



ASIA FOCUS

MÉPRISES AUTOUR DE L'ORGANISATION DE COOPÉRATION DE SHANGHAI (OCS) ET REMISE EN PERSPECTIVE

Cédric Garrido / Diplômé de sinologie et analyste indépendant

Janvier 2025



Le 21 octobre 2024, en marge du sommet des BRICS tenu à Kazan (Russie), la Chine et l'Inde annonçaient un accord de patrouille aux frontières communes himalayennes, actant une volonté réciproque de désescalade des tensions résultantes d'un tracé contesté depuis 1962¹. De même, le 4 décembre 2024, Kirghizistan et Tadjikistan concluaient un accord relatif au dernier tronçon de frontière disputée en Asie centrale depuis la chute de l'URSS². Ces deux événements a priori décorrélés ont en fait un point commun : l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), organisation de coopération principalement sécuritaire fondée en 2001, prospérant dans l'ombre médiatique des BRICS, et héritière du « Groupe de Shanghai », dont la fonction première était la résolution des conflits frontaliers en Asie centrale post-guerre froide. Aussi, sans chercher à lui en attribuer tout le mérite, la contribution de l'OCS à la conclusion de tels accords, dont les quatre pays sus-cités sont États-membres, paraît néanmoins plus que probable. N'en déplaise aux cassandres qui depuis deux décennies ressassent à qui veut l'entendre que l'organisation reste percluse de conflits internes inconciliables.

Il s'agirait en effet de ne pas ajouter aux méprises diverses et variées dont l'OCS continue de faire l'objet. Pour rappel, il est question de la plus grande organisation sécuritaire régionale en termes économiques, démographiques et de superficie de la planète (42 % de sa population totale, pour 24 % de son PIB, et qui couvre 66 % de la surface du continent eurasiatique). Réunissant à ses débuts Chine, Russie, Kazakhstan, Tadjikistan, Kirghizstan, et Ouzbékistan autour d'intérêts d'abord sécuritaires (lutte contre le terrorisme, séparatisme et extrémisme religieux, criminalité transnationale), elle étendra par la suite la coopération à tous les domaines de la vie politique, notamment économique et énergétique. Depuis rejointe par l'Inde, le Pakistan, l'Iran et la Biélorussie, elle compte aujourd'hui 18 pays observateurs et partenaires de dialogue, lui conférant un caractère eurasiatique étendu au Moyen-Orient, à l'Afrique du Nord, à l'Asie du Sud et du Sud-Est. Elle revêt donc une importance géopolitique intrinsèque non négligeable, à plus forte raison à l'heure de la désoccidentalisation des affaires mondiales. Si bien que faire l'économie d'une juste compréhension des tenants et aboutissants de l'organisation paraîtrait pour le moins contre-indiqué, encore faudrait-il appréhender l'OCS avec justesse. L'organisation fait en effet l'objet d'appréciations diverses et variées, dont les plus récurrentes, sont bien souvent les plus discutables : non contents de cumuler les qualificatifs d'alliance militaire anti-OTAN, de coalition anti-américaine, de cartel

¹ Krishn Kaushik, MeiMei Chu, « India, China begin implementing new border pact, ending Himalayan face-off », *Reuters*, 25 octobre 2024, URL : <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/india-china-start-pulling-back-troops-border-face-off-points-source-says-2024-10-25/>.

² Vyacheslav Oseledko, « Le Kirghizistan annonce un accord avec le Tadjikistan sur la dernière frontière contestée d'Asie centrale », *Le Monde*, 4 décembre 2024, URL : https://www.lemonde.fr/international/article/2024/12/04/le-kirghizistan-annonce-un-accord-avec-le-tadjikistan-sur-la-derniere-frontiere-contestee-d-asie-centrale_6429153_3210.html.

d'États autoritaires, d'organisation sino-centrée ou bicéphale sino-russe, de forum de discussion sans réelle substance ou de menace pour le développement démocratique, les critiques sous-entendent en outre que ses perspectives d'avenir seraient compromises par les divergences d'intérêts des pays membres³.

Malgré la quantité de travaux existant sur l'OCS, et indifféremment de leur année de publication, celle-ci reste paradoxalement et dans l'ensemble encore méconnue, ou incomprise, donnant lieu à toutes les conclusions et leur contraire, suggérant une politisation relativement prononcée des interprétations la concernant. C'est pourquoi, compte tenu des enjeux potentiels engagés en matière de désoccidentalisation de la coopération sécuritaire ou de normes multilatérales, et des besoins de clarté stratégique qui en découlent, nous discuterons ici successivement des accusations, faiblesses avérées et perceptions relatives à l'OCS, acteur eurasiatique à ne pas sous-estimer.

ACCUSATIONS ET DÉNIGREMENTS DONT FAIT L'OBJET L'OCS

Nombreuses sont les critiques portées à l'encontre de l'OCS. Le terme « accusations » est ici retenu, car il vient s'appliquer aux critiques les moins constructives, les plus facilement réfutables et formulées dans des termes très souvent polémiques ou péremptoirs. Les critiques plus fondées, quant à elles plus révélatrices des véritables lacunes de l'OCS, seront évoquées dans la partie suivante. Une vue d'ensemble de ces accusations nous permet de les regrouper en deux catégories : une première relevant des implications du développement de l'OCS pour l'Occident⁴, et une seconde regroupant les techniques de dénigrement visant plus manifestement à la discréditer.

Dans cette première catégorie, nous retiendrons les accusations portant sur la vocation principalement anti-américaine de l'organisation, de vouloir former une OTAN des États-voyous (« *rogue NATO* »⁵), alliance militaire qui serait dirigée contre les États-Unis, de « défi

³ À titre d'exemple représentatif des clichés entourant l'OCS, voir le paragraphe conclusif de : Aleksandra Bolonina, « Le sommet de l'Organisation de coopération de Shanghai des 15-16 septembre 2022 : un programme politique ambitieux sur fond de conflits majeurs », *Centre Thucydide*, 5 octobre 2022, URL :

<https://www.afri-ct.org/2022/thucyblog-n-246-le-sommet-de-lorganisation-de-cooperation-de-shanghai-des-15-16-septembre-2022-un-programme-politique-ambitieux-sur-fond-de-conflits-majeurs/> : « Le sommet de l'OCS des 15-16 septembre a donné l'impression de rassembler des États solidaires entre eux, qui cherchent à promouvoir un ordre mondial alternatif à celui établi par l'« Occident collectif » et à faire respecter « le droit des peuples à choisir indépendamment et démocratiquement la voie de leur développement politique et socio-économique ». Toutefois, cette unité de façade ne saurait cacher les différences et les différends majeurs qui divisent ses participants et la volonté, sous la couverture des « ingérences étrangères dans les affaires intérieures », de maintenir des régimes autoritaires au pouvoir. »

⁴ Stephen Aris, « *Eurasian Regionalism: The Shanghai cooperation organization* », (New York : Palgrave MacMillan, 2011) : 7.

⁵ Janko Šćepanović « The Shanghai Cooperation Organization and Russia », *PONARS Eurasia Policy Memo*, n° 845 (mai 2023), p. 1.

redoutable » à la promotion de la démocratie universelle et des droits humains, ou encore de dispositif géostratégique sous contrôle chinois⁶.

Les accusations d'anti-américanisme basées sur l'absence initiale de pays occidentaux ou de leurs alliés régionaux au sein de l'OCS ne sont plus viables aujourd'hui : Inde, Turquie, Arabie Saoudite, Émirats arabes unis et Égypte, tous partenaires des États-Unis à des degrés divers, sont parties prenantes à l'OCS en tant que membres ou partenaires de dialogue. De plus, l'activité de l'organisation intéresse principalement la résolution des problèmes sécuritaires internes et ne manifeste « aucun agenda secret ni intention stratégique de faire contrepoids aux intérêts américains dans la région »⁷. Si refoulement de l'influence américaine il y a, elle n'intervient qu'en effet contingent des politiques mises en œuvre, et non en tant que finalité⁸. La seule mesure de refoulement explicite jamais mise en œuvre fut la demande d'un échéancier de fermeture des bases américaines en Asie centrale formulée par l'OCS en 2005⁹, dans le sillage de la fermeture de la base américaine de Karshi-Khanabad commandée par le gouvernement ouzbek : les sanctions économiques américaines infligées à ce dernier suite à la répression de soulèvement d'Andijan (mai 2005)¹⁰, suscitant un rejet marqué de la doctrine de coopération sécuritaire américaine en Asie centrale, condamnent alors à moyen-long terme toute fenêtre d'opportunité d'expansion significative de l'influence sécuritaire occidentale dans la région¹¹. Fenêtres pourtant ouvertes à moindres frais diplomatiques par les besoins logistiques américains dans le cadre de la guerre contre le régime taliban en Afghanistan. Aussi, les termes de l'accusation d'anti-américanisme pourraient-ils aussi bien être inversés : l'inadéquation de la doctrine de coopération sécuritaire occidentale et le manque de pénétration de l'influence sécuritaire occidentale résultant en Asie centrale auraient créé les conditions favorables au développement de l'OCS, et non l'inverse.

⁶ Stephen Aris (2011), op. cit. : 87.

⁷ Stephen Aris, « The Shanghai Cooperation Organization: Tackling Three Evils : A Regional Response to Non-Traditional Security Challenges or Anti-Western Block? », *Europe-Asia Studies*, Vol.61, n° 3 (2009) :457-482. dans Unalidlar, op. cit. : 129.

⁸ Par ailleurs, dans le cadre de conflits d'intérêt bipartites A-B, les accusations d'« anti-A » ont autant de valeur informationnelle que celles de « anti-B », c'est-à-dire aucune, A et B défendant leurs intérêts respectifs, bien que contradictoires, selon les règles d'un jeu à somme nulle. La question qui se poserait serait plutôt celle de la prévalence légitime des intérêts des acteurs régionaux sur ceux des acteurs extrarégionaux.

⁹ Demande qui n'intervient cependant qu'à l'issue de la phase la plus active de l'*Operation Enduring Freedom*. The Shanghai Cooperation Organization, « Astana Declaration by the Heads of the Member States of the SCO », *The Shanghai cooperation organisation*, 2005, URL : <https://eng.sectsc.org/documents/?year=2005>

¹⁰ Qui s'inscrit lui-même dans une série de soulèvements survenus dans les pays de l'ex-URSS imputée à la présence américaine régionale accrue depuis le déclenchement de la guerre contre le terrorisme et le lancement de l'*Operation Enduring Freedom* : révolution des roses en Géorgie (novembre 2003), révolution orange en Ukraine (janvier 2005), révolution des tulipes au Kirghizistan (avril 2005). Sreeram Chaulia, « Democratisation, NGOs and "colour revolutions" », *opendemocracy.net*, 19 Janvier 2006, URL : https://www.opendemocracy.net/en/colour_revolutions_3196jsp/

¹¹ Luigi de Martino, « Désillusions des Donateurs ? La coopération internationale en Asie centrale. Un état des lieux », *Revue Tiers Monde*, n° 193(1) (2008) : 131-144. <https://doi.org/10.3917/rtm.193.0131>.

L'OCS est dépourvue des attributs d'une alliance militaire : sa Charte ne contient aucun équivalent de celui de l'article 5 de la Charte de l'OTAN, n'y est fait référence à aucune garantie de sécurité mutuelle, et elle stipule que l'organisation n'est dirigée contre aucun État tiers, principe fondamental régulièrement rappelé par ses États-membres¹². Il ne s'agit donc en aucun cas d'un régime de sécurité collective. Prétendre le contraire suppose d'envisager une réponse collective de l'OCS en cas d'agression sur un de ses membres, ce qu'aucune réalité ne vient étayer. L'OCS ne dispose à ce titre d'aucune force d'intervention rapide, contrairement à l'OTAN ou à l'Organisation du Traité de Sécurité collective (OTSC). Les exercices militaires conjoints réguliers¹³ mobilisent les forces armées nationales respectives, dans un but à la fois démonstratif (mise en scène de moyens militaires et de la détermination à en faire usage dans le cadre de la charte de l'OCS) et pratique de développement d'interopérabilité et de capacité de projection, de coordination et d'intervention. Un régime d'alliance serait de plus en contradiction avec les doctrines de multialignement largement répandue parmi ses membres, rendant d'autant plus improbable la constitution d'une alliance (et donc de l'alignement stratégique stricte qu'elle impliquerait) à mesure que de nouveaux membres rejoignent l'organisation.

Les accusations de sino-centrisme à son encontre sont également infondées. Le terme « sino-tractée » serait, à la marge, plus approprié. La contribution de la Chine au poids à la fois politique, démographique, économique et militaire de l'OCS est assurément indéniable. La Chine y joue également le rôle de moteur conceptuel de l'organisation¹⁴, étant à l'origine de la définition de « l'esprit de Shanghai »¹⁵, doctrine de coopération intra-organisationnelle à laquelle chacun d'entre eux souscrit, et puissante source d'attractivité de l'OCS. C'est un fait. Cependant, rien ne montre qu'elle vassaliserait des membres de l'organisation dans une relation d'alignement ayant pour objectif unique la défense de ses seuls intérêts : les désaccords au sein de l'organisation restent nombreux¹⁶, les politiques étrangères de ses membres demeurent souveraines¹⁷, les réticences traditionnelles des pays d'Asie centrale (PAC) à l'égard de la Chine n'y sont surmontées que par le contre-poids de leurs liens

¹² Alison J.K. Bailes, Guang Pan et al., « The Shanghai Cooperation Organization », *SIPRI Policy Paper*, n°17 (mai 2007) : 21, URL: <https://www.sipri.org/publications/2007/sipri-policy-papers/shanghai-cooperation-organization>

¹³ Voir notamment les multiples itérations des exercices « *Coalition* », « *Peace Mission* », et « *Joint Sea* ».

¹⁴ Weiqing Song, « *China's approach to Central Asia : The Shanghai Cooperation Organisation* », (New York : Routledge, 2016), chapitre 2, « *Practice of intellectual innovations* » et chapitre 5, « *China's role* ».

¹⁵ « [...] spirit of mutual trust (互信), mutual advantage (互利), equality (平等), mutual consultations (协商), respect for cultural diversity (尊重多样文明) and aspiration for joint development (谋求共同发展) ». Cf. The Shanghai Cooperation Organization, « Charter of the Shanghai Cooperation Organization », *The Shanghai cooperation organisation* (2002), URL: <https://eng.sectsc.org/documents/?year=2002>

¹⁶ Voir les refus opposés à la Chine par la Russie et les pays d'Asie centrale quant à la proposition de création d'une zone de libre-échange.

¹⁷ Les pays d'Asie centrale entretiennent des relations de coopération économique et sécuritaire stables avec l'UE et l'OTAN.

multidimensionnels avec la Russie, pour ne citer que ces exemples. Par ailleurs, le fonctionnement de l'OCS repose sur un système à vocation égalitaire¹⁸ : la charte de l'OCS octroie à chacun des membres un droit de vote équivalent, et les décisions y sont prises à l'unanimité¹⁹. Si bien que l'OCS ne saurait être considérée comme un outil de suprématie, ses membres partageant un intérêt commun à soutenir l'organisation en tant que modèle alternatif de multilatéralisme (tel que prôné par l'esprit de Shanghai) et composante clé de leur politique étrangère et sécuritaire²⁰.

Enfin, de par sa nature intrinsèquement centrasiatique et le caractère fondamentalement stratégique des objectifs qu'elle poursuit (stabilité politique et sécurité régionale), sa survie dépend étroitement de ses résultats sur le terrain et des bénéfices que chacun des membres peut en retirer. L'OCS perdrait toute raison d'exister et tout crédit si elle se voyait réduite à un simple instrument de projection d'influence pour la Russie ou la Chine, qui auraient par ailleurs plus à perdre en termes d'enjeux stratégiques à la voir périr.²¹

Quant aux accusations de défi à la démocratie et aux développements des droits humains, si des manquements évidents subsistent²², et ce, malgré la mention explicite de la promotion d'un ordre international démocratique et des droits de l'Homme parmi les objectifs de l'OCS²³, la nature autoritaire des gouvernements et une supposée opposition de principe ne sont pas les seules motivations. Les divergences de perception des priorités entre gouvernements des pays occidentaux et asiatiques quant au développement économique et à la libéralisation politique²⁴ sont aussi un facteur à prendre en compte. En réalité, de nombreux gouvernements asiatiques éprouveraient une insécurité politique certaine et estimeraient manquer des moyens économiques nécessaires pour satisfaire les besoins de leur population, motivant la priorité des dirigeants eurasiatiques accordée à la sécurité des régimes. Entre également en jeu la disparité des processus historico-politiques, qui ne sauraient converger vers l'émergence d'institutions identiques et propices à l'application d'une démocratie sans restriction dans tous les cas de figure²⁵. Aussi, un arbitrage est effectué par l'OCS à la faveur de la stabilité politique et du développement économique, au détriment du développement démocratique, le but étant de ne pas compromettre le développement économique en

¹⁸ Jean de Glinasty, « Sommet de l'Organisation de coopération de Shanghai : l'affirmation d'un ordre mondial multipolaire ? », *IRIS*, 9 juillet 2024, URL : <https://www.iris-france.org/187585-sommet-de-lorganisation-de-cooperation-de-shanghai-laffirmation-dun-ordre-mondial-multipolaire/>

¹⁹ Cf. Charte de l'OCS, Article 16.

²⁰ Stephen Aris (2011), op. cit. : 87.

²¹ Chien-Peng Chung, « China and the Institutionalization of the Shanghai Cooperation Organization », *Problems of Post-Communism*, n°53 (2006) : 3–14, URL : <https://doi.org/10.2753/PPC1075-8216530501>

²² Alison J.K. Baileys (2007), op. cit. : 28 et de Martino, op. cit. : 137.

²³ Cf. Charte de l'OCS, article 1.

²⁴ Stephen Aris (2011), op. cit. : 41.

²⁵ De Martino, op. cit. : 138.

l'absence de maturité étatique propice à la libéralisation politique. C'est ce que défendent de nombreux analystes de la région, arguant que la libéralisation politique pourra être introduite consécutivement à la réduction du taux de pauvreté des pays concernés²⁶. La pratique montre la viabilité de ce parti pris, du moins tant qu'il ne se révèle pas à son tour source d'instabilité politique.

Nous entendons par « dénigrement » les appréciations à la fois disqualifiantes et superficielles, en ce qu'elles contrastent avec la profondeur et la rigueur d'analyses qui pourtant les précèdent dans le temps et semblent avoir principalement vocation à induire le lecteur/décideur en erreur. Elles portent en général sur la stricte inefficacité de l'organisation, la conflictualité intra-organisationnelle qui atteindrait des niveaux rédhitoires, son rôle exclusif de forum de discussion (« *talking shop* ») ou encore ses aspirations principalement autocratiques.

Les jugements d'inefficacité de mise en œuvre, de faiblesse du niveau d'intégration régionale ou de résultats imputés à l'OCS sont en l'occurrence basés sur des attentes et des critères de comparaison méritant également d'être discutés. Ces attentes n'apparaissent parfois ni en phase avec les ambitions de l'OCS, ni avec son mode de fonctionnement. Lui est ainsi reprochée une inefficacité structurelle par absence d'autorité supranationale limitant la vitesse et le rendement dans l'application des décisions et politiques adoptées. Ce point de vue se base sur une comparaison avec l'Union européenne (UE), dont la structure et les objectifs poursuivis n'ont pourtant rien de comparable avec ceux de l'OCS²⁷. De même ont été déplorés son incapacité à se constituer en alliance militaire, à établir un contrôle strict des processus politiques et économiques en son sein²⁸, son manque d'influence sur les affaires mondiales (notamment en Ukraine et au Moyen-Orient)²⁹, ou encore une coopération sécuritaire traditionnelle insuffisante³⁰. Attentes qui ne correspondent en rien au mandat que l'OCS s'est fixé : elle est une organisation de coopération régionale avant tout centrée sur les questions sécuritaires non traditionnelles (terrorisme, séparatisme, extrémisme, narcotrafic et criminalité transnationale) à l'intérieur de ses frontières. Autrement dit ces accusations traduisent à la fois une profonde méconnaissance de l'OCS et de son fonctionnement, mais

²⁶ Ibid.

²⁷ Stephen Aris, « The Shanghai cooperation organization », International Peace Institute, *Mapping multilateralism in transition*, n° 2 (2013) : 11, URL : https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_shanghai_cooperation.pdf

²⁸ Vitaly Vorobyov, « How to elevate the most promising organization in Eurasia to a new level », *Russia in Global Affairs* (janvier 2012), URL : <https://eng.globalaffairs.ru/articles/the-sco-as-a-rising-master-of-the-heartland/>

²⁹ Dewey Sim, « Can China's hopes that Shanghai Cooperation Organisation will offer new model for international relations come to pass? », *South China Morning Post*, 3 avril 2024, URL : <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3257606/can-chinas-hopes-shanghai-cooperation-organisation-will-offer-new-model-international-relations-come>

³⁰ Stephen Aris (2011), op. cit. : 77.

aussi des attentes qui pourraient être qualifiées de « hollywoodiennes », dans le sens où leurs auteurs donnent l'impression qu'en l'absence de résultats rapides à grand renfort de moyens produisant des effets spectaculaires, toute autre action sera considérée comme insignifiante ou qualifiée d'échec³¹.

Tout en soulignant à juste titre l'importance capitale des relations inter-membres, d'autres accusations accordent peut-être une importance exagérée aux divergences d'intérêts ou à la compétition entre acteurs régionaux au point de qualifier ces relations de fondamentalement problématiques et représentant une contrainte majeure pour le développement de l'OCS³². La logique présidant à la formation de l'OCS est de cette façon inversée : les théories de la coopération interétatique nous rappellent au contraire que « la coopération n'est pas un état exempt de conflictualité, mais une réaction à la conflictualité ou à sa potentialité »³³. La coopération survient à condition que convergent intérêts fondamentaux, perceptions et critères moraux. L'UE, dans ses fonctions de coopération sécuritaire régionale, participe de cette logique en ralliant sous son égide les anciens belligérants que sont la France et l'Allemagne³⁴. L'OCS est quant à elle née de la convergence des intérêts sino-russes en Asie centrale et d'une conscience commune à tous ses membres des risques que poseraient désunion et division régionale³⁵. Cette communauté d'intérêts repose notamment sur trois facteurs primordiaux : le soutien à la stabilité politique (afin d'éviter tout soulèvement susceptible de conduire des mouvements islamistes radicaux au pouvoir) ; le maintien au pouvoir de régimes laïques ; et l'accélération du développement économique des PAC comme seule garantie durable de stabilité politique³⁶. À titre d'exemple, les aspirations économiques chinoises de création d'une zone de libre-échange ont été contredites à la fois par la Russie, soucieuse de préserver son influence économique régionale, et les PAC qui ne souhaitent pas voir leur marché inondé de marchandises chinoises³⁷. Or, ce différend ne s'est jamais avéré bloquant pour l'organisation, dans la mesure où la *Belt and Road Initiative* (BRI), soutenue par l'OCS et l'*Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) offre des solutions de contournement,

³¹ Ce qui pose, d'une manière générale, la question de l'influence de la médiatisation des conflits (depuis la guerre du Golfe) et de leur mise en scène sur les perceptions et l'analyse en géopolitique.

³² Stephen Aris (2011), op. cit. : 8.

³³ Robert O. Keohane, « *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* ». REV-Revised, (Princeton University Press, 1984), in MU, Xingtian 穆兴天 et al, *Shanghaihezuo zuzhi kuangjian nei de fankongbuguojihezuo yanjiu 上海合作组织框架内的反恐国际研究* (« Coopération internationale anti-terroriste dans le cadre de l'Organisation de Coopération de Shanghai »), Beijing Shishi chubanshe 北京时事出版社, (Pékin, 2023) : 98.

³⁴ Zeynep Selin Balci, « Regional security complexity in post-soviet Eurasia: CSTO dilemma », *Journal of Regional Studies*, Ege University, Volume: 5 Issue: 1 (2021) : 87-114, URL: <https://dergipark.org.tr/en/pub/bader/issue/62628/798856>.

³⁵ Vitaly Voroybov, op. cit.

³⁶ Alexander V. Lukin, Vasily Kashin, *Rossiysko-kitayskoye sotrudnichestvo i bezopasnost' v ATR* (Russian-Chinese Cooperation and Security in Asia Pacific Region) // *Comparative Politics Russia*, n° 2 (2019) : 135-151, 149.

³⁷ Stephen Aris (2011), op. cit. : 70.

en particulier pour les PAC demandeurs d'investissements infrastructurels³⁸. Aussi convient-il de distinguer concurrence économique bénigne et rivalités étatiques dans leurs potentiels effets délétères sur la coopération. Quand bien même, l'OCS a prouvé que ces rivalités pouvaient être surmontées, en faisant cohabiter avec succès l'Inde et le Pakistan en son sein depuis 2017³⁹.

La réduction à un forum de discussion privilégiant la rhétorique ou le « symbolisme sur la substance »⁴⁰ est aussi une des critiques récurrentes adressées à l'OCS. L'éclairage apporté par les précédents de l'UE, de l'ASEAN ou de l'OTAN tendent au contraire à prouver que la contribution de ce type d'organisation à la résolution des situations de conflictualité entre leurs membres et à la stabilité des relations internationales est indéniable⁴¹. Dotée d'un agenda fourni et cohérent, l'OCS a constitué un réseau (ONU, OTSC, Union Économique Eurasiatique (UEE), ASEAN, *Conference on Interaction and Confidence Building in Asia* (CICA), Interpol, etc.) et instauré des programmes en lien étroit avec ses priorités (sécurité, stabilité, développement économique), soutenus par des procédures relativement efficaces, bien que perfectibles⁴², en témoigne son développement institutionnel et ses accomplissements au cours des deux dernières décennies. Des intérêts partagés authentiques, parfois existentiels, sous-tendent ses objectifs déclarés⁴³. De plus, on imagine difficilement experts, ministres, Premiers ministres et chefs d'État chinois, russes, indiens ou iraniens se déplacer annuellement en vue de participer aux divers événements des sommets de l'OCS dans un simple but d'apparat, simulant concertation et coordination. Aussi, taxer l'organisation de formalisme vain paraît pour le moins inadapté.

Enfin, dénigrer l'OCS pour son opportunisme autoritaire présumé (vision selon laquelle les objectifs de stabilité politique de l'OCS se réduirait à un soutien mutuel des gouvernements

³⁸ John Kirton, Marina Larionova, « Contagious convergent cumulative cooperation: the dynamic development of the G20, BRICS and SCO. », *Int Polit* (2022) : 22, URL : <https://doi.org/10.1057/s41311-022-00407-7>, et Jean-Pierre Arrignon, « L'OCS : une institution eurasiatique puissante et efficace », *Revue politique*, 26 avril 2017, URL : <https://www.revuepolitique.fr/locs-une-institution-eurasiatique-puissante-et-efficace/>

³⁹ L'Inde était, malgré les pronostics pessimistes, bien représentée au sommet 2024 de l'OCS tenu à Islamabad, par son ministre des Affaires étrangères, M. Subrahmanyam Jaishankar.

⁴⁰ Thomas Wallace, « China and the Regional Counter-Terrorism Structure: An Organizational Analysis », *Asian Security*, 10:3, (2014) : 199-220, URL: <http://dx.doi.org/10.1080/14799855.2014.976614>, et Paul Stronski, Richard Sokolsky, « SCO - Multipolarity in Practice: Understanding Russia's Engagement With Regional Institutions », *Carnegie Endowment for International Peace* (2020), URL: <http://www.jstor.com/stable/resrep20954.8>.

⁴¹ Alison J.K. Bailes, Andrew Cottey, « Regional security cooperation in the early 21st century », *SIPRI Year book 2006: Armaments, Disarmament and International Security* (2006) : 195-223, 221.

⁴² HAN, Lu 韩璐, LI, Yan 李琰, « *Xin shiqi shanghaihezuo zuzhi zhengzhi- hezuo mianlin de xingshi he renwu* » in *Shanghaihezuo zuzhi fazhan baogao 2022* 新时期上海合作组织政治-合作面临的形势和任务 -上海合作组织发展报告 2022 (« Politique de l'Organisation de Coopération de Shanghai pour la nouvelle ère – Défis et mission de la coopération » in Rapport de développement de l'Organisation de Coopération de Shanghai 2022), Shehui kexue wenxian chubanshe 社会科学文献出版社, Pékin, 2023

⁴³ Alison J.K. Bailes (2007), op. cit. : 29.

des pays membres afin de se maintenir au pouvoir et neutraliser l'opposition en toute impunité) a plus de valeur en tant qu'excuse à l'échec de la politique sécuritaire centrasiatique occidentale qu'en tant qu'argument à charge contre l'OCS : réduisant le débat à une opposition démocraties contre autocraties, ce procédé disqualifie la légitimité des régimes tout en faisant l'économie d'une remise en question de la doctrine de coopération engagée. Qui plus est, et pour jouer un peu sur les mots, les accusations de « regroupement d'autocraties » sont caduques depuis l'adhésion de l'Inde en 2017, « plus grande démocratie du monde »⁴⁴.

FAIBLESSES AVÉRÉES DE L'OCS

Bien que les accusations énumérées ci-dessus soient réfutables dans les grandes lignes, certaines lacunes véritables dont souffre l'OCS, qu'il est bien sûr nécessaire de prendre en considération, nous invitent à nuancer ces contre-arguments. Elles portent aussi bien sur le fond que sur la forme de l'organisation et intéressent ses aspects matériels, informationnels et structurels, son efficacité ou encore la question des droits de l'Homme.

Nous avons vu plus haut qu'il était inapproprié de juger l'efficacité de l'OCS à l'aune de critères appliqués à l'UE ou d'attentes disproportionnées ou hors-sujet par rapport à ses objectifs. Il est cependant communément admis que si les objectifs initiaux de stabilisation des frontières et de lutte contre-terrorisme, séparatisme et extrémisme sont effectivement atteints, ce n'est pas le cas des objectifs à long terme (coopération économique et commerciale, culturelle et humanitaire), qui restent essentiellement déclaratifs à l'heure actuelle⁴⁵. Cela s'explique notamment par la doctrine institutionnelle de l'organisation, basée sur la non-ingérence et le consensus, et résultat de la volonté farouche de ses membres de s'affranchir de toute influence externe indésirable et de préserver leur souveraineté. Aussi l'organisation reste-t-elle extrêmement dépendante de leur bonne volonté. Ce qui n'est pas gênant pour les domaines d'intérêts communs très forts de l'organisation (sécurité et stabilité régionales et politiques) peut se révéler problématique pour les missions faisant l'objet d'un consensus moindre parmi les gouvernements des États membres, ou susceptibles d'être remplies par des canaux détournés ou indirects (voir les rôles de stimulateur économique régional joués par la BRI et l'AIIB). Ce qui n'est pas contradictoire en soi, l'OCS reconnaissant le potentiel de développement économique régional de la BRI, et les membres de l'OCS étant également

⁴⁴ Sénat, « Inde : à la découverte de la plus grande démocratie du monde », Rapport de groupe interparlementaire d'amitié n° 57 (1er janvier 2005), URL : <https://www.senat.fr/ga/ga57/ga572.html>

⁴⁵ Nicole J. Jackson, « Trans-Regional Security Organizations and Statist Multilateralism in Eurasia », *Europe-Asia Studies*, Volume 66 n°2 (17 janvier 2014) : 181-203, DOI : 10.1080/09668136.2013.866757, et *Development strategy of the SCO until 2025*.

membres de l'AIIIB. Mais la négligence des volets secondaires de l'OCS peut faire obstacle à l'approfondissement des relations inter-membres, si ce n'est au processus d'intégration de l'organisation, entravant de fait ses perspectives de développement à long terme⁴⁶. Heureusement pour l'organisation, il s'agit d'une faiblesse dont elle a conscience, appelant régulièrement à améliorer et renforcer ses mécanismes de coopération.

Une autre question sur laquelle il est important de revenir, au-delà de ce qui a été dit plus haut, est celle du développement démocratique et du respect des droits humains. Bien que mentionnés par la Charte de l'OCS, et régulièrement rappelés comme principes de coopération politique par les documents-cadres de l'OCS⁴⁷, ils sont cependant considérés comme le talon d'Achille de l'organisation en termes de gouvernance⁴⁸. Au-delà des débats sur le recours à la répression et des accusations d'instrumentalisation des politiques sécuritaires par les uns ou de violations des droits humains par les autres, le caractère objectivement fragilisant d'un sous-développement démocratique chronique pour les États membres reste certain. À plus forte raison si, comme dans le cas de l'OCS et contrairement à d'autres organisations sécuritaires régionales (OTSC, OSCE ou OTAN), sa Charte ne prévoit aucunement l'institution d'une assemblée parlementaire ou autre forme de structure publique et indépendante chargée d'identifier et contribuer à pallier ses faiblesses⁴⁹. Des réponses globales devront être tôt ou tard apportées afin que ces questions ne restent pas négligées au point de dégénérer en facteur d'instabilité politique aggravée.

Une autre lacune de fond, a priori conséquente, serait celle de l'apparente insuffisance du budget central de l'OCS, qui se compose d'une part des fonds alloués aux corps permanents⁵⁰, et d'autre part des contributions directes des pays aux divers projets⁵¹. D'après les trop rares données disponibles, les fonds alloués aux corps permanents s'élevaient en 2004 à 3,1 millions USD, dont 2,6 millions alloués au secrétariat de l'OCS et 1,5 million à la *Regional Anti Terrorist Structure (RATS)*⁵². D'après les analyses, ce budget « officiel » apparaît tout à fait insuffisant pour subvenir aux frais de fonctionnement d'une organisation d'échelle régionale, et

⁴⁶ Nicole J. Jackson, op. cit. : 195.

⁴⁷ Dont la Stratégie de développement de l'OCS 2014-2025, ou la déclaration conjointe du Sommet des Chefs d'États de l'OCS de juillet 2023.

⁴⁸ Bailes Alison J.K. (2007), op. cit. : 28.

⁴⁹ Un projet de voie interparlementaire avait été proposé à l'occasion de la présidence russe de l'OCS de 2020.

⁵⁰ Le secrétariat de l'OCS situé à Pékin, et la *Regional Anti Terrorist Structure*, chargée de la coordination en matière de coopération antiterroriste, établie à Tachkent.

⁵¹ Des parts de participation de chaque pays dépend le nombre de représentants par pays au secrétariat de l'OCS, les droits de vote restant néanmoins équivalents (un pays = une voix, vote à l'unanimité).

⁵² Stephen Aris (2011), op. cit. : 36-37. Avant le premier élargissement, la répartition des fonds alloués aux corps permanents était la suivante : Russie 24 %, Chine 24 %, Kazakhstan 21 %, Ouzbékistan 15 %, Kirghizistan 10 % et Tadjikistan 6 %. La RATS, établie à Tachkent, est chargée de la coordination en matière de coopération antiterroriste. Il s'agit d'un des deux seuls organes permanents de l'OCS, avec le Secrétariat, institué à Pékin.

inconsistant au regard du vaste panel de programmes de coopération promulgués⁵³. Cependant, ces chiffres n'incluent pas les contributions étatiques directes par projet. De plus, la souplesse de labellisation des projets intra-OCS (qui peut intervenir en cours de projet pour en appuyer la mise en œuvre), leur multitude, ainsi que l'absence de base de données consacrée rend toute estimation hasardeuse. Aucune information chiffrée relative au montant du budget n'est relevée après 2004. Les raisons de ce manque de transparence peuvent être diverses : par choix délibéré d'opacité, pour des raisons de difficultés de suivi évoquées à l'instant, voire par calcul tactique (pour dissimuler ou au contraire feindre une vulnérabilité, pour alimenter « le brouillard de guerre »).

Ce qui nous renvoie à une première lacune formelle de l'OCS : sa relative déficience communicationnelle. Hors canaux de presse locale et un canal *Telegram* officiel (t.me/sectesco), l'organisation ne communique pour ainsi dire pas. Son site internet, accessible en anglais, chinois et russe, ne fait que présenter l'organisation, publier un suivi de son actualité et répertorier les différents documents institutionnels adoptés au gré des sommets⁵⁴. L'information publiée revêt un caractère somme toute minimaliste, pour ne pas dire lacunaire. Inventaire et suivi des projets ou données chiffrées brillent par leur absence. Si bien que toute estimation de la valeur comparative ou du champ précis des efforts fournis par l'OCS dans la réalisation de ses objectifs reste problématique⁵⁵, et en l'absence d'indicateur comptable, propre à faire douter de sa véritable valeur ajoutée. Les seules informations attestant, indubitablement, du bien-fondé de l'organisation ne sont finalement que les publications tierces la concernant, son dynamisme institutionnel, son attractivité et surtout ses résultats concrets sur le terrain : amélioration globale de la situation sécuritaire et développement économique de l'Asie Centrale⁵⁶.

Cette déficience communicationnelle pourrait s'expliquer par un manque de moyens alloués au secrétariat de l'OCS à cet effet, un intérêt jugé encore limité par l'organisation (eu égard à son cœur d'activité, la coopération sécuritaire), ou encore en raison des différences de culture

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Cf. <https://eng.sectesco.org>.

⁵⁵ Alison J. K. Bailes (2007), op. Cit : 24.

⁵⁶ Le classement des pays membres fondateurs de l'OCS dans le *Global Terrorism Index 2024* (index des pays les plus impactés par le terrorisme, répartis sur 89 échelons par ordre décroissant d'impact) est le suivant : Russie 35^e, Tadjikistan 69^e, Chine 73^e, Ouzbékistan 76^e, Kazakhstan et Kirghizistan 89^e (avec un score de 0). À titre de comparaison, la France se situe à la 38^e position. Le rapport note également que des « améliorations significatives sont à souligner au Tadjikistan et en Ouzbékistan ». De plus, « sept pays de la région (Eurasie) affichent un score de 0, indiquant qu'aucun acte terroriste n'est à déplorer au cours des cinq dernières années. Enfin, « la région a observé un déclin important du terrorisme au cours des 15 dernières années, avec une baisse de 98% du nombre de morts par rapport à son pic de 2010, avec 323 victimes d'attaques terroristes ». Cf. *Institut for Economics and Peace*, « *Global Terrorism Index 2024* », *Economics and Peace*, février 2024, URL : <https://www.economicsandpeace.org/global-terrorism-index/>, consulté le 13 août 2024. Quant à l'évolution des taux de croissance des PIB centre-asiatiques, elle avoisine les 4 % de moyenne annuelle sur la décennie passée, contre 2 % de moyenne pour l'UE (sources : Banque mondiale).

institutionnelle. En effet, cette remarque s'applique, de notre point de vue de chercheur occidental, en comparaison avec les moyens investis par l'UE, l'OTAN ou l'OSCE en matière de communication, et nous renverrait à la problématique des attentes « hollywoodiennes » évoquées plus haut. Sans laisser pour autant ces points de référence biaiser notre jugement, les moyens communicationnels déployés par l'OCS demeurent cependant et objectivement inférieurs à ces autres organisations internationales.

Néanmoins, cette déficience communicationnelle pourrait aussi bien être symptomatique d'une autre lacune de l'OCS, qui serait la tournure essentiellement intergouvernementale de l'organisation, se traduisant par un manque (d'opportunités) d'implication de la part des acteurs non étatiques⁵⁷. Dans les faits, la promotion des principes, normes et valeurs sur lesquels se base la coopération intra OCS est un processus principalement horizontal, piloté par les dirigeants politiques et les élites associées aux gouvernements, et partagé par ces mêmes strates. Aussi des doutes peuvent être émis quant à la perméabilité des autres strates sociales des États membres à cette doctrine, très certainement susceptibles d'entraver le développement de la coopération économique et culturel de l'OCS⁵⁸, qui risquerait tôt ou tard de se heurter à une opinion publique insuffisamment acquise au projet.

QUESTION DE PERCEPTIONS

Était souligné encore très récemment que l'activité de l'OCS faisait l'objet de beaucoup d'inquiétude et de scepticisme de la part des analystes occidentaux et que les publications analytiques américaines dominaient la recherche en la matière, conditionnant l'attitude de l'UE envers l'OCS⁵⁹. Cela fait évidemment écho aux accusations de vecteur de rhétorique et d'influence anti-américaine mentionnées plus haut, qui ne correspondent pourtant pas à la réalité du fonctionnement de l'OCS, comme nous l'avons vu. En effet, non seulement l'OCS se focalise sur les questions de sécurité interne, mais son étiquette de « contrepoids » à l'influence américaine en Asie centrale suppose l'existence initiale d'un poids que ceux-ci, pour peu qu'ils ne l'aient jamais eu un jour, ont commencé à perdre dès 2005, des suites de la gestion discutable de la crise d'Andijan⁶⁰. D'un point de vue centre-asiatique, cette « image d'intimidateur » serait entretenue à dessein et constituerait le « cliché idéologique typique » employé pour encourager au réarmement et resserrer les rangs des pays de l'OTAN face à la

⁵⁷ En dépit des deux ONG instituées sous son égide : le *SCO Bank Consortium* et le *Business Council*.

⁵⁸ Weiqing Song, op. cit. : 75.

⁵⁹ Danylo Stonis, « Comparative Analysis of the Shanghai Cooperation Organisation and European Union Strategy on Central Asia: Confrontation or Cooperation? », *Polish Political Science Yearbook*, vol. 52(1) (2023) : 69–90, <https://doi.org/10.15804/ppsy202230>

⁶⁰ Sur l'évolution de l'influence occidentale en Asie centrale, voir notamment : Luigi de Martino, « Désillusions des donateurs ? La coopération internationale en Asie centrale. Un état des lieux », *Revue Tiers Monde*, n° 193(1) (2008) : 131-144. <https://doi.org/10.3917/rtm.193.0131>.

« menace de l'Est »⁶¹. Cela dit, du fait de la continuité et des réajustements de sa politique en Asie centrale, l'UE en est venue à admettre le succès de l'OCS dans la réalisation de ses objectifs premiers, l'importance de son rôle stabilisateur, ainsi que les perspectives substantielles de croissance de son influence régionale⁶².

Ainsi, la nature contradictoire de ces perceptions dénote instrumentalisation et politisation de l'analyse à un degré certain. Or, appréhender avec justesse les implications stratégiques de l'OCS dans le cas français exige de comprendre dans quel environnement analytique nous nous engageons. Ce qui nous rappelle combien il est important, d'une manière générale, de se prémunir des travers de l'ethnocentrisme stratégique⁶³ par un recours plus systématique aux analyses produites par les pays concernés dans leur langue d'origine, condition nécessaire à l'acquisition du seuil d'empathie cognitive élémentaire que suppose l'analyse géopolitique.

En l'état, les analystes occidentaux font l'objet de critiques de leurs homologues des pays de l'OCS pour leur incapacité « à prendre en compte le contexte sécuritaire et politique dominant », qui ne considèrent pas le modèle de démocratie libérale promu par l'Occident comme viable dans leur cas « à cause du degré de radicalisation, d'islamisation, et des systèmes politiques autoritaires en place dans la région ». Ils estiment de plus qu'il n'y a « pas de place pour la reconnaissance de ceci dans le paysage normatif occidental [...] et que le modèle de démocratie libérale leur est imposé en dépit des circonstances »⁶⁴.

UNE ORGANISATION D'UNE IMPORTANCE À NE PAS SOUS-ESTIMER

Une certaine vigilance serait de rigueur quant aux appréciations critiques formulées concernant l'OCS, une part malheureusement significative relevant de la méconnaissance (ou du dénigrement), ou nécessitant d'être largement nuancée, explicitée, sinon reformulée. À quoi bon ? Parce qu'une organisation de coopération sécuritaire eurasiatique regroupant entre autres la Chine, l'Inde et la Russie (puissances nucléaires respectivement 2^e, 5^e et 11^e économies mondiales)⁶⁵ mériterait, à minima, que nous nous posions les bonnes questions à son sujet. S'il ne s'agit pas d'une « simple » alliance anti-occidentale et anti-démocratique dirigée par et pour Pékin et/ou Moscou, dont le caractère conflictuel occulterait les bénéfices

⁶¹ Nur Omarov, « Центрально-азиатская интеграция - миф или реальность? » (Intégration centrasiatique : mythe ou réalité ?), *Centrasia* (8 Octobre 2008), URL: <https://centrasia.org/newsA.php?st=1223448120> dans Stephen Aris (2011), op. cit : 138.

⁶² Danylo Stonis, op. cit., : 83 et Emilbek Dzhuraev, Nargiza Muratalieva, « THE EU STRATEGY ON CENTRAL ASIA: To the successful implementation of the new Strategy », *Library Fes* (mars 2020) : , URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bischkek/16168.pdf>

⁶³ Consistant à apprécier et anticiper les comportements des acteurs étatiques au seul prisme des perceptions et système de valeur de celui qui analyse.

⁶⁴ Stephen Aris (2011), op. cit : 144.

⁶⁵ Mais aussi puissances démographiques et énergétiques selon les cas.

majeurs qu'elle procure à ses États-membres, alors nous devrions nous interroger sur les motivations réelles et non plus supposées de ces derniers, ainsi que sur les rôles effectifs remplis par l'organisation. Nous constaterions alors que la contribution de l'OCS à la sécurité et la stabilité régionale n'est pas un prétexte à la perpétuation des régimes dits autoritaires, mais bien réelle, que de l'OCS émane un pouvoir normatif significatif en matière de coopération multilatérale, source d'attractivité manifeste, dont la doctrine est également partagée par les BRICS, et qu'elle pourvoit à des besoins essentiels de ses États-membres : besoin de stabilité interne et régionale, de respect de leur souveraineté et du principe de non-ingérence, d'autonomie sécuritaire régionale, de constance quant au défi sécuritaire afghan (qui y occupe une place centrale), ou encore de visibilité internationale notamment pour les PAC.

Car l'OCS a été créée et perdue en réponse à la convergence des intérêts stratégiques centraux des pays eurasiatiques, que le multilatéralisme occidental (par le biais de sa doctrine de coopération sécuritaire) n'a pas su prendre suffisamment en considération. Ce faisant, l'OCS participe activement à la dynamique de développement et d'intégration régionale eurasiatique (économique, politique, logistique, sécuritaire). Quels rôles incomberaient alors à la France et/ou l'UE dans ces perspectives renvoyant aux mises en garde de Zbigniew Brzezinski quant aux enjeux eurasiatiques et aux risques de marginalisation d'un bloc occidental américano-centré⁶⁶ face à un continent eurasiatique structuré autour de ses plus grandes puissances ? À moins que laisser l'intégration du continent eurasiatique se poursuivre ne soit pas à l'ordre du jour pour le bloc occidental, en témoignent les troubles que connaît tout le pourtour eurasiatique : guerre en Ukraine (« État pivot » des rapports Occident-Russie), contestation, voire annulation des résultats d'élections favorables à la Russie en Géorgie et Roumanie, troubles politiques au Pakistan et au Bangladesh (tous deux partenaires stratégiques de la Chine et pièces maîtresses de la BRI) et en Corée du Sud, et enfin coup d'État en Syrie (rebattant les cartes des jeux d'influences au Moyen-Orient), qui interviennent au moment même où les espoirs de prévalence occidentale en Ukraine s'évanouissent. Le tableau ainsi dépeint suggère un accroissement des tensions à venir entre bloc (pro) occidental et bloc des émergents (OCS et BRICS), ces derniers devant s'attendre à faire l'objet de nombreuses tentatives de division et de déstabilisation, paradoxalement propres à renforcer davantage la pertinence de l'OCS.

⁶⁶ Zbigniew Brzezinski, *Le Grand Échiquier : l'Amérique et le reste du monde*, Bayard éditions, Paris, 1997.

L'expertise stratégique en toute indépendance



PROGRAMME
ASIE-PACIFIQUE



2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France

+ 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

iris-france.org



L'IRIS, association reconnue d'utilité publique, est l'un des principaux think tanks français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques. Il est le seul à présenter la singularité de regrouper un centre de recherche et un lieu d'enseignement délivrant des diplômes, via son école IRIS Sup', ce modèle contribuant à son attractivité nationale et internationale.

L'IRIS est organisé autour de quatre pôles d'activité : la recherche, la publication, la formation et l'organisation d'évènements.