
L'Organisation de Coopération de Shanghai vue d'Astana : un « coup de bluff » géopolitique ?



Mourat Laumouline

Juillet 2006

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.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Research Programme Russia/NIS
©Ifri, 2006 – www.ifri.org
Institut Français des Relations Internationales
27 rue de la Procession – 75740 Paris cedex 15 – France
tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

Russie.Nei.Visions

Russie.Nei.Visions est une collection électronique consacrée à la Russie et aux nouveaux Etats indépendants (Belarus, Ukraine, Moldova, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés dans un format court par des experts reconnus, ces articles *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques, politiques qu'économiques.

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

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique, vous pouvez vous abonner à l'adresse suivante : info.russie.nei@ifri.org

Mourat Laumouline – docteur en science politique, vice-directeur du centre analytique de l'Agence d'étude des investissements du Kazakhstan. M. Laumouline a été vice-directeur et chercheur senior à l'Institut des recherches stratégiques du Kazakhstan (KISI). Depuis 1999, il est commentateur politique pour la revue *KontinenT*. Entre 1993 et 1994, il a travaillé au ministère des Affaires étrangères du Kazakhstan. Il est auteur de plusieurs dizaines d'ouvrages et articles sur l'histoire du Kazakhstan et de l'Asie centrale, les relations internationales et la politique extérieure du Kazakhstan.

Sommaire

<i>Sommaire</i>	2
<i>Résumé</i>	3
<i>Introduction</i>	4
<i>L'OCS, un « coup de bluff géopolitique » réussi ?</i>	6
<i>L'instrumentalisation de l'OCS par la Chine et la Russie</i>	10
<i>Le repli de l'Occident</i>	14
<i>Quelles options pour le Kazakhstan ?</i>	17

Résumé

Depuis le milieu des années 1990, l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) apparaît comme l'un des principaux instruments de la politique étrangère du Kazakhstan et des recompositions géopolitiques en Asie centrale. Le Kazakhstan s'y implique pour des raisons géopolitiques, de sécurité, économiques ou de politique régionale. Cette organisation prétend couvrir un large éventail de dossiers n'ayant parfois aucun lien entre eux et qui sont traités pour l'essentiel en marge de l'OCS. Au fond, l'OCS n'est qu'un « coup de bluff » géopolitique d'envergure. Si les États-Unis représentent une sorte de « membre officieux » de l'organisation, l'Union européenne est pratiquement absente d'Asie centrale. En réalité, pour le Kazakhstan, la participation à l'OCS comporte plus de défis et de risques qu'elle n'apporte de bénéfices.

Introduction

Au cours des dix dernières années, l'Organisation de coopération de Shanghai est apparue comme l'un des principaux vecteurs d'influence sur le positionnement international du Kazakhstan et les recompositions géopolitiques de l'Asie centrale.

À l'heure actuelle, l'OCS compte six États membres : Kazakhstan, Kirghizstan, Chine, Russie, Tadjikistan et Ouzbékistan. Cette organisation trouve son origine dans l'association de 1996, connue sous le nom de « Shanghai 5 », entre cinq pays ayant pour objectif de régler les problèmes frontaliers et territoriaux le long de l'ancienne frontière soviéto-chinoise. En 2000, il a été décidé de convertir « Shanghai 5 » en une structure régionale de coopération multilatérale ayant compétence dans plusieurs domaines. En 2001, l'OCS a été formellement instaurée comme organisation internationale. Elle a été institutionnalisée, en juin 2002, lors du sommet de Saint-Pétersbourg avec la signature de sa Charte, la conclusion de l'accord portant création d'une agence régionale antiterroriste et une déclaration conjointe des chefs d'États. La même année, l'Ouzbékistan a rejoint l'organisation.

La principale caractéristique de cette organisation est la disproportion de taille et d'influence entre ses membres parmi lesquels figurent, d'une part, les grandes puissances géopolitiques comme la Chine et la Russie, et, d'autre part, les pays d'Asie centrale, beaucoup plus modestes par leur poids politique, économique et démographique et les dimensions de leur territoire. Compte tenu de ces déséquilibres, on peut s'interroger sur les motivations du Kazakhstan au sein de l'OCS.

La participation et les intérêts et de la République du Kazakhstan au sein de l'OCS sont déterminés par les facteurs suivants :

Premièrement, le facteur géopolitique, lié à la présence au sein de l'organisation de deux grandes puissances, la Russie et la Chine, qui confine automatiquement les autres États membres au second plan. Chacun des deux « grands » a en effet des intérêts géopolitiques spécifiques qui dépassent largement ce cadre régional. Pour la Chine, il s'agit principalement de l'Asie (Nord-est, Sud-est, Asie pacifique), pour la Russie – de l'Europe et de l'espace euro-atlantique (relations avec l'UE et l'OTAN) et pour les deux – des rapports complexes avec les États-Unis. En outre, la Russie, qui a ses intérêts propres dans l'espace post-soviétique en Asie centrale, voit la Chine accentuer son influence dans cette zone. Les relations géopolitiques entre la Russie et la Chine (en tant que pays *leaders* de l'OCS) et leurs rapports avec le reste du monde constituent

donc un sujet de profonde préoccupation¹. On ne peut que souligner à quel point cette relation bilatérale forme l'arrière-plan stratégique de la politique internationale du Kazakhstan.

Le second facteur, celui de la sécurité, est étroitement lié au premier. En 2002, dans le cadre de l'OCS, un accord a été signé sur la mise en place d'une structure régionale antiterroriste, qui est devenue opérationnelle en 2004. Les intérêts du Kazakhstan dépendent de la capacité de l'OCS à garantir sa sécurité (et celle des autres pays d'Asie centrale) face à la menace de l'islamisme radical. Il s'agit là du principal enjeu de sécurité. A cet égard, il convient de rappeler que l'objectif initial de l'OCS était de garantir l'intangibilité et la sécurité des frontières entre États membres : en avril 1997, un accord a été conclu sur la réduction mutuelle des forces armées dans les régions frontalières, en mai 1998 un accord (signé le 26 avril 1996) sur le renforcement des mesures de confiance dans le domaine militaire est entré en vigueur.

Le troisième facteur est d'ordre économique. Depuis la transformation en 2000 de « Shanghai 5 » en organisation régionale à vocation multiple, de nombreuses déclarations ont été faites et des efforts entrepris afin d'encourager l'intégration économique au sein de l'OCS. Pour relayer les intérêts du Kazakhstan, l'OCS devrait, en toute hypothèse, renforcer son volet économique.

Enfin, le quatrième facteur concerne l'intégration régionale : dans quelle mesure les différentes composantes de l'OCS (géopolitique, économique, aspects bilatéraux et multilatéraux) influent-elles sur la politique régionale et sur les relations entre les républiques d'Asie centrale, et comment cela se répercute-t-il sur les intérêts du Kazakhstan ?

¹ Voir Bobo Lo, « Un équilibre fragile : les relations sino-russes », *Russie.Nei.Visions*, n° 1, avril 2005.

L'OCS, un « coup de bluff géopolitique » réussi ?

Ce spectre de questions illustre la diversité des dossiers potentiels de l'OCS. Or, bon nombre d'entre eux sont toujours traités en marge de l'organisation. Il s'agit des relations bilatérales russo-chinoises, russo-américaines et sino-américaines ; des rôles respectifs de l'OTSC (Organisation du traité de sécurité collective²), de l'OTAN et de l'OCS ; des relations bilatérales des pays d'Asie centrale entre eux ou avec les grandes puissances. L'OCS n'a pas de politique cohérente acceptée par tous ses membres, mais son existence et sa prétendue activité politique (ou géopolitique) donnent l'impression (ou plutôt, l'illusion) d'un nouvel acteur de poids sur la scène régionale et internationale. Dans ce contexte, on peut se demander dans quelle mesure elle n'est pas en train de devenir un trompe-l'œil pour la politique étrangère du Kazakhstan.

L'activité de l'OCS en matière de sécurité consiste principalement à faire des déclarations, alors qu'il existe bel et bien des dossiers, comme l'Afghanistan, sur lesquels elle pourrait essayer de peser. La situation dans ce pays a, en réalité, peu évolué depuis la fin du régime taliban : la nouvelle administration afghane n'est, par exemple, pas parvenue à endiguer le flux de drogues en provenance de ce pays. On suppose qu'une partie considérable de ces revenus illicites est employée à financer des groupes islamistes terroristes, qui n'ont pas été totalement éradiqués après l'opération *Enduring Freedom*.

La menace islamiste concerne directement les six États de l'OCS. La Chine craint, non sans raison, une alliance entre les islamistes et les groupes clandestins ouïgours. La principale préoccupation de Pékin, à l'heure actuelle, n'est plus la création d'un État ouïgour indépendant dans le Xinjiang, mais l'instauration d'un « califat » qui engloberait l'Asie centrale et les régions limitrophes. La Russie prend très au sérieux les menaces venant du sud : son objectif est d'endiguer l'arrivée des drogues et des combattants (*boïeviki*) sur son territoire en maintenant, à tout prix, la stabilité dans les républiques méridionales d'Asie centrale.

² Le Traité de sécurité collective a été signé en mai 1992 par l'Arménie, le Belarus, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Russie et le Tadjikistan. En 2002, les États membres signent les statuts de l'Organisation du Traité de sécurité collective à Chisinau et, en décembre 2004, cette organisation obtient le statut d'observateur à l'Assemblée Générale de l'ONU. L'objectif de l'OTSC est la prévention et la liquidation des menaces militaires pour la souveraineté et à l'intégrité territoriale, ainsi que pour des menaces transfrontalières (terrorisme international etc.) (NDLR).

Par une série d'attentats au printemps et à l'été 2004, puis de nouveau en 2005, les groupes terroristes clandestins ont rappelé leur existence en Ouzbékistan. Les dirigeants ouzbeks sont conscients que la vallée de la Ferghana, minée par les problèmes démographiques et sociaux, est une poudrière que l'étincelle islamiste pourrait faire exploser. Le Kirghizstan, quant à lui, compte des groupes islamistes vivant quasiment sans se cacher dans des camps situés au sud du pays. Ces groupes ne s'attaquent pas au pouvoir en place, mais visent des représentants chinois ou s'infiltrer en Ouzbékistan. Le Tadjikistan a pu aussi prendre la pleine mesure de la menace terroriste : pendant plusieurs années, ce pays a été la cible de combattants afghans ou d'islamistes tadjiks, entraînés en Afghanistan. De prime abord, le Kazakhstan serait le seul à bénéficier d'une situation plus favorable, mais ce n'est qu'une illusion de sécurité : les autorités kazakhes ne doivent pas sous-estimer le potentiel de déstabilisation au sud du pays. En outre, elles doivent tenir compte du facteur ouïgour dans leurs relations avec la Chine.

À l'heure actuelle, l'OCS tient formellement une place importante dans la politique étrangère du Kazakhstan. A l'occasion de sa présidence de l'OCS, le Kazakhstan a organisé, fin février 2005, une réunion du conseil des ministres des Affaires étrangères consacrée à la stabilité régionale, à l'action internationale, aux difficultés actuelles de l'organisation et à la mise en œuvre de l'initiative de Tachkent visant à la création d'un réseau de partenariats multilatéraux dans la région de l'Asie pacifique. Début juin 2005, la deuxième réunion des secrétaires des conseils de sécurité des États membres de l'OCS s'est tenue à Astana sur les questions de sécurité et de stabilité, ainsi que sur les mesures à prendre pour renforcer la coopération entre les États membres en matière de lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme.

En juillet 2005, s'est déroulée à Astana la dixième réunion des chefs d'États qui a rencontré un large écho international. À cette occasion, l'Iran, l'Inde et le Pakistan ont obtenu le statut d'observateurs. Parmi les sept documents signés figurait une déclaration de coopération en matière de lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme. Les États de l'OCS se sont entendus sur la conduite conjointe d'exercices antiterroristes, la formation de cadres, l'échange d'expériences. Mais la principale décision de ce sommet a été la déclaration de l'OCS sur la durée du stationnement des bases américaines en Asie centrale. Beaucoup d'analystes ont qualifié cette déclaration d'ultimatum lancé aux États-Unis pour exiger la fin de leur présence militaire dans la région. Cependant, par la suite, les positions de différentes parties ont divergé. Ainsi, le Kirghizstan a pratiquement désavoué sa participation à cette « déclaration anti-américaine ». Au cours de la visite du secrétaire américain à la Défense Donald Rumsfeld, fin juillet 2005, les autorités kirghizes ont déclaré vouloir conserver la base américaine de Manas.

Après les événements de mai 2005 à Andijan³ et, plus particulièrement, après le sommet de l'OCS à Astana, les relations

³ Le 13 mai 2005, une insurrection éclate à Andijan (vallée de la Ferghana). Elle est sévèrement réprimée par le gouvernement à l'aide de l'armée. La version d'une manifestation pacifiste est récusée par les autorités ouzbeks qui y voient une tentative de déstabilisation et refusent une enquête internationale indépendante.

américano-ouzbeks se sont profondément dégradées. A la différence du Kirghizstan, l'Ouzbékistan ne s'est pas contenté de déclarations mais a contraint les États-Unis à fermer leur base militaire de Karshi-Khanabad fin novembre 2005. A son tour, Washington a exercé des pressions sur Tachkent à cause des événements d'Andijan, les violations des droits de l'homme et la situation générale dans le pays. En ce qui concerne le Kazakhstan, qui n'accueille aucune base américaine sur son sol, il a observé un équilibre politique vis-à-vis des différents protagonistes en soutenant, d'une part, la démarche anti-américaine, sans entreprendre, d'autre part, des mesures réelles susceptibles de compromettre ses relations avec les États-Unis (ou l'OTAN).

Fin octobre 2005, une réunion du conseil des chefs de gouvernement de l'OCS a été organisée à Moscou. Au cours de cette réunion, Pékin a cherché à renforcer la composante économique de l'organisation. Le Premier ministre chinois Wen Jiabao a ainsi proposé de financer des projets communs de développement à la hauteur de 900 millions de dollars. Autrement dit, les Chinois proposaient de contribuer massivement au financement de l'économie des pays de l'OCS, en essayant de transformer l'organisation politique en union économique. Le Kazakhstan et la Russie ont rejeté cette proposition chinoise. Si elle avait été acceptée, l'OCS aurait risqué de se transformer en une sorte de « protectorat économique » de la Chine. Cette menace est bien réelle en ce qui concerne la Russie et le Kazakhstan, qui, dans l'optique chinoise, joueraient le rôle de base arrière énergétique en fournissant hydrocarbures et matières premières.

Depuis quelque temps, certains observateurs économiques et géopolitiques estiment que l'Asie centrale serait devenue le centre d'un nouvel ordre économique et géopolitique en Eurasie. Ce processus se caractériserait par l'extension des marchés vers le Sud-Est asiatique, la Chine, la Corée, l'Inde, la Turquie et la Russie et se développerait parallèlement au ralentissement, voire à la stagnation, économique en Europe, qui était autrefois le modèle et le pôle d'attraction de la Russie et des pays de la CEI. Le renforcement du « modèle asiatique » et de l'autonomie économique eurasiatique (notamment, si les projets d'intégration Russie-Asie centrale se réalisaient) pourrait avoir des conséquences stratégiques majeures.

Les évolutions des dernières années montrent que l'OCS suit le même chemin que les autres organisations régionales : elle s'institutionnalise et se bureaucratise. Un secrétariat dont le siège se trouve à Pékin a été créé ; il existe un conseil des chefs de gouvernement et un conseil des ministres des affaires étrangères ; les secrétaires des conseils de sécurité se réunissent régulièrement et un comité exécutif de l'agence régionale antiterroriste de l'OCS est installé à Tachkent. La création d'un Fonds du développement et d'un Conseil économique et commercial multilatéral confirme la volonté des pays membres de renforcer la composante économique de l'OCS.

Cependant, les efforts déployés par les fondateurs de l'OCS pour présenter leur organisation comme partie intégrante du système

Plusieurs pays occidentaux ont pris leurs distances à l'égard du gouvernement du pays et l'Union européenne a imposé des sanctions (NDLR).

multipolaire et nouveau centre de gravité géopolitique laissent sceptiques bon nombre d'observateurs. Selon eux, l'OCS n'est qu'un « coup de bluff » géopolitique de taille. La Russie et la Chine, les deux principales « roues du carrosse » pour reprendre l'expression du président ouzbek Islam Karimov⁴, n'ont cessé au cours de ces dernières années d'utiliser l'organisation dans le cadre de leurs relations avec les États-Unis et l'Occident en général. Ils se servent de l'OCS pour « marquer leur territoire » en Asie centrale face à la poussée des États-Unis.

⁴ *KontinenT*, n° 12, 2004.

L'instrumentalisation de l'OCS par la Chine et la Russie

Il ne fait aucun doute que la Chine est isolée au sein de l'OCS face à des anciennes républiques soviétiques partageant un même passé et se heurtant aux mêmes difficultés, ce qui leur permet de toujours trouver un terrain d'entente. En outre, la Russie a une approche bilatérale « bien rodée » pour chacune d'entre elles.

Les intérêts de la Chine au sein de l'OCS sont définis par les facteurs suivants. Premièrement, l'objectif de Pékin est de maîtriser les forces séparatistes du « Turkestan oriental »⁵. Deuxièmement, elle cherche à maintenir l'Asie centrale comme une arrière-cour stable sur le plan stratégique. Troisièmement, elle considère certains pays de la région comme d'importants fournisseurs de ressources énergétiques et des partenaires économiques potentiels.

L'un des principaux objectifs chinois est d'empêcher que la région ne serve de base de soutien aux mouvements séparatistes et de canal de communication avec le terrorisme international. La Chine a demandé aux gouvernements d'Asie centrale d'interdire l'activité de ces séparatistes dans leurs pays et d'empêcher l'infiltration des terroristes et des extrémistes en Chine à partir de leurs territoires respectifs. Pour Pékin, la sécurité des États d'Asie centrale ne peut pas être dissociée de celle de la région autonome du Xinjiang : en d'autres termes, l'instabilité en Asie centrale a un impact direct sur la sécurité du nord-ouest de la Chine⁶.

La stabilité stratégique de l'Asie centrale, comme arrière-cour de la Chine, dépend des trois conditions. La première concerne le règlement des différends frontaliers entre la Chine et les autres pays de la région et de la paix et la sécurité dans les zones frontalières. Ces deux problèmes sont quasiment réglés, il ne reste qu'à trouver un accord sur quelques zones frontalières dépeuplées et peu étendues. La deuxième condition est la conduite d'une politique extérieure ouverte par les pays de d'Asie centrale à l'égard de la Chine, qui, à son tour, doit veiller à entretenir des relations bilatérales équilibrées avec eux. Troisièmement, il faut éviter la mainmise d'une grande puissance sur l'Asie centrale.

⁵ Il s'agit de l'actuelle région autonome de Xinjiang dont la population majoritairement turco-musulmane est proche des peuples d'Asie centrale.

⁶ Zhao Huasheng, "China, Russia, and the U.S.: their Interests, Postures, and Interrelations in Central Asia", *Central Asia and the Caucasus* (Lulea, Suède), 2004, n° 5, p. 116-125; n° 6, p. 86-94; Li Lifan, Ding Shiwu, "Geopolitical Interests of Russia, the U.S. and China in Central Asia", *Central Asia and the Caucasus* (Lulea, Suède), 2004, n° 3, p. 139-146.

À l'heure actuelle, la stratégie chinoise en Asie centrale n'est pas complètement indépendante : elle est conditionnée par les positions russes et américaines⁷. Pour Pékin, l'évolution de la situation dans la région dépendra de la durée de la présence militaire américaine. La Chine souhaite, par conséquent, faire de l'OCS le pivot central de sa stratégie en Asie centrale, en renforçant ses pouvoirs, en améliorant ses mécanismes de décision et en limitant son inertie institutionnelle afin d'en faire un outil de transformation de la région.

Les efforts entrepris par la Russie depuis plusieurs années en vue d'assurer son « retour » en Asie centrale par le biais d'un renforcement de sa présence militaire et de son influence politique n'ont pas échappé aux hommes politiques et aux militaires chinois. Selon eux, en mettant l'accent sur l'intégration économique au sein de la CEI, la Russie cherche, en réalité, à renforcer son influence politique. En ce qui concerne la Chine, elle essaie de limiter la portée de ce retour et de le canaliser par le biais de l'OCS.

Compte tenu de la faiblesse du poids économique de la Russie, la Chine considère sa propre croissance comme la principale force motrice susceptible de promouvoir un modèle de développement pour toute la région. Dans cette optique, l'OCS est vue à Pékin comme une structure de transition, utile pour une période qui devrait lui permettre de s'imposer comme un pôle de puissance mondiale. Il est évident que la Chine fera de son mieux pour éviter l'érosion de l'OCS en tant qu'instrument de présence en Asie centrale et facteur d'équilibre dans les relations sino-russes. La principale difficulté de Pékin réside dans l'articulation entre l'OCS dans le domaine de la lutte anti-terroriste et l'Organisation du Traité de sécurité collective, dont les pays de l'OCS, sauf la Chine et l'Ouzbékistan, sont membres.

La Chine tente par ailleurs de dissiper les inquiétudes des pays d'Asie centrale à son égard en promouvant la lutte anti-terroriste et en véhiculant une image de superpuissance pacifique. Elle vise ainsi à établir une sorte d'hégémonie douce. Compte tenu de l'accroissement de la demande énergétique chinoise, il est prévisible que les entreprises publiques chinoises vont investir massivement dans les secteurs gazier et pétrolier du Kazakhstan et renforcer leur participation au développement du secteur hydro-énergétique du Kirghizstan (principalement, dans un souci d'approvisionner la région du Xinjiang en énergie électrique).

Pour la Russie, l'OCS est avant tout un cadre de coopération avec la Chine. La coopération entre ces deux pays a atteint en 2005 un niveau inégalé. Moscou et Pékin ont conduit conjointement une série d'exercices militaires de grande envergure, ont adopté une déclaration commune sur l'ordre international au XXI^{ème} siècle et ont utilisé l'OCS pour contrecarrer conjointement la présence militaire des États-Unis en Asie centrale.

⁷ Voir B. Brauer, « Bor'ba za vliânie v central'no-aziatskom regione » [La lutte pour l'influence dans la région de l'Asie centrale], *Internationale Politik* (version russe), 2002, n° 2. p. 27-35; S. Ohotnikov, « Kitaj i Central'naâ Aziâ posle načala antiterrorističeskoj operacii v Afganistane » [La Chine et l'Asie centrale après le début de l'opération antiterroriste en Afghanistan], *Central'naâ Aziâ i Kavkaz*, 2002, n° 5, p. 21-32.

Les militaires russes considèrent indispensable de renforcer la coopération avec la Chine dans le cadre de l'OCS, mais restent divisés sur le degré à atteindre compte tenu d'une possible rivalité stratégique à terme. En effet, l'état-major russe ne considère pas la Chine comme un partenaire fiable et refuse de lui vendre un certain nombre de nouveaux matériels et des technologies sensibles. La Russie est, en outre, extrêmement réticente à céder à Pékin des licences d'exploitation pour certains systèmes d'armes. La montée progressive de l'influence chinoise en Asie centrale et la dépendance croissante de la région vis-à-vis de Pékin préoccupe Moscou. Comme cela a déjà été souligné, les tentatives de la Chine de renforcer l'intégration économique au sein de l'OCS n'ont pas été relayées à Moscou.

Les experts russes cherchent aujourd'hui à trouver une formule de coopération avec la Chine dans le cadre de l'OCS. Ils proposent, notamment, de restructurer l'Organisation selon le profil de ses membres sur trois niveaux : la Chine et la Fédération de Russie au niveau supérieur global, le Kazakhstan et l'Ouzbékistan au niveau intermédiaire régional, le Kirghizstan et le Tadjikistan au niveau subrégional. Dans le cadre de cette hiérarchie fonctionnelle, ils n'excluent pas que le Kazakhstan et l'Ouzbékistan puissent devenir des acteurs clés de l'OCS, responsables de la stabilité et du développement dans la région, tandis que la Chine et la Russie assureraient la politique stratégique générale de l'OCS et de ses relations avec le reste du monde.

En réalité, la Russie craint de se transformer en un partenaire mineur de la Chine. Elle cherche par tous les moyens à freiner cette tendance (limitation de ses ventes de haute technologie à la Chine, limitation de l'intégration économique régionale, contrôle de l'immigration). Dans la même logique, Moscou s'applique à développer les relations triangulaires entre la Russie, la Chine et l'Inde.

Il semble bien que la Russie considère, dans une large mesure, l'OCS comme un instrument géopolitique provisoire prolongeant la doctrine Primakov⁸, afin de maximiser ses convergences de vue avec Pékin. La proximité des deux pays leur permet d'envisager une coordination de leurs actions sur la scène internationale. A Moscou, on considère que des positions communes avec la Chine ne pourront pas être négligées par la communauté internationale.

En ce qui concerne la Russie, la situation actuelle lui offre une opportunité unique de rétablir son influence en Asie centrale. La Russie a obtenu la fusion de l'Organisation de coopération centrasiatique (OCCA) et la Communauté économique eurasiatique (CEEAA)⁹, ce qui lui donne des

⁸ Ministre des affaires étrangères et Premier ministre de la Fédération de Russie, vétéran des services de renseignement, E. Primakov s'est efforcé en 1998-1999 de réorienter la politique étrangère russe de l'Ouest vers l'Est, en lui conférant un caractère anti-occidental et anti-américain.

⁹ L'Organisation de coopération centrasiatique (OCCA) a remplacé en février 2002 la Communauté économique centre-asiatique fondée en 1994 par le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, ce qui s'explique par le passage progressif d'une simple coopération économique entre les pays membres à une coopération élargie (notamment, lutte contre les drogues, extrémisme religieux, radicalisme etc.). La Russie a rejoint l'organisation en 2004. La Communauté économique eurasiatique (CEEAA) a été fondée en 2001 par le Belarus, le

moyens de contrôle des principaux processus d'intégration dans la région. En fait, cette fusion peut être considérée comme une tentative d'amortissement de l'expansion économique chinoise dans la région.

En ce qui concerne la stratégie de la Russie à l'égard du Kazakhstan, au moins à court terme, elle ne s'inscrit pas dans le cadre de l'OCS. Elle vise avant tout à la création d'un espace commun de défense, à la mise en place de forces communes de déploiement rapide sous l'égide de la Russie, à la poursuite du processus d'intégration économique et militaire des États membres de l'OTSC et à la formation d'un noyau dur d'intégration en Asie centrale autour de la Russie et du Kazakhstan.

Kazakhstan, le Kirghizstan, la Russie et le Tadjikistan et a remplacé l'Union douanière de 1995. En octobre 2005, après la présentation par l'Ouzbékistan de sa candidature pour la CEEA, la décision a été prise de fusionner les deux organisations (NDLR).

Le repli de l'Occident

Les États-Unis influencent les évolutions de l'OCS, dans la mesure où les deux puissances majeures de l'organisation, la Russie et la Chine, entretiennent des relations stratégiques et économiques étroites avec Washington. Par ailleurs, les États-Unis sont présents en Asie centrale et y exercent une influence par différents canaux sur les pays de la région et, en particulier, sur le Kazakhstan.

Depuis 2005, la stratégie des États-Unis en Asie centrale a évolué de façon spectaculaire. Confronté au recul de son influence, Washington a dû adopter une politique plus pragmatique et réaliste, ce qui s'est traduit, dans le cas du Kazakhstan, par la non-ingérence dans les élections présidentielles de 2005. Dans les mois qui les ont précédés, il existait une menace, bien réelle, de voir les États-Unis actionner le mécanisme de « révolution en velours » au Kazakhstan. Cette menace a été contenue par une réaction ferme d'Astana face aux événements au Kirghizstan et en Ouzbékistan, par un processus de consultation et de concertation avec Moscou et Pékin, par la modification du calendrier électoral et par la démarche de l'OCS en juillet 2005 relative à la durée de présence des troupes américaines. La position commune de Moscou et Pékin est un facteur qui a largement contribué à la prudence diplomatique des États-Unis.

Il semblerait que Washington procède actuellement à une révision des méthodes et instruments de sa politique dans la région, ce qui ne manquera pas de faire ressentir ses effets sur la sécurité du Kazakhstan. À cet égard, des débats animés agitent l'*establishment* américain sur les objectifs et moyens de mise en œuvre de la stratégie américaine en Asie centrale. Depuis 2005, Washington développe une nouvelle approche stratégique pour la région – le projet de « Grande Asie centrale »¹⁰. Ce projet vise des objectifs géopolitiques concrets : détacher l'Asie centrale de l'espace eurasiatique dont elle fait naturellement partie, en isolant ainsi les États de la région de la Russie et du reste de la CEI ; créer un cordon entre la région et la Chine ; réaliser quelques projets de routes de communication entre le Caucase et le Pamir en contournant les territoires russe et chinois, etc. Dans son principe, le projet de « Grande Asie centrale » pourrait donc se lire comme un plan anti-OCS.

Du point de vue institutionnel, ce projet s'est traduit par une redistribution des responsabilités au sein du département d'État américain : depuis l'automne 2005, l'Asie centrale ne relève plus de la compétence de

¹⁰ Voir F.S.E. Starr, *A Greater Central Asia: Partnership for Afghanistan and Its Neighbors*. The Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, Washington, DC: Joint Transatlantic Research and Policy Center, 2005, 38 p.

la direction Europe, mais de celle de la direction Moyen-Orient et Asie du Sud.

La nouvelle stratégie américaine (annoncée lors de la visite du secrétaire d'État américain C. Rice dans la région en octobre 2005) repose sur des facteurs d'ordre géopolitique, militaire, stratégique et régional. En ce qui concerne la Russie et la Chine, les États-Unis ont décidé d'agir en reconnaissant les intérêts de ces deux puissances dans la région et sont prêts à en tenir compte (même si ce n'est que de façon formelle), et donc à prendre acte de l'influence de l'OCS. Dans le même temps, les États-Unis tiennent à maintenir leur présence en Asie centrale sous toutes ses formes. On peut donc constater (au moins dans les déclarations) le renoncement à une forme d'unilatéralisme de la part des États-Unis.

La « carotte » de l'OTAN devient pour les États-Unis un nouvel instrument de renforcement de leur influence (et de l'influence occidentale en général), par le biais, notamment, du rééquipement des forces armées des États d'Asie centrale. Dernièrement, la coopération entre les pays d'Asie centrale et l'OTAN dans le cadre du Partenariat pour la paix fait l'objet d'une attention accrue. L'idée selon laquelle la modernisation des forces armées des États d'Asie centrale passe par ce partenariat progresse. De toute évidence, ce processus (qui, par ailleurs, a des fondements tout à fait objectifs) provoque irritation et inquiétude à Moscou, car il remet indirectement en question l'existence et le fonctionnement de l'OTSC et de l'OCS en tant que structures de sécurité.

Le but stratégique de l'OTAN (du point de vue des États-Unis) consiste à assurer la stabilité de l'immense espace eurasiatique à l'est de l'Europe et à assurer le contrôle géopolitique des importantes zones stratégiques que constituent le Proche-Orient, la mer Noire, le Caucase, la Caspienne et l'Asie centrale. L'Asie centrale et l'Afghanistan sont des régions géopolitiques clés pour la présence occidentale au centre de la zone eurasiatique, compte tenu de l'importance qu'elles ont pour la Chine et la Russie. Les stratèges de l'OTAN qui analysent la politique étrangère du Kazakhstan considèrent qu'en se donnant comme objectif à long terme d'approfondir progressivement ses relations avec l'OTAN, Astana met volontairement en péril ses relations avec la Russie et la Chine. Dans ce contexte, l'OTAN ne manque pas de souligner l'ambivalence de l'engagement du Kazakhstan au sein de l'OTSC et de l'OCS, ainsi que dans le cadre de ses relations bilatérales avec la Russie et la Chine. Elle cherche désormais à s'inscrire dans le jeu d'équilibre d'Astana.

En Asie centrale, l'Union européenne dans son ensemble et ses États membres individuellement brillent par leur absence. À l'heure actuelle, l'UE n'est en mesure d'influer sur la situation en Asie centrale qu'indirectement. La raison principale en est le coup de frein brutal qu'a reçu l'intégration européenne après le rejet de la Constitution (qui a eu pour conséquence de geler tous les projets géopolitiques), ainsi que son élargissement, les événements en Ukraine, l'alternance du pouvoir à Berlin et l'évolution des relations entre l'UE et Moscou.

En ce qui concerne l'OTAN, la question se pose de savoir comment s'articule la stratégie américaine avec celle de ses partenaires européens. Il est évident que la stratégie de l'UE vis-à-vis de l'Asie centrale et du Kazakhstan est déterminée par la politique de ses principaux États

membres (France, Allemagne, Grande-Bretagne), mais aussi par celle des organisations internationales (OTAN et OSCE). L'UE a une grande importance pour l'économie du Kazakhstan, mais pour l'instant elle n'a toujours pas le statut d'acteur géopolitique.

À l'heure actuelle, l'UE est en retrait par rapport à l'Asie centrale et se contente de la considérer comme une zone-tampon. Par le biais de différents instruments, l'UE veillera à maintenir ce rôle de zone-tampon, destinée à la protéger contre les menaces comme le terrorisme, le trafic de stupéfiants, l'immigration clandestine ou la prolifération des armes de destruction massive.

A la différence des États-Unis, l'UE a toujours reconnu l'existence des intérêts particuliers de la Russie en Asie centrale. En outre, les analystes européens étudient les perspectives de développement des relations de l'UE avec la région. Dans ce contexte, des discussions vives sont menées autour du dossier turc, car la création et le développement de liens institutionnalisés et formels entre l'UE et les États turcophones de la région dépendront, entre autres, de la décision prise sur l'adhésion de la Turquie à l'UE, mais également de l'attitude russe et chinoise à cet égard.

Certains stratèges n'excluent pas que l'Europe puisse proposer au Kazakhstan, au Kirghizstan et à l'Ouzbékistan « démocratisé » (c'est-à-dire, post-Karimov) une sorte de réplique des accords de Lomé ou de l'accord Euromed. Sans offrir de perspective d'adhésion ou de statut de membre associé, ce type d'accord suppose un renforcement de la coopération économique et douanière entre les partenaires.

Cependant, la stratégie de Bruxelles vis-à-vis de l'Asie centrale, de la Caspienne et du Caucase reste principalement déterminée par les besoins de l'UE en hydrocarbures et matières premières, combinés à la doctrine de protection des droits de l'homme et de soutien à la démocratisation.

Quelles options pour le Kazakhstan ?

A travers l'OCS, le Kazakhstan reste tributaire de l'évolution des relations sino-russes : d'une part, un rapprochement stratégique trop étroit entre Pékin et Moscou risquerait d'entraîner une double emprise de ces deux puissances en Asie centrale (y compris dans le cadre de l'OCS), de l'autre, une concurrence exacerbée entre elles, dont l'éventualité ne peut être exclue, représenterait également une menace pour la région.

Les problèmes que la Chine peut poser au Kazakhstan sont de nature traditionnelle et doivent se penser dans la durée (infiltration démographique, progression de son influence économique et menace d'une dépendance économique du Kazakhstan, montée des dissensions entre Pékin et d'autres grandes puissances). Mais l'évolution extrêmement rapide de la stratégie chinoise démontre une approche active, voire offensive, de la Chine envers l'avenir de l'Asie centrale et ses relations avec cette région. Il ne fait aucun doute que Pékin essaye de se positionner à moyen terme comme la puissance régionale dominante en cherchant à s'imposer comme le tuteur économique de la région. Cette stratégie chinoise compliquera inévitablement les relations sino-russes, qui risquent de passer du stade actuel de la coopération à celui d'une rivalité pour la suprématie dans la région.

Moscou et Pékin conçoivent l'OCS comme une organisation internationale au sein de laquelle les pays d'Asie centrale occupent une place de second rang. Cette conception est un défi de taille pour le développement du Kazakhstan. En tenant compte de cette tendance, le Kazakhstan se doit, autant que faire se peut, d'œuvrer au maintien d'une alliance tacite entre les États post-soviétiques dans le cadre de l'OCS afin de limiter l'influence de la Chine. Par ailleurs, au sein de l'Organisation, Astana doit demeurer le principal partenaire de la Russie, ce qui implique une meilleure concertation sur les grands projets énergétiques concernant la Chine.

Il semble que Washington essaye de développer la coopération entre le Kazakhstan et l'OTAN au-delà des questions de sécurité. Astana se trouve donc dans une position délicate, dans la mesure où le renforcement de sa coopération avec l'OTAN entraînera inmanquablement des oppositions de la part de Moscou et de la Chine en tant que puissances dominantes de l'OCS. Mais le Kazakhstan ne peut pas se permettre, dans une perspective à long terme, de renoncer, par souci de fidélité à l'OCS, à la coopération avec l'Occident.

Ainsi, l'OCS agit comme révélateur des ambiguïtés régionales. Ce n'est ni une alliance stratégique, ni une union économique à proprement parler, ni une organisation politique au sens traditionnel du terme (géographique, culturelle, civilisationnelle, etc.). Quoi qu'il en soit, l'OCS

occupe, bon gré, mal gré, une place grandissante dans la politique étrangère du Kazakhstan, qui s'explique avant tout par l'implication directe des puissances russe et chinoise, que le Kazakhstan ne peut évidemment pas ignorer. L'autre facteur est la composante centrasiatique de l'OCS qui incite le Kazakhstan à tenter de jouer un rôle régional de premier plan.

En ce qui concerne la politique étrangère du Kazakhstan, l'OCS lui offre des avantages, mais comporte aussi des risques. Dans la mesure où la politique étrangère du Kazakhstan consiste à chercher constamment un équilibre entre plusieurs vecteurs (politique multi-vectorielle), l'OCS lui offre des options pour trouver des contrepoids à ses relations avec l'Occident. Dans le même temps, de nombreux engagements proposés ou imposés par la Russie et/ou la Chine dans le cadre de l'organisation, mettent naturellement le Kazakhstan dans l'embarras. Sa participation à l'OCS est source de difficultés supplémentaires sur le plan de la recherche de l'équilibre entre Moscou et Pékin : Astana pourrait bien être contrainte de faire un choix d'alliance dans le futur.

Au fond, la participation du Kazakhstan à l'OCS ne lui apporte aucun dividende réel : l'essentiel de ses relations bilatérales avec la Russie et la Chine est suivi en dehors de cette organisation qui ne lui permet guère de peser sur des dossiers plus transversaux. A titre d'exemple, le Kazakhstan n'a toujours pas trouvé d'accord avec la Chine sur un problème aussi important, que l'usage des fleuves transfrontaliers. Le potentiel de l'OCS dans le domaine de la sécurité reste donc très abstrait et n'apporte aucune garantie réelle.

Enfin, si l'on tient compte de tous les facteurs objectifs et subjectifs, les perspectives de développement de l'OCS comme organisation régionale efficace restent floues. Il ne faut jamais perdre de vue que les principaux accords sont conclus de manière bilatérale. Même si l'OCS parvenait à se constituer en une organisation régionale efficace, l'extraordinaire croissance économique de la Chine cantonnerait sans doute les autres membres de l'Organisation essentiellement en fournisseurs de matières premières. Elle représenterait donc pour eux un « piège économique » avec des conséquences faciles à imaginer pour leur souveraineté politique. Ces menaces restent pour l'instant hypothétiques, mais permettent de comprendre pourquoi l'OCS présente aujourd'hui pour le Kazakhstan plus de défis et de risques que d'avantages.