

L'ORGANISATION DE COOPÉRATION DE SHANGHAI : CONTEXTE ET PERSPECTIVES



Christophe Réveillard

Université Paris-Sorbonne (Paris-IV), directeur de séminaire de géopolitique au Collège interarmées de Défense (CID - École militaire)

UN CERTAIN NOMBRE D'INTERROGATIONS MAJEURES occupe l'esprit des observateurs en ce qui concerne l'Organisation de coopération de Shanghai. Sait-on par exemple que les Etats-Unis ont tenté de s'y faire admettre ? Quelle est par ailleurs l'explication du silence assourdissant de la grande presse occidentale au sujet de l'ensemble géopolitique le plus massif au monde (plus de 40% de la population mondiale) ? Jusqu'à quand la force d'inertie entre les deux grandes puissances fondatrices, Chine et Russie, auxquelles on doit ajouter le poids de l'Inde, membre observateur, va-t-elle garantir la cohésion d'une telle alliance intégrant des pays d'Asie centrale ? etc.

L'analyse de l'évolution de l'Organisation de coopération de Shanghai permet d'esquisser un commencement de réponse : le contexte régional et international changeant a largement conditionné tant la forme institutionnelle et les objectifs qu'ont progressivement adopté les Etats membres pour l'OCS.

De la recherche de sécurité à la lutte contre le terrorisme islamique

Quand, le 26 Avril 1996, est créé le groupe de Shanghai par la Chine et la Russie auxquelles se joignent le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan, on peut considérer que la problématique est essentiellement régionale. C'est de la recherche de la stabilisation d'une situation entièrement nouvelle qu'il s'agit et elle se traduit par l'aménagement pacifique des questions territoriales et de frontières héritées de la dislocation de l'URSS. Cet aménagement se traduira un an plus tard par des accords limitant la militarisation des espaces frontaliers et l'établissement

de consultations garantissant un climat favorable à une sécurisation de la zone couverte par les cinq pays membres. Il apparaît évident qu'une stratégie de plus grande ampleur et de plus long terme est évidemment potentiellement envisageable à ce moment, notamment au cœur des systèmes diplomatiques des deux superpuissances régionales lesquelles ne doivent jamais laisser aucune option en friche. Cependant, le facteur déclenchant d'une bascule de l'alliance classique vers un pôle de puissance est très clairement l'accélération d'une situation internationale vers l'unilatéralisme et l'hyperpuissance¹ américaine. Côté russe, c'en était bien fini de l'illusion gorbatchévienne du respect par les Américains d'une zone « neutre » en Europe centrale et orientale jusqu'aux marches de la Russie : dé-communisation pacifique et dissolution du Pacte de Varsovie contre assurance d'une non extension de l'Otan vers l'Est. Côté chinois, le volontarisme de Washington sur fond de doctrine Brzezinski, mettait fin à l'espoir d'une limitation de l'aide américaine aux séparatistes ouïghours pour la déstabilisation de la province de l'Est, le Xinjiang, le séparatisme tibétain et de desserrement de l'étreinte sur les routes énergétiques stratégiques essentielles au développement de la croissance chinoise depuis les réformes de 1979. Le Grand Jeu était réactivé par les ambitions de Washington dont les évènements ultérieurs confirmeront la démesure.

En matière de défense, Washington distribuait encore en 2005 pour l'achat d'armes et d'équipements dix millions de dollars à l'Ouzbékistan, sept au Tadjikistan et au Turkménistan, six au Kirghizstan. Pour la formation de stagiaires dans les académies américaines, les Ouzbeks recevaient 1,6 million, les Kazakhs et les Kirghizes 1,2 million, le Tadjikistan et le Turkménistan 450 000 dollars chacun. Les Etats-Unis finançaient de nombreux projets humanitaires par le biais d'ONG américaines. A titre d'exemple les Etats-Unis ont financé la construction d'un pont sur l'Amou Daria entre le Tadjikistan et l'Afghanistan. Dans le domaine universitaire, des universités avaient été ouvertes au Kirghizstan, au Kazakhstan, en Ouzbékistan à destination de la future élite de ces pays. L'enseignement de l'anglais y était favorisé, les universités locales profitaient de professeurs et surtout du matériel (ordinateurs) et de la documentation, procurés par les universités et instituts des Etats-Unis. Des bourses nombreuses et diversifiées ont été accordées sur place mais aussi en Amérique. Washington essayait même de contrôler le développement de l'islam. En 2003, les Etats-Unis ont versé 200 000 dollars à l'institut islamique de Bichkek. Plusieurs étudiants Kirghizes en théologie islamique ont été invités aux Etats-Unis.

1. Selon l'expression de l'ancien ministre français des Affaires étrangères, Hubert Védrine.

Le Kremlin a ressenti comme une menace la concurrence qu'établissent les Américains en s'installant dans la région. Ainsi, en mai 2003, malgré la faiblesse de leurs moyens, les Russes ont signé avec leurs partenaires traditionnels, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan, dans le cadre de l'Organisation du Traité de Sécurité Collective (2002) un accord prévoyant qu'en cas d'agression contre un des pays membres les autres interviendraient. Moscou a par ailleurs établi 11 000 hommes (forces collectives de réaction rapide), en vertu de cet accord, dans ces trois États. La base aérienne de ces forces a été inaugurée, fin octobre 2003, à Kant, à 20 km de la capitale kirghize et à 35 de la base américaine de Manas. Pour la première fois de l'histoire de la nouvelle Russie d'après 1991, celle-ci ouvrait une base à l'étranger en présence de son président, Vladimir Poutine.

En Asie centrale, Pékin agit par le développement de ses échanges économiques et militaires avec son voisin kirghize et investit surtout dans le domaine du transport ou de la prospection pétrolière mais aussi le commerce extérieur avec le Kirghizstan ; ce qui arrange cet État qui rencontre de grandes difficultés dans ses échanges économiques avec ses voisins (Kazakhstan, Ouzbékistan). Militairement, dans le cadre de l'OCS, afin de protéger sa frontière avec le Kirghizstan et lutter efficacement contre les infiltrations de rebelles islamistes, l'armée chinoise a offert aux militaires et gardes-frontières kirghizes pour 1 500 000 dollars d'équipements divers. De plus, elle a fourni, en 2004, une aide humanitaire à l'armée kirghize. Enfin, en 2002, ont eu lieu des exercices entre gardes-frontières kirghizes et chinois et, en 2003, des exercices semblables au Xinjiang et au Kazakhstan. Dans le domaine des transports, la Chine aide au développement des voies ferrées au Kirghizstan et construit l'oléoduc transcontinental kazakh-chinois. La Chine redoutait que les opérations anti-terroristes des Américains en Asie centrale ne servent de prétexte à une implantation durable des États-Unis, laquelle aurait menacé directement ses intérêts. Les importantes ressources en hydrocarbures d'Asie centrale suscitent l'intérêt de la Chine plus grosse consommatrice d'énergie pétrolière et gazière du monde après les États-Unis et dont les besoins iront croissant dans les prochaines années. Or, la plus grande partie des importations pétrolières chinoises vient du Proche-Orient et se fait par voie maritime, océan Indien puis océan Pacifique, sous l'étroite surveillance des V^e et VII^e Flottes de la marine américaine. Pour les Chinois, il y avait donc là un risque potentiel de se faire couper cette voie d'approvisionnement par les États-Unis. Cette perspective justifie également la nécessité d'ouvrir d'autres voies d'approvisionnement en passant cette fois par la voie terrestre et notamment par l'Asie centrale. D'où également les importants projets chinois d'oléoducs et de

gazoducs en cours et l'attention portée à l'Iran l'un des plus grands producteurs et réserves gazières du monde. La Chine voit de plus dans cette région une « profondeur stratégique » de la plus haute importance dès lors que les États-Unis sont déjà militairement présents en Asie de l'Est, notamment avec leurs bases militaires en Corée du Sud et au Japon. Les stratèges de Pékin étaient intimement persuadés que le but des Américains était « d'encercler » militairement la Chine, grâce aux forces américaines à l'Est mais aussi à l'Ouest, avec l'installation des nouvelles bases militaires que Washington a pu installer un temps en Asie centrale.

Avec la détention de près du quart des réserves pétrolières et plus d'un tiers de celles du gaz, l'une des préoccupations essentielles des pays de l'OCS est d'assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique des pays producteurs de l'organisation, Russie, Ouzbékistan, Iran, Kazakhstan, aux pays consommateurs comme la Chine et l'Inde. De plus les républiques d'Asie centrale souffrent d'un handicap géographique important : leur enclavement. Situés au cœur de l'Asie, ces Etats sont séparés de la mer par au moins un pays sinon deux. Ceci pose un réel problème d'acheminement pour l'exportation des ressources. Ces difficultés sont accentuées par l'action des différentes compagnies pétrolières et gazières étrangères qui se livrent actuellement une lutte féroce pour les droits d'exploitation des gisements d'Asie centrale, ainsi que pour la construction de gazoducs et d'oléoducs. Les enjeux financiers sont énormes.

À Shanghai, les Etats membres du groupe éponyme se réunissent ainsi les 14 et 15 juin 2001 pour signer le traité donnant naissance à l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), avec à la clef l'adhésion d'un nouveau membre, rien moins que l'Ouzbékistan. Le traité donnant naissance à un ensemble plus consistant que l'organisation précédente, sera augmenté d'une charte proclamée le 7 juillet 2002 à Saint-Petersbourg. Le siège permanent de l'Organisation intergouvernementale était désigné : Pékin, dont le secrétariat fut ouvert le 15 janvier 2004, et celui de sa structure antiterroriste régionale : Tachkent. Lors de la réunion de l'OCS dans cette dernière capitale, le 17 juin 2004, l'Organisation va se doter d'un premier membre observateur, la Mongolie, vite rejoint par l'Inde, l'Iran et le Pakistan, le 5 juillet 2005 acceptés comme tels au moment du sommet de l'OCS à Astana au Kazakhstan. En septembre 2005, l'OCS sera présentée par son Secrétaire général à l'Assemblée générale de l'ONU.

De la volonté de réduire l'influence américaine à l'esquisse d'une alternative de puissance

L'évolution est notable et elle s'inscrit également dans les objectifs. De la sécurisation de leurs frontières communes, notamment face à tous les trafics nombreux dans la région, les Etats membres ont élargi leur coopération à la création d'une sorte d'espace commun de confiance réciproque. De la surveillance et la répression des flux criminels en son sein, armes, drogue, l'Organisation va orienter ses efforts vers la lutte contre la diffusion du terrorisme islamiste mis en ébullition depuis la prise du pouvoir à Kaboul en 1996 par les Talibans, venus des zones tribales Pachtounes du Pakistan, à laquelle les Etats-Unis ont largement contribué. Des membres de l'OCS, le Tadjikistan, l'Ouzbékistan et la Chine ont une frontière commune avec l'Afghanistan. De la considération, enfin, des enjeux au niveau régional, les chefs d'Etats de l'OCS doivent projeter leurs analyses à l'échelle eurasiatique et internationale.

C'est bien la progression vers une extrême tension du contexte géopolitique proche qui va mener à l'approfondissement des relations intergouvernementales dans le cadre du groupe puis de l'organisation de coopération. La montée en puissance de l'unilatéralisme américain au cœur de l'après-guerre froide sera de plus en plus ressentie dans la région. La politique américaine vis-à-vis des Talibans et du Pakistan est un des facteurs clefs du resserrement des liens entre les Etats d'Asie centrale et les deux grands de l'OCS, puisque le risque est grand de voir les Talibans à Kaboul exporter le terrorisme islamiste en Asie centrale. La menace du terrorisme islamiste sunnite est effectivement une caractéristique commune à la Russie avec la Tchétchénie, à la Chine avec le séparatisme musulman au Xinjiang, aux républiques d'Asie Centrale comme l'Ouzbékistan qui a dû affronter le Mouvement Islamique de l'Ouzbékistan (MIO) lequel avait fédéré les groupes islamistes de la vallée du Ferghana et s'étendait jusqu'au Kirghizstan, et à l'Iran chiite, très inquiète des dernières évolutions en Afghanistan en 2010, voyant le rapprochement du président Karzaï avec les Talibans et la perspective du prochain retrait des forces de la coalition programmé par l'administration Obama à l'été 2011.

L'ordre du jour du sommet de Bichkek en 1999, sera largement dominé par l'intervention unilatérale des Américains *via* l'Otan en Yougoslavie, se passant de l'autorisation de l'Onu dans une opération allant à l'encontre du droit international et sans qu'aucun pays membre de l'Otan ne soit menacé. L'avertissement étant ainsi donné aux membres de l'OCS dont aucun des membres ne fait partie

d'une alliance de sécurité avec les Etats-Unis, de la capacité de ces derniers à agir en fonction de ce qu'ils considèrent comme leurs seuls intérêts stratégiques au mépris de l'indépendance des nations, sous l'administration Clinton, ce qu'ils réitéreront lors de l'invasion de l'Irak sous l'administration Bush fils. Les rencontres prendront alors de plus en plus un tour stratégique telles que dès Mars 2000 entre ministres de la Défense ou Juillet de la même année entre ministres des Affaires étrangères sur les enjeux mêmes qui sont pour les Etats-Unis un espace d'intervention indirecte et un champ opérationnel de ses services : terrorisme, séparatisme, extrémisme et trafic de drogue.

De fait cet activisme américain se traduit au cœur de divers zones stratégiques pour les Etats membres : des universités américaines ouvertes au Kirghizstan, au Kazakhstan, en Ouzbékistan, la présence des services occidentaux en Tchétchénie en proie au terrorisme islamiste ; le renforcement d'une stratégie américaine d'encerclement de la Chine, de soutien aux populations ouïghoures turcophones musulmanes du Xinjiang, la tentative de refoulement de la Russie par une déferlante d'adhésions à l'Otan des pays d'Europe centrale et orientale, le lancement du cycle des révolutions de couleurs instrumentalisées, notamment *via* l'ong américaine *National Endowment for Democracy (NED)*, en Géorgie, révolution aux roses de Novembre 2003, en Ukraine, révolution orange d'Octobre 2004, au Kirghizistan, révolution des tulipes en Février 2005 avec la présence de l'ONG de Mike Stone *Freedom House*. Le cycle des révolutions de couleurs a semblé s'arrêter en Ouzbékistan car le 13 mai 2005, les massacres d'Andijan ont montré le refus du président ouzbek, Islam Karimov, de voir « la contagion démocratique » menacer sa dictature. Le président souhaitait par cette opération de répression particulièrement sanglante se prémunir d'une éventuelle révolution de « couleur » à l'image de celle qui avait déjà touché deux mois auparavant son voisin Kirghize. L'ong financée par Georges Soros *Open Society (OSI)* a été refoulée du territoire ouzbek. Andijan où se sont déroulés les troubles est la troisième ville du pays mais aussi la plus importante de la vallée du Ferghana, un foyer avéré de l'islamisme radical. Les premiers évènements ont débuté, dans la nuit du 12 au 13 mai, lorsqu'un groupe d'hommes armés a pris un commissariat d'assaut. Après avoir tué plusieurs policiers, ils ont attaqué une caserne militaire pour y voler des armes puis se sont dirigés vers la prison afin d'en libérer tous les prisonniers. Parmi ceux-ci figuraient plusieurs centaines de détenus qualifiés « d'islamistes » par le régime ouzbek. Au matin du 13 mai une foule était rassemblée de badauds, de manifestants et d'islamistes armés. Sans négociation, ni sommation, le président ouzbek a envoyé l'armée et les troupes du

ministère de l'Intérieur. Les combats ont duré plusieurs jours. Le bilan avancé par la communauté internationale fait état de 500 à 1000 morts, le régime quant à lui a donné le chiffre de 169 tués dont une trentaine du côté des forces de sécurité. Islam Karimov est resté sourd face aux critiques de la communauté internationale et a refusé l'ouverture d'une enquête sur les événements.

C'est dans le cadre d'une volonté de refoulement de l'influence américaine, que les dirigeants de l'OCS esquissent une sorte d'alternative à l'offensive occidentale menée par Washington laquelle connaissait déjà ses premiers revers. Au Tadjikistan, le 20 octobre 2004, la Russie inaugurait une nouvelle base militaire, la plus importante à l'étranger avec la présence de 6 000 hommes et la promesse d'investissements à hauteur de 2 milliards de dollars et un effacement de la dette tadjik. Le redéploiement militaire russe dans la région correspond à la perception commune de la menace islamiste dont le noyau se trouverait en Afghanistan et les ramifications s'étendraient en Asie centrale. La partenariat stratégique est également illustré par l'exemple Kazakh. Le Kazakhstan accueille une forte communauté russe (35 % de sa population), possède une frontière commune importante (7 500 km) avec la Russie, et dépend étroitement de cette dernière pour l'exportation de ses hydrocarbures. Les liens entre Astana et Moscou sont d'autant plus forts que le centre spatial russe de Baïkonour est localisé au cœur même du Kazakhstan sur un territoire de 6 000 km² loué par la Fédération de Russie. L'ouverture de l'OCS aux membres observateurs dont l'Iran, était une première initiative, immédiatement suivie lors du sommet de juillet 2005 à Astana par la demande aux responsables des pays membres de préparer le retrait des bases militaires américaines d'Asie Centrale, essentiellement celle de Manas, au Kirghizistan (500 militaires américains) soutenant les opérations militaires en Afghanistan, mais aussi intéressant « carrefour d'observation » de l'Asie centrale, et celle de Khanabad. En effet, en juillet 2005, le président ouzbek a ordonné le départ des 1 500 soldats américains de son territoire. Cette décision serait une réponse aux critiques formulées par Washington au moment de la répression d'Andijan. Après cinq années de présence américaine en Ouzbékistan, le 21 novembre 2005, la base de Khanabad a fermé ses portes. L'Etat-major américain avait envisagé un redéploiement d'une partie de ses forces sur la base de Manas au Kirghizstan. Mais le gouvernement kirghize exigeait une plus grande contribution financière en contrepartie du renforcement de la présence américaine sur son territoire et une démilitarisation de son trafic aérien vers l'Afghanistan pour un redéploiement logistique de l'activité. D'autre part, des manœuvres militaires communes aux pays membres étaient organisées à l'occasion du sommet

d'août 2007 à Bichkek au Kirghizistan. Ces manœuvres de lutte anti-terrorisme avaient singulièrement lieu à Tcheliabinsk, en Russie et Urumqi dans le Xinjiang.

Enfin, cette panoplie alternative s'enrichissait lors du sommet d'Iekaterinbourg des 15 et 16 juin 2009, d'une réflexion sur le système monétaire international et la crise frappant la finance et l'économie américaines et sa capacité à maintenir le dollar comme monnaie de réserve crédible. Les six Etats de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) et les Etats Bric ont exprimé l'intention de réaliser leurs transactions dans leurs propres monnaies. La Chine demande une monnaie de référence mondiale qui ne soit contrôlée par aucun Etat particulier. En présence du président Mahmoud Ahmadinejad, au sommet sur la sécurité régionale de l'Organisation de coopération de Shanghai à Ekaterinbourg a été évoquée la crise économique globale et on a pu assister au développement de ce qui pourrait apparaître comme une réponse beaucoup plus puissante que n'importe quelle stratégie de défense pour contrer les prétentions américaines : l'idée de la création d'une monnaie de réserve internationale alternative, défendue par la Russie et la Chine, dont la première étape pourrait être la diversification du système monétaire international. Si le sommet d'Ekaterinbourg apparaissait un jour comme celui qui aura préfiguré le commencement de la fin du statut du dollar comme monnaie de réserve internationale et donc de la capacité des Etats-Unis de faire financer leurs déficits sans aucune limite, cela aura également signifié le début du déclin de son formidable potentiel militaire.