



L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les équilibres internationaux au sein de l'Eurasie

Pierre Andrieu

► To cite this version:

Pierre Andrieu. L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les équilibres internationaux au sein de l'Eurasie. Les Études du CERI, 2021, 254-255, pp.41 - 46. 10.25647/etudesduceri.254-255.06 . hal-03579288

HAL Id: hal-03579288

<https://sciencespo.hal.science/hal-03579288>

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.

L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les équilibres internationaux au sein de l'Eurasie *par Pierre Andrieu*

En accentuant les faiblesses structurelles des pays qui composent l'espace postsoviétique, frappé comme le reste du monde par la pandémie de Covid-19, la crise sanitaire y a modifié les équilibres internes et externes, et accéléré l'apparition de crises, comme au Bélarus, dans le Haut-Karabakh et au Kirghizstan. En Ukraine, le conflit est toujours dans l'impasse. Des puissances extérieures, comme les Etats-Unis, l'Union européenne, la Chine et la Turquie ont confirmé à des degrés divers leur influence dans la région. Face à ces évolutions, la Russie semble quelque peu prise au dépourvu.

Des réponses à la pandémie insuffisantes et inadéquates

La majorité des pays de l'espace ex-soviétique n'ont reconnu qu'avec retard et de manière incomplète les effets désastreux de la crise sur la santé publique et la stabilité sociale. Certains comme le Turkménistan, le Tadjikistan et le Bélarus ont même nié son existence. La Russie pour sa part, « si elle a très tôt fermé sa frontière avec la Chine, introduit des quarantaines et adopté des mesures de sécurité particulières à Moscou, n'a pas décrété l'état d'urgence au niveau national »¹. Au cours des derniers mois de l'année, la crise a continué d'y provoquer un nombre considérable de morts, dont la sous-estimation initiale a été officiellement reconnue en décembre.

La pandémie a eu un effet de révélateur sur le plan économique. Elle a contribué à aggraver l'addiction aux exportations d'hydrocarbures de pays comme le Kazakhstan, l'Azerbaïdjan et le Turkménistan, alors que le cours du baril a fortement chuté. Elle a mis à nu la forte dépendance de l'Ouzbékistan, du Kirghizstan ou du Tadjikistan, ainsi que celle de l'Ukraine et de la Moldavie vis-à-vis des transferts financiers rapatriés par leurs migrants travaillant en Russie ou en Europe. Selon la Banque mondiale, ces *remittances*, qui représentent jusqu'à 30 % du PNB dans certains de ces pays, ont diminué cette année de 23 % en Ukraine et de 13 % en Asie centrale. La pandémie a aussi eu un fort impact sur l'économie russe, déjà fragilisée par la baisse des cours du baril et les sanctions², entraînant une récession de -3,5 à -5 %³.

Ces pays se sont soutenus en se dispensant assistance et matériel médical les uns aux autres. La Russie a apporté dès février de l'aide humanitaire à tous les membres de la CEI,

¹ Marlène Laruelle et Madeline McCann, « Post-Soviet State responses to Covid-19 : Making or breaking authoritarianism ? », *Policy Memo*, n° 641, PONARS Eurasia, mars 2020, <https://www.ponarseurasia.org/memo/post-soviet-state-responses-covid-19-making-or-breaking-authoritarianism>.

² Isabelle Facon, « La Russie face à la Covid-19 : enjeux nationaux et internationaux », *Note de la FRS*, n° 38/20, 12 mai 2020, <https://www.frstrategie.org/publications/notes/russie-face-covid-19-enjeux-nationaux-internationaux-2020>.

³ André Lelièvre, « Coronavirus : la croissance russe va dévisser en 2020 », *Les Echos*, 22 mai 2020.

à l'Abkhazie et à l'Ukraine orientale, tandis que l'Ouzbékistan livrait 5 millions de masques à la Russie, l'Azerbaïdjan trente tonnes de matériel médical à la Moldavie, l'Ouzbékistan et le Kazakhstan une importante assistance au Tadjikistan, qui a également reçu une aide humanitaire de la Géorgie. Mais il n'y a eu aucune transparence en ce qui concerne les quantités ni les modalités d'acheminement et de financement de ces initiatives, qui ont été de surcroît effectuées sur une base bilatérale, sans coordination entre les pays concernés ni au sein des organisations multilatérales régionales. Cette « diplomatie sanitaire » a souvent servi de propagande à la Russie, notamment en Moldavie, où elle a largement été relayée dans les médias grâce à l'ancien président prorusse Dodon. Cette couverture médiatique a été efficacement contrée par l'Union européenne et ses pays membres, qui ont rappelé l'importance de leur propre soutien.

En modifiant les équilibres internes, la pandémie a contribué à exacerber les crises

Ces déséquilibres économiques et sociaux ont eu pour effet d'accélérer des crises qui avaient mûri avant la pandémie. La soudaineté avec laquelle celle-ci a éclaté n'avait apparemment pas été anticipée par la Russie – qui se pose en puissance tutélaire – et elle a dû souvent adopter une attitude attentiste, voire hésitante.

Ainsi, elle ne semble pas avoir prévu l'ampleur des manifestations de masse contestant les résultats frauduleux des élections présidentielles du 9 août au Bélarus. Voisin immédiat de l'Union européenne et de la Russie, c'est un allié stratégique de Moscou, malgré les velléités de son imprévisible président de se rapprocher de l'Union européenne. La répression féroce des manifestants a mis fin à ces tentatives d'ouverture. Poutine continue de soutenir Loukachenko, il l'a reçu à Sotchi et lui a accordé un prêt de 1,5 milliard de dollars, mais il s'est abstenu jusqu'à présent d'intervenir directement, se contentant d'annoncer, à la demande de son hôte, la création d'une « réserve » de forces de l'ordre susceptible d'intervenir à Minsk « si la situation dégénérerait ». La Russie n'est pas à l'aise face à ce président encombrant qui s'accroche au pouvoir. Aussi semble-t-elle réfléchir à une transition sous contrôle : changements constitutionnels prévoyant une décentralisation des pouvoirs aux dépens du président, réformes pouvant confirmer l'union entre les deux Etats. Le renforcement des contacts avec les élites politiques, économiques et de sécurité bélarusses, dépendantes de Loukachenko, voire l'établissement d'un dialogue avec l'opposition, sont également envisagés. Si les manifestations bélarusses font écho, avec quelques années de décalage, au « Maïdan » de Kiev ou à la « révolution de velours » d'Erevan, elles n'ont pas ou pas encore provoqué de changement à la tête de l'Etat. Si l'on exclut l'Ukraine, où ces contestations sont saluées, elles n'ont pas eu à ce stade de fort retentissement dans les autres pays de la CEI. Un certain nombre d'observateurs, tel l'opposant russe Guennady Goudkov, estiment cependant que le même scénario pourrait se répéter en Russie. Les protestations qui se poursuivent depuis l'été en Extrême-Orient russe, liées à l'arrestation du très populaire gouverneur de Khabarovsk, en seraient-elles des signes annonciateurs ?

La pandémie a incontestablement été un élément important dans le déclenchement des hostilités le 27 septembre par l'Azerbaïdjan contre le Haut-Karabakh⁴. Bakou a saisi l'occasion du peu d'attention accordé à ce conflit par les Etats-Unis et l'Union européenne, préoccupés avant tout par leurs problèmes internes. Il a aussi trouvé là un moyen de détourner vers « l'ennemi extérieur » le fort mécontentement populaire suscité par sa gestion de la crise sanitaire. Enfin, dans le Haut-Karabakh, la pandémie a joué un rôle déterminant dans la conduite désastreuse des opérations militaires, de l'aveu du « président » de cette République autoproclamée.

Depuis la fin de l'URSS, le Kremlin a mené une politique d'équidistance et d'équilibre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, y compris dans le domaine militaire en fournissant de l'armement aux deux pays. Il apprécie la stabilité interne de l'Azerbaïdjan, qui n'a pas connu de « révolution de velours » comme celle menée par Nikol Pachinian en Arménie en 2018, peu goûtée à Moscou, et le président Aliiev entretient de bonnes relations avec Vladimir Poutine. Dans un premier temps, la Russie ne semble pas avoir pu, ou voulu, intervenir dans le déroulement du conflit provoqué par l'Azerbaïdjan. Dès le début des hostilités, elle a rappelé aux Arméniens que les clauses d'assistance mutuelle prévues par l'OTSC et les garanties liées à la présence militaire russe sur leur territoire, dont ils souhaitaient l'application, ne s'étendaient pas à la « république du Haut-Karabakh ».

Après six semaines de combats, Moscou a finalement sifflé la fin de la partie et repris directement les choses en mains. Le cessez-le-feu signé dans la nuit du 9 au 10 novembre par Poutine et ses homologues azerbaïdjanais et arménien⁵ scelle les pertes territoriales arméniennes, Choucha en particulier, tout en empêchant les Azerbaïdjanais de reprendre le contrôle de la totalité du Haut-Karabakh. Ce succès diplomatique a permis à la Russie de déployer près de deux mille militaires de maintien de la paix sur le terrain, sans la participation au sol de la Turquie, qui a pourtant massivement soutenu Bakou. Moscou garde la haute main sur le règlement du conflit et retrouve son rôle d'arbitre alors que l'Azerbaïdjan, mais surtout l'Arménie, restent ses obligés. Toutefois, le *statu quo* qui prévalait depuis près de trente ans entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, avec l'assentiment de la Russie, a été remis en cause par l'offensive de Bakou, ce qui a conduit Moscou à devoir négocier un cessez-le-feu qui, même s'il renforce ses positions sur le terrain, renvoie à plus tard le règlement des dossiers politiques les plus délicats, comme le statut du Haut-Karabakh.

Le Kirghizstan, également frappé par la pandémie et la crise économique, constitue un élément essentiel du dispositif stratégique russe en Asie centrale. La « révolution » du 6 octobre, protestation contre les résultats frauduleux du scrutin législatif qui s'était tenu deux jours auparavant, est la troisième depuis 2005. Les manifestants ont pris d'assaut les sièges du gouvernement et du Parlement, et libéré Sadyr Japarov, ancien député populiste controversé, condamné en 2017 à onze ans de prison. Là encore, la Russie a affiché une position attentiste. Le déplacement à Bichkek au début du mois d'octobre de Dmitri Kozak,

⁴ Voir le chapitre de Gaïdz Minassian dans ce volume.

⁵ « Statement by President of the Republic of Azerbaijan, Prime Minister of the Republic of Armenia and President of the Russian Federation », Kremlin.ru, 10 novembre 2020, <https://reliefweb.int/report/armenia/statement-president-republic-azerbaijan-prime-minister-republic-armenia-and-president>.

chef adjoint de l'administration présidentielle russe en charge des pays de la CEI, a eu pour seul objectif de consacrer le nouvel équilibre politique auquel étaient parvenus les clans en lice, au profit du président par interim Sadyr Japarov, sans que la Russie ait à imposer de l'extérieur une solution qu'elle aurait concoctée⁶.

En Ukraine, la pandémie n'a permis aucune évolution du conflit russo-ukrainien dans le Donbass qui se poursuit depuis sept ans. L'élection de Volodymyr Zelensky en avril 2019 avait pourtant suscité des espoirs tant à Kiev qu'à Moscou. Les Ukrainiens escomptaient que le coronavirus et la chute du prix du baril rendraient insupportable pour Moscou le coût de son soutien aux séparatistes du Donbass, et que le Kremlin assouplirait sa position. Les Russes pensaient que la crise économique en Ukraine, aggravée par la pandémie, aurait également des conséquences négatives pour Kiev. Les négociations sont toujours dans l'impasse⁷.

En Moldavie, où se sont déroulées les élections présidentielles le 15 novembre, la pandémie, qui a fortement frappé le pays, a contribué à la défaite du président Dodon, soutenu par Moscou, et à la victoire de Maia Sandu, considérée comme « pro européenne »⁸. Ce résultat semble avoir pris les Russes au dépourvu même s'il a été immédiatement accepté par le Kremlin.

Quels changements dans l'espace postsoviétique ?

En renforçant les déséquilibres internes et en révélant de manière aiguë et soudaine plusieurs crises politiques, la pandémie a contribué à réduire les marges de manœuvre, voire l'influence de la Russie dans la région. Dans le même temps, de grands acteurs extérieurs y ont confirmé leur influence.

Occupés par leur campagne électorale, régis par une administration Trump isolationniste, les Etats-Unis sont restés en retrait dans la plupart des crises mentionnées. L'administration Biden, tout en souhaitant poursuivre avec la Russie les négociations sur le contrôle des armements (New Start), s'efforcera sans doute de limiter davantage l'ascendant de Moscou dans l'espace postsoviétique, ce qui devrait l'amener à renforcer ses relations avec l'Ukraine, le Bélarus, la Moldavie, le Caucase du Sud et même les pays d'Asie centrale. Le président élu a déclaré vouloir imposer à la Russie des « coûts réels pour ses violations des normes internationales » et soutenir « la société civile russe qui s'est courageusement opposée au système autoritaire et kleptocratique de Poutine »⁹.

⁶ Voir Vladimir Soloviev, « V prezidenty s chistoï sovestiu, kak kirgizy nachli sebe spasitelia za rechëtkoï » [Devenu président avec une bonne conscience, comment les Kirghizes se sont trouvés un sauveur de derrière les barreaux] ; et l'interview de Sadyr Japarov, « V tiurme ty 24 chasa v sutki svobodnyi chelovek » [En prison on est un homme libre 24 heures sur 24], *Kommersant*, 11 janvier 2021.

⁷ Konstantin Skorkin, « Russia and Ukraine in the age of coronavirus », 8 juillet 2020, Carnegie Moscow Center, <https://carnegie.ru/2020/07/08/russia-and-ukraine-in-age-of-coronavirus-pub-81899>.

⁸ EurAsia Prospective, « Trois questions sur les élections moldaves à Florent Parmentier », 25 novembre 2020, <https://eurasiapropective.net/2020/11/25/3-questions-sur-les-elections-moldaves-parmentier-moldavie-fr/> et <https://www.moldavie.fr/Florent-Parmentier-La-position-de-Maia-Sandu-est-compliquee.html>.

⁹ Joseph Biden, « Why America must lead again », *Foreign Affairs*, mars-avril 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

Profitant de la crise sanitaire et économique qui sévit dans la région, la Chine, qui a fourni une importante aide humanitaire dans l'espace ex-soviétique, a accentué son influence en Asie centrale mais aussi dans le Caucase. Son objectif est de traduire son gigantesque projet économique de Nouvelles routes de la soie en termes politiques et sécuritaires aux dépens de la Russie, tout en continuant à la ménager par une alliance stratégique de plus en plus asymétrique.

Dès l'apparition de la pandémie dans son voisinage oriental, l'Union européenne a acheminé dans les pays concernés une importante aide sanitaire et financière d'urgence. Plus globalement, son objectif est de maintenir, dans le cadre de sa politique de Partenariat oriental¹⁰, la stabilité de son voisinage immédiat en échange d'une importante assistance économique, financière et institutionnelle. Mais l'UE a du mal à aller au-delà de son rôle de pourvoyeuse de *soft power* et à devenir une puissance géopolitique, comme l'a souhaité la présidente de la Commission européenne Ursula van der Leyden.

La Turquie, enfin, a confirmé sa présence dans le Caucase par son soutien militaire à l'Azerbaïdjan. La Russie va s'efforcer de contenir l'expansion turque dans son « étranger proche » caucasien alors même qu'elle entretient avec Ankara des relations suivies et ambivalentes sur d'autres théâtres d'opération (Syrie, Libye) et que les relations économiques russo-turques sont importantes.

Ces changements n'ont naturellement pas échappé à Moscou. Poutine les a implicitement admis, lorsque, maniant la litote, il a déclaré le 22 octobre devant la session annuelle du Club Valdaï qu'il convenait à présent de traiter « les pays postsoviétiques avec une attention particulière, de n'intervenir en aucun cas à partir de l'extérieur dans le but de donner des conseils ou de faire des recommandations, et plus encore d'éviter toute sorte d'ingérence ». Dmitri Trenin, le directeur du centre Carnegie de Moscou, très écouté au Kremlin, a été plus explicite. Constatant que la Russie « avait cessé depuis longtemps d'être un hégémon » dans la région, il a préconisé de réaliser « un audit strict des relations et obligations » prévues par les organisations multilatérales régionales sous obédience russe. Selon lui, « continuer à vivre sur l'acquis soviétique des connaissances et des représentations et se souvenir avec nostalgie de l'union fraternelle entre les peuples de l'URSS n'est plus possible »¹¹.

La crise suscitée par la Covid-19 a mis en évidence l'inefficacité de ces organisations, dont aucune n'a été sollicitée par la Russie pour répondre aux crises apparues dans l'espace ex-soviétique. L'Union économique eurasiennne, voulue à Moscou comme une réplique de l'Union européenne, n'a pas véritablement pu structurer la coopération économique ni réduire les tarifs douaniers entre les Etats membres, encore moins organiser une lutte commune contre la pandémie. Le refus de l'OTSC d'assurer la défense de l'Arménie face à l'Azerbaïdjan et à la Turquie, membre de l'OTAN, a suscité une grande frustration chez les Arméniens et laissera certainement des traces dans les relations entre Moscou et Erevan.

¹⁰ Pierre Andrieu, « La politique de Partenariat oriental de l'Union européenne : dix ans après », *Note de la FRS*, n° 49/20, 15 juin 2020.

¹¹ Dmitri Trenin, « Moscow's new rules », *Carnegie Moscow Center*, 12 novembre 2020, <https://carnegie.ru/commentary/83208>.

Pour régler les crises politiques et sanitaires, la Russie n'a pas non plus recouru aux formats au sein desquels elle interagit avec d'autres puissances dans la région. Il en est ainsi de l'Organisation de coopération de Shanghai, qu'elle a créée avec la Chine et qui semble servir en premier lieu les intérêts de celle-ci en Asie centrale, pourtant « chasse gardée » de Moscou. Même le groupe de Minsk, créé dans le cadre de l'OSCE et dont la Russie assure la coprésidence, n'a pas servi de cadre pour mettre fin aux opérations militaires du Haut-Karabakh.

*

* *

La pandémie a été, dans l'espace postsoviétique comme ailleurs, « un facteur d'accélération des mouvements et mutations déjà en cours », pour reprendre les termes d'Hubert Védrine¹².

L'Eurasie est le théâtre de profonds changements internes. De puissants acteurs extérieurs viennent marcher sur les plates-bandes de la Russie et y encourager les tendances centrifuges. Poutine lui-même semble avoir reconnu que Moscou ne disposait plus de suffisamment de moyens pour assurer son hégémonie dans cette région.

La Russie est obligée de s'adapter à ces nouvelles réalités. Tout en reconnaissant les limites de son influence, elle est amenée à effectuer une analyse plus réaliste et spécifique de chacune des crises et à définir plus clairement ses objectifs pour pouvoir continuer à peser au sein de cet espace.

¹² Hubert Védrine, « *Et après ?* », Paris, Fayard, 2020, p. 27.