

L'ORGANISATION DE COOPÉRATION DE SHANGHAI: SIGNIFICATION POUR L'OCCIDENT

L'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) est parfois interprétée comme étant le contrepoids de la présence toujours plus importante de l'Occident en Asie centrale. Pour les Etats membres toutefois, il s'agit de maîtriser les problèmes de sécurité nationaux et transnationaux qui, aux yeux des gens au pouvoir, représentent une menace pour la stabilité de leurs gouvernements. Quand bien même la pertinence militaire de l'OCS est restreinte, il reste néanmoins à savoir quel sera son poids économique futur. L'Occident ne devrait pas de prime abord exclure une collaboration ponctuelle avec l'OCS en matière de politique de sécurité.



La section dirigeante de l'OCS et de ses Etats observateurs lors de la récente réunion du 16 juin 2009.

L'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) a ces dernières années suscité un intérêt croissant. Pendant longtemps, l'organisation régionale fondée en 2001 s'est cantonnée dans un anonymat relatif. Cette situation a changé avec la rencontre au sommet de l'OCS qui a eu lieu en 2005 au Kazakhstan. A Astana, la Russie, la Chine, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan ont demandé aux Etats-Unis et à l'OTAN de définir un calendrier pour le retrait des troupes stationnées dans la région, dans le cadre de l'engagement en Afghanistan. Cette déclaration est intervenue à un moment où une vague de révolutions essentiellement non violentes («révolutions de couleur») a engendré plusieurs changements de régime dans l'espace postsoviétique. Parallèlement, les gouvernements occidentaux ont critiqué la brutalité du gouvernement de l'Ouzbékistan dans sa répression des désordres sévissant à Andijan. Dans ce contexte, des

analystes occidentaux ont interprété la déclaration d'Astana comme un indice d'une orientation antioccidentale de l'OCS. Celle-ci a été dépeinte comme un porte-parole de Moscou et de Pékin dirigé contre l'Occident et servant principalement à tenir les Etats-Unis éloignés de la région.

Cette représentation de l'OCS est trop simpliste. Il est cependant parfaitement vrai que certains membres sont opposés à ce que les Etats-Unis jouent un rôle de plus en plus important dans la région. L'OCS est toutefois en premier lieu une organisation qui offre à ses Etats membres un forum leur permettant de combattre des problèmes de sécurité non traditionnels comme le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme en termes de politique intérieure et au niveau régional. Pour les régimes d'Asie centrale, le souci d'assurer la sécurité interne et d'asseoir leur puissance politique occupe le devant de la scène.

Orientation antioccidentale?

L'évaluation de l'OCS en tant qu'alliance antioccidentale est fondée sur une série de communiqués officiels que les pays occidentaux ont taxés de prises de position critiques. Des déclarations à l'instar de celle faite au sommet d'Astana ont été accompagnées de propos aux termes desquels les Etats membres de l'OCS s'interdisaient de s'immiscer dans leurs propres affaires intérieures. L'OCS a alors fait étalage de la «double morale» des Etats occidentaux qui critiquaient la conduite du gouvernement dans les Etats de l'OCS et le traitement des questions de sécurité en Asie centrale, tout en enfreignant eux-mêmes le principe de la souveraineté nationale avec les interventions militaires au Kosovo et en Irak. L'OCS a par ailleurs défendu la politique de la Chine au Tibet et dans la province de Xinjiang, ainsi que celle de la Russie vis-à-vis de la Tchétchénie et les procédures autoritaires des régimes d'Asie centrale dans les questions de politique intérieure. La rhétorique anti-hégémoniste de l'OCS et les critiques concernant l'intervention unilatérale des Etats-Unis ont été des sources supplémentaires d'irritation en Occident.

Comme autre preuve de l'orientation antioccidentale de l'OCS, on cite les exercices militaires effectués par les Etats membres. Après une série de petits exercices, l'OCS a réalisé en 2007 à Tcheliabinsk la grande manœuvre «Peace Mission 2» à laquelle participèrent tous les Etats membres. Un événement du même type est planifié pour 2010 dans le sud du Kazakhstan. Des analystes ont interprété ces exercices militaires comme étant des démonstrations de force

L'Organisation de coopération de Shanghai (OCS)

- Membres:** Russie, Chine, Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan et Ouzbékistan
Etats observateurs: Inde, Iran, Pakistan, Mongolie
Partenaires de discussion: Biélorussie, Sri Lanka
- Fondée en 2001, issue des «5 de Shanghai» et du «mécanisme Shanghai»
- Comptent parmi les institutions le secrétariat à Pékin, la Structure anti-terroriste régionale (RATS) à Tachkent, un Business Council et une association interbancaire
- Les buts proclamés sont la lutte contre les menaces dirigées contre la sécurité régionale, l'extension de la collaboration économique et l'approfondissement des relations entre les Etats membres.
- Les Etats membres englobent un tiers de la population mondiale et recouvrent un quart de la surface du globe.

de la Chine et de la Russie à l'intention des Etats-Unis et de l'Europe devant souligner l'appartenance de l'Asie centrale à la zone d'influence sino-russe.

Aspects géopolitiques

Il est évident que l'OCS est influencée par des thèmes géopolitiques. Différents grands Etats ont intérêt à renforcer leur rôle en Asie centrale tandis que les républiques d'Asie centrale tentent de leur côté d'exploiter cette rivalité à leur avantage et de dresser les puissances extérieures les unes contre les autres. La Russie essaie de reconquérir en Asie centrale l'hégémonie qu'elle a perdue après l'effondrement de l'Union soviétique. La Chine, d'une part, poursuit des desseins de politique de sécurité qui visent notamment à établir une démarcation claire des frontières et à empêcher une extension des désordres à la province de Xinjiang et, d'autre part, cherche à développer sa position économique dans la région.

Sur cette toile de fond, Moscou et Pékin sont inquiètes devant la présence toujours plus imposante des Etats-Unis dans la région. C'est avant tout dans le cadre de l'engagement de l'OTAN en Afghanistan que Washington avait en 2002 – à l'époque avec l'assentiment de Moscou – stationné des troupes américaines dans différentes républiques d'Asie centrale. Une certaine confluence d'intérêts entre la Russie et la Chine en ce qui concerne la limitation de l'influence des Etats-Unis dans la région est incontestable et se reflète aussi dans le cadre de l'OCS.

Les membres de l'OCS d'Asie centrale sont parfois aussi sceptiques vis-à-vis des Etats-Unis et rejettent en particulier les critiques occidentales quant à la conduite de leurs gouvernements et au traitement des questions de sécurité intérieure. Les gouvernements concernés dans ce contexte ont été particulièrement fâchés par le rôle que Washington avait à leur avis joué en finançant des organisations d'opposition non gouvernementales dans le cadre des «révolutions de couleur». Néanmoins, les républiques d'Asie centrale ont – à des degrés divers – intérêt à entretenir des relations positives avec les Etats-Unis, leur but étant de promouvoir les investissements dans l'économie et de créer un contrepoids à la dépendance vis-à-vis de la Russie et de la Chine. Ce sont précisément le Kazakhstan et le Kirghizistan qui se montrent ouverts à une collaboration avec l'Occident et ses institutions. En 2010, le Kazakhstan assumera la présidence de l'OSCE alors que le Kirghizistan a récemment prolongé l'accord avec les Etats-Unis concernant l'utilisation de la base aérienne de Mana.

Dans le cadre de l'OCS, tous les gouvernements d'Asie centrale se prévalent de leur droit à organiser librement leurs affaires intérieures. Parallèlement, ils ne cherchent toutefois pas à offenser inutilement l'Occident. Le Kazakhstan a maintes fois insisté sur le fait qu'il n'admettrait pas que l'OCS soit instrumentalisée à des fins antioccidentales. Cette garantie morale a un certain poids car la collaboration au sein de l'OCS repose sur un modèle de consensus. L'OCS représente donc pour les Etats d'Asie centrale un instrument permettant aux gouvernements d'exprimer leur insatisfaction à l'égard de la politique américaine sans pour autant égratigner outre mesure les relations bilatérales avec les Etats-Unis.

Trois problèmes principaux

Les gouvernements des Etats d'Asie centrale de l'ère postsoviétique sont – à des degrés divers – des régimes autoritaires. Leur premier objectif consiste à assurer leur pérennité. Les hommes au pouvoir en Asie centrale ont par le passé été mis à l'épreuve de diverses manières. Au Tadjikistan, la guerre civile a fait rage de 1992 à 1997 et, en 2000, des groupes armés critiquant le régime ont fait irruptions dans la vallée de Ferghana; des attaques à la bombe d'inspiration terroriste ont été perpétrées et des tentatives d'attentat dirigées contre des chefs de gouvernement. En 2005, le Kirghizistan a vécu la «révolution des tulipes» et l'Ouzbékistan a connu des soulèvements à Andijan.

De même, le crime organisé et le commerce de la drogue constituent des problèmes de sécurité sérieux dans cette région.

L'OCS offre aux gouvernements d'Asie centrale la possibilité de combattre en commun au niveau régional ces différents risques de sécurité qui présentent une dimension non seulement nationale mais aussi transfrontière. Moscou et Pékin considèrent que la situation sécuritaire précaire qui prévaut dans le nord du Caucase et dans la province de Xinjiang est étroitement tributaire de la stabilité régionale en Asie centrale. Pour les Etats membres, la promotion de leur sécurité intérieure respective dans un contexte régional constitue donc le motif principal de leur adhésion à l'OCS.

L'objectif déclaré de l'OCS est de garantir la sécurité et la stabilité et en particulier de combattre trois problèmes principaux de la région en termes de politique de sécurité: terrorisme, séparatisme et extrémisme. A cet effet, les Etats membres de l'OCS ont signé en 2001 la «Convention de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme» et installé en 2004 un réseau antiterroriste régional ayant son siège central à Tachkent. Les gouvernements tentent ainsi d'améliorer la collaboration dans ce domaine. Ils se sont mis d'accord sur des définitions communes, échangent des renseignements des services secrets et des connaissances spécialisées, et travaillent à l'harmonisation des structures et des procédures juridiques. Le commerce de la drogue et le crime organisé constituent un autre aspect de la collaboration en matière de sécurité. Mais dans ces domaines, il n'existe pour l'heure encore aucune stratégie efficace et coordonnée visant à résoudre les problèmes qui y sont liés.

Coopération militaire limitée

En Occident, ce sont surtout les exercices militaires de l'OCS qui ont suscité l'irritation, laquelle est venue alimenter les craintes que l'organisation mette sur pied une force armée permanente qu'elle pourrait utiliser pour imposer ses intérêts dans la région. Toutefois, rien ou presque n'indique que l'OCS pourrait étoffer sa composante militaire. Les exercices armés qui ont eu lieu jusqu'ici ne contiennent aucune base sur laquelle pourrait être édifiée une force de frappe permanente. Et enfin, l'OCS confirme qu'il s'agit d'exercices à but antiterroriste. En effet, pour les scénarios qui ont été choisis, il était majoritairement question de combat contre les terroristes et les insurgés et non pas de conflits interétatiques.



En outre, le principe de la non-ingérence dans les affaires internes joue un rôle pour l'OCS dans ce domaine également. Les gouvernements des Etats membres n'affichent aucune disposition à tolérer que leur souveraineté nationale soit limitée dans le cadre de leur adhésion à l'OCS, à plus forte raison que la confiance entre les Etats fait toujours défaut. Cet aspect vient aussi contrecarrer la mise sur pied d'une force militaire commune. La méfiance qui perdure entre les forces armées de la Chine et de la Russie ne contribue pas non plus à créer un environnement favorable pour un renforcement de la coopération militaire.

Progression de la coopération économique

Parallèlement à la collaboration en matière de politique de sécurité, l'OCS intensifie depuis peu la coopération économique. Elle a fondé un conseil économique et une association bancaire commune. Le centre de gravité des enjeux économiques se situe dans les grands projets d'infrastructure et de communication comme la liaison ferroviaire d'Andijan à Kashgar par le col de Torougart. Le projet de la Chine de créer une zone de libre-échange ne rencontre qu'un accueil mitigé. Les autres Etats craignent que leurs économies nationales ne soient écrasées par le rouleau compresseur chinois et que leur souveraineté nationale ne soit compromise. Ces craintes fixent des limites à la coopération économique au sein de l'OCS.

Le projet «Club énergétique de l'OCS» recèle davantage de potentiel. Il attire également l'attention de l'Occident. Le but premier d'une telle association consisterait à créer un réseau énergétique interne entre les Etats membres et à jeter un pont entre les Etats fournisseurs d'énergie, les pays

de transit et les Etats consommateurs. Les plus grands producteurs de pétrole et de gaz que sont la Russie, le Kazakhstan et l'Ouzbékistan seraient ainsi reliés à la Chine, au Kirghizistan et au Tadjikistan. En particulier, Pékin manifeste un vif intérêt pour un accès sûr aux sources énergétiques. Parallèlement, la Chine représente l'un des plus grands marchés pour les fournisseurs.

Des discussions ont aussi eu lieu au sujet d'un élargissement ultérieur du club énergétique de l'OCS pour en faire un «club énergétique asiatique», éventuellement par l'intégration des Etats observateurs de l'OCS et du Turkménistan. Avec l'Iran et le Turkménistan, deux gros producteurs d'énergie appartiendraient ainsi à un réseau élargi et, en même temps, l'Inde et le Pakistan viendraient s'y joindre en tant que marchés consommateurs. Un tel regroupement dans le secteur de l'énergie se révélerait extrêmement puissant et pourrait aussi avoir des répercussions sur l'approvisionnement énergétique de l'Europe. Toutefois, le projet d'un club énergétique de l'OCS est pour le moment gelé. Des sensibilités politiques au niveau de la sécurité énergétique empêchent que les négociations dans ce sens fassent d'importants progrès. Même si en apparence la création d'une telle organisation sert les intérêts de toutes les parties prenantes, il faudra encore des années jusqu'à ce qu'une telle coalition voie le jour.

Possible coopération avec l'Occident

De nombreuses analyses occidentales ont donné une image sans nuance et exagérée de l'OCS. En y regardant de plus près, il devient évident que l'aspect antioccidental est souvent surévalué et que le poids beaucoup plus important que les Etats

membres attachent à la sécurité intérieure est sous-estimé. Cette dernière représente aux yeux des gouvernements la motivation principale de leur adhésion à l'OCS.

Les communiqués de l'OCS contiennent des éléments qui sont en contradiction avec les valeurs occidentales. En effet, l'OCS pourrait à l'avenir parfaitement concurrencer l'Occident en Asie centrale. Cette hypothèse repose toutefois avant tout sur le fait qu'avec la coopération régionale en matière de sécurité, l'OCS offre aux républiques d'Asie centrale quelque chose que l'Occident ne peut pas proposer, plutôt que sur un axe antioccidental fort de l'organisation. En outre, l'OCS soutient le principe de la non-ingérence qui est suivi par les Etats membres et renonce à critiquer leur politique intérieure. Dans le domaine économique, les Etats voisins que sont la Russie et la Chine sont mieux à même de procéder à des investissements durables. Néanmoins, les républiques d'Asie centrale ont un grand intérêt à entretenir de bonnes relations avec l'Occident et empêchent par conséquent une instrumentalisation de l'OCS aux fins d'imposer des intérêts antioccidentaux.

L'Occident ne devrait pas a priori exclure une collaboration avec l'OCS dans certains domaines choisis. En effet, de nombreuses préoccupations occidentales qui ont été pour la première fois définies en 2007 dans la «stratégie de l'UE pour l'Asie centrale» concordent avec les objectifs de l'OCS, lesquels comprennent par exemple la lutte contre les risques sécuritaires comme le terrorisme, le commerce de la drogue et la criminalité organisée dans la région ainsi que l'endigement des conséquences négatives pour l'Europe qui sont liées à ces phénomènes. L'OCS affiche aussi une grande inquiétude au sujet de la sécurité en Afghanistan. En 2009, une conférence spéciale, à laquelle ont également participé des représentants de l'OTAN, de l'OSCE et des Etats-Unis, a eu lieu sur la situation dans ce pays, sous l'égide de l'OCS. L'Occident a donc de toute évidence aussi reconnu que l'OCS peut contribuer de manière importante aux efforts entrepris pour assurer la sécurité en Afghanistan.

Editeur responsable: Daniel Trachsler
 analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch