
L'OCS : poste d'observation sino-russe



Stephen Aris

septembre 2008

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Centre Russie/NEI

© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2008

IFRI

27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : ifri@ifri.org

IFRI-Bruxelles

RUE MARIE-THERESE, 21
1000 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

Russie.Nei.Visions est une collection numérique consacrée à la Russie et aux nouveaux États indépendants (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés par des experts reconnus, ces articles *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques et politiques qu'économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (évaluation par des pairs et suivi éditorial).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique (ou obtenir des informations complémentaires), vous pouvez écrire à l'adresse suivante : info.russie.nei@ifri.org

Derniers numéros

– Andrei Kortounov, « La coopération universitaire russo-américaine : Quel nouveau modèle après l'aide technique ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 33, août 2008 ;

– Kerry Longhurst, « Différencier la politique européenne de voisinage : quelles implications pour l'Ukraine ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 32, juillet 2008 ;

– Adrian Dellecker, « *Caspian Pipeline Consortium*, baromètre du climat d'investissement en Russie ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 31, avril 2008.

Auteur

Stephen Aris est doctorant à l'Institut de recherches européennes de l'Université de Birmingham où il prépare une thèse intitulée « La Coopération régionale en Asie centrale au sein de l'Organisation de Coopération de Shanghai ». Il a conduit de nombreux entretiens avec des responsables politiques et des experts en Russie, au Kazakhstan, en Ouzbékistan et en Chine entre avril et septembre 2007.

Tables des matières

RESUME.....	4
L'OCS : BAROMETRE DES RELATIONS RUSSO-CHINOISES.....	5
LE TOURNANT D'ANDIJAN.....	6
L'OCS EST-ELLE UN INSTRUMENT RUSSO-CHINOIS CONTRE L'OCCIDENT ?	7
L'IMPORTANCE DE L'OCS DANS LES RELATIONS RUSSO-CHINOISES	9
COOPÉRATION BILATÉRALE SOUS FORME MULTILATÉRALE	9
LE RÔLE NORMATIF ET DIPLOMATIQUE DE L'OCS	11
TENSIONS ET DIVERGENCES SINO-RUSSES	13
OPINIONS DIVERGENTES.....	13
LA RUSSIE CRAINT UNE MARGINALISATION PROGRESSIVE.....	15
L'OCS COMME VECTEUR DE COOPÉRATION.....	16
CONCLUSION.....	18
NOUVEAUX OBSERVATEURS ?	19

Résumé

L'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) a nettement contribué à l'amélioration des relations russo-chinoises. L'OCS s'est révélée être un outil utile à l'expression des intérêts communs entre Moscou et Pékin au plan régional. Toutefois, elle n'échappe pas aux éventuelles difficultés et tensions bilatérales. C'est pourquoi les deux capitales espèrent que l'organisation agira comme un instrument susceptible de gérer les tensions émanant de leurs intérêts parfois divergents en Asie centrale. Néanmoins, pour qu'elle puisse se développer pleinement, l'OCS devra apparaître comme servant les intérêts de tous ses membres, et pas uniquement ceux de ces deux grandes puissances.

L'OCS : baromètre des relations russo-chinoises

Lors de l'effondrement de l'Union soviétique, les relations diplomatiques avec la Chine se trouvaient dans l'impasse¹. Pourtant, les rapports entre Moscou et Pékin se sont progressivement améliorés, jusqu'à la définition d'« un partenariat stratégique »². De nombreux analystes doutent cependant de la viabilité de ce partenariat, soutenant que les intérêts des deux pays se révéleront incompatibles à moyen ou à long terme³. Ils soulignent que la concurrence entre eux est inévitable. La Russie tente de maintenir son influence et la Chine cherche à étendre la sienne afin d'acquérir rapidement le statut de grande puissance. Moscou en particulier craint que l'écart économique grandissant entre les deux pays ne signifie à terme la transformation de la Russie en subalterne de la Chine⁴.

Sur le court terme, la Russie et la Chine partagent un certain nombre d'intérêts communs, particulièrement en Asie centrale post-soviétique. Pékin et Moscou cherchent à accroître la stabilité de la région en réduisant les menaces séparatistes, notamment au Xinjiang et dans le nord du Caucase. En outre, limiter la présence grandissante des États-Unis dans la région semble être une préoccupation commune aux deux capitales⁵. Sur le plan économique, les deux pays ambitionnent de

Traduit de l'anglais par Jessica Dellecker-Allevione.

¹ J. L. Wilson, *Strategic Partners: Russian-Chinese Relations in the Post-Soviet Era* [Partenaires stratégiques: les relations russo-chinoises à l'ère post-soviétique], Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2004, p. 3.; B. Lo, "A Fine Balance—The Strange Case of Sino-Russian Relations" [Un équilibre fragile: les relations sino-russes], *Russie.Nei.Visions*, No. 1, avril 2005, p. 3,

<www.ifri.org/files/Russie/bobolo_francais.pdf>.

² Traité de bon voisinage, d'amitié et de coopération, Moscou, 2001.

³ N. Norling, "Russia and China: Partners with Tension" [Russie et Chine: partenaires sous tension], *Policy Perspectives*, No.4, 2007, pp. 33-48,

<www.silkroadstudies.org/new/docs/publications/2007/Norling_China_and_Russia.pdf>;

S. Garnett, "Challenges of the Sino-Russian Strategic Partnership" [Les défis du partenariat stratégique sino-russe], *Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 4, automne 2001, pp. 41-54;

B. Lo, "The Long Sunset of Strategic Partnership: Russia's evolving China Policy" [La quête éternelle d'un partenariat stratégique: l'évolution de la politique russe à l'égard de la Chine], *International Affairs*, Vol. 80, No. 2, 2004, pp. 295-309.

⁴ B. Lo et A. Rothman, "China and Russia: Common Interests, Contrasting Perceptions" [Chine et Russie: intérêts communs, vues divergentes], *Asian Geopolitics*. Document de travail du *Royal Institute for International Affairs*, May 2006,

<www.chathamhouse.org.uk/files/6619_russiachinamay06.pdf>.

⁵ *Ibid.*, p. 20.

renforcer leurs liens dans la région et de s'assurer des marchés d'exportation en Asie centrale. Cependant, l'énergie ne peut être qu'un facteur de discordance entre dirigeants russes et chinois : alors que Pékin désire développer un accès direct aux ressources locales, Moscou souhaite maintenir son contrôle des infrastructures de transport des hydrocarbures. Bien que les rivalités économiques constituent une source potentielle de conflits, pour l'instant, il existe un solide consensus sur le besoin de collaboration, seul moyen d'améliorer la stabilité régionale.

L'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS) offre un terrain d'observation privilégié des relations complexes entretenues par la Chine et la Russie⁶. On a pu le constater lors du récent sommet de Douschanabé (août 2008). Les États membres ont exprimé un soutien réservé à la Russie après son intervention militaire en Géorgie. La Chine s'est déclarée « préoccupée » au lendemain de la reconnaissance russe de l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du sud. La Chine et la Russie partagent des visions similaires des relations internationales, ainsi que des positions communes sur certains dossiers, mais il n'est pas impossible que la crise géorgienne mette l'OCS à l'épreuve. L'objectif de cet article est de voir dans quelle mesure cette organisation peut contribuer à encadrer la relation sino-russe dans les années à venir.

Le tournant d'Andijan

A ses débuts, l'organisation se concentrait sur des questions de sécurité. Désormais, elle couvre la coopération économique, culturelle et humanitaire. Néanmoins, aux yeux des *leaders* de ses États membres, les menaces régionales majeures demeurent les fameux « trois démons » : le terrorisme, l'extrémisme et le séparatisme. Les dirigeants de l'OCS les définissent de manière très large, englobant un nombre important de groupes considérés comme une menace pour leurs régimes⁷. Ainsi, au cours des cinq dernières années, l'événement majeur en matière de sécurité a été la révolte d'Andijan (mai 2005), la même année que la « révolution des tulipes » au Kirghizstan. La concomitance de ces deux événements a engendré une sérieuse instabilité, entraînant un

⁶ L'OCS est née du groupe informel « Shanghai 5 » (1996-2000), au sein duquel les dirigeants de la Russie, de la Chine, du Kazakhstan, du Kirghizstan, et du Tadjikistan se réunissaient dans le but de renforcer la confiance mutuelle, de régler les problèmes frontaliers et réduire les forces armées dans la zone. En 2000, le président ouzbek Islam Karimov est invité à une réunion et son pays adhère au groupe en 2001. Cette année sera celle de la création officielle de l'OCS par la signature d'un traité. L'OCS compte également quatre observateurs : la Mongolie, le Pakistan, l'Inde, et l'Iran.

⁷ B. Goldsmith, "Here There Be Dragons: The Shanghai Cooperation Organization" [L'Organisation de coopération de Shanghai: Attention-dragons!], *Center for Defense Information*, 26 septembre 2005,

<www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=3153&StartRow=1&ListRows=10&appendURL>.

durcissement politique des gouvernements de la région. Lors du sommet d'Astana, après un mois de critiques virulentes de la part de l'Occident à propos d'Andijan, l'OCS a revendiqué le droit pour ses membres, en tant qu'États souverains, de défendre l'ordre public par tous les moyens jugés appropriés. De plus, elle a demandé que soit programmé le retrait des forces et des bases de l'OTAN dans la région⁸. Pour l'Occident, ce sommet soulignait l'importance grandissante de l'organisation. Il illustre également le rejet dont les modèles occidentaux sont l'objet de la part des régimes en place. Aux yeux de certains dirigeants d'Asie centrale, les événements d'Andijan ont confirmé que les membres de l'OCS, particulièrement la Russie et la Chine, étaient des partenaires bien plus fiables que les États occidentaux en matière de sécurité⁹.

L'OCS est-elle un instrument russo-chinois contre l'Occident ?

Dans le contexte de la déclaration d'Astana, certains analystes occidentaux ont estimé que l'OCS n'était rien de plus qu'une organisation sino-russe visant à contrecarrer les intérêts des États-Unis¹⁰. Une telle approche peut paraître exagérée. Il est vrai que le développement de l'OCS et l'amélioration de la relation russo-chinoise sont liés. Néanmoins, il serait erroné de concevoir l'OCS comme le socle d'une future alliance sino-russe. Outre les deux grandes puissances, elle comprend quatre autres États membres ainsi que quatre observateurs officiels¹¹. Le modèle de l'OCS repose sur une prise de décision fondée sur le consensus, de sorte que les dirigeants des républiques d'Asie centrale peuvent s'opposer ou écarter toute décision qu'ils jugent incompatibles avec leurs intérêts. Ainsi, ils ne sont pas prisonniers, en principe, des décisions prises par leurs deux puissants voisins. L'OCS a mené un travail de fond pour établir son propre agenda, en se concentrant sur les questions sécuritaires collectives et en développant des sujets intéressant l'ensemble de ses membres. Son identité ne se réduit donc pas à un simple instrument de résistance à la pénétration américaine dans la région.

La décision de Moscou et Pékin de créer une organisation régionale à la suite de l'amélioration de leur relation bilatérale indique la progression réalisée depuis l'effondrement de l'URSS. En fait, il est même possible de voir l'OCS comme un baromètre des relations russo-chinoises puisque,

⁸ Déclaration des États membres de l'OCS, Astana, 5 juillet 2005, <www.sectesco.org/html/00500.html>.

⁹ C.-P. Chung, "China and the Institutionalization of the Shanghai Cooperation Organization" [La Chine et l'institutionnalisation de l'Organisation de coopération de Shanghai], *Problems of Post-Communism*, Vol. 53, No. 5, septembre-octobre 2006, pp. 3-14.

¹⁰ Voir A. Cohen, "The U.S. Challenge at the Shanghai Summit" [Le Sommet de Shanghai: un défi pour les États-Unis], *Heritage Foundation*, 13 juin 2006, <www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/wm1124.cfm>.

¹¹ Voir note 6.

jusqu'à présent, le développement de l'OCS a reflété l'évolution des rapports entre les deux pays. Au milieu des années 1990, la délimitation des frontières dominait l'agenda des deux pays et du groupe de Shanghai 5. En 2001, l'institutionnalisation de l'OCS et la signature du traité principal de coopération entre Moscou et Pékin ont coïncidé. A présent, les deux processus sont entrés dans une phase de consolidation. Si cette synergie se poursuit, l'OCS aura contribué à améliorer les relations russo-chinoises.

L'importance de l'OCS dans les relations russo-chinoises

Il est évident que la relation entre Pékin et Moscou demeure le principal moteur de l'OCS¹². Cela n'exclut pas le fait qu'inversement, les interactions en son sein aient un impact sur leurs relations en général.

Coopération bilatérale sous forme multilatérale

Moscou et Pékin ont trouvé dans l'OCS un instrument utile à la poursuite de leurs intérêts communs et de leurs programmes bilatéraux au niveau régional. L'organisation a notamment permis d'éviter le recours à des accords bilatéraux *ad hoc*, difficiles à équilibrer sur le plan politique¹³. Un certain nombre de programmes essentiellement russo-chinois relèvent désormais de l'OCS. L'idée d'un club énergétique de l'OCS, si elle devenait réalité, pourrait être vue comme un projet structurant des deux grandes puissances visant à assurer une évolution positive sur le long terme de leurs relations économiques, respectivement en tant que producteur et consommateur d'énergie. Une telle organisation placerait les politiques énergétiques des républiques d'Asie centrale sous leur influence commune¹⁴. En outre, « la coopération sécuritaire russo-chinoise se manifeste paradoxalement comme un bilatéralisme au sein du multilatéralisme de l'OCS¹⁵ ». Un exemple significatif de ce point de vue

¹² Pour des opinions divergentes, voir: S. L. Yom, "Power Politics in Central Asia: The Future of the Shanghai Cooperation Organization" [Rapport des forces en Asie centrale: L'avenir de l'Organisation de coopération de Shanghai] in *Harvard Asia Quarterly*, Vol. 6, No. 4, 2002. R. Allison, "Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia" [Le régionalisme, les architectures régionales et la gestion de la sécurité en Asie centrale] in *International Affairs*, Vol. 80, No. 3, 2004, p. 480.

¹³ A. Bailes et P. Dunay, "The Shanghai Cooperation Organization as a Regional Security Institution" [L'Organisation de coopération de Shanghai en tant qu'institut régional de sécurité] in A. Bailes, P. Dunay, P. Guang et M. Troitskiy, "The Shanghai Cooperation Organization", Stockholm International Peace Research Institute, Policy Paper No. 17, 2007, p. 16.

¹⁴ S. Luzianin, "Chinese 'Roots' and Russian 'Branches' in Central Asia. On the Correlation of Chinese and Russian Policy in the Region" [Les "racines" chinoises et les "ramifications" russes en Asie centrale. De la corrélation entre les politiques chinoises et russes dans la région], *Central Asia and the Caucasus*, No. 3, 2007.

<www.ca-c.org/journal/2007-03-eng/09.shtml>.

¹⁵ F. Tolipov, "Multilateralism, Bilateralism and Unilateralism in Fighting Terrorism in the SCO Area" [Multilatéralisme, bilatéralisme et unilatéralisme dans la lutte contre le terrorisme

correspond aux exercices militaires des « Missions de paix » menés en 2005 et 2007 par l'OCS, que la plupart des spécialistes ont interprété comme des exercices russo-chinois déguisés en opération multilatérale¹⁶.

L'OCS ne disposant que de ressources financières limitées, les projets de coopération conçus par Moscou et Pékin y sont prééminents. L'organisation dispose d'un budget relativement restreint et ne finance que le fonctionnement administratif, partagé entre son Secrétariat et sa structure régionale antiterroriste¹⁷. Les programmes sont subventionnés au cas par cas, par les contributions des États membres. Alors que de nombreux projets bilatéraux, trilatéraux ou multilatéraux tombent officiellement sous la juridiction de l'OCS, en réalité « aucun de ces projets n'est véritablement mis en œuvre par l'OCS ; [...] ils le seraient même si l'OCS n'existait pas¹⁸ ». Ils sont souvent inspirés par la Russie et la Chine, ces deux pays possédant les ressources les plus importantes parmi les pays membres. De même, les contributions financières au budget de l'OCS sont proportionnels à l'importance de chaque économie. Ainsi, la Russie et la Chine contribuent à hauteur de 24 % chacune, suivies par le Kazakhstan (21 %), l'Ouzbékistan (15 %), le Kirghizstan (10 %), et le Tadjikistan (6 %). Les postes au sein du Secrétariat de l'OCS sont attribués en vertu de ces ratios¹⁹. Ce modèle d'organisation offre à la Russie et à la Chine un terrain propice pour la réalisation de projets communs et consolide leur relation en dehors du cadre bilatéral.

Jusqu'à récemment, le gouvernement chinois poursuivait une politique étrangère relativement solitaire. Cependant, Pékin a décidé d'avoir un rôle plus actif dans l'entourage régional du pays. C'est le sens de la politique de « bon voisinage » voulue par le président Hu Jintao en 2003²⁰. La Chine s'est davantage investie dans les mécanismes de coopération régionale en rejoignant, par exemple, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (l'ASEAN plus 3). Toutefois, l'OCS représente la première tentative chinoise d'établir une organisation régionale. Pour

dans la zone OCS], *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 4, No. 2, mai 2006, pp.153-169, <www.silkroadstudies.org/new/docs/CEF/Quarterly/May_2006/Tolipov.pdf>.

¹⁶ R. McDermott, "Rising Dragon: SCO Peace Mission 2007" [Le réveil du dragon: la Mission de paix 2007 de l'OCS], Occasional Paper Jamestown Foundation, <www.jamestown.org/docs/Jamestown-McDermottRisingDragon.pdf>.

¹⁷ A. Lukin indique le chiffre de 4 millions de dollars. Voir: A. Lukin, "The Shanghai Cooperation Organization: What Next?" [L'organisation de coopération de Shanghai: et ensuite?], *Russia in Global Affairs*, Vol. 2, juillet-septembre 2007, <eng.globalaffairs.ru/numbers/20/1135.html>; M. Oresman affirme qu'en 2004 le budget de l'OCS se montait à 3,5 millions de dollars ; 2,16 millions de dollars pour le Secrétariat et le reste pour la structure régionale antiterrorisme (RATS). M. Oresman, "SCO Update: The Official Launch of the Shanghai Coopération Organization" [OCS: la création officielle de l'Organisation de coopération de Shanghai], *China and Eurasia Forum Quarterly*, janvier 2004, <www.silkroadstudies.org/new/docs/CEF/CEF_January.pdf>.

¹⁸ A. Lukin, *Ibid.*

¹⁹ M. Oresman, *op. cit.* [17].

²⁰ C. R. Hughes, "Nationalism and Multilateralism in Chinese Foreign Policy: Implications for Southeast Asia" [Nationalisme et multilatéralisme dans la politique étrangère chinoise: implications pour l'Asie du Sud-Est], *Pacific Review*, Vol. 18, No. 1, 2005, pp. 119-135.

Pékin, l'OCS n'est pas seulement un instrument visant à développer des relations positives avec les États d'Asie centrale et avec la Russie. Il s'agit surtout d'une possibilité d'expérimenter sa nouvelle approche en matière de politique internationale²¹. C'est dans l'intérêt de ce pays de « prouver qu'il peut construire un bloc international, indépendant de l'Occident, en s'appuyant sur des principes non occidentaux »²². Conscients de cette situation, les *leaders* chinois comprennent qu'ils ne peuvent que bénéficier de l'expérience russe en matière de diplomatie multilatérale²³. À cet égard, la Russie est un partenaire apprécié par la Chine, car elle représente un acteur régional et institutionnel confirmé, mais aussi parce que Moscou porte un regard similaire sur le système international, contrairement aux autres grandes puissances occidentales. À l'inverse, Moscou est valorisé par ce rôle important de conseil au sein d'une structure qui assure un partenariat d'égal à égal avec la Chine, à un moment d'inversion des puissances russe et chinoise²⁴.

Le rôle normatif et diplomatique de l'OCS

Les positions communes sur une série d'événements internationaux constituent un facteur important de la relation bilatérale russo-chinoise, en particulier sur le séparatisme, (Tchéchénie pour la Russie, le Xinjiang, Taïwan et le Tibet pour la Chine)²⁵. Des déclarations communes sont souvent formulées à l'occasion de critiques occidentales concernant les méthodes utilisées pour stabiliser ces zones, ce qui en retour renforce la cohésion du couple sino-russe. Ces derniers sont également partisans d'un système international multipolaire, plus respectueux de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale.

La Russie et la Chine déterminent pour une large part l'ordre du jour diplomatique de l'OCS en fonction de leurs priorités bilatérales. Contrairement aux principes occidentaux, l'OCS plaide pour la non-ingérence de la communauté internationale dans les affaires intérieures. Elle exprime également une vive réticence à l'égard des principes occidentaux sur le droit d'ingérence. Dans le sillage de la Russie et de la

²¹ P. Guang, "A Chinese Perspective on the Shanghai Cooperation Organization" [Une perspective chinoise sur l'Organisation de coopération de Shanghai] in A. Bailes, P. Dunay, P. Guang et M. Troitskiy, *op. cit.* [13], p. 45.

<www.sipri.org/contents/publications/Policypaper17.html#download>.

²² A. Bailes et P. Dunay, *op. cit.* [13], p. 13.

²³ Entretiens avec des analystes: Moscou (avril 2007); Almaty (mai 2007); Tachkent (mai 2007).

²⁴ D. Trenin, "Russia and the Shanghai Cooperation Organization: A Difficult Match" [La Russie et l'Organisation de coopération de Shanghai : un rapport compliqué], *Journal of the China-Eurasia Forum*, octobre 2004, p. 26.

<www.silkroadstudies.org/new/docs/CEF/CEF_Quarterly_July_2005.pdf>.

²⁵ Déclaration jointe de la Russie et de la République populaire de Chine. Pékin, Chine, 2 décembre 2002.

<www.ln.mid.ru/bl.nsf/arh/9d22082391597d6443256c85005303e1?opendocument>.

Chine, l'Organisation a parfois choisi de critiquer ce qu'elle appelle la logique du « deux poids, deux mesures » de l'Occident et a dénoncé l'« exportation » des modèles de développement²⁶. L'OCS a également été utilisée pour défendre les actions de ses membres contre le séparatisme. Un des exemples de cette politique est la déclaration de mars 2008 en soutien aux actions du gouvernement chinois qui réprimait des manifestations dans la région autonome du Tibet en Chine²⁷.

Sur le plan diplomatique, Moscou et Pékin voient l'OCS comme une valeur ajoutée : en tant qu'organisation multilatérale, ses déclarations sont démultipliées et accréditent l'image d'un monde multipolaire. En incluant quatre autres États les amenant à représenter l'ensemble de l'Eurasie, la portée de ces positions communes est très importante symboliquement. Par ailleurs, la plupart du temps, l'agenda diplomatique russo-chinois et les intérêts des dirigeants d'Asie centrale convergent. En effet, les dirigeants centre-asiatiques sont confrontés aux mêmes problèmes de sécurité intérieure et aux mêmes critiques internationales sur leurs modes de gouvernement.

Toutefois, l'agenda diplomatique de l'OCS, contrôlé par la Russie et la Chine, ne coïncide pas toujours avec les intérêts des républiques d'Asie centrale. Par exemple, alors que l'Ouzbékistan s'est conformé à la déclaration du Sommet d'Astana et a demandé aux États-Unis de quitter la base aérienne de Khanabad, le Kirghizstan a, quant à lui, fait marche arrière pour la base américaine de Manas. Les dirigeants kirghizes ont craint que l'expulsion des forces américaines ne mette en péril d'autres aspects importants de leur coopération avec les États-Unis. Cette dimension l'a emporté sur le désir de faire front commun au sein de l'OCS²⁸.

Cette dimension diplomatique de l'OCS traduit la tentative sino-russe de produire et véhiculer de nouvelles normes pour les affaires internationales qui prétendent constituer à terme une alternative au système international dominé par les États-Unis. Cette volonté normative s'adresse en premier lieu aux pays d'Asie centrale qui trouvent par le biais de l'OCS des règles de comportement international sans que celles-ci ne soient contraignantes.

²⁶ Déclaration à l'occasion du cinquième anniversaire de l'Organisation de coopération de Shanghai, Shanghai 2006, <www.sectsco.org/502.html>.

²⁷ La déclaration faite le 21 mars 2008 : <www.sectsco.org/html/00039.html>.

²⁸ G. Germanovich, "The Shanghai Cooperation Organization: A Threat to American Interests in Central Asia?" [L'Organisation de coopération de Shanghai: une menace pour les intérêts américains en Asie centrale ?], *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 6, No. 1, 2008, pp. 19-38.

Tensions et divergences sino-russes

Bien que l'OCS soit née de l'amélioration des relations entre Russie et Chine, elle n'est pas à l'abri des tensions qui peuvent exister entre ces deux pays. La manière dont ces différends sont gérés pourrait, à l'avenir, déterminer la stabilité de l'organisation. Certains analystes affirment que la dynamique actuelle repose sur une architecture fragile qui risque de se fissurer à mesure que s'expriment les intérêts divergents entre Moscou et Pékin. L'OCS pourrait alors devenir un instrument de cette rivalité²⁹. Dans cette optique, « l'engagement de Moscou au sein de l'OCS pourrait être motivé à la fois par son désir de contrecarrer l'influence grandissante de la Chine en Asie centrale et par son souhait de développer une structure régionale servant de contrepoids aux États-Unis »³⁰.

Opinions divergentes

Initialement, la Russie et la Chine ont été capables de trouver un terrain d'entente sur leurs principaux besoins sécuritaires dans la région. Les deux pays considéraient leur collaboration dans ce domaine comme nécessaire pour fonder l'OCS³¹. La difficulté consiste désormais à élaborer un programme de travail élargi. Cette tâche pourrait se révéler fort complexe car il existe actuellement des divergences entre la Russie et la Chine sur la direction que l'organisation devrait prendre. Alors que la Russie voit la sécurité comme l'élément clé de la coopération, la Chine estime que la coopération économique devrait être prioritaire³². Il s'agit ici, bien entendu, d'une schématisation : tout dépend du type de coopération économique auquel on se réfère. Dans les domaines de l'énergie et du développement d'infrastructures pour le transport et les communications, tous les États membres se montrent favorables à la coopération³³. Dans les faits, la Russie est considérée comme le créateur du Club énergétique de l'OCS.

²⁹ N. Norling, S. Garnett, *op. cit.* [3].

³⁰ R. Allison, *op. cit.* [12].

³¹ H. Zhao, "The Shanghai Cooperation Organization at 5: Achievements and Challenges Ahead" [L'Organisation de coopération de Shanghai à 5: réalisations et défis à venir], *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 4, 2006, pp. 105-123.

³² P. Guang, "Bishkek: SCO's Success in the Hinterland of Eurasia" [Bishkek: le succès de l'OCS dans l'arrière-pays eurasiatique], *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 5, No. 4, 2007, pp. 3-6.

³³ Entretiens avec des analystes : Moscou (mai 2007), Pékin (juin 2007). Entretien avec un diplomate, Almaty (mai 2007).

Le président Vladimir Poutine a annoncé cette initiative au sommet de l'OCS en 2006. L'OCS pourrait s'avérer utile à la Russie, en tant qu'outil de développement d'infrastructures et de coordination des politiques énergétiques³⁴. Ces projets économiques à grande échelle sont en accord avec les intérêts des républiques d'Asie centrale. Ils séduisent également la Chine, qui espère que ces derniers et Moscou pourront devenir des sources fiables d'approvisionnement.

Cependant, il en va autrement des projets de taille intermédiaire. Les projets économiques tels que l'abolition des barrières commerciales ou la création d'un marché commun au sein de l'OCS sont vivement souhaitées par Pékin, mais ne revêtent pas le même caractère prioritaire pour Moscou. En raison de la forte croissance de son économie, ainsi que du niveau élevé de sa production de biens de consommation, la Chine tirerait avantage d'un accès préférentiel aux marchés relativement peu exploités d'Asie centrale. Le volume des échanges entre la Chine et l'Asie centrale a triplé entre 2002 et 2007, une tendance qui devrait s'accroître³⁵. Et cela d'autant plus que le gouvernement chinois souhaite tout particulièrement développer ses provinces occidentales, et par la même occasion, le commerce frontalier entre la province du Xinjiang, le Kazakhstan et le Kirghizstan.

La perspective d'une domination économique de la Chine soulève de fortes inquiétudes à Moscou. À titre d'exemple, lors du Sommet d'Astana en 2005, la Chine a offert aux États membres des prêts à taux zéro à hauteur de 900 millions de dollars³⁶. Alors que l'Ouzbékistan et le Kirghizstan ont accepté l'offre, la Russie l'a refusée, jugeant les termes de cette contribution désavantageuse. En effet, elle était conditionnée par l'achat de biens de consommation chinois³⁷. Le gouvernement russe craint que ces biens à faible coût inondent les marchés nationaux des pays concernés. L'impact sur les sociétés et les économies nationales pourrait être désastreux³⁸. Par conséquent, alors que la Russie s'est montrée active dans le développement de projets économiques de grande envergure tel que le Club énergétique, Moscou a bloqué le développement d'une zone de libre-échange qui ouvrirait ses marchés aux produits venant de Chine³⁹. Les inquiétudes russes trouvent écho en Asie centrale, où l'on craint que l'influence de Moscou s'affaiblisse, au risque de placer la région sous

³⁴ M. Troitskiy, "A Russian Perspective on the Shanghai Cooperation Organization", p. 36, in A. Bailes, P. Dunay, P. Guang et M. Troitskiy, *op. cit.* [13].

³⁵ G. Raballand et A. Andrésy, "Why Should Trade Between Central Asia and China Continue to Expand?" [Pourquoi le commerce entre l'Asie centrale et la Chine devrait-il s'étendre davantage?], *Asia Europe Journal*, Vol. 5, No. 2, juin 2007, p. 235.

³⁶ M. Oresman with Z. Chargynov, "The Shanghai Cooperation Summit: Where Do We Go From Here?" [Le Sommet de coopération de Shanghai : et après ?], *China and Eurasia Forum Quarterly*, juillet 2005, p. 8, <www.silkroadstudies.org/new/docs/CEF/CEF_Quarterly_July_2005.pdf>.

³⁷ A. Lukin *op. cit.* [17].

³⁸ Entretien avec des analystes, Tachkent (mai 2007).

³⁹ I. Oldberg, "The Shanghai Cooperation Organisation: Powerhouse or Paper Tiger?" [L'Organisation de coopération de Shanghai : locomotive ou tigre de papier?], Swedish Defence Research Agency, juin 2007, p. 29.

dépendance chinoise. Pour l'instant, l'OCS offre aux républiques une plus grande marge de manœuvre, en faisant jouer la concurrence entre Moscou et Pékin, un avantage que les pays d'Asie centrale comptent bien exploiter⁴⁰. Les intérêts divergents entre la Chine et les autres États membres permettront donc de tester la détermination de ces derniers à coopérer au sein de l'organisation, ainsi que de voir si l'OCS peut fonctionner indépendamment de la relation russo-chinoise.

La Russie craint une marginalisation progressive

Les craintes de Moscou au sujet de la pénétration économique chinoise en Asie centrale révèlent une peur plus large, d'une progressive marginalisation. En effet, « la Russie a davantage besoin de la Chine que l'inverse et sa marge de manœuvre au sein de la relation est restreinte principalement en raison de sa faiblesse et non pas en raison de la force de la Chine »⁴¹. Pour les Russes, les premières étapes de l'OCS se sont déroulées de manière pragmatique. Afin d'établir l'organisation, l'accent a été mis sur des domaines d'intérêt commun et les divergences ont été ignorées. Cependant, il est maintenant temps de déterminer avec précision ce que le Kremlin attend de l'OCS sur le plus long terme. Aux yeux de certains analystes russes, ce défi ravive les appréhensions à propos de l'OCS⁴². Selon eux, les intérêts de Moscou passent au second plan dans l'organisation, au profit de la Chine, qui cherche à renforcer ses positions fraîchement acquises en Asie centrale. La Russie reçoit, de leur point de vue, bien peu en retour et, à l'avenir, cette inégalité devrait la limiter à un rôle régional de second plan⁴³. Ces inquiétudes poussent souvent les responsables russes à adopter une approche plus prudente envers l'OCS, tentant de freiner l'enthousiasme de Pékin sur des sujets de coopération trop poussés.

Le Kremlin cherche également à empêcher un contrôle chinois trop étroit de l'OCS, en s'associant à d'autres organisations régionales, au sein desquelles elle n'a pas à craindre la concurrence de l'Empire du Milieu. La Russie est une puissance dominante au sein de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTCS), qui comprend toutes les républiques d'Asie centrale, à l'exception du Turkménistan, ainsi que la Biélorussie et l'Arménie. Il en est de même dans la Communauté économique eurasiatique (CEEAE), qui regroupe la Russie, les quatre républiques d'Asie Centrale, et la Biélorussie. Ces organisations sont clairement influencées par les priorités russes. Alors que l'OTCS constitue un accord de défense

⁴⁰ R. Maksutov, "The Shanghai Coopération Organization: A Central Asian Perspective" [L'Organisation de coopération de Shanghai : perspective d'Asie centrale], SIPRI Project Paper, août 2006, <www.sipri.org/contents/worldsec/Ruslan.SCO.pdf/download>.

⁴¹ D. Kerr *cité par* N. Norling, *op.cit.* [2], p.46.

⁴² Entretien avec un analyste, Moscou (mai 2007).

⁴³ D. Trenin, *op. cit.* [23].

traditionnel, l'OCS a, pour sa part, renoncé à toute forme d'intégration militaire. L'organisation se cantonne à des exercices conjoints en nombre limité et à une collaboration dans le domaine de renseignement⁴⁴. Tant que Moscou refusera de dépendre de Pékin sur les questions militaires et douanières, l'intégration de ces questions dans l'agenda de l'OCS est peu probable. En revanche, en maintenant ces organisations dans leurs rôles respectifs, la Russie fait comprendre à la Chine qu'elle ne souhaite coopérer que dans certains domaines et qu'elle entend demeurer son égale grâce à une claire définition des priorités de chacun, en particulier dans le domaine de la sécurité.

L'OCS comme vecteur de coopération

Outre qu'elle présente une structure appropriée à la poursuite de certains intérêts fondamentaux partagés par les deux grandes puissances, l'OCS contribue également au renforcement de leur relation bilatérale, en offrant un espace propice aux négociations.

A cet égard, le cadre ouvert et flexible de l'OCS a déjà montré toute son efficacité. Ainsi, les divergences d'opinion sur l'harmonisation des droits de douane n'ont pas particulièrement ébranlé l'organisation. Aucun des États membres n'a cherché à en faire une question essentielle dont dépendrait la survie de l'OCS, car celle-ci abrite nombre d'autres aspects cruciaux de leurs politiques étrangères respectives. Cela prouve que l'Organisation offre d'ores et déjà un terrain de négociation, que ce soit en matière de programmes communs officiels ou à un niveau plus informel. Elle fonctionne déjà comme un forum au sein duquel la Russie et la Chine sont parvenues à un certain nombre d'arrangements sur des questions épineuses. L'évolution de l'ordre du jour de l'OCS est donc un indicateur des accords tacites entre Moscou et Pékin, indicateur selon lequel la Russie maintient son rôle central en termes de sécurité au sein de l'Asie centrale, tandis que la Chine prend l'initiative en matière de développement économique⁴⁵.

L'institutionnalisation de la relation russo-chinoise au sein de l'OCS assure aux deux pays les contacts nécessaires aux différents niveaux gouvernementaux pour créer des réseaux de communication susceptibles de faciliter la gestion des divergences⁴⁶. C'est pourquoi des analystes russes pensent que leur pays tire avantage de sa participation à l'OCS sur le long terme⁴⁷. Outre les bénéfices concrets de la coopération en matière de terrorisme et d'économie, des liens entre élites, administrations et experts des États membres sont ainsi établis. Ajoutons que l'OCS essaie d'instaurer une meilleure compréhension entre les « sociétés » de ses

⁴⁴ M. Troitskiy, *op. cit.* [34], p. 34.

⁴⁵ D. Trenin, *op. cit.* [24].

⁴⁶ Entretien avec un diplomate russe, Moscou (juin 2008).

⁴⁷ A. Lukin, *op. cit.* [17].

États membres, en soulignant la similitude de leurs passés. La promotion de l'année de la Russie en Chine en 2006, suivie de l'année de la Chine en Russie en 2007, illustre bien cette démarche. Cela engendre des habitudes communes dans les programmes de l'OCS au sein d'une large section des bureaucraties et populations des États membres, dans des domaines allant de la sécurité à la culture. Cela favorise la coopération plutôt que la concurrence et permet de renforcer les relations de manière à gérer plus efficacement les tensions.

Conclusion

Il est probable que l'OCS continue de fonctionner comme un facteur positif des relations sino-russes, qui à leur tour constitueront le moteur principal de l'organisation. Toutefois, l'organisation ne se résume pas en principe aux priorités de ses deux plus puissants membres, alors qu'elle en compte quatre autres. Si elle entend se développer, elle doit s'assurer que les républiques d'Asie centrale ne se sentent pas mises à l'écart car cela risque de se répercuter, à terme, sur l'état des relations russo-chinoises. Ce facteur devrait inciter Moscou et Pékin à faire en sorte que l'OCS soit plus qu'une extension de leur relation bilatérale. À cet égard, le Kazakhstan entend jouer un rôle à la hauteur de son influence régionale. La forte croissance de son économie, alimentée par la demande en ressources naturelles et par un climat politique relativement stable, lui confère une place de choix au sein de l'organisation. Ce pays se considère comme un naturel *leader régional* en Asie centrale⁴⁸. Son importance a été illustrée par le choix du Kazakhstan comme première visite officielle à l'étranger du nouveau président Dmitri Medvedev. La politique étrangère multivectorielle du président Noursoultan Nazarbaïev a joué un rôle majeur dans la montée en puissance du Kazakhstan à l'échelle régionale⁴⁹.

Astana voit l'OCS comme très attractive, à condition que son ordre du jour soit compatible avec ses intérêts et son statut dans la région⁵⁰. Par exemple, le Kazakhstan a souvent fait savoir qu'il « empêcherait la Chine et la Russie de promouvoir des politiques anti-américaines au sein de l'OCS »⁵¹. Ainsi, si l'OCS se présentait comme une alliance anti-occidentale, il y a fort à parier qu'Astana exprimerait des réserves afin de maintenir ses options. A terme, l'objectif de N. Nazarbaïev est d'établir un « triumvirat » empêchant la domination russo-chinoise. Reconnue comme une puissance régionale par Moscou et Pékin, qui travaillent étroitement avec lui, le Kazakhstan entend profiter de l'OCS pour rehausser son statut international⁵².

⁴⁸ R. McDermott, "Kazakhstan Deepens Ties with Germany" [Le Kazakhstan renforce ses liens avec l'Allemagne], *Eurasia Daily Monitor*, Jamestown Foundation, 8 février 2007, <www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2371890>.

⁴⁹ I. Oldberg, *op. cit.* [39], p. 34.

⁵⁰ Entretien *op. cit.* [23].

⁵¹ R. Maksutov, *op. cit.* [40], p. 9.

⁵² Exemple de coopération : inauguration de l'oléoduc Chine-Kazakhstan d'Atasou à Alashankou en décembre 2005 ; Russie, Kazakhstan et Turkménistan signent en 2007 un accord sur la construction d'un important gazoduc longeant la Caspienne.

Nouveaux Observateurs ?

Un autre facteur qui pourrait avoir des répercussions sur le rôle de la relation russo-chinoise est la possibilité d'élargir l'organisation à d'autres membres. On pense d'abord ici aux pays qui ont déjà le statut d'observateur. Alors qu'un État comme la Mongolie ne modifierait pas l'équilibre des pouvoirs, l'adhésion d'un observateur plus important – Iran, Inde ou Pakistan – bouleverserait profondément la donne. Un tel élargissement ne provoquerait pas uniquement de nombreuses questions d'ordre technique, mais également d'importantes implications politiques. Par exemple, l'adhésion de l'Inde entraînerait sans doute l'adhésion du Pakistan, et vice versa. Plus largement, l'inclusion de toute puissance majeure dans l'organisation altérerait profondément la dynamique de la domination russo-chinoise et compliquerait sans doute le fonctionnement de l'OCS. La possibilité de déstabilisation des structures mises en place pour gérer la relation russo-chinoise devrait donc être un facteur déterminant de maintien du *statu quo* sur cette question.

Par ailleurs, il existe d'autres parties intéressées par l'OCS qui n'ont pas le statut d'observateur. Le 11 septembre a placé l'Asie centrale au cœur de la politique étrangère américaine : les États-Unis ont commencé à voir la zone comme une source potentielle de terrorisme islamiste⁵³. L'établissement des bases militaires au Kirghizstan et en Ouzbékistan lors de l'opération en Afghanistan en 2002, ainsi que la volonté des États-Unis de les maintenir en dépit des pressions exercées par l'OCS au Sommet d'Astana, est la meilleure preuve de ce regain d'intérêt.

Avant le 11 septembre, les ressources énergétiques centro-asiatiques avaient déjà suscité l'intérêt américain. Le but était alors d'empêcher Moscou et Pékin d'avoir un contrôle exclusif sur la région⁵⁴. De fait, l'attitude des États-Unis envers l'Asie centrale est d'abord géopolitique, Washington considérant sa rivalité avec la Russie et la Chine comme un jeu à somme nulle⁵⁵. Par conséquent, Washington a ignoré l'OCS, préférant les négociations bilatérales⁵⁶. La perception que « l'OCS sert en premier lieu de contrepoids géopolitique aux États-Unis » est largement partagée par les spécialistes américains de la région⁵⁷.

Malgré tout, le gouvernement américain poursuit une politique relativement attentiste face à l'Organisation. Un officiel américain

⁵³ Voir E. Wishnick, *Growing U.S. Security Interests in Central Asia* [Les intérêts sécuritaires croissants des États-Unis en Asie centrale], US Army War College, Strategic Studies Institute, 2002.

⁵⁴ N. MacFarlane, "The United States and Regionalism in Central Asia" [Les États-Unis et le régionalisme en Asie centrale], *International Affairs*, Vol. 80, No. 3, mai 2004, pp. 447-461.

⁵⁵ A. Wolfe, "The 'Great Game' Heats Up in Central Asia" [Le 'grand jeu' exalté en Asie centrale], *Political and Interest News Report*, 3 août 2005.

<www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=339>.

⁵⁶ N. MacFarlane, *op. cit.* [54], p. 449.

⁵⁷ A. Cohen, *op. cit.* [10].

admet : « Pour être tout à fait franc, nous ne comprenons pas vraiment ce que l'Organisation de coopération de Shanghai fait réellement »⁵⁸. Le positionnement officiel reste donc prudent, et avec raison. En effet, si l'OCS devient la structure multilatérale dominante dans la région, les intérêts de sécurité des États-Unis nécessiteront une politique de dialogue. Néanmoins, pour l'instant, une réelle entente est difficilement concevable, car la vision de la politique internationale de l'administration Bush se heurte avec le principe fondamental de l'OCS qui est la non ingérence dans les affaires nationales.

L'Asie centrale est également devenue très importante pour l'Union européenne qui a adopté en 2007 sa première stratégie concernant la région⁵⁹. Plusieurs analystes ont appelé l'UE à engager le dialogue avec l'OCS et préconisent un statut d'observateur⁶⁰. En vertu de la politique de bonne gouvernance préconisée par l'UE dans sa politique extérieure, celle-ci pourrait préférer garder ses distances. Néanmoins, les objectifs de l'OCS et de l'UE en Asie centrale sont complémentaires dans de nombreux domaines. Les deux organismes désirent stabiliser et sécuriser la zone. Pour l'UE, l'Asie centrale est un couloir de transit pour des menaces diverses, comme le terrorisme, le trafic de drogue ou le crime organisé. L'OCS représente un acteur régional utile pour gérer ces défis. Bien entendu, il existe des différends entre les deux groupes, notamment concernant l'accès aux marchés économique et énergétique dans la région. Cependant il ne s'agit pas d'un facteur rédhitoire capable d'empêcher le dialogue. Par ailleurs, un dialogue avec l'OCS pourrait être un moyen de renouer de bonnes relations avec la Russie. Enfin, si l'UE ne se rapproche pas de l'OCS, elle court le risque de se voir écartée de la coopération régionale en Asie centrale et, en conséquence, de voir ses principaux objectifs en matière de sécurité en souffrir⁶¹.

Depuis plus d'une décennie, les relations bilatérales et multilatérales du couple russo-chinois se renforcent mutuellement grâce à l'adroite capitalisation de l'OCS sur des positions communes dans le domaine économique et de la sécurité. L'organisation leur permet de poursuivre leurs intérêts respectifs, tout en mettant l'accent sur les aspects positifs de leur relation. L'implication des quatre républiques d'Asie centrale et un mode de décision consensuel permettent d'apaiser les craintes de la Russie quant à une domination chinoise. Un cercle vertueux semble découler d'une telle situation : l'organisation permet une évolution positive

⁵⁸ E. A. Feigenbaum, "The Shanghai Cooperation Organization and the Future of Central Asia" [L'Organisation de coopération de Shanghai et l'avenir de l'Asie centrale], Nixon Centre, Washington, 6 septembre 2007, <www.state.gov/p/sca/rls/rm/2007/91858.htm>.

⁵⁹ Commission européenne, "Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013" [Document stratégique régional de la Communauté européenne pour l'assistance en Asie centrale durant le période 2007-2013]:

<ec.europa.eu/external_relations/central_asia/rsp/07_13_en.pdf>.

⁶⁰ A. Bales, *op. cit.* [13]; O. Antonenko, "The EU Should Not Ignore the Shanghai Cooperation Organization" [L'UE ne devrait pas ignorer l'Organisation de coopération de Shanghai], Policy Brief, *Centre for European Reform*, mai 2007, p. 7.

⁶¹ O. Antonenko, *Ibid.*, p. 8.

des relations russo-chinoises et, cette relation bilatérale contribue au renforcement de l'OCS.

Cependant, des tensions sont possibles à l'avenir, tant au sein de la relation bilatérale que de l'OCS. Afin de pérenniser cette dynamique positive, Moscou et Pékin doivent s'assurer que les actions de l'OCS dépassent le cadre de leur seule relation. Les autres États membres doivent pouvoir se sentir pleinement intégrés à l'organisation, au même titre que les deux grandes puissances. Sans quoi, l'OCS deviendra une structure dépourvue de légitimité politique et ne parviendra pas à devenir un vecteur efficace de stabilité régionale.