

Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018

Anne de Tinguy

▶ **To cite this version:**

Anne de Tinguy. Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018. Les Études du CERI, 241-242, pp.66, 2019, 10.25647/etudesduceri.241-242 . hal-03387599

HAL Id: hal-03387599

https://sciencespo.hal.science/hal-03387599

Submitted on 20 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

SciencesPo
CENTRE DE RECHERCHES INTERNATIONALES

LES ÉTUDES DU CERI

N° 241-242 - février 2019

REGARDS SUR L'EURASIE
L'ANNÉE POLITIQUE 2018

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 2018/Les Etudes du CERI*, n° 241-242, février 2019 [en ligne, **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Les auteurs

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

Annie Daubenton est journaliste et essayiste.

Olivier Ferrando est Docteur en science politique de Sciences Po Paris et ancien directeur de l'Institut français d'études sur l'Asie centrale (Iféac) à Bichkek.

Sophie Hohmann est enseignante au département Eurasie à l'Inalco, et chercheuse associée au CREE (Centre de recherche des Europes-Eurasie, Inalco).

Jacques Lévesque est professeur émérite, Faculté de science politique et droit, Université du Québec à Montréal.

Nicolas Mazzucchi est Docteur en géographie et chargé de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS).

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

Thierry Pasquet est philosophe de formation, chercheur et consultant en géopolitique.

Tania Sollogoub est économiste à la direction des études du Crédit agricole, en charge de la coordination des pays émergents et des risques géopolitiques, et enseignante à Sciences Po Paris.

Julien Thorez est géographe, chargé de recherche au CNRS, UMR 7528 Mondes iranien et indien.

Remerciements

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

Principaux acronymes utilisés dans ce volume

- AIEA : Agence internationale de l'énergie atomique
- CAEM : Conseil d'aide économique mutuelle
- CEE : Communauté économique eurasiatique
- CEI : Communauté des Etats indépendants
- FMI : Fonds monétaire international
- FDRK : Fonds de développement russo-kirghize
- GIEC : Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat
- IBR : Initiative « Belt and Road » (en anglais : BRI)
- OBOR : One belt, one road
- 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
- UEE : Union économique eurasienne
- Usaid : United States Agency for International Development

Table des matières

Introduction
Le postsoviétisme à nouveau contesté
par Anne de Tinguy ..... *p. 4*

Première partie – L'Eurasie dans l'actualité

L'Arménie sort-elle du postsoviétisme avec la « révolution de velours » ?
par Gaïdz Minassian ..... *p. 12*

L'Ouzbékistan après Islam Karimov :
continuité institutionnelle et changements structurels
par Julien Thorez ..... *p. 18*

Les échéances démocratiques en Ukraine :
une société entre les réformes et la guerre
par Annie Daubenton ..... *p. 24*

L'avenir du triangle Russie-Chine-Etats-Unis :
la Russie choisit l'Asie
par Jacques Lévesque ..... *p. 31*

Deuxième partie – L'Eurasie en perspective

L'impact de la crise ukrainienne en Asie centrale :
quelle évolution depuis 2014 ?
par Olivier Ferrando ..... *p. 38*

Le bilan mitigé des réformes des systèmes de santé dans les pays sud-eurasiens
par Sophie Hohmann ..... *p. 44*

Nucléaire civil : un enjeu stratégique pour la Russie
par Nicolas Mazzucchi ..... *p. 52*

L'impact de l'initiative chinoise « Belt and Road » en Asie centrale :
le bel avenir de la géoéconomie
par Tania Sollogoub et Thierry Pasquet ..... *p. 59*

Table des cartes, figures et tableaux ..... *p. 65*

N. B. : Toutes les adresses des sites internet citées dans ce volume ont été vérifiées en février 2019

Le postsoviétisme à nouveau contesté

Anne de Tinguy

2018 a été riche en événements (déchirure de l'Eglise orthodoxe, apparition d'un nouveau front russo-ukrainien, « révolution de velours » en Arménie, « printemps ouzbek »...) qui vont tous dans le sens d'une sortie du postsoviétisme, un concept qui fait référence dans ce volume à des phénomènes sociopolitiques et internationaux.

Au lendemain de l'effondrement de l'URSS, liés par un passé commun, rapprochés par des difficultés similaires et des attitudes analogues héritées de la période soviétique, les nouveaux Etats semblaient voués à continuer à former une entité que la Russie considérait comme sa sphère d'influence. Après avoir affiché un objectif de démocratisation, nombre d'entre eux ont adopté des régimes politiques de type autoritaire. Des systèmes oligarchiques, patrimonialistes ou néopatrimonialistes, une corruption endémique, de fortes inégalités sociales... étaient, à des degrés divers, leur lot commun. Dès le milieu des années 2000, les « révolutions de couleur » ont révélé la volonté de certains de rompre avec ce système. Dix ans plus tard, l'annexion de la Crimée et l'intervention de la Russie dans le Donbass déchirent l'Eurasie. Il y a désormais lieu de s'interroger sur la portée des mutations en cours.

L'implosion de l'Eglise orthodoxe

L'Eglise orthodoxe d'Ukraine, dont l'autocéphalie a été officiellement proclamée le 6 janvier 2019 à Istanbul par le primat du patriarcat de Constantinople, est devenue la quinzième Eglise orthodoxe indépendante. C'est un immense événement qui procède de la décision prise le 11 octobre par le synode de l'Eglise de Constantinople d'abroger le *tomos* (lettre synodale) de 1686 qui plaçait l'Eglise de Kiev sous l'autorité de celle de Moscou. Une décision à laquelle le Saint-Synode de l'Eglise russe a réagi le 15 octobre en prononçant la rupture de communion avec ce patriarcat.

Cette crise est l'aboutissement d'une concurrence très ancienne entre le patriarcat de Moscou et celui de Constantinople, considéré au sein de l'orthodoxie comme le premier parmi ses pairs : au XX^e^ siècle, les deux Eglises se sont opposées à plusieurs reprises, pour des raisons liées notamment à l'étendue de leurs territoires juridictionnels respectifs. Elle est aussi partie intégrante du conflit russo-ukrainien. En Ukraine, pendant la période soviétique, autocéphalie était « synonyme d'indépendance à l'égard d'une Eglise inféodée au pouvoir »[1]. En 1992, l'Eglise orthodoxe ukrainienne-Patriarcat de Kiev s'était autocréée. Elle est depuis

[1] K. Rousselet « L'autocéphalie revisitée : les quêtes d'indépendance ecclésiastique dans les espaces soviétique et postsoviétique », *in* M.-H. Blanchet, F. Gabriel, L. Tatarenko (dir.), *Autocéphalies. L'exercice de l'indépendance dans les Eglises slaves orientales (X^e^-XX^e^ siècles)*, Ecole française de Rome, à paraître en 2019 ; voir aussi J.-F. Colosimo, *La Crise orthodoxe. Les convulsions du XIX^e^ siècle à nos jours*, *Cahiers de la Fondation pour l'innovation politique*, décembre 2018.

très présente sur la scène politique. Pour beaucoup, l'autocéphalie, que le président Porochenko soutient activement, est une dimension essentielle de l'indépendance du pays.

Les différentes parties essayant de rallier à leur cause les autres Eglises, ces événements divisent profondément l'orthodoxie. Pour le Kremlin, dont les positions en sortent affaiblies, elle est un très sérieux revers. L'Ukraine, où les deux tiers de la population se déclarent orthodoxes, fait partie comme la plupart des autres Etats de l'espace postsoviétique du territoire canonique du patriarcat de Moscou[2], dont elle représentait jusqu'ici une partie essentielle. Il perd de nombreuses paroisses et de multiples biens du fait de cette rupture. En Russie, où tout ce qui touche à l'indépendance de l'Ukraine est vécu comme une amputation, la perte est aussi identitaire et diplomatique. Le territoire juridictionnel du patriarcat coïncidant avec « l'étranger proche » de la Russie, ce dernier est en effet un allié de premier plan de la diplomatie russe en Eurasie. Annonciatrice de nouvelles tensions liées au choix que les fidèles doivent désormais faire entre les deux Eglises, au sort du monastère de la Laure à Kiev, etc., l'autocéphalie de l'Eglise de Kiev marque une nouvelle étape dans la rupture entre les deux Etats et dans la fragmentation qui s'ensuit de l'espace postsoviétique. Elle n'est pas le seul événement qui va en ce sens.

Mer d'Azov : l'ouverture d'un nouveau front russo-ukrainien ?

A la veille de l'élection présidentielle du 31 mars 2019 (avant des législatives à l'automne), l'Ukraine reste dans une situation précaire que la politique de la Russie en mer d'Azov risque d'aggraver[3]. Après l'annexion de la Crimée, la Russie a relié la péninsule au territoire russe par un pont long de dix-huit kilomètres inauguré en mai 2018. Alors que la mer d'Azov a un statut « d'eaux intérieures de l'Ukraine et de la Russie » dans lesquelles la navigation est « libre » (tels sont les termes d'un accord signé en 2003 par les deux Etats), ce pont donne de fait à la Russie la possibilité de contrôler la navigation dans ce détroit qui est un passage essentiel pour les exportations maritimes de l'Ukraine de l'Est, et ce faisant de peser sur l'activité des ports ukrainiens de Marioupol et de Berdiansk, très actifs avant la guerre dans le Donbass. Le 25 novembre, aux abords de ce pont, des forces russes ont ouvert le feu sur trois bâtiments ukrainiens ensuite arraisonnés. Les autorités russes ont rejeté « l'entière responsabilité » de l'incident sur les Ukrainiens, invoquant une « violation » des « eaux territoriales russes » au large de la Crimée. Des eaux qui ne sont territoriales qu'en raison de l'annexion non reconnue, rappelons-le, de la Crimée.

Génératrice d'un risque accru d'affrontement direct entre les deux Etats, cette nouvelle manifestation de force russe est largement perçue comme s'inscrivant dans une stratégie de déstabilisation politique et d'asphyxie économique de l'Ukraine. Elle annonce, écrit un rapport de l'European Council on Foreign Relations, « deux nouvelles crises de la sécurité européenne : l'une est liée à la liberté de navigation, l'autre à la viabilité économique de

[2] N'en font pas partie les Eglises de Géorgie et d'Arménie.

[3] Voir les chapitres d'A. Daubenton et d'O. Ferrando dans ce volume.

l'Ukraine de l'Est »[4]. Elle est une façon pour la Russie de montrer sa détermination à continuer de tenter par tous les moyens de détourner l'Ukraine de sa politique d'intégration à la communauté euroatlantique. Son refus, en dépit d'une forte mobilisation internationale, de libérer Oleg Sentsov (cinéaste ukrainien né en Crimée, arrêté après avoir contesté la validité du référendum sur le rattachement de celle-ci à la Russie et condamné à vingt ans d'emprisonnement), ainsi que le projet de gazoduc Nord Stream 2 vont dans le même sens. S'il est réalisé, ce gazoduc réduira encore le transit via l'Ukraine du gaz russe vers l'Union européenne : de 80 % en 2000, celui-ci est passé à 34 % au début de 2018. Les contrats gaziers signés en 2009 venant à échéance le 31 décembre 2019, cette question est au cœur d'un dossier énergétique qui est à nouveau d'actualité : l'enjeu pour l'Ukraine est considérable[5].

Arménie et Ouzbékistan : de nouveaux modèles de transformation ?

Ces événements confirment que l'espace postsoviétique n'est plus une entité. Les évolutions politiques de l'Arménie et de l'Ouzbékistan marquent elles aussi un recul du postsoviétisme. Au printemps 2018 en Arménie, un mouvement de protestation sans précédent depuis 1991 a entraîné le 23 avril la démission de Serge Sarkissian, qui s'était maintenu au pouvoir après deux mandats présidentiels en devenant Premier ministre – un schéma qui avait été celui retenu par Vladimir Poutine en 2008. Portée par une jeune génération et par un ancien journaliste d'opposition qui n'a jamais fait partie de l'élite politique du pays, Nikol Pachynian, cette nouvelle « révolution de couleur » a la même origine que les autres : la détermination du peuple à être acteur de la vie politique et son refus de continuer à accepter un régime autoritaire et corrompu, en bref, résume Gaïdz Minassian dans ce volume, sa « volonté de sortir du postsoviétisme ».

Cette révolution dont la première caractéristique est d'être pacifique – ce qui vaut à l'Arménie d'avoir été élue « pays de l'année 2018 » par *The Economist* – est cependant spécifique. Elle n'a pas de dimension antirusse, ni même plus généralement de politique extérieure. L'Arménie, membre de l'UEE et de l'OTSC, hôte d'une importante base militaire russe, largement dépendante de la Russie dans les domaines sécuritaire et économique, a avec celle-ci des liens très étroits que ni les manifestants ni Nikol Pachinian ne remettent en cause. De son côté, Moscou a une attitude différente de celle qu'elle a eue en Géorgie et en Ukraine. Elle n'a pas recours à son habituel discours sur des révolutions qui seraient le fruit de manipulations occidentales dont le but serait d'affaiblir la Russie. Et elle ne semble pas s'être ingérée dans les événements. Cette prudence s'explique sans doute par les dépendances de l'Arménie à son égard. Signifie-t-elle aussi que le Kremlin a tiré les leçons des échecs qu'il a essuyés en Ukraine et en Géorgie ? A-t-il pris conscience qu'un soutien à un régime impopulaire risquait de provoquer de nouvelles ruptures dans l'espace postsoviétique et de

[4] C. Bildt, N. Popescu « Ukraine's new front is Europe's big challenge », *ECFR Commentary*, 28 novembre 2018 (**https://www.ecfr.eu/article/commentary_ukraines_new_front_is_europes_big_challenge**).

[5] C. Marangé, A. Palle, S. Ramdani, « Le gazoduc Nord Stream 2. Enjeux politiques et stratégiques », *Etudes de l'IRSEM*, n° 62, décembre 2018, pp. 11, 32-33 et 43.

nouvelles tensions avec les Etats occidentaux ? A-t-il considéré que l'essentiel résidait dans les choix extérieurs de ses partenaires, un régime politique démocratique ne constituant pas en lui-même une menace pour ses intérêts[6] ?

Le cas de l'Arménie est d'autant plus remarquable que tout en maintenant des liens très étroits avec la Russie, Erevan, qui a accueilli en octobre 2018 le sommet de la francophonie, garde une relation forte avec l'Union européenne : les deux parties ont signé en novembre 2017 un accord global de partenariat renforcé. Confrontée à de sérieux défis, notamment à celui que représente le conflit du Karabagh, l'Arménie parviendra-t-elle à consolider les acquis de la « révolution de velours » qui apparaît aujourd'hui comme un modèle de transformation apaisée ? Celle-ci augure-t-elle une voie sans heurts de sortie du postsoviétisme ? Exercera-t-elle une attraction sur d'autres Etats de l'Eurasie ?

Pour des raisons différentes, les événements en Ouzbékistan, où il n'y a eu ni révolution ni changement de régime ou de génération, conduisent à se poser les mêmes questions. Ce pays, qui était l'un des plus autoritaires et répressifs de l'ex-URSS, est entré depuis l'arrivée au pouvoir en 2016 de Chavkat Mirziyoev dans une période de grande mutation. Contrairement à l'Arménie, celle-ci ne se fait pas sous la pression de la contestation. Et l'initiateur des changements n'est ni un nouveau venu en politique ni un ancien opposant : le président Mirziyoev qui a succédé à Islam Karimov, ancien Premier secrétaire du parti communiste d'Ouzbékistan, puis président du pays de 1991 à 2016, a été son Premier ministre de 2003 à 2016. Le nouveau cours, analysé dans ce volume par Julien Thorez, se traduit à la fois par une redéfinition des relations entre l'Etat et la société et par une politique régionale et internationale qui se caractérise par l'abandon d'« une logique de confrontation au profit d'une logique de coopération ». L'Ouzbékistan n'intègre ni l'UEE ni l'OTSC, mais il conserve des liens étroits avec la Russie. La visite de Vladimir Poutine à Tachkent en octobre 2018 suggère qu'après une période d'hésitations, Moscou a estimé que les évolutions allaient dans le sens de ses intérêts. Le soutien que Tachkent lui a apporté lors de la crise de la mer d'Azov confirme que c'est bien le cas.

Comment le président Mirziyoev est-il arrivé à considérer la réforme comme une source non de menaces, mais d'opportunités ? Sa démarche est-elle liée à l'évolution interne du pays et/ou à celle du contexte régional et international ? Est-elle le fruit d'une prise de conscience de la nécessité de réformer le pays afin qu'il puisse à la fois bénéficier des opportunités qu'offre la politique chinoise, notamment son initiative « Belt and Road », et se renforcer pour être mieux armé face à l'instabilité de l'Afghanistan et plus généralement du Moyen-Orient[7] ? Annonce-t-elle un modèle de sortie du postsoviétisme qui prendrait la forme d'un régime autoritaire modéré et modernisateur ainsi que d'une ouverture à l'international couplée à une relation forte avec Moscou ?

[6] L. A. Way, « Why din't Putin interfere in Armenia's velvet revolution ? » *Foreign Affairs,* 17 mai 2018.

[7] E. Schatz, « How Western disengagement enabled Uzbekistan's "spring" and how to keep it going », *PONARS Eurasia Policy Memo*, n° 531, juin 2018.

A l'échelle de l'Eurasie, on ne voit plus guère de destins analogues. L'espace postsoviétique n'est plus un espace intégré ni une maison commune. Les Etats de la région ont des trajectoires politiques très différentes les unes des autres et ils réagissent aux événements en ordre dispersé. Que reste-t-il dans ce contexte du postsoviétisme ?

Dans le domaine international, les recompositions en cours engendrent un net recul de celui-ci. Des coopérations multilatérales, notamment au sein de l'OTSC et de l'UEE, et bilatérales perdurent : la signature le 12 août 2018 par les cinq Etats riverains (Russie, Kazakhstan, Turkménistan, Azerbaïdjan et Iran) d'un accord sur le statut de la mer Caspienne, qui était en attente de règlement depuis 1991, en est une des dernières illustrations en date. Et la Russie demeure très présente dans son ancien empire. Les nombreux canaux, économiques, culturels, informationnels et numériques, militaro-sécuritaires, religieux, etc., par lesquels son influence continue à passer lui donnent un pouvoir, entre autres de nuisance, considérable, on le voit en Ukraine. Mais l'espace postsoviétique dans son ensemble n'est plus une zone d'influence russe. Dans le domaine économique, l'attraction qu'exerce Moscou est limitée[8]. Et l'UEE, le grand projet de coopération régionale qui a vu le jour en 2015, n'est pas devenue le pôle de puissance annoncé au départ par Vladimir Poutine. Elle « semble en voie de cryogénisation », écrit un observateur qui estime que ses membres « n'ont pas toujours pu en tirer le meilleur parti », notamment dans le domaine de l'énergie[9], ce qui est source de tensions. En 2018, les crispations entre Minsk et Moscou ont été à nouveau très fortes. Liées au litige, récurrent, sur les questions énergétiques qui représentent un enjeu essentiel pour le Bélarus, elles ont été aggravées par la proposition faite le 13 décembre par la Russie d'approfondir l'intégration des deux Etats associés depuis 1999 au sein d'une « Union d'Etats », en créant de nouvelles institutions communes et une monnaie unique. Minsk y a vu une volonté de limiter sa souveraineté.

Dans la région, d'autres acteurs se sont imposés. C'est notamment le cas de l'Union européenne et de la Chine. L'UE est particulièrement présente dans les pays avec lesquels elle a signé en 2014 des accords d'association (Ukraine, Géorgie, Moldavie) qui progressivement s'intègrent dans son espace. Elle est aussi aujourd'hui le premier ou le deuxième partenaire commercial de la Russie, du Kazakhstan, de l'Azerbaïdjan, de l'Arménie et du Bélarus. La Chine, qui entretient des relations privilégiées avec la Russie dans tous les domaines, est elle aussi un acteur régional majeur. Premier partenaire commercial individuel de la Russie, du Turkménistan, de l'Ouzbékistan et du Kirghizstan, elle est présente à des degrés divers dans tous les autres. Son initiative « Belt and Road », qui dynamise ses positions et remodèle les équilibres régionaux, accentue le pivot de l'Eurasie vers l'Asie.

[8] Sur cette question, voir V. Inozemtsev, *Nesovremennaia strana. Rossiia v mire XXI veka* [Un pays en voie de démodernisation. La Russie dans le monde du XXIe siècle], Moscou, Alpina Publisher, 2018, pp. 321-332.

[9] J. Vercueil, « Panorama économique de l'Eurasie : une reprise en ordre dispersé », Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale et d'Eurasie, document de travail 2018, pp. 101-103.

Le poids de l'héritage soviétique

Les évolutions internes révèlent une situation plus complexe. L'héritage soviétique pèse toujours lourdement sur la situation sociopolitique de ces Etats et sur leur capacité à mener à bien un processus de réforme. La volonté des peuples d'être acteurs de leur destin, qui constitue l'une des plus remarquables tendances de fond qui s'imposent au fil du temps, marque une profonde rupture. Mais plusieurs Etats de la région conservent un régime autoritaire. La personnalisation du pouvoir, l'absence d'alternance et la longévité politique de certains des dirigeants en place en sont des illustrations parmi d'autres : Vladimir Poutine préside aux destinées de la Russie depuis dix-neuf ans, Aleksandre Loukachenka à celles du Bélarus, depuis 25 ans, Nursultan Nazarbaev, ancien membre du bureau politique du parti communiste de l'Union soviétique, premier et à ce jour seul président du Kazakhstan postsoviétique, depuis 29 ans, Ilham Aliev, qui a succédé en 2003 à son père Heydar, est à la tête de l'Azerbaïdjan depuis 16 ans, etc. Ceux qui ont fait le choix de la démocratisation ont des difficultés à se réformer et tous ou presque sont gangrenés par une corruption endémique. En dépit d'un soutien financier important et d'un fort accompagnement, les Etats liés à l'UE par un accord d'association peinent eux aussi à progresser sur la voie de la réforme. La Moldavie, dont l'ancrage à l'espace européen se traduit par des réalisations concrètes (réorientation commerciale, suppression du régime de visa, etc.), connaît de sérieux problèmes qui ont conduit Bruxelles en avril 2018 à émettre à son encontre de vives critiques et à suspendre en juillet une aide de 100 millions d'euros[10]. En Ukraine, le choix européen est toujours massivement approuvé et d'importantes réformes ont été initiées, mais retards et blocages restent nombreux, le poids de l'oligarchie continue à se faire sentir et, en dépit des efforts faits, la lutte contre la corruption n'a pas pour le moment donné de résultats probants. L'évolution politique de la Géorgie, qui a pourtant mené pendant plusieurs années une politique de réforme avec des résultats incontestables (entre autres en matière de lutte contre la corruption), est elle aussi révélatrice des difficultés auxquelles se heurte la volonté d'inscrire dans la durée le processus de réforme. La campagne précédant l'élection présidentielle du 28 novembre 2018, remportée par Salomé Zourabichvili, candidate indépendante mais soutenue par le parti au pouvoir, Rêve géorgien, a été marquée par des tensions et des irrégularités (notamment par l'effacement des dettes des petits épargnants entre les deux tours du scrutin) constatées par la mission d'observation de l'OSCE dont les premières conclusions sont ambivalentes[11]. La crise socioéconomique que traverse le Turkménistan, pays le plus fermé et le plus autoritaire de la région, aujourd'hui complètement dépendant de la Chine, illustre elle aussi, pour des raisons très différentes, les difficultés des Etats d'Eurasie à sortir du postsoviétisme.

*

* *

[10] European Commission, « Association implementation report on Moldova », 3 avril 2018 (**https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership/42497/2018-association-implementation-report-moldova_en**).

[11] OSCE, International election observation mission, « Georgia, presidential election, second round, 28 november 2018 : Statement of preliminary findings and conclusions », 29 novembre 2018 (**https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/404642**). Voir aussi T. Sharashenidze, « Wildest dream : A costly election for Georgia's ruling party », *ECFR Commentary*, 30 novembre 2018 (**https://www.ecfr.eu/article/commentary_wildest_dream_a_costly_election_for_georgias_ruling_party**).

En 2018, le postsoviétisme a été une nouvelle fois bousculé : dans sa dimension internationale, il est aujourd'hui en net recul. L'Eurasie n'est plus une entité ni dans son ensemble la sphère d'influence de la Russie. Dans sa dimension intérieure, en dépit des « révolutions de couleur » et de l'émergence en Arménie et en Ouzbékistan de nouveaux modèles de transformation, il demeure encore très présent : les régimes et les pratiques politiques ainsi que les comportements des populations sont encore très imprégnés de l'héritage soviétique.

Carte 1
L'Eurasie



Pour citer ce chapitre : Anne de Tinguy, « Le postsoviétisme à nouveau contesté », *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n° 241-242, février 2019 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Première partie

L’Eurasie dans l’actualité

L'Arménie sort-elle du postsoviétisme avec la « révolution de velours » ?

par Gaïdz Minassian

Depuis avril 2018, une révolution secoue l'Arménie. Sans effusion de sang ni vandalisme, ce processus de changement de régime, baptisé par les manifestants « révolution de velours », entend se distinguer des autres phénomènes révolutionnaires qui ont bouleversé l'ancien espace soviétique, plus connus sous le nom de « révolutions de couleur ». En quoi est-il différent des exemples géorgien (2003) et ukrainiens (2004 et 2014) ? A l'inverse, peut-on, à partir du seul cas arménien, parler d'un nouveau paradigme de révolution à l'Est, considérant que celui-ci n'a, pour l'instant, ni sombré dans la violence, ni basculé dans une dynamique antirusse ou pro-occidentale ?

Une nouvelle « révolution de couleur » ?

Ces dynamiques de changement en Arménie ont la même origine que les autres révolutions à l'Est : la volonté de sortir du postsoviétisme. Cette transition constitue une séquence de leur histoire à mi-chemin entre un discours conservateur et libéral en rupture avec le communisme, et des actes fidèles aux anciennes pratiques soviétiques. Dans les faits, le postsoviétisme se traduit par un régime postpatrimonial – où le lien personnel passe avant le lien institutionnel – et autoritaire, une allégeance à la Russie, une corruption endémique[1], de fortes inégalités sociales (34 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté en Arménie), un système oligarchique qui jette sur le bas-côté une majorité de laissés-pour-compte condamnés au silence ou à l'émigration (en 2017 la population, qui s'élevait 3,3 millions en 1991, est passée sous le seuil des 3 millions).

Comme les modèles géorgien et ukrainiens, la révolution arménienne est portée par un leader de l'opposition, le député Nikol Pachinian, fort du soutien d'une jeunesse descendue dans les rues crier son exaspération, défendre sa dignité, son droit à un avenir meilleur et son amour de la patrie contre un régime oppresseur et gangrené par les activités mafieuses. Comme ses cousines postcommunistes, cette « révolution de velours » témoigne d'une rupture du contrat social entre le pouvoir et la rue – pour peu qu'il en ait existé un dans ces Républiques indépendantes depuis la chute de l'URSS –, et d'un décalage entre un pouvoir centralisé coupé de sa périphérie et une société civile en voie d'autonomisation et prête à prendre ses responsabilités. Exprimer le désir de vivre dans un Etat de droit, désenclaver les mentalités et s'ouvrir sur le monde, telle est l'ambition d'une nouvelle génération d'Arméniens, qui rejette le jeu des partis installés et rongés par les connivences et autres arrangements entre leaders. Pour l'ensemble de ces raisons, la révolution arménienne emboîte le pas aux « révolutions de couleur », à tel point que certains leaders géorgiens et ukrainiens se sont empressés d'exprimer leur solidarité avec la rue arménienne, au motif qu'il fallait en finir

[1] L'opérateur Orange a quitté en 2015 le marché arménien pour éviter tout risque de corruption.

Carte 2
Etats et territoires du Caucase



Sources : d'après *Questions internationales*, « Le Caucase : un espace de convoitises », Paris, La Documentation française, n° 37, mai-juin 2009, et Adeline Braux

avec la transition postsoviétique fondée sur la centralité de Moscou et l'appartenance à une communauté de destin avec la Russie.

Ces convergences structurelles sont fondées, mais elles ne suffisent pas à faire le lien entre la révolution arménienne et ses aînées géorgienne et ukrainiennes. Il existe en effet quelques caractéristiques propres à Erevan – enclavement, mémoire du génocide, russophilie et prisme sécuritaire – qui singularisent tout mouvement sociopolitique d'envergure. En effet, si en Géorgie et en Ukraine l'obsession sécuritaire façonne aussi les mentalités, elle reste moins existentielle qu'en Arménie, frappée par un blocus turco-azerbaïdjanais. Si à Tbilissi et à Kiev la montée du sentiment de contestation jusqu'au renversement des régimes prorusses était prévisible, à Erevan rien ne semblait indiquer deux mois avant sa chute en avril 2018 que le régime de Serge Sarkissian vivait ses dernières semaines. C'était sans compter avec la stratégie des acteurs du changement, dont la priorité a justement consisté à distinguer leur révolution de la galaxie des mouvements de contestation postsoviétique. Ils ont tout fait pour éviter l'escalade de violence et la répétition des affrontements du 1er mars 2008, qui avaient fait dix morts lors de l'élection controversée de Serge Sarkissian[2], le risque

[2] Affrontements entre les sympathisants – dont le jeune Nikol Pachinian – du candidat de l'opposition, l'ancien chef d'Etat Levon Ter Petrossian, et les forces de police sous les ordres du président sortant Robert Kotcharian et du Premier ministre sortant, Serge Sarkissian.

de guerre civile, et les tensions avec la Russie. Dans cette optique de désescalade et de « dégéopolitisation » du mouvement, les instigateurs de la révolution n'ont pas assorti les mots d'ordre de la contestation à un agenda stratégique pro-occidental ou antirusse. Car il s'agissait avant tout de restaurer la dignité d'un peuple bafoué par l'histoire et humilié par le pouvoir central.

Des raisons profondes et immédiates expliquent cette contestation. Les premières sont de deux ordres. D'une part, le déclenchement en 2014-2015 de mouvements sociaux[3] s'exprimant contre la politique économique du gouvernement a fait comprendre aux instigateurs de la révolution que la rue pouvait obtenir des résultats de la part du pouvoir sans recourir à la violence. L'usage de méthodes pacifiques a également permis de mobiliser plus facilement les différentes couches de la société au nom de la défense des droits des citoyens. D'autre part, le mécontentement social qui s'est manifesté après la « guerre des quatre jours » contre l'Azerbaïdjan en avril 2016[4] – sans vainqueur ni vaincu – a conforté les Arméniens dans l'idée que la politique du président Sarkissian portait atteinte à leur sécurité physique. Son temps était donc compté, restait à saisir l'opportunité.

La volonté du président sortant de se maintenir au pouvoir en a offert une : elle a déclenché la révolution. A la faveur d'une réforme constitutionnelle adoptée par référendum en 2015, qui faisait passer la république d'Arménie d'un régime semi-présidentiel à un régime parlementaire, Serge Sarkissian s'est fait élire Premier ministre par le Parlement en avril 2018. Mais à peine élu, il a aussitôt été l'objet d'une vaste contestation incarnée par un petit groupe de jeunes citoyens bloquant les rues de la capitale en scandant les slogans « *Doukhov* » (« Avec audace »), « *Serj Hératsir !* » (« Serge dégage ! »), « *Menk enk dère mer yergrin* » (« Nous sommes les maîtres chez nous »). A la veille du 24 avril, date anniversaire des commémorations du génocide, il démissionnait. Le 8 mai, Nikol Pachinian a obtenu les voix nécessaires au Parlement pour lui succéder à la tête du gouvernement. Si Serge Sarkissian avait décidé de se retirer au terme de ses deux mandats (2008-2018), il est fort possible que la révolution n'aurait pas eu lieu. Nikol Pachinian a bénéficié d'un facteur chance. Il a su saisir l'opportunité d'un marchandage à la tête du régime, faire preuve d'intuition pour renverser l'ordre établi, et incarner une alternative à la maison Sarkissian. Mais son sens politique n'explique pas tout. Si la révolution s'est déroulée dans le calme, c'est qu'aucun acteur en Arménie n'a envisagé un recours à la force pour s'imposer. Toutes les parties étaient encore sous le choc des incidents du 1er mars 2008 et Serge Sarkissian n'entendait nullement quitter ses fonctions comme il les avait abordées dix ans auparavant, dans un bain de sang. Sa lettre de démission ne manquait ni de modestie, ni de courage puisqu'il reconnaissait « qu'il avait tort et que Nikol avait raison ».

[3] « Je suis contre », mouvement hostile au projet de loi sur les retraites par capitalisation en 2014 ; « Electric Erevan » ou « Non au pillage » contre les 17 % de hausse du prix de l'électricité en 2015.

[4] Arméniens et Azerbaïdjanais s'opposent à propos du Haut-Karabagh, une province majoritairement arménienne rattachée par Staline à Bakou en 1921. Entre 1990 et 1994, une guerre les a opposés se soldant par une victoire militaire arménienne et près de 40 000 morts et un million de déplacés et réfugiés. L'OSCE a pris en charge la résolution de ce conflit par l'intermédiaire du groupe de Minsk coprésidé par la France, la Russie et les Etats-Unis. A ce jour, le processus de paix est dans une impasse.

Sociologie des acteurs et changement générationnel

Contrairement aux exemples ukrainien et géorgien de 2003-2004, la crise arménienne n'a pas éclaté à la faveur d'une élection au suffrage universel. Elle s'inscrit en outre sur le temps long alors que les deux autres cas se sont dénoués très rapidement et dans une grande confusion, jusqu'à basculer ici ou là dans la violence. Le leader du mouvement Nikol Pachinian n'a jamais été ministre du régime sortant, contrairement à Mikheil Saakachvili ou Petro Porochenko. Journaliste de formation, il n'a aucune expérience du monde des affaires, alors que le Géorgien est un ancien avocat et l'Ukrainien, un entrepreneur fortuné.

Sociologiquement, les grands acteurs de la révolution arménienne forment trois groupes. Le premier est celui qui s'est constitué autour de Nikol Pachinian, parti à pied de Gumri, deuxième ville du pays, vers Erevan dans un souci de prioriser les provinces au détriment de la capitale. Il se compose des députés de son parti Contrat civique membre de l'alliance Alternative (Yelk) à l'Assemblée nationale. Le deuxième groupe se compose de jeunes formés dans les universités occidentales, dont les activités sont en partie subventionnées par des ONG occidentales elles aussi, comme l'Open Society Foundation de Georges Soros, le National Democratic Institute for International Affairs (NDI), la National Endowment for Democracy, ou encore l'association Transparency International, qui finance plusieurs médias dont *Haygagan Jamanag,* l'ancien quotidien de Nikol Pachinian où travaille encore son épouse Anna Hakobyan. Le troisième groupe, le plus nationaliste, est formé d'anciens combattants de la guerre du Haut-Karabagh qui défendent une position ferme dans les négociations de paix. Pour l'heure, Nikol Pachinian garde la main sur le rythme du mouvement. Les élections législatives anticipées du 9 décembre 2018 l'ont conforté dans son statut d'homme fort du pays : 70 % des suffrages se sont portés sur sa formation. Pour la première fois depuis vingt ans, l'exécutif n'est pas entre les mains d'un leader originaire du Haut-Karabagh. Nikol Pachinian a rompu avec les méthodes opaques de ses prédécesseurs : il joue la transparence dès qu'il le peut, diffuse le maximum d'informations sur les réseaux sociaux et va même au-delà lorsqu'il endosse les habits du procureur durant ses meetings et s'attaque nommément aux représentants de l'ancien régime sans tenir compte de la présomption d'innocence.

La société civile est le témoin d'un changement générationnel à la tête du pays : il y a là une autre révolution que trois dates symbolisent. En 1965, de jeunes activistes soviétiques étaient descendus dans les rues d'Erevan lors des commémorations du cinquantenaire du génocide des Arméniens. En 1988, ce sont eux qui avaient pris la tête du Comité Karabagh en pleine perestroïka. Trois décennies plus tard, les leaders de la révolution, qui ont entre 27 et 42 ans, n'ont pas une longue expérience du communisme : ils sont la génération de l'indépendance ; la révolution est le reflet d'une confrontation entre les défenseurs de l'Etat (Pachinian) et ceux du régime (Sarkissian). La dynamique révolutionnaire a cela de positif, en termes de démocratisation, qu'elle a fait comprendre aux manifestants que l'Etat et le régime étaient deux concepts différents. Par son histoire – absence de tradition de souveraineté – et son expérience contemporaine du pouvoir – totalitarisme –, le peuple arménien a trop souvent conçu le régime comme l'incarnation de l'Etat. Or le fait de commencer les meetings par l'expression « Fiers citoyens de la république d'Arménie », d'appeler à des rassemblements

pacifiques et d'autoriser chacun à prendre la parole, participe de la volonté de la révolution de scinder Etat et régime, de décloisonner le pouvoir, d'autonomiser la société civile et de donner au peuple la responsabilité d'incarner l'Etat.

« Nous ne sommes ni pro, ni antirusse, américain, européen, iranien »

La « révolution de velours » soulève aussi la question du rapport que les Arméniens entretiennent avec le concept de souveraineté. Deux processus ont toujours cohabité dans leur histoire, l'un étant le prolongement de ce qui se passe en Russie, l'autre tenant à son autonomie. Le socle du débat qui secoue aujourd'hui les rues d'Erevan se trouve dans cette double dynamique. D'un côté, les russophiles, ceux qui pensent qu'au nom d'une tradition stratégique, les Arméniens doivent être fidèles à la Russie, la réunification des territoires l'emportant sur l'indépendance. De l'autre, les indépendantistes, ceux qui jugent qu'au nom d'une tradition historique, les Arméniens doivent s'autonomiser de tout processus étranger et lutter contre la domination, l'indépendance étant la mère des priorités. La politique du gouvernement n'est « ni pro, ni antirusse, américain, européen, iranien. L'Arménie est un Etat souverain »[5]. Nikol Pachinian rompt ainsi avec les trois présidences précédentes qui optaient pour la première option. Dans l'option « russophile », l'approche est fonctionnaliste et instrumentale, l'Arménie est perçue comme un objet de son histoire : ce qui est bon pour la Russie est bon pour l'Arménie. Dans l'option « indépendantiste », l'approche est structuraliste et fondamentale, l'Arménie est considérée comme le sujet de son histoire. Pour l'heure, Nikol Pachinian a déclaré à maintes reprises que la République entendait respecter l'ensemble de ses engagements diplomatiques et renforcer son alliance avec la Russie dans le but de rééquilibrer les relations bilatérales en tenant compte du fait que Moscou a autant besoin d'Erevan dans la région qu'inversement. Pour autant, l'Arménie ne s'interdit pas de jouer davantage la carte du multilatéralisme, notamment depuis les retombées positives de l'organisation du sommet de la francophonie à Erevan, début octobre 2018. Membre de l'Union économique eurasienne et signataire d'un accord de partenariat complet et renforcé avec l'Union européenne, l'Arménie entend servir de pont entre les deux marchés et se désenclaver sur le plan économique. Sans oublier la volonté de renforcer les relations avec les Etats-Unis que Nikol Pachinian a rappelée à John Bolton, conseiller à la Sécurité nationale du président Trump, lors de sa tournée dans le Caucase du Sud à la fin du mois d'octobre 2018.

*

* *

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

L'Arménie est-elle sortie du postsoviétisme ? De premiers signes le suggèrent, mais le processus ne sera irréversible que si la « nouvelle Arménie » s'avère capable de relever plusieurs défis. Elle devra notamment rester fidèle aux messages de la « révolution de velours » sur le respect de l'Etat de droit, et montrer qu'elle est en mesure d'aborder le chapitre de la paix avec son voisin azerbaïdjanais. Or c'est pour le moment loin d'être le cas : lors d'une visite dans le Haut-Karabagh, en novembre 2018, Nikol Pachinian a déclaré qu'il fallait « se préparer à toute éventualité »[6].

[6] *Panarmenian net*, 5 novembre 2018, **Panarmenian.net**

Pour citer ce chapitre : Gaïdz Minassian, « L'Arménie sort-elle du postsoviétisme avec la "révolution de velours" ? », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n° 241-242, février 2019 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

L'Ouzbékistan après Islam Karimov : continuité institutionnelle et changements structurels

par Julien Thorez

L'Ouzbékistan est entré dans une période d'intenses changements depuis l'arrivée à la présidence de la République de Chavkat Mirziyoev, successeur d'Islam Karimov, qui avait dirigé le pays de la fin de la période soviétique jusqu'à son décès, officiellement survenu le 2 septembre 2016. Si le cadre constitutionnel n'a pas été formellement respecté à la lettre – Nigmatilla Yuldashev, président du Sénat, n'a pas assuré l'intérim avant l'organisation de nouvelles élections –, la succession s'est déroulée sans désordre, après des arbitrages au sein de l'élite politique et économique[1]. Alors que les cercles diplomatiques comme la sphère médiatique – hors d'Ouzbékistan – avaient exprimé leur crainte de voir le pays s'enfoncer dans la crise, Chavkat Mirziyoev, Premier ministre depuis 2003, choisi pour diriger le pays, a été élu président de la République au suffrage universel direct le 4 décembre 2016, avec 88 % des voix.

L'Ouzbékistan n'a pas à proprement parler changé de régime, mais depuis l'automne 2016, il mène des réformes politiques, économiques et sociétales à un rythme très soutenu. Celles-ci vont dans le sens d'une libéralisation politique et économique, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Leur dimension structurelle incite certains observateurs à avancer l'hypothèse que le pays connaît une période de changements d'une ampleur comparable à celle observée en URSS pendant la perestroïka[2].

De nouvelles relations entre l'Etat et la société

Si l'accession de Chavkat Mirziyoev au pouvoir s'est déroulée sans à-coups dans la continuité du pouvoir karimovien, le nouveau président a immédiatement imprimé sa marque en proposant des inflexions majeures par rapport à la trajectoire suivie par l'Ouzbékistan depuis son indépendance[3]. Elles visent toutes à atténuer le contrôle exercé par l'Etat sur la société et sur l'économie.

Dans le domaine politique, il a pris l'initiative de réformer les organes de sécurité. Le périmètre d'action du SNB – Služba nacional'noj bezopasnosti (Service de la sécurité nationale) –, qui était un véritable Etat dans l'Etat, a été réduit, et une partie de ses attributions a été confiée au ministère de l'Intérieur tandis qu'il était rebaptisé SGB – Služba gosudarstvennoj bezopasnosti (Service de la sécurité de l'Etat). Parallèlement, un nombre significatif des cadres et des dirigeants de cette institution ont été mis à l'écart. Rustam Inoiatov,

[1] S. Horak, « Leadership succession in Turkmenistan and Uzbekistan : Between stability and instability », *Central Asian Affairs*, Vol. 5, n° 1, 2018, pp. 1-15.

[2] R. Genté « Perestroïka à l'ouzbèque », *Politique internationale*, n° 160, 2018, **http://www.politiqueinternationale.com/revue/read2.php?id_revue=161&id=1725&search=&content=texte**

[3] L. Adams, *The Spectacular State. Culture and National Identity in Uzbekistan*, Durham, Duke University Press, 2010.

Carte 3
L'Ouzbékistan et son environnement régional



qui dirigeait le SNB depuis 1995, a ainsi été démis de ses fonctions, tout en conservant un mandat de sénateur. Ces mesures, qui dévoilent les contours de la recomposition en cours de l'élite politique et économique, accompagnent une remise en cause des pratiques oppressives, répressives et prédatrices du SNB sur les acteurs sociaux, économiques et politiques.

Sans être devenue une démocratie multipartite concurrentielle, l'Ouzbékistan se transforme donc rapidement, car le nouveau pouvoir, s'il a conservé le cadre constitutionnel adopté en 1992, cherche à modifier les relations entre l'Etat et la société. Dans cette perspective, les autorités ont créé une interface numérique[4] destinée à permettre aux administrés d'adresser directement leurs commentaires, leurs critiques ou leurs requêtes à l'administration présidentielle, qui est censée y répondre dans des délais courts. Depuis sa mise en service, plusieurs millions de messages destinés au Président, portant sur tous les domaines de la vie quotidienne et de la vie publique, ont été enregistrés. S'il est quelquefois critiqué, ce dispositif rompt avec le silence qui prévalait auparavant et la crainte généralisée suscitée par les organes de sécurité. Il prend d'autant plus d'importance que l'activité de la presse bénéficie aussi de ce climat d'ouverture. Les formes de contrôle et d'autocensure n'ont pas totalement disparu, mais depuis le printemps 2017, la pression sur les médias a décliné, Chavkat Mirziyoev indiquant considérer que les critiques, qu'elles proviennent de la sphère médiatique ou de l'opposition politique, permettent de pointer

[4] **www.pm.gov.uz**

des problèmes auxquels l'Etat doit répondre. Le retour en Ouzbékistan d'opposants historiques au régime karimovien témoigne lui aussi de ce climat d'ouverture.

L'allègement des contraintes étatiques s'exprime également dans le domaine religieux. Tout en demeurant un pays laïc, l'Ouzbékistan développe une politique qui reconnaît une place à la religion, en particulier à l'islam sunnite hanéfite qui est considéré comme l'islam national et traditionnel. En s'appuyant sur les institutions héritées de l'islam soviétique, au premier rang desquelles la Direction des musulmans d'Ouzbékistan, les autorités promeuvent une vision tolérante de la religion et favorisent la connaissance de l'islam, considérant le savoir comme un rempart face à l'islamisme. Elles offrent également une plus grande liberté aux pratiques religieuses ordinaires (prières, fêtes, pèlerinages...). Pour autant, l'Etat n'a pas abandonné la surveillance ni la répression des courants extrémistes, car sans être un foyer de l'islam radical, l'Ouzbékistan a vu des centaines de ses ressortissants rejoindre le Proche et le Moyen-Orient pour combattre au sein de forces djihadistes, et certains d'entre eux perpétrer des actes terroristes en Europe et en Amérique du Nord. Après les revers de l'« Etat islamique » en Irak et en Syrie, les autorités prêtent une grande attention aux potentiels retours de combattants en Ouzbékistan, tandis qu'en Afghanistan, plusieurs groupes ouzbeks, tel le Mouvement islamique d'Ouzbékistan, combattent depuis les années 1990 aux côtés des talibans et, désormais, de l'« Etat islamique ».

La place de l'Etat est aussi redéfinie dans la sphère économique, alors que le pays a gardé une économie administrée depuis l'indépendance. Tout en conservant un rôle fondamental, l'Etat s'est engagé sur la voie d'une libéralisation et d'une internationalisation de l'activité économique, confiant dans les effets sociaux et politiques à moyen et long termes de cette nouvelle orientation. C'est ainsi qu'il a décidé en septembre 2017 de permettre la libre convertibilité du sum. Cette nouvelle politique monétaire, qui met fin à l'existence de plusieurs taux de change parallèles – officiel et informel – a été conçue pour faciliter la vie quotidienne et encourager l'activité des entreprises, notamment des investisseurs étrangers, mais également pour limiter l'influence du SNB qui régulait le marché non officiel des devises. Plus largement, la politique conduite par le nouveau pouvoir vise à stimuler la croissance en favorisant l'initiative privée, en modernisant l'appareil productif et en diversifiant les productions. Dans l'agriculture, qui emploie encore près de la moitié de la population active, elle se traduit en particulier par d'importants investissements dans le matériel agricole – ce qui questionne le devenir d'une partie de la main-d'œuvre – ou par le développement de la production de fruits et de légumes (plutôt que celle du coton), dans le cadre d'une filière pensée pour approvisionner le marché national aussi bien que le marché international[5]. Cette réorientation de la politique économique touche l'ensemble des secteurs d'activité. Dans le but de stimuler le transport aérien, l'Etat réfléchit ainsi à créer des compagnies concurrentes, en procédant au démantèlement de la compagnie nationale Uzbekistan Airways. S'appuyant sur un assouplissement des règles et des démarches administratives, la nouvelle politique économique s'accompagne d'une réforme

[5] T. Trevisani, *Land and Power in Khorezm. Farmer, Communities, and the State in the Uzbekistan's Decollectivisation*, Berlin, LIT Verlag, 2011.

fiscale, qui doit entrer en vigueur en janvier 2019 et qui vise notamment à alléger la charge fiscale des entreprises et à supprimer la progressivité de l'impôt.

Ces différentes mesures contribuent à mettre en mouvement une société qui fut longtemps soumise à l'autorité de l'Etat et de ses organes. Elles s'accompagnent de la volonté d'arrimer l'Ouzbékistan à la mondialisation, en tissant de nouvelles relations avec les acteurs régionaux et mondiaux.

Ouverture des frontières et coopérations internationales

Après son indépendance, l'Ouzbékistan a suivi une voie de développement autocentrée, fonctionnalisant ses nouvelles frontières au point d'en faire, à certains égards, des barrières. Elément essentiel de la « construction territoriale de l'indépendance », cette politique visait à individualiser et à unifier le territoire national ouzbékistanais[6]. Mais elle avait également pour objectif d'assurer le contrôle de l'Etat sur la circulation des personnes, des marchandises et des idées. Elle s'accompagnait de relations difficiles avec les pays centrasiatiques.

Depuis l'arrivée au pouvoir de Chavkat Mirziyoev, la politique régionale a été infléchie, et les relations s'améliorent en particulier sensiblement avec le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan. Le Président s'est rendu en visite d'Etat à Astana en mars 2017, à Bichkek en septembre 2017, à Douchanbe en mars 2018, à Achgabat en mars 2017, et il a reçu en Ouzbékistan ses homologues centrasiatiques, s'impliquant franchement dans une diplomatie régionale que son prédécesseur avait délaissée. La volonté du nouveau pouvoir d'abandonner une logique de confrontation au profit d'une logique de coopération a permis de lever plusieurs points de désaccord. La construction par le Tadjikistan du barrage de Rogun sur le Vakhsh n'est plus un objet de tension et de conflit comme durant la présidence d'Islam Karimov. Les négociations sur la délimitation des frontières du Ferghana avancent positivement, tandis que l'Ouzbékistan a annoncé vouloir procéder au déminage de sa frontière commune avec le Tadjikistan.

Parallèlement, le pays a décidé d'alléger les dispositifs d'encadrement de la mobilité internationale alors que la configuration des territoires centrasiatiques fait de cette question un enjeu majeur, la majorité de la population de la région résidant à proximité d'une frontière. Les autorités ont supprimé les visas de sortie depuis le 1er janvier 2019 et ont mis fin au système de visa qui avait été imposé aux ressortissants du Tadjikistan à la fin des années 1990, malgré l'accord signé à Bichkek en 1992 garantissant la libre circulation des citoyens de la CEI. Entrée en vigueur le 16 mars 2018, cette mesure a permis à plus d'un million de Tadjikistanais de se rendre en Ouzbékistan dans l'année ; réciproquement, le territoire tadjikistanais a été ouvert aux Ouzbékistanais. Cette normalisation s'est concrétisée dans le domaine des transports par le rétablissement des liaisons aériennes entre les deux pays, qui étaient interrompues depuis 1992. De même, des relations ferroviaires ont été instaurées entre l'Ouzbékistan et le Kazakhstan, notamment entre

[6] J. Thorez, « Les nouvelles frontières de l'Asie centrale : Etats, nations et régions en recomposition », *Cybergeo*, 2011, **http://cybergeo.revues.org/23707**

Tachkent et Almaty et entre Samarkand et Astana. Par ailleurs, des autocars relient désormais différentes villes d'Ouzbékistan à des villes du Kazakhstan, du Tadjikistan et du Kirghizstan. Il existe ainsi des liaisons régulières entre Tachkent et Khodjent, Tachkent et Chymkent, ou Tachkent et Almaty. Autorisé par la perméabilité croissante des frontières, cet essor des liaisons régionales rompt radicalement avec la dynamique de cloisonnement observée pendant deux décennies. Accompagnant une volonté de développer des partenariats économiques, il porte les germes d'un repositionnement de l'Ouzbékistan au cœur des enjeux centrasiatiques.

La politique d'ouverture impulsée par le nouveau président concerne également les relations avec les acteurs politiques et économiques internationaux. Les autorités ouzbékistanaises cherchent non seulement à se placer sur l'échiquier politique international, à travers leur implication dans le règlement de la question afghane, par exemple, mais également à renforcer leurs relations avec les puissances mondiales – asiatiques, européennes et nord-américaines –, ce dont ont notamment témoigné les visites de Chavkat Mirziyoev aux Etats-Unis ou en France. Des investisseurs occidentaux se sont parallèlement engagés sur le marché ouzbékistanais. PSA a ainsi décidé d'ouvrir une usine de production de véhicules utilitaires à Djizakh, entre Tachkent et Samarkand. Succédant à une longue décennie de discorde, consécutive à la répression des événements d'Andijan en 2005, ce réchauffement des relations avec les pays occidentaux ne s'effectue pas au détriment de la Chine ni de la Russie, qui conserve un rôle essentiel dans le pays même si l'Ouzbékistan n'a pas intégré l'Union économique eurasiatique. Outre les relations officielles, politiques et économiques, les deux pays sont en effet liés par l'importante population migrante originaire d'Ouzbékistan qui travaille et vit saisonnièrement ou temporairement en Russie – selon les données du service fédéral des migrations russe, les Ouzbeks y seraient environ deux millions. De son côté, la Chine occupe en Ouzbékistan, comme dans l'ensemble des pays centrasiatiques, une place majeure, qui n'est pas démentie par le développement du programme « Nouvelle route de la soie », désigné d'abord sous le vocable de « One Belt One Road » (OBOR) puis de « Belt and Road Initiative » (BRI), lancé en 2013 par Xi Jinping[7].

La volonté d'ouverture amène enfin l'Ouzbékistan à promouvoir le développement du tourisme. L'Etat souhaite valoriser le patrimoine des cités historiques de la route de la soie (Boukhara, Khiva, Samarkand) et accueillir un nombre croissant de touristes internationaux et régionaux. D'importants contrats ont été signés dans ce domaine à l'occasion de la visite du président Mirziyoev à Paris en octobre 2018. Les autorités de Tachkent prêtent également une grande attention à l'essor du tourisme intérieur, soutenant les voyages vers les hauts lieux de la culture nationale, une politique très positivement perçue par la population.

*

* *

[7] J. Thorez, « La "nouvelle route de la soie" : une notion porteuse d'illusion », *Questions internationales*, 2016, n° 82, pp. 33-41. Voir également le chapitre de T. Sollogoub et T. Pasquet dans ce volume.

Aussi bien sur le plan intérieur que sur le plan international, l'Etat ouzbékistanais prend ses distances avec la politique menée par l'ancien président, ce qui assure à Chavkat Mirziyoev une réelle popularité. Les autorités célèbrent néanmoins avec emphase la figure d'Islam Karimov. A Tachkent, l'ancien palais présidentiel a été transformé en musée consacré à sa personnalité et à son œuvre ; il est principalement visité par des écoliers et des étudiants. Un mausolée a été édifié à Samarkand, sa ville natale. Implanté à proximité de la mosquée Hazrat Khizr, à l'extrémité méridionale d'Afrosyab, l'ancienne ville antique, il est devenu un important lieu de pèlerinage. A la différence du mausolée de Tamerlan ou de la célèbre place du Registan, qui sont des étapes majeures des « voyages sur la route de la soie », il est presque exclusivement fréquenté par des citoyens ouzbékistanais. Quoi qu'il en soit, deux ans après l'accession au pouvoir de Chavkat Mirziyoev, l'Ouzbékistan change rapidement. Son évolution surprend nombre d'observateurs, intéresse particulièrement ses voisins, et suscite d'importants espoirs dans la population[8].

[8] Sitographie : **www.novastan.org, www.kun.uz, www.gazeta.uz, www.ferghana.ru**

Pour citer ce chapitre : Julien Thorez, « L'Ouzbékistan après Islam Karimov, continuité institutionnelle et changements structurels », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n° 241-242, février 2019 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Les échéances démocratiques en Ukraine : une société entre les réformes et la guerre

par Annie Daubenton

Si lors des élections ukrainiennes de 2014 le changement de gouvernement s'est effectué sous la poussée conjuguée de la « révolution de la dignité » et du double conflit avec la Russie au sud et à l'est du pays, les campagnes électorales et les scrutins présidentiel et législatif de 2019 ont l'intérêt, mais aussi la rudesse, d'un bilan d'étape. Ils constituent une évaluation *in vivo* – la première en quatre ans – de l'administration actuelle. La sévérité n'en est donc pas exclue : le conflit ne s'est pas éteint à l'Est, la Crimée est toujours occupée, les hésitations ou les blocages dans les réformes, malgré des avancées, sont retenues à charge contre le pouvoir. L'étape correspond d'ailleurs autant à une évaluation du changement de régime qu'au strict mandat du président Porochenko, et revêt de ce point de vue une double signification.

Crise de confiance

La société a été profondément impactée par le conflit et par la crise qui s'est ensuivie. Menaces et instabilité sont désormais le quotidien des Ukrainiens, avec l'arrivée des déplacés de l'Est et de la Crimée et le durcissement de la compétition économique. La population fait le compte de ses désillusions, sans remettre en cause pour autant l'essentiel : la démocratie, et ce « choix européen » que le conflit avec la Russie a plutôt contribué à renforcer. Elle affirme être prête à défendre sa position en votant plutôt qu'en participant à des manifestations de rue, mais elle met au défi le pouvoir et la plupart des institutions[1].

A tous les niveaux, c'est l'absence de confiance qui s'exprime, à l'égard du chef de l'Etat, du Parlement, du gouvernement, des fonctionnaires, des cours de justice, de la Cour constitutionnelle… Les plus basses évaluations sont réservées aux systèmes judiciaire et bancaire.

Echappent à ce passage au crible les organisations bénévoles, l'Eglise et les forces armées – avec une nette préférence, au sein de ces dernières, pour les bataillons de volontaires (voir le tableau 1). La proximité et le contrôle social direct sont privilégiés, et l'on rappelle au gouvernement les aspirations de la révolution de Maïdan : le désir de justice sociale, de renouvellement des élites, l'entrée de représentants de la société civile au sein du Parlement, la fin de l'intrusion de l'oligarchie[2].

Car le face-à-face n'est pas équitable, Etat et société parachèvent ce qui devait être leur mue à des rythmes différents. La société a été contrainte aux changements qui ont entraîné perte de stabilité, de pouvoir d'achat, d'emplois, émigration plus ou moins choisie... Les « élites » (dirigeants ou hauts responsables) se sont de leur côté plutôt bien adaptées aux temps nouveaux, remettant leur évolution à plus tard.

[1] Institut international de sociologie de Kiev, « Socio-political situation in Ukraine », **http://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=news&id=784**, diapositive 19.

[2] Sondage du Fonds d'initiatives démocratiques, août 2018, **https://dif.org.ua/article/za-pivroku-do-viboriv-reytingi-kandidativ-i-partiy-motivatsii-viboru-ochikuvannya-gromadyan**

Tableau 1
Degré de confiance des Ukrainiens dans les institutions publiques

	Aucune confiance	Plutôt pas confiance	Plutôt confiance	Totalement confiance	Difficile de répondre
Le Président	50,8	29,8	11,3	2,5	5,5
La Rada	54,6	31,0	9,4	0,9	4,1
Le gouvernement	50,4	30,3	12,3	1,4	5,6
L'appareil d'Etat	50,8	34,5	7,4	1,2	6,1
Les forces armées	16,9	16,9	41,7	15,5	8,9
La garde nationale	18,1	19,7	38,7	9,9	13,6
La police nationale	22,4	33,0	27,7	5,2	11,7
Les services de sécurité (SBU)	24,2	29,1	26,1	6,1	14,6
Le parquet	41,0	36,3	10,0	1,6	11,0
Le système des cours	49,6	34,7	6,0	1,7	8,0
La Cour suprême	43,2	32,0	8,5	2,1	14,3
La Cour constitutionnelle	41,5	30,4	10,5	1,8	15,9
Le bureau anticorruption (Nabu)	35,0	28,1	15,7	1,4	19,8
Le parquet spécialisé anticorruption (SAP)	34,8	29,5	12,4	1,1	22,2
L'agence prévention de la corruption (NAZK)	36,0	27,2	11,2	1,3	24,3
La nouvelle police de patrouille	21,9	27,2	30,6	4,6	15,7
Les médias ukrainiens	17,4	29,8	38,1	2,9	11,9
Les médias russes	56,6	24,9	4,6	0,6	13,3
La banque nationale d'Ukraine	40,5	35,7	12,8	1,3	9,7
La banque de commerce	44,6	35,6	9,3	1,3	9,2
Les syndicats	31,2	26,1	17,6	2,3	22,8
Les partis politiques	46,6	33,4	9,0	1,3	9,8
Les organisations civiles	15,8	21,4	38,2	5,2	19,4
Les médias occidentaux	20,4	22,6	26,6	3,1	27,3
L'Eglise	11,3	14,7	42,1	19,0	12,9
Les bataillons volontaires	14,4	17,7	38,0	12,0	18,0
Les organisations de volontaires	7,3	13,9	48,7	16,5	13,6

Source : **http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_06_press_release_ua.pdf** (tableau simplifié). Recherche menée par le service sociologique du Centre Razumkov du 1er au 6 juin 2018. 2 018 répondants âgés de 18 ans et plus ont été interrogés dans toutes les régions d'Ukraine, à l'exception de la Crimée et des territoires occupés de Donetsk et Lougansk selon un échantillon représentatif. Traduction : Annie Daubenton.

Les paradoxes qui découlent de cette asymétrie se multiplient à l'envi. La population accorde un faible crédit à l'honnêteté des suffrages à venir mais affirme vouloir y participer, elle critique les médias « achetés », « manipulés », mais recourt massivement à ces derniers pour se faire une opinion, et consulte peu les médias indépendants[3] : elle remet en cause les institutions dans leur fonctionnement actuel, mais ne se retire pas du champ politique.

Parallèlement, la violence du choc avec la Russie voisine a bouleversé le processus identitaire en cours, renforçant le lien avec la citoyenneté ukrainienne et contribuant à l'affaissement d'une identité soviétique. Ce changement culturel et politique renforce aussi le soutien à l'indépendance, lié aux sentiments patriotiques qui se développent dans le

[3] NGO Detector Media, « Main trends in media coverage of socio-political processes in Ukraine in 2014-2017 », Kiev, 2017.

pays (82 % des Ukrainiens s'estiment patriotes, 85 % à l'Ouest, 79 % au Sud, 76 % à l'Est)[4] : une augmentation spectaculaire, en dépit du mécontentement généralisé.

Bouleversements dans le monde politique

La scène politique a profondément changé au cours de la dernière année : les forces se sont réorganisées dans la perspective des scrutins à venir. Depuis 2014, le système fonctionnait autour de deux pôles majeurs : d'un côté les partis de la coalition parlementaire (principalement le Bloc Petro Porochenko, le Front populaire de l'ancien Premier ministre Arseni Iatseniouk, la Patrie d'Ioulia Timochenko, le Parti radical d'Oleh Liachko, l'Entraide d'Andriy Sadovyi), de l'autre le Bloc d'opposition dont le poids a décru après l'annexion de la Crimée et le conflit dans le Donbass[5]. L'éclatement s'est produit dans chacun de ces ensembles.

On assiste à un effritement de l'image des personnalités ou des formations qui avaient créé la surprise en 2014, comme le parti de sensibilité chrétienne-démocrate de Sadovyi, le maire de Lviv. Le Front populaire s'autonomise, mais reste au sein de la coalition et du gouvernement (Arsen Avakov, qui en est membre, est un ministre de l'Intérieur très influent), hésitant à prendre part à la présidentielle. Ioulia Timochenko, qui a rapidement quitté la coalition et s'est ralliée un temps à l'ancien président géorgien Mikheil Saakachvili, propose désormais un « nouveau cours » économique et social, une démarche qui n'est pas exempte de populisme.

Le Bloc d'opposition, résolument orienté vers Moscou, cherche également un nouveau souffle, avec le slogan « Faire la paix ». Il se fragmente en tendances qui relèvent surtout du regroupement d'intérêts autour de figures politico-oligarchiques dominantes avec d'un côté Rinat Akhmetov, qui reste l'homme le plus riche du pays et continue de jouer sur tous les tableaux, de l'autre le groupe formé par Dmytro Firtash, Serhiy Lyovochkine et Iouri Boiko, lié à la distribution du gaz et propriétaire d'Inter, la chaîne de télévision la plus influente. Ce sont tous d'anciens membres du Parti des régions de l'ex-président Ianoukovitch. Sous les auspices de Viktor Medvedtchouk, l'éminence grise en Ukraine du président Poutine, cet ensemble se retrouve autour du candidat Iouri Boiko. Dans cet alignement, il faut également compter avec le puissant industriel du Donbass Sergei Taruta.

Si ces groupes ont perdu une partie de leurs atouts économiques avec le changement de gouvernement, ils ont conservé leur entregent politique. C'est également le cas d'Igor Kolomoiski, devenu brièvement gouverneur de la région de Dniepropetrovsk en 2014, puis contraint à démissionner avec fracas après la mise au grand jour de ses malversations financières ; ce milliardaire met depuis ses amples ressources à la disposition de nouveaux ou anciens talents, surtout ceux qui combattent Petro Porochenko.

[4] Rating Group Ukraine, « Dynamique du sentiment patriotique chez les Ukrainiens » (en ukrainien), août 2018, **http://ratinggroup.ua/research/ukraine/dinamika_patrioticheskih_nastroeniy_ukraincev_avgust_2018.html** ; Fonds d'initiatives démocratiques, « What are Ukrainians thinking about ? », **https://dif.org.ua/en/article/what-are-ukrainians-thinking-about-professor-haran-explains654_uiyry**

[5] Centre Razumkov, « Ukraine's party system evolution : 1990-2017 », **http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017_PARTII_eng.pdf**

Tableau 2
Sensibilités politiques de la population ukrainienne par région (en %)

	Ouest	Centre	Sud	Est
Ecologique (vert)	4,0	1,8	5,3	2,8
Communiste	0,4	1,7	2,5	2,1
Libéral	2,5	5,7	4,1	2,3
National-démocrate	27,9	12,7	13,2	13,8
National-radical	4,8	2,8	1,2	2,3
National-communiste	0,2	1,0	0,4	1,7
Position comprenant l'idée de réunir l'Ukraine à la Russie	0,6	1,0	6,6	5,4
Social-démocrate	2,5	9,7	5,3	10,1
Socialiste	0,8	2,5	4,1	6,2
Chrétien-démocrate	5,5	2,3	0,4	0,6
Autre	1,7	3,4	2,5	2,1
Aucune	9,1	8,3	9,5	12,2
Je ne m'oriente pas dans les courants politiques	21,4	28,8	19,8	20,8
Difficile de répondre	18,6	18,3	25,1	17,6
Total	100	100	100	100
Existe-t-il en Ukraine un parti qui corresponde à cette orientation ? (évolution de 2011 à 2018, en %)				
	Novembre 2011	Novembre 2014	Novembre 2016	Juin 2018
Oui	62,5	61,8	53,4	39,6
Difficile de répondre	12,1	15,3	15,4	21,8
Non	25,4	22,8	31,2	38,6

Source : **http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/presreliz-tsentru-razumkova-ideolohichni-oriientatsii-hromadian-ukrainy**. Sondage national mené par le service sociologique du centre Razumkov du 21 au 27 juin 2018 dans toutes les régions d'Ukraine à l'exception de la Crimée et des territoires occupés des oblasts de Donetsk et Louhansk. 2 021 répondants âgés de 18 ans et plus ont été interrogés. L'erreur théorique de l'échantillon ne dépasse pas 2,3 %. Traduction : Annie Daubenton.

Mais alors que les partis et les « leaders » se multiplient, le spectre politique rétrécit. Selon la sociologue Iryna Bekeshkina, seuls 40 % de ceux qui font part de leur orientation idéologique ou politique estiment qu'il existe en Ukraine un parti correspondant à leur choix ; 62 % souhaiteraient « un autre candidat »[6].

Les campagnes électorales témoignent des permanences qui ont subsisté depuis que le pouvoir a changé de mains : les mêmes forces oligarchiques cofinancent les partis ou les candidatures fantômes, la publicité politique règne toujours, l'achat opportun de chaînes de télévision ou de ressources administratives perdure, des sondages sont encore commandés pour servir de marchepied aux candidats des futures législatives... Le changement trop tardif de la composition de la Commission électorale centrale, censée refléter davantage la situation politique actuelle et éloigner les forces de l'ancien régime, n'est pas non plus propre à rassurer l'électorat.

Les adhésions se font alors plutôt par défaut. La position à l'égard de la Russie est devenue un déterminant majeur du vote : les candidats proches de Moscou sont immédiatement identifiés comme tels. En première place figurent Iouri Boïko ou Vadim Rabinovitch, une

[6] I. Bekeshkina, « We've never had this kind of existential political crisis before », **https://ukrainianweek.com/Society/216145**

proximité (et un soupçon) à laquelle n'échappent ni Ioulia Timochenko ni Petro Porochenko, héritage pour la première des accords gaziers passés avec Vladimir Poutine en janvier 2009, et pour le second de la signature des impopulaires accords de Minsk[7].

L'argument de la guerre contribue à rendre le débat politique difficile, et inhibe les critiques de ceux qui sont soucieux de ne pas contribuer à affaiblir un Etat déjà atteint. La crise de la représentation joue dans les deux sens : la société ne se retrouve plus dans ses élus, et les politiques éprouvent des difficultés à identifier les arguments sur lesquels s'appuyer. Des aspirations contradictoires se font entendre entre ceux qui veulent construire l'Etat et ceux qui œuvrent à construire la nation, les premiers donnant priorité à la lutte contre la corruption, les autres insistant sur le renforcement de l'identité nationale et la réduction de l'influence russe[8].

Bien élu en 2014, Porochenko a réduit l'argumentaire à « l'armée, la langue, la foi ». Il préfère mettre en avant l'engagement du pays vers l'UE et l'OTAN, plutôt que revenir sur les promesses de 2014, très ambitieuses au regard de la réalité actuelle. Le pouvoir est confronté à son propre bilan. De l'Union européenne, il a obtenu l'accord d'association et la suppression des visas de court séjour ; du Parlement, le renforcement du statut de la langue ukrainienne. Est venu s'ajouter à sa déclaration de candidature, comme un miracle, la reconnaissance par le patriarcat de Constantinople d'une église orthodoxe ukrainienne, ouvrant la voie à l'autocéphalie, le troisième pan de son slogan.

Des réformes en demi-teinte

En matière de réformes, si la plupart des experts s'accordent sur le fait que le pays en a fait davantage en quatre ans qu'en plus de vingt années d'indépendance[9], le tableau reste mitigé.

Sous la pression des partenaires occidentaux et de la société civile, le pouvoir a initié d'importantes réformes structurelles dans le domaine de l'éducation, des soins de santé, de l'administration publique, contribuant à rendre les marchés publics plus transparents (avec l'adoption du système ProZorro pour la passation de marchés en ligne), tandis que l'ensemble des hauts fonctionnaires doivent se plier à une déclaration électronique de leurs avoirs.

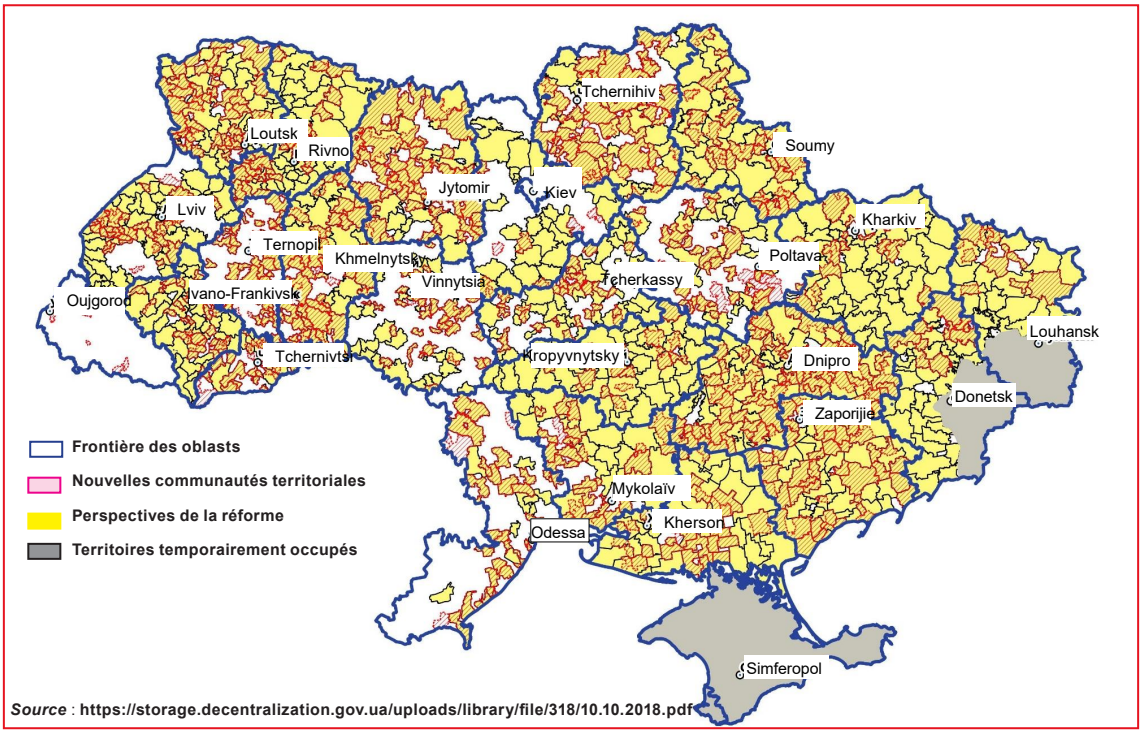
Ces avancées ont toutefois été entachées de retards, de retours en arrière ou de blocages qui trahissent les marques de l'ancien régime, les hésitations du nouveau pouvoir, la mainmise des groupes politico-oligarchiques. Ainsi, si la procurature a perdu certaines des fonctions punitives et de surveillance héritées de l'Union soviétique, elle reste un puissant instrument entre les mains de l'administration présidentielle. Les défaillances – actives ou passives – de la justice ont été dramatiquement mises en lumière lors de la série d'actions violentes contre

[7] Institut international de sociologie de Kiev, « Dans quelle mesure la Russie est-elle intéressée à en faire le prochain président ? », **http://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=783&page=1&t=1**, diapositive 13.

[8] B. Jarabik, T. de Waal, « Ukraine reform monitor : March 2018 », **http://carnegieendowment.org/2018/03/27/ukraine-reform-monitor-march-2018-pub-75909**

[9] **https://prm.ua/usi-mizhnarodni-eksperti-tverdyat-shho-petro-poroshenko-zrobiv-bilshe-nizh-usi-prezidenti-ukrayini-za-24-roki-oleksandr-pashaver/**

Carte 4
Nouvelle organisation administrative de l'Ukraine



Source : **https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/318/10.10.2018.pdf**

les militants de la société civile, provoquant la mort de Kateryna Handzyuk qui dénonçait la corruption de la police dans la région de Kherson.

Maintes fois exigée des partenaires occidentaux, la lutte contre la corruption de haut niveau peine également à se rendre convaincante. Les conflits entre les instances qui en ont la charge, le Bureau national anticorruption (Nabu), le parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAP) et le procureur général d'Ukraine Iouri Loutsenko, en cherchant à protéger certains hauts fonctionnaires, ont contribué à anéantir les efforts. Plusieurs exigences exprimées place Maïdan, comme le procès de l'ex-président Ianoukovitch ou l'enquête sur les victimes du centre de Kiev de février 2014, n'ont encore donné aucun résultat.

Parmi les réformes encourageantes figure celle de la décentralisation, qui a introduit un nouvel équilibre budgétaire entre le centre et les régions. Une partie des impôts reste dans les communes fusionnées, qui doivent assurer de nombreux services jusqu'alors dévolus à l'Etat central comme l'éducation, la santé ou l'entretien des routes. Les budgets de certaines communes se sont ainsi renfloués dans des proportions inédites[10]. Lancé en 2014 et revigoré par le Premier ministre Volodymyr Groysman qui en a fait sa priorité, le mouvement contribue à réactiver la démocratie locale, à valoriser les initiatives de terrain et donc à faire émerger de nouveaux acteurs politiques.

[10] Voir G. Milbradt, « Decentralization changes how people think », **https://ukrainianweek.com/Politics/216775** et OCDE, « Maintaining the momentum of decentralisation in Ukraine », *OECD Multilevel Governance Studies*, OCDE Publishing, Paris, 2018, **https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/maintaining-the-momentum-of-decentralisation-in-ukraine_9789264301436-en#page1**

Guerre hybride, nouveaux fronts

Les menaces au pourtour du pays ont pris de nouvelles formes ou ont contribué à consolider les anciennes. Le 11 novembre 2018, des « élections » illégales se sont tenues dans les territoires du Donbass aux mains des séparatistes soutenus militairement par Moscou. De son côté, Kiev a tenté à plusieurs reprises de mettre à jour l'état exact de ses relations avec son voisin de l'Est en déclarant ces territoires « occupés par une puissance étrangère » en février 2018, puis en mettant fin par décret en décembre au traité d'amitié entre l'Ukraine et la Russie (signé en 1997).

Mais un autre conflit, d'abord latent, s'est ouvert avec la mise en service du pont de Kertch. Long de dix-huit kilomètres, il relie la Crimée au littoral russe. Or sa faible hauteur ne permet pas le passage des cargos aux normes internationales. Positionné à l'entrée de la mer d'Azov, il a d'emblée contribué à assécher le trafic avec les ports ukrainiens de Marioupol et Berdiansk. Le contrôle exercé par la Russie sur ce qui devient ainsi une enclave maritime facilite en revanche le transfert en mer d'Azov de ses bateaux lance-missiles stationnés en mer Caspienne. Moscou tente ainsi d'établir un nouvel état de fait après l'annexion en mars 2014 de la Crimée, considérant les eaux du pourtour comme ses eaux territoriales et agissant à son gré, un fait illégal au regard du droit international.

Ce conflit « caché » a éclaté au grand jour le 25 novembre 2018, quand des navires russes ont menacé et arraisonné des bateaux militaires ukrainiens. Kiev a tenté de remobiliser l'attention internationale, en déclarant l'introduction de la loi martiale sur une partie du territoire. Le traité signé en 2003 avec la Russie qui avait déclaré la mer d'Azov « eaux intérieures historiques » communes aux deux Etats s'est révélé être un piège : il prive l'Ukraine de bases juridiques pour faire appel au droit international. Malgré la tiédeur des réactions témoignant une nouvelle fois d'une certaine « fatigue occidentale » à l'égard du conflit, la situation à Kertch repose la question non résolue de la Crimée. En outre, misant sur un changement de pouvoir à Kiev, Vladimir Poutine a déclaré suspendre sa participation aux réunions en « format Normandie » jusqu'à l'élection présidentielle ukrainienne de 2019[11].

*

* *

L'Ukraine paye cher sa sortie de la sphère d'influence russe, d'autant qu'elle doit faire face à la nouvelle menace du gazoduc Nord Stream 2 qui pourrait contourner son territoire[12]. Elle contribue toutefois à bâtir, contre vents et marées, un exemple majeur de transformation démocratique dans le monde postsoviétique.

[11] **https://www.kommersant.ru/doc/3799870**

[12] A. Aslund, « Kremlin aggression in Ukraine : The price tag », Atlantic Council, 19 mars 2018, **https://www.jstor.org/stable/resrep16775**

Pour citer ce chapitre : Annie Daubenton, « Les échéances démocratiques en Ukraine : une société entre les réformes et la guerre », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n° 241-242, février 2019 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

L'avenir du triangle Russie-Chine-Etats-Unis : la Russie choisit l'Asie

par Jacques Lévesque

L'annexion de la Crimée, et plus encore la guerre du Donbass, avaient suscité une dégradation sans précédent des relations chaotiques de la Russie avec les Etats-Unis et le monde occidental, donnant un nouvel élan au partenariat stratégique entre Moscou et Pékin. Cette dégradation et ses conséquences se sont paradoxalement aggravées depuis l'arrivée à la Maison Blanche de Donald Trump, qui s'était fait élire en s'engageant à renverser ce qui est maintenant devenu une tendance de plus en plus lourde.

Les choix actuels de Washington

Le traumatisme causé par l'élection inattendue de ce personnage caricatural qui n'avait cessé de vilipender autant la CIA que le FBI, les élites politiques traditionnelles et l'ensemble des grands médias, à quelques exceptions près, est à l'origine d'une revanche politique dont l'arme principale est le rôle multiforme qu'aurait joué la Russie pour favoriser son élection. Les choses ne se limitent pas à des surenchères verbales comme celle du professeur Paul Krugman, prix Nobel d'économie, chroniqueur fort respecté du *New York Times*, qui a désigné l'actuel gouvernement américain d'« administration Trump-Poutine »[1]. Malgré l'opposition du Président, des sanctions économiques ont été votées à l'encontre de la Russie, pour ingérence dans la vie politique des Etats Unis, à la majorité écrasante des deux chambres du Congrès (pourtant contrôlées par les républicains). L'attentat perpétré en Angleterre contre l'ancien espion russe Sergueï Skripal a entraîné des mesures de rétorsion sans précédent dans des conditions similaires : alors que l'empoisonnement d'Alexandre Litvinienko avait provoqué l'expulsion de trois diplomates russes, Londres en a alors renvoyé vingt-trois. L'OTAN s'est saisi de l'affaire, et son secrétaire général a affirmé que l'attaque contre l'Angleterre – un de ses membres – était une attaque contre l'Alliance. Les Etats-Unis ont expulsé soixante diplomates, suivis par une majorité des autres pays de l'OTAN qui en ont chassé trente-cinq au total, tandis que le Congrès votait de nouvelles sanctions économiques.

L'option d'un rapprochement géopolitique majeur avec la Russie n'est pas simplement une lubie de Donald Trump. Elle a notamment été soutenue par l'ancien secrétaire d'Etat Henry Kissinger, qui estime que la montée en puissance économique et géopolitique de la Chine et le déclin relatif de l'hégémonie mondiale des Etats-Unis exigent des accommodements substantiels avec la Russie sur la base de ses intérêts. Mais tout va dans le sens contraire.

[1] Voir *New York Times,* 9 janvier et 20 février 2017.

Du partenariat stratégique vers une alliance Russie-Chine ?

La dégradation qui vient d'être évoquée a donné une formidable impulsion à ce qui est désigné depuis 1996 comme le « partenariat stratégique » russo-chinois. Par la promotion de la multipolarité, ce partenariat qui visait à rééquilibrer en douceur l'ordre international, était dirigé contre les Etats-Unis, même si cela n'était pas dit ouvertement. Tant l'Organisation de coopération de Shanghai, qui visait à tenir les Etats-Unis hors de l'Asie centrale, que les ventes massives d'armements modernes russes à la Chine et leurs fréquentes manœuvres militaires conjointes depuis 2005 en témoignaient clairement. Mais la majorité des analystes occidentaux l'estimaient fragile, empreint de méfiance et sans avenir. On soulignait que Moscou évitait de vendre à la Chine ses armements les plus sophistiqués. On invoquait la prépondérance imminente des liens économiques de la Chine avec l'Asie centrale que la Russie entendait maintenir dans sa sphère d'influence. Moscou l'anticipait effectivement avec appréhension. Mais Pékin respectait soigneusement la primauté des intérêts militaires et géopolitiques russes dans cette région. Contrairement aux Etats-Unis qui ont toujours refusé de reconnaître formellement l'Organisation du Traité de sécurité collective qui lie la majorité des pays d'Asie centrale à la Russie, la Chine la reconnaissait, et à l'invitation de Moscou, participait à des manœuvres militaires avec ses membres. Elle n'a jamais envisagé d'établir dans cette région une présence militaire. Les dirigeants chinois ont bien compris que pour la Russie, les considérations géopolitiques et militaires l'emportent sur celles d'ordre économique.

Le nouvel essor que la Chine a voulu donner au partenariat avec Moscou ces dernières années est le résultat du « pivot asiatique » lancé par Barack Obama. Washington cherche à empêcher la suprématie militaire de la Chine – qui a pris le contrôle de plusieurs archipels également revendiqués par des Etats voisins – sur les voies de communication maritimes qui l'entourent. La doctrine militaire officielle des Etats-Unis désigne nommément la Chine et la Russie comme des Etats « révisionnistes de l'ordre international », qui sont les principaux adversaires des Américains.

C'est sur le plan militaire que le renforcement des liens russo-chinois a été le plus spectaculaire. En mai 2015, un an après l'annexion de la Crimée, les deux partenaires ont fait pour la première fois des manœuvres navales conjointes non plus seulement en Asie, mais en Méditerranée. Plus significative encore a été la participation de la Chine aux manœuvres militaires de juillet 2017 dans la mer Baltique, réponse russe à la mise en place par l'OTAN d'un contingent rotatif de mille soldats dans les pays baltes et en Pologne, et aux colossales manœuvres terrestres et navales « Vostok-2018 » en septembre 2018 en Extrême-Orient, qui auraient mobilisé plus de trois cent mille hommes.

C'est probablement cette dimension militaire qui a incité Sergei Karaganov, fondateur et président honoraire du Conseil de politique étrangère et de défense de la Russie, à parler d'une « alliance » (*soyouz* a un sens très fort en russe) *de facto* avec la Chine. En utilisant ce terme que les dirigeants des deux Etats évitent d'employer, Karaganov visait sans doute à occulter l'énorme asymétrie qui existe entre les deux pays. Cette asymétrie conduit des

universitaires américains à affirmer que les rapports sino-russes relèvent du *bandwagoning*[2]. Cette expression du jargon de la théorie des relations internationales désigne le comportement d'un Etat qui s'estime incapable d'équilibrer la puissance d'un Etat voisin et qui choisit de s'y rallier pour partager une partie des fruits de sa puissance. Depuis l'annexion de la Crimée la Russie a été effectivement amenée à faire une série de concessions de divers ordres à la Chine, qu'elle avait jusque-là refusées. Sur le plan militaire elle a finalement accepté de lui vendre des missiles de défense antiaérienne S-400 et des Sukhoi-35, ses avions de chasse les plus performants. Elle a même consenti à ce qu'une partie des pièces majeures soient fabriquées en Chine.

C'est sur le plan économique que l'écart entre les deux partenaires est gigantesque. Et la tendance lourde va dans le sens d'une aggravation de cet écart. Bien avant l'annexion de la Crimée, les deux chefs d'Etat se sont engagés à intensifier leurs échanges économiques et Pékin est devenu le premier partenaire commercial de Moscou[3]. Tout en encourageant cet accroissement, la Russie a néanmoins cherché, et cherche encore, à garder l'Europe comme premier partenaire. Mais elle appelle à un renforcement tous azimuts, non seulement du commerce mais aussi des investissements chinois. Elle souhaite entre autres favoriser par ce biais la mise en valeur de la région extrême-orientale qui a beaucoup souffert économiquement et démographiquement depuis 1991. Des efforts considérables sont faits pour la relancer et pour renforcer ce qu'elle appelle maintenant sa vocation asiatique. Moscou cherche à y attirer les investissements chinois et beaucoup d'autres, en faisant valoir que le centre de l'économie mondiale se dirige irréversiblement vers l'Asie et que la Russie doit s'y ajuster.

La vision russe de l'ordre international en devenir

Le renforcement des liens avec la Chine fait partie de ce que les autorités russes désignent comme le tournant de la Russie vers l'Asie. Il s'appuie sur le nouveau concept de « grande Eurasie », qui remplace celui de « grande Europe » que Vladimir Poutine mettait en avant jusqu'en 2014 afin d'institutionnaliser un cadre de concertation entre l'Union européenne et l'Union économique eurasienne. Le refus de l'Ukraine d'adhérer à cette dernière a conduit Moscou à changer de perspective.

Sergei Karaganov, très proche du pouvoir, s'est fait le principal promoteur et idéologue de cette grande Eurasie. L'objectif qu'il y voit pour la Russie est le contraire du *bandwagoning*. Il relève autant du rêve que de la réalité. Karaganov écrit :

> « Le vieil ordre mondial est détruit. Il faut commencer à en construire un nouveau. Il relèvera d'une bipolarité souple. Un pôle en sera les Etats-Unis et l'autre la grande Eurasie dont la Chine sera le

[2] Voir S. Charap et *al.*, « The new cold war and the emerging greater Eurasia », *Journal of Eurasian Studies*, n° 9, 2018, pp. 85-93.

[3] L'Union européenne, prise dans son ensemble, occupe toujours cependant la première place.

leader économique, mais dans laquelle il n'y aura pas d'*hegemon*. Pékin sera contrebalancé par Moscou, New Delhi, Tokyo, Séoul, Téhéran, Djakarta et Manille. »[4]

On note que le second pôle inclut deux alliés des Etats Unis : le Japon, qui cherche du fait de ses relations difficiles avec la Chine à se rapprocher de la Russie, et la Corée du Sud, devenue un partenaire économique important qui a refusé de se joindre aux sanctions occidentales. Celles imposées par le Japon n'ont été que symboliques.

S'il s'inquiète comme d'autres de l'absence, en Russie, de réformes susceptibles d'assurer une relance de son économie, Karaganov fait néanmoins preuve d'un triomphalisme étonnant. Il affirme ainsi qu'on assiste à « la fin de cinq cents ans de domination de l'Europe et de l'Occident dans les domaines politique, économique et idéologique ». Grâce à la complémentarité de sa puissance militaire et de la puissance économique montante de la Chine, « la Russie a rétabli l'équilibre global de l'ordre international »[5].

La Chine et sa perception de l'état des lieux et de ses liens avec Moscou

Dans un article publié au début de 2016, Fu Ying, présidente du comité des Affaires étrangères du Parlement de la Chine, réfute « les deux principales visions » américaines des relations sino-russes, celle d'un « mariage de circonstance » probablement « voué à une dérive » et celle « d'une alliance antiaméricaine et antioccidentale »[6]. Le refus de parler d'alliance a toujours été plus explicite du côté chinois que du côté russe. Une alliance formelle a quelque chose de contraignant dans la mesure où elle comporte des obligations fortes entre alliés. La Chine comme la Russie veulent garder leur liberté de manœuvre. Vladimir Poutine n'aurait pas voulu devoir prendre l'avis de son homologue chinois avant d'annexer la Crimée : il aurait été défavorable. En effet, lors du vote en mars 2014 au Conseil de sécurité de l'ONU visant à condamner l'annexion de la Crimée, la Chine s'est abstenue. Et Pékin a continué d'acheter des armes à l'Ukraine. De son côté, la Russie en vend au Vietnam, qui se renforce ainsi dans le conflit qui l'oppose à la Chine, chacun revendiquant les îles Paracels. Moscou et Pékin ont aussi des visions différentes de la grande Eurasie. Une récente étude chinoise montre clairement qu'aux yeux de Pékin, la dimension économique y prime nettement sur les considérations géopolitiques[7].

En dépit de ces divergences, les autorités chinoises s'attachent à souligner la solidité des relations sino-russes. Dans l'article déjà mentionné, Fu Ying les décrit comme un « modèle de coopération entre puissances majeures » en soulignant que Xi Jinping et Vladimir Poutine se sont rencontrés douze fois en trois ans et que ce dernier est « le chef d'Etat qu'il a le plus fréquenté ».

---

[4] S. Karaganov, « Une année de victoires » (en russe), *Rossiiskaya Gazeta*, 17 janvier 2017 ; voir aussi S. Charap et *al.*, « The new cold war and the emerging greater Eurasia », art. cité.

[5] S. Karaganov, « Une année de victoires », art. cité, et « A world in store : Foreign policy on the way to the future », *Russia in Global Affairs*, n° 2, 2018.

[6] Fu Ying, « How China sees Russia », *Foreign Affairs*, janvier/février 2016.

[7] Ka-Ho Wong, « A comparative study of the greater Eurasian partnership : The Chinese and Russian perspectives », 1er juin 2018, **www.greater-europe.org/archives/5160**

Perspectives d'avenir

L'appartenance à l'Europe et au monde occidental a longtemps été le premier choix de la Russie, l'intensification de ses relations avec la Chine étant un positionnement de repli. Ce fut manifeste pendant les années 1990 et au cours des trois premières années de la présidence de Vladimir Poutine, qui vit dans les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis l'occasion d'une refondation des relations avec Washington sur la base d'une guerre commune contre le terrorisme et d'une coopération militaire dans la guerre d'Afghanistan, pour laquelle il facilita l'ouverture de bases américaines en Asie Centrale. L'Organisation de Shanghai qu'il venait de fonder avec la Chine fut mise à l'arrière-plan. En 2001-2002, il laissa passer sans réagir le retrait américain du traité ABM[8] et le feu vert donné par Washington à l'inclusion des Etats baltes dans l'OTAN, comme s'il s'agissait de séquelles d'un passé révolu.

C'est au début de 2005, lors de la « révolution orange » en Ukraine, qui a bénéficié d'une impressionnante couverture médiatique occidentale et d'un soutien multiforme, que s'est enclenché le second renversement de la politique extérieure de Poutine et le nouvel élan du partenariat avec la Chine[9]. Le président russe a souligné en février 2007 à Munich que la promesse de George W. Bush d'une adhésion rapide de l'Ukraine à l'OTAN avait été le principal facteur aggravant. Le renversement du régime ukrainien en 2014 ainsi que la perspective pour Moscou d'une nouvelle marche de l'Ukraine vers l'OTAN et d'une annulation du bail de la flotte militaire russe en Crimée ont conduit à la situation actuelle.

Pour renverser le cours des choses, il faudrait des concessions occidentales significatives sur des enjeux géopolitiques majeurs pour la Russie : un règlement du conflit du Donbass sur la base des accords de Minsk (dont les termes sont plus avantageux pour la Russie que pour l'Ukraine) ou des assurances de non-adhésion de l'Ukraine à l'OTAN. Elles sont impensables dans les conditions actuelles, qui vont dans le sens contraire et pour longtemps. Avec la prise de contrôle de la Chambre des représentants du Congrès américain par le Parti démocrate, il faut s'attendre à de nouvelles enquêtes sur la Russie et de nouvelles sanctions toujours difficilement réversibles par la suite. Un rapprochement entre l'UE et la Russie pourrait atténuer le cours des choses, mais il paraît peu probable.

Quant à la Chine, ses rapports conflictuels avec les Etats-Unis s'aggravent, ils ne se limitent plus à des frictions commerciales et prennent une dimension militaire de plus en plus importante. Jusqu'à une date récente, Pékin a fait preuve d'une grande retenue dans le développement des missiles nucléaires intercontinentaux : il lui suffisait d'être un « sanctuaire ». Les choses pourraient évoluer. En octobre 2018, les Etats-Unis ont annoncé leur retrait prochain du traité sur les Forces nucléaires intermédiaires conclu avec l'URSS en 1987 ; une décision très critiquée par leurs alliés européens. Donald Trump et John Bolton, son conseiller à la sécurité nationale, ont invoqué des violations du traité par la Russie,

[8] Le traité ABM (Anti-ballistic missile) avait été signé par l'URSS et les Etats-Unis en 1972.

[9] Sur ces deux renversements, voir J. Lévesque et Y. Breault, « De la multipolarité et sa tournure "revanchiste" dans la politique internationale de la Russie : ses causes, son cheminement et les options du Canada », *Etudes internationales*, Vol. XLVII, n° 4, décembre 2016.

qui a porté des accusations semblables à l'encontre des Etats-Unis. Plutôt que d'ouvrir des négociations, Donald Trump préfère quitter ce traité en soulignant que la Chine n'y étant pas liée, elle a les mains libres pour développer ce type d'armement.

Tout se passe comme si les Etats-Unis s'estimaient encore capables de maintenir une hégémonie mondiale. En novembre 2018, dans un rapport alarmiste qui se veut mobilisateur, la National Defence Strategy Commission créée par le Congrès a recommandé une augmentation de 5 % du budget déjà colossal de la Défense, arguant que « si les Etats-Unis avaient à combattre la Russie dans les Etats baltes ou la Chine dans une guerre contre Taïwan, ils pourraient faire face à une défaite militaire décisive »[10].

On voit bien là comment les Etats-Unis réunissent la Russie et la Chine... Il y a donc tout lieu de s'attendre à une poursuite du renforcement des liens entre Moscou et Pékin.

[10] « National defense strategy of the United States of America », Department of Defense, Washington, 2018, **https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf**

Pour citer ce chapitre : Jacques Lévesque, « L'avenir du triangle Russie-Chine-Etats-Unis : la Russie choisit l'Asie », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n° 241-242, février 2019 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Deuxième partie

L’Eurasie en perspective

L'impact de la crise ukrainienne en Asie centrale : quelle évolution depuis 2014 ?

Olivier Ferrando

Le 10 mars 2015, le ministre britannique des Affaires étrangères, Philip Hammond, déclarait : « les agissements du président Poutine [en Ukraine] [...] minent fondamentalement la sécurité des nations souveraines », faisant ainsi écho aux préoccupations des voisins de la Russie et à l'opinion des pays occidentaux sur la récente annexion de la Crimée et l'ingérence russe à l'est de l'Ukraine. En effet, en gagnant des positions stratégiques sur la mer Noire et en renforçant sa popularité à domicile, Vladimir Poutine « pourrait s'aliéner l'autre partie de son étranger proche traditionnel », désormais traversé par un sentiment d'inquiétude et de réserve vis-à-vis de la Russie[1]. Quatre ans après l'annexion russe de la Crimée, que peut-on dire de l'impact de la crise régionale ukrainienne sur les relations entre la Russie et l'Asie centrale ?

2014 : l'année de toutes les craintes

L'ingérence russe en Ukraine a eu pour effet immédiat de raviver les tensions interethniques en Asie centrale et l'existence – réelle ou fantasmée – de projets séparatistes, notamment au Kazakhstan. L'attitude du Kremlin incitait en effet à réfléchir sur la menace que représentait le revirement de sa politique étrangère, désormais fondée sur le droit et le devoir de protéger les Russes de l'étranger contre un pouvoir violent et illégitime.

Au Kazakhstan, l'annexion de la péninsule de Crimée a écorné l'image d'une Russie perçue jusqu'alors comme un partenaire fiable et prévisible, et a ravivé les craintes du séparatisme. Le nord du pays, où se concentre précisément la population russe, a pu être présenté en 2014 comme la prochaine cible potentielle du président Poutine[2]. La minorité russe compte pour 23,7 % de la population nationale, mais cette proportion s'élève à 50,4 % pour la province du Nord-Kazakhstan, frontalière de la Russie[3]. Pourtant, la répétition du scénario criméen y reste à ce jour peu probable. Le nord du Kazakhstan n'a pas la même importance symbolique et stratégique que la Crimée pour la Russie et sa population. De plus, à la différence de Kiev qui a connu des tensions récurrentes avec Moscou depuis la « révolution orange », Astana a toujours pris soin d'entretenir des relations de bon voisinage avec la Russie. Si des associations de la société civile ont pu promouvoir par le passé un rattachement à la Russie des populations russophones du nord du Kazakhstan, il n'existe

[1] Bayram Balci, « In taquing Crimea, Putin will lose Central Asia and the Caucasus », *Foreign Policy Journal*, 24 mars 2014.

[2] P. Stronski, « Kazakhstan at twenty-five : Stable but tense », Carnegie Endowment for International Peace, 4 février 2016, p. 2.

[3] Données du dernier recensement de population de 2009. Cinq des sept régions administratives frontalières de la Russie abritaient une minorité russe supérieure à 30 % de la population régionale : Akmolinsk (35,8 %), Pavlodar (38,8 %), Kazakhstan oriental (40,2 %), Kostanaï (43,0 %) et Nord-Kazakhstan (50,4 %).

plus aujourd'hui d'organisation soutenant un processus séparatiste[4]. Enfin, d'un point de vue géopolitique, contrairement à l'Ukraine, la signature d'un accord d'association avec l'Union européenne n'est pas d'actualité pour le Kazakhstan, pas plus qu'un projet d'intégration à l'OTAN, tous deux perçus comme une menace par le Kremlin.

Ce qui importait en 2014 n'était pas la probabilité qu'un scénario ukrainien se reproduise en Asie centrale, mais plutôt les conséquences politiques concrètes de la révolution de Maïdan et la manière dont les décideurs centrasiatiques appréhendaient les événements en Ukraine. La crise a été avant tout perçue en Asie centrale par le prisme de l'instabilité interne et du risque de menace à l'ordre public. Et les mesures prises pour éviter un tel scénario ne se sont pas fait attendre. Dès 2014, deux amendements ont été introduits dans le Code pénal du Kazakhstan, le premier renforçant les peines pour séparatisme, le second sanctionnant la diffusion de rumeurs et de fausses informations. C'est sur la base de ces nouvelles dispositions juridiques qu'un jeune blogueur de la région du Kazakhstan oriental fut arrêté et condamné en novembre 2015 à cinq ans de prison pour avoir sondé les habitants de sa ville sur la crise ukrainienne[5]. Cette préoccupation a également été perceptible dans la nomination en octobre 2014 d'Imangali Tasmagambetov, ancien maire d'Almaty puis d'Astana, à la tête du ministère de la Défense, afin de mener à bien la réforme des forces armées nationales.

Si la politique intérieure du Kazakhstan a reflété en 2014 un sentiment d'urgence face à la crise ukrainienne, sa politique étrangère s'est avérée beaucoup plus prudente. A l'image de celle des autres pays d'Asie centrale, la réaction du Kazakhstan à l'annexion de la Crimée a été relativement ambiguë. De manière générale, les déclarations officielles, y compris les discours du président Nazarbaïev, ont insisté sur la nécessité de respecter le droit international, l'intégrité territoriale et la souveraineté des Etats. Appelant à une solution pacifique et politique, le Kazakhstan a même proposé ses services de médiateur dans le conflit. Pourtant, le communiqué officiel du ministère des Affaires étrangères sur le référendum en Crimée a été plus équivoque. Qualifiant la consultation organisée par la Russie comme « la libre expression de la volonté des habitants de la République autonome », Astana a reconnu de fait à la Russie le droit de protéger ses ressortissants (et ses intérêts nationaux) en Ukraine. Face à la colère du gouvernement ukrainien, le Kazakhstan a été contraint de clarifier sa position, affirmant ne pas reconnaître le référendum ni l'annexion, mais simplement le fait qu'il était probable qu'une majorité de Criméens souhaitaient, pour diverses raisons, rejoindre la Russie. S'efforçant de paraître le plus neutre possible, le Kazakhstan a ainsi développé une approche qualifiée de « politique de neutralité positive », caractérisée par un soutien prudent à Moscou, tout en maintenant des relations avec l'Ukraine[6]. Astana a pris soin d'esquiver les

[4] M. Laruelle, « Why no Kazakh Novorossiya ? Kazakhstan's Russian minority in a post-Crimea world », *Problems of Post-Communism*, Vol. 65, n° 1, 2018, pp. 71-74 ; A. C. Diener, « Assessing potential Russian irredentism and separatism in Kazakhstan's northern oblasts », *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 56, n° 5, 2015, p. 477.

[5] K. Toguzbaev, « V Riddere osuzhden bloger po delu o prizyvah k separatizmu » [A Ridder un blogueur condamné pour incitation au séparatisme], Radio Azzatyk, 18 novembre 2015.

[6] V. Axyonova, « From a security community to a post-Ukraine uncertainty : Security actors and security perceptions in Kazakhstan and Belarus », Hurford Foundation-Carnegie Endowment for International Peace, 2015, p. 6.

questions sensibles telles que la situation à l'est de l'Ukraine ou la reconnaissance du nouveau statut de la Crimée. Lors du vote de la résolution 68/262 de l'Assemblée générale des Nations unies réaffirmant l'intégrité territoriale de l'Ukraine, le 27 mars 2014, le Kazakhstan et l'Ouzbékistan s'abstinrent (tandis que la Russie, le Bélarus et l'Arménie votaient contre). Soucieux de ne froisser ni la Russie ni l'Ukraine, le Tadjikistan, le Turkménistan, le Kirghizstan et l'Azerbaïdjan préférèrent ne pas prendre part au vote.

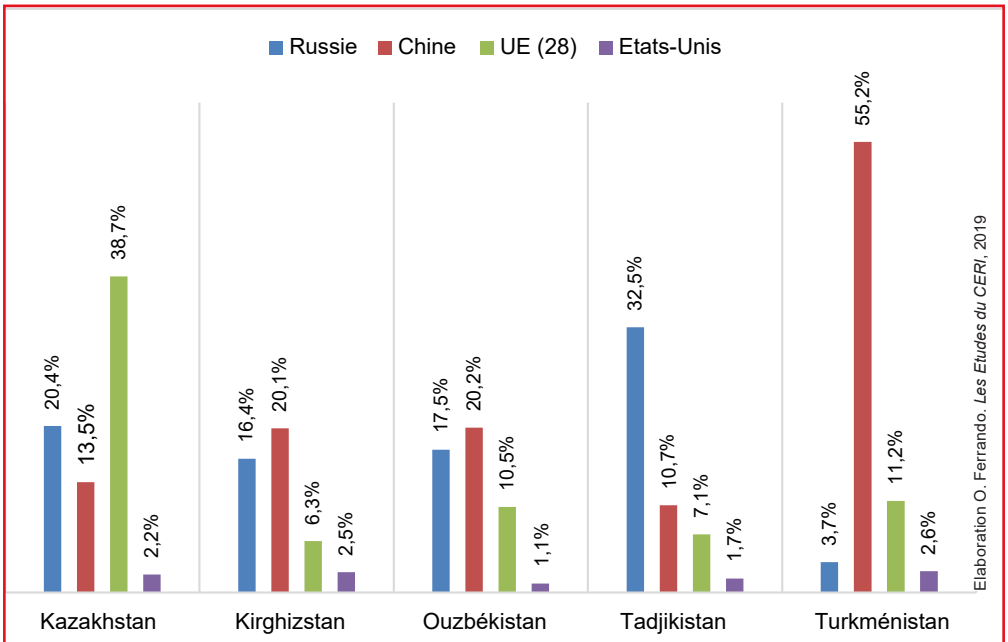
L'évolution des relations entre la Russie et l'Asie centrale depuis 2014

Outre la crainte suscitée d'une répétition du scénario ukrainien au Kazakhstan, la crise a eu un impact retentissant sur le processus d'intégration régionale eurasiatique. En effet, si la naissance d'une union douanière entre la Russie, le Bélarus et le Kazakhstan remonte à 2010, c'est précisément en 2014 que ces trois pays signèrent la création de l'Union économique eurasienne (UEE) à Astana, rapidement rejoints par l'Arménie et le Kirghizstan. Or la première conséquence de la crise fut le refus de l'Ukraine d'adhérer à cette Union, alors qu'elle était censée en être l'un des membres fondateurs. Compte tenu de sa taille, de son poids démographique et de sa capacité économique, sa participation à l'UEE aurait permis d'équilibrer l'hégémonie russe et de donner une légitimité claire au projet d'intégration. Sans l'Ukraine, l'UEE risquait d'être perçue comme un instrument géopolitique visant à consolider l'influence de la Russie sur son étranger proche. Sur ce point, trois des cinq Républiques d'Asie centrale pouvaient se sentir particulièrement vulnérables du fait de la présence, sur leur sol, de l'armée russe : c'est le cas du Tadjikistan, qui abrite la 201e division de l'armée russe, 7 500 soldats représentant le plus gros contingent militaire russe à l'étranger, du Kirghizstan avec la base aérienne de Kant qui abrite depuis 2003, et au moins jusqu'en 2027, la 5e armée de l'air des forces aériennes russes, et du Kazakhstan, où le bail du centre spatial de Baïkonour court jusqu'en 2050. La nouvelle doctrine militaire du Kazakhstan, décrétée en 2017, a entériné la recherche d'une nouvelle stratégie de défense face à un environnement changeant. A la différence de la doctrine de 2011, qui ciblait la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme, le texte de 2017 a introduit le concept de « guerre hybride » définie comme « les moyens d'atteindre les objectifs politiques et stratégiques d'une force militaire intégrée via des moyens non militaires, ainsi que le recours au potentiel d'autres Etats, d'organisations terroristes et extrémistes et de mouvements séparatistes pour déstabiliser la situation sur le territoire national », une référence éloquente mais tacite du type d'opérations à l'œuvre à l'est de l'Ukraine[7].

Un second effet négatif de la crise ukrainienne fut le refus du Kazakhstan d'aller au-delà d'une simple intégration économique. Lors des négociations qui précédèrent le lancement de l'UEE le 29 mai 2014, le Kazakhstan rejeta l'inclusion de toute structure politique, s'opposant ainsi au souhait de la Russie. Une assemblée interparlementaire, comme celles qui existent dans de nombreuses organisations interétatiques, ne put voir le jour au sein de l'UEE en raison du blocage du Kazakhstan. Dans son « Concept de politique étrangère pour la période 2014-2020 »,

[7] A. Gussarova, « Kazakhstan adopts new military doctrine », *Eurasia Daily Monitor Volume*, 23 octobre 2017, Vol. 14, n° 134.

Figure 1
Partenaires commerciaux des Etats d'Asie centrale
(en % du total des échanges), 2017



Source : Commission européenne, Direction générale du commerce, **www.trade.ec.europa.eu**

le ministère des Affaires étrangères du Kazakhstan souligne d'ailleurs le fait que « l'intégration économique eurasiatique doit reposer sur des principes tels que l'inviolabilité de la souveraineté politique et le bénéfice mutuel »[8].

Malgré la création d'un espace économique unique garantissant la libre circulation des biens, des capitaux, des services et des personnes, la Russie n'a pas réussi à reprendre sa position dominante dans les échanges commerciaux avec les pays membres de l'UEE, notamment avec le Kazakhstan dont le premier partenaire en 2017 était l'Union européenne (38,7 % des transactions) devant la Russie (20,4 %) et la Chine (13,5 %). Cela est également le cas du Kirghizstan, dont 20,1 % des échanges étaient assurés en 2017 avec la Chine et 16,4 % avec la Russie (Figure 1). Cette perte d'influence économique peut s'expliquer par une combinaison de facteurs qui ont mis l'économie russe en difficulté : l'absence de réformes structurelles et la chute des prix du pétrole, mais également les sanctions occidentales imposées à la Russie en réponse à l'annexion de la Crimée.

Ces dernières ont eu des répercussions importantes non seulement sur l'économie russe, mais aussi sur les partenaires régionaux de la Russie. C'est notamment le cas du Tadjikistan, pays le plus pauvre d'Asie centrale, qui en est largement dépendant : il détenait en 2008 le record mondial de transferts de fonds par rapport à son PIB (49,3 %). Ces transferts ont

[8] The Ministry of Foreign Affairs. Republic of Kazakhstan, « Foreign policy concept for 2014-2020. Republic of Kazakhstan », 29 janvier 2014.

chuté à 26,9 % en 2016 avant de remonter à 31,6 % en 2017[9]. La dépréciation en 2014 du rouble russe de 45 % par rapport au dollar a également mis les monnaies locales de la région sous pression, entraînant des mouvements d'inflation. La Banque nationale du Kazakhstan a ainsi été contrainte de dévaluer de 19 % sa monnaie nationale en février 2014, et à nouveau de 33 % en août 2015 afin d'entrer dans un régime de changes flottants désormais déterminés par le marché.

Autre conséquence de la récession russe sur la construction eurasiatique : l'incapacité de la Russie à tenir ses engagements financiers. Avant la crise ukrainienne, Moscou avait annoncé allouer jusqu'à 1,2 milliard de dollars pour permettre une intégration plus rapide du Kirghizstan dans l'UEE par la création du Fonds de développement russo-kirghize (FDRK) destiné à promouvoir la modernisation de l'économie kirghize et à la mise aux normes de ses installations frontalières. En 2018, 200 millions de dollars seulement avaient pu être déboursés au titre de subvention pour la construction d'infrastructures, et 226 millions de dollars pour le lancement du FDRK, soit le tiers des fonds annoncés[10].

Les contre-sanctions adoptées en retour par la Russie contre les pays occidentaux ont également fragilisé les relations avec les autres membres de l'UEE. C'est le cas des sanctions qui ont frappé les importations de produits alimentaires de l'Union européenne et de la restauration de contrôles aux frontières, y compris avec ses voisins de l'UEE. Le Kazakhstan et le Bélarus ont refusé de soutenir cette politique pour éviter une escalade du conflit, mais aussi pour des raisons purement économiques, dans la mesure où il s'agissait d'actions unilatérales de Moscou utilisant des mesures non tarifaires – par exemple des réglementations sanitaires. Les sanctions alimentaires imposées à l'Union européenne ont entraîné une dérégulation du fonctionnement de l'UEE favorisant notamment le développement d'activités de contrebande entre l'Union européenne et la Russie via les autres Etats membres de l'UEE[11].

L'évolution des relations entre la Russie et les Républiques d'Asie centrale transparaît enfin dans la position de ces dernières lors du vote des quatre résolutions successives de l'Assemblée générale des Nations unies sur la situation en Ukraine entre 2014 et 2018. Comme nous l'avons vu, la prudence avait été de rigueur en mars 2014. Ce n'était plus le cas en décembre 2016 lors du vote de la résolution sur la situation des droits de l'homme en Crimée qualifiant la Russie de puissance occupante et lui enjoignant de respecter une série de clauses du droit international : le Kazakhstan et l'Ouzbékistan (qui s'étaient abstenus en 2014) s'associèrent à la Russie, au Bélarus et à l'Arménie pour voter contre la résolution, tandis que le Kirghizstan et le Tadjikistan (qui n'avaient pas participé au vote en 2014) furent bien présents cette fois-ci, mais s'abstinrent. Que dire du vote, en décembre 2017, d'une nouvelle résolution sur la situation des droits de l'homme en Crimée, tenant compte de la décision de la Cour internationale de justice (*Ukraine c. Fédération de Russie*), qui vit tous les pays d'Asie centrale (à l'exception du Turkménistan) s'associer au trio Russie-Bélarus-

[9] Données économiques de la Réserve fédérale (Fed) de Saint-Louis.

[10] A.-S. Gast, « Kyrgyzstan and the EEU : A partnership with obstacles », *Policy Brief*, n° 45, Académie de l'OSCE, Bichkek, janvier 2018, p. 8.

[11] A. Libman, « Ukrainian crisis, economic crisis in Russia and the Eurasian Economic Union », *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*, 2015, p. 6.

Arménie dans leur opposition au vote ? La dernière résolution a été votée le 17 décembre 2018 à l'issue de la crise du détroit de Kertch marquant une nouvelle étape dans la démonstration de force de la Russie face à l'Ukraine[12]. Timidement intitulée « Problème de militarisation de la Crimée et de certaines parties de la mer Noire et de la mer d'Azov », la résolution condamne la construction du pont du détroit de Kertch qui facilite la militarisation de la péninsule de Crimée mais également la violation de la liberté de navigation dans la mer Noire, la mer d'Azov et le détroit de Kertch, conformément au droit international applicable. Soucieux de ne pas témoigner un soutien inconditionnel à la Russie dans cette nouvelle violation de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, sur son territoire maritime cette fois-ci, le Kazakhstan et le Kirghizstan se sont abstenus, tandis que l'Ouzbékistan a étonnamment voté contre la résolution. Si la Russie semble avoir perdu son *leadership* économique auprès des pays d'Asie centrale, et ce malgré la création de l'Union eurasienne, elle semble encore disposer de relais puissants au sein des élites nationales centrasiatiques et bénéficier de leur appui politique.

[12] Voir l'introduction d'A. de Tinguy et le chapitre d'A. Daubenton dans ce volume.

Pour citer ce chapitre : Olivier Ferrando, « L'impact de la crise ukrainienne en Asie centrale : quelle évolution depuis 2014 ? », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n° 241-242, février 2019 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Le bilan mitigé des réformes des systèmes de santé dans les pays sud-eurasiens

par Sophie Hohmann

Depuis leur indépendance en 1999, les pays d'Asie centrale et du Caucase du Sud ont connu des évolutions qui ont généré de fortes inégalités socioéconomiques. La détérioration du système de soins et la rupture des approvisionnements qui se sont alors produites ont eu pour conséquence la dégradation des indicateurs de santé. Dès 1992, des réformes impulsées par les organisations internationales ont introduit des standards dans une tentative de rationalisation. Or malgré ces efforts, elles ont finalement contribué à creuser les inégalités d'accès aux soins, dans un contexte de délitement des filets de sécurité soviétiques et de difficultés de financement.

Les conséquences de l'effondrement de l'URSS

Jusqu'aux années 1960, le développement du système de santé soviétique créé après la révolution de 1917 avait généré de véritables progrès en ce qui concerne la baisse de la mortalité, infantile et générale. Dès les années 1970, des difficultés sont devenues manifestes, car ce système théoriquement gratuit et extensif, essentiellement axé sur la prévention des maladies infectieuses et parasitaires, n'a pas su s'adapter à la lutte contre les pathologies chroniques ni aux changements de politiques sanitaires qu'elles exigeaient. Dans une Union soviétique où la priorité était toujours donnée au secteur militaire, l'apparition de ce que l'on a appelé durant la période brejnévienne dite de stagnation le « principe résiduel » – principe selon lequel les programmes sociaux et culturels recevaient ce qu'il restait du budget de l'Etat une fois attribuées les allocations allant à la production – a plongé le système de santé dans une situation irréversible.

La dissolution de l'URSS a laissé un vide institutionnel inédit avec lequel il a fallu composer, sans proposition alternative. La plupart des pays ont dû faire face à une crise sanitaire issue de la rupture des financements et des approvisionnements en médicaments et vaccins, ainsi qu'au départ des médecins d'origine russe, ukrainienne ou bélarusse.

En Ouzbékistan, le budget de santé publique, qui était le plus élevé de toute l'Asie centrale, a décliné de manière très régulière jusqu'en 1997, passant de 5,9 % du PIB au début des années 1990 à 3,3 % en 1997. En Géorgie et en Azerbaïdjan, il s'élevait à moins de 1 % en 1995. L'espérance de vie à la naissance pour les hommes témoigne de cette dégradation. Au Kazakhstan, elle est passée de 64 ans en 1986 à 59 ans en 1995 (comme en Fédération de Russie) : dans ces deux pays elle était en moyenne inférieure de plus de dix années à celle des pays de l'Union européenne. D'autres indicateurs comme la mortalité des hommes (de 15 à 59 ans) ou celle liée aux maladies du système circulatoire ont sérieusement augmenté dans les années 1990. La mortalité infantile a crû elle aussi, malgré la sous-estimation des données disponibles, héritage de l'époque soviétique. Au moment où les réformes s'engagent, le coût et les modalités de l'accès aux soins sont imprévisibles, rompant avec le paradigme de l'officielle gratuité pour tous, même si les paiements informels étaient une constante dès l'époque soviétique.

Tableau 3
Principaux indicateurs démographiques de l'Eurasie

Pays	Population 2016	Urbain 2016	Rural 2016	Indice de fécondité	Taux de mortalité 2015	Esp.de vie à la naissance (total) 2016	Esp. de vie des hommes à la naissance 2016	PIB *per capita* en dollars 2016	PIB en milliards de dollars 2016
Azerbaïdjan	9 705 643	55 %	45 %	1,9	7,0	72,0	69,0	3876	37,8
Arménie	2 998 577	62 %	38 %	1,6	9,3	74,8	71	3606	10,5
Géorgie	3 720 400	54 %	46 %	1,7	11,5	73,6	68,6	3853	14,3
Kazakhstan	17 67 0579	53 %	47 %	2,7	8,9	72	68	7510	137,2
Kirghizstan	6 019 500	36 %	64 %	3,2	6,4	70,7	67	1077	6,8
Tadjikistan	8 547 400	27 %	73 %	3,4	5,7	71	68	795	6,9
Turkménistan	5 400 000	51 %	49 %	2,3	7,8	67,8	64	6389	36,2
Ouzbékistan	31 600 000	37 %	63 %	2,5	7	71,3	68,6	2110	67
Féd. de Russie	146 544 700	74 %	26 %	1,7	13,1	71,6	66,5	8748	1285
France	*66 991 000*	*82 %*	*18 %*	*1,9*	*8,9*	*82,3*	*79,2*	*36854*	*2465*

Sources : **demoscope.ru** et Banque mondiale, élaboration de Sophie Hohmann

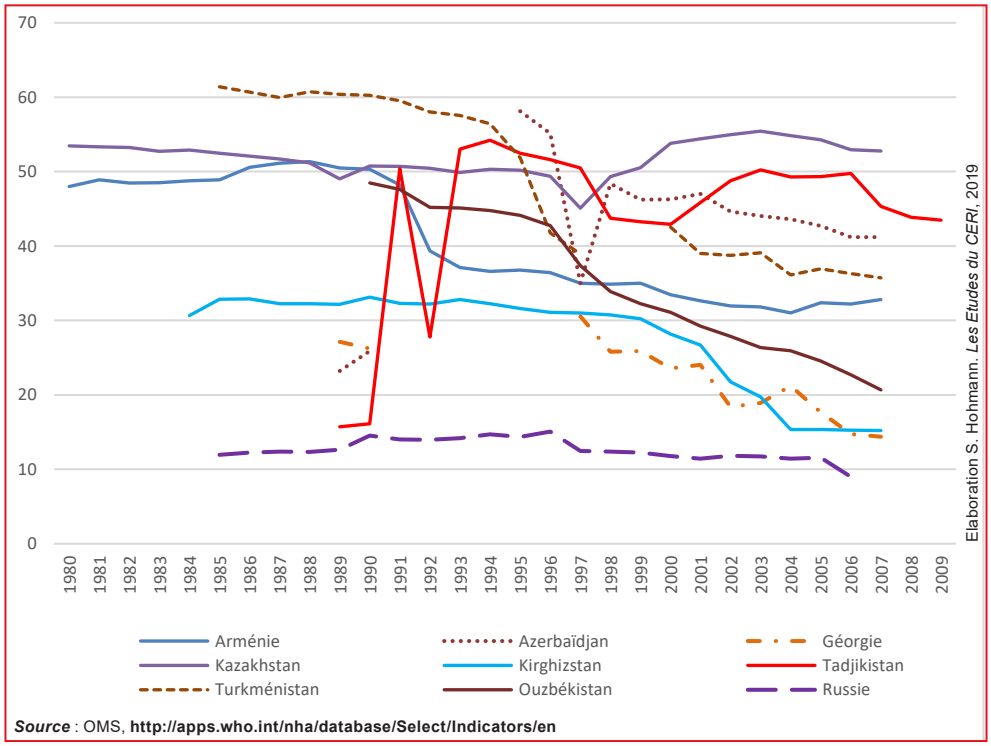
Réformer un système de santé essoufflé

Les réformes, qui ont débuté au cours des années 1990, se sont effectuées à des rythmes différents selon les Républiques, mais ont eu pour point commun d'être impulsées par deux grands organismes internationaux : la Banque mondiale et l'Usaid. Une première vague de réformes a été lancée en 1993 en Arménie et au Tadjikistan, en 1994 en Azerbaïdjan, en 1995 en Géorgie, au Kazakhstan et au Turkménistan, et en 1996 en Ouzbékistan et au Kirghizstan, suivie par une deuxième phase de restructuration à la toute fin des années 1990 et une troisième dans les années 2000. Les grandes recommandations préconisées portaient sur la décentralisation du système de santé, sur la promotion d'un secteur privé et sur la restructuration des soins de santé primaire[1] (Figure 2) autour du médecin de famille [*semejnij vrač*] – qui s'apparente à notre médecin généraliste. Ce concept était considéré comme l'une des clés de la mise en œuvre des standards internationaux et de la rationalisation des systèmes de santé. Ces réformes ont officialisé le paiement à l'acte médical et ont donc fixé une tarification pour la consultation ; elles ont défini un premier « panier » de soins considérés comme de base, gratuit pour certaines catégories de la population, dans la perspective de l'étendre à une plus large frange.

L'Arménie, gravement touchée par le séisme de Spitak en décembre 1988 puis par la guerre du Haut-Karabagh (1988-1994), a été le premier pays de l'ex-URSS à proposer à partir de 1993 une formation de médecin de famille. A la différence des autres pays, le rôle de la diaspora et de l'aide financière aux infrastructures médicales y est important ; mais cette aide, qui dépend de logiques régionales et clientélistes, n'est pas homogène. En Azerbaïdjan, les paiements à l'acte qui existaient déjà de manière informelle ont été officialisés en 1994 puis

[1] Les soins de santé primaire désignent les soins de base ou de premier échelon.

Figure 2
Unités de soins primaires pour 100 000 habitants

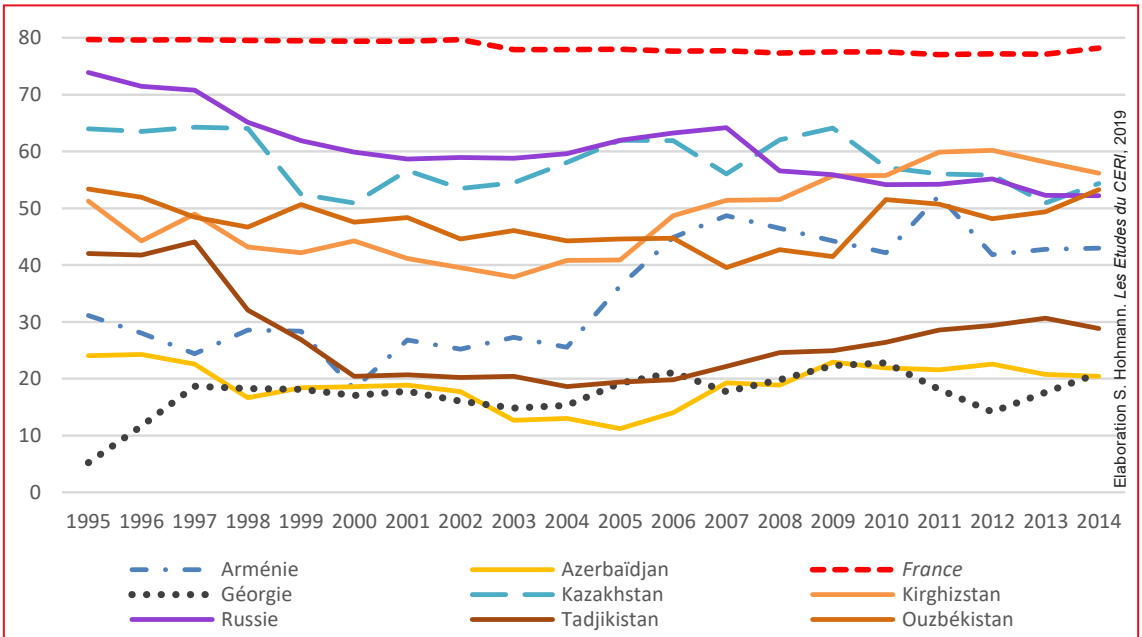


Source : OMS, **http://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en**

à nouveau en 1998. Une nouvelle vague de réformes en 2008 a instauré une assurance médicale obligatoire et un panier de soins de base, et a amélioré la qualité du système de soins primaires, qualifiés de sous-développés dans les documents de présentation des réformes. Dans ces deux pays, l'Etat est officiellement resté, à des degrés divers, un acteur majeur du financement du système de santé. Pourtant les données témoignent d'une tout autre réalité : dans le total des dépenses du secteur, les dépenses publiques ne représentaient en 2014 que 19,3 % en Azerbaïdjan contre environ 40 % en Arménie, quand dans le même temps elles étaient légèrement inférieures à 80 % en France en 2014 (Figure 3). Les financements sont de plus en plus pris en charge par les ménages et indirectement assumés par les transferts financiers des migrants économiques.

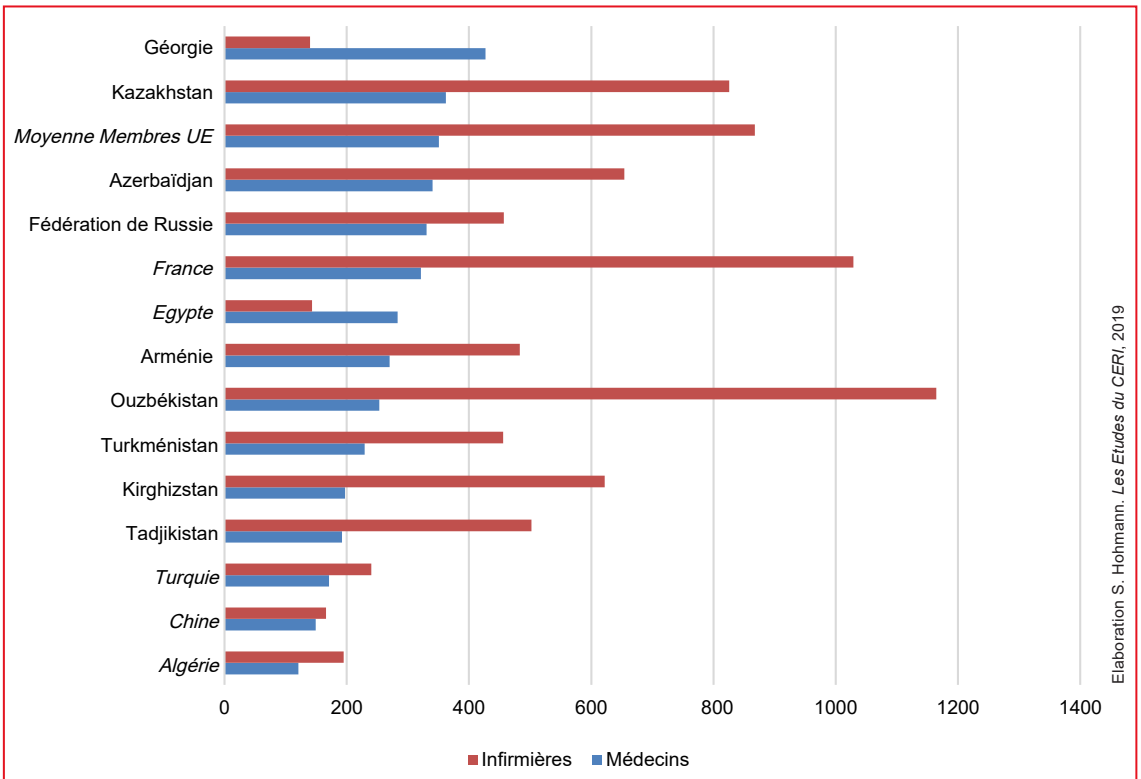
La baisse du nombre de médecins et d'infirmières (Figure 4) constitue également une préoccupation. Dans la plupart des Etats postsoviétiques du Sud, elle s'explique par une vague d'émigration dès 1989, mais aussi par de faibles rémunérations et par une corruption intrinsèque au système qui disqualifient la profession. Les réformes du cursus universitaire et des modalités de fonctionnement du système ont eu un effet très négatif, alors que les instituts de médecine de Douchanbe et de Tachkent avaient une bonne réputation à l'époque soviétique. En Asie centrale et dans le Caucase du Sud, en 2016, les salaires des médecins étaient compris entre 150 (au Tadjikistan) et 600 dollars (au Kazakhstan), ce qui incite les médecins à émigrer. Des efforts sont en cours et des formations médicales sont organisées, en Turquie par exemple. En Ouzbékistan, depuis l'élection de Chavkat Mirziyoev en décembre 2016, une politique de « rapatriement » des médecins émigrés est à l'œuvre, articulée autour d'incitations financières.

Figure 3
Dépenses de santé du secteur public (en % des dépenses totales de santé)



Source : OMS, **http://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en**

Figure 4
Nombre d'infirmières et de médecins pour 100 000 habitants, 2015



Source : OMS, **http://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en**

L'émergence d'un secteur privé : instabilité et géométrie variable

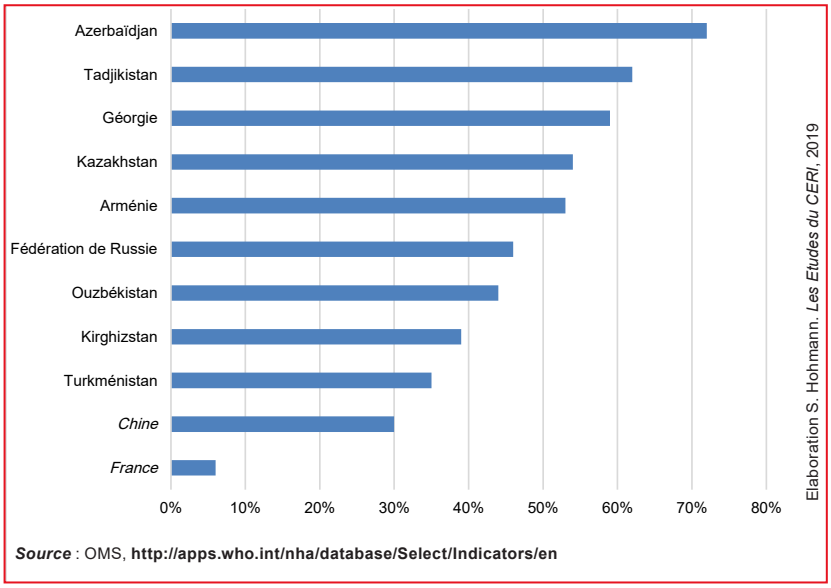
Les choix de politiques économiques ont eu un impact sur les systèmes de soins, en déterminant le degré de libéralisation et de privatisation de la santé. En Ouzbékistan comme au Kazakhstan, en Arménie, en Azerbaïdjan et au Tadjikistan, environ 80 % des hôpitaux sont publics et le secteur privé est peu développé. En Ouzbékistan, la régulation relève quasi exclusivement de l'Etat et les organisations non gouvernementales jouent un rôle très faible (à la différence du Tadjikistan qui est sous perfusion des organisations non gouvernementales depuis la fin de la guerre civile en 1997). La structure de fonctionnement reste très verticale : les décisions sont prises au niveau des régions (*viloyat*) et elles relèvent d'un système dual (ministère de la Santé et gouvernement local). Rompant avec l'ère Karimov (1991-2016), le président Mirziyoev a initié de nombreuses réformes pour améliorer l'accès aux soins de santé primaire et réguler les prix des médicaments. Parallèlement, mais dans des conditions politiques différentes, en Arménie, Nikol Pachinian, devenu Premier ministre en mai 2018, a entrepris des réformes afin de rendre l'accès aux soins plus égalitaire en luttant contre la corruption dans le système de santé (et de manière générale dans la société).

Les trajectoires du Tadjikistan et du Kirghizstan, pays majoritairement montagneux qui sont les plus pauvres de l'ex-URSS, sont différentes. Tous deux sont confrontés à une importante migration de travail vers la Fédération de Russie, qui concerne respectivement 12 % et 17 % de la population. Les transferts financiers – qui représentaient plus de 30 % des PIB tadjik et kirghiz en 2017 – jouent un rôle non négligeable dans les dépenses de santé du secteur privé et sont un filet de sécurité important pour les ménages[2]. Ces dépenses privées sont une source significative de financement du secteur de la santé (plus de 50 %) dans ces deux pays où les PIB *per capita* sont les plus faibles d'Asie centrale. Au Tadjikistan, pays encore très marqué par l'ère soviétique, la corruption s'est amplifiée à tous les niveaux depuis la guerre civile (1992-1997), se conjuguant avec le narcotrafic, une forte pauvreté et une situation épidémiologique inquiétante (tuberculose, VIH, hépatites). Un projet pilote a été lancé en 2007-2008 dans le but d'améliorer la couverture sanitaire de la population en instituant un panier de prestations gratuites, mais faute de financement, quatorze districts sur soixante-cinq en bénéficiaient en 2016. Par ailleurs, nombre de médecins manquent de qualification, et ils sont souvent touchés par la réduction du personnel médical et dépassés par l'afflux de patients. Néanmoins, des unités de médecine mobile (qui permettent aux médecins et au personnel médical d'accéder aux populations vivant dans des endroits reculés ou dépourvus de points de santé, la plupart ayant fermé dans les années 1990-2000) se reforment dans certains districts montagneux.

Le Kirghizstan connaît des révisions bien plus avancées, prises en charge par le système politique jugé le plus démocratique d'Asie centrale. Dès 1992, elles ont été soutenues par une coopération avec la Suisse pour les soins de base. Le pays est passé par des phases difficiles, notamment marquées par la « révolution des tulipes » en 2005 et les violences de

[2] G. Khodjamurodov, D. Sodiqova, B. Akkazieva, B. Rechel, « Tajikistan : health system review », *Health Systems in Transition*, Copenhague, Vol. 18, n° 1, 2016, pp. 1-114.

Figure 5
Part des dépenses privées des ménages dédiée à la santé (en % des dépenses totales de santé), 2014



Source : OMS, **http://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en**

Och en 2010, qui témoignent d'une corruption généralisée et d'une incapacité des autorités à lutter contre la pauvreté. Dépourvu de richesses minières, il a exercé une pression fiscale plus forte que la plupart des autres Etats. Le programme de réforme nationale Den Sooluk (2012-2016 et 2018) s'est inscrit dans la continuité des programmes précédents (Manas entre 1996 et 2005 et Manas Taalimi entre 2006 et 2011). Ils ont mis en œuvre une réforme du financement du système de santé qui est depuis 2006 abondé par trois sources : le secteur public, les ménages et des fonds externes provenant d'agences internationales de développement[3]. Les fonds publics comprennent les fonds du budget direct de l'Etat et le fonds d'assurance médicale obligatoire. Contrairement aux pays voisins, presque aucun financement de santé n'est soutenu par les budgets régionaux.

La Géorgie suit une trajectoire singulière[4]. Malgré l'aide internationale, les conflits des années 1990 ont affaibli le pays, dont les dépenses de santé ont alors fortement diminué, représentant moins de 1 % du PIB en 1995. C'est après la « révolution des roses » de 2003 et l'arrivée au pouvoir de Mikheil Saakachvili que des changements majeurs ont été décidés. La quasi-totalité des hôpitaux ont alors été privatisés et de nombreux centres de santé primaire ont fermé. La loi sur l'assurance médicale obligatoire a été remise en cause et un système dual a été promu : à chacun, s'il le voulait et s'il le pouvait, de s'assurer contre les risques de santé auprès de compagnies d'assurances privées ; les plus pauvres bénéficient d'un accès gratuit aux soins de base, par un système de cartes de bénéficiaires de l'aide sociale ciblée. Le modèle explicitement cité était le modèle américain, avec une place importante laissée

[3] J. Kutzin et *al.*, « Bismarck meets Beveridge on the Silk Road : Coordinating funding sources to create a universal health financing system in Kyrgyzstan », *Bulletin of World Health Organization*, 2009, 87, pp. 549-554.

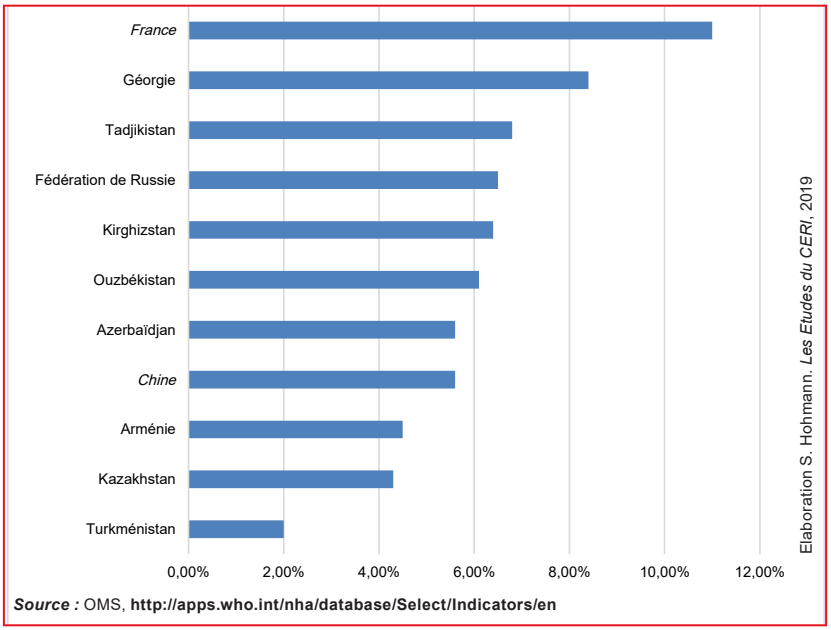
[4] S. Hohmann, C. Lefèvre, « Post-Soviet transformations of health systems in the South Caucasus », *Central Asian Affairs*, 2014, n° 1 pp. 48-70.

au secteur privé et un dispositif de type Medicaid pour les plus pauvres. Cette nouvelle politique, d'influence libérale, a entraîné à partir de 2008 la création de plusieurs compagnies d'assurance médicale privées et la construction de nouveaux hôpitaux privés en lien direct avec les *lobbies* pharmaceutiques. Le départ de Mikheil Saakachvili après l'élection de Guiorgui Margvelachvili en 2013 semble avoir exacerbé les inégalités malgré des promesses d'accès au panier de base pour tous, alors qu'en réalité le paiement par les ménages est l'usage (Figure 5 *supra*).

Le cas des pays producteurs d'hydrocarbures : des situations hétérogènes

Au Kazakhstan comme en Azerbaïdjan, l'augmentation très rapide du PIB au milieu des années 2000 ne s'est pas traduite par une augmentation proportionnelle des dépenses publiques de santé et de leur ratio dans le PIB (Figure 6). Une grande partie de celles-ci est donc assurée directement par les ménages, ce qui contribue à creuser les inégalités d'accès aux soins. Dans la logique du programme national de santé Densaulyk (2016-2019) et du

Figure 6
Dépenses totales de santé (en % du PIB), 2015



Source : OMS, **http://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en**

programme Salamatty Kazakhstan 2011-2015 [La santé pour tous au Kazakshtan][5], les stratégies Kazakhstan 2030 puis Kazakhstan 2050 ont pour objectifs l'amélioration de la couverture médicale et du financement public, ainsi que la mise en œuvre d'une assurance obligatoire. Depuis 2015, le Kazakhstan oblige les employeurs à cotiser (à hauteur de 3 % de leurs coûts salariaux) à l'assurance obligatoire. Dans ces deux pays, les grandes compagnies

[5] Dans le cadre de ce programme, cinq mille experts étrangers sont accueillis chaque année au Kazakhstan pour former d'une part les futurs médecins et d'autre part les spécialistes à de nouvelles techniques d'opérations.

privées pétrolières ont développé leurs propres systèmes de santé pour leurs salariés, de manière indépendante une fois acquise l'indispensable autorisation du ministère de la Santé. Elles peuvent participer au financement des infrastructures de santé, à la formation des médecins et à certains programmes.

Au Turkménistan, riche en gaz, le secteur de la santé a sombré un peu plus lorsque le président Niazov a procédé en 2004 à la fermeture des hôpitaux de province au prétexte de rationaliser le système de soins en invoquant la bonne santé de son peuple. Depuis, le pays est plongé dans une situation sanitaire catastrophique niée par les autorités. Depuis son élection en 2007, le président Berdymoukhamedov a rallongé les études supérieures à cinq ans au lieu de deux, restauré l'Académie des sciences et fait valider les diplômes obtenus à l'étranger. En réalité, on assiste à une totale régression de l'accès aux soins renouant avec la période Niazov, une politique de façade qui est une coquille vide et incite à se faire soigner en Iran, en Turquie et en Inde. Le seul hôpital étranger, un hôpital turc créé en 1999 à Achgabat vers lequel la population se tournait majoritairement, a fermé en avril 2017, officiellement en raison du non-renouvellement de sa licence par le gouvernement turkmène. Le Fonds des Nations unies pour la population (Fnuap) est présent au Turkménistan et, comme en Corée du Nord, il tente malgré la nature du régime d'élaborer des directives pour améliorer le planning familial (2016-2020).

Des résultats mitigés

Les résultats des réformes engagées sont très mitigés. On compte quelques réussites en termes de modernisation, mais elles ont entraîné de fortes inégalités d'accès aux soins. La faillite de l'Etat providence et la perte des filets de sécurité sociale n'ont pas été contrebalancées par les réformes. L'introduction d'un nouveau système d'assurance médicale obligatoire est donc apparue comme une nécessité dans la plupart des pays postsoviétiques. Néanmoins aucun d'entre eux ne dispose d'un système bien établi d'assurance maladie. La question de son financement (par impôt ou par cotisation) se pose de manière cruciale surtout dans les pays ne disposant pas de ressources propres. L'importance des paiements privés des ménages et le coût relatif des contrats d'assurance rendent peu intéressant un tel système assurantiel privé pour des populations qui ont été habituées au paternalisme étatique. Le Kirghizstan semble le plus avancé en la matière, mais son système de financement reste très fragile. La question des sentiers de la dépendance soviétiques et de l'histoire des mentalités doit donc être intégrée aux réflexions sur la construction de politiques de santé capables de répondre aux réalités postsoviétiques.

Pour citer ce chapitre : Sophie Hohmann, « Le bilan mitigé des réformes des systèmes de santé dans les pays sud-eurasiens », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n° 241-242, février 2019 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Nucléaire civil : un enjeu stratégique pour la Russie

par Nicolas Mazzucchi

Immédiatement associé à la catastrophe de Tchernobyl, le nucléaire civil soviétique puis russe a longtemps été perçu comme le vestige d'une époque révolue, durant laquelle la science avait davantage servi les désirs de puissance de Moscou que le progrès humain. Comme nombre de secteurs de pointe de l'époque soviétique, il a particulièrement souffert des années de crise de la seconde moitié des années 1990. Or loin de signer la fin de l'épopée nucléaire russe, ces années ont permis de rationaliser et d'assainir un secteur moribond, qui a pu renaître dans la seconde moitié des années 2000 pour aujourd'hui s'imposer comme dominant la scène internationale.

L'héritage soviétique, entre bienfait et fardeau

L'histoire du nucléaire russe commence dès la fin de la Seconde Guerre mondiale lorsque les scientifiques soviétiques, en avance sur les prévisions des alliés, mettent au point en 1946 une pile à uranium. Le contrôle de l'appareil d'Etat sur la science nucléaire est à peu près total, et l'idée maîtresse entretenue est que la science doit contribuer au développement de la puissance et de l'économie du pays.

Le nucléaire militaire constitue l'un des pôles majeurs de cette puissance. Toutefois le soutien aux pays alignés sur l'URSS passe également par la fourniture de solutions nucléaires civiles, notamment pour se positionner en miroir du programme américain Atoms for peace. Une coopération internationale nucléaire se met ainsi en place avec ces Etats à partir de 1963. Elle est favorisée par le développement de nouvelles technologies de réacteurs civils comme les RBMK à tubes de force qui sont construits dans les années 1970 sur le territoire soviétique (en Russie mais aussi en Ukraine et en Lituanie) et par les premiers réacteurs à eau pressurisée de type VVER largement exportés[1]. Ces installations ont été longuement examinées par les régulateurs européens lorsque certains pays de l'ancien bloc de l'Est ont manifesté leur volonté d'intégrer l'Union européenne, et ces anciennes centrales ont alors dû fermer[2].

En 1986, la catastrophe de Tchernobyl, sur un réacteur de type RBMK, donne un coup d'arrêt brutal au programme nucléaire de l'URSS. La seule avancée entre la fin des années 1980 et les années 2000 est l'achèvement de la construction de centrales mises en chantier avant la catastrophe[3]. Un traité de coopération nucléaire est néanmoins signé entre Moscou et New Delhi en 1988 pour répondre aux volontés de l'Inde de développer son secteur civil. Après 1991, la réorganisation du domaine nucléaire fait partie des priorités de la nouvelle administration

[1] Les réacteurs VVER-440 de première génération ont été construits en Russie mais aussi en République démocratique d'Allemagne, Bulgarie, Slovaquie et Arménie.

[2] Western European Regulators Association, « Nuclear safety in EU candidate countries », octobre 2000 (**http://www.wenra.org/media/filer_public/2012/11/05/wenratotal2000.pdf**).

[3] A. Belova, « Russia's nuclear sector reform : First results », *Security Index : A Russian Journal on International Security*, Vol. 14, n° 3, 2008, pp. 105-108.

russe. En 1992, un ministère de l'Energie nucléaire (MinAtom) est créé au sein de l'appareil d'Etat pour superviser le secteur. De nombreux actifs sont alors privatisés avec plus ou moins de succès. Durant les premières années de la Russie postsoviétique, le contrôle étatique se fait ainsi plus distant. De surcroît, comme pour l'ensemble de l'économie, la structuration régionale empêche ces nouvelles entités privées d'être réellement compétitives, surtout dans un contexte de baisse de la demande. Seul l'accord de 1995 signé avec l'Iran pour l'achèvement de la centrale de Bouchehr permet à l'industrie nucléaire de surnager. La baisse de son poids dans l'économie du pays, combinée à la réduction du complexe nucléaire militaire dans une période de désarmement, induit une perte d'influence de ce secteur.

Le nucléaire dans la stratégie énergétique russe

Au moment de l'accession au pouvoir de Vladimir Poutine, le secteur nucléaire russe est donc en déclin. Après s'être attaqué au redressement de l'économie en utilisant les matières premières dans les années 2000-2005, le pouvoir central cherche à diversifier l'économie en procédant à une redynamisation des différents pôles d'excellence traditionnels de l'industrie[4]. La recherche de l'efficience dans la gestion des actifs économiques de l'Etat hérités de la période soviétique le conduit à procéder à d'importantes réorganisations dans des secteurs clés.

Une nouvelle loi sur l'énergie est signée en février 2007 par le président de la Fédération de Russie, qui réserve la possession des installations nucléaires à l'Etat et met en place un nouveau système de régulation. La nouvelle stratégie Energie 2020 de la Russie, approuvée en mars 2007, prévoit que le nucléaire doit occuper entre 23 % et 28 % du futur *mix* énergétique du pays, ce qui représente une progression de 100 %. Pour atteindre cet objectif et pour être compétitif à l'international, une nouvelle organisation de l'ensemble du secteur est nécessaire. Elle est approuvée en octobre 2007 par la Douma et donne naissance à la corporation d'Etat Rosatom. En moins de deux ans, Moscou a ainsi bouleversé l'organisation du secteur nucléaire, tant civil que militaire, en recréant un cadre – similaire à celui de l'époque soviétique – où une tête unique dirige l'ensemble. Dans le même temps, l'Etat a mis en place une politique de grands investissements dans les domaines de la sûreté et de la sécurité pour gommer, autant que faire se peut, la désastreuse image de Tchernobyl.

Rosatom est une structure unique au monde dans le secteur du nucléaire, qui regroupe près de trois cents entités, dont trente-sept dans le seul domaine des armements. Par sa capacité à signer des traités et des documents officiels au nom de l'Etat[5], il se positionne comme une organisation à mi-chemin entre l'entreprise et le ministère. Son statut de corporation d'Etat lui offre une plus grande liberté d'action internationale et d'association avec des entreprises ou des organisations. Signe de l'importance qu'il accorde à ce secteur, Vladimir Poutine en a confié la présidence à un homme de confiance formé à l'économie,

[4] J. Radvanyi, *La Nouvelle Russie*, Paris, Armand Colin, 2007, pp. 147 et suiv.

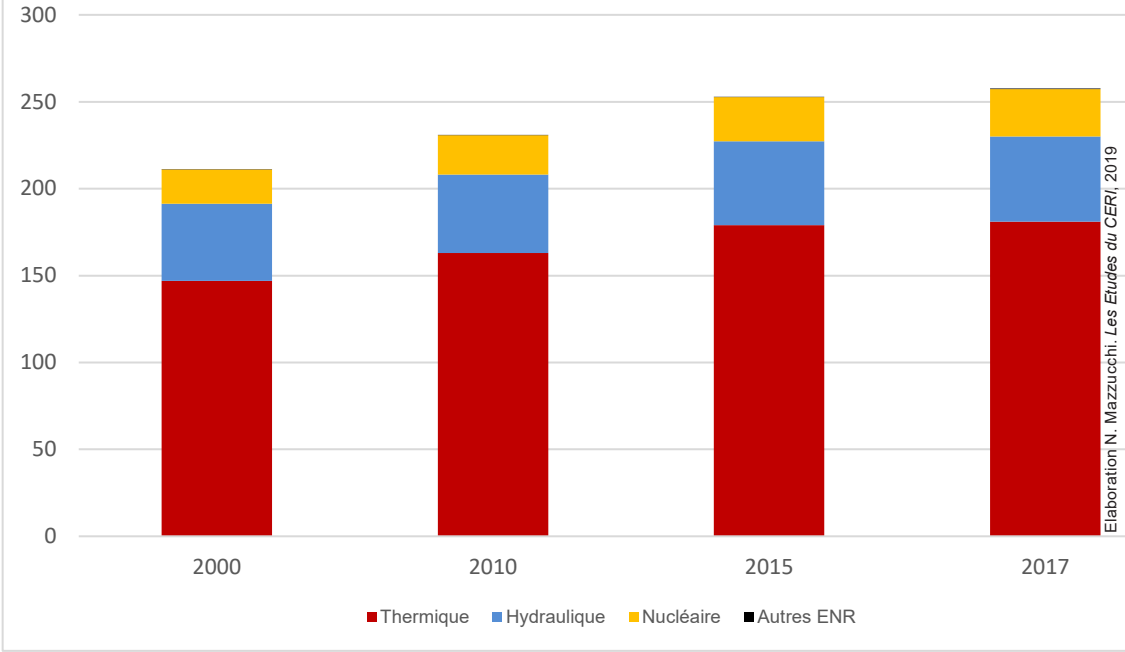
[5] W. Butler, « Treaty capacity and the Russian State Corporation », *The American Journal of International Law*, Vol. 102, n° 2, 2008, pp. 310-315.

Sergueï Kirienko, qui a longtemps été un de ses représentants spéciaux dans les différentes Républiques de la Fédération où il portait la voix du pouvoir moscovite. Ce choix témoigne de la volonté de créer une corporation d'Etat la plus efficiente possible.

Rosatom est avant tout l'actionnaire et le dirigeant direct d'Atomenergoprom, entreprise russe du nucléaire civil. A ce titre il dirige un ensemble de filiales et de services destinés à soutenir Atomenergoprom, dont la flotte de brise-glace de l'Arctique. Cette dernière a permis de développer une technologie unique de centrales nucléaires flottantes, fondées sur les réacteurs utilisés dans ces brise-glace. Ce sont des solutions d'appoint (40 mégawatts installés), qui peuvent être louées à des Etats souhaitant disposer d'un complément de production électrique ou posséder une unité de production nucléaire légère. La première d'entre elles, l'*Akademik Lomonossov* a été lancée en 2018, après plusieurs années de retard, pour opérer dans l'Arctique russe.

La concentration de toutes ces entreprises sous le contrôle de Rosatom, concomitamment avec la fermeture du secteur aux investisseurs étrangers, a permis d'améliorer la résilience économique de l'ensemble de l'activité. De fait, plusieurs nouveaux réacteurs ont été connectés au réseau ces dernières années, représentant une capacité de plus de 4 gigawatts. Le nucléaire occupe une part relativement stable de la production électrique russe, aux alentours de 18 %. Vingt-quatre réacteurs supplémentaires sont pour le moment planifiés, avec une possibilité d'extension pour vingt-deux autres, la majorité à l'eau pressurisée mais avec quelques unités à neutrons rapides qui feraient de la Russie le pays le plus avancé dans cette technologie.

Figure 7
Evolution des capacités électriques installées en Russie (en mégawatts)



NB : Les autres ENR représentent une part extrêmement faible des capacités russes, mais en croissance constante (+178 % entre 2015 et 2017)

Source : Enerdata

Rosatom s'occupe aussi directement des opérations liées au nucléaire russe à l'étranger. Dans l'espace postsoviétique, outre la construction de la centrale d'Ostrovets au Bélarus commencée en 2013, la Russie est bien placée pour remporter les éventuels contrats de centrales centrasiatiques (Kazakhstan et Ouzbékistan). Mais c'est bien dans l'espace Moyen-Orient-Asie, pris dans son acception large, qu'elle remporte ses principaux succès à l'exportation. Les premiers réacteurs chinois (Tianwan) et indien (Kudankulam) de nouvelle génération sont dus à Rosatom. Grâce à ces positions dans les principaux pays émergents, la Fédération a pu démontrer son savoir-faire international dans le domaine des centrales de troisième génération, ce qui lui a ouvert de nouvelles perspectives, en particulier vers des pays primo-accédants (Egypte, Turquie, etc.). Le principal tour de force a été la construction du réacteur iranien de Bouchehr, où Rosatom a dû construire un modèle unique à partir des éléments que Siemens avait abandonnés sur place en 1979.

Au-delà des réacteurs eux-mêmes, la Russie tire bénéfice de ses ressources en ce qui concerne l'exploitation de l'uranium et la fabrication de combustible. La filiale de Rosatom ARMZ possède l'ensemble des mines d'uranium de Russie, ce qui permet au pays de se positionner comme le troisième acteur le plus important du combustible nucléaire à l'échelle internationale. Sa production est vendue à de nombreux pays, y compris ceux qui ne sont pas dotés de centrales russes. L'héritage soviétique est néanmoins dominant puisqu'une part majoritaire du combustible est destinée aux anciens pays de l'Union soviétique ou du CAEM ; plusieurs pays de l'Union européenne sont ainsi approvisionnés à 100 % par la Russie. Malgré la volonté de Kiev de sortir de la dépendance de Moscou, la majorité du combustible nécessaire aux quatre centrales ukrainiennes demeure fournie par la Russie, du moins pour le moment[6].

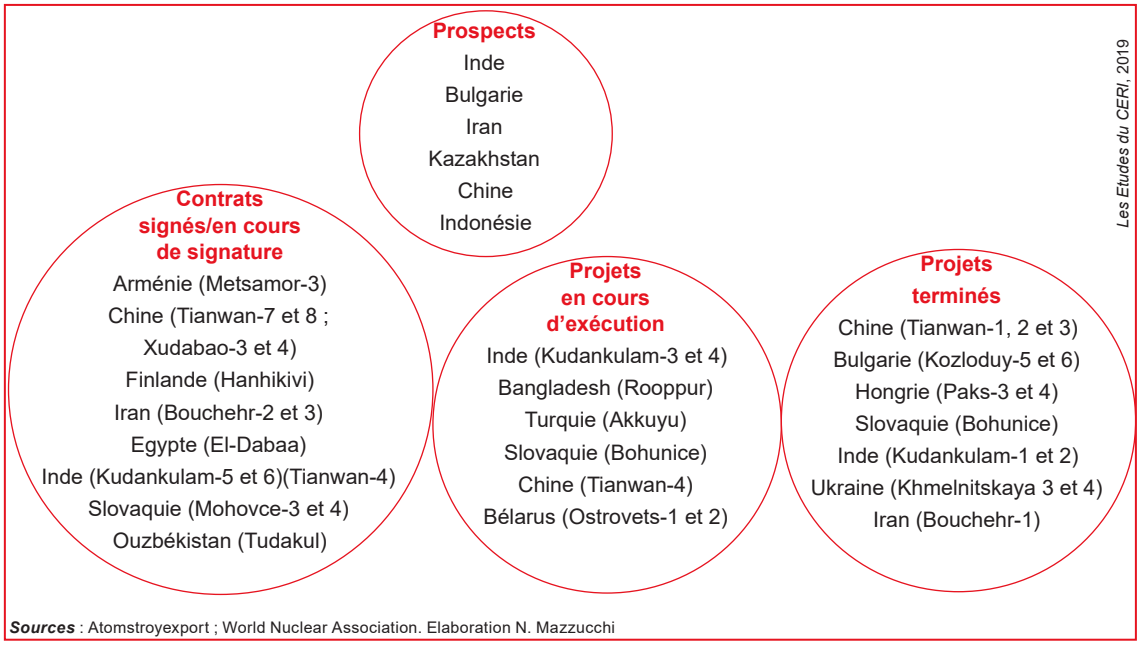
Si ARMZ est l'unique opérateur minier en Russie, l'entreprise détient également, via sa filiale Uranium One, des parts dans plusieurs mines kazakhes (Akdala, South Inkai, Karatau, Akbastau, etc.), où elle agit en partenariat avec KazAtomProm. L'achat d'Uranium One a permis à Rosatom de se positionner plus fermement au Kazakhstan, premier producteur d'uranium au monde, afin de pérenniser les capacités minières du complexe nucléaire russe. En échange de cette entrée sur le sol kazakh, Moscou a introduit KazAtomProm dans le projet de centre international de combustible nucléaire.

La crainte de la prolifération nucléaire, consécutive à la découverte en 2005 du centre d'enrichissement iranien clandestin de Natanz, a poussé les instances internationales à rechercher des solutions pour la fourniture de combustible. Il s'agissait d'empêcher qu'un pays puisse, sous couvert de disposer d'une capacité « indépendante » de fabrication de combustible pour ses centrales, se lancer dans le nucléaire militaire. Cela explique en grande partie la volonté de créer un centre international chargé de gérer l'enrichissement de l'uranium. La première idée d'une mutualisation des capacités au niveau du combustible en Russie est apparue lors du sommet de la Communauté économique eurasiatique de Saint Pétersbourg[7],

[6] Les réacteurs de la centrale de Zaporojie seront approvisionnés avec du combustible Westinghouse à partir de 2021, avec une sortie possible du combustible russe en 2025.

[7] La CEE réunissait à l'époque le Bélarus, la Russie et les Républiques d'Asie centrale ex-soviétiques à l'exception du Turkménistan.

Figure 8
Principaux projets menés par Rosatom



Sources : Atomstroyexport ; World Nuclear Association. Elaboration N. Mazzucchi

le 25 janvier 2006. Lors de la conférence de presse du 1er février suivant, Vladimir Poutine a mis en avant sa volonté de créer l'Infrastructure globale de l'énergie nucléaire, qui permettrait à chacun de bénéficier de cette énergie tout en réduisant les risques de prolifération[8]. Dans ce cadre la proposition russe de mettre à disposition de l'Agence internationale de l'énergie atomique le centre d'Angarsk[9] apparaît comme une opportunité tant pour l'AIEA, qui y voit un renforcement de son pouvoir, que pour la Russie qui aurait ainsi un ascendant non négligeable sur l'approvisionnement en combustible des primo-accédants et, de fait, une certaine influence sur ces derniers[10]. Cela permettrait en outre de généraliser la diffusion des normes et standards russes en ce domaine[11]. Le 29 mars 2010 un accord a finalement été signé entre la Fédération de Russie et l'AIEA pour la mise en place du Centre international d'enrichissement d'uranium à Angarsk, dont la Russie détient 90 % des parts (le reste appartenant au Kazakhstan). Si la production du centre reste sous la supervision de l'AIEA[12], c'est bien la Russie qui est l'interlocuteur commercial et le détenteur de la ressource *in fine*. Ce centre joue le rôle d'un label qualité pour l'entreprise russe et lui permet d'obtenir un positionnement international unique par rapport à ses concurrents.

[8] Voir la transcription de sa conférence de presse : **https://web.archive.org/web/20060220050447/http://kremlin.ru/eng/speeches/2006/01/31/0953_type82915type82917_100901.shtml**

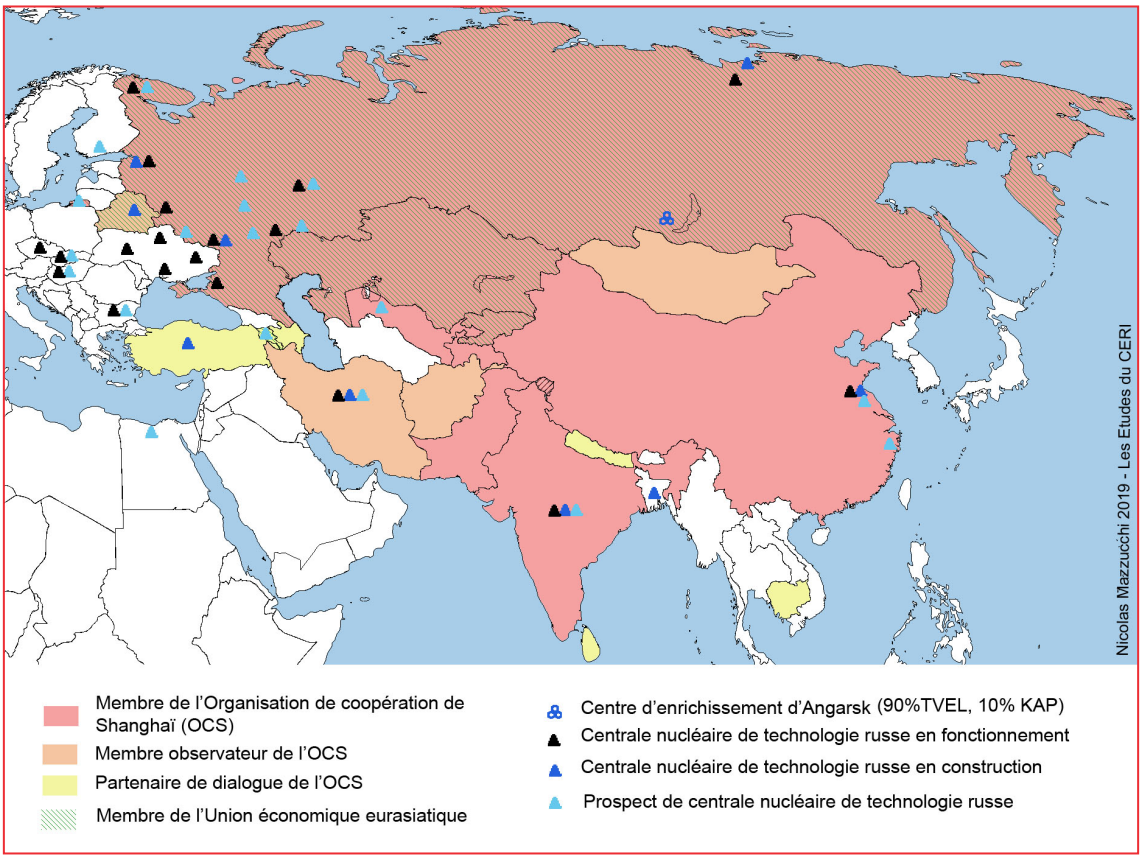
[9] A. Khlopko, « The Angarsk project : Enrichment vs. proliferation », *Security Index : A Russian Journal on International Security*, Vol. 14, n° 3, 2008, pp. 27-44.

[10] La Russie réalisait, en 2017, 16 % du marché du combustible nucléaire mondial et prévoit d'atteindre 22 % en 2030.

[11] E. Rykovanova, « International nuclear fuel service centers : Russian proposal », *Yaderny Kontrol*, Vol. 10, n° 3-4, 2005, pp. 32-40.

[12] Déclaration de Y. Amano, directeur général de l'AIEA, le 17 décembre 2010 (**http://www.iaea.org/newscenter/statements/2010/amsp2010n024.html**).

Carte 5
Le déploiement du nucléaire russe vers l'Asie



Conclusion

Au-delà des réalisations actuelles dans l'espace postsoviétique, en Russie et dans les autres pays de la CEI ou de l'ex-CAEM, le nucléaire russe s'étend en Asie, en Europe et en Afrique. Porté à bout de bras par le pouvoir central, le nucléaire civil autour de Rosatom est aujourd'hui, avec les équipements de défense, le cœur des exportations industrielles russes. Bénéficiant d'une part de la « renaissance nucléaire » à partir de 2007-2008 et de l'affaiblissement économique des principaux concurrents (Areva puis Toshiba-Westinghouse), Rosatom a su se positionner comme le leader mondial des solutions nucléaires civiles intégrées, de la fourniture de combustible au retraitement des déchets en passant par le *design* et la construction des centrales. La catastrophe de Fukushima en 2011 a fortement ralenti le marché, qui reste plus ou moins cantonné aux pays émergents de premier et de second rang (Chine, Inde, Turquie, Afrique du Sud, etc.). Le nucléaire civil demeure ainsi un marché de niche qui, s'il est dominé par la Russie, ne peut pour l'instant permettre à Moscou d'en faire un véritable fer de lance industriel international. Une opportunité se dégage cependant, liée au retard pris dans la lutte contre les changements climatiques. Le GIEC insiste dans son rapport spécial de 2018 sur les efforts immédiats à déployer pour espérer limiter la hausse des températures à la surface de la planète. Dans ce rapport, les

experts mettent en avant le nucléaire civil comme l'une des principales solutions pour le secteur énergétique[13]. Si les décisions politiques internationales – le cadre d'investissement de la Banque mondiale par exemple – venaient à évoluer en faveur du nucléaire, la Russie se trouverait en position de force. Moscou, qui investit sans relâche dans ce secteur depuis de nombreuses années, serait ainsi – paradoxalement étant donné son rôle de producteur d'hydrocarbures – l'un des leaders technologiques de la préservation du climat. Le nucléaire russe, loin d'être un vestige de l'époque soviétique, s'affirme petit à petit comme un atout pour l'avenir.

[13] GIEC, *Global Warming of 1,5 °C, Summary for Policymakers*, Bonn, CCNUCC, 2018.

Pour citer ce chapitre : Nicolas Mazzucchi, « Nucléaire civil : un enjeu stratégique pour la Russie », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n° 241-242, février 2019 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

L'impact de l'initiative chinoise « Belt and Road » en Asie centrale : le bel avenir de la géoéconomie

par Tania Sollogoub et Thierry Pasquet

L'« Initiative Belt and Road » (IBR), nommée dans un premier temps « One Belt One Road » (OBOR), est un projet de nature hybride, qui se situe entre la géoéconomie et la géopolitique. Elle est un moyen pour Pékin de sécuriser ses approvisionnements, de créer des marchés pour ses surproductions et de stabiliser le Xinjiang. En permettant à la Chine d'exporter des capitaux, mais aussi sa vision des liens entre l'économie et la politique, elle est également l'expression d'une ambition de puissance globale.

L'impact de ce projet sur les pays d'Asie centrale est complexe. Il dépend de la taille, de la structure économique, politique, sociale du pays d'accueil, et surtout de sa capacité à absorber un flux de capitaux qui est une chance mais aussi un choc… L'Asie centrale est pour Pékin une zone potentielle d'approvisionnement énergétique et alimentaire ainsi qu'une aire de transit. C'est aussi un espace géopolitique où Russes, Chinois et Américains sont au contact. *Hinterland* partagé de la Chine et de la Russie, elle est aux yeux des Américains ce que Zbigniew Brzezinski décrivait comme une région pivot. Cette situation conduit les gouvernements des pays centrasiatiques à mener une diplomatie multivectorielle prudente, seule à même de leur garantir une souveraineté fraîchement acquise, en vertu du vieux principe qui veut que pour une puissance secondaire, être souverain, c'est ne pas dépendre d'un seul.

Le développement à la chinoise

Les autorités chinoises fondent leur politique sur deux principes : les projets doivent être « gagnant/gagnant » et rester des « initiatives ». L'IBR n'est pas institutionnalisée et elle doit s'insérer dans les programmes de développement locaux. La Chine s'oppose donc au fonctionnement normatif du type FMI ou Union européenne et son action n'est pas fondée sur la conditionnalité. Du moins en principe, car elle demande à ses partenaires de reconnaître la « Chine unique », ce qui montre que les routes de la soie sont intégrées dans une forte stratégie de communication. Dans un monde où les individus cherchent du sens, elles correspondent à un rêve historique. Mais plus l'accroche narrative est puissante, plus la déception des populations peut être grande.

La « connectivité » est une autre caractéristique essentielle du projet chinois[1]. L'objectif de Pékin n'est pas seulement d'investir, il est aussi de faciliter le commerce, le transport, les échanges financiers ou culturels, de diffuser les gains de productivité obtenus grâce aux investissements dans les infrastructures. En somme, on retrouve dans ce projet la version chinoise des théories de la croissance. Alors que les Occidentaux plaident pour la gouvernance et l'éducation, Pékin insiste sur les échanges et mise sur l'intégration régionale : la connectivité doit se déployer dans un espace.

[1] S. Lain, « The potential and pitfalls of connectivity along the Silk Road Economic Belt », *in* M. Laruelle (dir.), *China's Belt and Road Initiative and its Impact in Central Asia*, Washington, The George Washington University, Central Asia Program, 2018, pp. 1-10.

Carte 6
Les corridors de transport eurasiatiques (2016)



Source : Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC), http://carecprogram.org

On rejoint là un autre point essentiel : pour la Chine, il n'y a pas de développement sans sécurité. Or la sécurité implique la stabilité régionale. Ce souci la conduit à se satisfaire du *statu quo* politique[2], ce qui est perçu favorablement par les pouvoirs d'Asie centrale. Les menaces de Daech, les émeutes d'Urumchi en 2009 et l'agitation intégriste tadjike ont accentué la nécessité, selon Pékin, de doter l'IBR d'un volet sécuritaire, qui cible surtout le terrorisme, la cybercriminalité et le trafic de drogue. Xi Jinping a récemment parlé de la nécessaire protection des infrastructures. Comme le principal acteur de la sécurité régionale reste la Russie, militairement présente sur le territoire de trois des Etats de la région (Tadjikistan, Kirghizstan et Kazakhstan) et leader de l'Organisation du traité de sécurité collective[3], la question est de savoir si la Chine va continuer à se satisfaire de ce système sécuritaire dominé par Moscou.

Quel est l'impact de l'IBR sur les économies d'Asie centrale ?

L'influence économique chinoise passe par trois canaux : le commerce, les investissements et les prêts faits par des structures multilatérales, comme l'Asian Infrastructure Investment Bank, ou par les banques d'Etat. Elle dépend de la taille du pays visé, de la façon dont les Chinois articulent leurs projets avec les plans de développement locaux, et des réactions des populations.

La Chine est devenue le principal partenaire commercial de l'Asie centrale : en 2015, selon les données du FMI, sa part représentait 27 % des échanges de l'ensemble des pays de la zone, quand l'UE comptait pour 23 % et la Russie pour 18 %. Et l'IBR se déploie rapidement : pour Pékin, la géoéconomie l'emporte sur le risque ou la rentabilité. Ses échanges commerciaux avec l'Asie centrale restent cependant déséquilibrés, cette dernière exportant des matières premières, des métaux et de l'agroalimentaire, et important des produits finis, des machines et des équipements. Seuls le Kazakhstan et le Turkménistan ont un commerce excédentaire avec la Chine.

La stratégie chinoise d'investissement a une caractéristique fondamentale : elle donne la priorité à la « sécurisation » des ressources (énergie, terres rares, or, aluminium…), ce qui a des répercussions différentes selon la taille ou la spécialisation des pays concernés. Ainsi, la Chine ne comptait que pour 5 % du total des investissements directs au Kazakhstan en 2016 (contre 35 % au Kirghizstan), mais elle était très présente dans le secteur du pétrole, où les entreprises à participation chinoise représentent 40 % de la production kazakhe.

Alors que la Russie peine à développer les infrastructures sur son propre territoire, la Chine est passée maître dans ce domaine. Ainsi a-t-elle mené à bien en un temps record la négociation et la construction du gazoduc la reliant au Turkménistan : la première ligne inaugurée en 2009 a été construite en deux ans. A titre de comparaison, les discussions sur le gazoduc TAPI qui relie le Turkménistan à l'Inde ont duré plus de dix ans.

Cette efficacité a des effets positifs. Elle incite notamment les autres pays investisseurs à débloquer des dossiers. Cela a été le cas pour le barrage de Rogun au Tadjikistan ou pour le

[2] N. Rolland, « China's "Belt and Road Initiative" : Underwhelming or game-changer ? », *The Washington Quarterly*, janvier 2017, pp. 127-142.

[3] M. Russell, « Russia's role in Central Asia », European Parliamentary Research Service, mars 2017 (**http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_ATA(2017)599334**).

statut de la mer Caspienne. Ce dernier a fait l'objet en 2018 d'un accord historique après des années de négociations infructueuses : la perception d'une Chine qui investit très rapidement a incité les autorités russes comme celles des Etats d'Asie centrale à s'accorder sur un schéma qui fixe les conditions de partage des ressources.

Mais les investissements chinois ont d'autres effets bien moins positifs : ils créent la dépendance. Ainsi au Turkménistan, Iraniens et Russes ont été évincés et le champ gazier de Yolotan ne produit plus que pour Pékin. Cette dépendance sera préoccupante si les achats diminuent, ce qui est probable étant donné le ralentissement de la croissance de l'économie chinoise. Une évolution en ce sens aurait un impact fort en Asie centrale, elle accentuerait la concurrence entre les Etats et entre les infrastructures, par exemple entre les gazoducs ou entre les ports de la Caspienne qui se suréquipent. Elle pourrait déstabiliser le Turkménistan, l'un des Etats les plus fermés du monde, qui enregistre des déficits externes, connaît une inflation en hausse et dont le système de change est intenable. Le risque de surproduction existe aussi pour le coton. Sont concernés le Kirghizstan, le Tadjikistan, l'Ouzbékistan mais aussi le Xinjiang, où la Chine investit et a inauguré en août 2018 la plus grande usine au monde chargée de filer des fils colorés. Pour échapper au risque de surproduction, Chavkat Mirziyoev, le président de l'Ouzbékistan, prône une montée en gamme qui vise à exporter moins de coton brut et davantage de produits finis issus de pôles de compétitivité et de zones économiques spéciales. Il espère aussi profiter de la recomposition du secteur agroalimentaire régional, Moscou et Pékin cherchant de nouveaux fournisseurs.

Les dettes liées au développement des investissements constituent un autre risque. Les entreprises publiques chinoises s'appuient sur des prêts accordés par des banques publiques chinoises. Cette stratégie sert les intérêts du pays prêteur, mais elle est dangereuse pour les petits pays[4]. Ainsi Pékin détient respectivement 67 % et 88 % des dettes bilatérales kirghizes et tadjikes. Dans ce contexte, les échanges de dettes contre actifs, ou d'investissements contre actifs, accentuent la dépendance. Le Tadjikistan aurait perdu des terres au profit de la Chine, qui a négocié au Kirghizstan des mines d'or contre des lignes électriques. Le Kirghizstan et le Tadjikistan, qui n'étaient pas endettés en 2010, ont aujourd'hui des dettes publiques à 55 % et 54 % du PIB. La dépendance de ces pays est d'autant plus forte qu'ils sont en outre tributaires de la Russie, les revenus des travailleurs émigrés représentant en 2017 respectivement 35 % et 31 % des PIB kirghiz et tadjik selon les données de la Banque mondiale[5].

Le Kazakhstan, partenaire privilégié de la Chine ?

L'économie du Kazakhstan est la plus développée de la zone, avec un PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat passé de 7 228 dollars en 1992 à 27 494 dollars en 2018. La population sous le seuil de pauvreté y est inférieure à 3 %, contre 32 % au Tadjikistan par

[4] S. Jaborov, « Chinese loans in Central Asia : Development assistance or "predatory lending" ? », *in* Marlène Laruelle (dir.), *China's Road and Belt Initiative*, *op. cit.,* pp. 34-40.

[5] World Bank Group, « Migration and remittances. Recent développements and outlook. Special topic : transit migration », avril 2018, p. 5 (**http://documents.worldbank.org/curated/en/805161524552566695/Special-topic-transit-migration**).

exemple. C'est également une économie « mature », qui résiste aux chocs externes grâce à un taux de change flexible depuis 2015. Sans surprise, c'est donc au Kazakhstan que Xi Jinping a présenté l'IBR en 2013.

Le Kazakhstan reste cependant une économie essentiellement liée au pétrole (46 % des revenus de l'Etat) et à la Russie. Sa devise est impactée par le rouble, mais aussi par ses échanges avec Moscou, qui représente, selon la Banque nationale kazakhe, 38,5 % de ses importations contre 16,2 % qui viennent de Chine (contre respectivement 9,1 % et 9,5 % de ses exportations). Cette dépendance est forte dans le secteur énergétique : 75 % du pétrole kazakh est acheminé vers l'Europe par des oléoducs russes. Quant à la production d'uranium, si elle est de plus en plus achetée par les Chinois, elle reste contrôlée par les Russes. La croissance kazakhe dépend donc davantage des investissements internationaux dans les champs de Tenguiz et de Kashagan que de l'IBR. Significativement, l'investissement chinois cumulé dans différents secteurs, estimé à 43 milliards de dollars[6], est proche des 37 milliards de dollars prévus, selon Standard and Poor's, pour augmenter les capacités de Tenguiz.

La difficulté à se diversifier existe dans tous les pays de l'ex-URSS, handicapés par l'héritage institutionnel soviétique : administrations peu efficaces, banques grevées de créances douteuses, surdéveloppement de l'Etat. Au Kazakhstan, le fonds souverain Samruk Kazyna possède ainsi plus de 50 % des actifs du pays. Ce contexte fait fuir certains investisseurs, mais pas la Chine : cinquante et un projets sont en cours dans la métallurgie, le nucléaire, les industries innovantes ou l'agriculture, où ce pays possède des avantages comparatifs, avec 15 % de terres arables non exploitées (mais une faible productivité et un manque de moyens de stockage).

Les voies de communication constituent un secteur susceptible de changer l'avenir du Kazakhstan. Un maillage de routes et de voies ferrées peut transformer le pays en zone de transit vers l'Europe, l'Inde, la Turquie, l'Iran et le Moyen-Orient. L'enjeu est considérable : le Kazakhstan a un vaste territoire, une faible densité (7 personnes par km^2) et une population à moitié rurale. Sur les quarante-quatre pays les plus enclavés au monde, il est le plus éloigné de la mer… Le sujet « désenclavement » n'est pas nouveau, mais les Chinois sont particulièrement efficaces. Depuis 2011 et la liaison Chongking/Duisbourg, une ligne de chemin de fer vers l'Europe est ouverte chaque année : en 2012 vers la République tchèque, en 2013 vers la Pologne, en 2014 vers l'Espagne, en 2017 vers la Finlande. Le port sec de Khorgos, à la frontière du Kazakhstan, ne comptait aucun passage de douane en 2010, on en dénombre douze aujourd'hui. Si l'impact de l'IBR n'est pas que positif, il n'en reste pas moins que la Chine désenclave l'Asie centrale. Certes, elle subventionne fortement le transport par voie ferrée (dans certains cas jusqu'à 40 % du coût), mais il est deux fois plus rapide que le transport maritime[7].

[6] T. Kellner, « La Chine et l'Asie centrale en 2017 : une nouvelle étape de l'essor chinois en Eurasie ? », *Note d'actualité de l'Observatoire de la Chine*, n° 24, janvier 2018, p. 12.

[7] P. Stronski, N. Ng, « Cooperation and competition. Russia and China in Central Asia, the Russian Far East and the Arctic », Washington, Carnegie Endowment for International Peace, février 2018, p. 12 (**https://carnegieendowment.org/2018/02/28/cooperation-and-competition-russia-and-china-in-central-asia-russian-far-east-and-arctic**).

Deux risques qui « grippent » l'IBR

La corruption et la sinophobie sont susceptibles de peser sur l'évolution de l'IBR. L'Asie centrale n'a pas attendu Pékin pour connaître des problèmes de gouvernance : l'absence d'alternance politique a nourri les rentes et les réseaux. Le Kazakhstan a progressé dans l'indicateur *Doing Business* de la Banque mondiale, il a notamment amélioré la protection des investisseurs minoritaires et l'attribution des permis de construire. Mais beaucoup reste à faire en matière de lutte contre la corruption. La sinophobie qui persiste est un autre problème. Elle est liée à la corruption, au chômage et au fait que les entreprises chinoises ont un temps réservé les emplois à leurs concitoyens. Elle procède également de la crainte d'une monopolisation des terres par des propriétaires chinois[8]. Et elle s'inscrit dans un moment nationaliste auquel la Chine réagit entre autres en formant des étudiants dans ses universités (elle accueille aujourd'hui 15 000 jeunes Kazakhs contre 5 000 en 2013)[9].

*

* *

Pour que le commerce intrarégional et la connectivité de l'IBR se déploient, il faut que la géopolitique soit propice aux échanges. Pendant la période soviétique, l'Asie centrale était sortie du viseur des puissances étrangères. Depuis le début des années 2010, elle occupe à nouveau une place essentielle sur la scène internationale. Outre la Russie et la Chine, la Turquie et les Etats-Unis sont, entre autres, des acteurs très présents dans la région. La question est désormais de savoir comment ces différentes puissances extérieures vont réagir à la politique chinoise et comment les rivalités entre les Etats de la région, notamment entre l'Ouzbékistan et le Kazakhstan, vont évoluer. Dans ce nouveau Grand Jeu, quel sera l'avenir de l'Asie centrale ? Deviendra-t-elle une région vassale ? Une zone traversée de conflictualités multiples ? Ou une oasis de développement et un carrefour ? Pour l'heure elle est un centre d'observation des relations russo-américano-chinoises. Et compte tenu des regards internationaux sur la région, de la récente mais vigilante autonomie des Etats de la zone, et des intérêts des puissances secondes (Inde, Union européenne, Turquie, Iran…), le succès du projet « Belt and Road » pourrait dépendre de la capacité des Chinois à séduire, c'est-à-dire à user avec une habileté qui leur est peu coutumière en externe des armes du *soft power*.

[8] Les Chinois sont aussi soupçonnés « d'hydrohégémonie » : diversion des fleuves Ili et Irtych qui assèche le lac Balkhach.

[9] P. Le Corre, « Kazakhstan must look beyond the Belt and Road », *Nikkei Asian Review*, 4 mai 2018.

Pour citer ce chapitre : Tania Sollogoub et Thierry Pasquet, « L'impact de l'initiative chinoise Belt and Road en Asie centrale : le bel avenir de la géoéconomie », *in* A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n° 241-242, février 2019 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Table des cartes, figures et tableaux

Cartes

Carte 1. l'Eurasie ..... p. 10

Carte 2. Etats et territoires du Caucase ..... *p. 13*

Carte 3. L'Ouzbékistan et son environnement régional ..... *p. 19*

Carte 4. Nouvelle organisation administrative de l'Ukraine ..... *p. 29*

Carte 5. Le déploiement du nucléaire russe vers l'Asie ..... *p. 57*

Carte 6. Les corridors de transport eurasiatiques ..... *p. 60*

Tableaux

Tableau 1. Degré de confiance des Ukrainiens dans les institutions publiques ..... *p. 25*

Tableau 2. Sensibilités politiques de la population ukrainienne par région ..... *p. 27*

Tableau 3. Principaux indicateurs démographiques de l'Eurasie ..... *p. 45*

Figures

Figure 1. Partenaires commerciaux des Etats d'Asie centrale ..... *p. 41*

Figure 2. Unités de soins primaires pour 100 000 habitants ..... *p. 46*

Figure 3. Dépenses de santé du secteur public ..... *p. 47*

Figure 4. Nombre d'infirmières et de médecins pour 100 000 habitants ..... *p. 47*

Figure 5. Part des dépenses privées des ménages dédiée à la santé ..... *p. 49*

Figure 6. Dépenses totales de santé ..... *p. 50*

Figure 7. Evolution des capacités électriques installées en Russie ..... *p. 54*

Figure 8. Principaux projets menés par Rosatom ..... *p. 56*

Les Etudes du CERI
Directeur de collection : Alain Dieckhoff
Rédactrice en chef : Judith Burko
Attachée de presse : Karolina Michel