

Faut-il abandonner la politique européenne de sanctions contre le pouvoir biélorusse ?

L'UE doit faire face à un paradoxe biélorusse : en dépit d'un pouvoir autoritaire et à la popularité décroissante, le régime semble bien en place. Ni la crise politique qui a suivi les élections présidentielles de décembre 2010, ni la crise économique qui a frappé durement le pays n'ont semblé l'ébranler. L'opposition ne représente pas encore une alternative crédible aux yeux de la majorité de la population, tandis que le pouvoir ne connaît pas de divisions internes suffisantes pour l'affaiblir de manière définitive. La situation socio-économique, si elle n'est pas reluisante, est sans doute la meilleure des pays du Partenariat oriental¹. Ainsi, le taux de mortalité infantile, indicateur montrant le niveau de développement sanitaire d'un pays, est comparable à la moyenne européenne². Sa richesse par tête en parité de pouvoir d'achat européen place Minsk au niveau de la Bulgarie (environ 40% du PIB moyen européen), en bien meilleure position que la Moldavie et l'Ukraine, deux pays affichant ouvertement leur ambition de rapprochement avec l'UE. La Biélorussie est également le pays qui obtient le plus de visas Schengen pour 1000 habitants³, en dépit d'un prix plus important que pour les autres pays post-soviétiques (60€ contre 35€). En dépit de ces éléments, l'influence politique de l'UE en Biélorussie semble marquer le pas⁴.

Dès lors, faut-il poursuivre la politique de sanctions afin de pouvoir influencer le pouvoir biélorusse ? La crise euro-biélorusse de février 2012 montre le risque d'inefficacité grandissant des sanctions économiques et le besoin de réorienter la politique européenne.

¹ Le Partenariat oriental est une politique européenne initiée en 2009 et destinée à renforcer la coopération en l'UE et six pays du voisinage oriental : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine.

² La moyenne de l'UE-27 est de 5 pour mille, la biélorusse est de 6 pour mille.

³ Les Biélorusses obtiennent 61 visas pour 1000 habitants, contre 36 pour les Russes ou 24 pour les Ukrainiens. Grigory Ioffe, "Belarus Defies Clichés", *Eurasia Daily Monitor*, Vol.9, n°117, 20 juin 2012.

⁴ Selon un sondage de mars 2012, 47% des Biélorusses seraient en faveur d'une unification avec la Russie, contre 37,3% pour l'UE. Le soutien à l'intégration à l'UE a diminué par rapport à 2011. Grigory Ioffe, *art.cit.*

La crise euro-biélorusse de février – avril 2012

Les relations euro-biélorusses semblaient s'améliorer depuis octobre 2008⁵ : la Biélorussie n'avait pas reconnu l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie, au grand dam de la Russie⁶. C'est dans cette perspective qu'il convient de replacer la montée de tension de février 2012.

Les ramifications de la crise sont politiques. Les élections présidentielles de décembre 2010, marquées par l'arrestation de 700 personnes après des protestations post-électorales (aujourd'hui quasiment toutes libérées), ont conduit les Européens à mettre en œuvre un certain nombre de sanctions contre le pouvoir en place. Les sanctions étaient ciblées (interdiction de territoire de l'UE et gel des comptes bancaires), et visaient des officiels et des hommes d'affaires biélorusses, afin de peser sur le choix des autorités sans que les populations civiles en soient affectées. Poursuivant une politique qui avait été développée en 2011, le Conseil européen des Ministres des affaires étrangères a allongé, le 28 février 2012, la liste des personnes visées (21 en plus des 210 déjà ciblées).

Suite à ces sanctions supplémentaires, le Ministère biélorusse des affaires étrangères a annoncé que les Ambassadeurs biélorusses à Bruxelles et à Varsovie étaient rappelés pour consultation, en recommandant à leurs homologues bruxellois et polonais d'en faire autant. Le lendemain, en signe de solidarité, tous les Ambassadeurs européens ont été rappelés pour consultation, ce qui montre une escalade incontrôlée des tensions avec la Biélorussie. La crise ne s'est dénouée qu'avec la libération de deux prisonniers politiques, l'ancien candidat à la présidentielle Andrei Sannikov et son aide de campagne Dzmitry Bandarenka, le 14 avril, ce qui a permis le retour des Ambassadeurs européens à Minsk. La motivation du pouvoir biélorusse relève sans doute plus d'un jeu d'opportunité stratégique que des effets directs des sanctions⁷, mais laisse l'illusion d'une efficacité politique des sanctions.

⁵ Sabine Fischer (dir.), "Back From the Cold? The EU and Belarus in 2009", *Chaillot Paper*, n°119, novembre 2009, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp119.pdf>

⁶ La non-reconnaissance a sans doute plus dépendu de l'amitié et des intérêts communs entre M. Saakashvili et A. Loukachenko que de la volonté de suivre les Européens sur ce point. Sur les relations entre la Biélorussie et la Géorgie, voir par exemple : Siarhei Bohdan, "Lukashenka's Anti-Russian Alliance with Georgia Under Threat", *Belarus Digest*, 5 octobre 2012, <http://belarusdigest.com/story/lukashenkas-anti-russian-alliance-georgia-under-threat-11571>

⁷ David Marples, "Return of EU Ambassadors to Minsk", *Eurasia Daily Monitor*, Vol.9, n°82, 1^{er} mai 2012

D'une politique de sanctions à une politique d'engagement ?

En réalité, la politique de sanctions semble moins efficace qu'il n'y paraît à première vue, ne constituant pas une politique digne de ce nom⁸.

L'exemple de Washington est instructif à cet égard. Les sanctions américaines n'ont conduit qu'à marginaliser leur position en Biélorussie, suite à l'expulsion de l'Ambassadeur des Etats-Unis en 2008. Cette position « morale » diffère radicalement de la politique américaine en Asie Centrale ou en Azerbaïdjan, dont les pays sont davantage répressifs mais moins ostracisés ; la Biélorussie n'étant ni un voisin, ni un fournisseur de matières premières, elle s'en retrouve moins bien traitée. L'appel à ne pas organiser le championnat du monde de Hockey en 2014 en Biélorussie n'a non seulement pas été couronné de succès, mais s'avère de plus incompréhensible pour les Biélorusses. Si elle poursuivait le même chemin, la politique européenne de sanctions risque également de conduire à une marginalisation des Européens, qui se privent alors de contacts et d'informations, grâce à des échanges avec les groupes d'oppositions et divers membres de la société civile.

En dépit de relations difficiles ces dernières années avec la Biélorussie (notamment sur la négociation des prix du gaz), le Président Poutine a affirmé dans une déclaration conjointe qu'il résisterait à toute tentative de mettre sous pression un Etat à travers l'introduction de mesures restrictives ou de sanctions⁹. C'est la Russie et dans une moindre mesure la Chine, de plus en plus présente dans les coopérations techniques et scientifiques, qui bénéficient des sanctions européennes¹⁰. Les sanctions excluent la participation des entreprises européennes au nouveau train de privatisations, affaiblissent les entreprises biélorusses et laissent de fait un terrain libre pour les grandes entreprises russes, qui ne rencontrent ainsi pas de concurrence.

L'UE doit être prête à proposer des incitations au changement beaucoup plus puissant qu'aujourd'hui, en reprenant les grandes lignes de coopération présentes dans le Partenariat oriental, mais qui restent inutilisées dans le cadre de la Biélorussie. Le levier économique est important et c'est à travers celui-ci que l'UE a pu prétendre voir son rôle augmenter dans ce pays. La négociation d'un accord de libre-échange approfondi et complet à Minsk,

⁸ Vladimir Socor, ““And the Winner Is...”: Belarus and European Union Recall Each Other's Ambassadors”, *Eurasia Daily Monitor*, Vol.9, n°43, 1^{er} mars 2012.

⁹ Putin Promises to Help Belarus Resist EU 'Pressure', *RFE/RL*, 1^{er} juin 2012.

¹⁰ Alexandre Latsa, « Des nouvelles de la Biélorussie », *Ria Novosti*, <http://fr.rian.ru/tribune/20120620/195099667.html>

accompagné d'une aide technique, semble indispensable dès que les conditions politiques seront réunies. L'économie biélorusse est peut-être la mieux à même de résister à la pression concurrentielle parmi les pays du Partenariat oriental : en 2011, les exportations biélorusses ont atteint leur plus haut niveau historique, avec 40,3 milliards de dollars, en hausse de 60% par rapport en 2010, ce qui représente un surplus commercial de près de 7 milliards de dollars en 2011. Le dialogue devrait également porter sur les visas, même si la responsabilité du prix élevé ne dépend autant d'une mauvaise volonté européenne en la matière que de la biélorusse, peu favorable à la signature d'un accord de facilitation de visas¹¹. La circulation des personnes est de nature à faire évoluer les mentalités et à renforcer l'influence européenne.

Conclusion

L'isolement de la Biélorussie ne correspond ni aux intérêts biélorusses, ni aux intérêts européens. On trouve parmi les Etats-membres s'opposant aux sanctions tant les pays Baltes, craignant à la fois la dégradation de la vie des citoyens biélorusses et le renforcement de la Russie – tout en cherchant probablement à sécuriser certains intérêts économiques –, qu'un pays comme l'Italie aux intérêts économiques tout aussi pragmatiques. L'opposition biélorusse est elle-même très divisée sur ces sanctions : une partie salue l'isolement du Président Loukachenko, quand l'autre se désole de la marginalisation européenne. Cette hésitation illustre la complexité du problème biélorusse pour les Européens.

Au final, ce sont d'autres acteurs qui profiteront de cette montée de tension au point, sans doute, de s'interroger sur les finalités de la politique de sanctions pour les Européens.

¹¹ Yarik Kryvoi, "How the EU and Lukashenka Keep Belarusians Out Of Europe", *Belarus Digest*, 12 avril 2012, <http://belarusdigest.com/story/how-eu-and-lukashenka-keep-belarusians-out-europe-8752>