1989-2019, trente ans de bouleversements internationaux

Anne de Tinguy

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

Un séisme international et institutionnel

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

Dans un contexte international qui continuait à se transformer, l'euphorie du début des années 1990 n'a guère duré. L'apparition des BRICS dans les années 2000 et la formidable montée en puissance de la Chine illustrent un déplacement du pouvoir des pays occidentaux vers les émergents. L'ordre international s'est progressivement restructuré autour d'une nouvelle bipolarité, américano-chinoise, et d'un retour de politiques de puissance qui ont affaibli le multilatéralisme. La réconciliation Est-Ouest peine à se confirmer : entre la Russie et ses partenaires occidentaux, la méfiance s'est peu à peu à nouveau imposée. Après l'annexion de la Crimée en mars 2014, le paradigme de l'ancrage de la Russie au monde occidental a volé en éclats. La « fin de l'histoire » se révèle être un leurre : les régimes autoritaires se sont développés dans l'ex-URSS, et l'évolution de la Chine montre qu'un régime autoritaire est capable de performances au moins aussi importantes qu'un régime libéral[1]. Pourtant dans le même temps, les révoltes populaires se sont multipliées dans l'espace postsoviétique (« révolutions de couleur ») et ailleurs dans le monde.

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

Carte 1
L'Eurasie



Ces bouleversements ont une forte dimension institutionnelle. Les alliances européennes de l'URSS n'ont pas résisté à l'effondrement des régimes est-européens. Le pacte de Varsovie et le CAEM (Conseil d'aide économique mutuelle) ont été démantelés dès 1991. Dans l'espace postsoviétique, de nouvelles institutions ont vu le jour : la Communauté des Etats indépendants (CEI) en décembre 1991, l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) – qui faisait suite au pacte de 1992 – en 2002, l'Union économique eurasienne (UEE) en 2015[2]. Au fil du temps, ces institutions se sont affirmées : à titre d'exemple, en 2019 l'UEE a conclu des accords de libre-échange avec l'Iran et Singapour et l'OTSC a créé un statut d'observateur. Mais elles ne concernent qu'un nombre restreint d'Etats : l'UEE en regroupe cinq (la Russie, le Bélarus, le Kazakhstan, l'Arménie et le Kirghizstan), l'OTSC six (à ces cinq Etats s'ajoute le Tadjikistan) ; l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie, l'Azerbaïdjan et le Turkménistan se tiennent à l'écart de l'une comme de l'autre, l'Ouzbékistan a rejoint l'OTSC en 2006 mais l'a quittée en 2012. Et leur action demeure limitée : la CEI est restée une coquille vide, l'OTSC n'a pas été l'instrument du règlement des conflits qui ont éclaté en Eurasie, l'UEE a été d'emblée fragilisée par la crise ukrainienne, et le niveau d'intégration économique des Etats de la région a diminué.

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

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

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

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

Souveraineté, ouverture et postimpérialisme

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

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

manœuvre par rapport à l'ancienne puissance tutélaire qui varie selon les cas[3]. Ils souhaitent définir eux-mêmes leurs grandes orientations internes et externes, être respectés par le Kremlin, et équilibrer leurs relations extérieures grâce à des partenaires étrangers[4].

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

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

[3] Voir le chapitre de Gaïdz Minassian dans ce volume.

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

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

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

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

Tensions et conflictualités

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

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

contre le pouvoir central[5]. A l'exception de celui du Donbass, ces conflits sont « gelés ». Dans aucun d'entre eux les cessez-le-feu n'ont débouché sur un règlement. Et les négociations, lorsqu'elles existent, sont toutes enlisées. Les Etats concernés se retrouvent de ce fait dans une situation de ni guerre ni paix, synonyme d'incertitude et d'instabilité, qui permet à la Russie de continuer à peser sur leurs évolutions politiques et leurs choix extérieurs.

Le conflit russo-ukrainien qui a pris une dimension militaire en 2014 est sans doute celui qui a le plus marqué les évolutions régionales. En dépit de la proximité des deux peuples, les relations interétatiques post-1991 ont été tumultueuses, les litiges, nombreux et profonds[6]. L'annexion de la Crimée et l'intervention russe dans le Donbass constituent un nouveau séisme qui bouleverse les rapports entre les deux pays et déchire l'espace postsoviétique. L'élection de Volodymyr Zelensky marque-t-elle un tournant ? Elle a été largement liée à une volonté de retour à la paix d'une société ukrainienne fatiguée par cinq ans d'une guerre meurtrière dans laquelle elle a déjà perdu plus de 13 000 de ses enfants. Elle est suivie par une relance des négociations qui, pour la première fois depuis les accords de cessez-le-feu signés à Minsk en février 2015, donnent des résultats : échanges de prisonniers en septembre et en décembre, désengagement de trois zones le long de la ligne de front, tenue le 9 décembre à Paris d'un sommet en format Normandie, le premier depuis 2016. Une nouvelle dynamique est créée. Débouchera-t-elle sur un règlement du conflit[7] ? La marge de manœuvre du président Zelensky est étroite : les Ukrainiens veulent la paix, mais pas à n'importe quel prix. Pour le Kremlin, une sortie de crise aurait de nombreux avantages. Elle lui permettrait notamment de répondre à l'appel à « repenser la relation stratégique avec la Russie » lancé en août 2019 par Emmanuel Macron, et ce faisant de réamorcer sur de nouvelles bases les relations russo-européennes. Mais où sont ses priorités ? Un simple gel du conflit lui permettrait de continuer à peser sur les grandes orientations prises par l'Ukraine.

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

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

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

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

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

été récurrentes, parfois très vives[8]. Progressivement la défiance a restructuré les attitudes des uns et des autres, les lectures des événements (sur la fin de la guerre froide, sur les « révolutions de couleur », sur le rôle des Etats-Unis dans le monde, etc.) divergeant de plus en plus. Après l'annexion de la Crimée, aux yeux des pays membres de l'UE qui ont adopté à l'unanimité des sanctions à son encontre, la Russie est « passée du statut de partenaire stratégique » à celui de « défi stratégique »[9]. L'image qui s'est imposée alors est celle d'une Russie, incapable de sortir du modèle impérial, qui menace les fondements de la sécurité du continent européen. La fin du système de contrôle des armements est une des manifestations les plus marquantes de la dégradation de leurs relations[10]. La signature du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) avait été le symbole d'une ère nouvelle, sa dénonciation en août 2019 est celui d'une rupture. Seul à rester en vigueur, le traité New START de 2010 expire en février 2021.

*

* *

Trente ans après le point de basculement qu'a été 1989, les recompositions sont profondes. L'espace postsoviétique n'a pas été réintégré. Il n'est plus une entité et il n'est plus coupé du monde. Face à une Russie qui a cherché à garder une place prédominante dans son ancien empire et qui n'a pas hésité à avoir recours à la force pour tenter d'enrayer des processus jugés contraires à ses intérêts, les autres nouveaux Etats ont conforté leur souveraineté en suivant des trajectoires qui sont hétérogènes et en s'appuyant sur des partenaires extérieurs très actifs dans cette région. L'ancienne puissance tutélaire reste un acteur central, mais ses positions n'ont cessé de s'éroder : revenue sur le devant de la scène au Moyen Orient et ailleurs dans le monde, dans ce qu'elle continue à considérer comme sa sphère d'influence, elle est une puissance en déclin[11].

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

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

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

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

Pour citer ce chapitre : Anne de Tinguy, « 1989-2019, trente ans de bouleversements internationaux », *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 247-248, février 2020 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].