



SciencesPo.

CERI
CNRS

L'UNION EUROPEENNE ET LES ETATS-UNIS

EN ASIE CENTRALE : CONVERGENCES ET DIVERGENCES

Sébastien Peyrouse*

En vingt ans d'indépendance des Etats centre-asiatiques, la présence des Etats-Unis dans la région a été fluctuante : Washington s'est rapidement imposé dans les années 1990 alors que la Russie était alors en plein recul et la Chine encore lointaine, pour perdre en influence de manière significative vers 2003 et être au plus bas en 2007-2008. A partir de l'été 2009, les Etats-Unis ont regagné en influence dans la région grâce au NDN (*Northern Distribution Network*), qui alimente les troupes de l'ISAF en Afghanistan, et sont parvenus à restaurer un dialogue avec les autorités locales, sans pour autant modifier l'équilibre géostratégique global, qui continue à être dominé par les institutions régionales soutenues par Moscou telles que l'OTSC (Organisation du Traité de Sécurité Collective) et le partenariat russo-chinois sur l'Asie centrale qu'incarne l'Organisation de Coopération de Shanghai. Le retour de Washington dans la région en 2009 au nom de ses opérations en Afghanistan n'est cependant pas suffisant pour raviver les alliances passées, même si les relations avec

Achgabat et Tachkent se sont largement améliorées. Les Etats-Unis doivent en effet prendre en compte un équilibre géopolitique différent, la présence d'acteurs économiques anciens tels que la Russie et nouveaux tels que la Chine et l'Union européenne, et l'autonomie internationale croissante du Kazakhstan. Pour reconstruire sa relation avec l'Asie centrale, la Maison Blanche se doit de résoudre son déséquilibre entre être un acteur géopolitique essentiel mais un acteur économique mineur. Elle doit faire preuve d'engagements envers les sociétés centre-asiatiques qui aillent au-delà des déclarations d'intention, s'impliquer concrètement dans les programmes de développement économique, et montrer sa capacité à répondre aux perspectives centre-asiatiques.

Le rôle de long terme joué par les Etats-Unis en Asie centrale est donc complexe. Lors de l'arrivée de l'administration Obama au pouvoir, l'activité américaine dans la région était on ne peut plus paradoxale. Certains des objectifs que s'était fixés Washington n'ont pas été atteints (Moscou est de nouveau devenue un acteur essentiel dans la région tandis que la pénétration chinoise a été plus rapide que prévue), d'autres ont été atteints, au détriment toutefois du développement centre-asiatique (par exemple la marginalisation de l'Iran). Les Etats-Unis ont perdu une partie de leur prestige au sein de l'opinion publique centre-asiatique, essentiellement en raison de la guerre en Irak, mais la crainte d'être pris dans l'étau russo-chinois leur garantit des perspectives de coopération. L'Asie centrale ne revêt toutefois qu'un intérêt secondaire pour Washington, et n'est qu'un élément parmi d'autres de ce qu'elle définit comme « le Grand Moyen-Orient », ou « l'arc de déstabilisation » qui englobe l'Afghanistan, le Pakistan et l'Iran, ou encore une partie de la « sphère d'influence » russe. Quel type d'interaction peuvent donc proposer les Etats-Unis aux Etats d'Asie centrale si ce n'est d'être un acteur tiers pour résoudre leurs différends avec la Russie ou l'Iran et stabiliser l'Afghanistan ? Aujourd'hui encore il reste difficile de déterminer la logique des engagements américains en Asie centrale et, leur articulation d'une politique de long terme qui ne soit pas soumise à des objectifs de court terme.

Les Etats-Unis sont présents sur le plan géopolitique par leur coopération militaire, principalement avec le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan, et par l'intérêt qu'ils portent à la mer Caspienne, aidant les autorités kazakhes (et azéries) à construire leur propre flotte. Le NDN et la base militaire de Manas, au Kirghizstan, constituent des éléments-clés de l'architecture américaine en Afghanistan et les moteurs du partenariat avec les Etats centre-asiatiques, moteurs qui devront toutefois être reformulé après le départ des troupes internationales d'Afghanistan en 2014. Les programmes de soutien à la démocratisation et au développement de la société civile se sont nettement réduits dans les années 2000, même si Washington reste un pourvoyeur majeur sur ces questions. Les grandes sociétés américaines sont présentes sur les principaux gisements kazakhs de Tengiz et Kashagan, et tentent de prendre pied au Turkménistan. Enfin, sur le plan commercial, la force de frappe américaine reste limitée : tandis que les Etats-Unis constituent le cinquième partenaire commercial d'Astana avec un commerce de 2,6 milliard de dollars en 2010¹, ils ne sont que le septième partenaire du Turkménistan, le dixième du Kirghizstan, le onzième d'Ouzbékistan et le quatorzième du Tadjikistan.

Quelles que soient les phases d'intérêt ou de désintérêt des Etats-Unis pour l'Asie centrale, le sentiment que Washington utilise la région comme un simple pion dans une stratégie géopolitique de dimension globale prédomine au sein de l'opinion publique centre-asiatique, bien que tous les gouvernements souhaitent davantage d'engagement américain pour contrer Moscou et Pékin. Dans les années 1990 afin d'affaiblir la Russie, puis dans les années 2000 dans le cadre de la « guerre contre la terreur », Washington a été accusée d'exacerber les antagonismes avec les autres grandes puissances, de contraindre les gouvernements locaux à prendre position, de jouer une politique de la carotte et du bâton et, par son soutien aux régimes autoritaires, d'aller à l'encontre de son programme de démocratisation. Sa « politique des bases », telle que définie par Alexandre Cooley, a porté

¹ Office of the US Trade Representative, < <http://www.ustr.gov/countries-regions/south-central-asia/kazakhstan>>.

des fruits amers aux deux parties². Les Etats-Unis sont souvent critiqués pour leur absence dans les défis quotidiens auxquels la population centre-asiatique doit faire face. Comme Matteo Fumagalli l'a noté, « l'impact de la politique américaine sur la construction des Etats d'Asie centrale a été secondaire »³, ce qui ne sera certainement pas le cas pour l'Union européenne sur le long terme, compte tenu de son pouvoir normatif. Par ailleurs, le déséquilibre entre les Etats-Unis en tant que puissance géopolitique majeur mais acteur économique mineur joue à son encontre et donne l'image d'un pays nourrissant peu d'intérêt pour les réalités locales. Les élites centre-asiatiques ainsi que les opinions publiques, ont donc un sentiment de désillusion à l'égard des Etats-Unis, et souhaiteraient être reconnues comme des partenaires de long terme, non soumis aux aléas géopolitiques du moment.

Face au *hard power* des Russes, des Chinois ou des Américains, l'Union européenne (l'UE) apparaît comme un *soft power*. Elle a mis du temps à émerger sur la scène centre-asiatique et a longtemps délégué la promotion de ses intérêts à certains pays membres, en particulier l'Allemagne. Depuis la seconde moitié des années 2000, l'UE a toutefois gagné en visibilité et en influence : sa politique étrangère commune s'est structurée et l'Asie centrale est considérée comme un théâtre parmi d'autres dans lequel l'UE peut se construire un rôle spécifique. En outre, l'UE, en tant qu'entité, est le principal partenaire commercial de la région centre-asiatique, représentant environ un tiers de l'ensemble de son commerce extérieur pour un total de 21 milliards d'euros en 2010⁴. Malgré ce poids économique croissant, l'UE reste désavantagée par son absence d'unité politique et les contradictions inhérentes à ses différents acteurs. Pourtant, les régimes centre-asiatiques la valorisent comme contrepoids aux Etats-Unis, considérés trop ambigus géopolitiquement ; et tant la

² A. Cooley, *Base Politics. Democratic Changes and the US Military Overseas*, Ithaca, Cornell University Press, 2008.

³ M. Fumagalli, "The United States and Central Asia", in E. Kavalski (dir), *The New Central Asia. The Regional Impact of International Actors*, Farnham, Ashgate, 2010, p. 177

⁴ Statistiques de l'Union européenne, <<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/>>

Russie que la Chine acceptent ce nouveau venu avec lesquels elles partagent des intérêts pragmatiques.

En Asie centrale, l'UE se fixe des objectifs ambitieux mais ses stratégies sont souvent trop générales et donc sans grande chance de succès. Diffuser des messages politiques de démocratisation sans couper les relations avec les gouvernements centre-asiatiques relève de l'équilibrisme, et la gestion d'agendas contradictoires – politique, sécuritaire et économique – brouille les cartes. Ce phénomène n'est pas propre à son partenariat avec l'Asie centrale, mais est plutôt un problème global de mise en place d'une politique étrangère commune. Trois éléments se concurrencent dans l'intérêt européen pour la région : la promotion des droits de l'homme, de la société civile et de la bonne gouvernance, qui font partie des fondamentaux de l'UE en tant que puissance normative ; l'émergence d'intérêts économiques et tout particulièrement gaziers avec l'espoir de faire adhérer le Turkménistan au *Southern Corridor* ; l'engagement en Afghanistan qui nécessite d'utiliser le territoire centre-asiatique comme base et zone de transit.

Dans la pratique, ces objectifs revêtent des logiques contradictoires. Ainsi, le désir européen de diversifier les voies d'exportation gazière, afin d'affaiblir la dépendance à la Russie, a conduit à un soudain relâchement des pressions politiques de l'UE sur le Turkménistan. La perspective de voir le pays participer au *Southern Corridor*, pourtant dans les modestes proportions de 10 milliards de mètres cube par an, a contribué à atténuer les critiques européennes en matière de droits de l'homme et de bonne gouvernance. En outre, les gouvernements centre-asiatiques participants au NDN, et au premier chef sa pièce-maîtresse qu'est l'Ouzbékistan, ont réclamé en compensation une mise en sourdine des critiques occidentales sur leur régime. L'UE n'a donc pas réussi à faire entendre sa voix face à l'OTAN et s'est trouvée en partie paralysée par cette logique centrée sur la sécurité, d'autant plus paradoxale que les Etats centre-asiatiques sont les premiers à avoir besoin d'un Afghanistan stable pour leur propre équilibre intérieur. On peut également s'interroger

sur la pertinence de l'agenda économique de l'UE. Si la volonté de diversifier les voies d'approvisionnement énergétique est légitime, elle ne suffit pas à doter soudainement le Turkménistan d'un statut particulier. Les économies centre-asiatiques ont besoin des investissements et du savoir-faire européen plus que l'Europe n'a besoin de leurs ressources.

Par ailleurs, alors que l'UE veut se dissocier des autres acteurs internationaux en attachant une importance particulière à la sécurité humaine et au binôme développement/sécurité, sa capacité réelle de s'imposer en Asie centrale est faible. Elle n'a pas de solution à proposer aux déstabilisations croissantes du Kirghizstan, au nouvel activisme islamique au Tadjikistan, ne peut pas aider l'Ouzbékistan à envisager son avenir une fois Islam Karimov disparu, n'a pas réussi à encourager la coopération régionale, si ce n'est dans le cadre de la « Water Initiative », où les cinq pays ont accepté de se rencontrer. Les autres acteurs internationaux ne peuvent non plus répondre à ces défis, mais l'UE considère qu'ils font partie de sa mission dans la région. Plus ambitieuse, elle est donc également davantage critiquée pour ses échecs.

L'UE doit donc avancer les cartes qui font sa force. Elle bénéficie d'un grand prestige en Asie centrale en termes de culture, de savoir-faire, de qualité de vie, et sa capacité à proposer une analyse plus nuancée des enjeux géopolitiques mondiaux que Washington lui donne des atouts non négligeables. Tout au long des années d'indépendance, les gouvernements centre-asiatiques sont devenus conscients de la différence entre sphères d'influence et logiques synergiques : leurs intérêts résident dans la multiplication des alliances avec des partenaires qui se spécialisent dans certains secteurs et acceptent, ou même coordonnent leur présence avec les autres acteurs. En misant sur un développement de long terme et en se concentrant sur le lien sécurité/développement, l'Europe peut probablement influencer positivement la transformation des sociétés centre-asiatiques.

***Sébastien Peyrouse, chercheur associé à l'IRIS,
auteur avec Marlène Laruelle de *L'Asie centrale à l'aune de la mondialisation*, Belin, 2010**