

Fiona HILL

**Une stratégie incertaine :
la politique des États-Unis
dans le Caucase et en Asie centrale
depuis 1991**

Le Caucase et l'Asie centrale ne font pas partie, traditionnellement, des intérêts vitaux des États-Unis. Mais depuis dix ans, les nouvelles réalités économiques et géopolitiques dans la région ont quelque peu modifié la donne : l'éclatement de l'ex-URSS, l'émergence d'une quinzaine d'États indépendants et la découverte de gisements considérables de pétrole en mer Caspienne ont poussé l'Administration Bush et surtout Clinton à mettre en œuvre une stratégie un tant soi peu élaborée. Cette stratégie, d'abord fondée sur les intérêts des compagnies pétrolières américaines, a découlé aussi de l'attitude des États-Unis vis-à-vis de l'Iran et de leur obsession de confiner l'arsenal nucléaire soviétique dans les frontières de la Russie. Aujourd'hui, l'expérience acquise par Washington dans cette région complexe pourrait permettre à la nouvelle Administration américaine de déployer une politique plus équilibrée, moins dépendante du lobby pétrolier, et davantage tournée vers le développement économique régional.

Politique étrangère

La politique des États-Unis à l'égard du Caucase et de l'Asie centrale au cours des dix dernières années a été pour le moins incertaine. Au début des années 90, les États-Unis n'avaient qu'une très vague idée de la géographie, de l'histoire et des complexités politiques de la région. Depuis, ils ne sont guère parvenus à transformer leurs réponses improvisées aux défis régionaux en une stratégie plus cohérente. Et les querelles bureaucratiques quant à la répartition des compétences, ainsi que les efforts déployés par des groupes d'intérêts nationaux pour faire prévaloir leurs propres priorités régionales n'ont fait qu'affaiblir la rationalité et l'unité de la politique américaine.

Des priorités politiques concurrentes ont, par ailleurs, semé la confusion dans les États de la région. Au lieu d'agir comme une force d'intégration ou d'unification, les États-Unis ne sont parvenus qu'à diviser la région, sans y régner pour autant. Les États du Caucase et d'Asie centrale sont ainsi devenus les instruments d'une politique plutôt que des alliés ou des partenaires. De ce fait, un certain anti-américanisme a pris le pas, dans la région, sur ce qui, quelques années auparavant, prenait la forme d'un soutien enthousiaste aux relations avec Washington. Le gouvernement des États-Unis doit donc décider enfin de ce qu'il souhaite faire dans la région de la Caspienne et définir clairement ses priorités stratégiques.

Pas d'intérêt national vital

Les États-Unis n'ont pas d'intérêt national vital dans le Caucase ou en Asie centrale. Avant les années 90, que ce fût avant ou pendant la guerre froide, ils ne s'étaient jamais véritablement engagés dans ces régions, qui ne jouaient aucun rôle dans leurs relations bilatérales avec les puissances voisines – l'URSS, la Turquie, l'Iran et la Chine. Sans la redécouverte des ressources énergétiques de la mer Caspienne et l'effondrement de l'Union soviétique, ces contrées seraient sans doute restées marginales pour les artisans de la politique étrangère américaine.

Ce désintérêt de la part des États-Unis et leur méconnaissance de la région les conduisirent à commettre deux erreurs fondamentales dès leur tout premier engagement, au début des années 90. La première fut de considérer que le Caucase et l'Asie centrale formaient un tout, et ce malgré les profondes différences historiques, politiques et culturelles entre les États qui le composent. La seconde fut de ne pas prendre conscience des intérêts historiques des puissances voisines : car s'ils relèvent d'un intérêt secondaire pour la Chine, le Caucase et l'Asie centrale constituent pour la Russie, la Turquie et l'Iran une zone frontalière stratégique. Aussi figurent-ils depuis longtemps – bien avant l'exploitation à grande échelle des ressources énergétiques de la mer Caspienne – sur l'agenda politique de ces trois pays. Les décideurs américains ont maintenant pris conscience de ces complexités, mais il leur aura fallu pour cela une décennie de contacts avec la région.

La première incursion officielle des États-Unis dans le Caucase et en Asie centrale eut lieu en 1991, alors que l'Administration Bush se débattait avec la dissolution inattendue de l'URSS et la reconnaissance diplomatique des 15 nouveaux États indépendants (NEI) qui en résultèrent. Néanmoins, ce n'est qu'après la signature de grands contrats entre les compagnies pétrolières américaines et les gouvernements du Kazakhstan et de l'Azerbaïdjan, en 1993-1994, que la région commença vraiment à apparaître sur les écrans radars du public américain. Les États-Unis se mirent alors à considérer les ressources de la mer Caspienne comme l'une des rares possibilités de diversifier l'approvisionnement énergétique mondial hors du Moyen-Orient. Les décideurs américains se devaient donc de protéger les intérêts commerciaux des compagnies pétrolières américaines, soucieuses d'exploiter de nouvelles réserves énergétiques dans le Caucase et en Asie centrale.

Définir les paramètres de la politique des États-Unis

Les premiers paramètres de la politique américaine dans le Caucase et en Asie centrale furent pourtant définis avant que le pétrole ne devînt une préoccupation stratégique spécifique. Mais, en l'absence d'intérêt vital, ces paramètres étaient rien moins que clairs. Les États-Unis reconnurent ainsi officiellement l'Arménie, le Kazakhstan et le Kirghizstan (de même que la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine) dès janvier 1992, mais ils n'établirent des relations diplomatiques avec l'Azerbaïdjan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan qu'au mois de février. Des relations diplomatiques avec la Géorgie, aux prises avec une guerre civile, ne furent nouées qu'en mars 1992. Tous ces retards donnèrent l'impression qu'il existait dans la politique américaine une hiérarchie d'États, à deux sinon trois niveaux.

Cette impression fut renforcée quelques mois plus tard, entre avril et octobre 1992, quand le Congrès débattit du *Freedom Support Act*, une législation qui visait à assurer un large éventail d'activités d'assistance bilatérale et de coopération économique avec les NEI, pour les aider à effectuer la transition vers la démocratie et le libre marché. La cohérence de cette loi fut immédiatement fragilisée par un amendement (section 907) interdisant toute assistance au gouvernement de l'Azerbaïdjan. Le Congrès adopta la section 907 sous l'impulsion des

représentants et des sympathisants de la diaspora arménienne aux États-Unis, en réponse au blocus de l'Arménie par l'Azerbaïdjan dans le conflit territorial au sujet de l'enclave du Haut-Karabakh.

Bien que la section 907 eût été le fait du Congrès et non une initiative explicite de l'exécutif américain, elle plaça l'Azerbaïdjan dans une catégorie différente de tous ses voisins pour ce qui était des relations avec les États-Unis. Ce contraste fut mis en évidence, en 1993, quand le Congrès ne réagit pas à l'occupation d'un cinquième du territoire azerbaïdjanais par les forces arméniennes du Haut-Karabakh, occupation qui perdure encore aujourd'hui. Et même si l'Azerbaïdjan tient, depuis 1994, une place prépondérante dans les intérêts pétroliers américains, la Maison-Blanche n'est toujours pas parvenue à faire abroger la section 907.

L'évolution de la politique de l'Administration Clinton

Les incohérences dans l'attitude des États-Unis à l'égard des NEI et la molle réaction de l'Administration Bush à l'indépendance des États du Caucase et de l'Asie centrale donnèrent le ton à l'Administration Clinton. Bien que le nouveau gouvernement américain reconnût la nécessité de formuler une politique cohérente à l'égard de tous les États de l'ex-URSS et le prouvât en nommant Strobe Talbott, le confident de Bill Clinton, ambassadeur extraordinaire dans les NEI, en mars 1993, les États du Caucase et d'Asie centrale continuèrent d'être considérés comme des États de deuxième ou de troisième zone.

Pendant le premier mandat de Bill Clinton, la Russie fut au centre de la politique de Washington dans les NEI, mais les observateurs américains se montrèrent sceptiques quant à la viabilité des autres États. Les initiatives américaines dans les NEI découlaient toutes, alors, de la priorité donnée à la Russie ainsi qu'à une question stratégique : démanteler l'appareil militaire et l'arsenal nucléaire ex-soviétiques et les confiner à l'intérieur des frontières russes. Les États-Unis obtinrent le retrait des troupes ex-soviétiques des pays baltes, en août 1994, et la dénucléarisation de la Biélorussie, de l'Ukraine et du Kazakhstan en 1996. Mais, hormis quelques initiatives liées au règlement des conflits, le Caucase et l'Asie centrale jouèrent un rôle secondaire dans la politique américaine jusqu'à ce que les

relations avec la Russie commencent à se dégrader, après l'échec de la transition de ce pays vers un système politique et économique d'inspiration occidentale, et que l'exploitation des ressources énergétiques de la Caspienne entre en conflit direct avec la politique de Washington à l'égard de l'Iran.

Dans le même temps, entre 1992 et 1996, la responsabilité de chacun des NEI et des différentes questions fut fragmentée entre divers départements et sous-départements du gouvernement des États-Unis. La promotion des initiatives liées à la démocratisation des NEI, par exemple, fut répartie entre l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et le département d'État. Au Pentagone, la responsabilité de l'Asie centrale fut attribuée au commandant en chef des forces américaines du groupe central, et celle du Caucase au commandant en chef des forces américaines du groupe européen. En l'absence de priorités clairement définies, chaque département poursuit ainsi des politiques institutionnelles étroites. En 1995, par exemple, le département du Commerce se dota de son propre médiateur pour l'énergie et la coopération commerciale avec les NEI, en vue de promouvoir les activités des compagnies américaines dans la Caspienne.

Dans cet état de confusion institutionnelle, les querelles de compétences rendaient pratiquement impossible la mise en place d'une politique unifiée. Il fallut établir un groupe inter-institutions de haut niveau sur la Caspienne. Présidé par le Conseil de sécurité nationale, il fut appelé à coordonner les différentes politiques des départements d'État, du Trésor, du Commerce et de l'Énergie, ainsi que celles du Pentagone, de la CIA, de l'Agence de protection de l'environnement, des institutions de financement du secteur public, et du bureau du vice-président. Le groupe comptait des groupes de travail inter-institutions sur la politique étrangère, la politique commerciale et les questions financières, ainsi qu'un ensemble de groupes, totalement distinct, dans les différents départements.

Le Conseil de sécurité nationale, l'instance la plus proche du président des États-Unis, joua toutefois un rôle prédominant dans l'examen des répercussions, en matière de sécurité, de l'engagement des États-Unis dans l'exploitation du pétrole de la Caspienne. Ici, la détérioration des relations entre les États-Unis et l'Iran, qui parrainait le terrorisme

international et poursuivait un programme d'armement nucléaire, influa considérablement sur les grandes orientations dans la Caspienne. En 1995, le Congrès exigea que le gouvernement prît des mesures plus strictes à l'encontre de l'Iran. Dès août 1996, les États-Unis se tournèrent résolument vers une politique d'isolement de Téhéran dans le Golfe persique et ailleurs – y compris la Caspienne – en adoptant une loi (*Iran Libya Sanctions Act*, ILSA) imposant des sanctions aux sociétés étrangères qui pratiquaient des échanges avec la Libye et investissaient dans l'industrie iranienne du pétrole et du gaz. C'est ainsi qu'en 1995 et 1996, les analystes du Conseil de sécurité nationale furent les architectes d'une politique américaine orientée vers la construction d'une multitude d'oléoducs pour l'exportation du pétrole de la Caspienne. Ces oléoducs devaient relier le Caucase et l'Asie centrale aux marchés mondiaux, tout en minimisant les liens avec l'Iran, et accroître les possibilités d'exportation des gouvernements de la région, en brisant le monopole de la Russie sur les itinéraires existants.

En octobre 1995, les États-Unis obtinrent que le pétrole de la Caspienne fût acheminé depuis Bakou, en Azerbaïdjan, jusqu'au port géorgien de Supsa sur la mer Noire, en plus du port de Novorossisk, en Russie. Il fut également décidé d'encourager la construction d'un oléoduc entre Bakou et le port turc de Ceyhan, sur la Méditerranée, qui s'ajouterait à un oléoduc reliant le Kazakhstan à Novorossisk. L'oléoduc Bakou-Ceyhan était explicitement destiné à récompenser la Turquie du soutien apporté aux États-Unis pendant la guerre du Golfe de 1991 et de son consentement à renoncer aux recettes de transit du pétrole irakien. C'est d'ailleurs le Conseil de sécurité nationale, et non le département du Commerce ou les compagnies pétrolières américaines, qui définit alors les priorités en matière de construction d'oléoducs. Et ceux-ci devinrent un outil stratégique des États-Unis, plutôt qu'une aide à l'activité commerciale régionale.

Une stratégie est déclarée

Toutes ces décisions de politique constituaient des réactions ponctuelles à l'engagement croissant des États-Unis dans l'exploitation du pétrole de la mer Caspienne. Elles ne s'inscrivaient pas dans le cadre

d'une stratégie d'envergure, fondée sur la prise en compte de la dynamique interne des États du Caucase et d'Asie centrale. Ce n'est que pendant le second mandat de Bill Clinton qu'une politique plus spécifique vit le jour, quand il devint évident que les ressources énergétiques de la Caspienne ne pourraient pas être exploitées avec succès, tant que les États du Caucase et d'Asie centrale n'auraient pas été stabilisés et renforcés.

En 1996 et 1997, l'Administration définit quatre objectifs généraux pour le Caucase et l'Asie centrale dans une série de discours prononcés par Strobe Talbott et d'autres. Il s'agissait de conjuguer, d'une part, le renforcement des réformes politiques et économiques et l'atténuation des conflits régionaux, et, d'autre part, un soutien à la sécurité énergétique et l'amélioration des possibilités commerciales pour les compagnies américaines. Cette évolution fut enregistrée alors que les États-Unis détenaient, avec la Russie et la France, la co-présidence du « Groupe de Minsk » de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), chargé de négocier la paix dans le Haut-Karabakh. Un négociateur spécial pour le Haut-Karabakh et les conflits régionaux dans les NEI fut nommé, et Strobe Talbott déclara que le règlement des conflits devait être la « *priorité numéro un* » de la politique américaine dans la région.

Bien qu'une stratégie spécifique eût été adoptée en 1997, la politique des États-Unis à l'égard du Caucase et de l'Asie centrale resta l'otage des autres priorités de politique étrangère, notamment des relations bilatérales avec l'Iran et la Russie. Ces priorités continuèrent d'orienter la politique américaine dans la Caspienne vers un objectif étroit : créer un couloir d'acheminement Est-Ouest qui réduirait les flux énergétiques ainsi que les échanges et les communications régionaux le long de l'axe Nord-Sud, entre l'Iran et la Russie. En effet, les États-Unis avaient, à ce moment précis, de bonnes raisons de s'inquiéter de l'activité le long de cet axe : du fait de sa situation sur la Caspienne, de son secteur énergétique hautement développé et de son réseau d'oléoducs, l'Iran constituait – et constitue encore – la voie d'acheminement la moins chère et la plus sûre pour le pétrole de la Caspienne. En 1998, un certain nombre de compagnies pétrolières internationales bravèrent ouvertement la politique de sanctions des États-Unis à l'égard de l'Iran. La société américaine Mobil, par exemple, fit publier

dans la presse des annonces demandant un assouplissement de la loi sur les sanctions de 1996, afin de pouvoir procéder à des échanges pétroliers avec l'Iran dans la Caspienne.

Les compagnies russes de l'énergie, quant à elles, coopéraient très activement avec l'Iran. En outre, le gouvernement russe était préoccupé par la menace que les projets américains de construction d'oléoducs faisaient peser sur le rôle dominant que la Russie avait joué dans l'acheminement du pétrole et du gaz de la Caspienne. De 1995 à 1998, Moscou exerça des pressions considérables sur l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan et le Turkménistan, afin qu'ils exportassent leur pétrole et leur gaz à travers son réseau d'oléoducs, au lieu d'opter pour les solutions proposées par Washington. Pendant la même période, le Kremlin commença à prendre position contre le système unipolaire de sécurité internationale mis en place par les États-Unis après la guerre froide, en ravivant de vieilles alliances avec des puissances hostiles aux intérêts américains.

Les États-Unis réagirent en 1998 en manifestant leur intention de promouvoir la construction, en mer Caspienne, d'un oléoduc supplémentaire, reliant les ressources énergétiques de l'Asie centrale à l'oléoduc Bakou-Ceyhan, et détournant ainsi un volume accru d'exportations de produits énergétiques de la Russie et de l'Iran. Les oléoducs transcasprien et Bakou-Ceyhan devinrent ainsi les pierres angulaires de la politique des États-Unis dans la région. L'Administration Clinton, consciente du fait qu'une pléthore d'institutions concurrentes se partageaient les affaires dans la Caspienne, dota le département d'État d'un conseiller spécial auprès du Président et du secrétaire d'État, chargé de la diplomatie dans le bassin de la plus vaste mer fermée du monde. La Maison-Blanche entendait ainsi coordonner au mieux, au sein de l'exécutif, la politique et les programmes américains relatifs aux ressources en pétrole et en gaz qui dormaient dans ces fonds.

La désignation d'un coordonnateur de l'énergie dans la Caspienne au sein du département d'État, plutôt qu'au Commerce ou à l'Énergie, montra que, dès 1998, la géopolitique de l'exploitation des ressources énergétiques était devenue plus importante pour les États-Unis que toute autre considération commerciale. L'intérêt porté à la géopolitique et aux ressources de pétrole et de gaz donna au public le senti-

ment d'assister à un jeu à somme nulle, dans lequel Washington était opposé à la fois à Moscou et à Téhéran. Avant 1998, la Russie et l'Iran avaient déjà tenté d'empêcher les autres États riverains et les compagnies internationales d'exploiter les ressources énergétiques de la région en exigeant une nouvelle détermination du statut de la mer Caspienne après la dislocation de l'URSS. Ces deux pays franchirent une étape supplémentaire, en 1999, en signant un mémorandum de coopération sur l'énergie, qui pouvait être aisément élargi aux questions stratégiques ; et en 2000, la Russie nomma non pas un mais deux responsables de haut niveau, chargés de la Caspienne.

Complicquer les relations régionales

Les efforts déployés par les États-Unis pour exclure l'Iran et amoindrir le rôle de la Russie dans l'exploitation du pétrole de la Caspienne dénaturèrent les relations, déjà complexes, entre les différents États de la région. Il est vrai que les États-Unis ont l'avantage d'être bien loin et de n'avoir à se soucier que de la seule diaspora arménienne. Mais les frontières ethniques dans la région sont tellement mal définies, qu'il serait imprudent pour les États attenants à la Caspienne d'ignorer ou de s'aliéner des voisins. Le Kazakhstan, par exemple, a une population de souche russe nombreuse et possède sa propre diaspora en Chine, tandis que des liens historiques, politiques, économiques et militaires étroits unissent la Russie et l'Arménie. L'Iran, de son côté, a une diaspora arménienne et une immense diaspora azérie. La politique entre les États reflète toutes ces réalités. C'est ainsi que le Kazakhstan a maintenu des relations étroites avec la Chine et la Russie, alors que l'Arménie a tissé des liens avec les États-Unis, la Russie et l'Iran. L'Azerbaïdjan, quant à lui, a assuré un équilibre avec les États-Unis, l'Iran, la Russie, la Turquie. Par ailleurs, les conflits interethniques dans le Haut-Karabakh, en Abkhazie, en Tchétchénie et dans la vallée de Fergana, en Asie centrale, mettent en évidence la fragilité des relations dans cette région.

Mais la politique intérieure américaine, elle aussi, contribua à dénaturer les équilibres géopolitiques régionaux. Bien que la section 907 eût été modifiée afin qu'une assistance pût être apportée à Bakou, Washington ne put faire office de médiateur désintéressé dans le règlement du conflit du Haut-Karabakh. Depuis qu'un cessez-le-feu

avait été proclamé, en 1994, et du fait de l'engagement croissant des compagnies pétrolières américaines en Azerbaïdjan, la ligne de front s'était déplacée du Caucase aux États-Unis. Là, les représentants de la diaspora arménienne et leurs partisans au Congrès s'opposèrent au lobby pétrolier en Azerbaïdjan, qui contrôlait plutôt des pétrodollars que des votes : au lieu d'agir en médiateur désintéressé, les États-Unis étaient partie prenante et servaient leurs propres intérêts.

A contrario, la politique américaine en Asie centrale ne fut pas entravée par des priorités de politique intérieure. Elle fut plutôt dominée par des questions de sécurité et, en particulier, par celle du démantèlement de l'arsenal nucléaire soviétique au Kazakhstan. Le Congrès ayant augmenté le budget attribué à la sécurité, les militaires américains prirent l'initiative dans ce domaine : l'état-major organisa des manœuvres conjointes et proposa des cours de langue et des programmes de formation aux techniques de maintien de la paix et de lutte contre le terrorisme pour les forces d'Asie centrale. Étant donné que, pour l'état-major américain, l'Asie centrale appartenait au même groupe que le Moyen-Orient, l'Iran, les États du Golfe, le Pakistan et l'Afghanistan, la politique à l'égard de la région visa surtout à relever le défi de frontières perméables qui ouvraient les portes de la Russie et de l'Europe aux terroristes et trafiquants de drogue venus d'Afghanistan.

La crainte de ces incursions tempéra les efforts déployés pour mettre en place, sous la houlette du département d'État, d'autres initiatives, comme le renforcement de la démocratie. Les fraudes électorales et les violations des droits de l'homme valurent ainsi aux gouvernements de la région, de la part des hauts responsables américains, plutôt de vagues réprimandes que de véritables sanctions. En 2000, l'allocation budgétaire aux initiatives de défense américaines augmenta de 30 %, au détriment des programmes de développement des sociétés civiles en Asie centrale. Les États-Unis, qui cherchaient à promouvoir les principes démocratiques tout en acceptant des compromis pour des raisons liées à la sécurité, suscitérent le mécontentement des dirigeants de la région. Ainsi, en avril 2000, lors d'une visite de Madeleine Albright au Kazakhstan, le président Nazarbaïev reprocha publiquement au secrétaire d'État de faire la leçon au gouvernement sur sa conduite des affaires intérieures.

Échecs

Sur le terrain, les États-Unis donnèrent la priorité à la politique pétrolière et aux oléoducs de la Caspienne ainsi qu'à la sécurité en Asie centrale, aux dépens du développement politique et économique général. Les accords passés avec les compagnies pétrolières et les contacts de haut niveau entre le gouvernement américain et les gouvernements locaux renforcèrent des dirigeants vieillissants et contribuèrent à transformer les gouvernements en oligarchies corrompues, qui s'enrichirent en contrôlant les ressources énergétiques et en muselant l'opposition.

À défaut d'un vaste programme d'aide économique régional, les oléoducs reliant l'Asie centrale au Caucase et à la Turquie étaient censés favoriser l'intégration et le développement économique de la région. Toutefois, la décision du gouvernement américain de faire de la construction de ces oléoducs un impératif géopolitique eut pour conséquence d'éliminer les fondements commerciaux de ces projets. En 1999, l'Administration Clinton indiqua ainsi que la construction de l'oléoduc Bakou-Ceyhan devait être achevée en 2004. Pourtant, des incertitudes demeuraient quant au volume des réserves pétrolières de la mer Caspienne, et la production ne devait y atteindre son plein régime qu'en 2004 au plus tôt.

Aujourd'hui, les compagnies pétrolières internationales et les gouvernements de la région doivent trouver un financement pour la construction des oléoducs, alors que les prix pétroliers élevés ne sont pas garantis dans le long terme, que les conflits régionaux perdurent, et que les États du Caucase et d'Asie centrale pourraient connaître des changements d'exécutif entachés de violence, à mesure que les dirigeants âgés disparaissent. Le gouvernement américain a clairement fait savoir qu'il ne subventionnerait pas la construction des oléoducs et qu'il se limiterait à proposer des prêts et des assurances du secteur public. Et d'autres projets de développement des infrastructures dans la région sont restés au point mort en l'absence de financements de la part des secteurs public et privé.

Une politique plus que discutable

L'engagement américain dans le Caucase et en Asie centrale fut donc plus que discutable. Depuis l'effondrement de l'URSS en 1991, les

États-Unis usèrent abondamment de figures de rhétorique, mais ils ne surent pas entreprendre une action à la fois raisonnée et concertée. Les articles que la presse américaine publia sur la découverte de pétrole en mer Caspienne laissèrent croire aux États de la région que les États-Unis portaient un intérêt profond à leur développement et entendaient garantir leur sécurité. Cette confiance infondée incita ces États à prendre des mesures – et, dans le cas de l’Azerbaïdjan et de la Géorgie, à déclarer leur intention d’entreprendre des négociations officielles en vue d’une adhésion à l’OTAN –, s’attirant ainsi les foudres de la Russie ou de l’Iran, voire des deux.

De surcroît, en isolant l’Iran et en marginalisant la Russie dans l’exploitation du pétrole et du gaz de la Caspienne, d’une part, et en se concentrant sur des projets d’oléoducs qui faisaient obstacle au développement des infrastructures au Sud et au Nord (et pas seulement des infrastructures Est-Ouest), d’autre part, les États-Unis faussèrent un peu plus l’intégration régionale. Et en excluant l’Azerbaïdjan des programmes du gouvernement américain, ils s’interdirent également de promouvoir des grands projets de coopération entre les gouvernements arménien et azerbaïdjanais.

Les tentatives actuelles d’intégration régionale reflètent encore cette politique d’exclusion des États-Unis : les États du Caucase et d’Asie centrale participent désormais à des dispositifs politiques, économiques et militaires concurrents. Le plus significatif est le GUUAM, une organisation qui regroupe la Géorgie, l’Ukraine, l’Ouzbékistan, l’Azerbaïdjan et la Moldova, mais dont l’Arménie ne fait pas partie.

Et maintenant ?

Après le départ de Bill Clinton, en janvier 2001, la nouvelle Administration va sans doute se trouver confrontée à une situation de plus en plus complexe. Mais les États-Unis, dix ans après leurs premières incursions dans le bassin de la mer Caspienne, comprennent mieux la dynamique et l’importance géopolitique de la région. Durant les deux dernières années de la période de l’Administration Clinton, des groupes d’études ont été créés, et de nombreuses délégations américaines de haut niveau se sont rendues sur place. La nouvelle équipe pourra donc tirer parti de l’expérience acquise. Il lui faudra pour ce faire définir clairement les priorités de la politique américaine et ratio-

naliser la prise de décisions. Il faudra pour cela que les États-Unis lèvent les barrières législatives à l'intégration régionale – par exemple, la section 907 – et dissocient les questions de sécurité de la politique d'exploitation des ressources énergétiques, de façon que les projets commerciaux et d'infrastructure puissent progresser à leur propre rythme.

Toutefois, c'est un changement dans la politique des États-Unis à l'égard de l'Iran qui aurait l'impact le plus grand sur le développement et l'intégration dans la région. Un changement d'attitude vis-à-vis de Téhéran et l'émergence d'un rapprochement prudent laissent entrevoir une complète volte-face qui, à un moment ou à un autre, mettra fin à la politique actuelle de sanctions et d'isolement. Les gouvernements de la région et les compagnies pétrolières observent cette évolution avec attention – bien que le dénouement ne puisse être favorable à tous. Car si la réouverture de l'Iran au commerce américain peut en effet multiplier les possibilités d'exportation, elle peut également détourner les dollars investis dans l'énergie de la Caspienne vers le Golfe persique, aujourd'hui plus rentable.

D'un autre côté, en l'absence de changement majeur d'orientations, les États-Unis devront prendre conscience de leurs propres limites et faire cause commune avec leurs alliés afin d'établir une politique de développement cohérente et diversifiée pour les États de la région. Alors que l'Europe ne présente pas un front uni dans le domaine de la politique étrangère, les intérêts collectifs de ses États-membres empiètent sur ceux des États-Unis dans la région. Par le biais de sa Commission, l'Union européenne a adopté une approche cohérente de l'assistance et n'a pas été freinée dans son action à l'égard de l'Iran par des questions de politique intérieure ou par des groupes de pression. La Commission a ainsi entrepris des projets concrets hors du secteur pétrolier – notamment des projets d'infrastructure dans le cadre du programme de corridor entre l'Europe, le Caucase et l'Asie (TRACECA). Les États-Unis auraient tout intérêt à s'associer à ces efforts et à orienter leur aide vers le secteur non pétrolier, au profit de la population, et de façon qu'elle soit hors de portée des élites corrompues.

Au total, les États-Unis auront gaspillé dix années d'opportunités. Pour paraphraser le commentaire de l'ancien Premier ministre russe,

Victor Tchernomyrdine, sur les tentatives de réforme en Russie : « [La région] *attendait tout* [des États-Unis], *mais en vain comme d'habitude*. » Les États de la région doivent tirer aujourd'hui les leçons d'une décennie d'incohérence américaine. La plus importante est sans doute qu'ils doivent se laisser guider par leurs propres intérêts, au lieu de se tourner vers les grandes puissances pour obtenir un soutien. Comme me l'a fait remarquer un éminent responsable kazakh, en août 1998, lors d'une discussion sur le rôle des États-Unis en Asie centrale : « *Nous ne voulons pas remplacer un démagogue* [la Russie] *par un autre* [les États-Unis]. » De même, les critiques que le président Nazerbaïev a adressées à Madeleine Albright, en avril 2000, étaient un avertissement pour les États-Unis. À l'avenir, ceux-ci se verront très probablement mis en concurrence avec la Russie, l'Iran et d'autres, à mesure que les gouvernements de la région feront leurs analyses et leurs calculs en fonction de la dynamique géopolitique d'ensemble – et non des priorités économiques, politiques et de sécurité des États-Unis.