

**IFEAC**



**INSTITUT FRANÇAIS D'ÉTUDES SUR L'ASIE CENTRALE  
ФРАНЦУЗСКИЙ ИНСТИТУТ ИССЛЕДОВАНИЙ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ  
FRENCH INSTITUTE FOR CENTRAL ASIAN STUDIES**

**WORKING PAPER N° 49**

# LA STRATEGIE DE POLITIQUE ETRANGERE DES PETITS ETATS : LE CAS DU KIRGHIZSTAN

## SMALL STATES FOREIGN POLICY STRATEGY: THE CASE OF KYRGYZSTAN

Aleksandra BOLONINA<sup>1</sup>

Centre Thucydide : recherche en relations internationales

Université Paris 2 Panthéon-Assas

Les études de la politique régionale en Asie centrale se heurtent assez souvent au cliché d'un « nouveau Grand jeu régional »<sup>2</sup> qui se déploierait dans cet espace, représentant les grandes puissances, en l'occurrence la Russie et la Chine, comme des rivaux voués à la confrontation du fait du croisement de leurs intérêts nationaux dans la région. Cependant, cette image qui fait référence à la rivalité entre l'Empire russe et l'Empire britannique au XIXe siècle propose une grille de lecture simplificatrice voire réductrice. D'une part, elle a tendance à surestimer l'importance que représente l'Asie centrale pour ces Etats et, par extension, les risques que ces grandes puissances sont prêtes à prendre pour défendre et élargir, mais aussi financer leur présence dans la région. D'autre part, nous pouvons constater que ce schéma, tout en soulignant le poids politique des acteurs extérieurs, diminue l'*agency/actorness* des États de la région.

Cette représentation est en partie conditionnée par une longue période de prépondérance des études réalistes classiques en relations internationales dont l'analyse des rapports entre les divers acteurs s'articule autour de la notion de puissance.<sup>3</sup> Comme le constate E. Carr, l'un des précurseurs de ce courant, « la politique est, dans un certain sens, toujours politique de puissance »<sup>4</sup>. Dans cette optique, la puissance est considérée comme un attribut qui confère l'*agency*, qui fait d'un Etat un acteur effectif du système international. Dès lors, l'analyse en relations internationales a durant longtemps eu pour objet principal les grandes puissances qui

---

<sup>1</sup> [alexandrleo@gmail.com](mailto:alexandrleo@gmail.com)

<sup>2</sup> Initialement, c'est R. Kipling qui forgea l'image du Grand jeu régional dans son roman *Kim* (1901).

<sup>3</sup> Barthélémy Courmont, Valérie Niquet, Bastien Nivet, « Quelle évolution de la notion de puissance et de ses modes d'action à l'horizon 2030, appliquée aux États-Unis, à l'Europe et à la Chine ? », Etude réalisée pour le compte de la Délégation aux Affaires Stratégiques selon la procédure du marché public passé selon une procédure adaptée n°2004/007, 2004 [En ligne] Accessible à : [https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2014/11/2004\\_puissance.pdf](https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2014/11/2004_puissance.pdf)

<sup>4</sup> Dario Batistella, Jérémie Cornut, Elie Baranets, *Théories des relations internationales*, Presses de SciencePo, 6<sup>ème</sup> édition mise à jour, 2019.

structurent ce système, sous forme d'un équilibre des puissances (« si théorie de la politique internationale il doit y avoir, c'est bien la théorie de l'équilibre des puissances »<sup>5</sup>), et définissent les règles du jeu auxquelles se conforment tous les autres acteurs. Cette approche nous rappelle par ailleurs l'adage de Thucydide selon lequel « les forts font ce qu'ils veulent alors que les faibles acceptent ce qu'ils doivent ». <sup>6</sup> En découle une distinction entre les acteurs déterminants (« les grandes puissances ») et les acteurs, que l'on peut définir négativement, comme moins ou non puissants. Ces derniers sont ainsi fréquemment représentés en tant que « sphères » ou « zones » d'influence, l'« arrière-cour » (*backyard*) ou le « ventre mou » (en parlant notamment de l'Asie centrale par rapport à la Russie) des grandes puissances.

Contrairement à ces représentations, cet article de recherche vise à réhabiliter et à mettre en lumière l'*agency* des « petits États » qui se trouvent dans l'ombre du jeu des grandes puissances et, par corollaire, qui sont cantonnés à la périphérie des études sur le système international. Nous allons nous pencher sur le cas du Kirghizstan et nous interroger sur les stratégies qu'il élabore afin de préserver son indépendance en matière de choix de politique étrangère.

Cet article de recherche s'inscrit dans la continuité des développements théoriques présentés à l'occasion de la conférence *Eurasian Insights* (EISCAS) qui a eu lieu à Gand les 22-24 septembre 2021 et a pour ambition d'intégrer les résultats de l'enquête de terrain menée à l'occasion d'un séjour de recherche au Kirghizstan en octobre-novembre 2021. Dans le cadre des entretiens directs et semi-directs, nous avons eu l'occasion de recueillir les témoignages et l'expertise des professionnels du domaine économique et politique, mais aussi des chercheurs et des journalistes. L'objectif principal de l'enquête consistait à évaluer la coopération du Kirghizstan avec les acteurs extérieurs, tels que la Russie et la Chine, selon les canaux bilatéraux mais aussi dans le cadre des initiatives multilatérales, comme l'Union économique eurasiatique (UEEA) et le projet *Belt and Road* (BRI). Le questionnaire visait ainsi à découvrir les avantages et les inconvénients de ces multiples formats de coopération, du point de vue des acteurs liés ou non à la prise des décisions politiques au Kirghizstan. Par ailleurs, un bloc des questions à part avait pour objet la problématique de la coopération intrarégionale centrasiatique et ses perspectives, notamment dans le contexte de l'engagement actif des États extérieurs au poids politique important.

---

<sup>5</sup> Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Waveland Pr Inc, 2010, p. 126.

<sup>6</sup> Dario Battistella, *Théorie des relations internationales*, Les Presses de Science Po, 6<sup>ème</sup> édition, p. 159.

Dans cet article, nous allons tout d'abord clarifier la notion même de « petits États ». Ensuite, en nous appuyant sur une enquête de terrain, nous allons démontrer que l'ouverture accompagnée d'un pragmatisme politique s'avère un choix naturel pour les États comme le Kirghizstan. Puis nous nous pencherons sur les moyens qui permettent au Kirghizstan d'élargir sa marge de manœuvre et sur la mise en pratique de sa politique multivectorielle, pour mettre finalement en lumière les risques qu'elle implique.

### **La définition de « petits États »**

La définition même de « petits États » suscite des désaccords autour des critères distinctifs de cette catégorie et leur pertinence, ce qui en fait à la fois une « catégorie pratique, formée et utilisée par les acteurs, et une catégorie à valeur analytique, contestée mais mobilisée par la littérature académique ».<sup>7</sup> Un premier regard sur des caractéristiques objectives et quantifiables nous permet d'affirmer que le Kirghizstan présente ce que l'on pourrait appeler un « idéal-type » d'un petit État. En effet, placé 87<sup>ème</sup> au classement des États par l'étendue du territoire, 111<sup>ème</sup> par la population, 153<sup>ème</sup> par le PIB, le Kirghizstan possède une dette extérieure qui s'élève à 113% du PIB<sup>8</sup>, dû essentiellement à de nombreux emprunts internationaux. En effet, l'aide financière de même que les envois de fonds (environ 30% du PIB<sup>9</sup>) par les Kirghizstanais partis travailler à l'étranger, avant tout en Russie, assurent la survie financière et économique de l'État, ce qui s'avère davantage problématique en temps de crise sanitaire où les restrictions de voyage ont été largement durcies.

Cependant, un seul aperçu des critères objectifs ne semble pas être suffisant puisqu'il omet une dimension psychologique pourtant essentielle « par souci de clarté ».<sup>10</sup> Comme le fait remarquer Jeanne Hey, « les États sont petits non pas en vertu d'un critère objectif mais en raison de leur rôle *perçu* dans la hiérarchie internationale »<sup>11</sup>, autrement dit en raison de leur perception de leur place et de leurs « obligations morales » au sein du système international,

---

<sup>7</sup> Auriane Guilbaud, « L'engagement multilatéral des petits États : pratiques, usages et trajectoires », *Critique internationale*, 2016/2 (N° 71), pp. 9-18.

<sup>8</sup> « О внешнем долге в Евразийском экономическом союзе », Informations expressées du 23 avril 2021, Site officiel de la Commission eurasiatique [En ligne] Accessible à : [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_stat/fin\\_stat/express\\_information/Documents/external\\_debt/Express\\_ED\\_4Q2020.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/fin_stat/express_information/Documents/external_debt/Express_ED_4Q2020.pdf) (consulté le 22 décembre 2021).

<sup>9</sup> Site officiel de la Banque mondiale [En ligne] Accessible à : <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=KG> (consulté le 22 décembre 2021)

<sup>10</sup> Robert Keohane, « Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics », *International Organization*, Spring, 1969, Vol. 23, No. 2 (Spring, 1969), p. 291-310.

<sup>11</sup> J. A. K. Hey (éd.), *Small states in world politics: explaining foreign policy behavior*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2003 p.3.

telles que l'implication dans la résolution des conflits ou l'imposition de la paix. Dès lors, « si le peuple et les institutions d'un État se perçoivent comme « petits », ou si le peuple et les institutions des autres État les perçoivent comme « petits », cet État doit être considéré comme tel ». <sup>12</sup>

L'analyse des documents politiques (*policy documents*) du Kirghizstan démontre que sa politique étrangère n'est en effet pas marquée par des velléités de conquêtes extérieures mais davantage orientée vers la résolution des problèmes intérieurs : « La politique étrangère de la République kirghize se fonde sur la protection et la promotion des intérêts nationaux et vise à assurer les opportunités afin d'atteindre des objectifs stratégiques du développement, de renforcer l'image positive de la République kirghize sur l'arène internationale, de réunir des conditions politiques et économiques afin d'assurer le développement durable de la République kirghize, d'augmenter la prospérité du peuple, de garantir la sécurité nationale et régionale et la protection des droits et intérêts des citoyens de la République kirghize à l'étranger ». <sup>13</sup> Est reconnue par ailleurs l'influence qu'exercent les « grandes puissances » et notamment leurs « tensions croissantes », qui « impactent le système de sécurité mondial et, par corollaire, l'Asie centrale ». <sup>14</sup>

La reconnaissance de cette place particulière dans la hiérarchie internationale n'est pas sans effets sur le comportement international d'un petit État et elle implique « la mise en place de stratégies spécifiques », <sup>15</sup> différentes de celles des grandes puissances. Conscients des limites en termes des ressources, matérielles et non matérielles, et de la dépendance vis-à-vis des États plus puissants, les petits États recherchent des moyens pour minimiser leurs vulnérabilités et tirer les bénéfices du cadre multilatéral, tout en essayant d'éviter de devenir tributaire d'un autre État. Si l'analyse des stratégies de politique étrangère mises en place par les petits États permet de mieux comprendre comment fonctionnent ces acteurs politiques et comment ils

---

<sup>12</sup> Iver B. Neumann and Sieglinde Gstöhl, « Introduction. Lilliputians in Gulliver's World », *Small States in International Relations*, University of Washington Press, 2006, pp. 23-24.

<sup>13</sup> « Внешняя политика Кыргызской Республики основана на защите и продвижении национальных интересов и ориентирована на формирование возможностей для достижения стратегических целей развития, укрепление позитивного имиджа Кыргызской Республики на международной арене, создание благоприятных внешнеполитических и внешнеэкономических условий для устойчивого развития Кыргызской Республики, роста благосостояния народа, содействие обеспечению национальной и региональной безопасности, защиту прав и законных интересов граждан Кыргызской Республики за рубежом. » (Stratégie nationale de développement de la République kirghize pour les années 2018-2040)

<sup>14</sup> Programme national du développement de la République kirghize avant 2026, 14 octobre 2021, Site officiel du Comité national des statistiques de la République kirghize [En ligne] Accessible à : <http://www.stat.kg/media/files/3d033353-7e05-42ec-a282-8722459f5c31.pdf> (consulté le 23 décembre 2021).

<sup>15</sup> Auriane Guilbaud, « L'engagement multilatéral des petits États : pratiques, usages et trajectoires », *Critique internationale*, 2016/2, n° 71, pp. 9-18.

s'adaptent à l'environnement structuré par les grandes puissances, elle sert également à approfondir la notion de la puissance et de ses dimensions multiples.

### **Le pragmatisme politique au service des intérêts nationaux**

La marge de manœuvre des petits États en matière de politique étrangère est objectivement plus restreinte en comparaison avec les grandes et moyennes puissances, du fait notamment de l'impact considérable de la variable indépendante qui est le système international. Structuré par la distribution de la puissance entre ses acteurs,<sup>16</sup> il constitue l'environnement dans lequel opèrent les petits États, tout en essayant à s'y adapter et en tirant des bénéfices.

Or, il est toutefois judicieux de noter que l'environnement actuel est davantage favorable aux petits États qu'il ne l'était auparavant et ceux-ci bénéficient aujourd'hui d'un prestige international et d'une visibilité accrues.<sup>17</sup> La contribution majeure en ce sens a été faite par l'essor du multilatéralisme<sup>18</sup> après la Seconde Guerre mondiale accompagné d'un développement poussé du droit international, mais aussi par une vague de décolonisation qui a consacré l'indépendance et la souveraineté de nombreux petits États et a fait naître le Mouvement des non-alignés<sup>19</sup>. Par conséquent, c'est la normativité même de l'ordre international qui a évolué, condamnant certains comportements des grandes puissances autrefois admissibles vis-à-vis des petits États. De même, si les inégalités politiques sont toujours existantes voire déterminantes, les petits États élaborent diverses stratégies qui leur permettent d'atténuer leur position vulnérable.

C'est ainsi que le Kirghizstan, depuis son accession à l'indépendance, tâche de mettre en place une politique multivectorielle, stratégie privilégiée aujourd'hui par la majorité des pays d'Asie centrale. En effet, le document officiel intitulé *Conception de la politique étrangère* affirme que « la République kirghize conduit une politique étrangère pragmatique, équilibrée, multivectorielle et cohérente [...] et s'attache au maintien d'un équilibre raisonnable dans ses

---

<sup>16</sup> Philippe Braillard, Mohammad-Reza Djalili, *Les relations internationales*, PUF, 2016, p. 74.

<sup>17</sup> J. A. K. Hey (éd.), *Small states in world politics: explaining foreign policy behavior*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2003, p.1.

<sup>18</sup> Auriane Guilbaud, « L'engagement multilatéral des petits États : pratiques, usages et trajectoires », *Critique internationale*, 2016/2 (N° 71), pp. 9-18.

<sup>19</sup> Ce mouvement a été institué par plusieurs États du Tiers-monde qui ont essayé de constituer un « syndicat » indépendant des pays les moins avancés en s'appuyant sur les institutions de l'ONU pour peser politiquement. (Source : Julian Fernandez, *Relations internationales*, Dalloz, 2018, p. 543).

interactions avec des partenaires extérieurs conformément à ses intérêts nationaux ». <sup>20</sup> Ce souci de maintenir un équilibre tout en poursuivant ses intérêts propres amène le Kirghizstan à conduire une politique extérieure à la fois « active » mais aussi « prudente et discrète » <sup>21</sup>, ce que Catherine Pujol situe entre l' « activisme diplomatique » du Kazakhstan et la soi-disant « neutralité permanente » du Turkménistan. <sup>22</sup> Le choix d'une telle stratégie est conditionné dans le cas du Kirghizstan par deux circonstances.

Premièrement, si l' « activisme diplomatique » à l'instar du Kazakhstan paraît difficilement réalisable en raison des ressources politiques limitées <sup>23</sup>, l'hypothèse d'une isolation et fermeture politique n'a jamais été envisageable et est en plus difficilement compatible avec la spécificité du régime politique du Kirghizstan et de sa société civile. En effet, si la « neutralité éternelle » du Turkménistan repose largement sur la richesse de ses ressources naturelles – les ventes du gaz naturel constituant en moyenne 28% du PIB (bien que les fluctuations soient fréquentes, avec 42,7% en 2006 et 14,5% en 2018), <sup>24</sup> le Kirghizstan ne bénéficie pas d'un tel avantage. L'autosuffisance étant inatteignable à ce stade pour le Kirghizstan, la poursuite d'une stratégie d'ouverture et de coopération se présente alors comme une solution naturelle. Ce principe est également consacré par la Conception de la politique étrangère susmentionnée, selon laquelle « [...] aucun Etat n'est capable de répondre seul efficacement aux menaces contemporaines. La garantie de la sécurité dans le pays et dans la région nécessite la coordination, la coopération et l'échange d'informations avec tous les Etats et organisations internationales intéressés ». <sup>25</sup>

Deuxièmement, le fait que le Kirghizstan n'occupe qu'une place modeste dans la politique étrangère des grandes puissances constitue à la fois un défi et une opportunité. D'abord un défi dans la mesure où les échanges commerciaux avec les acteurs extérieurs restent incomparables

---

<sup>20</sup> « Conception de la politique étrangère de la République kirghize », *Ministère de la Justice*, 11 mars 2019 [En ligne] Accessible à : <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430045> (consulté le 22 décembre 2021).

<sup>21</sup> Entretien conduit à Bichkek en novembre 2021.

<sup>22</sup> Catherine Pujol, « International Relations in Central Asia: Focus on Foreign Policies (1991-2020) », in Jeroen Van den Bosch, Adrien Fauve, Bruno De Cordier (dir.), *European Handbook of Central Asian Studies. History, Politics, and Societies*, Ibidem, 2021, p. 729.

<sup>23</sup> Rappelons ici que le Kazakhstan, bénéficiant d'un développement économique élevé à l'échelle régionale, assuré entre autres par la possession des ressources naturelles abondantes, se positionne en tant que leader et modèle à suivre sur le plan économique mais aussi en termes de transition politique. Par ailleurs, le Kazakhstan, membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU en 2017-2018, a pour ambition de se rendre incontournable dans les affaires internationales par le biais de son rôle d'intermédiaire, comme c'est le cas dans le cadre du processus d'Astana.

<sup>24</sup> *The World Bank Data* [En ligne] Accessible à : <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.NGAS.RT.ZS?locations=TM> (consulté le 22 décembre 2021).

<sup>25</sup> Conception de la politique étrangère de la République kirghize, *Ministère de la Justice*, 11 mars 2019 [En ligne] Accessible à : <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430045> (consulté le 22 décembre 2021).



à d'autres partenaires, y compris à ses voisins le Kazakhstan et l'Ouzbékistan. À titre d'exemple, la part du Kirghizstan dans les échanges commerciaux extérieurs de la Russie s'élève uniquement à 0,28% (2019)<sup>26</sup>. En découle le fait que le Kirghizstan a un choix limité en matière de partenaires. Selon l'un des interviewés, la plupart des États ne prennent en réalité qu'un intérêt mineur dans la région et, par conséquent, le choix de partenariats commerciaux pour le Kirghizstan est rarement motivé par des préférences idéologiques ou politiques mais davantage par la disponibilité et la volonté des acteurs extérieurs à s'y investir.<sup>27</sup> Toutefois, on peut aussi y voir une opportunité, car dans le contexte des tensions croissantes dans l'espace post-soviétique entre la Russie et les pays occidentaux, en particulier les États-Unis, le Kirghizstan suscite moins de convoitises politiques, ce que lui permet de conduire une politique multivectorielle plus facilement.

### **Une marge de manœuvre limitée mais extensible**

Dès lors, le choix de la politique multivectorielle constitue un moyen de préserver sa relative indépendance vis-à-vis des grandes puissances tout en maintenant de multiples liens de coopération. Le cas du Kirghizstan est assez révélateur et instructif dans la mesure où il adopte plusieurs approches pour pallier son statut de « petit État » et pour éviter de rejoindre tel ou tel « camp » politique.

Premièrement, au vu des différends grandissants entre ses interlocuteurs, le Kirghizstan est amené à faire preuve de prudence et faire en sorte que « ses partenaires parmi les grandes puissances le (mais aussi la région plus largement) considèrent comme un espace de coopération mutuellement bénéfique et non pas un terrain de compétition voire de confrontation ».<sup>28</sup> De ce fait, le cas du Kirghizstan démontre que pour pouvoir dialoguer avec de nombreux partenaires extérieurs, un petit État est amené à renoncer aux prises de position trop affirmées (*assertive*) et *a fortiori* radicales et à faire preuve d'une capacité d'adaptation aux multiples demandes en même temps. En effet, une politique trop « identifiée » ou marquée idéologiquement est susceptible de devenir un obstacle à la multiplication des liens extérieurs. Par conséquent, une grande flexibilité est la condition *sine qua non* pour réussir la politique

---

<sup>26</sup> Торговля между Россией и Киргизией в 2019 г., *Russian Trade*, 13 février 2020 [En ligne] Accessible à : <https://russian-trade.com/> (consulté le 23 décembre 2021).

<sup>27</sup> Entretien conduit à Bichkek en novembre 2021.

<sup>28</sup> Entretien conduit à Bichkek en octobre 2019.



multivectorielle et pour élargir le cercle de partenaires.<sup>29</sup> A cet effet, comme le décrit Marlène Laruelle, « dans les situations différentes ils [les États centrasiatiques] sont amenés à souligner tel ou tel trait spécifique : l'aspect postcommuniste se retrouve au premier plan lors des négociations avec les institutions financières internationales au sujet des emprunts, [...] ; l'aspect musulman est souligné quand il est important de confirmer leur appartenance à la communauté musulmane [...] ; la composante asiatique devient particulièrement importante quand ces pays participent aux forums de l'Asie et s'adressent à la Banque asiatique de développement pour les emprunts, la composante européenne – lors des négociations avec l'UE ou l'OSCE, etc. ».<sup>30</sup>

Deuxièmement, la réussite de sa politique multivectorielle dépend également de sa capacité à susciter et maintenir l'intérêt chez les acteurs politiques extérieurs, observation qui se conforme au constat fait par Delphine Alles dans son analyse de la politique extérieure de Singapour, selon laquelle le poids de cet État « dans les négociations reposerait-il sur sa capacité à créer un équilibre stratégique en donnant aux puissances extrarégionales un intérêt à sa survie et son succès ».<sup>31</sup> Dans cette perspective, l'objectif principal de l'État consiste à compenser le manque des ressources objectives de puissance et se rendre indispensable, tout en accroissant sa visibilité. La réalisation de cet objectif exige un travail délicat de la construction de « puissance d'attraction » que Marshall Singer définit par opposition au pouvoir coercitif comme la capacité d'exploiter son importance pour les autres États afin d'assurer le succès de sa politique étrangère.<sup>32</sup>

Nous observons ainsi que lors des négociations avec les puissances étrangères, le Kirghizstan met en avant sa position géographique qui ouvre la voie vers la Russie et l'Europe pour la Chine et plus précisément pour ses provinces de l'Ouest, dont le développement et la stabilisation constituent une priorité majeure pour la République Populaire de Chine (RPC). Dans une perspective de sécurité régionale, le Kirghizstan se trouve à proximité de l'Afghanistan et constitue un des points de passage du trafic de drogue (la route du Nord). De ce fait, comme

---

<sup>29</sup> Pour aller plus loin : Emilian Kavalski, *Stable Outside, Fragile Inside? Post-Soviet Statehood in Central Asia* », Routledge, 2016

<sup>30</sup> Marlène Laruelle, « Внешняя политика и идентичность центральноазиатских государств », *Pro et Contra*, n° 1-2(58), avril 2013, p. 6-20.

<sup>31</sup> Delphine Alles, « L'identité de petit État sans la condition de faible puissance ? Le répertoire d'action multilatérale de Singapour », *Critique internationale*, 2016/2 (N° 71), pp. 39-54.

<sup>32</sup> Cité dans J. A. K. HEY (ed.), *Small states in world politics: explaining foreign policy behavior*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2003, p. 4

après les attentats du 11 septembre aux États-Unis<sup>33</sup> tant après l'arrivée des Talibans au pouvoir à Kaboul durant l'été 2021, les turbulences politiques en Afghanistan font réémerger l'Asie centrale et son importance stratégique aux yeux des grandes puissances. Finalement, son statut de la « Suisse de l'Asie centrale » lui a permis de nouer de bonnes relations avec les États occidentaux (tout en suscitant une méfiance chez ses voisins autoritaires).<sup>34</sup>

### **La mise en œuvre de la politique multivectorielle**

La mise en œuvre de la politique multivectorielle demande une grande flexibilité mais aussi une capacité à garder ses distances. C'est ainsi que le Kirghizstan s'adapte aux attentes de ses deux partenaires principaux qui sont la Chine et la Russie, tout en essayant d'éviter d'être associé à leurs entreprises géopolitiques.

Ainsi, lors des négociations, le Kirghizstan n'hésite pas à réitérer sa reconnaissance et son dévouement aux aspects stratégiques de son partenariat avec la Russie, ainsi que son adhésion au projet de l'Union économique eurasiatique (UEEA). C'est ainsi que Sooronbaï Zheenbekov, le président du Kirghizstan de 2017 à 2020, a déclaré lors de sa rencontre avec le président russe que « le Kirghizstan ressent toujours l'épaule forte de la Russie en tant que son véritable ami, allié et partenaire stratégique ». <sup>35</sup> De même, lors la rencontre avec les chefs des missions diplomatiques et des organisations internationales à l'occasion du 30<sup>ème</sup> anniversaire de l'indépendance du Kirghizstan le 30 août 2021, le président Sadyr Zhaparov a déclaré que l'entrée du pays à l'UEEA en 2015 a « eu des résultats positifs dans le domaine du commerce et de l'économie [...] et a créé des opportunités pour les entrepreneurs kirghizes dans le cadre de l'UEEA », <sup>36</sup> annonce qui est visiblement stratégiquement construite dans la mesure où le nouveau président ne saurait être fondamentalement qualifié de « pro-eurasiatique ». <sup>37</sup> En effet, le projet ambitieux de l'intégration économique eurasiatique, initié par Noursoultan Nazarbaïev

---

<sup>33</sup> Suite auxquels les Etats-Unis ont déployé près de Bichkek une base aérienne dans la zone aéroportuaire de Manas.

<sup>34</sup> Natalie Koch, « Disorder over the border: spinning the spectre of instability through time and space in Central Asia », *Central Asian Survey*, 37:1, février 2018, p. 19.

<sup>35</sup> Rencontre avec le président du Kirghizstan, Site officiel du Président de la Fédération de Russie, 28 septembre 2020 [En ligne] Accessible à : <http://kremlin.ru/catalog/persons/540/events/64098> (consulté le 22 décembre 2021).

<sup>36</sup> Президент Садыр Жапаров встретился с главами посольств и международных организаций в честь празднования 30-летия Независимости, Site officiel du Président du Kirghizstan, 30 août 2021 [En ligne] Accessible à : [http://www.president.kg/ru/sobytiya/novosti/20438\\_prezident\\_sadir\\_ghaparov\\_vstretilsya\\_s\\_glavami\\_posolstv\\_i\\_meghdunarodnih\\_organizacij\\_v\\_chest\\_prazdnovaniya\\_30\\_letiya\\_nezavisimosti](http://www.president.kg/ru/sobytiya/novosti/20438_prezident_sadir_ghaparov_vstretilsya_s_glavami_posolstv_i_meghdunarodnih_organizacij_v_chest_prazdnovaniya_30_letiya_nezavisimosti) (consulté le 22 décembre 2021).

<sup>37</sup> Entretien conduit à Bichkek en novembre 2021.

en 1994 et relancé par la Russie au début des années 2000, revêt une importance stratégique pour celle-ci et dépasse largement des objectifs purement économiques. Dans le contexte de la guerre russo-ukrainienne, l'UEEA – qui compte parmi ses membres l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, la Russie, et le Kirghizstan – est par ailleurs mise en avant pour dissiper l'image d'une Russie isolée sur la scène internationale.<sup>38</sup>

Par ailleurs, vis-à-vis de la Chine, le discours officiel du Kirghizstan démontre son adaptation aux attentes de son gouvernement en « soutenant inconditionnellement la partie chinoise dans les questions qui concernent Taïwan, Xianggang [Hongkong] et le Xinjiang et en s'opposant fermement à toute ingérence dans les affaires intérieures de la RPC ». <sup>39</sup> Force est de constater que l'implication de la Chine dans les affaires régionales en Asie centrale et, en particulier, dans celles des États frontaliers qui sont le Kirghizstan et le Tadjikistan, est motivée avant tout par des objectifs de sa politique intérieure. <sup>40</sup> C'est notamment dans le cadre de la Grande stratégie de développement de l'Ouest (*xibu dakaiifa*), lancée en 2000 et destinée à compenser le retard de l'Ouest chinois dont la province autonome de Xinjiang par le développement des infrastructures et des investissements<sup>41</sup>, que la Chine s'introduit en Asie centrale. Au-delà des moyens économiques, celle-ci agit par ailleurs dans le domaine sécuritaire, toujours en référence à la problématique de Xinjiang.<sup>42</sup> Dans cette optique, la Chine a mis en place « une stratégie d'alliance contre le séparatisme » et a associé les États centrasiatiques à la lutte contre les trois forces du mal, à savoir le terrorisme, l'extrémisme et le séparatisme. <sup>43</sup> Le gouvernement du Kirghizstan adhère aux exigences de la Chine en espérant de profiter des investissements et des emprunts chinois, et s'efforce à mettre en avant sa position géographique stratégique pour la réalisation du projet BRI.

Dans le même temps, la coopération étroite avec la Chine et la Russie, deux États autoritaires et entretenant des rapports complexes avec les pays occidentaux, n'empêche pas le Kirghizstan de développer des liens dans plusieurs domaines avec les États occidentaux dont la plupart sont

---

<sup>38</sup> A noter que le choix d'adhérer à l'UEEA est d'autant plus crucial pour la Russie que cette organisation est perçue comme concurrente à l'UE et ses programmes de coopération (comme le Partenariat oriental).

<sup>39</sup> Президент Кыргызстана С. Жапаров встретился с Ван И, *Xinhua News*, 17 septembre 2021 [En ligne] Accessible à : [http://russian.news.cn/2021-09/17/c\\_1310192297.htm](http://russian.news.cn/2021-09/17/c_1310192297.htm) (consulté le 22 décembre 2021)

<sup>40</sup> Entretien conduit à Bichkek en novembre 2021.

<sup>41</sup> Alain Cariou, « Xinjiang : une nouvelle politique de développement pour une stabilité durable ? », *Outre-Terre*, 2016/3 (N° 48), pp. 305-312.

<sup>42</sup> Rappelons que l'ambassade chinoise à Bichkek a été visé par un attentat le 30 août 2016.

<sup>43</sup> Valérie Niquet, « La Chine et l'Asie centrale », *Perspectives chinoises*, n° 96, juillet-août 2006 [En ligne] Accessible à <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/995> (consulté le 22 décembre 2021).

aujourd'hui qualifiés de « non-amicaux » par la Russie.<sup>44</sup> Ainsi, le Kirghizstan a abrité pendant treize ans (2001-2014) une base militaire américaine<sup>45</sup>, tout en demeurant un État membre de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), sous tutelle de Moscou. Si aujourd'hui la Russie est l'acteur le plus présent en matière sécuritaire dans le pays, le Kirghizstan s'efforce pour autant de rester « neutre » politiquement. C'est ainsi que, dans le contexte de la guerre en Ukraine, le Kirghizstan n'a pas ouvertement soutenu les actions de la Russie, malgré les pressions exercées par cette dernière.

Par ailleurs, il cherche à diversifier des liens économiques en s'ouvrant davantage aux pays européens. C'est par exemple le cas de la Grande-Bretagne dont la part dans les exportations du Kirghizstan en 2020 s'élève à 53%, ce qui équivaut à 989,9 millions de dollars américains.<sup>46</sup> Dans le cadre des échanges avec l'Union européenne (UE), autre partenaire commercial non-négligeable, le Kirghizstan est amené à faire preuve de flexibilité afin de s'adapter aux valeurs qui fondent l'UE à savoir « la démocratie, l'État de droit et le respect des droits et des libertés de l'homme »<sup>47</sup>. Par conséquent, l'aide et les investissements fournis par ces pays au Kirghizstan sont dans la plupart des cas conditionnels et donc, comme l'a constaté l'un des interviewés, « plus exigeants, mais aussi plus propres ».<sup>48</sup> Dès lors, le Kirghizstan est amené à s'appuyer sur son potentiel de puissance normative, « puissance qui n'a fondamentalement que la norme comme instrument privilégié, voire exclusif, d'action internationale »,<sup>49</sup> en mettant en avant son image d'État démocratique, exception à l'échelle régionale. Cette stratégie lui sert par ailleurs à améliorer son statut dans les négociations, en

---

<sup>44</sup> Arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 5 mars 2022 n°430-p, Portail Internet officiel d'information juridique de la Fédération de Russie [En ligne] Accessible à : <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203070001?index=0&rangeSize=1> (consulté le 8 août 2022)

<sup>45</sup> Si depuis lors le Kirghizstan a eu des relations complexes avec les Etats-Unis, c'est davantage dû aux désaccords liés à la politique intérieure de l'Etat. C'est ainsi notamment qu'en 2015, le président de l'époque Almazbek Atambaïev a rompu un accord sur la coopération avec les Etats-Unis après que ces derniers ont octroyé un prix (récompense) au défenseur des droits de l'homme kirghize Azimzhan Askarov (Source : Temour Oumarov, "Is There a Place for a U.S. Military Base in Central Asia?", *Carnegie Moscow Center*, 4 juin 2021 [En ligne] Accessible à : <https://carnegiemoscow.org/commentary/84685> (consulté le 22 décembre 2021).

<sup>46</sup> Tableau « 4.03.00.18 Географическое распределение экспорта товаров », *Comité national des statistiques de la République de Kirghizstan* [En ligne] Accessible à : <http://www.stat.kg/ru/statistics/vneshneekonomicheskaya-devyatelnost/> (consulté le 8 août 2022)

<sup>47</sup> Президент Сооронбай Жээнбеков: Кыргызстан разделяет ценности, основанные на демократии, верховенстве права, соблюдении прав и свобод человека, Site officiel de l'Ambassade de la République kirghize à la République fédérale allemande, 15 avril 2019 [En ligne] <https://mfa.gov.kg/en/dm/-Embassy-of-the-Kyrgyz-Republic-in-the-Federal-Republic-of-Germany/news/1843#>

<sup>48</sup> Entretien conduit à Bichkek en novembre 2021.

<sup>49</sup> Zaki Laidi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Presses de Science Po, 2018, chapitre 2 (pp. 63-93).

particulier les négociations multilatérales et celles dans le cadre des organisations internationales où la « norme démocratique » est largement intériorisée et valorisée.

### **Des manœuvres politiques sujettes à risques**

Certes, la politique multivectorielle semble être le choix optimal pour un petit État comme le Kirghizstan. Habilement mise en place, elle permet d'atténuer le manque de ressources politiques et économiques. Cependant, la réalisation de cette stratégie implique certains risques.

Premièrement, le maintien à égale distance avec les grandes puissances se révèle de plus en plus problématique en raison de plusieurs facteurs qui convergent aujourd'hui. D'une part, les tensions montent entre la Russie et la Chine, d'un côté, et les États occidentaux de l'autre. Cette tendance n'a fait que s'accroître suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2020 et la visite rendue par Nancy Pelosi, présidente de la Chambre des représentants des États-Unis, à Taïwan le 2 août dernier, provoquant une réaction exacerbée chez les autorités de la RPC. D'autre part, la crise sanitaire a considérablement accru sa dépendance vis-à-vis d'aides extérieures, le Kirghizstan devenant ainsi le premier État à obtenir une aide financière d'urgence du FMI pour faire face aux défis posés par la pandémie.<sup>50</sup> De ce fait, le risque de devenir tributaire ou de devoir « choisir son camp » est plus que jamais réel.

Deuxièmement, comme nous l'avons mentionné auparavant, le maintien d'un tel équilibre demande un effort diplomatique important et tout soupçon de manipulation ou de volonté de jouer un acteur politique contre l'autre est susceptible de coûter cher au petit État. C'est en partie ce qui est arrivé à l'ancien président Kourmanbek Bakiev, qui a proposé aux États-Unis d'élargir leur base aérienne Ganci (à proximité de la capitale) après que ceux-ci ont été contraints à évacuer leur base militaire en Ouzbékistan à l'automne 2005.<sup>51</sup> La volonté de Bakiev d'aider les États-Unis à maintenir leur présence militaire dans la région, malgré la position contraire de l'Organisation de coopération de Shanghai exprimée en juin 2005, a eu pour conséquence le refroidissement des relations avec la Russie qui ne lui a accordé aucun soutien politique durant la Révolution de 2010.

---

<sup>50</sup> IMF Executive Board Approves a US\$120.9 Million Disbursement to the Kyrgyz Republic to Address the COVID-19 Pandemic, Press release n°20/115, Site officiel du FMI, 26 mars 2020 [En ligne] Accessible à : <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/26/pr20115-kyrgyz-republic-imf-executive-board-approves-disbursement-to-address-covid-19-pandemic> (consulté le 23 décembre 2021).

<sup>51</sup> G. Gleason, A. Kerimbekova et S. Kozhirova, « Realism and the Small State: Evidence from Kyrgyzstan », *International Politics*, vol. 45, n° 1, janvier 2008, p. 40-51 p.

Enfin, force est de constater qu'à la suite du coup d'État en octobre 2020 amenant Sadyr Zhaparov au pouvoir et de la révision constitutionnelle d'avril 2021 consacrant le régime politique présidentiel, la démocratie kirghize a été considérablement fragilisée et a fait l'objet de critiques extérieures. Comme l'ont remarqué plusieurs interviewés, non seulement les résultats du référendum ne sont pas reconnus comme légitimes par de nombreux citoyens, mais la confiance envers le nouveau pouvoir politique demeure limitée.<sup>52</sup> Par ailleurs, les interviewés ont évoqué l'influence grandissante de la Russie et de la Chine en tant que puissances autoritaires sur le Kirghizstan, ce qui rend également obscures ses perspectives de démocratisation<sup>53</sup> et affaiblit par conséquent le potentiel de sa puissance normative.

\*\*\*

Si le Kirghizstan, en tant que petit Etat, est inévitablement contraint en matière de politique étrangère, cela ne signifie pas pour autant que ses choix sont dictés par des puissances extérieures. La diversification des liens de partenariat ainsi que l'habileté et la flexibilité diplomatiques permettent au Kirghizstan d'élargir sa marge de manœuvre et de garder une distance de sécurité avec des Etats comme la Chine et la Russie. Cependant, la mise en place d'une politique multivectorielle comporte également des risques et, dans le contexte actuel où le système international tend à se polariser, à se diviser en des « camps » antagonistes, ceux-ci deviennent plus tangibles.

---

<sup>52</sup> Entretien conduit en novembre 2021 à Bichkek.

<sup>53</sup> Idem.

## **Bibliographie :**

Delphine Alles, « L'identité de petit État sans la condition de faible puissance ? Le répertoire d'action multilatérale de Singapour », *Critique internationale*, 2016/2 (N° 71), pp. 39-54.

Dario Batistella, Jérémie Cornut, Elie Baranets, *Théories des relations internationales*, Presses de SciencePo, 6ème édition mise à jour, 2019.

Philippe Braillard, Mohammad-Reza Djalili, *Les relations internationales*, PUF, 2016.

Alain Cariou, « Xinjiang : une nouvelle politique de développement pour une stabilité durable ? », *Outre-Terre*, 2016/3, n° 48, pp. 305-312.

Barthélémy Courmont, Valérie Niquet, Bastien Nivet, « Quelle évolution de la notion de puissance et de ses modes d'action à l'horizon 2030, appliquée aux États-Unis, à l'Europe et à la Chine ? », *Etude réalisée pour le compte de la Délégation aux Affaires Stratégiques selon la procédure du marché public passé selon une procédure adaptée n°2004/007*, 2004 [En ligne] Accessible à : [https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2014/11/2004\\_puissance.pdf](https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2014/11/2004_puissance.pdf)

G. Gleason, A. Kerimbekova et S. Kozhirova, « Realism and the Small State: Evidence from Kyrgyzstan », *International Politics*, vol. 45, no 1, janvier 2008, p. 40-51.

Auriane Guilbaud, « L'engagement multilatéral des petits États : pratiques, usages et trajectoires », *Critique internationale*, 2016/2 (N° 71), p. 9-18.

J. A. K. Hey (éd.), *Small states in world politics: explaining foreign policy behavior*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2003.

Emilian Kavalski, *Stable Outside, Fragile Inside? Post-Soviet Statehood in Central Asia*, Routledge, 2016.

Robert Keohane, « Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics », *International Organization*, Spring, 1969, Vol. 23, No. 2 (Spring, 1969), p. 291-310.

Natalie Koch, « Disorder over the border: spinning the spectre of instability through time and space in Central Asia », *Central Asian Survey*, 37:1, février 2018.

Zaki Laidi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Presses de Science Po, 2018.

Marlène Laruelle, « Внешняя политика и идентичность центральноазиатских государств », *Pro et Contra*, no 1-2(58), avril 2013, p. 6-20.



Iver B. Neumann and Sieglinde Gstoehl, « Introduction. Lilliputians in Gulliver's World » in *Small States in International Relations*, University of Washington Press, 2006, pp. 23-24.

Valérie Niquet, « La Chine et l'Asie centrale », *Perspectives chinoises*, n° 96, juillet-août 2006 [En ligne] Accessible à <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/995> (consulté le 22 décembre 2021).

Temour Oumarov, « Is There a Place for a U.S. Military Base in Central Asia? », *Carnegie Moscow Center*, 4 juin 2021 [En ligne] Accessible à : <https://carnegiemoscow.org/commentary/84685> (consulté le 22 décembre 2021).

Catherine Poujol, « International Relations in Central Asia: Focus on Foreign Policies (1991-2020) » in Jeroen Van den Bosch, Adrien Fauve, Bruno De Cordier (dir.), *European Handbook of Central Asian Studies. History, Politics, and Societies*, Ibidem, 2021.

Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Waveland Pr Inc, 2010.

#### **Sources Internet :**

Ambassade de la République kirghize à la République fédérale allemande [En ligne] Accessible à [mfa.gov.kg/en/dm/-Embassy-of-the-Kyrgyz-Republic-in-the-Federal-Republic-of-Germany](http://mfa.gov.kg/en/dm/-Embassy-of-the-Kyrgyz-Republic-in-the-Federal-Republic-of-Germany)

Banque mondiale [En ligne] Accessible à : [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org)

Bases de données du site *Russian Trade* [En ligne] Accessible à : [russian-trade.com](http://russian-trade.com)

Comité national des statistiques de la République kirghize [En ligne] Accessible à : [stat.kg](http://stat.kg)

Commission eurasiatique [En ligne] Accessible à : [eurasiancommission.org](http://eurasiancommission.org)

Fonds monétaire international [En ligne] Accessible à : [imf.org](http://imf.org)

Ministère de la Justice de la République Kirghize [En ligne] Accessible à : [minjust.gov.kg](http://minjust.gov.kg)

Portail Internet officiel d'information juridique de la Fédération de Russie [En ligne] Accessible à : [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru)

Président de la Fédération de Russie [En ligne] Accessible à : [kremlin.ru](http://kremlin.ru)

Président de la République kirghize [En ligne] Accessible à : [president.kg](http://president.kg)