



HAL
open science

Le Bélarus dans son environnement régional : changement de paradigme

Anaïs Marin, Gilles Leboucher

► To cite this version:

Anaïs Marin, Gilles Leboucher. Le Bélarus dans son environnement régional : changement de paradigme. Les études du Centre d'études et de recherches internationales, Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI), 2018, pp.18 - 23. hal-03579315

HAL Id: hal-03579315

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03579315>

Submitted on 18 Feb 2022

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.

Le Bélarus dans son environnement régional : changement de paradigme par Anaïs Marin

La situation d'entre-deux du Bélarus, enclavé entre la Russie et l'Union européenne, détermine sa marge de manœuvre en matière de politique étrangère. Depuis les années 1990, elle consiste en un habile jeu d'équilibriste destiné à obtenir de la Russie une rente de situation pour financer la croissance économique du pays. Cela a impliqué quelques concessions – soutenir les initiatives russes de réintégration de l'espace postsoviétique par exemple – et un savant recours au chantage : les relations avec Bruxelles et Washington, même limitées, ont surtout servi au régime à « faire chanter » Moscou.

Les bouleversements causés par les actions russes en Ukraine depuis 2013-2014 ont singulièrement modifié la donne¹. En quelques années, les rôles semblent s'être inversés : les relations de Minsk avec les démocraties occidentales se normalisent, tandis que le torchon brûle avec Moscou. Un tel revirement n'est pas sans précédent. Après la guerre russo-géorgienne d'août 2008, l'UE avait invité le Bélarus à participer au Partenariat oriental. En représailles, Moscou avait réduit son soutien à Minsk, avant de le renouveler lorsque la violente répression des manifestations postélectorales du 19 décembre 2010 avait valu au Bélarus le rétablissement des sanctions occidentales. La levée de celles-ci en février 2016 a inauguré un changement de paradigme que confirme la crise actuelle dans les relations du Bélarus avec la Russie.

Si les brouilles entre les deux pays sont récurrentes, celle qui a commencé en janvier 2016 s'est avérée plus profonde, durable et multiforme. Et on note un net durcissement du ton de tous ceux qui incarnent la politique étrangère russe². Confronté à des pressions hybrides, le régime d'Alexandre Loukachenka parvient encore à louvoyer, consolidant même son image de dernier rempart protégeant la souveraineté du Bélarus contre les appétits russes. Mais pour combien de temps encore ?

A l'ouest, normalisation en vue

Après vingt années d'(auto) isolement par rapport à l'Union européenne, Alexandre Loukachenka peut considérer le revirement en cours dans ses relations avec Bruxelles comme une victoire personnelle. Suspendues en octobre 2015, les sanctions européennes, qui frappaient 245 particuliers et 32 entreprises, ont été partiellement levées en février 2016. Le régime n'a pas rempli les conditions initialement posées, mais l'UE s'est satisfaite de concessions *a minima* : la libération de six prisonniers politiques en août 2015, la tenue du scrutin présidentiel du 11 octobre suivant sans protestations ni répression et la promesse que les élections législatives

¹ I. Shukan « La Biélorussie après la crise ukrainienne : une prudente neutralité entre la Russie et l'Union européenne ? », *Etudes de l'IRSEM*, n° 50, mars 2017.

² A. Leukavets « Belarus-Russia relations in 2017 : Behind the curtain of the long-lasting drama », *Russian Analytical Digest*, n° 206, 12 septembre 2017 (www.css.ethz.ch/en/publications/rad.html).

Figure 1
Le Bélarus dans son environnement régional



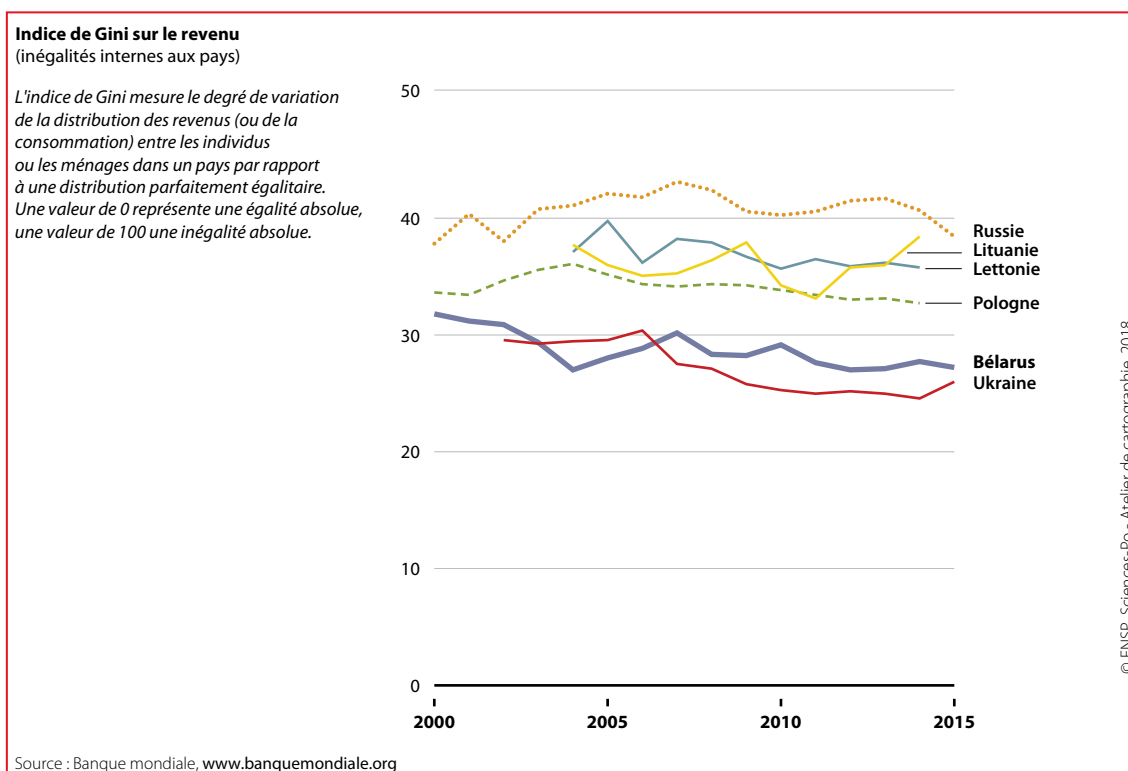
de septembre 2016 se tiendraient elles aussi dans le calme. Pour Loukachenka, c'est le signe que le pragmatisme prime désormais à Bruxelles, ce qui ouvre la voie au dialogue « constructif » qu'il réclame depuis longtemps : une relation fondée sur des intérêts partagés et non sur des valeurs démocratiques prétendument communes.

La levée des sanctions récompense implicitement la neutralité bélarusse dans le conflit russo-ukrainien, et Loukachenka personnellement pour sa médiation dans le processus de Minsk. Malgré quelques ambiguïtés, le pays s'abstient en effet de soutenir la politique russe en Crimée et dans le Donbass. L'ancien « dernier dictateur d'Europe » est ainsi devenu fréquentable à mesure que Vladimir Poutine cessait de l'être aux yeux des Occidentaux.

Comme en 2009 lors de la précédente embellie dans les relations entre l'Union européenne et le Bélarus, c'est à Rome et à l'invitation du Saint-Siège que Loukachenka s'est rendu, en mai 2016, pour sa première visite officielle dans un pays de l'UE depuis la levée des sanctions. La deuxième aurait dû le conduire à Bruxelles pour participer au sommet du Partenariat oriental fin novembre 2017, mais il a préféré décliner l'invitation. Entre temps Minsk a accueilli plusieurs délégations étrangères, dont celle du Comité politique et de sécurité du Conseil européen (COPS) en novembre 2016, et une session de l'assemblée parlementaire de l'OSCE en juillet 2017.

La fin de l'ostracisme occidental s'est traduite par une intensification sans précédent des relations bilatérales avec Washington, Bruxelles – dans le cadre du Partenariat oriental notamment – et la plupart des capitales européennes. Le revirement le plus spectaculaire concerne Varsovie : autrefois prompte à critiquer l'autoritarisme de Loukachenka, la Pologne du gouvernement Droit et Justice (PiS) œuvre à rétablir le bon voisinage. Les relations avec la Lettonie sont elles aussi au beau fixe, comme en témoigne la candidature commune de Minsk et de Riga pour l'accueil des championnats du monde de hockey sur glace de 2021.

Figure 2
Le Bélarus et ses voisins : évolution des inégalités de revenus (2000-2015)



La coopération avec les institutions européennes a connu une expansion et un approfondissement dès janvier 2015, quand l'UE a adopté une feuille de route informelle pour « approfondir la politique d'engagement critique avec le Bélarus ». En avril 2016 s'est tenu le premier meeting biennuel du groupe de coordination Bélarus-UE, un nouveau format de dialogue dans les secteurs qui importent aux deux parties : l'économie, la finance, l'environnement, les droits humains et les échanges commerciaux pour commencer. Toutefois l'UE conditionne l'avancée du dialogue à l'adoption d'un accord de facilitation de visas et de réadmission, dont les négociations s'avèrent complexes³. Minsk pour sa part attend de Bruxelles son soutien dans les négociations avec le FMI pour un prêt qui lui permettrait de limiter sa dépendance financière envers Moscou.

Si le renouveau de ses relations avec l'Union européenne offre au Bélarus une opportunité de gagner en autonomie – ce qui est désormais un objectif de sa politique étrangère –, le dialogue reste cantonné à des aspects techniques. La traduction commerciale de sa reprise supposerait des réformes dans lesquelles le régime rechigne à s'engager, de crainte qu'une libéralisation économique n'entraîne des demandes de libéralisation politique. En outre, Minsk doit avancer avec mesure et discrétion, tout rapprochement avec l'Occident étant vu à Moscou comme un geste déloyal, voire hostile.

³ D. Melyantsov, « Belarus-European Union : Quantity doesn't translate to quality », *Belarusian Yearbook 2017*, Vilnius, Lohvinau, 2017, p. 70.

Vecteur russe/eurasiatique : les litiges s'accumulent

Longtemps le Bélarus a pu s'abstenir de réformer son système économique, semi-dirigé et peu compétitif, car la Russie lui accordait de généreux subsides qui ont représenté certaines années plus de 15 % du PIB bélarusse. Ce modèle s'est essoufflé depuis que la Russie est entrée en récession à cause de la chute des prix mondiaux du pétrole, de la crise financière et des sanctions occidentales. Surtout, lassé des incartades de son indocile petit frère, le Kremlin cherche à « marchéiser » ses relations avec lui.

Les disputes entre les deux pays ont un caractère cyclique et naissent chaque fois qu'ils renégocient les conditions de leur relation pétro-gazière, provoquant d'autres « guerres » commerciales ou des scandales diplomatiques, par exemple lorsqu'Alexandre Loukachenka boycotte un sommet important, comme il l'a fait avec celui de l'UEE en décembre 2016. L'inventaire des litiges actuels montre que désormais tous les secteurs sont touchés, y compris la coopération militaire, habituellement épargnée⁴.

Outre que Minsk n'a pas reconnu l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, Moscou lui reproche son absence de soutien dans le conflit qui l'oppose au régime issu d'Euromaïdan en Ukraine. Invoquant ses traditions de neutralité, le Bélarus a jugé opportun de ne pas prendre parti. Aussi a-t-il opposé une fin de non-recevoir à la demande de l'armée russe, de plus en plus insistante depuis 2015, d'installer à Bobrouïsk une base aérienne, arguant de ce qu'elle pourrait servir à des opérations offensives contre les pays voisins. Alexandre Loukachenka cherche au contraire à rassurer ceux-ci sur ses intentions pacifistes. Il a par exemple invité les pays de l'OTAN à observer les manœuvres dans son pays en toute transparence lors des exercices Zapad de septembre 2017, une initiative qui aurait irrité son homologue russe. Pilier de l'Etat uni de la Russie et du Bélarus, la coopération dans les domaines militaire et de la sécurité est donc devenue un symbole du désaccord sur la finalité de l'alliance entre les deux pays.

La réinstauration de contrôles aux frontières, y compris dans les aéroports depuis le 15 mai 2017, en est un autre. Moscou l'a justifiée par la nécessité de lutter contre le risque que le Bélarus « importe » des terroristes dans l'UEE après qu'il a décidé d'octroyer un régime sans visa aux ressortissants de quatre-vingt pays, dont les Etats-Unis et trente-neuf Etats d'Europe. Le Kremlin avait déjà renforcé ses contrôles douaniers à la frontière pour tenter d'enrayer l'afflux de produits frappés d'embargo en Russie, qu'il considère donc comme de la contrebande. En effet depuis 2014 des entreprises installées au Bélarus se sont spécialisées dans le reconditionnement et l'exportation de marchandises (fruits, légumes, crustacés, etc.) provenant de l'UE et de Turquie, qui ne peuvent être vendus directement en Russie du fait de ses contre-sanctions.

Autre pomme de discorde, l'intégration économique dans le cadre multilatéral de l'UEE. Les insatisfactions qu'elle suscite dans les deux pays justifient leur recours à des pratiques

⁴ A. Pankovski « Belarus-Russia : Towards a revision of the alliance », *Belarusian Yearbook 2017, op. cit.*, p. 61-66.

déloyales pour contourner les règles douanières de l'UEE et de l'OMC⁵. Plusieurs secteurs sont touchés, mais celui de l'énergie est comme toujours le plus emblématique⁶. Alors que Minsk estime que la libre circulation devrait également concerner les flux de gaz et de pétrole, Moscou refuse d'instaurer un marché commun eurasiatique de l'énergie, préférant négocier des accords *ad hoc* qui lui permettent de garder le contrôle de ses fournisseurs centraasiatiques et du pays de transit qu'est le Bélarus.

Ce dernier a donc réinterprété unilatéralement les conditions de livraison prévues par le contrat qui le lie à Gazprom en décidant en janvier 2016 de ne payer ses importations de gaz que 80-107 dollars/1 000m³ (au lieu des 132-141 prévus). En réponse, la Russie a réduit ses livraisons de pétrole (de 23 à 18 millions de tonnes par an) à partir de juin 2016, ce qui obère le budget bélarusse, dont les recettes sont dominées par l'exportation de produits pétroliers raffinés à partir de brut russe. Un accord n'a été trouvé qu'en avril 2017 quand le Bélarus a réglé sa dette envers Gazprom (726 milliards de dollars)... grâce à un nouveau prêt russe. Si Moscou semble avoir fait le plus de concessions, le Bélarus sort de ce long conflit plus dépendant et donc plus vulnérable encore⁷.

Enfin, une « guerre médiatique » a commencé qui traduit la volonté du Kremlin d'intimider la population bélarusse et d'entacher sa réputation dans l'opinion publique russe. La rhétorique consiste à présenter la « bélarussianisation douce »⁸ et la montée du patriotisme au Bélarus – apparues en réaction aux actions de Moscou en Ukraine – comme une forme de « russophobie »⁹. Depuis 2014 en effet l'idéologie officielle bélarusse met en valeur la langue et les attributs de son identité et de sa souveraineté. Les journalistes russes présentent cette exaltation de la spécificité (non russe) du Bélarus comme du révisionnisme et comme une trahison des valeurs communes au « monde russe » – un terme que Loukachenka récuse d'ailleurs. Experts et personnel politique se sont mis à débattre publiquement des conséquences de ce nationalisme rampant : le message de propagande qu'ils diffusent est que Minsk, comme Kiev en 2014, pourrait être victime d'un coup d'Etat « néo-fasciste », fomenté avec l'aide des Occidentaux, justifiant une intervention russe pour aider le régime à rétablir l'ordre. C'est précisément le scénario qui a servi de trame aux derniers exercices militaires conjoints Zapad en septembre 2017¹⁰.

⁵ A. Marin, « Le Bélarus dans l'Union eurasiatique. Partenaire particulier cherche à préserver ses intérêts », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 48, n° 3-4, 2017, pp. 303-331.

⁶ S. Kardaś et K. Klysiński, « The story that never ends. A new stage in the energy dispute between Russia and Belarus », *OSW Commentary*, n° 242, 17 mai 2017.

⁷ A. Moshes et R. Nizhnikau « Belarus's disequilibrium : Mounting challenges and reluctance to change », *FIIA Briefing Paper*, n° 223, juin 2017.

⁸ Sur ce phénomène, voir P. Rudkouski « Soft belarusianisation. The ideology of Belarus in the era of the Russian-Ukrainian conflict », *OSW Commentary*, n° 253, 3 novembre 2017.

⁹ K. Klysiński et P. Żochowski « The end of the myth of the brotherly Belarus. Russian soft power in Belarus after 2014 : The background and its manifestations », *OSW Studies*, n° 58, novembre 2016.

¹⁰ F. Wesslau et A. Wilson « So far from God, so close to Russia : Belarus and the Zapad military exercise », *ECFR Policy Memo*, 11 septembre 2017.

Conclusion : les défis de la résilience

Economiquement dépendant de la Russie, le Bélarus n'a d'autre choix que de préserver sa relation privilégiée avec Moscou. Or les bénéfices de cette alliance diminuent à mesure que la Russie développe ses propres infrastructures – des terminaux pétroliers en mer Baltique, le Baltic Pipeline System (oléoduc) et le Nord Stream (gazoduc) – pour ne plus dépendre des infrastructures de transit biélorusses, polonaises et baltes. L'intégration eurasiatique, dont la finalité géopolitique l'emporte sur la rationalité économique, ne remplit pas les attentes de Minsk, qui agite souvent la menace – rhétorique – de sortir de l'UEE.

Cependant, faute de réformes structurelles, le Bélarus ne peut compter sur l'aide financière du FMI ni sur celle de l'UE pour compenser la diminution des subsides russes, encore moins pour s'affranchir des pressions « intégrationnistes » de son voisin. Pour l'heure, Moscou n'a pas intérêt à une nouvelle guerre, commerciale ou autre, avec le Bélarus. L'érosion des piliers matériels du contrat social qui lie Alexandre Loukachenka à sa population risque de provoquer, comme en février-mars 2017, la colère de la rue. Si l'insécurité venait à augmenter ou la récession à empirer, par exemple à l'instigation du Kremlin, le pouvoir de Loukachenka en serait ébranlé. Pour lui le défi consiste donc à bien doser réformes et répression d'une part, rapprochement avec l'UE et intégration avec la Russie/l'UEE d'autre part.

Jusqu'ici, son intelligence politique lui a permis de faire face, forçant l'admiration de ceux qui estiment qu'il a su instaurer un modèle d'équilibre géopolitique « entre deux chaises » capable de préserver l'intégrité et la souveraineté du Bélarus – ce à quoi l'Ukraine a échoué. D'autres, plus pessimistes, rejoignent l'opposition radicale biélorusse pour affirmer que le changement de paradigme n'affecte pas le dilemme initial posé par l'impossible « découplage » d'avec le grand voisin russe : se réformer ou périr. Le développement du partenariat avec la Chine ne serait pas une troisième voie, Pékin n'ayant aucun intérêt à risquer d'endommager sa relation privilégiée avec Moscou¹¹. On ne voit donc guère où le Bélarus pourrait trouver les ressources financières pour alimenter sa résilience.

¹¹ A. Marin, « Minsk-Pékin, quel partenariat stratégique ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 102, IFRI, juin 2017.

Pour citer cet article : Anaïs Marin, « Le Bélarus dans son environnement régional : changement de paradigme », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2017 / Les Etudes du CERJ*, n° 235-236, février 2018 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].