

11- L'Organisation de coopération de Shanghai vue de la Chine : régionalisation ou équilibre de puissances ?

Synthèse commentée par Christile Drulhe d'après :

. Xu Tao, (*Institut chinois des relations internationales contemporaines, Secteur Eurasie*), *L'institutionnalisation de l'Organisation de coopération de Shanghai*, *Xiandai guoji guanxi*, 2003, n°6, p. 7-13

. Gu Xiaoqing, *L'organisation de coopération de Shanghai va mettre en place une zone de libre-échange*, *Huanqiu shibao (Global Times)*, 26 septembre 2003, p. 17

Un récent article de la revue de l'Institut chinois de relations internationales contemporaines (CICIR) présente une analyse de fond de l'enjeu de l'Organisation de Shanghai (OSC) pour la Chine. Celle-ci paraît vouloir lui donner une impulsion décisive en poussant à la mise en place d'une zone de libre-échange. Wen Jiabao a fait une proposition en ce sens lors de la dernière réunion des premiers ministres des pays membres le 23 septembre 2003. Selon le *Huanqiu shibao*, les relations commerciales avec de la Chine avec la Russie et les républiques musulmanes d'Asie centrale sont loin de représenter pour l'heure un enjeu aussi important que les échanges avec le Japon (en 2002, leur volume avec la Russie s'élevait au dixième du commerce avec le Japon) ou la future zone de libre-échange avec l'ASEAN. Mais la relance de la « route de la soie » constitue un projet de long terme qui devrait aussi, dans l'immédiat, faciliter la mise en œuvre la stratégie de sécurité énergétique chinoise.

L'OCS a remplacé en 2001 les Cinq de Shanghai. Cette dernière organisation avait vu le jour en 1993 afin de liquider les contentieux territoriaux et sécuritaires laissés par la guerre froide. La tension militaire retombée, Chine, Russie, Kazakhstan, Kirghizistan et Tadjikistan ont tenté, à partir du sommet d'Alma-Ata de 1998, de fonder leurs relations sur de nouvelles bases que les problèmes de sécurité conventionnelle. En décembre 1999, les Cinq de Shanghai ont ainsi mis en place le Groupe de Bichkek ayant pour vocation d'organiser la coopération en matière de renseignement et en matière judiciaire. En juin 2001, les Cinq ont été rejoints par l'Ouzbékistan et ont signé la *Déclaration portant création de l'Organisation de coopération de Shanghai*. A la veille des attentats du 11 septembre 2001, la nouvelle organisation, composée désormais de six membres, adoptait parmi ses documents fondateurs le *Traité de Shanghai pour la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme et le séparatisme*.

Selon l'article de Xu Tao paru dans *Relations internationales contemporaines*, le contexte du 11 septembre aurait renforcé la Chine dans sa volonté de développer les mécanismes de coopération de l'Organisation de Shanghai. Mais paradoxalement, la perception accrue de menaces non conventionnelles n'a pas donné d'impulsion décisive à la régionalisation autour de l'Asie centrale. Xu Tao explique ce relatif blocage par le retour du 'grand jeu' des puissances pour dominer la zone. Son article évoque la concurrence entre la Russie et les Etats-Unis, laissant de côté la posture chinoise. En insistant sur la nécessité d'institutionnaliser l'OCS, il tend toutefois à montrer que Pékin est soucieuse de compter parmi les décideurs de l'avenir de la région. L'accord signé lors du sommet de Moscou, le 29 juin 2003, pour la mise en place d'un secrétariat permanent à Pékin ainsi que la création d'un Centre régional sur le terrorisme à Bichkek au plus tard le 1^{er} janvier 2004 est, pour l'auteur, un pas encourageant. Il représente l'aboutissement de trois rencontres au sommet en novembre 2002, puis en janvier et mars 2003, où les questions de compétence, de localisation, de personnel et de financement avaient été discutées. Xu Tao oppose à ce progrès du processus de régionalisation deux types de défis autrement plus épineux : la concurrence entre les intérêts stratégiques divergents des Etats en présence ainsi que les difficultés de développement des économies locales. Il indique cependant quelques axes afin de montrer dans quel sens l'OCS pourrait contribuer à une plus grande intégration régionale selon une vision chinoise.

Pour la Chine, l'institutionnalisation de sa coopération avec les ex-républiques soviétiques d'Asie centrale et la Russie a un objectif essentiellement sécuritaire. Il s'agit de lutter contre le séparatisme nationaliste (*minzu fenliezyuyi*), le radicalisme religieux (*zongjiao jiduanzhuyi*) et le terrorisme international (*guoji kongbuzhuyi*). Dans ce cadre, Pékin se sent solidaire des opérations de l'armée russe en Tchétchénie ainsi que de l'action des capitales d'Asie centrale contre le Parti de la libération islamique implanté au Ferghana avant de s'étendre aux régions du Nord. Cette lutte constitue ainsi la véritable « force de cohésion » (*ningjuli*) de l'OCS. En visant les « trois forces du mal » (*san gu e shili*) sus-citées, elle tend à constituer un embryon de doctrine stratégique faisant

étrangement écho à celle de G. W. Bush. La croisade entreprise par les Etats-Unis contre l' « axe du mal » jusqu'en Asie centrale a servi l'agenda de l'OCS jusqu'à la veille de la crise irakienne. Selon Xin Tao, ses Etats-membres n'ont pu que se féliciter de la campagne menée contre le régime taliban en Afghanistan. Les efforts pour démanteler le Mouvement islamique d'Ouzbékistan qui ont accompagné le déploiement de plusieurs milliers de soldats américains auraient également contribué à ramener une certaine « stabilité » dans la région. Par ailleurs, les Etats-Unis ont été amenés à négocier leur implantation militaire en Asie centrale contre une atténuation de leurs critiques des régimes locaux. D'après l'article, c'est dans ce contexte que Washington aurait retiré le président Karimov de la liste des *persona non grata* sur le territoire américain et admis le Kazakhstan au titre d'économie de marché.

Côté chinois, l'action positive des Etats-Unis en Asie centrale a toutefois rapidement trouvé ses limites. Pékin est lucide quant à la modération soudaine de Washington sur les questions de droits de l'homme et de démocratie en Asie centrale : celle-ci n'est en aucun cas synonyme de reconnaissance des régimes forts en place. Xu Tao rapporte que les dirigeants réunis dans le cadre de l'OCS auraient commencé à s'alarmer du soutien apporté par les Etats-Unis aux partis d'opposition du Kazakhstan et du Kirghizistan dès la fin 2001. L'implantation durable de l'armée américaine en Asie centrale pose également un problème majeur à la Chine en ce qu'elle pousse la Russie à réaffirmer sa présence militaire dans cette « région tampon ». Moscou considérerait ainsi qu'il est crucial pour elle de conserver ses bases au Kazakhstan et au Kirghizistan. La Russie résisterait aussi à la pression du parlement du Tadjikistan en faveur d'un retrait de ses forces armées du pays. Selon l'article, elle préférerait s'acquitter de 200 millions de dollars plutôt que d'évacuer sa division d'infanterie mécanisée basée dans la banlieue de Douchanbe. Le 28 avril 2003, elle aurait poussé à la mise en place, dans la capitale du Tadjikistan, d'un commandement commun dans le cadre de l'Organisation du Traité de sécurité collective de la CEI. Celui-ci deviendrait opérationnel le 1^{er} janvier 2004. L'Organisation devrait encore s'entendre sur la création de bases aériennes à Douchanbe et à Bichkek ainsi que sur l'élaboration d'un système de défense anti-aérien. La stratégie russe en Asie centrale s'articulerait ainsi désormais autour de l'objectif de « coexistence à distance nulle » (*ling juli bingcun*) avec l'armée américaine.

L'objectif sécuritaire de l'OCS se double d'un objectif économique largement au service du premier. L'analyse chinoise est en effet fondée sur l'idée que la recrudescence des menaces fondamentalistes, terroristes ou séparatistes s'enracine dans la pauvreté. Selon Xu Tao, le démantèlement de l'Union soviétique ayant désorganisé l'économie de l'Asie centrale, les nouveaux Etats indépendants devraient consolider progressivement leur stratégie de développement national. La Chine est consciente des faibles avancées qu'a connu l'intégration économique dans le cadre de l'OCS. Xu Tao l'attribue à une phase de transition. Le développement des différents marchés domestiques d'Asie centrale est présenté comme le pré requis de l'augmentation des échanges intrarégionaux. La construction d'un réseau de transports afin de désenclaver les anciennes républiques soviétiques musulmanes constitue également une condition clé. Du point de vue chinois, les projets phares portent sur l'extension de la capacité de frets du chemin de fer entre la Chine et le Kazakhstan, l'accélération de la construction du chemin de fer Chine-Kirghizistan-Ouzbékistan ainsi que la mise en œuvre d'une « nouvelle stratégie de la route de la soie » entre l'ensemble des pays membre de l'OCS. L'intrication des préoccupations stratégiques et économiques pour la Chine sur sa bordure occidentale est par ailleurs liée à l'enjeu que constitue pour elle sa sécurité énergétique. Le cadre multilatéral de l'OSC pourrait fournir à Pékin la possibilité d'améliorer l'exploitation des ressources pétrolières et gazières de la région.

La coopération militaire et économique mise en œuvre dans le cadre de l'OCS a peu progressé ces deux dernières années. Selon Xu Tao, les objectifs que ses Etats membres se sont donnés ne seront mieux servis que par une institutionnalisation plus poussée de l'Organisation. Il ne s'agit certes pas de fonder une alliance militaire « du type de l'OTAN ou du Pacte de Varsovie » en matière de sécurité collective, ou une communauté sur le modèle de l'Union européenne dans le domaine économique. Mais une organisation trop informelle nuit à son efficacité. Jusqu'ici, la concertation multilatérale s'est limitée au cadre des sommets de chefs d'Etat, de ministres des affaires étrangères, de ministres de la défense, de hauts magistrats ou de hauts fonctionnaires en charge des douanes ainsi que de la surveillance des frontières. Elle devrait à présent être complétée par des institutions de coordination transversale entre les organismes nationaux concernés. Xu Tao propose la mise en place d'organismes ad hoc afin de renforcer les coopérations dans des secteurs précis avant d'envisager une intégration d'ensemble plus approfondie. Dans le domaine économique, la

Chine considère que l'OSC pourrait concevoir à terme la mise en place d'une banque de développement ainsi que d'une zone de libre-échange. Elle espère ainsi voir se développer la régionalisation en Asie centrale selon l'« esprit de Shanghai » (*Shanghai jingshen*) : priorité à la croissance dans le respect des souverainetés et la préservation d'un environnement stratégique stable.