



HAL
open science

L'impact de la crise ukrainienne en Asie centrale : quelle évolution depuis 2014 ?

Olivier Ferrando

► **To cite this version:**

Olivier Ferrando. L'impact de la crise ukrainienne en Asie centrale : quelle évolution depuis 2014 ?. Les Études du CERI, 2019, 241-242, pp.38 - 43. hal-03393720

HAL Id: hal-03393720

<https://sciencespo.hal.science/hal-03393720>

Submitted on 21 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'impact de la crise ukrainienne en Asie centrale : quelle évolution depuis 2014 ?

Olivier Ferrando

Le 10 mars 2015, le ministre britannique des Affaires étrangères, Philip Hammond, déclarait : « les agissements du président Poutine [en Ukraine] [...] minent fondamentalement la sécurité des nations souveraines », faisant ainsi écho aux préoccupations des voisins de la Russie et à l'opinion des pays occidentaux sur la récente annexion de la Crimée et l'ingérence russe à l'est de l'Ukraine. En effet, en gagnant des positions stratégiques sur la mer Noire et en renforçant sa popularité à domicile, Vladimir Poutine « pourrait s'aliéner l'autre partie de son étranger proche traditionnel », désormais traversé par un sentiment d'inquiétude et de réserve vis-à-vis de la Russie¹. Quatre ans après l'annexion russe de la Crimée, que peut-on dire de l'impact de la crise régionale ukrainienne sur les relations entre la Russie et l'Asie centrale ?

2014 : l'année de toutes les craintes

L'ingérence russe en Ukraine a eu pour effet immédiat de raviver les tensions interethniques en Asie centrale et l'existence – réelle ou fantasmée – de projets séparatistes, notamment au Kazakhstan. L'attitude du Kremlin incitait en effet à réfléchir sur la menace que représentait le revirement de sa politique étrangère, désormais fondée sur le droit et le devoir de protéger les Russes de l'étranger contre un pouvoir violent et illégitime.

Au Kazakhstan, l'annexion de la péninsule de Crimée a écorné l'image d'une Russie perçue jusqu'alors comme un partenaire fiable et prévisible, et a ravivé les craintes du séparatisme. Le nord du pays, où se concentre précisément la population russe, a pu être présenté en 2014 comme la prochaine cible potentielle du président Poutine². La minorité russe compte pour 23,7 % de la population nationale, mais cette proportion s'élève à 50,4 % pour la province du Nord-Kazakhstan, frontalière de la Russie³. Pourtant, la répétition du scénario criméen y reste à ce jour peu probable. Le nord du Kazakhstan n'a pas la même importance symbolique et stratégique que la Crimée pour la Russie et sa population. De plus, à la différence de Kiev qui a connu des tensions récurrentes avec Moscou depuis la « révolution orange », Astana a toujours pris soin d'entretenir des relations de bon voisinage avec la Russie. Si des associations de la société civile ont pu promouvoir par le passé un rattachement à la Russie des populations russophones du nord du Kazakhstan, il n'existe

¹ Bayram Balci, « In taking Crimea, Putin will lose Central Asia and the Caucasus », *Foreign Policy Journal*, 24 mars 2014.

² P. Stronski, « Kazakhstan at twenty-five: Stable but tense », Carnegie Endowment for International Peace, 4 février 2016, p. 2.

³ Données du dernier recensement de population de 2009. Cinq des sept régions administratives frontalières de la Russie abritaient une minorité russe supérieure à 30 % de la population régionale: Akmolinsk (35,8 %), Pavlodar (38,8 %), Kazakhstan oriental (40,2 %), Kostanaï (43,0 %) et Nord-Kazakhstan (50,4 %).

plus aujourd'hui d'organisation soutenant un processus séparatiste⁴. Enfin, d'un point de vue géopolitique, contrairement à l'Ukraine, la signature d'un accord d'association avec l'Union européenne n'est pas d'actualité pour le Kazakhstan, pas plus qu'un projet d'intégration à l'OTAN, tous deux perçus comme une menace par le Kremlin.

Ce qui importait en 2014 n'était pas la probabilité qu'un scénario ukrainien se reproduise en Asie centrale, mais plutôt les conséquences politiques concrètes de la révolution de Maïdan et la manière dont les décideurs centrasiatiques appréhendaient les événements en Ukraine. La crise a été avant tout perçue en Asie centrale par le prisme de l'instabilité interne et du risque de menace à l'ordre public. Et les mesures prises pour éviter un tel scénario ne se sont pas fait attendre. Dès 2014, deux amendements ont été introduits dans le Code pénal du Kazakhstan, le premier renforçant les peines pour séparatisme, le second sanctionnant la diffusion de rumeurs et de fausses informations. C'est sur la base de ces nouvelles dispositions juridiques qu'un jeune blogueur de la région du Kazakhstan oriental fut arrêté et condamné en novembre 2015 à cinq ans de prison pour avoir sondé les habitants de sa ville sur la crise ukrainienne⁵. Cette préoccupation a également été perceptible dans la nomination en octobre 2014 d'Imangali Tasmagambetov, ancien maire d'Almaty puis d'Astana, à la tête du ministère de la Défense, afin de mener à bien la réforme des forces armées nationales.

Si la politique intérieure du Kazakhstan a reflété en 2014 un sentiment d'urgence face à la crise ukrainienne, sa politique étrangère s'est avérée beaucoup plus prudente. A l'image de celle des autres pays d'Asie centrale, la réaction du Kazakhstan à l'annexion de la Crimée a été relativement ambiguë. De manière générale, les déclarations officielles, y compris les discours du président Nazarbaïev, ont insisté sur la nécessité de respecter le droit international, l'intégrité territoriale et la souveraineté des Etats. Appelant à une solution pacifique et politique, le Kazakhstan a même proposé ses services de médiateur dans le conflit. Pourtant, le communiqué officiel du ministère des Affaires étrangères sur le référendum en Crimée a été plus équivoque. Qualifiant la consultation organisée par la Russie comme « la libre expression de la volonté des habitants de la République autonome », Astana a reconnu de fait à la Russie le droit de protéger ses ressortissants (et ses intérêts nationaux) en Ukraine. Face à la colère du gouvernement ukrainien, le Kazakhstan a été contraint de clarifier sa position, affirmant ne pas reconnaître le référendum ni l'annexion, mais simplement le fait qu'il était probable qu'une majorité de Criméens souhaitaient, pour diverses raisons, rejoindre la Russie. S'efforçant de paraître le plus neutre possible, le Kazakhstan a ainsi développé une approche qualifiée de « politique de neutralité positive », caractérisée par un soutien prudent à Moscou, tout en maintenant des relations avec l'Ukraine⁶. Astana a pris soin d'esquiver les

⁴ M. Laruelle, « Why no Kazakh Novorossiia? Kazakhstan's Russian minority in a post-Crimea world », *Problems of Post-Communism*, Vol. 65, n° 1, 2018, pp. 71-74; A. C. Diener, « Assessing potential Russian irredentism and separatism in Kazakhstan's northern oblasts », *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 56, n° 5, 2015, p. 477.

⁵ K. Toguzbaev, « V Riddere osuzhden blogger po delu o prizyvah k separatizmu » [A Ridder un blogueur condamné pour incitation au séparatisme], Radio Azzatyk, 18 novembre 2015.

⁶ V. Axyonova, « From a security community to a post-Ukraine uncertainty: Security actors and security perceptions in Kazakhstan and Belarus », Hurford Foundation-Carnegie Endowment for International Peace, 2015, p. 6.

questions sensibles telles que la situation à l'est de l'Ukraine ou la reconnaissance du nouveau statut de la Crimée. Lors du vote de la résolution 68/262 de l'Assemblée générale des Nations unies réaffirmant l'intégrité territoriale de l'Ukraine, le 27 mars 2014, le Kazakhstan et l'Ouzbékistan s'abstinrent (tandis que la Russie, le Bélarus et l'Arménie votaient contre). Soucieux de ne froisser ni la Russie ni l'Ukraine, le Tadjikistan, le Turkménistan, le Kirghizstan et l'Azerbaïdjan préférèrent ne pas prendre part au vote.

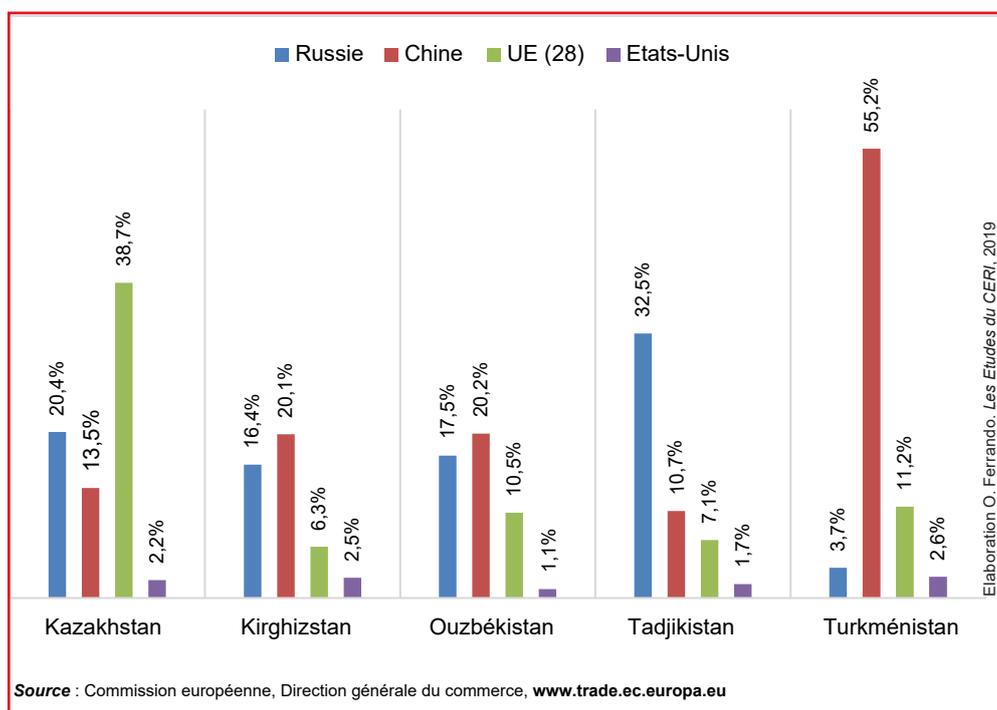
L'évolution des relations entre la Russie et l'Asie centrale depuis 2014

Outre la crainte suscitée d'une répétition du scénario ukrainien au Kazakhstan, la crise a eu un impact retentissant sur le processus d'intégration régionale eurasiatique. En effet, si la naissance d'une union douanière entre la Russie, le Bélarus et le Kazakhstan remonte à 2010, c'est précisément en 2014 que ces trois pays signèrent la création de l'Union économique eurasiatique (UEE) à Astana, rapidement rejoints par l'Arménie et le Kirghizstan. Or la première conséquence de la crise fut le refus de l'Ukraine d'adhérer à cette Union, alors qu'elle était censée en être l'un des membres fondateurs. Compte tenu de sa taille, de son poids démographique et de sa capacité économique, sa participation à l'UEE aurait permis d'équilibrer l'hégémonie russe et de donner une légitimité claire au projet d'intégration. Sans l'Ukraine, l'UEE risquait d'être perçue comme un instrument géopolitique visant à consolider l'influence de la Russie sur son étranger proche. Sur ce point, trois des cinq Républiques d'Asie centrale pouvaient se sentir particulièrement vulnérables du fait de la présence, sur leur sol, de l'armée russe : c'est le cas du Tadjikistan, qui abrite la 201^e division de l'armée russe, 7 500 soldats représentant le plus gros contingent militaire russe à l'étranger, du Kirghizstan avec la base aérienne de Kant qui abrite depuis 2003, et au moins jusqu'en 2027, la 5^e armée de l'air des forces aériennes russes, et du Kazakhstan, où le bail du centre spatial de Baïkonour court jusqu'en 2050. La nouvelle doctrine militaire du Kazakhstan, décrétée en 2017, a entériné la recherche d'une nouvelle stratégie de défense face à un environnement changeant. A la différence de la doctrine de 2011, qui ciblait la lutte contre l'extrémisme et le terrorisme, le texte de 2017 a introduit le concept de « guerre hybride » définie comme « les moyens d'atteindre les objectifs politiques et stratégiques d'une force militaire intégrée via des moyens non militaires, ainsi que le recours au potentiel d'autres Etats, d'organisations terroristes et extrémistes et de mouvements séparatistes pour déstabiliser la situation sur le territoire national », une référence éloquent mais tacite du type d'opérations à l'œuvre à l'est de l'Ukraine⁷.

Un second effet négatif de la crise ukrainienne fut le refus du Kazakhstan d'aller au-delà d'une simple intégration économique. Lors des négociations qui précédèrent le lancement de l'UEE le 29 mai 2014, le Kazakhstan rejeta l'inclusion de toute structure politique, s'opposant ainsi au souhait de la Russie. Une assemblée interparlementaire, comme celles qui existent dans de nombreuses organisations interétatiques, ne put voir le jour au sein de l'UEE en raison du blocage du Kazakhstan. Dans son « Concept de politique étrangère pour la période 2014-2020 »,

⁷ A. Gussarova, « Kazakhstan adopts new military doctrine », *Eurasia Daily Monitor Volume*, 23 octobre 2017, Vol. 14, n° 134.

Figure 1
Partenaires commerciaux des Etats d'Asie centrale
(en % du total des échanges), 2017



le ministère des Affaires étrangères du Kazakhstan souligne d'ailleurs le fait que « l'intégration économique eurasiatique doit reposer sur des principes tels que l'inviolabilité de la souveraineté politique et le bénéfice mutuel »⁸.

Malgré la création d'un espace économique unique garantissant la libre circulation des biens, des capitaux, des services et des personnes, la Russie n'a pas réussi à reprendre sa position dominante dans les échanges commerciaux avec les pays membres de l'UEE, notamment avec le Kazakhstan dont le premier partenaire en 2017 était l'Union européenne (38,7 % des transactions) devant la Russie (20,4 %) et la Chine (13,5 %). Cela est également le cas du Kirghizstan, dont 20,1 % des échanges étaient assurés en 2017 avec la Chine et 16,4 % avec la Russie (Figure 1). Cette perte d'influence économique peut s'expliquer par une combinaison de facteurs qui ont mis l'économie russe en difficulté : l'absence de réformes structurelles et la chute des prix du pétrole, mais également les sanctions occidentales imposées à la Russie en réponse à l'annexion de la Crimée.

Ces dernières ont eu des répercussions importantes non seulement sur l'économie russe, mais aussi sur les partenaires régionaux de la Russie. C'est notamment le cas du Tadjikistan, pays le plus pauvre d'Asie centrale, qui en est largement dépendant : il détenait en 2008 le record mondial de transferts de fonds par rapport à son PIB (49,3 %). Ces transferts ont

⁸ The Ministry of Foreign Affairs. Republic of Kazakhstan, « Foreign policy concept for 2014-2020. Republic of Kazakhstan », 29 janvier 2014.

chuté à 26,9 % en 2016 avant de remonter à 31,6 % en 2017⁹. La dépréciation en 2014 du rouble russe de 45 % par rapport au dollar a également mis les monnaies locales de la région sous pression, entraînant des mouvements d'inflation. La Banque nationale du Kazakhstan a ainsi été contrainte de dévaluer de 19 % sa monnaie nationale en février 2014, et à nouveau de 33 % en août 2015 afin d'entrer dans un régime de changes flottants désormais déterminés par le marché.

Autre conséquence de la récession russe sur la construction eurasiatique : l'incapacité de la Russie à tenir ses engagements financiers. Avant la crise ukrainienne, Moscou avait annoncé allouer jusqu'à 1,2 milliard de dollars pour permettre une intégration plus rapide du Kirghizstan dans l'UEE par la création du Fonds de développement russo-kirghize (FDRK) destiné à promouvoir la modernisation de l'économie kirghize et à la mise aux normes de ses installations frontalières. En 2018, 200 millions de dollars seulement avaient pu être déboursés au titre de subvention pour la construction d'infrastructures, et 226 millions de dollars pour le lancement du FDRK, soit le tiers des fonds annoncés¹⁰.

Les contre-sanctions adoptées en retour par la Russie contre les pays occidentaux ont également fragilisé les relations avec les autres membres de l'UEE. C'est le cas des sanctions qui ont frappé les importations de produits alimentaires de l'Union européenne et de la restauration de contrôles aux frontières, y compris avec ses voisins de l'UEE. Le Kazakhstan et le Bélarus ont refusé de soutenir cette politique pour éviter une escalade du conflit, mais aussi pour des raisons purement économiques, dans la mesure où il s'agissait d'actions unilatérales de Moscou utilisant des mesures non tarifaires – par exemple des réglementations sanitaires. Les sanctions alimentaires imposées à l'Union européenne ont entraîné une dérégulation du fonctionnement de l'UEE favorisant notamment le développement d'activités de contrebande entre l'Union européenne et la Russie via les autres Etats membres de l'UEE¹¹.

L'évolution des relations entre la Russie et les Républiques d'Asie centrale transparait enfin dans la position de ces dernières lors du vote des quatre résolutions successives de l'Assemblée générale des Nations unies sur la situation en Ukraine entre 2014 et 2018. Comme nous l'avons vu, la prudence avait été de rigueur en mars 2014. Ce n'était plus le cas en décembre 2016 lors du vote de la résolution sur la situation des droits de l'homme en Crimée qualifiant la Russie de puissance occupante et lui enjoignant de respecter une série de clauses du droit international : le Kazakhstan et l'Ouzbékistan (qui s'étaient abstenus en 2014) s'associèrent à la Russie, au Bélarus et à l'Arménie pour voter contre la résolution, tandis que le Kirghizstan et le Tadjikistan (qui n'avaient pas participé au vote en 2014) furent bien présents cette fois-ci, mais s'abstinrent. Que dire du vote, en décembre 2017, d'une nouvelle résolution sur la situation des droits de l'homme en Crimée, tenant compte de la décision de la Cour internationale de justice (*Ukraine c. Fédération de Russie*), qui vit tous les pays d'Asie centrale (à l'exception du Turkménistan) s'associer au trio Russie-Bélarus-

⁹ Données économiques de la Réserve fédérale (Fed) de Saint-Louis.

¹⁰ A.-S. Gast, « Kyrgyzstan and the EEU : A partnership with obstacles », *Policy Brief*, n° 45, Académie de l'OSCE, Bichkek, janvier 2018, p. 8.

¹¹ A. Libman, « Ukrainian crisis, economic crisis in Russia and the Eurasian Economic Union », *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*, 2015, p. 6.

Arménie dans leur opposition au vote ? La dernière résolution a été votée le 17 décembre 2018 à l'issue de la crise du détroit de Kertch marquant une nouvelle étape dans la démonstration de force de la Russie face à l'Ukraine¹². Timidement intitulée « Problème de militarisation de la Crimée et de certaines parties de la mer Noire et de la mer d'Azov », la résolution condamne la construction du pont du détroit de Kertch qui facilite la militarisation de la péninsule de Crimée mais également la violation de la liberté de navigation dans la mer Noire, la mer d'Azov et le détroit de Kertch, conformément au droit international applicable. Soucieux de ne pas témoigner un soutien inconditionnel à la Russie dans cette nouvelle violation de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, sur son territoire maritime cette fois-ci, le Kazakhstan et le Kirghizstan se sont abstenus, tandis que l'Ouzbékistan a étonnamment voté contre la résolution. Si la Russie semble avoir perdu son *leadership* économique auprès des pays d'Asie centrale, et ce malgré la création de l'Union eurasiennne, elle semble encore disposer de relais puissants au sein des élites nationales centrasiatiques et bénéficier de leur appui politique.

¹² Voir l'introduction d'A. de Tinguy et le chapitre d'A. Daubenton dans ce volume.

Pour citer ce chapitre : Olivier Ferrando, « L'impact de la crise ukrainienne en Asie centrale : quelle évolution depuis 2014 ? », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n° 241-242, février 2019 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].