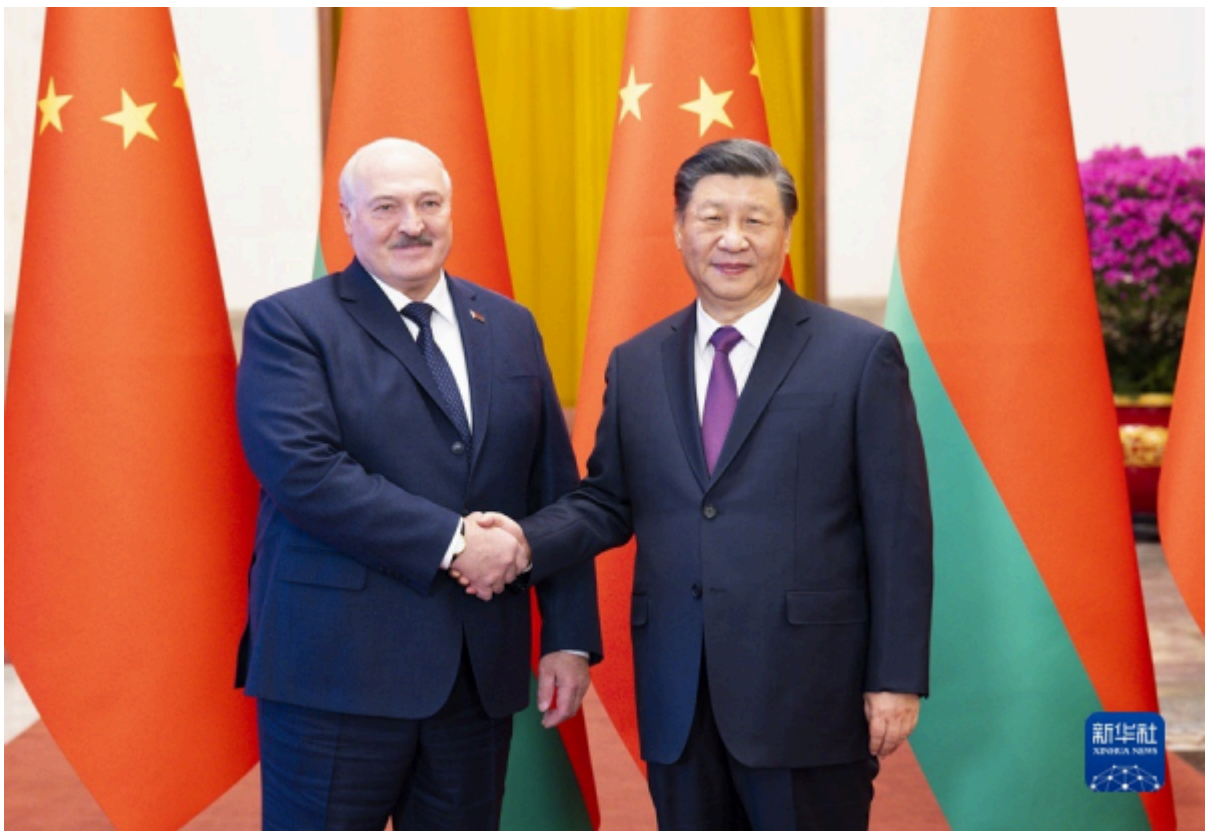


Les relations entre le Bélarus et la Chine

Un partenariat stratégique permettant de réduire la dépendance de Minsk envers Moscou ?



Janvier 2025
Briac Millon M1 ERPS

“Ce sont nos amis, nos alliés. Nous comptons beaucoup sur [la Chine]. Nous sommes prêts à tout faire pour la Chine. Il n’y a pas de problèmes que nous ne puissions pas résoudre pour la Chine”, affirme le président biélorusse Aliaksandr Loukachenka à la chaîne d’information internationale chinoise CGTN le 23 octobre 2024, en marge du sommet des BRICS+ à Kazan.¹

Ces déclarations enflammées soulignent l’importance des relations avec la Chine pour le Bélarus, plus que jamais dépendant de la Russie en raison des vagues de sanctions occidentales le frappant depuis 2020. Minsk compte en effet sur Pékin pour éviter de se retrouver complètement en tête à tête avec Moscou, qui souhaite appliquer toutes les dispositions du traité d’union de 1999. Ce traité vise à établir un État d’Union entre les deux pays, État qui, de fait, serait dominé par la Russie et mettrait un terme à la souveraineté du Bélarus. Dès lors, l’asymétrie des relations entre le Bélarus, pays de 9,1 millions d’habitants, et la Chine, deuxième puissance mondiale, est à son paroxysme, ce qui explique l’alignement de Loukachenka sur la Chine.

Ce pari chinois du Bélarus est à replacer dans un temps plus long. Dès 2005, la Chine est devenue une priorité de la politique étrangère du Bélarus, le gouvernement et les médias biélorusses vantant régulièrement la proximité des deux pays². Si cet engouement n’est pas réciproque, Loukachenka parvient néanmoins à conclure un partenariat stratégique avec Pékin en 2013, profitant du plus grand engagement de la Chine à l’international sous le président Xi Jinping. Le projet chinois des nouvelles Routes de la Soie, lancé la même année, suscite l’enthousiasme du Bélarus, qui y voit l’opportunité d’attirer les investissements et de profiter de sa géographie pour devenir un hub régional. La place du Bélarus dans les nouvelles Routes de la Soie est cependant déterminée par ses relations avec l’Union européenne, et par l’avancement des projets d’intégration eurasiatique menés par la Russie (en premier lieu l’Union économique eurasiatique, UEE).

Isolé des pays occidentaux depuis la répression de la contestation de 2020, le Bélarus a également subi des sanctions dues à son implication dans la guerre russo-ukrainienne. La Russie a en effet utilisé le territoire du Bélarus pour envahir l’Ukraine en 2022. Loukachenka s’est néanmoins abstenu d’envoyer des troupes en Ukraine, et a refusé, à l’instar de la Chine, de reconnaître les annexions de territoires ukrainiens par la Russie. Le 1er mars 2023, en visite à Pékin, il s’est prononcé en faveur de la “position de la Chine sur le règlement politique de la crise ukrainienne”, qui comprend un cessez-le-feu. Cette relative distanciation avec Moscou, en faveur de la Chine, survient alors que le Bélarus a conclu avec cette dernière un “partenariat stratégique global de tous temps” lors du sommet de l’Organisation de coopération de Shanghai (OCS) de Samarcande en septembre 2022.

Si ce partenariat représente un succès diplomatique pour Minsk, les grandes difficultés économiques du pays demeurent. Cela pose la question de sa difficulté à tisser des liens avec la Chine aussi étroits sur le plan économique que sur le plan politique, alors que cette dernière accorde la priorité à ses relations avec la Russie et que l’isolement du Bélarus rend sa proximité géographique avec l’UE largement inexploitable.

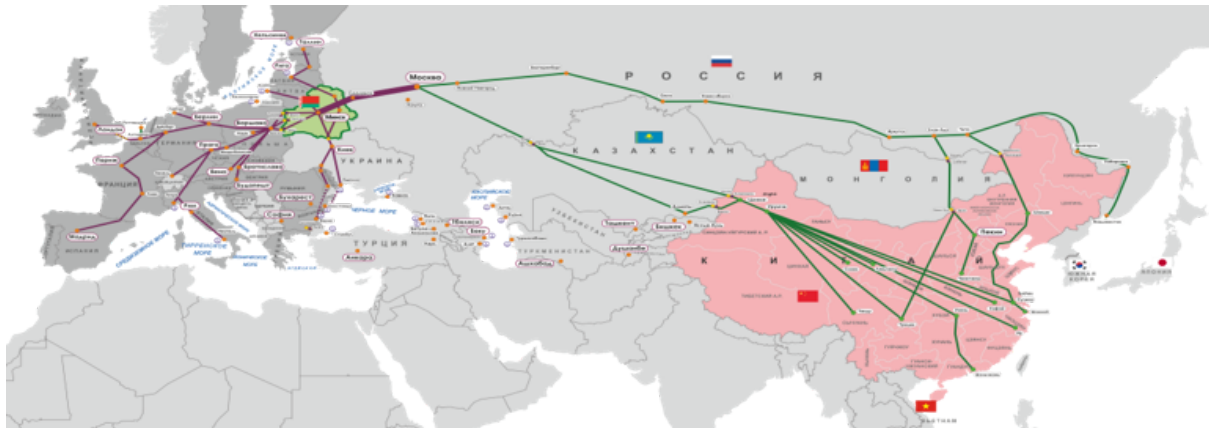
Ainsi, dans quelle mesure le Bélarus parvient-il à faire de la Chine un partenaire privilégié ? Comment tente-t-il de réduire sa dépendance envers la Russie à travers son partenariat avec la Chine ?

¹ “Lukashenko: China is dear to me”. *Be/TA*, 23 octobre 2024.

<https://eng.belta.by/president/view/lukashenko-china-is-dear-to-me-162461-2024/>

² Marin, A. (2017). Minsk-Pékin : quel partenariat stratégique ? *Russie.NEI. Visions*, 26 juin 2017. <https://www.ifri.org/fr/notes/minsk-pek-in-quel-partenariat-strategique>

Le Bélarus, un des premiers pays à avoir soutenu les nouvelles Routes de la Soie



(Belarusian Railway)

Le Bélarus, situé entre l'Union européenne et la Russie, dispose d'une géographie avantageuse pour la Route terrestre de la Soie devant relier la Chine à l'Europe occidentale. Il peut aussi compter sur de bonnes infrastructures, notamment de transport. C'est néanmoins l'Ukraine qui avait les faveurs de la Chine. Le voisin méridional du Bélarus lui était préféré pour son accès à la mer, son industrie, et ses relations plus développées avec l'Union européenne. Toutefois, la révolution de l'Euromaïdan, l'annexion de la Crimée par la Russie et la guerre du Donbass ont conduit la Chine à se détourner de l'Ukraine au profit du Bélarus. Aliaksandr Loukachenka, au pouvoir depuis 1994, a su mettre en avant la stabilité de son pays, s'opposant fermement à toute "révolution de couleur"³.

Son soutien au projet des nouvelles Routes de la Soie s'inscrit dans sa volonté d'attirer les investissements chinois, affirmée notamment lors de la conclusion du partenariat stratégique entre le Bélarus et la Chine en juillet 2013. L'intervention russe en Ukraine en 2014, synonyme de remise en question unilatérale des frontières d'un État post-soviétique par la Russie, inquiète les autorités bélarusses et les incite à se rapprocher davantage de la Chine. Si au cours des années suivantes, Minsk tâche aussi d'améliorer ses relations avec l'Union européenne, la Chine est plus attractive. En effet, sa politique de non-ingérence se traduit par l'absence de toute conditionnalité liée aux droits humains.

La place du Bélarus sur la Route terrestre de la Soie a eu des effets concrets pour l'économie bélarusse. Ainsi, elle a bénéficié d'1,6 milliard de dollars d'investissements d'entreprises chinoises entre 2013 et 2020⁴. Le volume des échanges bilatéraux est passé de 34 millions de dollars en 1992 à près de 3 milliards en 2019. En outre, la Chine a gagné en importance comme créancier du gouvernement bélarusse, en accordant 15 milliards de ligne à crédit à la Banque de développement de la République du Bélarus⁵.

Sur le plan des infrastructures, la Chine a investi depuis 2010 plusieurs dizaines de millions de dollars pour l'électrification du réseau ferroviaire bélarusse. Par exemple, elle a accordé un prêt de 80,7 millions de dollars pour l'électrification des 90 kilomètres de chemin de fer entre les villes de Jlobine et de Homiel dans le sud-est du pays⁶. En juin 2015, les autorités

³ *Ibid.*

⁴ Jaszczuk, W. (2020). "The Belarus Crisis threatens China's Belt and Road Initiative", *Warsaw Institute*, 4 septembre 2020.
<https://warsawinstitute.org/belarus-crisis-threatens-chinas-belt-road-initiative/>

⁵ *Ibid.*

⁶ "China to fund more electrification in Belarus", *Railway Gazette International*, 21 mai 2015.
<https://www.railwaygazette.com/europe/china-to-fund-more-electrification-in-belarus/40897>.

chinoises ont inauguré une nouvelle voie commerciale entre la Chine et l'Europe, un train de fret ayant rejoint Homiel depuis la ville portuaire de Yingkou.

Le Bélarus a très tôt dû prendre en compte la concurrence potentielle entre les nouvelles Routes de la soie, d'une part, et l'Union économique eurasiatique, d'autre part, deux projets d'intégration eurasiatique portés respectivement par Pékin et par Moscou. Minsk s'est employée à restreindre l'UEE à un rôle purement économique, pour préserver sa souveraineté, alors que la Russie aurait aimé lui donner une dimension politique. Par ailleurs, un de ses objectifs en tant que membre de l'UEE est de profiter de l'union douanière pour attirer les investissements chinois. Dans ce sens, la connexion opérationnelle entre les nouvelles Routes de la Soie et l'UEE décidée le 8 mai 2015 lors de la rencontre entre le président russe Vladimir Poutine et Xi Jinping à Moscou correspond aux projets du Bélarus. "Le Bélarus soutient l'idée de connecter les efforts d'intégration de l'Union économique eurasiatique avec le développement du projet de la Ceinture économique de la Route de la Soie", déclare ainsi Loukachenka le 29 septembre 2016 au cours d'une rencontre avec Xi à Pékin⁷. Cette connexion prend forme avec l'accord commercial de mai 2018 conclu entre la Chine et l'UEE.

Les limites d'un élan et le coup d'arrêt causé par les vagues de sanction depuis 2020

L'élan dans les relations économiques sino-bélarusses suscité par les nouvelles Routes de la soie est cependant limité, et subit un coup d'arrêt en raison des vagues de sanctions occidentales contre le Bélarus depuis 2020.

En effet, en 2019, la Chine ne représente que 9,28% des importations du Bélarus et 1,93% de ses exportations. Le partenaire chinois n'est donc pas une véritable alternative à la Russie, pays envers lequel l'économie bélarusse est très fortement dépendante. En 2019, 54,78% des importations du Bélarus proviennent de Russie, et 41,34% de ses exportations y sont réalisées. Ces chiffres montrent d'ailleurs l'asymétrie structurelle des relations économiques que le Bélarus entretient tant avec la Chine qu'avec son voisin russe⁸.

De fait, le Bélarus représente un intérêt restreint pour la Chine sur le plan économique. Celle-ci a favorisé le format dit "16+1" (17+1 avec l'inclusion de la Grèce en 2019, et désormais 14+1 depuis le départ de la Lituanie en 2021 suivi de celui de l'Estonie et de la Lettonie en 2022), qu'elle a créé à Varsovie en 2012 avec 16 pays d'Europe centrale et orientale pour renforcer la coopération économique. Cette initiative, qui n'inclut pas le Bélarus, est centrée sur des pays membres de l'Union européenne, ou bien candidats à l'adhésion à celle-ci. Elle est plus à même de favoriser la pénétration chinoise du marché unique européen dans le cadre des Routes de la Soie, et d'influencer la politique de l'UE. Le Bélarus, qui a mis en avant sa proximité géographique avec l'Union européenne, n'a pas de proximité institutionnelle avec cette dernière, comme le distingue Anaïs Marin⁹. Son rôle dans l'élaboration des nouvelles Routes de la Soie n'est donc pas à la hauteur des espérances de son gouvernement.

En 2020, la Chine devient le deuxième partenaire commercial du Bélarus¹⁰, dépassant l'Ukraine. Mais cette année représente un tournant avant tout parce qu'elle voit les relations

⁷ "State visit to People's Republic of China", *President of the Republic of Belarus*, 30 septembre 2016. <https://president.gov.by/en/events/state-visit-to-peoples-republic-of-china-14500>

⁸ "Belarus trade balance, exports and imports by country and region 2019", *World Integrated Trade Solution*. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BLR/Year/2019/TradeFlow/EXPIMP>

⁹ Marin, A. (2017). Minsk-Pékin : quel partenariat stratégique ?. *Russie.NEI. Visions, op.cit.*

¹⁰ Yeliseyeu, A., Aleszko-Lessels, O. (2022). Relations between Belarus and China in 2020-2022: What lies behind the "all-weather partnership", *Friedrich Ebert Stiftung*, décembre 2022. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belarus/19851-20221220.pdf>

entre l'UE et le Bélarus atteindre un niveau historiquement bas. Accusant Loukachenka de fraudes électorales lors des élections présidentielles de 2020 et dénonçant la répression de la contestation, l'Union européenne et les Etats-Unis sanctionnent des personnalités et des entités liées au gouvernement bélarusse. Par conséquent, les portes de l'Union européenne se ferment pour le Bélarus, alors que les autorités bélarusses n'avaient de cesse de mettre en avant la proximité géographique avec l'UE pour séduire la Chine. Si le soutien politique chinois demeure (Xi Jinping est le premier dirigeant à féliciter Loukachenka pour sa victoire aux élections, quoiqu'au plus fort de la contestation, le ton de la diplomatie chinoise s'est fait plus prudent¹¹), la coopération économique sino-bélarusse prend un coup dans l'aile.

La frontière entre la Pologne et le Bélarus reste ouverte (80% des trains de fret reliant l'Europe à la Chine sont passés par le Bélarus en 2021¹²), toutefois l'accès aux ports des pays baltes se complique à partir de 2020¹³. Les relations économiques avec la Chine se révèlent insuffisantes et insatisfaisantes, mais Loukachenka n'ose pas critiquer directement son partenaire. Il se contente de blâmer, en avril 2021, le manque d'efficacité des représentations des entreprises publiques bélarusses à Pékin¹⁴. Les sanctions massives contre la Russie et le Bélarus déclenchées par les Occidentaux en 2022 participent à la réduction de la présence économique chinoise dans le pays. Ainsi, ICBC et la Bank of China, deux banques chinoises majeures, ont cessé leurs activités au Bélarus au printemps 2022¹⁵.

Le parc industriel sino-bélarusse “Great Stone”, symbole de la coopération et de ses limites

Le parc industriel sino-bélarusse “Great Stone” est le symbole de la coopération entre le Bélarus et la Chine comme des limites de celle-ci. Proposée dès 2010 par Loukachenka, qui souhaitait bâtir un parc industriel conjoint, la construction du parc a débuté en 2012 lorsque les autorités bélarusses ont décidé de créer une zone économique spéciale. Néanmoins, la construction du parc s'est éternisée. Mais la visite de Xi Jinping à Minsk en 2015 redonne de la vigueur au projet, qui est inclus dans les nouvelles Routes de la Soie. La première phase de la construction se termine en 2018. Situé à environ 25 kilomètres au sud-ouest de Minsk, le parc est une zone économique spéciale de 112 km², soit le plus grand projet de ce type réalisé par la Chine à l'étranger. Son emplacement près de voies de communication lui permet d'être lié à la fois à l'UE et à l'UEE. Le parc reflète les grandes ambitions du Bélarus dans sa coopération avec la Chine : il est censé faire du pays un producteur de nouvelles technologies et développer l'innovation grâce aux investisseurs étrangers. L'économie bélarusse pourrait ainsi accroître ses capacités d'exportation et réduire sa dépendance envers la Russie.

Malgré l'importance accordée au projet par les autorités, les objectifs du parc ne sont pas remplis. Si au moins 170 entreprises devaient s'y implanter “d'ici 2025” (d'après les

¹¹ Jaszczyk, W. (2020). “The Belarus Crisis threatens China's Belt and Road Initiative”, *Warsaw Institute, op.cit.*

¹² Yelisseyeu, A., Aleszko-Lessels, O. (2022). Relations between Belarus and China in 2020-2022: What lies behind the “all-weather partnership”, *Friedrich Ebert Stiftung, op.cit.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Spivak, V. (2023). “How Sanctions Have Changed the Face of Chinese Companies in Russia”, *Carnegie Politika*, 18 mai 2023.

<https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2023/05/how-sanctions-have-changed-the-face-of-chinese-companies-in-russia?>

déclarations du directeur adjoint Piotr Yakimov en novembre 2022¹⁶), elles ne sont que 134 à apparaître sur le site officiel du parc en janvier 2025¹⁷. De plus, d'après Christoph Bilban¹⁸, les problèmes structurels de l'économie biélorusse ont empêché le développement du parc. De fait, le Biélorus est très interventionniste, et le droit de propriété n'est pas assez garanti aux yeux des investisseurs potentiels, le cadre légal laissant à désirer. Pour éviter les protestations de riverains ayant pu avoir lieu, le gouvernement biélorusse imposerait des normes environnementales strictes. Par ailleurs, les exemptions de taxe ne sont en réalité pas aussi avantageuses que promis. Le contraste est aussi trop élevé entre l'économie biélorusse, largement basée sur les matières premières, et les entreprises de hautes technologies, qui ont du mal à subvenir à leurs besoins sur place. Les conditions ne sont donc pas réunies pour faire de "Great Stone" le moteur de transformation espéré. Il n'y a que 56 entreprises chinoises implantées sur le parc en janvier 2025¹⁹, ce qui est loin d'être négligeable, mais ce nombre pousse à relativiser l'intérêt porté au Biélorus par les investisseurs chinois. Le pays souffre du manque de connexions avec ses voisins depuis 2020 alors que l'emplacement de "Great Stone" est censé être un de ses arguments phares. Le parc, prévu pour exporter vers l'UE, n'offre l'accès qu'au petit marché du Biélorus. L'accès au marché de l'Union économique eurasiatique n'est même pas garanti en raison de barrières non tarifaires, notamment normatives. La Chine n'espère pas de profits, et finance ses entreprises publiques pour qu'elles s'y installent, d'après un expert cité par Andrei Yeliseyeu et Olga Aleszko-Lessels²⁰. Selon lui, "Great Stone" serait avant tout une vitrine pour les Routes de la Soie. Une conséquence inattendue du parc est la mise en place d'un cadre légal pour le développement de la médecine traditionnelle chinoise au Biélorus. Cet aspect symbolique de la coopération montre à la fois les efforts du Biélorus pour s'attirer les faveurs de la Chine, et l'émergence du soft power chinois au Biélorus, alors que celui-ci fait souvent défaut à la Chine en Europe. En somme, le parc industriel sino-biélorusse "Great Stone" n'est qu'un succès en demi-teinte, qui a bel et bien apporté des investissements au Biélorus, mais qui révèle les fragilités structurelles de l'économie du pays et la limite des liens économiques avec la Chine.

Un partenariat économique doublement "gagnant gagnant" pour la Chine, permettant néanmoins au Biélorus de disposer d'un contrepoids face à la Russie

Le partenariat économique entre la Chine et le Biélorus, "gagnant gagnant" d'après l'élément de langage chinois, l'est en fait doublement pour la Chine. Il permet néanmoins au Biélorus de disposer d'un contrepoids face à la Russie. La question de la dette est à cet égard révélatrice. Soucieux de trouver d'autres sources de financement que la Russie, Minsk s'est

¹⁶ "Number of companies in China-Belarus industrial park Great Stone to exceed 170 by 2025", *Official Website of the Republic of Belarus*, 9 novembre 2022.

https://www.belarus.by/en/business/business-news/number-of-companies-in-china-belarus-industrial-park-great-stone-to-exceed-170-by-2025_i_149480.html

¹⁷ "Residents", *Great Stone*. <https://en.industrialpark.by/rezidenty/> Consulté en janvier 2025.

¹⁸ Bilban, C. (2021). The Sino-Belarusian Relationship: Asymmetric and Symbolic. Dans Berchtold J. et al., *China's Footprint in Strategic Spaces of the European Union - New Challenges for a Multi-dimensional EU-China Strategy*. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie No. 11/2021. https://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/book_chinas_footprint_09_the_sino_belarusian_relationship.pdf

¹⁹ "Residents", *Great Stone*, *op.cit.*

²⁰ Yeliseyeu, A., Aleszko-Lessels, O. (2022). Relations between Belarus and China in 2020-2022: What lies behind the "all-weather partnership", *Friedrich Ebert Stiftung*, *op.cit.*

largement orienté vers la Chine, notamment depuis 2009. Cependant, les prêts accordés par des acteurs chinois sont, à de rares exceptions, des crédits liés. Cela se traduit par le fait qu'au moins deux tiers des fonds du crédit doivent être utilisés pour financer des projets chinois. Ces prêts sont à taux bas (2-3%) mais leur utilisation bénéficie davantage aux entreprises chinoises qu'à l'économie biélorusse. En effet, les projets financés correspondent aux intérêts économiques chinois (la Chine se préoccupant notamment de son approvisionnement en minerais et en produits agricoles), et ne participent pas réellement à la diversification de l'économie biélorusse. En outre, pour garder un certain équilibre dans la balance commerciale, le Biélorus est forcé d'augmenter sa dette publique avec des prêts supplémentaires non liés²¹. Signe de leur intérêt limité pour le Biélorus, Loukachenka aurait diminué le recours aux crédits liés chinois à partir de 2017²². Le seul crédit non lié accordé par la Chine à Minsk ces dernières années est un prêt de 500 millions de dollars en décembre 2019²³. Depuis, il n'y en a pas eu, ce qui montre le désengagement économique de la Chine au Biélorus alors même que le pays est en "défaut restreint de paiement" d'après une note de Fitch d'avril 2023.²⁴

L'asymétrie des relations économiques sino-biélorusses se fait aussi sentir dans le secteur le plus stratégique de l'économie du Biélorus, celui de la potasse. Ce minerais essentiel à la fabrication d'engrais a contribué à pas moins de 4% du PIB du Biélorus en 2019, et la part du Biélorus sur le marché mondial s'élève à 20%²⁵. La Russie étant l'autre grand producteur mondial de potasse, une rivalité économique oppose Minsk et Moscou, notamment autour des exportations destinées à la Chine, grand consommateur d'engrais. Cette rivalité est cristallisée autour de deux entreprises, Belaruskali, entreprise publique biélorusse, et Uralkali, entreprise privée russe appartenant au groupe Uralchem. Leur organisation en cartel dans les années 2000 a éclaté en 2013, déclenchant une "guerre du potasse", qui a résulté en la baisse des prix mondiaux du minerai. La Chine était, déjà, la bénéficiaire du conflit. En mars 2022, les sanctions occidentales touchent Belaruskali. Uralkali est initialement sanctionné mais les sanctions sont levées suite à l'accord sur l'exportation des céréales ukrainiennes de juillet 2022. La dépendance de Belaruskali à l'égard de la Chine augmente ainsi particulièrement, alors que son concurrent russe le met sous pression pour fusionner à nouveau selon ses intérêts. C'est là que le partenariat chinois a sauvé Belaruskali : les importations de produits d'Uralchem ont diminué de 2,5 fois en 2023 et ont été remplacées par des produits de Belaruskali. La Chine garde évidemment à l'esprit ses propres intérêts, et a diminué par deux ses importations de produits de Belaruskali entre janvier et juin 2024. En parallèle, la Russie exploite sa position incontournable sur la route terrestre entre le Biélorus et la Chine pour augmenter les coûts des exportations biélorusses. Après juin 2024, les transactions chinoises ont repris de plus belle, à des coûts favorables pour la partie biélorusse, assurant la rentabilité de Belaruskali. Pour Igar Tychkevitch, c'est le résultat d'un alignement de Minsk sur Pékin, la Chine ayant réussi à influencer la politique

²¹ Marin, A. (2017). Minsk-Pékin : quel partenariat stratégique ? *Russie.NEI.Visions, op.cit.*

²² Jakóbowski, J. (2021), "The Belarus-China 'Iron Brotherhood' Begins to Rust", *Center for European Policy Analysis*, 27 mai 2021.

<https://cepa.org/article/the-belarus-china-iron-brotherhood-begins-to-rust/>

²³ *Ibid.*

²⁴ "Fitch Affirms Belarus at 'RD'", *FitchRatings*, 14 avril 2023.

<https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-belarus-at-rd-14-04-2023>

²⁵ Lvovskiy, L. (2023), "Belarus' potash industry is going through the mill", *IPS Journal*, 21 novembre 2023.

<https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/belarus-potash-industry-is-going-through-the-mill-7139/>

intérieure biélorusse²⁶. Premièrement, les flux de migrants vers la Pologne ont diminué. En outre, deux nominations clefs ont eu lieu en juin, celles de Maxime Rijenkov comme ministre des affaires étrangères et de Dmitri Krutoï à la tête de l'administration présidentielle. Le premier a eu de nombreux contacts avec des pays occidentaux au cours de sa carrière de diplomate, et le second a un profil technocratique et affirme avoir pour priorité le développement des relations avec la Chine²⁷. Ces personnalités seraient ainsi à même de rétablir le contact entre le Biélorus et l'Union européenne, le vrai souhait de la Chine, alors que des négociations se profilent entre l'Ukraine et la Russie. Assurées du soutien chinois, les autorités biélorusses ont arrêté des hommes d'affaires russes proches de Dmitri Mazepine, le propriétaire d'Uralchem, et ont ainsi pu réaffirmer leur défiance vis-à-vis de Moscou²⁸. La Russie perd quant à elle deux manches, celle des exportations de potasse face au Biélorus, et celle de l'exploitation des flux migratoires face à la Chine. L'évolution de la politique du Biélorus souligne en effet un des points de division majeurs entre Moscou et Pékin, malgré leur rapprochement depuis 2022 : celui des relations avec l'Union européenne. Si la Russie a intérêt à la déstabiliser dans le cadre de son effort de guerre, l'UE demeure le premier partenaire commercial de la Chine. C'est dans cette mesure que le Biélorus peut espérer faire de la Chine un contrepoids face à la Russie, même si en pratique Minsk combine aujourd'hui deux dépendances, l'une vis-à-vis de Moscou, l'autre vis-à-vis de Pékin.

D'excellentes relations diplomatiques et politiques

De par l'alignement pro-chinois de Loukachenka et la politique de non-ingérence suivie par la Chine, les relations diplomatiques et politiques sino-biélorusses sont excellentes, ce qui explique la déception causée par les manquements de la coopération économique. La Chine occupe en effet une place importante dans la propagande du régime biélorusse, sa puissance ascendante devant se traduire par des perspectives positives pour l'avenir du Biélorus.

Sur le plan politique, le Biélorus apprécie particulièrement l'absence de préoccupation relative aux droits humains de la Chine (contrairement à l'Union européenne), et l'aspect davantage économique que politique de ses ambitions (contrairement à la Russie). Le principe de non-ingérence est porté à la fois par la Chine et par le Biélorus à l'international.

Ainsi, les deux pays sont solidaires au sein d'instances multilatérales telles que le Conseil des droits de l'homme de l'ONU ou l'Assemblée générale des Nations unies pour rejeter les critiques liées aux droits humains. Les gouvernements chinois et biélorusse sont par ailleurs particulièrement opposés aux sanctions unilatérales, du moins aux sanctions occidentales les visant. La question de l'opposition aux sanctions offre un exemple de l'influence du partenariat diplomatique sino-biélorusse. Avec la nomination en mars 2020 de la juriste biélorusse Alena Douhan comme rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les effets

²⁶ Tychkevitch, I. (2024), "Игра началась. Почему в Беларуси арестовывают российских бизнесменов", *NV*, 9 octobre 2024.
<https://nv.ua/opinion/belarus-rossiya-ekspert-rasskazal-o-nachale-voyna-za-kaliynye-udobreniya-50457072.html>

²⁷ Tychkevitch, I. (2024), "Почему Лукашенко вдруг захотел дружить с Польшей, ЕС и США", *NV*, 27 juin 2024.
<https://nv.ua/opinion/lukashenko-delaet-stavku-na-kitay-i-pytaetsya-dogovoritsya-s-es-50430675.html>

²⁸ Tychkevitch, I. (2024), "Игра началась. Почему в Беларуси арестовывают российских бизнесменов", *NV*, *op.cit.*

négatifs des mesures coercitives unilatérales, le Bélarus et ses alliés peuvent s'appuyer sur des rapports émanant d'une experte mandatée par l'ONU pour condamner les sanctions occidentales²⁹. Douhan a ainsi publié en août 2024 un rapport critiquant les sanctions contre la Chine, notamment contre la région du Xinjiang³⁰.

De plus, Minsk et Pékin soutiennent le principe d'intégrité territoriale, aucun des deux pays n'ayant reconnu l'annexion de la Crimée en 2014 et l'annexion de quatre oblasts ukrainiens en 2022 par la Russie. Pour le gouvernement bélarusse, il s'agit d'entériner le principe de souveraineté des Etats et d'intangibilité des frontières face à la perspective d'un État d'Union avec la Russie, qui l'absorberait. Du point de vue de la République populaire de Chine, l'intégrité territoriale est une notion cruciale en raison des questions sensibles que sont Taïwan, le Xinjiang ou le Tibet. Minsk soutient le narratif chinois sur ces régions, s'opposant à légitimer toute forme de séparatisme. En outre, le Bélarus ne se contente pas d'adhérer à la politique d'une seule Chine, et prône en 2015 l'exclusion de Taïwan de toute organisation internationale, conformément aux souhaits de Pékin³¹.

Les relations bilatérales sino-bélarusses ont gagné en intensité depuis une décennie. Si les plus hauts représentants du Bélarus, dont Aliaksandr Loukachenka lui-même, ont souvent été accueillis en Chine par des officiels de second rang dans les années 2010, ce n'est aujourd'hui plus le cas. Ainsi, le président bélarusse a visité au total quatorze fois la Chine depuis 2013 (une quinzième visite étant annoncée pour janvier 2025), dont quatre fois depuis 2022 où il a été reçu par son homologue chinois Xi. Qui plus est, le "partenariat stratégique" conclu en 2013 s'est mué en septembre 2022, à l'occasion d'une rencontre entre Loukachenka et Xi au sommet de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) de Samarcande, en un "partenariat stratégique global de tous temps"³². Seuls sept Etats disposent de relations de ce niveau avec la Chine, la Russie n'en faisant pas partie. Si pour Pékin, le partenariat avec le Bélarus est bien sûr moins important que celui noué avec la Russie, Minsk semble être préféré pour son appui plus constant aux positions chinoises.

²⁹ Delcas, M. (2021), "La rapporteuse de l'ONU juge « dévastateurs » les effets des sanctions sur le Venezuela", *Le Monde*, 15 février 2021.

https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/15/la-rapporteuse-de-l-onu-juge-devastateurs-les-effets-des-sanctions-sur-le-venezuela_6070001_3210.html

³⁰ "China: UN expert says unilateral sanctions must not be used as foreign policy tool and means of economic coercion", *Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme*, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/05/china-un-expert-says-unilateral-sanctions-must-not-be-used-foreign-policy>

³¹ Beauchamp-Mustafaga, N., Drun, J. (2015), "President Xi's Visit to Belarus Prompts Questions of New Line on Taiwan", *The Jamestown Foundation*, 29 mai 2015.

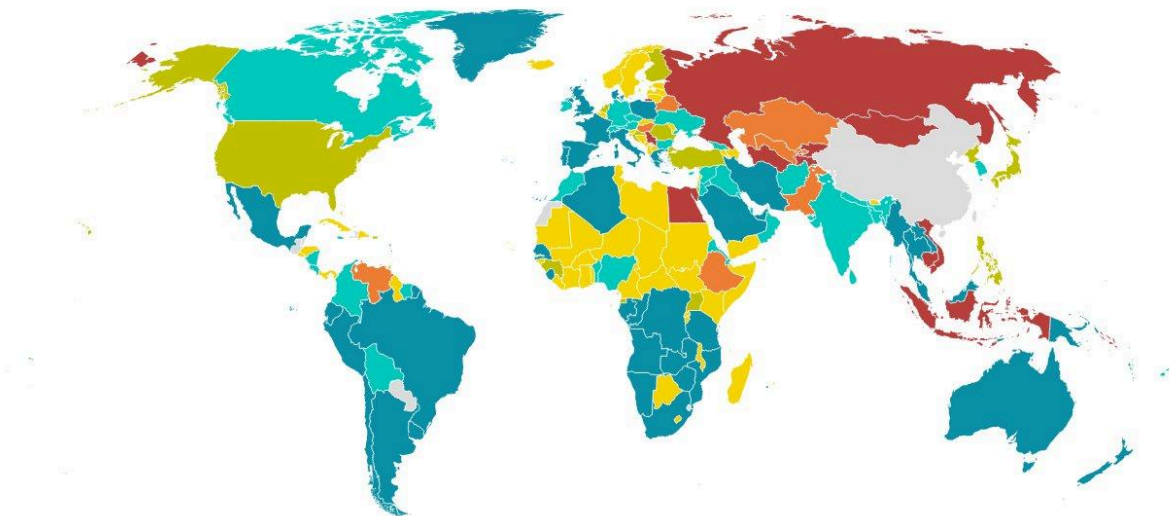
<https://jamestown.org/program/president-xis-visit-to-belarus-prompts-questions-of-new-line-on-taiwan/>

³² "China, Belarus issue joint statement on establishing all-weather comprehensive strategic partnership", *Xinhua*, 16 septembre 2022.

<https://english.news.cn/20220916/085b7f2bfc674d41b5cb247cc91db009/c.html>

China's Diplomatic Hierarchy

General relationship Comprehensive strategic partnership Strategic partnership Cooperative partnership or special relationship New era and/or shared future All-weather strategic partnership



Map: Jacob Mardell • Source: FMPRC • Created with Datawrapper

Le gouvernement bélarusse a effectivement apporté son soutien à la “position de la Chine sur le règlement politique de la crise ukrainienne”, en mars 2023³³, mais aussi au “consensus en six points sur un règlement politique de la crise ukrainienne” sino-brésilien en juillet 2024³⁴. Ces initiatives ne sont pas hostiles à la Russie, mais prônent des négociations en vue d'un cessez-le-feu, alors que les forces armées russes poursuivent leur avancée dans les oblasts ukrainiens annexés. Si Moscou souhaitait retarder la reprise des négociations avec l'Ukraine et les pays occidentaux contre l'avis de la Chine, de fait, le Bélarus soutiendrait la partie chinoise. Comme vu précédemment, l'amélioration des relations entre l'Union européenne et le Bélarus est essentielle pour l'amélioration des relations économiques sino-bélarusses, ce qui explique aussi la position de Minsk.

La bonne entente diplomatique entre la Chine et le Bélarus s'est également traduite par l'accession de ce dernier à l'Organisation de coopération de Shanghai, le Bélarus devenant le dixième membre de l'organisation et le premier membre 100% européen en juillet 2024³⁵. À l'origine axée sur la sécurité en Asie centrale, cette organisation promeut désormais une coopération économique renforcée à l'échelle eurasiatique, contre les sanctions, en rassemblant notamment l'Iran et la Russie, les deux des pays les plus sanctionnés au monde. Le Bélarus s'est également associé au forum des BRICS+, aussi opposé aux sanctions unilatérales, dans le but de diversifier ses partenariats. Le pays souhaite y adhérer

³³ Lau, S. (2023), “Lukashenko backs Xi’s peace plan as he appeals for Chinese investment in Belarus”, *Politico Europe*, 1 mars 2023. <https://www.politico.eu/article/alexander-lukashenko-belarus-backs-xi-jinping-peace-plan-as-he-appeals-for-investments-from-china/>

³⁴ “Belarus supports 3 key China-proposed initiatives, consensus on political settlement of Ukraine crisis”, *Xinhua*, 4 juillet 2023. <https://english.news.cn/20240704/213e8b88d0104520bdf6a4044e383e0d/c.html>

³⁵ Preiherman Y., “Belarus Becomes First European Member of Shanghai Cooperation Organization”, *The Jamestown Foundation*, 15 juillet 2024. <https://jamestown.org/program/belarus-becomes-first-european-member-of-shanghai-cooperation-organization/>.

comme membre de plein droit, mais les dix pays membres n'ont pas voulu procéder à un nouvel élargissement lors du sommet de Kazan d'octobre 2024³⁶. De surcroît, la Russie, qui comme la Chine est un membre fondateur du forum, pourrait s'opposer à l'adhésion du Bélarus pour accroître sa pression en vue d'une intégration des deux pays dans le cadre de l'État d'Union. À cet égard, l'évolution de la candidature du Bélarus devrait être scrutée de près.

La coopération dans le secteur militaro-industriel : des opportunités à saisir pour la Chine, une possibilité d'émancipation très partielle pour le Bélarus

Aspect révélateur de la qualité des relations bilatérales, la coopération dans le secteur militaro-industriel offre des opportunités à la Chine, et donne au Bélarus la possibilité d'une émancipation très partielle vis-à-vis de la Russie. Aussi, entre 2013 et 2017, il y a eu onze visites de délégations du ministère de la défense chinois au Bélarus, et sept visites en Chine de délégations du ministère de la défense bélarusse³⁷. Alors que la Chine cherche à moderniser ses forces armées, le Bélarus a pu lui fournir des technologies qui lui manquaient. À la date d'avril 2018, les autorités bélarusses et chinoises avaient signé cinq traités de coopération militaire et technique³⁸. L'exemple le plus abouti du partenariat sino-bélarusse sur le plan militaro-industriel est le lance-roquettes *Polonez*. Ce dernier a été présenté lors du défilé du 9 mai 2015 à Minsk, auquel a assisté Loukachenka (alors en froid avec la Russie, il ne s'est pas déplacé à Moscou). Il est notamment composé de châssis bélarusses (une spécialisation de l'industrie du pays) et de roquettes chinoises A200. Doté d'une grande précision, le système *Polonez* permet au Bélarus de se passer des lance-roquettes *Smertch* et *Grad* de fabrication russe, et des missiles *Iskander* que la Russie ne souhaitait plus lui livrer³⁹. Si le gouvernement bélarusse a mis en avant la menace de l'OTAN comme la raison du renforcement de ses capacités de défense, il s'agit aussi d'affirmer l'indépendance du pays face à la Russie dans le contexte de l'intervention russe en Ukraine en 2014. Les autorités ont tenté d'éviter l'augmentation de la présence militaire russe, avant de devoir l'accepter du fait de la déstabilisation du régime en 2020. Pour la Chine, le système *Polonez* est une manière de concurrencer la Russie dans la vente d'armements aux États post-soviétiques. L'Azerbaïdjan a ainsi acquis le système en 2018, et s'en est servi lors de la seconde guerre du Haut-Karabagh contre les forces arméniennes. L'accord de la Chine est nécessaire pour l'exportation du lance-roquettes. Cela explique donc que la Russie ne l'ait toujours pas acquis, en 2025, malgré son emprise sur les forces armées bélarusses, son influence sur le Bélarus étant particulièrement prégnante militairement. Il s'avère que la Chine, prudente, ne souhaite pas soutenir l'effort de guerre

³⁶ Preiherman Y., "Belarus Aims to Become a BRICS Member", *The Jamestown Foundation*, 30 octobre 2024. <https://jamestown.org/program/belarus-aims-to-become-a-brics-member/>

³⁷ "Lukashenko: China has played decisive role in strengthening Belarus' defense capacity", *Official Website of the Republic of Belarus*, 6 avril 2018. https://www.belarus.by/en/press-center/news/lukashenko-china-has-played-decisive-role-in-strengthening-belarus-defense-capacity_i_77389.html

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Gurbanov, I. (2018), "Azerbaijan's Acquisitions of New Missile Systems From Belarus and Israel: The Domestic and Regional Context", *The Jamestown Foundation*, 19 juin 2018. <https://jamestown.org/program/azerbaijans-acquisitions-of-new-missile-systems-from-belarus-and-israel-the-domestic-and-regional-context/>

russe aussi ouvertement. Elle n'hésite pas néanmoins à fournir des composants militaires à la Russie, en utilisant des entreprises biélorusses telles Peleng comme intermédiaires⁴⁰. Dans un domaine où l'émancipation vis-à-vis de la Russie s'est révélée impossible pour Minsk, le partenariat avec la Chine lui a toutefois servi pour développer une capacité satellitaire autonome. En effet, le 15 janvier 2016, le satellite de conception et de fabrication chinoise *Belinterstat-1* a été mis en orbite après un lancement effectué en Chine⁴¹. L'acquisition d'un satellite, par nature technologie à double usage (commercialisation et renseignement militaire), est un succès stratégique pour le Bélarus, qui ne doit plus dépendre du seul réseau satellitaire russe pour ses télécommunications. Cependant, la réalité du niveau d'intégration très avancé des forces armées biélorusses dans les forces armées de la Fédération de Russie demeure.

Les exercices militaires chinois au Bélarus, une réponse à l'OTAN en Indo-Pacifique

La coopération sur le plan militaire entre le Bélarus et la Chine passe aussi par des exercices militaires communs, avec d'autres États, notamment la Russie, ou en format bilatéral. Le Bélarus ayant été un partenaire de discussion de l'OCS depuis 2009, puis un observateur depuis 2015, les exercices conjoints entre les forces armées chinoises et les forces armées biélorusses relèvent du contre-terrorisme (un des objectifs fondamentales de l'OCS). Leur grande portée symbolique dépasse pourtant le cadre de l'entraînement à la lutte antiterroriste, dans le contexte de l'invasion à grande échelle de la Russie en Ukraine. Les exercices *Eagle Assault* organisés du 8 juillet au 19 juillet 2024 ont ainsi eu un fort retentissement dans la presse occidentale⁴². Ayant eu lieu près de Brest, à 5 kilomètres de la frontière polonaise et à une cinquantaine de kilomètres de la frontière ukrainienne, leur tenue coïncide avec l'adhésion formelle du Bélarus à l'OCS le 4 juillet, mais aussi avec le sommet de l'OTAN de Washington (organisé du 8 au 11 juillet). Si de tels exercices ont déjà eu lieu en 2015 et 2018, ils sont l'occasion pour Pékin de répondre aux velléités de l'OTAN en Indo-Pacifique. Les États membres de l'Alliance considèrent en effet l'ouverture d'un bureau de liaison de l'OTAN au Japon, les États-Unis étant désireux de faire contribuer leurs alliés européens à leur politique d'endiguement de la Chine. Si l'initiative a été bloquée par la France, elle reste sur la table. Le Bélarus peut donc faire profiter de sa géographie à la Chine sur le plan militaire à défaut de le faire sur le plan économique, Pékin pouvant ainsi peser sur la géopolitique de l'Europe centrale et orientale et faire pression sur les États européens. Ces exercices conjoints marquent le soutien chinois non seulement au Bélarus mais aussi à la Russie, sans laquelle les exercices sino-biélorusses ne pourraient avoir lieu. Du point de vue de Minsk, s'entraîner avec l'Armée populaire de libération donne l'opportunité de montrer aux Occidentaux sa proximité avec la Chine et donc l'échec des politiques visant à l'isoler. Accueillir des militaires chinois à la frontière de l'UE et de l'OTAN

⁴⁰ Oleniak, L. (2024), "China supplying weapon parts to Belarus for Russia to use in war against Ukraine, Nikkei reports", *RBC-Ukraine*, 24 juillet 2024.

<https://newsukraine.rbc.ua/news/china-supplying-weapon-parts-to-belarus-for-1721822319.html>

⁴¹ "Presidents of Belarus, China exchange congratulations on Belintersat-1 successful launch", *President of the Republic of Belarus*, 15 janvier 2016.

<https://president.gov.by/en/events/presidents-of-belarus-china-exchange-congratulations-on-belintersat-1-successful-launch-12917>

⁴² Thibault, H., Vincent, F. (2024), "Aux portes de l'OTAN, un exercice militaire lourd de sens entre la Chine et la Biélorussie", *Le Monde*, 10 juillet 2024.

https://www.lemonde.fr/international/article/2024/07/10/aux-portes-de-l-otan-un-exercice-militaire-lourd-de-sens-entre-la-chine-et-la-bielorussie_6248373_3210.html

est une façon de leur faire payer un prix. Le chef adjoint de l'état-major général des forces armées biélorusses, Vladimir Kouprianyouk, déclare ainsi que les exercices conjoints répondent à la "politique étrangère agressive de l'Occident envers la Biélorussie" et à la "provocation ukrainienne". Le Bélarus s'affirme de cette manière comme un acteur à prendre en compte, alors que les chancelleries occidentales l'ignorent du fait de sa très forte proximité avec la Russie.

En conclusion, les lacunes des relations économiques entre le Bélarus et la Chine sont à distinguer de la vigueur des relations politiques bilatérales. Malgré le partenariat politique privilégié qu'elle a bâti avec le Bélarus, la Chine ne suffit pas pour que ce dernier puisse s'émanciper économiquement de la Russie. Le Bélarus a misé sur les nouvelles Routes de la Soie, mais en raison des sanctions occidentales, il n'est plus qu'un marché de 9,1 millions d'habitants et non une porte sur l'Union européenne. Cela explique le désengagement économique chinois, illustré par les limites du parc industriel "Great Stone". Si l'alignement diplomatique du Bélarus sur la Chine a permis une certaine distanciation avec la Russie, les progrès réalisés sur les plans militaire et économique grâce à la coopération sino-bélarusse n'ont permis d'éviter ni l'absorption des forces armées biélorusses par la Russie, ni l'aggravation de la dette. L'importance géopolitique du Bélarus permet néanmoins à la Chine, de par sa grande influence dans le pays, de peser en Europe centrale et orientale, tant auprès des pays membres de l'UE et de l'OTAN qu'auprès de la Russie, en vue d'un règlement négocié de la guerre russo-ukrainienne.

En raison de l'attachement de Pékin à l'intégrité territoriale et à la souveraineté des États, et avec la dépendance accrue de la Russie vis-à-vis de la Chine, l'hypothèse peut être faite que le Bélarus préservera son statut d'État indépendant dans le futur proche, sans toutefois faire reculer l'influence russe, qui a grandement avancé sur les plans militaire et réglementaire, et avec l'ouverture des frontières. La question de la candidature de Minsk au forum des BRICS+ pourrait servir d'indicateur de l'indépendance du Bélarus et du degré de soutien chinois dont il bénéficie.

Bibliographie

Articles :

Jaszczyk, W. (2020). "The Belarus Crisis threatens China's Belt and Road Initiative", *Warsaw Institute*, 4 septembre 2020.

<https://warsawinstitute.org/belarus-crisis-threatens-chinas-belt-road-initiative/>

Jakóbowski, J. (2021), "The Belarus-China 'Iron Brotherhood' Begins to Rust", *Center for European Policy Analysis*, 27 mai 2021.

<https://cepa.org/article/the-belarus-china-iron-brotherhood-begins-to-rust/>

Lvovskiy, L. (2023), "Belarus' potash industry is going through the mill", *IPS Journal*, 21 novembre 2023.

<https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/belarus-potash-industry-is-going-through-the-mill-7139/>

Tychkevitch, I. (2024), "Почему Лукашенко вдруг захотел дружить с Польшей, ЕС и США", *NV*, 27 juin 2024.

<https://nv.ua/opinion/lukashenko-delaet-stavku-na-kitay-i-pytaetsya-dogovoritsya-s-es-50430675.html>

Thibault, H., Vincent, F. (2024), "Aux portes de l'OTAN, un exercice militaire lourd de sens entre la Chine et la Biélorussie", *Le Monde*, 10 juillet 2024.

https://www.lemonde.fr/international/article/2024/07/10/aux-portes-de-l-otan-un-exercice-militaire-lourd-de-sens-entre-la-chine-et-la-bielorussie_6248373_3210.html

Tychkevitch, I. (2024), "Игра началась. Почему в Беларуси арестовывают российских бизнесменов", *NV*, 9 octobre 2024.

<https://nv.ua/opinion/belarus-rossiya-ekspert-rasskazal-o-nachale-voyna-za-kaliynye-udobreniya-50457072.html>

Notes de think tanks :

Marin, A. (2017). Minsk-Pékin : quel partenariat stratégique ?. *Russie.NEI.Visions*, 26 juin 2017.

<https://www.ifri.org/fr/notes/minsk-pekin-quel-partenariat-strategique>

Bilban, C. (2021). The Sino-Belarusian Relationship: Asymmetric and Symbolic. Dans Berchtold J. et al., *China's Footprint in Strategic Spaces of the European Union - New Challenges for a Multi-dimensional EU-China Strategy*. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie No. 11/2021.

https://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/book_chinas_footprint_09_the_sino_belarusian_relationship.pdf

Yelisseyeu, A., Aleszko-Lessels, O. (2022). Relations between Belarus and China in 2020-2022: What lies behind the "all-weather partnership", *Friedrich Ebert Stiftung*, décembre 2022.

<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belarus/19851-20221220.pdf>