



IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

LA BIÉLORUSSIE APRÈS LA CRISE UKRAINIENNE : UNE PRUDENTE NEUTRALITÉ ENTRE LA RUSSIE ET L'UNION EUROPÉENNE ?

Ioulia SHUKAN

*Maître de conférences à l'Université Paris Nanterre
et chercheure à l'Institut des sciences sociales du politique*

É T U D E S



LA BIÉLORUSSIE APRÈS LA CRISE UKRAINIENNE : UNE PRUDENTE NEUTRALITÉ ENTRE LA RUSSIE ET L'UNION EUROPÉENNE ?

Ioulia SHUKAN

*Maître de conférences à l'Université Paris Nanterre
et chercheure à l'Institut des sciences sociales du politique*

Pour citer cette étude :

Ioulia Shukan, *La Biélorussie après la crise ukrainienne : une prudente neutralité entre la Russie et l'Union européenne ?*, Études de l'IRSEM, 50, mars 2017.

Dépôt légal

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-151022-7

DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

- 49- *Les Stratégies et les Pratiques d'influence de la Russie*
Céline MARANGÉ
- 48- *La Rupture stratégique*
LCL Olivier ENTRAYGUES
- 47- *Les Blogs de défense en France*
LCL Arnaud PLANIOL
- 46- *Les États-Unis au Moyen-Orient : orientation et perspectives stratégiques*
Antoine COPPOLANI et Pierre RAZOUX (dir.)
- 45- *La Sociologie des organisations appliquée aux groupes armés*
Alix LE MOIGN
- 44- *L'Émergence des nouvelles puissances de sécurité en Afrique*
Yusra ABOURABI et Julien DURAND DE SANCTIS
- 43- *L'Intégration des femmes dans les armées américaines*
LCL Arnaud PLANIOL
- 42- *L'Homme augmenté ? Réflexions sociologiques pour le militaire*
Agnès COLIN (dir.)
- 41- *Defending Europe? A Stocktaking of French and German Visions for European Defense*
Barbara KUNZ
- 40- *Stratégies de mise en place des soft powers européen et russe en Moldavie après la Guerre froide*
Michael E. LAMBERT

ÉQUIPE

Directeur

Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER

Directeur scientifique

Jean-Vincent HOLEINDRE

Secrétaire générale

Contrôleuse des armées Marie-Noëlle QUIOT

Chef du bureau Valorisation de la recherche

Caroline VERSTAPPEN

Responsable publications

Olivia RONSAIN

Assistant éditorial

Tomasz DOUSSOT

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

 <https://www.defense.gouv.fr/irsem>



@IRSEM1



AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère de la Défense.

PRÉSENTATION DE L'IRSEM

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), créé en 2010, est un institut de recherche rattaché à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère de la Défense. Composé d'une quarantaine de personnes, civiles et militaires, sa mission principale est de renforcer la recherche française sur les questions de défense et de sécurité.

L'équipe de recherche est répartie en cinq domaines :

- Questions régionales Nord, qui traite de l'Europe, des États-Unis, de la Russie et de l'espace post-soviétique, de la Chine, du Japon et de la péninsule coréenne.
- Questions régionales Sud, qui traite de l'Afrique, du Moyen-Orient, du Golfe, du sous-continent indien, de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique.
- Armement et économie de défense, qui s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et aux questions stratégiques résultant des développements technologiques.
- Défense et société, qui examine le lien armées-nation, l'attitude de l'opinion publique vis-à-vis des questions de défense, et la sociologie de la violence, de la guerre et des forces armées.
- Pensée stratégique, qui étudie la conduite des conflits armés à tous les niveaux (stratégique, opératif, tactique).

En plus de conduire de la recherche interne (au profit du ministère de la Défense) et externe (à destination de la communauté scientifique), l'IRSEM favorise l'émergence d'une nouvelle génération de chercheurs (la « relève stratégique ») en encadrant des doctorants dans un séminaire mensuel et en octroyant des allocations doctorales et postdoctorales. Les chercheurs de l'Institut contribuent aussi à l'enseignement militaire supérieur et, au travers de leurs publications, leur participation à des colloques et leur présence dans les médias, au débat public sur les questions de défense et de sécurité.

BIOGRAPHIE

Ioulia SHUKAN est maître de conférences en études slaves à l'Université Paris Nanterre et chercheure à l'Institut des sciences sociales du politique (ISP/CNRS). Ses recherches portent sur les élites politiques et les pratiques de gouvernement en Biélorussie et en Ukraine, ainsi que sur les mobilisations citoyennes (bénévolat hospitalier, vigilantisme) depuis Maïdan et face au conflit armé dans le Donbass.

Principales publications :

- « Socialisme de marché et gouvernement des campagnes en Biélorussie », co-écrit avec Ronan Hervouet et Alexandre Kourilo, *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, à paraître en 2017 ;

- *Génération Maïdan. Vivre la crise ukrainienne*, Éditions de l'Aube, septembre 2016 ;

- « [Sortir de l'anonymat en situation révolutionnaire. Maïdan et le citoyen ordinaire en Ukraine \(hiver 2013-2014\)](#) » co-écrit avec Alexandra Goujon, *Politix*, 28:112, 2015, p. 33-57 ;

- « [Intentional Disruptions and Violence in Ukraine's Supreme Rada: political competition, order and disorder in a Post-soviet chamber \(2006-2012\)](#) », *Post-Soviet Affairs*, 29:5, 2013, p. 439-456.

ioulia.shukan@u-paris10.fr

SOMMAIRE

INTRODUCTION	11
L'AMBIVALENCE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE BIÉLORUSSE (2000-2014)	17
Une association économique difficile avec la Russie	17
<i>Des coopérations économiques approfondies.....</i>	<i>18</i>
<i>Des guerres commerciales récurrentes</i>	<i>21</i>
Un partenariat stratégique avec la Russie	22
<i>Une coopération poussée en matière de défense</i>	<i>23</i>
<i>Des projets d'intégration régionale sous tension</i>	<i>25</i>
Des relations conflictuelles avec l'Union européenne	27
<i>Une dégradation rapide des relations.....</i>	<i>27</i>
<i>Une assistance financière sous conditions</i>	<i>30</i>
De l'inefficacité des conditionnalités démocratiques	30
<i>Reprise du dialogue avec l'UE après la guerre de Géorgie (2008-2010) ...</i>	<i>31</i>
<i>Sanctions et « engagement critique » des Européens après la répression de 2010</i>	<i>33</i>
LES RÉPERCUSSIONS INTÉRIEURES DE LA CRISE UKRAINIENNE : LA GESTION DES DÉFIS LIÉS À LA SÉCURITÉ	37
La crainte des conflits asymétriques	39
<i>Un danger inscrit dans la nouvelle doctrine militaire.....</i>	<i>39</i>
<i>Un discrédit général des soulèvements populaires</i>	<i>42</i>
La peur d'une défection des forces de sécurité intérieure	45
<i>Le renforcement des capacités contre-insurrectionnelles</i>	<i>45</i>
<i>Un regain d'intérêt pour les forces auxiliaires de la Défense territoriale ..</i>	<i>48</i>
<i>Le renforcement de la frontière avec l'Ukraine</i>	<i>49</i>
Des inquiétudes face aux médias russes	50
<i>Les dangers d'un espace médiatique commun.....</i>	<i>51</i>

Une biélorussisation « douce »53

LES CONSÉQUENCES EXTÉRIEURES :

UN RÉÉQUILIBRAGE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE BIÉLORUSSE 57

Un dialogue plus pragmatique avec l'UE..... 57

Les avancées de 2016..... 58

L'épineuse question des droits de l'homme61

Une timide réévaluation des relations avec Moscou 64

Un désaccord persistant sur le déploiement d'une base aérienne russe ...64

De nouvelles tensions commerciales.....66

CONCLUSION 69

BIBLIOGRAPHIE 71

Ouvrages 71

Articles et rapports analytiques 71

Ressources en ligne 73

Liste des entretiens 73

ANNEXES..... 75

Annexe 1 : La Biélorussie dans son environnement régional
depuis 1991..... 75

Annexe 2 : Forces armées et armements en Biélorussie80

INTRODUCTION

La crise ukrainienne — le mouvement protestataire ukrainien de l'hiver 2013-2014 (Maïdan), l'annexion de la Crimée en mars 2014 par les troupes russes et l'interventionnisme de la Russie dans le conflit armé dans le bassin minier du Donbass, à l'Est de l'Ukraine¹ — a posé nombre de défis au régime biélorusse d'Alexandre Loukachenko, tout en lui offrant de nouvelles opportunités. Minsk semble avoir été prise de court par l'opération militaire russe en Crimée au sujet de laquelle elle n'a pas été informée en amont par son partenaire russe, ce malgré leurs nombreuses coopérations, tout particulièrement stratégiques, et des engagements mutuels qui en découlent. L'Ukraine étant son troisième partenaire commercial (8 milliards de dollars par an) après la Russie et l'Union européenne (UE), il était hors de question pour la direction biélorusse de voir ses relations se dégrader avec Kiev à cause de l'agression russe à son égard. La Biélorussie a d'ailleurs refusé de participer, en automne 2013, à l'embargo que le Kremlin avait décrété sur les produits ukrainiens afin de faire changer l'Ukraine d'avis au sujet de la signature des accords d'association et de libre-échange avec l'UE².

Dès mars 2014, le président Loukachenko est passé à l'offensive pour tirer son épingle du jeu et pour raffermir ses propres positions et celles de son pays dans ce contexte régional en pleine mutation. Loukachenko a misé sur une neutralité ambiguë à l'égard des parties en conflit, entre la reconnaissance implicite de l'annexion de la Crimée et la distance vis-à-vis de l'interventionnisme russe en Ukraine. À la fin du mois de mars 2014, le chef de l'État biélorusse a ainsi affirmé dans une interview télévisée que « la Crimée était de facto un territoire russe, qu'on le veuille ou non³ ». Il a cependant ajouté que « son rattachement à la Russie était mauvais du point de vue du précédent ainsi créé de non-respect de l'intégrité territo-

1. Serhy Yekelchuk, *The Conflict in Ukraine. What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, 2015; Andrew Wilson, *Ukraine Crisis. What It Means for The West*, Princeton, Yale University Press, 2015.

2. Ryhor Astapenia, « [Lukashenka Helps Ukraine Get Closer to the EU](#) », *Belarus Digest*, 17 octobre 2013.

3. Pour cette déclaration, voir : <http://glavnoe.ua/news/n170671>.

riale d'un État souverain et de remise en cause des garanties de sécurité dans le cadre du mémorandum de Budapest de 1994 »⁴. En avril 2014, à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU), la Biélorussie a pourtant voté contre une résolution non contraignante qui affirmait l'intégrité territoriale de l'Ukraine dans ses frontières internationalement reconnues et qui appelait les États et les organisations internationales à ne pas reconnaître le changement de statut de la Crimée et du port de Sébastopol proclamé par la Russie⁵.

Alors qu'Alexandre Loukachenko s'est montré virulent à l'égard du Maïdan, tout comme du gouvernement qui en est en issu, il s'est néanmoins rendu à la prestation de serment de son homologue ukrainien, Petro Porochenko, au début du mois de juin 2014. La même année, alors que le conflit armé au Donbass gagnait en intensité, la Biélorussie a, en outre, volé au secours de l'Ukraine, en lui vendant à crédit du carburant diesel pour ses forces armées, ainsi que du kérosène pour ses avions de soutien militaires, rompant ainsi avec de son image d'allié fidèle de la Russie⁶. Depuis, les producteurs biélorusses de ces carburants ont définitivement supplanté leurs concurrents russes sur le marché ukrainien. La Biélorussie aurait également transmis à Kiev des données de renseignement, échangées dans le cadre de ses partenariats avec la Russie, au sujet du déploiement des troupes russes sur les flancs nord-est et est de l'Ukraine. Ces échanges d'informations se seraient poursuivis entre 2014 et 2015 sous forme de réunions conjointes régulières des Conseils de la sécurité nationale biélorusse (SBRB) et ukrainien (RNBO).

En novembre 2014, dans une interview accordée à Euronews, Alexandre Loukachenko est allé plus loin, cette prise de parole devant un média occidental lui laissant une grande liberté. Il a déclaré avoir toujours été « contre le projet séparatiste pro-russe de *Novorossia* (Nouvelle Russie) en Ukraine ». Il s'est également prononcé pour la préservation de l'unité territoriale de son voisin ukrainien, car « il ne devrait pas y avoir de conflits gelés et aucune zone comme la Transnistrie ou le Haut-Karabakh qui sont

4. *Ibid.*

5. Voir le [texte](http://www.un.org/press/en/2014/ga11493.doc.htm) de la résolution en question et les échanges auxquels sa discussion a donné lieu : <http://www.un.org/press/en/2014/ga11493.doc.htm>.

6. Ihar Tychkevitch, « [Belorusskiï voentorg v Ukraine](#) » (Les fournitures militaires biélorusses à destination de l'Ukraine), 13 décembre 2015.

toujours confrontés à un danger d'explosion de la violence »⁷. Sur ce point, rappelons que Loukachenko est en parfait accord avec ses positions passées au sujet des conflits séparatistes en ex-URSS. Il a ainsi refusé de reconnaître, après la guerre russo-géorgienne d'août 2008, l'indépendance des territoires séparatistes géorgiens de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie, cela malgré les pressions du Kremlin pour lequel ces conflits ne sont qu'un levier de pouvoir à l'égard de ses voisins⁸.

Cette position de Minsk, distanciée et ambiguë, par rapport à la crise ukrainienne, mais surtout son intense travail de lobbying auprès de Moscou, lui ont permis de s'imposer, dès l'été 2014, en une plate-forme de négociation autour du Donbass acceptable pour toutes les parties concernées. Les pourparlers du 5 septembre 2014, sous l'égide de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), dans la capitale biélorusse ont ouvert la voie à la signature d'un accord de cessez-le-feu et, plus tard, d'un mémorandum de paix qualifié de « Minsk 1 ». À la suite de l'échec de ces accords et de la reprise des hostilités à la fin de l'année 2014, Minsk a accueilli le sommet au format « Normandie », réunissant la France, l'Allemagne, l'Ukraine et la Russie. Frappé lui-même d'interdiction de visa dans l'UE et ayant la réputation de « dernier dictateur en Europe », le président Loukachenko a ainsi eu une occasion inespérée de s'afficher aux côtés du président français François Hollande et de la chancelière allemande Angela Merkel. La capitale biélorusse est depuis devenue le lieu des rencontres régulières du groupe tripartite de contact réunissant les représentants de l'Ukraine, de la Russie et de l'OSCE, mais aussi des républiques séparatistes, autour du règlement pacifique du conflit.

Minsk a aussi profité du moment pour mettre en avant son image d'État postsoviétique stable, l'un des rares à ne pas être traversé par un conflit armé ouvert ou gelé, et même « pourvoyeur de stabilité et de sécurité » dans la région⁹. Ce dernier qualificatif mobilisé par le discours officiel ren-

7. Voir la retranscription de l'interview : <http://fr.euronews.com/2014/10/03/alexandre-loukachenko-pret-a-s-interposer-militairement-en-ukraine>.

8. Sur les insurrections séparatistes comme leviers de pouvoir de la Russie à l'égard de ses voisins, voir Régis Genté, « Donbass : le Kremlin à la manœuvre », *Politique internationale*, 150, hiver 2016.

9. Sur ce point, voir notamment la [déclaration](#) du ministre des Affaires étrangères biélorusses Vladimir Makeï, 20 octobre 2015. Voir également Arseny Sivitski, Youri Tsadik, « Belarus v kontekste protivostoianiiia Rossiia-Nato. Ougrozy i vyzovy dlia suvereniteta, nezavi-

voie d'abord à la contribution de la Biélorussie aux efforts communs de promotion de la sécurité et de la stabilité sur le continent européen. Le pays participe ainsi à la lutte contre la drogue et l'immigration illégale, œuvre en faveur de la sécurité de la circulation des personnes et des marchandises, ainsi que de la sécurité du transit des hydrocarbures à destination de l'Europe via le territoire biélorusse. Le terme en question suppose aussi la capacité de la Biélorussie, de par sa propre stabilité, à insuffler une dynamique pacificatrice et vertueuse dans toute la région postsoviétique et donc à agir en médiateur des différends entre ses voisins, comme dans le cas du conflit armé au Donbass. En conséquence, la préservation de cette stabilité relèverait de l'intérêt commun des Européens, la déstabilisation de la Biélorussie étant synonyme d'une forte instabilité à l'ouest de l'espace postsoviétique et donc dans le voisinage de l'UE¹⁰.

Ce positionnement stratégique de Minsk face à la crise ukrainienne lui a permis de rompre avec son isolationnisme par rapport à l'UE et de modifier les perceptions à son égard parmi les États membres de l'Union. Il lui a également offert la possibilité de gagner en autonomie face à son voisin russe, sans cependant remettre en cause leurs divers partenariats politiques, stratégiques et économiques. Cette étude retracera les récentes évolutions du positionnement de la Biélorussie, tout en essayant d'identifier jusqu'où le régime de Loukachenko pourrait aller dans sa volonté de rééquilibrer ses relations extérieures.

Notre analyse s'appuie sur une mission de terrain réalisée à Minsk en septembre 2016. Lors de ce séjour, nous avons rencontré nombre de chercheurs et de journalistes biélorusses qui, grâce à leurs réseaux de contacts informels avec les cercles du pouvoir, parviennent à obtenir quelques informations de l'intérieur du système politique dont le fonctionnement est opaque et qui est largement imperméable aux acteurs extérieurs. L'étude repose également sur l'analyse des sources primaires (documents officiels, presse officielle, site internet, émissions de télévision) et secondaires (rapports d'expertise, notes analytiques). Elle s'appuie aussi sur des entretiens

simosti i natsional'noï bezopasnosti » (La Biélorussie dans le contexte de confrontation Russie-OTAN. Les risques et les défis pour la souveraineté, l'indépendance et la sécurité nationale), Centre des recherches stratégiques et de politique extérieure, août 2016.

10. Entretien avec Arseny Sivitski, directeur du Centre des recherches stratégiques et de politique extérieure, Minsk, 31 août 2016.

informels avec des responsables en charge de la mise en œuvre de la politique extérieure de l'UE à Minsk et à Bruxelles. Enfin, l'étude bénéficie de notre solide connaissance de la Biélorussie, mais aussi de l'Ukraine, où nous effectuons régulièrement des séjours de recherche depuis le début des années 2000.

Notre argumentaire sera articulé en trois temps. Dans un premier temps, un état des lieux des coopérations bilatérales entre la Biélorussie et la Russie nous permettra de mettre en exergue le degré de dépendance de Minsk vis-à-vis de Moscou, mais aussi l'intérêt stratégique que le territoire biélorusse représente pour son partenaire russe, ainsi que la conflictualité qui sous-tend leurs partenariats. Un retour sur les relations complexes de la Biélorussie avec l'UE depuis 2000 nous renseignera sur les limites de la politique européenne des sanctions et, *a fortiori*, d'une politique extérieure centrée exclusivement sur les droits de l'homme, face au régime autoritaire de Loukachenko.

Dans un second temps, l'étude analysera le travail d'autonomisation entrepris par Loukachenko vis-à-vis de la Russie, à la faveur de la crise ukrainienne. Au plan intérieur, cette quête d'autonomie donne lieu à de timides mesures de réduction de l'influence russe et de renforcement de la sécurité nationale face aux nouveaux défis asymétriques qui se sont profilés en lien avec l'interventionnisme russe dans le conflit armé dans le Donbass. Au plan extérieur, l'autonomisation renvoie au rapprochement entre la Biélorussie et l'UE à la faveur de la neutralité stratégique adoptée par Loukachenko face à la crise ukrainienne. Cela conduit donc à un certain rééquilibrage des relations extérieures du régime biélorusse entre Bruxelles et Moscou. Cette autonomisation vis-à-vis de la Russie n'est cependant pas synonyme d'un changement d'alliance et est associée à de nombreuses limites.

La Biélorussie dans son environnement régional (2017)



L'AMBIVALENCE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE BIÉLORUSSE (2000-2014)

Les deux traits saillants de la politique étrangère biélorusse des années 2000-2014 sont ses partenariats privilégiés avec la Russie, notamment au plan économique et militaire, et son isolement par rapport à l'UE avec, cependant, des tentatives de rapprochement comme en 2008-2010. L'apparente solidité de l'intégration russo-biélorusse et la rhétorique dominante sur ses succès cachent cependant mal la conflictualité qui sous-tend les relations bilatérales. Les partenariats avec la Russie connaissent, en effet, des remises en cause régulières dont témoignent, entre autres, l'échec de certains projets communs, les « guerres des hydrocarbures¹¹ » ou les embargos russes sur les importations de produits agricoles biélorusses. Ces tensions sont, d'une part, liées au refus des présidents russe et biélorusse de remettre en cause la souveraineté de leurs pays respectifs, qui garantit leur statut et leur domination politiques. Elles doivent se comprendre également au prisme des intérêts nationaux que les deux partenaires s'emploient à défendre au mieux, et même aux dépens de l'autre, alors que chacun a besoin de son vis-à-vis pour les raisons économiques, stratégiques ou encore politiques.

UNE ASSOCIATION ÉCONOMIQUE DIFFICILE AVEC LA RUSSIE

Depuis son indépendance en août 1991, la Biélorussie a cherché à conserver des liens étroits, tissés à l'époque soviétique, avec la Russie, que ce soit dans le cadre de la Communauté des États indépendants (CEI) fondée en décembre de la même année, ou encore dans le cadre de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) créée en 1992. Le gouvernement biélorusse a en même temps cherché à développer de nouvelles coopérations avec les pays occidentaux. En 1995, la Biélorussie s'est associée au Partenariat pour la paix (PPP) de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Elle a également signé cette même année un accord de partenariat et de coopération avec l'UE.

11. Margarita Balmaceda, *Politics of Energy Dependency. Ukraine, Belarus and Lithuania between Domestic Oligarchs and Russian Pressure*, University of Toronto Press, 2014.

L'élection à la présidence du pays d'Alexandre Loukachenko en juillet 1994 a marqué un tournant à cet égard. L'ostracisme international dont la Biélorussie a été frappée deux ans plus tard en raison de l'autoritarisme de son président — que nous examinerons plus loin — a poussé ce dernier à placer l'intégration avec Moscou au cœur de son action. La Russie est depuis devenue le partenaire principal du régime de Loukachenko aux plans politique, économique et stratégique. Un partenaire avec lequel Minsk entretient cependant un dialogue fort tendu.

Des coopérations économiques approfondies

Les bases du partenariat bilatéral russo-biélorusse ont été posées dans la seconde moitié des années 1990. Les deux pays ont d'abord signé, le 21 février 1995, un accord d'amitié, de bon voisinage et de coopération en confirmant, entre autres, l'ouverture de leur frontière commune. Celle-ci n'est jusqu'à aujourd'hui qu'une simple limite administrative entre deux États, sans poste-frontière, balises de signalisation ou contrôle frontalier régulier. Le Service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie (FSB) a pourtant décrété, en janvier 2017, la mise en place, du côté russe, d'une « zone frontalière » de 30 km. Il a également introduit des restrictions d'accès à cette zone pour les étrangers à l'exception notable des citoyens biélorusses, ainsi que des mesures de contrôle destinées à lutter contre les migrations illégales et les trafics illicites¹². Un régime de « territoire frontalier » aux implications similaires existe depuis septembre 2014 du côté biélorusse, sans que ses diverses mesures restrictives ne soient réellement appliquées.

Les deux partenaires ont ensuite institué, le 2 avril 1996, la Communauté des États indépendants, puis, un an plus tard, au jour près, l'Union de la Russie et de la Biélorussie. Cette volonté d'intégration bilatérale a également été confirmée par l'accord de création d'un État unifié, signé le 8 décembre 1999¹³. Sans atteindre l'objectif initialement affiché de création d'un État commun de type confédéral, cette Union de la Russie et de

12. Précisons que la création de cette zone frontalière sous contrôle du FSB russe est intervenue après la décision de la Biélorussie d'exempter de visas les ressortissants de 80 pays pour des séjours sur son territoire ne dépassant pas cinq jours.

13. Les textes de ces différents accords peuvent être consultés sur le [site d'information](#) de l'Union de la Russie et de la Biélorussie.

la Biélorussie n'en est pas moins l'union postsoviétique la plus intégrée avec ses propres institutions : Conseil de l'Union, Conseil des ministres et Assemblée parlementaire, où siègent les représentants nationaux russes et biélorusses et où ont lieu des coordinations bilatérales en matière, entre autres, de politique extérieure ou de sécurité tant intérieure qu'extérieure. L'Union de la Russie et de la Biélorussie se matérialise également par ses espaces communs économique, commercial, douanier, juridique, humanitaire et culturel.

Ces premières coopérations ont constitué, dès la fin des années 1990, un facteur d'entraînement de la croissance économique de la Biélorussie puisqu'elle s'est vue accorder un accès privilégié au marché russe. Les produits biélorusses, allant des produits laitiers et de la viande aux tracteurs et aux machines-outils, que la faible qualité empêchait de s'imposer sur des marchés extérieurs, ont exploité ces nouveaux débouchés. Dans la structure des échanges extérieurs de la Biélorussie, la Russie demeure son premier partenaire commercial : sur les 60 % du volume des échanges de la Biélorussie au sein de la CEI entre 2011 et 2015, près de 80 % le sont avec la Russie¹⁴. Les importations de Russie, composées principalement d'hydrocarbures, constituent près de 60 % du total des importations biélorusses (et 90 % des importations en provenance de pays de la CEI), alors que les exportations vers ce pays représentent près de 40 % du total¹⁵. Indiquons, à titre de comparaison, que la Biélorussie exporte à destination de l'UE, qui est son deuxième partenaire commercial, près de 30 % du volume global de ses exportations ; ses importations en provenance des États membres de l'UE représentent près de 25 % du total de ses importations.

La Biélorussie bénéficie également de subventions indirectes en provenance de Russie, sous forme de crédits annuels de stabilisation ou encore d'un crédit de 10 milliards de dollars accordé en 2010 pour la construction de la première centrale nucléaire biélorusse à Ostrovets, dans la région de Grodno. Des tarifs préférentiels sur les livraisons des hydrocarbures russes s'y ajoutent également, le montant de ces subsides s'élevant à plus de 80

14. Pour le commerce extérieur et ses chiffres, voir le [site officiel](#) de l'Organisme des statistiques de la République de Biélorussie.

15. *Ibid.*

milliards de dollars pour les années 2002-2015¹⁶. Les ressources énergétiques russes bon marché (80 % du pétrole et 100 % des livraisons du gaz) assurent à la Biélorussie des rentrées budgétaires substantielles, grâce notamment à l'exportation de produits pétrochimiques biélorusses qui représentent en moyenne un tiers du volume global des exportations.

Ce soutien continu est à relier avec la volonté des cercles dirigeants russes de s'assurer un allié, certes, peu commode, mais fidèle dans un contexte géopolitique qu'ils considéraient comme de plus en plus menaçant pour la puissance russe en raison du succès des « révolutions de couleurs » pro-occidentales et de l'expansion de l'OTAN. C'est aussi pour cette raison que Moscou a reconnu tous les scrutins biélorusses comme étant libres et démocratiques, alors que leurs modalités d'organisation, tout comme leur sincérité, sont contestées par la communauté internationale. La Russie a aussi cherché, tout au long des années 2000, à s'assurer des positions confortables dans l'économie biélorusse. Ses intentions ont pourtant achoppé sur la réticence de Loukachenko à ouvrir des entreprises biélorussiennes au capital russe, de peur de voir émerger des intérêts économiques puissants et susceptibles d'entamer son autorité présidentielle¹⁷.

La Russie a néanmoins réussi à obtenir quelques contreparties à son soutien économique, notamment le réseau des gazoducs de Biélorussie. À partir de 2007, le géant gazier russe Gazprom possédait déjà 50 % des actifs de la société biélorusse de transport de gaz Beltransgaz, qu'il avait acquis en échange de tarifs préférentiels sur le gaz (100 dollars les 1 000 mètres cubes). Lors de la crise économique qui a frappé la Biélorussie en 2011, avec une inflation de près de 108 %, le président Loukachenko a accepté de vendre les 50 % d'actifs restants pour 2,5 milliards de dollars en échange, une fois de plus, de tarifs préférentiels, quoique révisés à la hausse, sur le gaz (165,60 dollars les 1 000 mètres cubes). Entre 2007 et 2008, deux banques d'État biélorusses, la Belvnechekonombak et la BPC-

16. Ryhor Astapenia, Dzmitry Balkunets, « [Belarus-Russia Relations after the Ukraine Conflict](#) », *Analytical paper of Ostrogorski Center*, 5, août 2016, p. 12.

17. Ioulia Shukan, « La Biélorussie : stratégies présidentielles de domination *personnelles* », *Critique internationale*, 28, mars 2005, p. 37-45 ; Ronan Hervouet « Le socialisme de marché dans la Biélorussie de Loukachenko : égalitarisme, néopatrimonialisme et dépendance extérieure », *Revue internationale de politique comparée*, 20:3, 2013, p. 97-113.

Bank, sont aussi passées sous contrôle d'établissements bancaires russes, respectivement la Vnechekonombank et la Sberbank.

Des guerres commerciales récurrentes

Les deux partenaires se livrent cependant des « guerres commerciales », notamment au sujet des hydrocarbures. La première « guerre » autour des tarifs de livraison du gaz russe à destination de la Biélorussie, ainsi que du prix de son transit à travers le territoire biélorusse vers la Pologne, remonte au 1^{er} janvier 2004. Minsk a alors essayé d'obtenir le maintien du tarif préférentiel pour le gaz livré, tout en insistant sur l'augmentation des tarifs pour le transit de celui-ci¹⁸. Gazprom défendait, lui, des positions contraires. Pour imposer son point de vue, le géant gazier russe a même suspendu la totalité de ses livraisons de gaz, tout en laissant ses filiales livrer la Biélorussie en quantités suffisantes de sorte à éviter une crise économique ou sociale en plein hiver. À la mi-février 2004, le gouvernement russe a, en outre, décrété l'arrêt du transit de gaz à travers le territoire de la Biélorussie, dont le gouvernement a été accusé par Gazprom de procéder à des prélèvements sauvages de gaz en transit vers l'Europe occidentale. Ce différend majeur n'a été réglé qu'en juin 2004 grâce à des concessions mutuelles : Minsk a obtenu l'application du tarif préférentiel sur les livraisons de gaz (46,68 dollars pour 1000 mètres cubes de gaz), ce en échange du maintien de l'ancien tarif pour le transit du gaz à travers la Biélorussie.

La deuxième « guerre des hydrocarbures » a eu lieu entre décembre 2006 et janvier 2007, également autour du prix des livraisons de gaz, que Gazprom a relevé de 46,68 à 100 dollars les 1 000 mètres cubes, mais aussi au sujet du pétrole brut russe. À la décision du gouvernement russe d'instaurer au 1^{er} janvier 2007 une taxe sur les livraisons de pétrole brut à destination de la Biélorussie — afin de mettre un terme à la distorsion de concurrence au profit des raffineries biélorusses de Mozyr et de Novopolotsk qui revendaient sur le marché européen des produits pétroliers moins chers que ceux en provenance de Russie — la direction biélorusse a répliqué par l'introduction d'une taxe sur le transit du pétrole russe¹⁹. Refusant

18. Ioulia Shukan, « Biélorussie 2003. Consolidation du régime : pas de répit », *Courrier des pays de l'Est*, 1041, janvier 2004, p. 66-67.

19. Jean-Charles Lallemand, « Biélorussie : guerre et paix commerciales avec la Russie », *Courrier des pays de l'Est*, 1065, janvier-février 2008, p. 49-63.

d'acquitter ces droits, le monopole russe Transneft, en charge de l'oléoduc Droujba (Amitié) qui traverse le territoire de Biélorussie, a fermé du 8 au 10 janvier les robinets vers les pays de l'UE. Face aux pressions, Minsk a dû céder et accepter, le 12 janvier, les conditions de la Russie. À la suite de cette « guerre du pétrole », Transneft a lancé la construction d'une dérivation « BTS-2 » sur l'oléoduc Droujba, qui en contournant la Biélorussie, achemine depuis 2012 le pétrole russe jusqu'au port d'Oust-Louga (région de Leningrad) sur la mer Baltique. Un deuxième tronçon de ce système d'oléoducs de la Baltique devra être mis en exploitation en 2019, ce qui réduira encore plus la dépendance russe vis-à-vis de la Biélorussie pour ce qui est du transit de son pétrole.

La direction biélorusse a connu d'autres échecs dans ce dossier énergétique qui constitue pour la Russie son principal levier d'action à l'égard de ses voisins postsoviétiques. Moscou a ainsi rejeté une définition multilatérale des taxes d'exportation sur les hydrocarbures au sein de l'Union douanière (UD) et a relevé, les 1^{er} juin et 20 juillet 2010, de façon unilatérale ses taxes sur son pétrole et ses produits pétroliers exportés. La Biélorussie n'a eu d'autre solution que de lui emboîter le pas, ce qui a réduit la compétitivité-prix de ses produits pétrochimiques qui étaient jusque-là moins chers que leurs équivalents russes. Elle a cependant essayé de tirer son épingle du jeu en procédant à divers subterfuges. Entre 2011 et 2012, Minsk a ainsi exporté ses produits pétrochimiques, fabriqués à partir du brut russe et soumis, d'après le règlement de l'UD, à des taxes d'exportation à reverser à la Russie, comme des dissolvants qui sont, eux, exempts de taxation²⁰. Le manque à gagner pour le budget russe du fait des taxes non perçues a été estimé, pour les neuf premiers mois de 2012, à près d'un milliard de dollars. Une demande de réparation adressée par Moscou à la direction biélorusse a contraint cette dernière à mettre un terme à ce schéma frauduleux et à rentrer dans le rang.

UN PARTENARIAT STRATÉGIQUE AVEC LA RUSSIE

La Russie et la Biélorussie ont, en parallèle, développé des coopérations en termes de défense et de sécurité. Ces partenariats ont revêtu une importance toute particulière au cours des années 2000, une fois que l'OTAN

20. Pour plus de détails, voir [Izvestia](#) du 10 octobre 2012.

a ouvert ses portes à la Pologne (1999) et aux pays baltes (2004). Ils se trouvent même au cœur de l'actualité depuis le déploiement de la défense antimissile américaine en Europe de l'Est avec l'installation d'intercepteurs terrestres de missiles en Roumanie (2015) et en Pologne (prévu pour 2018).

Une coopération poussée en matière de défense

À l'époque de la Guerre froide, la Biélorussie devait servir de tremplins de l'URSS en cas de conflit entre l'OTAN et les pays du Pacte de Varsovie. Des infrastructures durables ont en conséquence été développées sur son territoire, y compris des aéroports et des bases de missiles. Dans le contexte de regain des tensions avec l'Occident, le territoire biélorusse présente de nouveau un intérêt stratégique pour la Russie qui accuse l'OTAN de créer de nouvelles lignes de fracture en Europe et qui perçoit son bouclier antimissile comme menaçant pour sa propre capacité de dissuasion stratégique.

Depuis 1995, la Russie exploite ainsi, en vertu d'un bail de location de vingt-cinq ans, deux anciennes infrastructures militaires soviétiques situées en Biélorussie. Il s'agit d'abord du Centre des communications de la Marine militaire russe, situé à Vileïka, dans la région de Minsk, où près de 350 militaires russes assurent une veille opérationnelle. Il est ensuite question de la station des radars de radiolocalisation et d'alerte de la défense aérienne et aérospatiale basée à Gantsevitchi, dans la région de Brest. Près de 2000 militaires russes y sont déployés pour détecter d'éventuelles menaces aériennes. Ladite station est d'ailleurs intégrée au système russe d'alerte en cas d'attaque de missiles.

Entre 1999 et 2000, les deux États ont créé un Groupement régional interarmées, sans cependant en instituer un commandement unifié. En février 2009, ils se sont aussi mis d'accord sur la formation d'un seul et unique dispositif de défense aérienne russo-biélorusse, formalisant ainsi des coopérations qui avaient cours depuis la fin des années 1990 et qui ont retrouvé leur l'actualité face au projet du bouclier antimissile européen de l'OTAN. Ce dispositif russo-biélorusse commun est composé, pour la partie biélorusse, d'éléments de radiolocalisation (station de Gantsevitchi), de défense aérienne (systèmes de missiles sol-air S-300PT déclassés par

l'armée russe et livrés à la Biélorussie en 2006²¹) et d'avions de chasse principalement biélorusses, mais aussi d'intercepteurs russes SU-27 en veille opérationnelle à l'aérodrome de Baranovitchi, dans la région de Brest. Un désaccord au sujet du placement de cette défense aérienne commune sous le commandement russe ou biélorusse a cependant empêché son entrée en vigueur immédiate. Ce n'est qu'en 2012, une fois que Minsk a obtenu le contrôle de ses propres éléments de ce dispositif, confirmant ainsi son statut d'avant-poste de la défense des flancs ouest de l'Union Russie-Biélorussie, qu'il a ratifié l'accord signé en ce sens.

Cette reconnaissance des capacités de Minsk à assurer la maîtrise du ciel n'est cependant guère acquise. Depuis 2012, Moscou pointe régulièrement les difficultés de la partie biélorusse à remplir ses obligations dans le cadre du système de défense aérienne commune en raison de la vétusté de sa flotte aérienne qui date, tout comme une grande partie de ses armements, de l'époque soviétique²². Précisons à cet égard que le Kremlin a par le passé rejeté les demandes du gouvernement biélorusse de lui vendre des chasseurs russes plus modernes²³. Entre 2012 et 2015, la Biélorussie a aussi fait face à des pressions de la part de Moscou afin d'accueillir sur son territoire un régiment d'avions de chasse russes. Les autorités russes ont même repéré pour son futur emplacement une base aérienne située près de Lida, à la frontière avec la Lituanie et la Pologne, et donc en miroir aux intentions de l'OTAN. Nous reviendrons sur cette question dans la troisième partie de cette étude.

Enfin, la Russie et la Biélorussie organisent et effectuent en commun des exercices militaires réguliers, notamment les manœuvres « Zapad » (Ouest) qui relèvent de la tradition stratégique soviétique réanimée par la Russie depuis 1999. Les deux dernières manœuvres d'envergure dans ce cadre-là

21. Siarhei Bohdan, « [Second-Hand Arms from Russia](#) », *Belarus Digest*, 15 février 2015.

22. Siarhei Bohdan, « [Belarusian Army: Its Capacities and Role in the Region](#) », *Analytical Paper of Ostrogorski Center*, 4, 18 août 2014, p. 11-12.

23. À la fin des années 1990, Minsk chérissait l'idée d'acheter dix-huit chasseurs russes SU-30K en réparation à l'usine biélorusse de Baranotitchi, mais la Russie avait alors choisi de les vendre à l'Inde. Plus tard, lorsque la Russie a récupéré ces avions à l'Inde en échange de modèles plus récents, elle les a revendus, en 2013, à l'Angola, la Biélorussie, bien qu'intéressée par ces jets, n'ayant pas pu réunir les 270 milliards de dollars demandés. Sur ce point, voir Siarhei Bohdan, « [Russia Refuses to Supply Weapons to Minsk](#) », *Belarus Digest*, septembre 2013.

ont eu lieu en 2009 sur le territoire biélorusse et en 2013 sur le territoire de la Russie. Les prochains exercices sont prévus pour 2017 en Biélorussie avec la participation d'importants contingents militaires russes²⁴. Les forces armées des deux pays organisent aussi des exercices conjoints dans le cadre de l'Union Russie-Biélorussie sous le nom de « Chtchit Souza » (Bouclier de l'Union). Elles participent également à des exercices sous le nom de « Vzaimodeïstvie » (Interaction) de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), ainsi qu'à des manœuvres conjointes de la défense antiaérienne commune aux États membres de la CEI sous le nom de « Boevoe Sodruzhestvo » (Communauté de combat).

Des projets d'intégration régionale sous tension

Tout en renforçant ses relations bilatérales avec la Russie, la Biélorussie a également participé à ses côtés à la mise en place d'une série d'alliances régionales qui lui ont permis de sécuriser les accès préférentiels de ses produits sur le marché russe. Appelées initialement à remédier aux carences de la CEI, ces alliances prennent aujourd'hui la forme d'une vaste zone de libre-échange dominée par Moscou. En 1995, la Biélorussie, la Russie et le Kazakhstan ont signé l'accord de mise en place d'une Union douanière. Ce texte a été progressivement complété et élargi au Kirghizistan et au Tadjikistan avant de former la Communauté économique eurasiatique (CEEA) en 2001.

C'est au sein de cette communauté que Moscou, Minsk et Astana ont créé, à partir de 2010, l'Union douanière eurasiatique, reposant sur la libre circulation des biens, mais aussi sur des tarifs douaniers communs pour les pays tiers, ainsi que sur le partage des revenus douaniers, ce qui implique des transferts budgétaires entre ses États membres. Depuis, la Biélorussie, de même que le Kazakhstan, alignent leurs politiques des tarifs douaniers sur les décisions prises à Moscou, ceci alors que la politique douanière doit être gérée, d'après les textes fondateurs, d'un commun accord au sein d'une structure supranationale. Néanmoins, la Biélorussie trouve également son compte dans ce nouveau cercle d'intégration : une ligne de crédit à hauteur de trois millions de dollars, étalée sur cinq, lui a été accordée

24. Sur les perspectives de ces exercices militaires, voir : <http://www.belaruspartisan.org/politic/363673/>.

en 2011, avec l'aide du gouvernement russe, par la Banque eurasiennne de développement de la CEEA.

Enfin, pour favoriser une intégration économique encore plus étroite autour de l'objectif de création, à l'horizon de 2035, d'un marché commun avec la libre circulation des marchandises, des services, du travail et du capital, la Biélorussie, la Russie et le Kazakhstan ont institué une Union économique eurasiennne (UEE). Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, cette nouvelle union se présente comme un pôle de puissance attractif pour les États postsoviétiques et alternatif à l'UE.

Les deux partenaires oscillent cependant entre le souci de préservation de la souveraineté nationale et le désir de supranationalité, retardant la mise en place de certaines institutions ou politiques communes dans le cadre de l'Union de la Russie et de la Biélorussie. Ils ont ainsi échoué à adopter, à l'été 2002, le projet de l'Acte constitutionnel de l'Union, la Russie refusant l'introduction de structures supranationales, alors qu'Alexandre Loukachenko nourrissait l'espoir de diriger un jour cette Union. Le projet d'unification monétaire, qui devait entrer en application en 2005 et conduire à l'introduction d'une devise commune à partir de 2008, est également resté lettre morte. C'est la position ferme du gouvernement russe quant au maintien d'un seul centre d'émission monétaire basé à Moscou qui a achoppé sur la volonté de la Biélorussie de renégocier cette condition *sine qua non*. Ce dernier conflit est aussi révélateur de l'asymétrie des relations bilatérales : la Russie tend à se conduire en « patron » vis-à-vis de son « client » biélorusse. La direction biélorusse refuse, elle, d'endosser ce rôle et revendique une relation d'égal à égal²⁵.

Depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015 de l'Union économique eurasiennne, le Kremlin refuse aussi de procéder à la mise en place du marché unique des hydrocarbures qui est prévue seulement pour 2025. Le gouvernement biélorusse le presse, au contraire, d'accélérer ce processus de sorte à s'assurer au long terme des tarifs préférentiels sur les livraisons du gaz et du pétrole et de ne plus avoir à les renégocier, tous les ans et dans des conditions difficiles, comme en 2016. Nous reviendrons sur ce point

25. Entretien avec Dzianis Melyantsou, analyste de *Belarusian Institute for Strategic Studies (BISS)*, Minsk, 3 septembre 2016. Voir également Dzianis Melyantsou, Viktoria Kostugova, « [Belarus i Rossiia : v poiskakh optimal'noi formuly otnochenii](#) » (Biélorussie et Russie : à la recherche d'une meilleur formule de partenariat), août 2016.

dans la troisième partie de cette étude. C'est d'ailleurs pour obtenir gain de cause dans ce dossier que Minsk retarde l'adoption du code douanier commun de l'UEE, dont l'entrée en vigueur est attendue pour l'été 2017.

Les échanges commerciaux avec la Russie ont également pâti de mesures protectionnistes appliquées unilatéralement depuis 2010 par le gouvernement russe à certaines importations biélorusses. Les produits laitiers ou encore la viande biélorusses sont régulièrement interdits d'importations en Russie en raison de leur non-conformité avec les normes sanitaires russes. Les commandes des équipements de défense à l'industrie biélorusse se sont faites, elles aussi, rares. À titre d'exemple, l'usine biélorusse MZKT spécialisée, entre autres, dans la production de véhicules de transport des systèmes de missiles ne reçoit plus, depuis 2012, aucune commande de la part de la défense russe.

DES RELATIONS CONFLICTUELLES AVEC L'UNION EUROPÉENNE

Les relations bilatérales avec l'Union européenne ont pendant longtemps été marquées par un isolement croissant de la Biélorussie de Loukachenko en raison de son autoritarisme et de nombreuses violations des droits de l'homme. Il y a cependant eu aussi des tentatives de reprise du dialogue au gré de l'évolution de la situation dans la région, comme entre 2008 et 2010, lorsque le pays s'est vu offrir la possibilité de participer au Partenariat oriental de l'UE. Des années de sanctions à l'encontre de la Biélorusse, n'ont permis aucune amélioration démocratique, ce qui soulève des interrogations quant à l'efficacité de cette politique extérieure de l'UE, basée exclusivement sur les valeurs, face à un régime autoritaire dur.

Une dégradation rapide des relations

Négocié depuis 1992 et signé le 6 mars 1995, l'Accord de partenariat et de coopération (APC) entre l'UE et la Biélorussie, qui posait le cadre de leurs relations politiques, économiques et commerciales, n'est jamais entré en vigueur. Une dégradation rapide de l'état de droit en Biélorussie sous la présidence autoritaire de Loukachenko a poussé le Parlement européen à suspendre sa ratification en octobre 1996 et à conditionner la reprise de ce processus au « respect intégral des principes démocratiques et des droits

de l'homme²⁶ ». Le gel de l'APC est aussi intervenu en pleine campagne pour le référendum constitutionnel convoqué par Loukachenko pour le 24 novembre 1996 contre l'avis de la Cour constitutionnelle de Biélorussie. Cette consultation populaire lui a alors permis de prolonger de deux ans le terme de son mandat présidentiel (qui s'est donc achevé en 2001 et non en 1999) et d'élargir ses prérogatives au détriment du Parlement, devenu bicaméral et unanime dans son soutien au pouvoir²⁷. L'administration présidentielle n'a, en effet, recruté pour la chambre basse de cette nouvelle législature que des députés ayant accepté d'adresser une demande personnelle en ce sens à Loukachenko.

En janvier 1997, le Conseil de l'Europe a suspendu le statut d'« invité spécial » de la Biélorussie en son sein, en refusant de reconnaître la nouvelle Constitution adoptée au terme du référendum, tout comme les institutions qui lui sont liées. Les États-Unis ont, de leur côté, adopté la politique d'« engagement sélectif » avec le pays qui passait par la restriction des coopérations avec les responsables du régime, mais un soutien plus actif, politique et financier, à l'opposition, aux médias indépendants et à d'autres acteurs de la société civile.

L'isolement de la Biélorussie s'est accentué en juillet 1998, au moment de la « crise des ambassades », lorsque vingt-deux diplomates occidentaux ont quitté le pays suite à la volonté des autorités biélorussiennes de les faire évacuer de leur complexe résidentiel. Le président Loukachenko et près de 129 hauts dignitaires de son régime ont alors été, pour la première fois, interdits de séjour dans les pays de l'UE et aux États-Unis. Ces sanctions personnelles n'ont été levées que six mois plus tard, lorsque Minsk et Bruxelles ont trouvé un terrain d'entente.

Depuis cet épisode, l'ostracisme international du régime de Loukachenko n'a cessé de se renforcer. Les sanctions internationales n'ont cependant eu qu'un faible impact sur ses agissements. Ayant choisi d'ancrer son pays dans des projets d'intégration avec la Russie, le président Loukachenko a, en effet, poursuivi sa politique de confrontation avec l'Occident et a refusé

26. Voir le texte de la résolution : <http://www.europarl.europa.eu/calendar/calendar?APP=PDF&TYPE=PV2&FILE=19961024FR.pdf>.

27. Pour une analyse plus détaillée de ce référendum constitutionnel, voir notamment Alexandra Goujon, *Révolutions politiques et identitaires en Ukraine et en Biélorussie (1998-2008)*, Belin, 2009.

de se plier aux demandes d'élections libres et démocratiques et de respect des droits de l'homme. En octobre 2002, un bras de fer engagé par Minsk a poussé l'OSCE à mettre un terme aux activités de son groupe d'assistance et de monitoring, le gouvernement biélorusse ayant refusé de renouveler son accréditation²⁸. L'UE et les États-Unis ont réagi en interdisant, pour une nouvelle fois, l'entrée de leur territoire respectif, au président Loukachenko et à sept hauts dignitaires de son gouvernement.

Ces restrictions ont été levées au printemps 2003²⁹, le régime biélorusse ayant accepté, au préalable, l'installation à Minsk d'un nouveau bureau de l'OSCE aux pouvoirs réduits. Cependant, les relations se sont de nouveau rapidement dégradées. À la suite du rapport du Conseil de l'Europe sur les disparitions d'opposants (des hommes politiques ou journalistes gênants qui étaient tous anciens collaborateurs du président biélorusse) en 1999-2000, quatre responsables des appareils sécuritaires³⁰ de l'État biélorusse, soupçonnés d'être impliqués dans ces disparitions et de dissimuler les faits, ont été interdits de séjour dans l'UE en septembre 2004³¹. Cette sanction a été reconduite un an plus tard en raison de la non-ouverture par les autorités biélorusses d'une enquête criminelle indépendante et impartiale. Au lendemain des élections législatives d'octobre 2004, l'interdiction de visa a même été étendue à quelques dirigeants jugés responsables des fraudes électorales. Enfin, le président Loukachenko, ainsi qu'une trentaine de dignitaires de son régime impliqués dans les fraudes électorales et la répression postélectorale lors du scrutin présidentiel du 26 mars 2006, ont été frappés le 10 avril 2006 d'interdiction de séjour dans l'UE³². Le Conseil européen a également décidé de geler leurs avoirs à l'étranger.

28. Ioulia Shukan, « Biélorussie 2013. Consolidation du régime : pas de répit », *op. cit.*, p. 63-77.

29. Rappelons que le Portugal s'est désolidarisé en décembre 2002 de la position commune des États-membres en faveur des sanctions.

30. Il s'agit de Vladimir Naoumov, ancien ministre de l'Intérieur, de Viktor Cheïman, ancien responsable de l'administration présidentielle, de Iouri Sivakov, ministre de l'Intérieur au moment des disparitions et, enfin, de Dmitri Pavlioutchenko, brigadier d'une unité des forces spéciales dudit ministère.

31. Voir [le texte de cette décision](#).

32. Voir [le texte de cette décision](#).

Une assistance financière sous conditions

Malgré ses tensions avec le régime, l'Union européenne a continué d'apporter une maigre assistance financière à la société civile biélorusse, de même qu'à des administrations publiques. Dans sa résolution du 11 février 2003, le Parlement européen a préconisé le maintien de ces aides au travers du programme TACIS, réalisé en Biélorussie depuis 1997, afin d'éviter l'isolement de la Biélorussie et de ne pas laisser à son président toute latitude de renforcer son pouvoir absolu³³. Au travers des différents volets de TACIS, la Biélorussie a ainsi reçu 16 millions d'euros entre 2001 et 2003, principalement afin de développer ses infrastructures, d'améliorer sa sûreté nucléaire, de coopérer dans le domaine de l'enseignement supérieur ou de cogérer la frontière commune, mais aussi pour favoriser le dialogue entre les autorités et la société civile au niveau local³⁴.

L'assistance de l'UE à la Biélorussie dans ces mêmes domaines s'est maintenue en 2005-2006 à hauteur de huit millions d'euros dans le cadre sa nouvelle Politique européenne de voisinage (PEV), appelée à promouvoir la stabilité et la prospérité chez les voisins de l'Union, et de son outil financier, tel que l'Instrument européen de voisinage et de partenariat³⁵. En outre, l'UE a alloué près de deux millions d'euros d'assistance à la démocratisation en visant, notamment le secteur des médias, ainsi qu'à l'Université européenne des sciences humaines, une université indépendante fermée par le régime un an plus tôt et en exil à Vilnius³⁶.

DE L'INEFFICACITÉ DES CONDITIONNALITÉS DÉMOCRATIQUES

La politique extérieure de l'UE à l'égard du régime biélorusse, centrée sur les valeurs de démocratie et les droits de l'homme, dont le respect était posé comme une condition *sine qua non* à la réouverture d'un dialogue,

33. Voir [le texte de la résolution](#).

34. Virginie Symaniec, « [La Biélorussie et l'Europe : des relations tendues](#) », *Lettre*, 202, Fondation Robert Schuman, 7 mars 2005. Ajoutons que le montant global de l'assistance européenne mise à la disposition de la Biélorussie entre 1991 et 2004 s'élève à 221 millions d'euros.

35. Sur ce point, voir le document « [Belarus. Document de stratégie pays 2007-2013](#) » de la Commission européenne, p. 14.

36. Ces fonds ont été mobilisés dans le cadre des lignes budgétaires thématiques de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme de l'UE.

a cependant rencontré nombre de critiques. Trois principaux arguments ont été mobilisés par ses détracteurs³⁷. D'après ces derniers, l'ostracisme pratiqué par l'Occident à l'égard de la Biélorussie n'a fait que conforter ses dépendances vis-à-vis de Moscou. Ensuite, les sanctions appliquées depuis le début des années 2000, tout comme l'importante assistance financière à la société civile, n'ont pas permis une démocratisation du régime et encore moins une alternance politique. Enfin, l'étendue des sanctions adoptées entre 2011 et 2012 empêche les administrations et les universités biélorusses de s'ouvrir et d'échanger avec leurs partenaires européens, alors que ces échanges étaient susceptibles de contribuer à une démocratisation « par en bas ».

Reprise du dialogue avec l'UE après la guerre de Géorgie (2008-2010)

Le conflit armé, ayant opposé la Géorgie à la Russie en août 2008, a conduit l'UE à revoir ses relations avec les États postsoviétiques. C'est dans ce cadre qu'a vu le jour au sein de la PEV, en mai 2009, le programme de « Partenariat oriental » (PO), auquel la Biélorussie est associée aux côtés de l'Ukraine, de la Moldavie, de la Géorgie, de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan. Basé sur le principe de la communauté des valeurs de démocratie et du respect des droits de l'homme, le PO repose aussi sur le principe de la différenciation des problématiques spécifiques aux voisins de l'Est et donc des coopérations différenciées.

Alors que l'UE s'est engagée dans des négociations bilatérales d'accords d'association avec l'Ukraine, la Moldavie ou encore la Géorgie, elle a offert à la Biélorussie la possibilité de reprendre un dialogue sur des bases plus pragmatiques. Ici, le refus de Loukachenko de reconnaître, malgré les injonctions de la Russie, l'indépendance des républiques séparatistes géorgiennes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie a certainement contribué à ce changement d'attitude à l'égard de la Biélorussie. Pour motiver le régime biélorusse à avancer dans ce sens-là, le Conseil de l'Union européenne a suspendu en octobre 2008 l'application de ses sanctions introduites deux ans plus tôt, tout en les reconduisant pour une année³⁸. La même décision

37. Pour une présentation de ces divers arguments, voir notamment, Yaraslau Kryvoi, Andrew Wilson, « From Sanctions to Summits : Belarus after the Ukraine Crisis », *European Council on Foreign Relations*, 132, mai 2015, p. 7-8.

38. Sont cependant maintenues et appliquées les interdictions de séjour dans l'UE décré-

a été adoptée en octobre 2009, assortie, en plus, de l'offre de négociations d'un accord de facilitation des visas.

Le régime biélorusse a, de son côté, saisi cette opportunité de recevoir des soutiens financiers occidentaux afin de redresser son économie alors en pleine récession. Il en a également profité pour gagner en autonomie vis-à-vis de la Russie, les relations entre les deux partenaires s'étant corsées à la suite de l'augmentation des tarifs des hydrocarbures russes à destination de la Biélorussie³⁹. C'est dans ce cadre que Minsk a alors relancé les privatisations pour les années 2008-2010 d'après son nouveau plan de 52 mesures de libéralisation de l'économie. Il a aussi réussi à négocier, avec l'assistance de l'UE, auprès du Fonds monétaire international (FMI) l'ouverture d'une ligne de crédit de redressement économique (« stand-by ») pour deux ans d'un montant total de 2,46 milliards de dollars. De son côté, l'UE a intensifié des coopérations techniques avec la Biélorussie et a augmenté les montants de son assistance financière : de cinq millions en 2007⁴⁰ et en 2008⁴¹ celle-ci est passée à dix millions en 2009⁴² et en 2010⁴³.

Au plan politique, un dialogue consacré aux droits de l'homme entre l'UE et la Biélorussie a été lancé en novembre 2009. Dans la perspective du scrutin présidentiel prévu pour la fin de l'année 2010, les autorités biélorusses ont même apporté quelques modifications au Code électoral, conformément aux recommandations du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE. Elles ont également assoupli leur attitude à l'égard des neuf candidats de l'opposition qui n'ont rencontré de difficultés ni pour se faire enregistrer auprès de la Commission centrale électorale ni pour faire campagne. Ces opposants ont même eu le droit de

tées à l'encontre des quatre responsables des appareils sécuritaires biélorusses impliqués dans les disparitions d'opposants politiques en 1999, ainsi qu'à l'encontre de la présidente de la Commission électorale centrale de la Biélorussie, voir Council Common Position 2008/844/CFSP, *Official Journal of the European Union*, 10 Novembre 2008.

39. Jean-Charles Lallemand, « Biélorussie : guerre et paix commerciales avec la Russie », *op. cit.*

40. European Neighbourhood and Partnership Instrument. Belarus. Country Strategy 2007-2013, *Commission Européenne*, disponible sur ce lien: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-nip-belarus-2007-2013_en.pdf.

41. *Ibid.*

42. « Belarus : fiche annuelle d'action 2009 », [annexes 1 et 2](#).

43. « Belarus : fiche annuelle d'action 2010 », [annexes 1 et 2](#).

prendre part à des débats télévisés, auxquels le président Loukachenko a cependant refusé de participer. Face à cette « libéralisation » du régime, les ministres des Affaires étrangères polonais et allemand de l'époque, respectivement Radosław Sikorski et Guido Westerwelle, ont promis à la Biélorussie, en novembre 2010, une assistance financière de trois milliards d'euros en cas de progrès démocratiques ultérieurs.

La répression policière, brutale et disproportionnée, contre les manifestants qui s'étaient réunis à Minsk, le 19 décembre 2010, après la fermeture des bureaux de vote, pour contester la réélection de Loukachenko a mis un terme à ce rapprochement. Ce dernier venait d'être réélu pour un quatrième mandat consécutif avec 79,7 % des suffrages. L'UE et les États Unis ont fermement condamné les violences commises, exigeant la libération de près de 700 personnes interpellées, parmi lesquelles les candidats de l'opposition au scrutin présidentiel. Dans leur tribune parue dans *New York Times*, le 23 décembre 2010, sous le titre de « Loukashenko the Loser⁴⁴ », Sikorski, Westwelle, rejoints par les ministres des Affaires étrangères suédois et tchèque Carl Bildt et Karel Schwarzenberg, ont comparé la répression à Minsk à la loi martiale décrétée en Pologne communiste en 1981⁴⁵. Ils ont mobilisé l'argument de « no business as usual » avec la Biélorussie de Loukachenko.

Sanctions et « engagement critique » des Européens après la répression de 2010

Dès le 31 janvier 2011, l'UE a adopté une posture d'« engagement critique » vis-à-vis de la Biélorussie qui se résume à un mélange de mesures restrictives et d'assistance réservée à la seule société civile. De nouvelles sanctions, sous forme de restrictions de voyage et du gel des avoirs, ont ainsi été décrétées à l'encontre des personnes impliquées dans l'organisation du scrutin et la répression postélectorale. Les sanctions introduites en 2004 et en 2006, mais suspendues depuis 2008, ont été réactivées. Un embargo a en outre été décrété sur les importations, à destination de la Biélorussie, d'armements et d'équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression. Bruxelles a conditionné la levée de ces mesures restrictives au respect des principes de la démocratie, de l'état de droit et

44. Voir : <http://www.nytimes.com/2010/12/24/opinion/24iht-edbildt24.html>.

45. *Ibid.*

des droits de l'homme⁴⁶. Ce premier dispositif de sanctions a été renforcé entre 2011 et 2012 en allongeant la liste des personnes sanctionnées et en adoptant de nouvelles mesures restrictives à l'encontre des sociétés biélorusses proches du régime. Au 15 octobre 2012, près de 243 personnes et 32 sociétés étaient soumises à des sanctions⁴⁷.

Tout en se montrant critique vis-à-vis du pouvoir et réticente quant aux contacts avec ses représentants, l'UE s'est déclarée solidaire des personnes réprimées ou détenues pour des raisons politiques et de leurs familles, ainsi qu'avec les acteurs de la société civile biélorusse. Les financements alloués à ces derniers ont été multipliés par quatre en 2011 et en 2012 pour représenter 13,6 et 12,7 millions d'euros⁴⁸. En mars 2012, Bruxelles a également lancé un « Dialogue pour la modernisation » avec les représentants de l'opposition politique et de la société civile afin de préparer un agenda de réformes pour la Biélorussie.

Si des coopérations sectorielles avec les autorités biélorusses se sont poursuivies dans le cadre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), elles ont été limitées aux seuls domaines d'intérêt commun tels que l'environnement, l'efficacité énergétique, les transports, la cogestion des flux migratoires⁴⁹. Leur financement s'est élevé pour 2012-2013 à 28,5 millions d'euros, ainsi qu'à 10 millions d'euros en 2013⁵⁰. Aucun dialogue politique n'a cependant eu lieu entre l'UE et la direction biélorusse depuis. Les responsables de l'UE se sont d'ailleurs montrés sensibles aux critiques émises à l'encontre de la politique systématique de sanctions. La liste de personnes soumises aux sanctions a été raccourcie entre 2013 et 2015 : des présidents d'universités ou encore des journalistes de médias officiels en ont été enlevés. Néanmoins, cette liste a été reconduite à plusieurs reprises, malgré les interrogations au sein même de l'UE quant à sa capa-

46. Voir le texte de la décision du Conseil de l'UE : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1479754800990&uri=CELEX:32011D0069>.

47. Council Decision 2012/642/CFSP, *Official Journal of the European Union*, 15 Octobre 2012.

48. Voir « [ENP Package Belarus 2013](#) ».

49. Pour une présentation plus détaillée de ces domaines de coopération, voir : Strategy Paper and Multiannual Indicative Programme for EU support to Belarus (2014-2017), *European External Action Service, Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI)-2014-2020*.

50. Voir « [ENP Package Belarus 2013](#) ».

cité à infléchir la politique autoritaire de Loukachenko par le biais de ce mécanisme de sanctions.

À partir de 2013, une prudente dynamique de rapprochement s'est quand même engagée entre l'UE et la Biélorussie. Lors du sommet du Partenariat oriental qui s'est tenu à Vilnius les 28-29 novembre 2013, cette dernière a enfin accepté l'offre que l'UE réitérait depuis deux ans d'engager des négociations sur les accords d'assouplissement du régime des visas et de réadmission. Ce changement d'attitude de la part du régime biélorusse s'explique par ses intérêts conjoncturels, parmi lesquels l'aspiration à la levée des sanctions contre les responsables politiques et surtout contre les entreprises, mais aussi le besoin d'investissements européens. Il peut aussi être relié au travail du ministère des Affaires étrangères biélorusse sous la direction de Vladimir Makeï. Artisan de la précédente tentative de rapprochement des années 2008-2010, Makeï s'est attelé une nouvelle fois à normaliser les relations avec l'UE. La crise ukrainienne, ainsi que la position adoptée par le Président Loukachenko face à ce conflit, ont contribué à l'avancement de ce dossier.

LES RÉPERCUSSIONS INTÉRIEURES DE LA CRISE UKRAINIENNE : LA GESTION DES DÉFIS LIÉS À LA SÉCURITÉ

La crise ukrainienne semble avoir profondément transformé les représentations dominantes des dirigeants biélorusses au sujet de la Russie et des relations bilatérales avec celle-ci. En faisant voler en éclat le mythe soviétique de « peuples frères » russe, biélorusse et ukrainien⁵¹, cette crise leur a appris que la direction russe était prête, pour imposer son point de vue, à passer en force. La Russie a recours, le cas échéant, à des techniques de conflit asymétrique, telles que la rébellion populaire, la prise d'assaut de bâtiments publics, l'instrumentalisation des angoisses identitaires, l'action de commandos armés, la guerre de l'information et, enfin, l'effet de surprise⁵². À cet égard, la crise ukrainienne n'a fait que conforté la méfiance des cercles dirigeants biélorusses vis-à-vis du Kremlin et les a même poussés à entreprendre une série de mesures visant à limiter l'influence russe en Biélorussie.

Cette crise a également mis à nu les faiblesses de l'Ukraine face aux défis asymétriques tels qu'ils se sont profilés en lien avec l'interventionnisme russe dans le conflit armé au Donbass. L'État ukrainien a ainsi perdu son monopole de la violence légitime dans les territoires du Sud-Est en raison du manque de loyauté de représentants des forces de l'ordre, mais aussi des forces armées, et à la suite de nombreuses défections dans leurs rangs. L'État ukrainien a également été incapable de défendre ses frontières tant en raison de ces défections qu'à cause du délabrement de son armée et de ses équipements. Son retrait de certains territoires du Donbass a conduit leurs populations à se tourner vers la Russie qui incarnait à leurs yeux un pôle de stabilité et de bien-être économique. Les incohérences de la construction nationale ont, en outre, empêché la cristallisation chez ces populations d'un sentiment d'appartenance à l'Ukraine. Enfin, les médias

51. Entretien avec Alexandre Alesin, journaliste spécialiste des questions de Défense, Minsk, 2 septembre 2016.

52. Marc Galeotti, « [Putin, Ukraine and asymmetric politics](#) ».

russe, tout particulièrement les chaînes de télévision, dominants à l'Est et au Sud du pays ont véhiculé auprès d'elles une image déformée des événements à Kiev dans le cadre d'une guerre de l'information sans précédent⁵³. L'État biélorusse est incontestablement plus fort, plus centralisé et plus paternaliste envers ses citoyens que l'État ukrainien, en raison de l'autoritarisme de Loukachenko, de sa « verticale du pouvoir » politique et administratif, ainsi que de son souci affiché pour la justice sociale et la répartition des richesses⁵⁴. Ayant tiré des leçons de la crise ukrainienne, le régime biélorusse a néanmoins essayé de pallier les quelques faiblesses des appareils étatiques biélorusses afin de prévenir tout risque de déstabilisation du pays de l'extérieur, et donc tout danger de remise en cause du pouvoir personnel de Loukachenko⁵⁵. Le pouvoir biélorusse a également cherché à minimiser des risques plus immédiats en lien avec le conflit armé à l'Est de l'Ukraine. Ses réponses à cet égard vont de l'adoption d'une nouvelle doctrine militaire au renforcement de ses frontières et au perfectionnement des tactiques contre-insurrectionnelles des services de sécurité et de l'armée. Elles touchent également à la sphère des médias, ainsi qu'à la construction nationale.

Malgré leur méfiance à l'égard de la Russie, qui est désormais perçue à la fois comme partenaire incontournable, mais aussi imprévisible et capable de jouer un coup tordu, les dirigeants biélorusses peinent à développer des politiques conséquentes et susceptibles de conforter la souveraineté de leur pays. Ils semblent persuadés que tout geste trop engageant en ce sens pourrait être interprété par le Kremlin comme un défaut de loyauté, une menace ou une provocation. C'est bien à des « provocations » de la part de l'Ukraine, c'est-à-dire à ses aspirations européennes et atlantistes, jugées comme menaçantes par le Kremlin, que Loukachenko a, à plusieurs

53. Ces biais de couverture sont notamment relevés et soumis à l'épreuve du *fact-checking* par les journalistes de l'initiative ukrainienne [Stop Fake](#).

54. Ronan Hervouet, « Le socialisme de marché dans la Biélorussie de Loukachenko : égalitarisme, néopatrimonialisme et dépendance extérieure », *op. cit.* ; Jean-Charles Lallemand et Virginie Symaniec, *Biélorussie. Mécanique d'une dictature*, Les petits matins, 2008.

55. Le régime biélorusse a procédé de la même manière au début des années 2000 mais pour se protéger alors d'une éventuelle « révolution de couleur ». Sur ce point, voir Vitali Silitski, « Preempting Democracy : the Case of Belarus », *Journal of Democracy*, octobre 2005, p. 83-97.

reprises, attribué l'intervention russe en Crimée et au Donbass⁵⁶. Au regard de ce précédent ukrainien, la direction biélorusse avance doucement afin de se tailler de petites marges de manœuvre vis-à-vis de son voisin russe, tout en s'employant à ne pas lui donner l'impression d'un changement d'attitude ou d'une remise en cause de ses intérêts en Biélorussie.

LA CRAINTE DES CONFLITS ASYMÉTRIQUES

Le conflit politique, puis armé, dont l'Ukraine est le terrain depuis près de trois ans, a produit des effets ambivalents sur la politique intérieure de son voisin biélorusse. D'un côté, il a attisé la crainte des conflits asymétriques parmi les dirigeants biélorusses qui analysent les événements ukrainiens exclusivement sous le prisme de la confrontation globale Russie-Occident. Il a aussi donné lieu à la criminalisation de l'expérience combattante. De l'autre, il a discrédité, aux yeux d'une grande partie de la population, la contestation populaire et ainsi renforcé la légitimité du régime.

Un danger inscrit dans la nouvelle doctrine militaire

En vigueur depuis juillet 2016, la nouvelle doctrine militaire⁵⁷ signe la fin du modèle de la « guerre des tranchées », qui était au cœur de l'ancien texte de 2002, au profit du paradigme des guerres dites « non conventionnelles » ou « asymétriques »⁵⁸. Cette doctrine identifie toute une série de menaces asymétriques telles que les opérations de déstabilisation, les groupes armés terroristes ou extrémistes à la solde d'États tiers, les conflits armés internes ou les guerres de l'information.

Le texte en question s'ouvre par la liste des partenariats stratégiques de la Biélorussie où les alliances, bilatérales et multilatérales, avec la Russie tiennent une place toute particulière. Ainsi, tout en entretenant des « relations d'amitié avec l'Union européenne » et des « relations de partenariat avec l'OTAN » (chapitre 5, point 19), la direction biélorusse se fixe comme priorité le « renforcement du système de la défense collective avec

56. Notamment lors de l'[interview](#) accordée à Euronews le 3 octobre 2014.

57. Pour le texte de la doctrine, voir le [site](#) du Ministère de la défense nationale.

58. Steven Metz, « La guerre asymétrique et l'avenir de l'Occident », *Politique étrangère*, vol. 68, n° 1, 2003, p. 25-40 ; Barthélémy Courmont, Ribnikar Darko, *Les guerres asymétriques : conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*, IRIS/Dalloz, 2009.

la Fédération de Russie dans le cadre de l'État unifié Russie-Biélorussie » (chapitre 5, point 20.1). La doctrine met aussi en avant les coopérations au sein de l'OTSC du 15 mai 1992, telles que « la défense collective, la création des systèmes militaires unifiés, la conduite d'opérations conjointes de maintien de la paix » (chapitre 5, point 20.2).

La doctrine donne ensuite, au chapitre 4, un aperçu des dangers potentiels qui menacent la Biélorussie. Nous y trouvons des dangers classiques au plan extérieur tels que le « recours aux armes, sans égard pour le droit international, par certains États en quête de leadership » (point 11.1), l'élargissement des alliances militaires auxquelles la Biélorussie ne prend pas partie (point 11.3), le déploiement d'armements et d'infrastructures de ces alliances aux frontières du pays (point 11.4), les conflits armés dans le voisinage « comme conséquence d'un coup d'État » (point 11.6). Y figurent également un certain nombre de dangers internes parmi lesquelles la faiblesse du sentiment patriotique (point 12.1) ou celle des capacités défensives des forces armées (point 12.5), ainsi que la criminalité, l'immigration illégale ou la circulation des armes (point 12.2).

Le texte réserve aussi une place importante aux dangers asymétriques. À cet égard, il est révélateur du fait que la direction biélorusse appréhende l'irruption d'un conflit non-conventionnel au même titre que le déploiement d'unités et d'infrastructures militaires à ses frontières. Parmi ces dangers, nous trouvons notamment l'action de « groupes spécialisés dans les technologies de l'information et de la communication et capables de mener des guerres numérique et médiatique de l'information à partir du territoire d'un État tiers » (point 11.9). Mais il y a également les opérations de « groupes terroristes ou extrémistes créés et entraînés sur le territoire d'un pays tiers afin de déstabiliser la Biélorussie et de la plonger dans un conflit interne armé » (points 11.6, 11.10-11.11, 12.3).

Il est intéressant de noter qu'à aucun moment le texte de la doctrine ne spécifie la provenance de ces divers dangers classiques ou asymétriques. L'évolution de la situation dans la région entre 2014 et 2016 nous fait cependant directement penser à l'Ukraine et aux différentes formes d'interventionnisme russe dans les territoires du Sud et de l'Est ukrainiens. En conséquence, même si ce texte ne désigne pas nommément la Russie, il donne l'impression que celle-ci est désormais classée, au même titre que les puissances occidentales que Loukachenko accuse de fomenter une « révolution de couleur », au rang de voisins capables de monter une opé-

ration asymétrique à l'encontre de la Biélorussie. Sur ce point, les cercles dirigeants biélorusses semblent s'éloigner de la population biélorusse et de ses opinions dominantes au sujet de la Russie. Ainsi, d'après une étude réalisée par Andrei Yeliseyeu et Anatoliï Vardomatski au printemps 2016, seuls 13 % des personnes interrogées considèrent que la Russie est capable de commettre un acte d'agression à l'égard de leur pays⁵⁹.

Le retour en Biélorussie de combattants volontaires ayant participé aux hostilités, de part et d'autre de la ligne de front, dans le Donbass ukrainien inquiète également le régime biélorusse. Loukachenko a lui-même condamné ce type d'engagement. Il a également promis qu'« il n'y aurait pas (dans son pays) d'ex-combattants⁶⁰ ». En février 2016, la participation à des conflits armés à l'étranger, en dehors des cadres réglementaires des forces armées biélorusses, a été, en effet, criminalisée et passible de cinq ans d'emprisonnement. Le recrutement de combattants volontaires est sanctionné de dix ans de prison. Au printemps 2016, le ministère de l'Intérieur aurait lancé des poursuites pénales contre près de 138 combattants biélorusses prenant part au conflit armé⁶¹. À ce jour, au moins deux Biélorusses ayant combattu au sein des bataillons de volontaires pro-Kiev ont été condamnés à des peines d'emprisonnement.

Quant à d'autres groupes auxiliaires impliqués dans le conflit armé au Donbass tels que, par exemple, les organisations cosaques, le pouvoir biélorusse semble ne pas s'en inquiéter. La plus ancienne organisation « Les cosaques de Biélorussie » (près de 1 500 membres) placée sous la direction de Nikolai Oulakhovitch manifeste son soutien inconditionnel au régime. Même si Oulakhovitch a lui-même participé à l'élection présidentielle d'octobre 2015, il n'a formulé aucune critique à l'égard de Loukachenko. D'autres organisations cosaques telles que l'« Union des cosaques de la Biélorussie » ou « Kozatchii Spas » se tiennent à l'écart de la politique et

59. Andrei Yeliseyeu, « [Geopolitical Orientations of Belarusians : Sociological Analysis and Survey](#) », intervention au Forum du Centre Ostrogorski, le 29 juin 2016.

60. Loukachenko a également dénoncé les photos diffusées par certains combattants sur les réseaux sociaux sur lesquelles on les voit poser armes à la main. Pour la déclaration du chef de l'État et les photos en question, voir : <http://www.belaruspartisan.org/poli-tic/330299/>.

61. Voir : <https://news.tut.by/society/501665.html>.

se consacrent principalement à l'éducation patriotique⁶² ; aucune ne participe au maintien de l'ordre public comme c'est le cas en Russie.

Un discrédit général des soulèvements populaires

Si la crise ukrainienne a esquissé les contours des dangers extérieurs, elle a aussi contribué à réduire les risques de remise en cause du pouvoir de Loukachenko à l'intérieur du pays. Les méthodes insurrectionnelles de changement de pouvoir, qui ont été expérimentées lors de la révolution de Maïdan en Ukraine, sont profondément discréditées aux yeux de la population biélorusse, voire même aux yeux de certains opposants au régime. La mobilisation protestataire rime désormais avec le désordre, l'instabilité, le coup d'État, voire même la guerre : 72,2 % de Biélorusses perçoivent ainsi le Maïdan ukrainien comme un coup d'État⁶³ et non comme une mobilisation populaire « par en bas » contre la corruption et pour l'Europe. D'après l'enquête sociologique de l'Institut indépendant des recherches socio-économiques et politiques (IISEPS) réalisée en mars 2016, près de 73 % des personnes interrogées n'ont pas l'intention de descendre dans la rue même en cas de dégradation considérable de leurs conditions de vie ; 18,2 % n'excluent cependant pas la possibilité de recourir à cette option⁶⁴.

Ce rejet des changements révolutionnaires repéré par les sociologues biélorusses auprès de larges segments de la population est, certes, lié aux politiques de modernisation et de redistribution des richesses mises en œuvre par Loukachenko et suscitant l'adhésion à son régime, mais aussi aux mécanismes de contrôle social et de socialisation de la loyauté politique⁶⁵. Il s'agit notamment du contrôle de la main-d'œuvre, à la suite de l'abandon des contrats à durée indéterminée au profit des contrats à durée déterminée (entre un an au minimum et cinq ans au maximum) pour les

62. Vlad Chviadovitch, « [Belorusskie kazaki : opasnye igry](#) » (Les cosaques biélorusses : un jeu dangereux), *Nacha Niva*, 20 mars 2015.

63. Une enquête sociologique conjointe réalisée en été 2015 par le centre Levada (Russie), l'Institut internationale de sociologie de Kiev (Ukraine) et l'Atelier analytique biélorusse. Voir l'enquête : <http://www.belaruspartisan.org/politic/314478/>.

64. Voir les résultats de l'enquête « [My ne oudovletvoreny, no ne protestouem](#) » (Nous sommes insatisfaits, mais nous ne protesterons pas), *IISEPS*, mars 2016.

65. Ronan Hervouet « Authoritarianism from Below. Lessons from Ethnographic Studies », *Anthropology of East Europe Review*, 31:2, 2013, p. 19-29.

employés du secteur public qui représente près de 70 % de l'économie biélorusse. Il est aussi question de l'expulsion des universités pour cause de participation à des actions de rue contestataires⁶⁶ ou encore de l'affectation à un « poste obligatoire » de deux ans, souvent à la campagne, des étudiants boursiers à la sortie de leurs cursus universitaires. À la contrainte « douce » ainsi exercée s'ajoutent désormais les représentations négatives au sujet d'une éventuelle révolution biélorusse.

Le discrédit des méthodes insurrectionnelles a, en outre, obligé l'opposition biélorusse, une large coalition allant des anciens communistes aux nationalistes, réunis, par-delà les différences idéologiques, autour de la revendication d'alternance politique, à revoir son *modus operandi* dans les années 2015-2016⁶⁷. Inspirés par le succès des « révolutions de couleurs » du début des années 2000 dans les États postsoviétiques, les opposants du régime de Loukachenko ont pendant longtemps considéré la mobilisation protestataire dans la rue, à l'issue d'un scrutin entaché de fraudes, comme étant un moment propice au changement politique par et dans la rue. Ils ont ainsi appelé à la mobilisation populaire à l'occasion des élections présidentielles de 2001, puis de mars 2006 et de décembre 2010. En octobre 2015, ils ont cependant renoncé à cette stratégie de peur qu'une manifestation ne puisse être instrumentalisée, comme lors du précédent scrutin, pour déclencher des violences, mettre un terme au rapprochement à peine engagé avec l'UE, voire même légitimer une intervention russe.

De fervents opposants à Loukachenko, tel Édouard Lobov, ancien prisonnier politique du régime biélorusse qui a rejoint, au printemps 2015, un des bataillons de combattants bénévoles du côté de Kiev, ont même défendu que Loukachenko était pour eux un allié conjoncturel tout à fait

66. Tatyana Shukan, *Contester ou soutenir le pouvoir. Les mouvements de jeunes en Russie et en Biélorussie dans les années 2006-2012*, thèse de doctorat, Sciences Po Paris, décembre 2016.

67. Exclue depuis 1996 de la représentation politique, de même que de la gestion courantes des affaires, tant au niveau national que local, cette opposition connaît d'importantes reconfigurations au cours des années 2000. Parmi ses principales forces, nous trouvons aujourd'hui le Front populaire de Biélorussie, héritier du mouvement éponyme anticommuniste et nationaliste de la fin de l'URSS, le Parti civique uni (centre-droit), les mouvements « Za Svobodu », Pour la liberté, (centre-droit) ou « Havary praudu ! », Dis la vérité ! (centre-gauche) ou encore le parti « Monde juste », anciennement Parti communiste biélorusse.

acceptable⁶⁸. Il était, de leur avis, capable de défendre la Biélorussie face à Moscou, son statut politique étant directement lié à l'indépendance du pays. Enfin, les représentants d'une opposition plus loyale au régime ont encore plus tempéré leurs discours. Ainsi, Tatiana Karatkévitch du mouvement « Havary praudu ! » (Dis la vérité !), seule candidate de l'opposition au scrutin présidentiel d'octobre 2015, a inscrit ses promesses de changements dans une perspective pacifique résumée par son slogan de campagne « Mirnyia Perameny— tol'ki tak ! » (Des changements pacifiques — seulement ainsi !). Elle a également adopté la stratégie de critique dite « polie et non radicale » à l'égard du régime en place⁶⁹. Ayant mobilisé ces mêmes arguments un an plus tard, lors des élections parlementaires de septembre 2016, elle n'a cependant pas réussi à décrocher un mandat d'élu et n'a donc pas été cooptée par le pouvoir.

Depuis février 2017, les opposants au régime essaient néanmoins d'exploiter le mécontentement social vis-à-vis du décret présidentiel n° 3 qui prévoit de sanctionner l'« assistantat social », c'est-à-dire l'absence d'emploi officiel pendant plus de six mois, d'une amende de près de 200 euros⁷⁰. À l'appel de l'opposition, quelques milliers de personnes sont ainsi descendus dans les rues des différentes villes du pays pour protester contre ce qu'ils perçoivent comme une ponction indue de l'État sur les citoyens et, de façon générale, contre une sensible dégradation du niveau de vie depuis 2014 qui est révélatrice des limites de la gouvernance socio-économique de Loukachenko. Ces mobilisations peinent cependant à trouver un écho favorable auprès de larges segments de la population et ne constituent pas, à terme, une véritable menace à la survie du régime. Les autorités biélorusses persistent, de leur côté, dans leur intention de percevoir cette « compensation » auprès des personnes sans emploi, qu'elles soupçonnent d'exercer des activités dans les zones grises de l'économie. Elles ont cependant apporté quelques aménagements au décret, dont l'application a été suspendue pour l'année 2017. Elles ont, en outre, misé sur une répression « douce » (amendes pour participation à des rassemblements non-avalisés, convocation au poste de police pour « discuter »). Enfin, face

68. Voir la [tribune](#) d'Édouard Lobov d'avril 2015.

69. Entretien avec Tatiana Karatkevitch, Minsk, 6 octobre 2015. Voir les [éléments de son programme](#).

70. Voir un [aperçu](#) des mobilisations dans les régions.

à la persistance des rassemblements, elles ont essayé d'étouffer le mouvement en employant des méthodes fortes : près de 700 personnes ont ainsi été arrêtées à Minsk, le 25 mars 2017, à l'occasion d'une manifestation non avalisée par les autorités. Si la majorité de ces interpellés a été relâchée après avoir passé quelques heures au poste de police, 144 personnes ont écopé des peines administratives : amendes de quelques centaines d'euros et peines d'emprisonnement de 5 à 25 jours⁷¹.

LA PEUR D'UNE DÉFECTION DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

En pleine effervescence de la rébellion populaire à l'Est de l'Ukraine, de nombreuses défections dans les rangs des forces de l'ordre ont causé la chute du régime de Ianoukovitch à Kiev. Ce même phénomène est également à l'origine de la perte par Kiev de son monopole de la violence légitime dans les territoires séparatistes pro-russes de l'Est⁷². Seules des interventions, musclées et résolues, de forces spéciales (spetsnaz) comme, par exemple, à Kharkiv, ont alors permis, en délogeant les manifestants prorusses de bâtiments publics occupés, d'inverser le rapport de forces à la faveur du nouveau pouvoir⁷³. La rébellion séparatiste sur fond de sous-équipement du Service national des gardes-frontières d'Ukraine (DPSU) et de défections en son sein, a aussi fait perdre à Kiev le contrôle de près de 400 km de sa frontière avec la Russie.

Le renforcement des capacités contre-insurrectionnelles

Préoccupé par sa propre sécurité, le président biélorusse n'a eu de cesse, sous ses différents mandats, de renforcer les forces spéciales et même d'en créer de nouvelles. À cet égard, la crise ukrainienne lui a donné raison : de son point de vue, ses investissements passés dans les équipements et la formation de forces spéciales n'ont pas été vains. Il existe aujourd'hui au moins trois structures particulièrement loyales à Loukachenko et qui sont censées le protéger en cas de défection dans les rangs des forces de sécurité intérieure. Il s'agit d'abord du Service de sécurité du président, dont les

71. Voir les statistiques établies par le centre de défense des droits de l'homme biélorusse Viasna à <http://spring96.org/en/news/86528>.

72. Serhiy Kudelia, « The Donbass Rift », *Russian Politics and Law*, 51:1, 2016, p. 5-27.

73. Andrii Portnov, « [How Eastern Ukraine was Lost](#) », *Open Democracy*, 14 janvier 2016.

effectifs sont estimés par Igor Tychkevitch, expert militaire indépendant, à près de 1200 hommes⁷⁴. Il s'agit ensuite du Service des opérations spéciales (ASAM), une unité d'élite aux effectifs estimés à 500-600 personnes et aux fonctions à la croisée entre l'intervention militaire et des opérations policières, qui est rattaché au Comité d'État des gardes-frontières de Biélorussie. Cette unité a la charge des opérations de reconnaissance dans les zones frontalières dans le cadre de la lutte anti-traffics, anti-immigration illégale et antiterroriste, mais aussi la protection de personnalités ou de sites sensibles. Il s'agit également du Centre opérationnel et analytique (AAC) initialement conçu comme un service d'analyse et de sécurité de l'information, de protection des réseaux et des serveurs (TIC) qui est devenu au fil des années un corps d'investigation et d'intervention alternatif au KGB⁷⁵ et au ministère de l'Intérieur. À ces trois services s'ajoutent aussi, entre autres, les Forces d'intervention spéciales (6 000 personnes) au sein de l'armée biélorusse, spécialisées dans la lutte antiterroriste et le renseignement militaire. Toutes ces unités, indépendamment de leur affiliation institutionnelle, sont placées sous le commandement du fils aîné de Loukachenko, Viktor, 42, ans, conseiller du chef de l'État biélorusse à la sécurité nationale. Si le régime biélorusse a toujours réservé une attention toute particulière à ces services et à leurs besoins, il s'emploie ces dernières années à améliorer leurs performances, tout particulièrement leur mobilité, leur opérationnalité et leur coordination, en multipliant leurs exercices. Le président Loukachenko a, par exemple, exigé que le niveau de performance des Forces d'intervention spéciales de l'armée soit tel qu'elles puissent « être déployées en moins de quelques heures de Brest [sud-ouest] à Vitebsk [nord-est] et répondre aux frappes d'un agresseur »⁷⁶. De même, puisque le régime biélorusse n'exclut plus, depuis la crise ukrainienne, l'éventualité d'une opération asymétrique russe, les forces spéciales de l'ASAM auraient intensifié leurs activités de reconnais-

74. Sur ce point, voir <http://hvylya.net/analytics/politics/kak-i-chem-lukashenko-sobiraetsya-pobezhdatsya-gibridnyih-voynah.html>.

75. En Biélorussie, le Comité de la sécurité d'État a gardé son nom soviétique de KGB après 1991.

76. [Conférence de presse](#) du président Loukachenko du 29 janvier 2015.

sance dans les zones limitrophes de la frontière administrative russo-biélorusse en vue de réduire l'imprévu⁷⁷.

Les Forces d'intervention spéciales de l'armée, ainsi que les troupes du ministère de l'Intérieur, sont aussi de plus en plus entraînées aux tactiques contre-insurrectionnelles. La légende des derniers exercices de ce genre réalisés en septembre 2016 près de Lepel', dans la région de Vitebsk, n'est pas sans rappeler les événements du printemps 2014 dans le Donbass ukrainien, tout particulièrement la prise d'assaut par des commandos armés sous le commandement du Russe Igor Strel'kov de bâtiments publics à Slaviansk et à Kramatorsk. Plusieurs missions figuraient ainsi au programme de ces manœuvres : stopper la progression d'un commando armé sur le territoire biélorusse, débloquer l'aérodrome ou sécuriser les civils d'une ville passée sous son contrôle, conduire des opérations de nettoyage en ville, intercepter les derniers membres du commando⁷⁸. Ces exercices mettent en exergue les préoccupations du pouvoir biélorusse face aux défis asymétriques tels qu'ils se sont profilés au printemps 2014, lors de la crise ukrainienne, et qui sont placés au cœur de la nouvelle doctrine militaire.

Cependant, les entraînements des spetsnaz biélorusses aux méthodes contre-insurrectionnelles s'effectuent également dans le cadre bilatéral et donc aux côtés de leurs collègues russes. Les manœuvres conjointes des forces aériennes russes et biélorusses qui ont eu lieu en octobre 2016 dans la région de Brest en sont un exemple⁷⁹. Cette séquence d'entraînement a d'ailleurs inquiété les militaires ukrainiens qui craignent de voir un jour la Russie utiliser le territoire biélorusse pour attaquer leur pays. Ces manœuvres prouvent que, même si la crise ukrainienne a renforcé la méfiance du régime biélorusse à l'égard de la Russie de Poutine, il n'entend pas lui contester ouvertement son statut de premier partenaire stratégique. C'est également sous ce prisme-là qu'il faudrait percevoir la coopération en matière de la lutte antiterroriste avalisée par le président Loukachenko en décembre 2016 entre les spetsnaz du KGB biélorusse et leurs homologues russes du FSB. Notons cependant que cette coopération

77. Entretien avec Alexandre Alesin, journaliste spécialiste des questions de Défense, Minsk, 2 septembre 2016.

78. Sur ce point, voir [Belorusskaya voennaya gazeta](#).

79. Sur ce point, voir <http://virtualbrest.by/news43039.php>.

ne concerne pas les forces spéciales les plus loyales au régime biélorusse que nous venons de présenter et qui sont, elles aussi, impliquées dans la lutte antiterroriste.

Quant aux responsables de ces forces spéciales et, de manière plus large, des organismes biélorusses de la sécurité et de la défense nationale, les principes de loyauté personnelle et de rotation des charges introduits par Loukachenko, ainsi que la mise en concurrence de ces différents corps les uns avec les autres, ont toujours empêché la constitution en leur sein de solidarités institutionnelle ou régionale concurrentes. À cet égard, la crise ukrainienne a peu affecté sa politique de recrutement et les allégations d'épuration des administrations de leurs éléments prorusses ne trouvent pas de confirmation sur place.

Un regain d'intérêt pour les forces auxiliaires de la Défense territoriale

Depuis 2014, on constate un regain d'intérêt de la part des autorités biélorusses pour les forces auxiliaires de la Défense territoriale (*Territorial'naïa oborona*). Créé en 2001 pour compenser la réduction des effectifs dans les forces armées, ce corps d'auxiliaires est placé sous la responsabilité conjointe des administrations civiles et militaires du niveau local ou régional. Ses 120 000 réservistes mobilisables à tout moment ont pour fonction d'aider les troupes régulières à assurer la sécurité des frontières de la Biélorussie, ainsi que la sécurité de ses divers sites stratégiques⁸⁰. Si cette Défense territoriale ne réunit que des réservistes (et non des bénévoles), elle est néanmoins pensée comme une sorte d'armée populaire qui pourrait opposer une résistance à l'ennemi en cas d'occupation du territoire biélorusse⁸¹.

Entre 2012 et 2014, les projets de développement de ces forces auxiliaires ont été revus à la baisse en raison des coûts de formation de leurs troupes et d'entretien de ses unités en état d'alerte. Cependant, le renforcement de la Défense territoriale est devenu une priorité en 2015⁸², puis en février

80. « [Territorial'nye voïska segodniia](#) » (La Défense territoriale aujourd'hui), *Belarus Security Blog*, décembre 2015.

81. Voir l'oukase du président Loukachenko du 1^{er} février 2011 sur « Les principes organisationnels de la Défense territoriale de la République du Bélarus ».

82. Voir l'[interview](#) du ministre de la Défense biélorusse Andreï Ravkov, *Belorusskaïa Voën-*

2016⁸³. Ses capacités opérationnelles sont régulièrement mises à l'épreuve dans le cadre de nombreux exercices (région de Gomel, au sud, en 2015, région de Grodno, à l'ouest, en 2016⁸⁴). Depuis juillet 2016, la nouvelle doctrine militaire associe d'ailleurs la Défense territoriale, toujours en tant qu'une force d'appoint, à la riposte en cas d'irruption, à l'instigation de puissances étrangères, d'un conflit sur le sol biélorusse et donc à des opérations contre-insurrectionnelles et antiterroristes.

Des unités supplémentaires de la Défense territoriale ont en outre été constituées à la frontière avec l'Ukraine, comme à Elsk, dans la région de Gomel, en juin 2015, et entraînées au tir, aux techniques de déminage, aux activités de patrouille, mais aussi à la protection de sites stratégiques et à la riposte face à des groupes armés irréguliers. En septembre 2016, les premières brigades de la Défense territoriale ont aussi été créées dans le district Goretski, région de Mogilev⁸⁵, à près de 15 km de la frontière russe, ainsi qu'à Gorki, dans cette même région à près de 20 km de la frontière⁸⁶.

Si le président biélorusse semble miser tout particulièrement sur ces forces auxiliaires, leur capacité réelle à défendre les frontières du pays suscite cependant des interrogations au regard du manque de formation des réservistes qui avaient, pour beaucoup, fait leur service militaire peu avant ou peu après l'effondrement de l'URSS, ainsi qu'au regard de leurs équipements vétustes datant de l'époque soviétique⁸⁷.

naïa Gazeta, 22 décembre 2015.

83. Le président Loukachenko a alors convoqué une réunion consacrée à la vérification des capacités opérationnelles de la Défense territoriale, voir : <http://www.belta.by/president/view/v-belarusi-provedut-proverku-gotovnosti-vojsk-territorialnoj-oborony-181989-2016/> et : http://ont.by/news/our_news/v-sbore-po-territorialnoj-oborone-prinyal-ychastie-prezident.

84. Sur ce point, voir : <http://tutgrodno.com/2011/11/na-gozhskom-poligone-pod-grodno-proshla-aktivnaya-faza-ucheniya-territorialnoj-oborony-foto/>.

85. Sur ce point, voir : <http://naviny.by/article/20160909/1473427134-rota-territorialnoy-oborony-poyavilas-na-granice-s-rossiey>.

86. Sur ce point, voir : <http://vsr.mil.by/2016/09/08/zapasniki-vnov-v-stroyu/>.

87. Entretiens avec Alexandre Alesin, journaliste, spécialiste des questions de Défense, et avec Andreï Porotnikov, analyste de *Belarus Security Blog*, Minsk, respectivement le 2 et le 7 septembre 2016.

Le renforcement de la frontière avec l'Ukraine

Le conflit armé dans le Donbass pose, lui aussi, nombre de défis à l'État biélorusse. Depuis 2014, le pays a accueilli près de 160 000 Ukrainiens de l'Est⁸⁸. L'arrivée de ces migrants forcés ne semble cependant pas inquiéter les autorités biélorusses. Bien au contraire, elles espèrent pouvoir ainsi apporter des réponses au phénomène de l'exode rural et donc à la désertification des campagnes. Les migrants ukrainiens sont en effet redirigés vers ces zones rurales, où ils ont plus de chances de trouver un emploi et un logement. Plusieurs mesures ont, en outre, été introduites par l'oukase présidentiel du 30 août 2014, afin de faciliter leur accueil : facilités administratives et d'embauche, places supplémentaires dans les crèches et les écoles, aides au logement, etc.

Les quelque 1084 km de frontière très poreuse biélorusso-ukrainienne posent, au contraire, un vrai problème aux autorités, tant du point de vue de la propagation de la violence que de la circulation des combattants et des armes. Un accord sur la reconnaissance mutuelle de cette frontière, pourtant signé en 1997, n'est entré en vigueur qu'en 2010. C'est à partir de novembre 2013 que le gouvernement biélorusse a établi un plan de démarcation de la frontière et un programme d'aménagement jusqu'en 2020⁸⁹.

Le déclenchement du conflit armé dans le Donbass a donné un coup d'accélérateur à ce processus à l'été 2014. À ce jour, près de 350 km sont déjà démarqués et 980 balises de signalisation ont été posées. Pour renforcer la densité de la frontière, de nouveaux postes-frontières ont aussi été aménagés et une nouvelle brigade, ainsi que plusieurs groupes mobiles, de gardes-frontières ont été créés. Les travaux de démarcation provoquent cependant des tensions avec les populations frontalières qui ont pris l'habitude de se déplacer librement par-delà cette frontière « molle ». Ainsi, dans la région de Volynie, les habitants du village ukrainien Vetly se sont physiquement opposés à la démarcation qui les privait d'accès au canal

88. Sur ce point, voir : <http://www.belaruspartisan.org/politic/361414/>.

89. « Pogranitchnaia bezopastnost' Belarusi » (La sécurité des frontières du Belarus), *Belarus Security Blog*, juin 2016.

Jirovski situé du côté biélorusse de la frontière⁹⁰. D'autres incidents de ce type accompagnent les travaux de démarcation.

DES INQUIÉTUDES FACE AUX MÉDIAS RUSSES

Le conflit russo-ukrainien a mis en exergue l'influence des médias russes, tout particulièrement des chaînes de télévision, sur les opinions publiques en Ukraine et, de manière plus générale, dans l'espace postsoviétique. Dans ce contexte, les autorités biélorusses expriment leurs préoccupations au sujet de la domination des médias russes dans leur pays. Elles s'inquiètent en particulier des contenus, des schèmes de pensée et de perception que ces médias véhiculent quotidiennement auprès des publics.

Les dangers d'un espace médiatique commun

Le vice-adjoint du chef de l'administration présidentielle Igor Bouzovski a ainsi évalué, en mai 2016, à près de 65 % les contenus russes diffusés dans les médias biélorusses. Il a qualifié ce chiffre à la fois de « positif du point de vue de l'intégration des cultures et des coopérations, mais aussi d'inquiétant du point de vue de la culture nationale et de la sécurité de l'information⁹¹ ».

Les 65 % évoqués renvoient, d'une part, aux chaînes russes — *NTV-Belarus*, *RTR-Belarus*, *Rossia 1* et bien d'autres — qui sont diffusées par la télévision d'État biélorusse et qui bénéficient d'une forte audience, ainsi que d'une grande confiance auprès des publics. En 2014, près de 53,6 % de sondés ont affirmé regarder plusieurs fois par semaine *NTV-Belarus* contre 45,5 % qui lui ont préféré *RTR-Belarus*⁹². Près de 73,4 % de Biélorusses ont déclaré en 2015 faire confiance aux médias russes (18 % entièrement et 55,5 % partiellement), contre 17,3 % qui ne leur accordaient aucun crédit⁹³. Le chiffre de 65 % des contenus médiatiques russes renvoie, d'autre part, aux

90. Voir notamment ce reportage de la chaîne biélorusse *ONT* : http://ont.by/news/our_news/zhiteli-volini-prepyatstvyuyut-demarkacii-ychastka-beloryssko-ykrainskoj-gra.

91. Sur ce point, voir : <https://news.tut.by/society/496487.html>.

92. Ryhor Astapenia, Dzmitry Balkunets, « Belarus-Russia Relations after the Ukraine conflict », *op. cit.*, p. 12.

93. Une [enquête sociologique](#) conjointe réalisée en été 2015 par le centre Levada (Russie), l'Institut internationale de sociologie de Kiev (Ukraine) et l'Atelier analytique biélorusse.

émissions produites en Russie et retransmises par les chaînes biélorusses comme *ONT*, populaire auprès de 60,3 % de Biélorusses.

Aucune politique cohérente n'est cependant élaborée par Minsk afin de réduire cette influence des télévisions russes, alors que les guerres de l'information font bien partie, d'après la nouvelle doctrine militaire, des défis asymétriques à relever. Au plan technique, les autorités biélorusses ont certes la possibilité de censurer la diffusion des programmes considérés comme nuisibles ou menaçants, en coupant leur transmission ou en la différant. La diffusion par la chaîne russe *NTV* — en amont du scrutin présidentiel de 2010 et au moment même où le président biélorusse essayait d'effectuer un virage vers l'Ouest — d'un documentaire à charge contre Loukachenko au nom évocateur « Le parrain » a bien été censuré. Ce film pouvait cependant être vu sur YouTube. Internet constitue d'ailleurs la deuxième source d'information (63,8 %) en Biélorussie, après la télévision (84,7 %), et bien devant la presse écrite (40,9 %) et la radio 36,6 %. Il limite, à cet égard, les avantages associés au monopole étatique de la transmission des chaînes russes⁹⁴.

La pratique occasionnelle de la censure des contenus médiatiques n'empêche pas non plus la diffusion quotidienne par les télévisions russes de représentations particulières et donc des grilles de lecture au sujet de la Russie, des pays occidentaux, du conflit armé dans le Donbass, du nationalisme ukrainien ou biélorusse, etc. Ces grilles d'analyse, qui déterminent les comportements et les attitudes, pourraient éventuellement servir un jour à disqualifier Loukachenko lui-même et à légitimer le changement d'attitude du Kremlin à son égard.

La censure des médias russes est aussi préjudiciable pour les relations bilatérales et pourrait même être considérée par Moscou comme une « provocation ». À cet égard, elle constitue bien une « ligne rouge » à ne pas franchir. Elle l'est d'autant plus que Minsk et Moscou ont créé, en mai dernier, dans le cadre de l'État unifié Russie-Biélorussie, un espace d'information commun pour les années 2016-2017 qui est censé faciliter les coopérations entre leurs médias, ainsi que les échanges de contenus afin d'améliorer la couverture des événements russes en Biélorussie et biélorusses en Russie. La participation de Minsk à ce projet entre d'ailleurs en

94. D'après une [enquête sociologique](#) de décembre 2015 réalisée par le groupe biélorusse d'analyse des opinions Satio.

contradiction avec ses préoccupations précédemment exprimées au sujet de la domination des médias russes en Biélorussie.

Cette contradiction ressort également au regard des attaques persistantes de certains médias russes contre la Biélorussie. La télévision russe *Ren TV*, le site d'information *Lenta.ru* ou encore le site *Regnum.ru* dénoncent ainsi régulièrement la montée du nationalisme, voire même de la « russophobie », chez le voisin biélorusse⁹⁵. Ils critiquent aussi le prétendu laxisme du régime de Loukachenko et son soi-disant laxisme en la matière. À la fin du mois de novembre 2016, la chaîne russe *Pervyi Kanal* (Première chaîne) ainsi que la chaîne *Zvezda* (Étoile) du ministère de la Défense russe ont, chacune, consacré une émission de débats télévisés à la Biélorussie pour savoir si celle-ci n'empruntait pas, à l'instar de l'Ukraine, la voie dangereuse du nationalisme antirusse⁹⁶. Ces émissions sont révélatrices des inquiétudes que l'autonomisation de la Biélorussie éveille dans des cercles de pouvoir russes. Elles posent aussi des limites quant à la capacité de manœuvre de la Biélorussie à l'égard de son partenaire russe.

Face à cette nouvelle séquence dans la guerre de l'information, Minsk a répliqué en procédant, le 8 décembre dernier, à l'arrestation de trois contributeurs biélorusses du site *Regnum.ru*. Dans le cadre d'une enquête sur le crime de haine nationale, Iouri Pavlovets, Dmitri Alimkin et Sergueï Chiptenko se voient reprocher d'avoir nié l'existence même de l'État biélorusse, celui-ci n'étant, d'après eux, qu'un territoire occidental de la Russie et faisant donc partie intégrante du « monde russe ». En même temps, le régime de Loukachenko sanctionne aussi l'expression des sentiments ouvertement antirusse en Biélorussie. Le 28 octobre 2016, le blogueur Édouard Paltchis qui avait publié sur son blog *1863x*, sous le pseudonyme « John Silver », des billets dénonçant les intentions impérialistes de la Russie de Poutine, a été condamné pour incitation à la haine nationale à près de deux ans de prison. Il a cependant été relâché après le verdict, le

95. Ales Cajcyc, « [Russian Media Attacks : a Warning for Minsk ?](#) », *Belarus Digest*, 2 janvier 2015, ; Ales Cajcyc, « [Russian Media Attacks : Minsk Remains on the Kremlin Radar](#) », *Belarus Digest*, 2 février 2016, .

96. Artyom Chraïbman, « [Potchemu Minsk bespomochtchen pered naezdom Rossiïsko-go Tv](#) » (Pourquoi Minsk est impuissant devant les attaques de la télévision russe ?), 27 novembre 2016.

tribunal ayant considéré que les dix mois qu'il venait de passer en détention provisoire équivalaient à la peine prononcée.

Une biélorussisation « douce »

Pour conforter le sentiment d'appartenance nationale, les autorités biélorusses ont renoué, à la suite de la crise ukrainienne, avec la politique de nationalisation timorée ou de « biélorussisation douce⁹⁷ ». Cette politique, qui passe tout au long des années 2000 par des hauts et des bas, consiste à conforter la spécificité de l'identité nationale biélorusse à partir de la langue, des traditions et de la culture biélorusses par opposition à l'identité russe. Elle suppose aussi l'inscription de cette particularité nationale dans un projet plus vaste de construction d'une nation moderne, ouverte, attachée aux valeurs de la justice sociale et mobilisée autour de son président⁹⁸.

Le régime s'est ainsi approprié les thématiques chères à ses opposants parmi lesquelles l'indépendance de la Biélorussie. Si Alexandre Loukachenko a construit ses campagnes électorales des années 2000 autour des promesses de stabilité, il a articulé son autopromotion, lors de l'élection présidentielle de l'automne 2015, autour du slogan « Pour l'avenir d'une Biélorussie indépendante ». Les autorités ont aussi délégué la promotion de la culture et du folklore biélorusses et, par-delà, du sentiment d'appartenance nationale à l'Union biélorusse républicaine de la jeunesse (BRSM) en charge de l'encadrement social et politique des jeunes⁹⁹. En 2016, ce mouvement a ainsi organisé pour la première fois, en coopération avec la mairie de Minsk et le Ministère de la Culture, une journée des *vychivanka*, ces blouses traditionnelles brodées aux couleurs nationales blanches et rouges. Un concert avec des chansons et des danses traditionnelles, un atelier de broderie et même une marche en *vychivanka* à travers le centre-ville ont eu lieu dans la capitale biélorusse le 2 juillet 2016, à la

97. Entretiens avec Paulyuk Bykowski, journaliste de *Deutsche Welle* en Biélorussie, ainsi qu'avec Dzianis Melyantsou, analyste de *BISS*, Minsk, respectivement le 30 août et le 3 septembre 2016.

98. Natalia, Leshchenko, « The National Ideology and the Basis of the Lukashenka Regime in Belarus », *Europe Asia Studies*, 60:8, octobre 2008, p. 1419-1433.

99. Sur les activités de BRSM, voir Tatyana Shukan, *Contester ou soutenir le pouvoir. Les mouvements de jeunes en Russie et en Biélorussie dans les années 2006-2012* », *op. cit.*

veille de la fête nationale de la Biélorussie instituée par Loukachenko en 1995¹⁰⁰. Notons que ces festivités étaient auparavant organisées par un groupe indépendant de promotion de la culture biélorusse « *Art-siadziba* » (Art-bureau)¹⁰¹.

Promoteur de la russification pendant de longues années, le régime a aussi adopté une attitude bienveillante à l'égard des initiatives privées de valorisation de la langue et de la culture biélorusses, sans cependant leur apporter son soutien logistique ou financier. Il s'agit notamment des cours gratuits de biélorusse de l'initiative « *Mova na nova* » (La langue à la nouvelle manière)¹⁰² ou encore des événements culturels de la campagne « *Budzma Belarusami!* » (Soyons Biélorusses !)¹⁰³. Ces activités sont d'autant plus acceptables du point de vue des autorités qu'elles visent à dépolitiser les supports de l'identité nationale qui étaient jusque-là les principaux vecteurs de la mobilisation anti-Loukachenko, et à les populariser auprès de larges segments de la population, surtout auprès des jeunes. De son côté, le ministère de l'Éducation nationale biélorusse a même évoqué en 2014 la possibilité d'augmenter le nombre d'heures d'enseignement de la langue et de l'histoire biélorusses dans les programmes scolaires, sans que cette annonce ne soit suivie d'effet.

Bien que timides, ces avancées de la « biélorussisation » inquiètent certains milieux russes qui accusent le régime de Loukachenko de laisser le nationalisme ethnique s'enraciner en Biélorussie. À cet égard, de nouveaux échanges de coups dans le cadre d'une guerre de l'information russo-biélorusse ne sont pas à exclure à l'avenir.

100. « [Den' vychivanki. BRSM odel belorusov v natsional'nye kostioumy](#) » (Journée de la *vychivanki*. BRSM a incité les Biélorusses à porter les blouses aux couleurs nationales »), *Belorusskie novosti*, 2 juillet 2016.

101. « [Aktivisty BRSM budut hodit' v vychivankah](#) » (Les militants de BRSM vont porter des *vychivanka*), *Belorusskie novosti*, 27 janvier 2016.

102. Pour un aperçu des activités, voir le site [Movanova](#).

103. Pour un aperçu des activités, voir le site [Budzma](#).

LES CONSÉQUENCES EXTÉRIEURES : UN RÉÉQUILIBRAGE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE BIÉLORUSSE

En politique extérieure, la crise ukrainienne a aidé la Biélorussie à desserrer ses liens de dépendance vis-à-vis de Moscou afin d'engager un dialogue plus pragmatique avec l'UE. Les années 2015-2016 ont ainsi été marquées par des avancées sans précédent vers la normalisation des relations bilatérales et l'ouverture de plusieurs dialogues thématiques. Dans cette nouvelle phase, le régime biélorusse s'intéresse tout particulièrement à l'assistance technique et financière de l'UE dans le cadre du Partenariat oriental car elle est susceptible de compenser une sensible diminution des aides directes et indirectes russes. Pour ce qui est de l'UE, tout en acceptant cette relation dépolitisée avec Minsk, elle continue d'exprimer ses préoccupations quant à la situation des droits de l'homme dans le pays, sans toutefois faire du respect de ces principes fondamentaux un préalable à la poursuite des coopérations.

Quant au dialogue avec Moscou, il s'est tendu dans des dossiers tant stratégiques (base aérienne russe) qu'économiques (hydrocarbures et embargos commerciaux) sans cependant présager une remise en cause globale des principaux partenariats russo-biélorusses.

UN DIALOGUE PLUS PRAGMATIQUE AVEC L'UE

Si la crise ukrainienne a offert à Loukachenko une occasion inespérée de s'imposer en acteur autonome vis-à-vis de Moscou, elle a aussi poussé l'UE à reconsidérer ses relations avec la Biélorussie. Celle-ci s'est ainsi imposée aux États membres de l'UE comme l'un des rares États stables dans une région en proie à la conflictualité et comme un médiateur dans les négociations autour du règlement du conflit armé dans le Donbass. Par ailleurs, la Biélorussie a donné des gages de bonne volonté et démontré qu'elle était prête à s'ouvrir au plan politique. Elle a en effet envoyé, dans le courant de l'année 2015, plusieurs signaux en ce sens. Les six derniers prisonniers politiques, y compris l'opposant Mykola Statkevitch condamné à cinq ans d'emprisonnement après sa participation au scrutin de 2010,

ont été relâchés en août 2015. Malgré de nombreuses inquiétudes, l'élection présidentielle s'est déroulée dans une atmosphère calme et n'a pas été marquée par la violence politique comme en 2010.

Ces changements ont donné à l'UE la possibilité de suspendre, le 29 octobre 2015, les sanctions jusqu'alors en vigueur contre 170 personnalités, ainsi que contre trois entreprises publiques ou privées, puis de les lever le 15 février 2016¹⁰⁴. À cet égard, un changement s'est alors opéré dans la politique extérieure de l'UE à l'égard du régime de Loukachenko : articulée auparavant autour des valeurs, elle s'est recentrée sur les intérêts des 28 États-membres, notamment sur la question de la sécurité et de la stabilité des frontières.

Le Conseil européen a cependant reconduit les sanctions contre quatre personnes responsables des disparitions politiques des années 1999-2000, de même que l'embargo sur des livraisons d'armements ou d'équipements qui sont susceptibles d'être utilisés à des fins de répression. Pour Minsk, cette levée des sanctions devait agir comme un signal positif pour d'éventuels investisseurs étrangers et surtout pour le FMI, avec lequel les liens étaient rompus depuis 2010. Pour amorcer les négociations avec le FMI, la direction biélorusse a, en parallèle, cherché à normaliser ses relations avec les États-Unis. Un dialogue est ainsi en cours entre les deux parties concernant un éventuel retour de l'ambassadeur et d'autres personnels de la délégation diplomatique américaine à Minsk. Les États-Unis ont aussi suspendu leurs sanctions à l'égard de la Biélorussie, sans pour autant les lever.

Les avancées de 2016

Depuis 2016, Minsk et Bruxelles se sont engagées dans un dialogue plus pragmatique et dépolitisé, car limité aux domaines économiques, financiers ou techniques qui intéressent tout particulièrement la partie biélorusse et qui sont susceptibles de l'aider à préserver sa stabilité. Officiellement, l'attitude de l'UE à l'égard de la Biélorussie relève toujours de son approche d'« engagement critique » élaborée en janvier 2011. On insiste cependant à Bruxelles sur le fait que l'accent s'est définitivement déplacé de « critique » vers l'« engagement ». On met également en avant

104. Voir le [communiqué de presse](#) du Conseil européen.

les avancées réalisées depuis la levée des sanctions qui tranchent avec l'« âge de glace » des années 2011-2013¹⁰⁵. À la délégation de l'UE à Minsk, on constate aussi un profond changement dans les relations bilatérales, une multiplication des contacts et un dialogue plus fructueux et facile dans nombre de domaines, à l'exception notable du dossier politique des droits de l'homme¹⁰⁶.

Les coopérations bilatérales ont surtout progressé dans le cadre du « Dialogue européen pour la modernisation » avec deux réunions, respectivement à Bruxelles en avril et à Minsk en novembre 2016, du groupe de coordination Biélorussie-UE. Réunissant les responsables politiques biélorusses et européens, mais aussi des représentants de la société civile biélorusse, ce groupe a identifié onze domaines prioritaires de coopération et d'assistance. Les objets de ces coopérations illustrent parfaitement leur caractère technique et dépolitisé. Il s'agit d'abord de l'assistance aux grandes entreprises d'État biélorusses avec l'objectif de créer une agence nationale spécialisée en la matière, mais aussi de développer de petites et moyennes entreprises et d'améliorer le climat des affaires (dérégulation, e-gouvernance, simplification des procédures administratives) susceptible d'attirer des investissements étrangers en Biélorussie. À cet égard, la Délégation de l'UE à Minsk a apporté son assistance à l'organisation en 2016 de deux Forums d'investissements, à Vienne en mai et à Minsk en septembre, afin de promouvoir une image attractive du pays auprès des investisseurs européens.

Sur le plan technique, les domaines prioritaires de coopération concernent l'introduction des standards et des règlements techniques européens et la modernisation du contrôle de la radioactivité. S'y ajoutent aussi le développement de l'économie verte, la connexion du système électro-énergétique biélorusse à celui des États voisins, la modernisation des infrastructures de transport (y compris de postes-frontière), le développement des services sociaux pour les handicapés. Enfin, à cela s'ajoute la création de l'Institut national pour les droits de l'homme (INDH) en Biélorussie.

105. Entretiens informels avec les représentants des instances de l'UE en charge de ses relations extérieures, Bruxelles, le 22 et le 28 novembre 2016.

106. Entretien avec Jim Couzins, conseiller politique à la délégation de l'UE à Minsk, 30 août 2016.

D'autres dialogues ont également été engagés, dont le dialogue commercial ayant pour objet de définir des quotas et de réduire les barrières à l'importation des marchandises biélorusses dans l'UE, mais aussi d'obtenir l'appui de Bruxelles à la candidature biélorusse à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans le cadre du dialogue économique et financier, les représentants de l'UE aident le gouvernement biélorusse à identifier les difficultés structurelles de son modèle économique en vue de préparer un agenda de réformes. C'est aussi dans ce cadre que l'UE apporte une assistance à la Biélorussie dans ses négociations avec le FMI au sujet d'un nouveau crédit de redressement.

La Biélorussie et l'UE ont aussi signé, le 13 octobre 2016, le « Partenariat pour la mobilité » visant à faciliter la mobilité (migration légale et immigration de main-d'œuvre) dans un environnement sécurisé, ainsi qu'à promouvoir la protection internationale (asile et protection des réfugiés), tout en décourageant la migration irrégulière, ainsi que les différentes formes de trafics illicites (trafic des migrants et traite des êtres humains). Cet outil viendra compléter les accords d'assouplissement du régime des visas et de réadmission en négociation depuis janvier 2014 et dont la signature n'est retardée que pour des questions techniques. Une fois en vigueur, ces accords faciliteront le passage des frontières et réduiront aussi le prix des visas Schengen que les Biélorusses paient aujourd'hui 60 euros, contre 35 euros pour les ressortissants d'autres pays du PO ou de Russie. Cette mesure est d'autant plus importante pour la Biélorussie qu'elle est le premier pays au monde en termes de visas Schengen délivrés par habitant (au total 752 782 pour l'année 2015)¹⁰⁷. Elle est aussi en parfait accord avec les objectifs du Partenariat oriental tels que la promotion d'un environnement de sécurité dans les pays voisins, mais aussi l'encouragement des contacts individuels avec leurs populations.

Ces nouvelles coopérations bilatérales se sont accompagnées de contributions financières européennes plus conséquentes. Les montants alloués à la Biélorussie dans le cadre de l'Instrument européen de voisinage de l'UE ont ainsi augmenté passant de 14,5 millions d'euros en 2015 à 29 millions d'euros en 2016¹⁰⁸.

107. Voir le [communiqué de presse](#) du Conseil.

108. « [European Commission Implementing Decision on the Actual Action Programme 2016 in Favour of the Republic of Belarus](#) », 20 juillet 2016.

L'index bimensuel de politique extérieure, établi par l'Institut biélorusse des études stratégiques (BISS) à partir d'éléments factuels (déclarations et visites officielles, échanges commerciaux, etc.), reflète parfaitement cette intensification des discussions bilatérales UE-Biélorussie¹⁰⁹. Pour septembre-octobre 2016, les chercheurs de l'Institut ont ainsi relevé 32 points positifs (et aucun négatif) pour ces relations, alors que les partenariats avec la Russie présentent un bilan beaucoup plus mitigé avec 22 avancées contre 15 remises en cause. Les index calculés pour les premiers mois de 2016, mais aussi en 2015 confirment cette même tendance.

Enfin, un dialogue bilatéral constructif contribue à faire lentement évoluer l'opinion publique à la faveur de l'UE. Si en décembre 2015, l'adhésion à l'UE ne comptait que 25,1 % de sympathisants contre 53,5 % de partisans de l'intégration avec la Russie, ce ratio était de 31,2 % versus 48 % en mars 2016, puis de 34 % contre 42 % en juin 2016¹¹⁰. La Russie reste néanmoins le meilleur choix géopolitique pour une grande partie des Biélorusses.

L'épineuse question des droits de l'homme

Dans le cadre de son approche d'« engagement critique », l'UE continue d'exprimer de vives préoccupations concernant les violations des droits de l'homme et surtout l'application de la peine de mort en Biélorussie¹¹¹. Au total, quatre condamnés à mort ont été exécutés au cours de l'année 2016. Un net changement d'attitude est cependant perceptible chez les Européens à cet égard. Si auparavant l'UE conditionnait les coopérations avec la Biélorussie à des avancées très concrètes dans le domaine des droits humains, ses nouvelles exigences sont formulées de façon globale et ne constituent plus une condition *sine qua non*. Elles ne bloquent donc pas l'avancée des dialogues économique, commercial et technique, identifiés, d'un commun accord, comme étant prioritaires.

109. Voir le texte de l'étude : http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS_BFPI_34_en.pdf.

110. « [La voix du peuple — pour le peuple](#) », ISEPS, juin 2016. Il s'agit de la dernière enquête réalisée par l'institut de sondage en question, peu avant sa fermeture par les autorités.

111. Voir la [déclaration](#) de Federica Mogherini, la haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères.

Cette approche plus pragmatique et centrée sur les intérêts communs a même permis d'engager un dialogue sur les droits de l'homme. Un premier échange en ce sens a eu lieu à Minsk, le 7 juin 2016, entre le représentant spécial de l'UE pour les droits de l'homme et les représentants du gouvernement, mais aussi de la société civile biélorusse. À la suite de cette rencontre, la Biélorussie a adopté, le 24 octobre 2016, un plan national d'action pour les droits de l'homme, c'est-à-dire un programme de mesures visant à améliorer la situation en la matière d'ici 2019. Le gouvernement biélorusse a aussi déclaré poursuivre sa réflexion concernant la création de l'Institut national pour les droits de l'homme, ainsi que l'introduction d'un poste de représentant national pour ces droits. Il a, enfin, pris l'engagement de préparer des amendements à la législation biélorusse encadrant l'exercice des droits politiques, économiques et sociaux.

Ces énoncés déclaratifs restent cependant insuffisants pour convaincre les États membres de l'UE d'engager des négociations autour d'un nouvel accord de partenariat et de coopération avec la Biélorussie. La signature d'un accord-cadre figure pourtant parmi les 29 d'engagement de l'UE vis-à-vis de la Biélorussie arrêtées le 23 janvier 2015 afin de délimiter le champ des possibles pour l'UE¹¹². L'adoption d'un tel accord avec l'UE fait partie des priorités de Minsk, la Biélorussie et le Turkménistan étant les seuls États postsoviétiques à ne pas avoir formalisé leurs engagements avec Bruxelles. Or le passif des relations bilatérales, ainsi que la réticence de Loukachenko à engager son pays sur la voie du respect des libertés politiques, empêchent toute progression dans ce dossier.

Cependant, le dialogue, bien que pragmatique et dépolitisé, avec l'UE incite le régime autoritaire de Loukachenko à s'ouvrir davantage. L'expression du mécontentement dans la rue est ainsi de plus en plus tolérée par les autorités, sans cependant être reconnue comme un droit fondamental. À Minsk, aucune des actions de rue organisées par l'opposition tout au long de l'année 2016 n'a débouché, comme à l'accoutumée, sur des interpellations. Seules des amendes ont été infligées à leurs organisateurs pour cause de manifestation non avalisée au préalable par la municipalité. Les jeunes militants nationalistes de Malady Front (Front jeune) ont même pu collecter des signatures dans les rues de la capitale en faveur de l'inscrip-

112. Il s'agit d'un document interne à l'UE et non ouvert au public que nous avons eu la possibilité de consulter.

tion du drapeau blanc-rouge-blanc, drapeau historique interdit d'usage depuis 2000, au registre des valeurs culturelles historiques¹¹³. Au terme des élections parlementaires du 10 septembre 2016, deux représentantes de l'opposition, Elena Anisim de la Société de la langue biélorusse et Anna Kanopatskaïa du Parti civique uni, ont obtenu des mandats d'élus¹¹⁴. Ce retour de l'opposition, après douze ans d'absence, à la chambre basse du Parlement n'est qu'une concession de plus octroyée par le régime à l'UE. En effet, il s'agit beaucoup plus d'un acte de cooptation au pouvoir que d'une véritable élection.

Le président Loukachenko refuse cependant de relâcher les contraintes structurelles qui pèsent, depuis le début des années 2000, sur l'exercice des libertés politiques et civiques, de peur de voir son pouvoir personnel ébranlé. Des organisations non-gouvernementales, parmi lesquelles le centre de défense des droits de l'homme *Viasna* (Printemps), peinent ainsi à obtenir un enregistrement officiel auprès du ministère de la Justice. Cette situation expose ses membres à des poursuites judiciaires puisque le fait de mener des activités sans être dûment enregistré est passible en Biélorussie d'une peine allant de 6 mois à 2 ans d'emprisonnement. Aucune modification substantielle n'a été apportée à la loi électorale, malgré les recommandations du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE. À l'été 2016, le régime a contraint à la fermeture l'institut de sondages ISEPS qui opérait déjà de l'étranger, à défaut de pouvoir bénéficier d'un enregistrement en Biélorussie, mais qui préservait encore son réseau d'intervieweurs dans le pays. À cet égard, l'autoritarisme de Loukachenko constitue en lui-même une limite à un dialogue politique plus approfondi entre la Biélorussie et l'UE. De même, le fragile équilibre qu'il s'emploie à maintenir entre l'UE et la Russie, tout en cherchant à diminuer ses dépendances vis-à-vis de cette dernière, interdit à Loukachenko d'aller au-delà des coopérations économiques et techniques avec l'Union.

113. Sur ce point, voir : <http://naviny.by/article/20160919/1474306218-prospekt-nacjonalnogo-flaga-akciya-opozicii-v-minske>.

114. Artiom Chraïbman, « [Parlament dlia Brusselia](#) » (Un Parlement pour Bruxelles), septembre 2016.

UNE TIMIDE RÉÉVALUATION DES RELATIONS AVEC MOSCOU

La crise ukrainienne a débouché sur une réévaluation partielle des relations avec Moscou tant au plan de politique intérieure qu'extérieure. Cette révision des relations qui n'est pas, soulignons-le, synonyme d'un changement d'alliance ou d'une remise en cause du statut particulier de la Russie, se traduit néanmoins par de nouvelles tensions sur les dossiers stratégiques et commerciaux russo-biélorusses.

Un désaccord persistant sur le déploiement d'une base aérienne russe

Les relations bilatérales sont rendues difficiles par la question du déploiement d'une base aérienne russe sur le territoire biélorusse. C'est en 2012 que le Kremlin a, pour la première fois, évoqué la possibilité de déployer un régiment d'avions de chasse russes près de Lida, dans la région de Grodno, dans le cadre du système commun de défense aérienne afin d'assurer la parfaite maîtrise du ciel. Entre 2012 et 2013, des pressions en ce sens se sont accentuées sur la direction biélorusse qui a, elle, volontairement laissé traîner ce dossier.

Cette intention de Moscou de se substituer à Minsk en matière de défense aérienne peut, certes, être reliée au contexte géopolitique que la capitale russe considère comme menaçant en raison du déploiement des éléments du bouclier antimissile de l'OTAN en Europe de l'Est et, plus récemment, de nouvelles divisions de l'Alliance atlantique dans les pays baltes. Cependant, des considérations d'ordre plus politique semblent également y présider, d'autant que les avions intercepteurs russes, au regard de leurs performances, sont capables de remplir leurs missions au départ du territoire russe¹¹⁵. Moscou souhaiterait ainsi s'offrir un levier de pouvoir supplémentaire à l'égard de Loukachenko, tant en politique intérieure qu'en politique extérieure, et lui interdire toute velléité d'autonomie.

Face à la réticence de la direction biélorusse, les militaires russes sont passés à l'offensive à l'automne 2015, en pleine campagne électorale pour le scrutin présidentiel et alors que Minsk espérait obtenir, par le biais d'une série de concessions, une levée partielle des sanctions de l'UE à son égard. Les médias russes ont alors annoncé le déploiement effec-

115. Entretiens avec Arseny Sivitski, Alexandre Alesin et Andreï Porotnikov, Minsk, respectivement le 31 août, les 2 et 7 septembre 2016.

tif des chasseurs russes en Biélorussie à compter du 1^{er} janvier 2016. Le président Loukachenko a, de son côté, démenti, en prétendant même ne pas avoir été tenu au courant de l'affaire. Il s'est aussi dit interloqué par l'attitude des autorités russes : « Je me demande à quoi ça sert aux Russes de "fuir" ces fausses informations. Seraient-ils inquiets au sujet de notre éventuelle alliance avec l'Occident ? Chercheraient-ils à faire douter les Occidentaux au sujet de notre réelle intention de normaliser nos relations avec eux ? »¹¹⁶. Loukachenko a, enfin, confirmé une nouvelle fois que la Biélorussie n'avait besoin que d'avions de chasse et de missiles plus modernes. En outre, elle n'avait aucune intention d'accueillir une base militaire russe sur son territoire.

Si le chef de l'État biélorusse continue à résister aux pressions russes, c'est principalement parce que la neutralité de son pays dans la confrontation globale entre la Russie et l'Occident sert son intérêt personnel, qui consiste à préserver son statut politique, de même que les fondements de sa domination autoritaire. En effet, son aspiration à une position neutre, tout comme sa capacité de manœuvre à l'égard de Moscou, seront définitivement compromises après le déploiement d'une base aérienne russe sur son sol. Pis encore, au regard de sa position de « zone tampon » entre l'OTAN et la Russie, son pays pourrait devenir un jour le terrain de leur confrontation plus directe.

Cette neutralité stratégique de Loukachenko trouve un large écho auprès de la population biélorusse qui, face au conflit entre les deux « grands », opte pour une position de retrait. D'après les résultats d'une enquête réalisée par l'IISEPS en juin 2016, 58 % des personnes interrogées déclarent vouloir se tenir à égale distance de la Russie et de l'OTAN et perçoivent leur confrontation comme menaçante pour la Biélorussie. Près de 26,1 % des sondés appuient la Russie qui est, d'après eux, le seul rempart face à l'agressivité de l'OTAN. 10,6 % pensent que c'est l'Alliance atlantique qui défendrait le mieux la Biélorussie contre un comportement agressif de son voisin russe¹¹⁷. Les sociologues de l'IISEPS relèvent aussi une corrélation directe entre l'âge des personnes interrogées et leurs préférences pour la Russie : plus l'âge est avancé, plus la position défendue est radicalement pro-russe.

116. Sur ce point, voir : <https://news.tut.by/politics/467455.html>.

117. « [La voix du peuple — pour le peuple](#) », IISEPS, juin 2016.

L'annonce récente de l'achat, dans le courant de l'année 2017, d'avions de chasse russes SU-30 SM pourrait aider Minsk à améliorer ses performances en matière de défense aérienne commune et mettre ainsi un terme aux discussions autour du déploiement d'une base aérienne russe sur son territoire¹¹⁸. Une fois qu'elle sera conclue et réalisée, cette vente signifiera aussi que la Russie reconnaîtra à son partenaire biélorusse sa fiabilité stratégique et sa capacité à défendre les frontières de l'Union Russie-Biélorussie. Il n'est cependant pas exclu que l'évolution du contexte régional puisse conduire Moscou à revenir à la charge. Pour parvenir à ses fins, elle pourrait exploiter les fragilités de l'économie biélorusse tout comme ses dépendances aux hydrocarbures russes. Confronté au choix difficile entre une crise socio-économique grave et la perte de son autonomie stratégique vis-à-vis de la Russie, le président Loukachenko choisira celle des deux solutions qui lui semblera la moins périlleuse pour sa domination politique. À cet égard, la diversification des relations extérieures et, par-delà, des appuis politiques et financiers revêt une importance cruciale tant pour le chef de l'État biélorusse que pour la Biélorussie.

De nouvelles tensions commerciales

La crise ukrainienne, qui a des conséquences néfastes pour l'économie russe¹¹⁹, mais aussi, par un « effet de ricochet » sur l'économie biélorusse, a conforté les réflexes économiques nationalistes des deux partenaires, accentuant la conflictualité de leurs relations. La livraison des hydrocarbures à destination de la Biélorussie, ainsi que les importations biélorusses en Russie constituent aujourd'hui les principaux points de friction.

Au cours de l'année 2016, la tension est montée d'un cran au sujet des livraisons du gaz et du pétrole russes à destination de la Biélorussie. Face au refus de Gazprom de concéder à son partenaire biélorusse une remise sur le prix du gaz et de répercuter ainsi la baisse des cours mondiaux, le gouvernement biélorusse a décidé de manière unilatérale de ne lui payer que 73 dollars américains au lieu de 132 dollars pour 1 000 mètres cubes¹²⁰.

118. Sjarheï Bohdan, « [Thwarting Plans for a Russian Airbase, Minsk Strengths its Air Force](#) », *Belarus Digest*, 12 octobre 2016.

119. Julien Vercueil, « Avis de gros temps sur l'économie russe », *Le Monde diplomatique*, 1^{er} février 2015.

120. Pour l'historique de ce conflit, voir : <https://news.tut.by/economics/514646.html>.

Lorsqu'en septembre 2016, le gouvernement russe a réclamé le paiement du manque à gagner qu'il évaluait à près de 300 millions de dollars, Minsk a déclaré son intention d'augmenter de 50 % le prix du transit du pétrole russe, via son territoire, par l'oléoduc Drouzhba.

Moscou a alors répliqué par une sensible réduction de ses livraisons, exemptes de taxation, du pétrole brut. Seules 18 millions de tonnes ont ainsi été livrées, au lieu de 24 millions de tonnes prévues, ce qui aura un impact négatif sur les résultats annuels des industries pétrochimiques biélorusses et donc les recettes budgétaires du pays. La direction russe a, en outre, eu recours à la contrainte commerciale, le service des normes sanitaires russes Rosselkhoznadzor décrétant un embargo sur les livraisons du lait biélorusse à destination du marché russe. Fin décembre 2016, le contrat pour les livraisons du gaz en 2017 n'est toujours pas signé et la dette biélorusse pour les impayés a atteint 550 millions de dollars. La visite officielle du président biélorusse à Moscou, quelques semaines plus tôt, et sa rencontre avec son homologue russe n'ont pas permis de désamorcer la tension. Si le gouvernement de Russie n'a pas l'intention de laisser son partenaire biélorusse sans hydrocarbures en plein hiver, il profite néanmoins de sa position de force et attend de lui de nouvelles concessions.

Par ailleurs, la direction russe est irritée par les importations en Russie, par le territoire biélorusse et malgré l'embargo décrété le 6 août 2014, de produits alimentaires en provenance des États membres de l'UE. Les règlements douaniers en vigueur dans l'Union économique eurasiennne permettent, en effet, à la Biélorussie de réexporter ces produits (fromages, légumes et fruits, poisson et fruits de mer) comme étant biélorusses, à condition qu'ils aient été au préalable transformés ou reconditionnés sur son territoire. De nombreux producteurs biélorusses, encouragés par le pouvoir, exploitent aujourd'hui cette niche. Si la Russie laisse son partenaire faire, en lui accordant ainsi une sorte de subvention indirecte, elle hausse régulièrement le ton. La procureure de la Fédération de Russie a ainsi déclaré, en septembre 2016, que la Biélorussie avait importé l'année d'avant cinq fois plus de pommes et de champignons qu'elle n'en avait produit d'après les statistiques officielles¹²¹. Un mois plus tard, Rosselkhoznadzor a accusé la Biélorussie d'avoir importé près de 100 000 litres de lait polonais pour les réexporter, après reconditionnement, en

121. Voir la [déclaration](#) de la Procureure.

Russie, contournant ainsi l'embargo¹²². Le président Loukachenko s'en est offusqué lors d'une visioconférence de presse à destination des journalistes régionaux russes, en accusant les lobbys russes de faire du protectionnisme aux dépens de son partenaire biélorusse.

Ces frictions n'impliquent cependant en rien une dégradation ultérieure des relations, les dépendances mutuelles aux plans stratégique et économique étant fortes. Tant que les intérêts russes sont sécurisés en Biélorussie, Moscou ne semble pas envisager de passer en force et de brusquer son partenaire biélorusse. Elle continue d'ailleurs à lui accorder un soutien financier — 1,5 milliard de dollars en 2014, près de 900 millions de dollars en 2015, 2 milliards promis en 2016 par l'intermédiaire de la Banque eurasienne de développement — même si celui-ci est beaucoup moins important que dans les années 2000 et principalement destiné à effacer la dette biélorusse à son propre égard.

122. Voir l'[interview](#) du directeur de Rosselkhoznadzor Sergeï Dankvert.

CONCLUSION

Sa neutralité stratégique face à la crise ukrainienne a donné à la Biélorussie de Loukachenko une formidable occasion de rompre avec son isolationnisme par rapport à l'UE, tout en desserrant progressivement l'étau de ses dépendances vis-à-vis de la Russie. Le régime biélorusse poursuit depuis ce travail d'autonomisation en développant, au plan intérieur, une politique des petits pas qui consiste à renforcer la souveraineté et la sécurité nationales afin de se protéger contre d'éventuels risques asymétriques. Au plan extérieur, cette quête d'autonomie s'est traduite par la reprise des coopérations bilatérales Biélorussie-UE et par le lancement de plusieurs dialogues thématiques au cours de l'année 2016. Ces avancées n'ont cependant pas ouvert la perspective de signer un accord de partenariat et de coopération, pourtant demandée avec insistance par Minsk. À cet égard, l'autoritarisme de Loukachenko et son refus de toute libéralisation politique du régime qui pourraient, à terme, remettre en cause son pouvoir présidentiel, constituent une limite à un partenariat politique plus poussé. Les interpellations massives de manifestants pacifiques, qui se sont réunis à Minsk, le 25 mars 2017, pour protester contre les politiques gouvernementales, en sont le meilleur exemple.

Cette tentative d'émancipation de la Biélorussie a eu pour conséquence de tendre le dialogue entre Minsk et Moscou, notamment autour du déploiement d'une base aérienne russe sur le sol biélorusse ou de la livraison d'hydrocarbures. Le régime de Loukachenko résiste aux pressions russes et persiste dans son attachement à sa neutralité face à la crise ukrainienne et, par-delà, face à la confrontation globale Russie-OTAN. Il n'entend pas, au regard de ses dépendances politiques, économiques et stratégiques vis-à-vis de la Russie, lui contester trop ouvertement son statut de partenaire privilégié. Le président biélorusse veille à ne pas franchir de « lignes rouges » à l'égard de son voisin, en participant à des alliances bilatérales et multilatérales tissées par Moscou, en admettant l'exploitation conjointe des bases militaires biélorusses, en assumant ses engagements de défense aérienne commune russo-biélorusse, ou encore en garantissant la sécurité des intérêts économiques russes en Biélorussie.

Minsk s'emploie néanmoins à maintenir un fragile équilibre stratégique dans ses relations bilatérales avec Moscou et Bruxelles. Elle continue aussi à exploiter sa position de neutralité stratégique qui lui a déjà apporté tant de bénéfices. Lors de sa rencontre à Minsk, le 21 novembre 2016, avec le Comité politique et de sécurité (COPS) de l'UE, le président Loukachenko a ainsi proposé de réunir dans la capitale biélorusse les représentants des États-Unis, de l'UE, de la Russie et de la Chine afin d'identifier ensemble des voies d'apaisement de la confrontation Est-Ouest. Il a même comparé cette éventuelle rencontre à Minsk à la conférence d'Helsinki de 1975. D'après Loukachenko, « pour détendre les relations entre l'Ouest et l'URSS, il a fallu à l'époque lancer le processus de Helsinki. Celui-ci a fini par déboucher sur la création de l'OSCE. Pour pacifier les tensions d'aujourd'hui, il faudrait lancer un processus d'Helsinki bis que nous pourrions organiser à Minsk et qualifier de processus de Minsk »¹²³.

Cette position de neutralité de Loukachenko, tout comme son aspiration à plus d'autonomie dans ses relations avec la Russie, relèvent d'une stratégie de préservation de son régime. Dans le contexte actuel, cette stratégie implique l'affirmation de la souveraineté de la Biélorussie, une politique extérieure plus équilibrée et même une certaine ouverture politique du régime. Un revirement de situation n'est cependant jamais exclu à cet égard. L'histoire, longue et chargée, des relations de la Biélorussie avec la Russie et l'UE a déjà connu d'autres coups de théâtre.

123. Voir la [déclaration](#) de Loukachenko.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

ASTAPENIA Ryhor, BALKUNETS Dzmitry, « [Belarus-Russia Relations after the Ukraine Conflict](#) », *Analytical Paper of Ostrogorski Center*, 5, août 2016.

BALMACEDA Margarita, *Politics of Energy Dependecy. Ukraine, Belarus and Lithuania between Domestic Oligarchs and Russian Pressure*, University of Toronto Press, 2013.

GOUJON Alexandra, *Révolutions politiques et identitaires en Ukraine et en Biélorussie (1998-2008)*, Belin, 2009.

LALLEMAND Jean-Charles, SYMANIEC Virginie, *Biélorussie. Mécanique d'une dictature*, Les Petits matins, 2007.

YEKELCHYK Serhy, *The Conflict in Ukraine. What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, 2015.

WILSON Andrew, *Ukraine Crisis. What It Means for The West*, Yale Universtity Press, 2014.

WILSON Andrew, *Belarus. The Last European Dictatorship*, Yale University Press, 2012.

ARTICLES ET RAPPORTS ANALYTIQUES

BISS, [Belarusian Yearbook](#), BISS Trends, Belarusian Institute for Strategic Studies, 2014-2015.

BOHDAN Siarhei, « [Belarusian Army: Its Capacities and Role in the Region](#) », *Analytical Paper of Ostrogorski Center*, 4, 18 août 2014.

COURMONT Barthélémy, DARKO Ribnikar, *Les Guerres asymétriques. Conflits d'hier et d'aujourd'hui, terrorisme et nouvelles menaces*, IRIS-Dalloz, 2009.

JARABIK Balazs Jarabik, MELYANTSOU Dzianis, « Same Old, Same Old? Belarus Votes », *Carnegie Moscow Center*, 2015.

HERVOUET Ronan, « Le socialisme de marché dans la Biélorussie de Loukachenko : égalitarisme, néo- patrimonialisme et dépendance extérieure », *Revue internationale de politique comparée*, 20:3, 2013, p. 97-113.

HERVOUET Ronan « Authoritarianism from Below. Lessons from Ethnographic Studies », *Anthropology of East Europe Review*, 31:2, 2013, p. 19-29.

KUDELIA Serhiy, « The Donbass Rift », *Russian Politics and Law*, 51:1, 2016, p. 5-27.

KRYVOI Yaraslau, WILSON Andrew, « From Sanctions to Summits : Belarus after the Ukraine Crisis », European Council on Foreign Relations, 132, mai 2015.

LESHCHENKO Natalia, « The National Ideology and the Basis of the Lukashenka Regime in Belarus », *Europe Asia Studies*, 60:8, octobre 2008, p. 1419-1433.

MARIN Anaïs, « Trading Off Sovereignty. The Outcome of Belarus' Integration with Russia in the Security and Defense Field », *OSW commentary*, 107, mars 2013.

MARIN Anaïs, JARABIK Balazs, « [Belarus and the Euroasian Union Balancing on the Sheet](#) », janvier 2017.

MELYANTSOU Dzianis *et al.*, « [Belarus' Foreign Policy Index](#) », Belarusian Institute for Strategic Studies (BISS), septembre-octobre 2016.

METZ Steven, « La guerre asymétrique et l'avenir de l'Occident », *Politique étrangère*, 68:1, 2003, p. 25-40.

PORTNOV Andrii, « [How Eastern Ukraine Was Lost](#) », *Open Democracy*, 14 janvier 2016.

ROBERTS Sean *et al.*, « The Eurasian Economic Union. Beaking the pattern of post-Soviet integration », *The Finnish Institute of International Affairs*, septembre 2014.

SIVITSKI Arseniï, TSADIK Youri, « Belarus v kontekste protivostoianii Rossii-Nato. Ougrozy i vyzovy dlia suvereniteta, nezavisimosti i natsio-

nal'noï bezopasnosti » (La Biélorussie dans le contexte de confrontation Russie-OTAN. Les risques et les défis pour la souveraineté, l'indépendance et la sécurité nationale), Centre des recherches stratégiques et de politique extérieure, Minsk, 2016.

« [Territorial'nye voïska segodniia](#) » (Les forces de la Défense territoriale aujourd'hui », *Belarus Security Blog*, décembre 2015.

SILITSKI Vitali, « Preempting Democracy: the Case of Belarus », *Journal of Democracy*, octobre 2005, p. 83-97.

SPATKAÏ Léonid, « [Pogranitchnaia bezopastnost' Belarusi](#) » (La sécurité des frontières du Belarus), *Belarus Security Blog*, juin 2016.

SHUKAN Tatyana, *Contester ou soutenir le pouvoir. Les mouvements de jeunes en Russie et en Biélorussie dans les années 2006-2012*, thèse de doctorat, Sciences Po Paris, décembre 2016.

SHUKAN Ioulia, « La Biélorussie : stratégies présidentielles de domination personnelles », *Critique internationale*, 28, mars 2005, p. 37-45.

YELISEYEU Andrei, « [Geopolitical Orientations of Belarusians: Sociological Analysis and Survey](#) », intervention au Forum du Centre Ostrogorski, 29 juin 2016.

RESSOURCES EN LIGNE

Belorusskaïa voennaïa gazeta (La gazette militaire biélorusse), journal officiel du ministère de la Défense de Biélorussie.

[Belarusian Institute for Strategic Studies \(BISS\).](#)

[Belarus Security Blog.](#)

[Belarus Digest.](#)

[Independant Institute of Socio-economic and Politican Studies \(IISEPS\).](#)

LISTE DES ENTRETIENS

ALESIN Alexandre, journaliste indépendant, spécialiste des questions de défense, Minsk, 2 septembre 2016

BYKOWSKI Paulyuk, journaliste de *Deutsche Welle* en Biélorussie, Minsk, 30 août 2016.

COUZINS Jim, conseiller politique à la Délégation de l'Union européenne, Minsk, 30 août 2016.

JURKONIS Vytis, analyste de *Freedom House*, Vilnius, 28 août 2016.

MELYANTSOU Dzianis, analyste de *Belarusian Institute for Strategic Studies*, Minsk, 3 septembre 2016.

POROTNIKOV Andreï, analyste de *Belarus Security Blog*, Minsk, 7 septembre 2016

SIVITSKI Arseny, directeur du Centre des recherches stratégiques et de politique extérieure, Minsk, 31 août 2016.

Entretiens informels avec des responsables de services en charge de la politique extérieure de l'UE, Bruxelles, 22 et 28 novembre 2016.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LA BIÉLORUSSIE DANS SON ENVIRONNEMENT RÉGIONAL DEPUIS 1991

Des coopérations régionales dans l'espace postsoviétique

25 août 1991 : proclamation de l'indépendance de la République de Biélorussie.

8 décembre 1991 : création de la Communauté des États indépendants (CEI) par les chefs d'État biélorusse, russe et ukrainien, respectivement Stanislav Chouchkévitich, Boris Eltsine et Léonid Kravtchouk. Huit autres États postsoviétiques adhèrent à cette nouvelle union le 21 décembre, mettant ainsi un terme à l'existence de l'Union des républiques soviétiques socialistes (URSS).

15 mai 1992 : mise en place à Tachkent de l'Organisation du traité de sécurité collective par six États membres de la CEI, y compris la Biélorussie.

21 février 1995 : signature d'un Accord d'amitié, de bon voisinage et de coopération entre la Biélorussie et la Russie avec confirmation, entre autres, de l'ouverture de leur frontière commune.

Mai 1995 : signature d'un bail de location reconnaissant à la Russie le droit d'exploitation, pour vingt-cinq ans, de deux anciennes infrastructures militaires soviétiques situées sur le territoire biélorusse, à savoir le centre des communications de la Marine militaire à Vileïka (région de Minsk) et la station des radars de radiolocalisation et d'alerte de la défense aérienne et aérospatiale à Gantsevitchi, (région de Brest).

2 avril 1996 : Création d'une Communauté de la Russie et de la Biélorussie.

2 avril 1997 : Création de l'Union de la Russie et de la Biélorussie.

8 décembre 1999 : mise en place d'un État unifié Russie-Biélorussie avec ses propres institutions (Conseil de l'Union, Conseil des ministres et Assemblée parlementaire) et ses espaces communs économique, commercial, douanier, juridique, humanitaire et culturel.

Octobre 2000 : la mise en place d'un Groupement régional interarmées Russie-Biélorussie.

10 octobre 2000 : mise en place de la Communauté économique eurasiatique (CEEA) réunissant la Biélorussie, la Russie, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan. En 2002, la Moldavie, l'Ukraine et l'Arménie deviennent membres « observateurs » auprès de cette communauté.

Janvier-juin 2004 : une première « guerre des hydrocarbures » entre Minsk et Moscou autour des livraisons du gaz russe au tarif préférentiel à destination de la Biélorussie.

Décembre 2006-janvier 2007 : une deuxième « guerre des hydrocarbures » oppose les deux partenaires autour du prix des livraisons de gaz, mais aussi au sujet du pétrole brut russe importé en Biélorussie.

2007 : acquisition par le géant gazier russe Gazprom de 50 % des actifs de la société biélorusse de transport de gaz *Beltransgaz*. En 2011, Gazprom en rachète les 50% restants.

Février 2009 : mise en place d'un seul et unique dispositif de défense aérienne russo-biélorusse

Juillet 2010 : création d'une Union douanière au sein de la CEEA à l'initiative de la Russie, de la Biélorussie et du Kazakhstan, reposant sur la libre circulation des biens entre États-membres, mais aussi sur des tarifs douaniers communs pour les pays tiers.

2010 : un crédit de dix milliards de dollars est accordé par l'Agence fédérale de l'énergie atomique russe (Rosatom) à la Biélorussie pour la construction de sa première centrale nucléaire à Ostrovets, dans la région de Grodno.

2012 : discussions au sujet du déploiement d'un régiment d'avions de chasse russes près de Lida (région de Grodno) dans le cadre du système commun de défense aérienne russo-biélorusse.

1^{er} janvier 2015 : entrée en vigueur de l'Union économique eurasienne (UEE) instituée par la Biélorussie, la Russie et le Kazakhstan en remplacement de la CEEA.

Automne 2015 : refus catégorique de Minsk d'accueillir un régiment d'avions de chasse russes sur le territoire biélorusse.

Septembre 2016-mars 2017 : tensions commerciales entre Minsk et Moscou autour des livraisons du gaz russe à la Biélorussie qui bloquent la signature du contrat de livraisons pour l'année 2017 et contribuent à l'accumulation des impayés du côté biélorusse (550 millions de dollars en décembre 2016). Tensions également autour des importations biélorusses (viande, lait et produits laitiers) en Russie qui sont régulièrement placées sous embargo par le Service des normes sanitaires russes Rosselkhoznadzor.

Janvier 2017 : introduction par le Service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie (FSB) d'une « zone frontalière » de 30 kilomètres à la frontière commune avec la Biélorussie supposant des restrictions d'accès pour les étrangers — à l'exception notable des citoyens biélorusses — et des mesures de contrôle destinées à lutter contre les migrations illégales et les trafics illicites.

Des relations complexes avec l'Union européenne (UE)

1995 : participation de la Biélorussie au Partenariat pour la paix de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

6 mars 1995 : signature d'un Accord de partenariat et de coopération (APC) entre l'UE et la Biélorussie posant le cadre de leurs relations politiques, économiques et commerciales.

Fin 1996 : suspension par l'UE du processus de ratification par ses États-membres de l'APC avec la Biélorussie en raisons des tendances de gouvernement autoritaires du président Aleksandre Loukachenko, cette décision n'affectant cependant pas la mise en œuvre, dès 1997, du programme TACIS d'assistance technique de l'UE à la Biélorussie

Janvier 1997 : suspension du statut d'« invité spécial » de la Biélorussie au Conseil de l'Europe pour cause de refus du Conseil de reconnaître la nouvelle Constitution biélorusse, adoptée au terme du référendum du 24 novembre 1996 et malgré l'avis négatif de la Cour constitutionnelle biélorusse, tout comme des institutions qui lui sont liées.

Juillet 1998 : « crise des ambassades », lorsque 22 diplomates occidentaux quittent la Biélorussie suite à la volonté des autorités biélorussiennes de les faire évacuer de leur complexe résidentiel. En réplique, une interdiction

de séjour dans les pays de l'UE et aux États-Unis frappe, pour la première fois, près de 129 hauts dignitaires du régime biélorusse.

Octobre 2002 : « bras de fer » entre Minsk et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pousse cette dernière à mettre un terme aux activités de son groupe d'assistance et de monitoring, le gouvernement biélorusse ayant refusé de renouveler son accréditation dans le pays. Une interdiction de territoire dans l'UE et aux États-Unis est alors décidée à l'encontre du président Loukachenko et de sept hauts dignitaires de son gouvernement ; elle sera levée au printemps 2003.

Septembre 2004 : interdiction de séjour dans l'UE décrétée contre quatre responsables des appareils sécuritaires de l'État biélorusse, soupçonnés d'être impliqués dans les disparitions d'opposants à Loukachenko dans les années 1999-2000 et de dissimuler depuis les faits. Cette interdiction sera étendue, à la fin de l'année, à quelques autres dirigeants biélorusses jugés responsables des fraudes électorales lors des élections parlementaires d'octobre de cette même année.

10 avril 2006 : sanctions, sous forme d'interdiction de séjour dans l'UE et de gel des avoirs à l'étranger, imposées au président Loukachenko, ainsi qu'à une trentaine de dignitaires de son régime impliqués dans les fraudes électorales et la répression postélectorale lors du scrutin présidentiel du 26 mars 2006.

Mai 2009 : reprise des coopérations entre l'UE et la Biélorussie dans le cadre du Partenariat oriental de l'UE avec une suspension préalable, fin 2008, des sanctions européennes introduites en 2004 et en 2006.

Novembre 2009 : lancement d'un dialogue consacré aux droits de l'homme entre l'UE et la Biélorussie.

31 janvier 2011 : nouvelles sanctions, sous forme de restrictions de voyage et du gel des avoirs, décrétées à l'encontre des personnes impliquées dans l'organisation de l'élection présidentielle du 19 décembre 2010 et la répression postélectorale. Un embargo est en outre décrété sur les importations, à destination de la Biélorussie, d'armements et d'équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression.

2011-2012 : allongement de la liste de responsables biélorusses sanctionnés par l'UE et adoption de nouvelles mesures restrictives à l'encontre des

sociétés biélorusses proches du régime. Au 15 octobre 2012, près de 243 personnes et 32 sociétés sont sous sanctions.

28-29 novembre 2013 : acceptation par la Biélorussie, lors du sommet du Partenariat oriental à Vilnius, de l'offre de l'UE d'engager des négociations sur les accords d'assouplissement du régime des visas et de réadmission.

29 octobre 2015 : suspension des sanctions européennes (alors en vigueur contre 170 personnalités, ainsi que contre 3 entreprises publiques ou privées) suite à des signes d'ouverture politique envoyés par le régime de Loukachenko depuis fin 2014.

15 février 2016 : levée des sanctions européennes, le Conseil européen n'ayant reconduit que les mesures restrictives contre quatre personnes responsables des disparitions politiques des années 1999-2000, de même que l'embargo sur des livraisons d'armements ou d'équipements qui sont susceptibles d'être utilisés à des fins de répression.

Avril et novembre 2016 : identification de onze domaines prioritaires de coopération et d'assistance entre l'UE et la Biélorussie dans le cadre du « Dialogue européen pour la modernisation » parmi lesquels : assistance aux grandes entreprises d'État biélorusses, amélioration du climat des affaires (dérégulation, e-gouvernance, simplification des procédures administratives), introduction des standards et des règlements techniques européens, développement de l'économie verte, modernisation des infrastructures de transport (y compris de postes-frontière), développement des services sociaux pour les handicapés, création de l'institut national biélorusse pour les droits de l'homme.

13 octobre 2016 : lancement du « Partenariat pour la mobilité » UE-Biélorussie visant à faciliter la mobilité (migration légale et immigration de la main-d'œuvre), ainsi qu'à promouvoir la protection internationale (asile et protection des réfugiés), tout en décourageant la migration irrégulière, ainsi que les différentes formes de trafics illicites (trafic des migrants et traite des êtres humains).

ANNEXE 2 : FORCES ARMÉES ET ARMEMENTS EN BIÉLORUSSIE¹²⁴

Nombre total des troupes : 48 000 personnes

Réserve (ensemble avec les troupes de l'Intérieur) : 289 500 personnes

Armée de terre (16 500 personnes) :

- 2 commandements (Ouest et Nord-Ouest)
- 4 brigades mécanisées
- 2 brigades d'artillerie
- 2 brigades de lance-roquettes multiple
- 2 régiments d'ingénierie

Matériel terrestre :

- 515 chars de combat (446 T-72 ; 69 chars T-80)
- 136 blindés de reconnaissance BRM-1
- 875 véhicules d'infanterie BMP-2
- 50 blindés MT-LB236
- 236 missiles antichars (126 Konkurs 110 Shturm)
- 434 canons automoteurs
- 180 canons traités
- 48 mortiers lourds
- 238 lance-roquettes multiples

Armée de l'air (15 000 personnes)

- 4 escadrons de chasse et d'appui tactique regroupant :
- 24 avions de chasse MiG-29S Fulcrum 21 avions de chasse Su-27/UB Flanker 12 avions d'attaque Su-25K Frogfoot
- 11 avions de transport
- 8 avions d'entraînement

124. D'après les données de *Military Balance 2017*, « Russia and Eurasia », 117:1, p. 203-204.

- 31 hélicoptères (12 hélicoptères d'attaque Mi-24 ; 19 hélicoptères de transport dont des Mi-26 et des Mi-8)

Défense aérienne :

- 2 brigades équipées de S-300PS (SA-10B Grumble) et de S-300V (SA-12A Gladiator/SA-12B Giant)
- 2 brigades équipées de 9K37 Buk (SA-11 Gadfly), de 9K37 Buk (SA-11 Gadfly) et de 9K332 Tor-M2E (SA-15 Gauntlet)
- 2 brigades équipées de 9K33 Osa (SA-8 Gecko)
- 3 régiments équipés de S-300PS (SA-10B Grumble)

Forces d'opérations spéciales (6 000 personnes) :

- 1 brigade de force spéciale
- 2 brigades mobiles mécanisées
- 192 véhicules blindés (39 BTR-70 ; 153 BTR-80)

Forces conjointes (10 500 personnes)¹²⁵ :

- 2 brigades dotées de missiles balistiques de courte portée
- 20 blindés MT-LB

Paramilitaires (110 000 personnes)

- Gardes-frontières : 12 000 personnes
- Forces de police (ministère de l'Intérieur) : 87 000 personnes
- Troupes de l'Intérieur (fonctions de police, protection des sites sensibles, etc.) : 11 000 personnes

125. Personnels du ministère de la Défense et unités sous commandement central.



IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

LA BIÉLORUSSIE APRÈS LA CRISE UKRAINIENNE : UNE PRUDENTE NEUTRALITÉ ENTRE LA RUSSIE ET L'UNION EUROPÉENNE ?

Ioulia SHUKAN

Cette étude retrace, en trois temps, les évolutions depuis la crise ukrainienne du positionnement stratégique de la Biélorussie entre l'Union européenne et la Russie. Un état des lieux des relations avec la Russie met d'abord en exergue leur importance, mais aussi leur conflictualité autour des questions stratégiques ou commerciales. Un retour sur les relations complexes avec l'UE depuis 2000 illustre les limites des sanctions européennes face au régime biélorusse. L'étude revient ensuite sur l'autonomisation de la Biélorussie par rapport à la Russie, qui donne lieu, en politique intérieure, au renforcement de la sécurité nationale et à une timide réduction de l'influence russe. L'étude montre enfin que, si un dialogue plus poussé, mais limité aux dossiers techniques, avec l'UE contribue au rééquilibrage des partenariats de la Biélorussie, l'autoritarisme de Loukachenko en constitue la limite évidente. Les dépendances du pays vis-à-vis de la Russie limitent, de leur côté, son émancipation.

É T U D E S