



HAL
open science

Les politiques étrangères d'Arménie, de Géorgie et du Kazakhstan : les limites d'une " transition dans la transition "

Gaïdz Minassian, Gilles Leboucher

► **To cite this version:**

Gaïdz Minassian, Gilles Leboucher. Les politiques étrangères d'Arménie, de Géorgie et du Kazakhstan : les limites d'une " transition dans la transition ". Les études du Centre d'études et de recherches internationales, Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI), 2020, pp.22 - 26. hal-03579292

HAL Id: hal-03579292

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03579292>

Submitted on 18 Feb 2022

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.

Les politiques étrangères d'Arménie, de Géorgie et du Kazakhstan : les limites d'une « transition dans la transition » *par Gaidz Minassian*

Près de trois décennies après la chute de l'URSS, les Républiques postsoviétiques veillent à toujours s'affirmer comme des Etats indépendants soucieux de renforcer leur souveraineté dans leur espace régional, et leur intégration dans la mondialisation.

Trois d'entre elles, l'Arménie, la Géorgie et le Kazakhstan ont, dès les années 1990, érigé des modèles de souveraineté différents : le modèle russe de l'Etat garnison pour l'Arménie ; le modèle polonais de l'Etat atlantiste pour la Géorgie ; le modèle centre-asiatique de l'Etat traditionnel pour le Kazakhstan¹. Ces modèles se sont bâtis dans le contexte d'une diplomatie russe affaiblie et de nuisance, d'une diplomatie américaine « hyperpuissante » et d'une poussée de mondialisation qui par nature contrarie la souveraineté des Etats. Qu'en est-il aujourd'hui des politiques étrangères menées par ces trois Etats, alors que l'ordre mondial est marqué par un reflux de l'Amérique de Donald Trump, le projet chinois de routes de la soie, une crise structurelle de l'Union européenne et une avancée stratégique de la Russie sur son pourtour méridional, de la mer Noire (Ukraine-Crimée) à l'Asie centrale via le Proche-Orient (Syrie) ? Tiennent-ils compte de ce rééquilibrage géopolitique maladroitement qualifié de « nouvelle guerre froide » entre le camp démocratique (Etats-Unis, Union européenne) et le camp autoritaire (Russie, Chine)² ? Au fil du temps, leurs politiques étrangères se sont complexifiées à la faveur d'« une transition dans leur transition postsoviétique » dont l'objectif est d'envisager d'autres modes de développement que l'alternative pro ou antirusse. Lancée en Géorgie dès 2012, puis en Arménie en 2018 et enfin au Kazakhstan en 2019, cette mutation des diplomaties se fonde sur trois dynamiques : un nouveau regard sur leur souveraineté, une mutation des régimes et une diplomatie de la diversification.

Les Etats portent un regard nouveau sur leur souveraineté

Une nouvelle approche de leur souveraineté impacte doublement la politique étrangère de ces trois Etats. D'une part, ils considèrent que c'est par un renforcement de leur sécurité et intégration nationale qu'elle gagnera en épaisseur et en cohésion. Ils se recentrent sur la recherche d'un contrat social entre pouvoir et société et sur la volonté de régler en priorité les problèmes domestiques et de développement. En Géorgie, le pouvoir aux mains du parti Rêve géorgien depuis 2012 impose des réformes à une cadence moins brutale que l'ancien gouvernement proatlantiste de Mikheil Saakachvili. En Arménie, c'est l'inverse : le nouveau pouvoir, né de la « révolution de velours », veut accélérer le rythme des réformes pour élargir la marge de manœuvre de sa politique étrangère. Au Kazakhstan, c'est le *statu*

¹ J.-E. Lee, « Foreign policy formation of authoritarian States in Central Asia since 1991 », *The Korean Journal of International Studies*, Vol. 8, n° 1, juin 2010, pp. 33-71.

² S. Karaganov, « The new cold war and the emerging Greater Eurasia », *Journal of Eurasian Studies*, n° 9, 2018, pp. 85-93.

quo diplomatique, le régime veut se présenter sous les traits d'une « démocratie dirigiste » alors qu'il porte toujours les habits de l'Etat autoritaire³.

D'autre part, les trois régimes entendent faire respecter leur souveraineté en rééquilibrant leurs relations avec la Russie. La Géorgie maintient son objectif d'intégration à la communauté euroatlantique. En Arménie, le nouveau Premier ministre Nikol Pachinyan, leader de la « révolution de velours », s'est engagé à respecter les engagements diplomatiques de son pays aux côtés de la Russie. Au Kazakhstan, où la communauté russe représente le quart de la population, le président de la République Kassym-Jomart Tokayev, élu en 2019 après vingt-neuf ans de règne de Noursoultan Nazarbaïev, maintient son alliance avec Moscou, premier partenaire économique. Mais pour renforcer leur souveraineté, tous veulent rééquilibrer leurs relations avec la Russie, ce qui constitue l'un des points les plus sensibles et difficiles de leur politique étrangère. Lors du 49^e round de négociations qui a eu lieu le 10 octobre 2019 à Genève entre la Russie, la Géorgie, l'Ossétie du Sud, l'Abkhazie et les Etats-Unis sous l'égide de l'UE, l'OSCE et l'ONU, le dialogue est resté au point mort. Tbilissi a pour priorité le respect de son intégrité territoriale et la réinstallation des personnes déplacées. Moscou continue ses provocations, notamment en soutenant les scrutins locaux organisés à Tsinkhvali et à Soukhoumi. Mais pour la première fois depuis onze ans, les ministres des Affaires étrangères russe et géorgien, Sergueï Lavrov et Davit Zalkaliani, se sont rencontrés à New York en marge de l'Assemblée générale des Nations unies pour évoquer les problèmes de sécurité régionale – l'opposition accusant aussitôt le gouvernement géorgien de « collaborationnisme ». De son côté, l'Arménie compte sur la Russie, coprésidente du groupe de Minsk (avec la France et les Etats-Unis), pour que les autorités *de facto* de la République du Haut-Karabakh soient présentes autour de la table des négociations, alors que les pourparlers entre Erevan et Bakou sont dans une impasse. Au Kazakhstan, le régime fait comprendre à Moscou que l'Organisation du traité de sécurité collective et l'Union économique eurasiennne ne doivent en aucun cas servir d'instruments de domination de la Russie sur les autres membres, les principes d'égalité et de respect des souverainetés étant non négociables.

La transition de régimes présidentiels vers des régimes parlementaires

Alors que rien n'est réglé dans ces conflits postsoviétiques, la Géorgie, l'Arménie et le Kazakhstan ont ouvert chacun à leur façon une transition institutionnelle. Les trois Etats ont opté en faveur de régimes moins axés sur une seule personne (le président de la République) afin d'éviter toute déstabilisation du pouvoir en provenance de l'extérieur. En Géorgie, les réformes constitutionnelles successives ont conforté le passage d'un régime présidentiel à un régime parlementaire, elles ont également constitutionnalisé l'ancrage euroatlantique du pays (article 78 de la Constitution). Il y a à Tbilissi un consensus pro-occidental, mais le parti majoritaire, Rêve géorgien, dirigé par le milliardaire prorusse Bidzina Ivanichvili, cherche à tourner la page du clivant Saakachvili et à normaliser ses relations avec Moscou en multipliant

³ M. Kassen, « Understanding foreign policy strategies of Kazakhstan : A case study of the landlocked and transcontinental country », *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 31, n° 3-4, 2018, pp. 314-343.

les mesures d'apaisement. Pour ce faire, il « brouille la vision extérieure de la politique étrangère » du pays⁴ : tout en affichant un ancrage structurel pro-occidental, il renverse l'ordre des priorités. Dans les faits, le pouvoir privilégie les réformes économiques (4 %, 4,7 % et 4,6 % de croissance en 2017, 2018 et 2019)⁵ et multiplie les signes d'apaisement à l'égard de la Russie. En témoignent les rencontres régulières organisées depuis 2012 entre Zurab Abashidze, représentant spécial de la Géorgie auprès de la Russie, et Grigory Karassine, vice-ministre des Affaires étrangères russe, qui constituent un format parallèle aux GID, les Discussions internationales de Genève mises en place en 2008 sous le parrainage de l'UE, de l'ONU et de l'OSCE. Soutenue par l'oligarque Bidzina Ivanichvili, Salomé Zourabichvili, une ancienne diplomate française, a été élue à la présidence de la République en novembre 2018, dans l'espoir de raffermir les liens avec l'Union européenne tout en maintenant une politique de rapprochement avec Moscou. Conséquence de ce « brouillage » condamné par l'opposition, le rejet en novembre 2019 par le Parlement d'un projet de loi électorale qui aurait conforté la transition institutionnelle a fait descendre 20 000 personnes dans les rues de Tbilissi le 17 novembre 2019 : les manifestants exigeaient le départ de ce régime jugé prorusse, et des élections législatives anticipées, initialement prévues en octobre 2020.

En Arménie, l'enjeu de la « révolution de velours » est de sortir le pays de la transition postsoviétique sans toucher aux fondements de la politique étrangère. Un nouvel élan diplomatique a été donné en pleine révolution, lorsque l'Arménie a accueilli le XXVII^e sommet de la francophonie à Erevan en octobre 2018, et confirmé en juin 2019 quand pour la première fois depuis 1991, Erevan n'a pas voté contre une résolution défendue par la Géorgie sur le droit de retour des déplacés des conflits abkhaze et sud-ossète à l'Assemblée générale des Nations unies. Une joie de courte durée : le 15 novembre 2019, la diplomatie arménienne a renoué avec sa vieille habitude de voter aux côtés de la Russie lors d'un projet de résolution présenté à l'Assemblée générale de l'ONU sur le respect des droits de l'homme en Crimée. Nikol Pachinyan et Vladimir Poutine se sont déjà rencontrés près de dix fois depuis la chute de l'ancien régime à Erevan, et tous les signes d'un renforcement du partenariat stratégique et économique sont réunis pour donner une nouvelle impulsion aux relations bilatérales. L'Arménie, qui a connu une croissance de 3,5 %, 5,2 % et 6 % en 2017, 2018 et 2019, a envoyé un contingent de démineurs en Syrie, et Nikol Pachinyan a rappelé « qu'en aucun cas l'Arménie ne portera atteinte à la Russie car les deux Etats sont liés par un partenariat stratégique »⁶. L'invasion de la Syrie par la Turquie à l'automne 2019 a réveillé la menace panturque à Erevan et accéléré la modernisation des équipements de la base russe de Gyumri, en Arménie. Leur commerce bilatéral est à l'image de ce nouvel élan : il devrait dépasser le seuil des 2 milliards de dollars en 2019.

Au Kazakhstan, le défi pour le nouveau président est de parvenir à tourner la page de l'omnipotent Nazarbaïev qui, tout en laissant la place de chef de l'Etat à Kassym-Jomart Tokayev,

⁴ V. Huseynov « The foreign policy of post-soviet Georgia : Strategic idealism and the Russia challenge », *Caucasus International*, Vol. 5, n° 3, hiver 2015, pp. 117-131.

⁵ Source des données économiques citées dans ce chapitre : Fonds monétaire international (<https://www.imf.org/external/french/index.htm>).

⁶ « Armenian PM : Armenia can never cause harm to Russia », *News.am*, 19 novembre 2019 (<https://news.am/eng/news/545351.html>).

a réformé au préalable la Constitution en faveur d'un régime parlementaire. L'ancien président, qui aura 80 ans en 2020, n'a pas quitté la scène politique : il préside le Conseil national de sécurité et limite les prérogatives du chef de l'Etat (notamment en pesant sur les nominations à certains postes clés, dont les candidats sont au préalable soumis au président du Conseil national de sécurité). Il a mis en selle sa fille, Dariga Nazarbayeva, devenue présidente du Sénat (Chambre haute du Parlement) et évite ainsi une crise de succession en plein ralentissement de la croissance (3,3 %, 4,1 % et 3,8 % en 2017, 2018 et 2019 alors qu'elle était à deux chiffres jusqu'en 2014), les sanctions occidentales à l'encontre de la Russie ayant durement affecté l'économie kazakhe.

Une diplomatie de la diversification

Gagner davantage de légitimité internationale passe pour les trois Etats par une plus grande diversification de leur politique étrangère. La Géorgie entend retrouver son rôle de pivot régional, démonétisé depuis la guerre de 2008, tout en faisant de son intégration euroatlantique la priorité de sa diplomatie. Elle fait son possible pour être intégrée à l'OTAN en dépit des réticences de plusieurs pays membres, dont la France et l'Allemagne, soucieuses de ménager la Russie pour laquelle toute nouvelle adhésion à l'Alliance continue à constituer une ligne rouge. En attendant sa pleine adhésion à l'OTAN, elle tient à un statut particulier auprès de l'Alliance mais aussi de l'Union européenne, avec laquelle elle a signé un accord d'association et qui est son premier partenaire commercial, pour franchir un nouveau cap dans l'intégration européenne⁷. Le régime géorgien place par ailleurs de grands espoirs dans les projets chinois de routes de la soie et le développement du corridor Nord-Sud avec la Chine, l'Iran et l'Arménie.

Membre de l'UEE et signataire du Partenariat global et renforcé avec l'UE, l'Arménie a un statut unique dans les relations entre Bruxelles et Moscou dont elle entend tirer profit. Inspirée par le modèle de Singapour, elle cherche à mettre l'accent sur le développement des nouvelles technologies et la lutte contre la corruption, en se présentant sous les traits d'une nation globale mondialisée, forte d'une diaspora de 7 millions de personnes sur 10 millions d'Arméniens dans le monde. Frappée par un blocus turco-azéri depuis la guerre du Haut-Karabakh, elle espère se désenclaver au nord grâce à la normalisation des relations russo-géorgiennes, et au sud grâce à l'intégration de l'Iran et aux investissements chinois dans le marché eurasiatique. Cette « Nouvelle Arménie », comme l'appelle Nikol Pachinyan, a été élue au Conseil des droits de l'homme de l'ONU à Genève pour une durée de trois ans à compter de janvier 2020.

De son côté le Kazakhstan tient à devenir l'épicentre de l'Eurasie entre la Russie et la Chine, mais aussi à trouver sa place stratégique sur l'axe Nord-Sud, le développement de la route fluviale Ob-Irtysh lui assurant un statut de puissance maritime entre l'Europe et l'Asie à partir de l'Arctique⁸. Noursoultan, nouveau nom de la capitale – en référence au prénom de l'ancien

⁷ Voir S. Zourabichvili, « L'Europe de demain aura besoin de tous, de la Grande-Bretagne à la Géorgie », *Le Monde*, 9 avril 2019.

⁸ T. Kenderdine, « Kazakhstan as an arctic State and a maritime power », The Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program Joint Center, 23 janvier 2019 (<https://cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13554-kazakhstan-as-an-arctic-state-and-a-maritime-power.html>).

président Nazarbaïev – a pour ambition de s'autonomiser du couple russo-chinois en renforçant le partenariat avec les Etats-Unis conformément au protocole d'accord signé avec ceux-ci en 2017⁹. Signes de son autonomie diplomatique, le Sénat kazakh a approuvé en avril 2018 l'accord qui confirme l'utilisation par les Etats-Unis des ports kazakhs de la Caspienne (Aktau et Kuryk) pour l'acheminement de marchandises et d'équipements vers leurs bases en Afghanistan¹⁰; le Kazakhstan, qui avait assuré en 2010 la présidence pour un an de l'OSCE, a été élu au Conseil de sécurité des Nations unies pour la période 2017-2018 ; par ailleurs, le régime a autorisé en 2019 plusieurs manifestations antichinoises dans les principales villes du pays en soutien aux musulmans ouïgours et kazakhs du Xinjiang – où vivent près d'1,5 million d'habitants d'origine kazakhe – persécutés par le régime chinois¹¹.

*
* *
*

La Géorgie, l'Arménie et le Kazakhstan ont eu depuis 1991 des trajectoires différentes. Aujourd'hui, la transition de leurs politiques étrangères est obérée par des facteurs à la fois internes et externes. Tous trois sont face à un dilemme : comment la politique de résilience de la Géorgie peut-elle lui permettre de normaliser sa relation avec la Russie tout en insistant sur son ancrage euroatlantique ? Comment l'Arménie entend-elle sortir du postsoviétisme tout en renforçant sa diplomatie avec la Russie, elle-même en pleine réassurance stratégique néoimpériale ? Comment le Kazakhstan peut-il maintenir un équilibre stratégique entre la Russie, la Chine et les Etats-Unis tout en cherchant à tourner la page Nazarbaïev ? De surcroît, tous trois sont dans une situation politique qui complique la lisibilité de leur politique étrangère : en Géorgie et au Kazakhstan, les hommes forts du régime sont à l'arrière-plan de la scène politique ; en Arménie, nombre d'observateurs s'interrogent sur la personnalité attachante mais ambiguë du Premier ministre¹². Enfin, le contexte international pèse sur leurs projets. Le désengagement américain des affaires mondiales est synonyme d'incertitude : il compromet la volonté de diversification diplomatique des trois Etats et témoigne des limites de leur transition stratégique.

⁹ D. Suslov, « New US Eurasian strategy and Central Asia », *Russia in Global Affairs*, 22 mai 2018 (<https://eng.globalaffairs.ru/book/New-US-Eurasian-Strategy-and-Central-Asia-19567>).

¹⁰ N. Aliyev, « U.S.-Kazakhstan transit agreement faces challenges from Russia », The Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program Joint Center, 20 septembre 2018 (<https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13534-us-kazakhstan-transit-agreement-faces-challenges-from-russia.html>).

¹¹ T. Umarov, « What's behind protests against China in Kazakhstan ? », Carnegie Moscow Center, 30 octobre 2019 (<https://carnegie.ru/commentary/80229>).

¹² A. Shirinyan, « Armenia's foreign policy balancing in an age of uncertainty », Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, mars 2019 (<https://www.chathamhouse.org/publication/armenia-s-foreign-policy-balancing-age-uncertainty>).

Pour citer cet article : Gaïdz Minassian, « Les politiques étrangères d'Arménie, de Géorgie et du Kazakhstan : les limites d'une "transition dans la transition" », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 247-248, février 2020 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].