

# Les coopérations multilatérales de défense en Asie : perspectives comparées OCS-OTSC<sup>1</sup>

Il faut peut-être partir de la situation de vide ou de l'**impression de vide** laissée dans l'Asie sécuritaire, i/ dès le milieu des années 1950 par la tension sino-soviétique ; ii/ encore plus, mais brièvement, au début des années 1990 par la disparition de l'URSS. Dans les deux cas, s'est posée la **question « Que faire ? » d'une situation** à la fois régionale et à la fois clivée par des déterminants mondiaux : d'un côté la guerre froide, de l'autre l'affirmation de la nouvelle Chine depuis la décennie 1980.

Dans quel **contexte**, la nouvelle Asie émerge-t-elle et s'affirme-t-elle ? La coopération **multilatérale** qu'elle a **lancée** en **1996** avec le Groupe de Shanghai et **formalisée** en **2001** avec l'OCS se trouve, du même coup, à la fois **idiosyncratique** (avec la Chine) et à la fois **plaquée en parallèle** à l'OTSC ('sans' la Chine mais dans un contexte où la 'dose de Chine', justement, augmente).

Il s'agit au fond à la fois de **multilatéralité** et de **juxta-souverainisme**. Posons des réflexions préliminaires sur quelques termes, avant d'annoncer un plan d'exposition.

**i/ du multilatéralisme principal** : demandons, avec un peu d'humour envers le GRAM, qu'est-ce que le multi-latéralisme ?

a) décider de faire ensemble, à plusieurs, ce que l'on ferait moins bien seul, ou qu'on ne pourrait pas faire seul. Par exemple sécuriser la nouvelle Asie post-soviétique dès les années 1990 (OTSC) et l'Asie sino-postsoviétique à partir des années 2000 (OCS)

b) se contraindre à construire ensemble une sécurité, de manière forcée, dans un contexte de priorités communes. 'Considérer une attaque contre un comme une attaque contre tous' (OTSC); s'engager à privilégier la 'coopération autour de 3 piliers' (OSC)

c) inventer les capacités d'offrir un format sécuritaire certes déséquilibré (Russie dans l'OTSC ; Chine dans l'OCS) mais plus crédible que d'autres alliances (l'OTSC pour l'Ouzbékistan ; l'OCS pour l'Afghanistan, l'Inde/Pakistan et, depuis 2021, l'Iran)

**ii/ de la juxta-souveraineté pragmatique** : comme 'objet' de suggestion conceptuelle encore 'mal identifié'. Qu'est-ce que la juxta-souveraineté ?

a) dans le temps : une dynamique s'efforçant à la fois i/ de renforcer une indépendance d'Etat et de régime mais ii/ sans renouer avec les rigidités du passé. Ainsi d'une Chine communiste rayonnante partenaire de républiques russe et centrasiatiques stabilisées.

---

<sup>1</sup> Il s'agit ici de la version écrite de l'intervention de Pierre Chabal lors du séminaire de recherche du GRAM du 25 novembre 2021 consacrée à la question des coopérations multilatérales de défense et non d'un texte rédigé achevé.

b) dans l'espace : une volonté de convertir d'emblée le flottement 'post' accords frontaliers en coopérations transfrontières. Faire du « bon voisinage » néo-asiatique un Conseil d'affaires, Alliance interbancaire, Club de l'énergie et Structure anti-terroriste

c) finalement, inventer, sur des bases anciennes et faites encore de rivalités vives, une capacité à construire un Soi régional centripète et à « engager » l'Autre extrarégional. Offrir un cadrage sécuritaire (moyen) aux Nouvelles routes de la Soie terrestres (but).

**iii/ une dialectique russo-chinoise de plus** : de 'la poule' de l'assise territoriale continentale commune à 'l'œuf' de l'endigement poreux de la concurrence logistique.

a) en admettant dépassée la douloureuse « invention » des frontières russo-soviéto-chinoises (Gorshenina 2012), il n'est pas sûr que la coopération trans-frontière entre ces pays et les autres « affiliés » de l'OCS soit pour autant équilibrée.

b) la volonté chinoise d'instrumentaliser les voisins, dont la Russie, pousse i/ Beijing à militariser l'OCS (hors « esprit » de la Charte de 2002) et ii/ Moscou vers l'unionisme économique (UEEA) et, dès septembre 2021, un déploiement de troupes à Termez.

c) bref, selon certains, le coopérationnisme sino-russe ne serait (et ce presque en marge des partenaires d'Asie centrale et des autres « affiliés » de la coopération de Shanghai) qu'un « coup de bluff » sans réel multilatéralisme (Laumoulin, 2006)

Quoi qu'il en soit des hésitations légitimes des analystes confrontés aux balbutiements de l'insertion d'une **Asie nouvelle de la coopération**, qui offre une configuration n'ayant jamais existé dans l'histoire (pas plus qu'une **intégration européenne**), nous analyserons la manière dont deux transitions complémentaires dans leur apport (Partie I) concourent toutes deux à une même dynamique de stabilisation et de consolidation (Partie II).

## I - L'apport individuel de deux transitions

On peut laisser surgir les phénomènes séparément et considérer que le continent asiatique au sortir de la guerre froide connaît deux évolutions distinctes. Et en effet la rupture historique des années 1990 en Asie est double. Toute l'attention semble happée par la chute de l'URSS, la disparition d'un système continental et le rôle à (re)venir de la Russie. De son côté, la Chine, en ouverture et en émergence depuis 1978, entend dès les années 1980 et logiquement encore dans les années 1990, mener voire dicter le jeu.

### A) De la phénoménologie (de la rupture bipolaire) ...

Que remarque le promeneur de l'Asie en transition d'abord après 1978 (Chine), puis 1985-1991 (Russie), puis 1998 (Inde, Pakistan) ... ? Son attention est attirée par une sorte de pré-préparation des dynamiques à venir. La Chine, qui vient d'ouvrir en 1978 un front maritime (commercial) sait qu'il lui faut « la paix aux frontières [terrestres] pour 50 ans » (Deng Xiao-ping). Elle tente dès les années Gorbatchev d'ouvrir des discussions frontalières avec l'URSS, discussions qui n'aboutissent pas mais qui seront prêtes à rouvrir dès 1991, quand il sera brusquement besoin de savoir « quoi faire » ?

## **1) « Que faire » du post-soviétisme (1991-2004) ?**

Surtout que faire des frontières héritées, frontières à la fois inventées (Gorshenina 2012) et nouvelles (Chine / 3 voisins d'AC) ? C'est ici que, dans un contexte où l'OTSC 'groupe' déjà Biélorussie, Russie, Kazakhstan, Arménie, Kirghizstan, Tadjikistan et Ouzbékistan, la « dynamique de Shanghai » (terme général) lance en 1996 les « Cinq de Shanghai » (terme précis) qui vont négocier les frontières entre la Chine et ses 4 voisins. Ces « Cinq de Shanghai », quant à la question multilatérale, sont dans les prémisses puisque les négociations se font à '1+1', puis à '1+4', c'est-à-dire à '4x1+1'. Pourtant, alors que ces négociations aboutissent dès 1998-1999..., le « Groupe de Shanghai » pose, à chacun de ses Sommets annuels des projets de coopération « entre tous » les contigus (Qingguo Jia 2001).

## **2) « Que faire » du post-sino-soviétisme (2005-2015-2021) ?**

Cette contiguïté étendue par l'OCS à 4 observateurs en 2004-2005, à 2 partenaires en 2009, et surtout 2 membres de plus en 2015-2017 (et un de plus en 2021-2023) devient le cadre spatial du 'multilatéralisme se faisant' dès 2001. La transformation cette année-là des Cinq de Shanghai en OCS à six, avec l'Ouzbékistan, projette résolument la construction régionale au-delà d'une 'contiguïté vis-à-vis d'un seul' (Chine) en une 'contiguïté entre tous' les voisins-partenaires de la nouvelle Asie. D'où la notion 'd'affiliés' (Chabal 2016, 2019) de l'OCS qui donne à la nouvelle Asie un souffle spatial, de la Biélorussie au Sri-Lanka, de la Turquie à la Mongolie et au Cambodge, de l'Égypte au Népal ...

Ces constats attestent de la nouveauté asiatique comme continentalité, comme contenant. Qu'en est-il du contenu : la multilatéralité sécuritaire, voire militaire/de défense ?

## **B) ... au néo-réalisme de l'affirmation régionale multipolaire**

L'analyste des relations inter-étatiques dans une Asie re-souverainisée, juxtaposée et inter-souverainisée, doit se rendre à l'évidence. La multilatéralité en Asie signifie autre chose que dans l'UE (supra-souveraineté) ou dans l'OTAN (commandement intégré mais sectoriel, que l'on retrouve dans l'OTSC mais pas dans l'OCS). Certes, dans l'OCS, le mode décisionnel (le consensus) produit l'impression de « fusion entre tous » mais il cache une prééminence sino-russe. Cette question se pose pourtant en marge d'une autre réalité : les manœuvres militaires communes consenties par les acteurs étatiques de l'ancien réalisme.

### **1) Des manœuvres opérationnelles quasi-immédiates (OCS dès 2003)**

La 1<sup>ère</sup> caractéristique de ces manœuvres militaires communes c'est qu'elles interviennent tôt, dès la formation des deux organisations : si l'OTSC formée en 1992-1994 lance ses premières manœuvres en 2003, elle le fait au moment où l'OCS formée en 2001 (mais le Groupe de Shanghai la préfigure dès 1996) lance les siennes dès 2003, la même année donc que l'OTSC). Cette rapidité corrobore la pré-préparation évoquée plus haut. Il y a dans ces manœuvres militaires communes bien plus que de la sécurité étroite. Il y a surtout de la construction politique d'une culture sécuritaire commune. C'est dans l'esprit de la communication militaire partagée (100 km de part et d'autre des frontières sont démilitarisés dès 2002) que les membres de l'OCS, pas toujours tous, mais chaque année et pendant des

périodes qui s'allongent et mobilisent des troupes plus nombreuses, s'apparentent à des manœuvres-type d'une organisation militaire comme l'OTSC. Elles sont donc doubles, i/ dans leur esprit/objet (*Cf. infra* 2) et dans leur institutionnalisation (*Cf. infra*. II)

## 2) Des manœuvres doubles : *Peace Missions* et *Anti-Terror Missions*

La 2<sup>ème</sup> caractéristique de ces manœuvres militaires communes c'est que leur fondement dépasse d'emblée un but *para bellum* pour atteindre une ambition *erga omnes*. Non pas « contre tous » les Etats hors de la région mais « contre tous » les dangers connus ou à venir. Le but, c'est la capacité à imposer la paix par la force même face aux ennemis inconnus.

a) Les **Peace Mission** testent la solidité multilatérale d'un « esprit » de défense « de Shanghai ». Pour prendre la mesure de ce que signifie la paix entre membres de l'OCS, rappelons qu'ils sont les anciens acteurs de la rupture sino-soviétique, de la colonisation russe en Asie centrale et des conflits frontaliers indo-chinois, comme du Pakistan occidental dont a fait rupture par une guerre l'ex-Pakistan oriental, aujourd'hui Bangladesh. Manœuvrer ensemble est au moins aussi signifiant que, dans l'OTAN, Français et Allemands, ou Allemands et Polonais, ou Tchèques et Slovaques ... b) Les **Anti-Terror Missions** testent le fondement multilatéral de la mise en œuvre des 3 piliers de l'OCS.

C'est-à-dire la capacité à défaire ensemble les groupes **terroristes** (y assimilant **séparatistes** territoriaux et **sécessionnistes** politiques), lesquels groupes sont en cours d'identification commune au sein de la SRAT où travaillent de concert tous les services secrets. Ces manœuvres Anti-Terror, qui associent OCS et OTSC, importent peut-être plus que les Missions de Paix. En effet, si ces dernières, au fond, préparent le maintien de la paix face à des armées hostiles, donc des Etats non-régionaux, les manœuvres Anti-Terror ne « ciblent » pas d'autres Etats mais, précisément des groupes non-étatiques (du MIO à Daesh et autres mouvances islamistes, bien sûr avec l'ambiguïté depuis 2021 de Talibans néo-étatisés).

On renverra ici à l'article de M. de Haas (2016), qui explique très bien comment la militarisation de la coopération de Shanghai se fait non directement par une inflexion de la nature de l'OCS mais, au plan fonctionnel, par l'inflexion des manières de construire la coopération sécuritaire.

## II - L'apport croisé de deux consolidations

On peut aussi laisser surgir ensemble les mêmes phénomènes, donc tenter de remarquer dans leurs affirmations des similitudes de dessein. Clairement, deux évolutions ont pu sembler parallèles : la prolongation d'un rôle russe dominant dans les deux rejets multilatéraux de la CEI, c'est-à-dire la CEEA et surtout l'OTSC d'une part ; et d'autre part l'affirmation chinoise au sein d'une nouvelle structure multilatérale et surtout multivectorielle, l'OCS. Ce sont surtout deux évolutions qui opérationnalisent ensemble la nouvelle Asie, qui la contiennent tout en la fusionnant.

### A) Contenir l'intervention ou la tentation d'intervenir

Que remarque le voyageur dans l'Eurasie nouvelle, celle de la coopération de Shanghai avec en filigrane l'ambivalence entre coopération sécuritaire (OCS) et organisation militaire au commandement intégré (OTSC) ? Il remarque une volonté de stabiliser, de contrôler toutes les instabilités. Et, en amont d'une improbable guerre régionale, ou d'une impossible éradication rapide du terrorisme, ce sont deux **crises civiles**, intérieures à des Etats-membres, qui ont fourni les premiers **tests réels** de cette capacité sécuritaire, finalement par l'imposition de la ... non-intervention.

#### 1) Les faits : Andijan 2005, Osh 2010

En 2005, en Ouzbékistan, à Andijan et alentours, des manifestations d'employés visant à faire sortir de prison leurs employeurs incarcérés furent interprétées comme des violences contre le régime et réprimées violemment (au point de déclencher des sanctions internationales, notamment de l'UE). En 2010, au Kirghizstan, à Osh et alentours, des affrontements entre Ouzbèks et Kirghizs (tous citoyens kirghiztanaï) virent se masser aux frontières avec l'Ouzbékistan des Ouzbèks ethniques cherchant refuge dans leur terre identitaire mais rejetés par Tashkent car non citoyens ouzbskistanais. a) **Tentation** autant pour l'OTSC que pour l'OCS, tant le maintien de l'ordre, sous toutes ses formes, est la raison d'être par excellence de la construction d'une nouvelle Asie. Quelle tentation ? Celle pour les régimes en place dans ces deux pays de **faire appel à la Russie**, bilatéralement (en tant que Russie forte) ou multilatéralement (en tant que Russie dans l'OTSC, voire dans l'OCS), pour rétablir l'ordre. b) **Tentation** aussi pour la Russie de **démontrer une puissance** dont elle a la nostalgie depuis 1991. Et pourtant, il n'y eut ni appel à la rescousse auprès de la Russie ni, donc, d'intervention de celle-ci (le concept 'd'intervention' de la part de Moscou étant, depuis 1956 et 1968, tout sauf neutre).

#### 2) l'interprétation ; consolider la nouvelle Asie

Élément central de l'interprétation, l'on pourrait dire aussi que l'OTSC n'est pas intervenue en référence indirecte mais claire à la doctrine de l'OCS (Charte de 2002). Et ainsi que cette non-intervention est à la fois un test principal dans l'absolu et une « preuve » de multilateralisation. a) **Non-intervention comme test** dans la mesure où le degré d'instabilité atteint dans les deux pays, Ouzbékistan en 2005 et Kirghizstan en 2010, était tel que, au nom de la survie du régime (régime historique en Ouzbékistan et régime d'alternance au

Kirghizstan), il s'en fallut de peu que nécessité ne fût loi. Or c'est l'inverse, c'est le droit international (Charte de l'OCS) qui s'est imposé et a forcé les gouvernants à se débrouiller (répression brutale en 2005 ; victimes nombreuses en 2010). b) **Multilatéralisation des objectifs de l'OCS**, pourquoi ? La doctrine de l'OTSC avait pourtant de fortes chances de l'emporter. Certes, une instabilité dans un pays n'est pas « une attaque contre un » forçant la réaction de tous mais cette instabilité « aux portes » des autres (Cf. doctrine de l'OTAN depuis 1999) eût pu aisément justifier l'intervention de l'OTSC (comme celle de l'OTAN en Bosnie, au Kosovo, en Afghanistan ...

C'est parce que la doctrine nouvelle (2002) d'une organisation nouvelle (OCS) s'est imposée à la doctrine établie d'une organisation établie (OTSC), que l'on passe d'un croisement d'affirmations sécuritaires à une fusion transcendante.

## **B) Fusionner les dissuasions en transcendance identitaire (opérationnelle ?)**

Notre même voyageur, dans une nouvelle Eurasie non seulement construite mais même superposée en plusieurs organisations : OCS et OTSC mais aussi CICA, SAARC, OCI, et plus loin ASEAN, OCE, CCG ... est un voyageur tenté, pour y voir clair, de hiérarchiser les organisations ayant le plus d'impact (comme l'UE et l'OTAN en Europe). Or, cette vision hiérarchisée correspond à une forme de superposition de l'OCS et de l'OTSC prometteuse pour la sécurité à la fois politique et militaire de la nouvelle Asie sino-russo-centralo-sudiste, notamment depuis 2007.

### **1) Les faits : les secrétariats vers une double multilatéralisation ?**

Dès 2007 (cinq ans après la Charte de l'OCS, deux ans après Andijan, mais 2005 est également l'année de la création d'un Groupe de contact OCS-Afghanistan et celle aussi de la déclaration anti-« influence non-régionale » de l'OCS (Sommet d'Astana), est lancée une dynamique de fusion des secrétariats de l'OCS et de l'OTSC. C'est-à-dire une réaction fonctionalo-organique à la logique, suggérée par nous, d'une superposition de vues, de réactions, d'analyse et de gestion de crises de deux organisations qui restent distinctes et diverses. Cette fusion n'est pas effective et donc guère crédible pour un scénario de fusion des organisations. Elle préfigure pourtant un dépassement de fait de la logique depuis 1991 : une rivalité sino-russe bilatérale à travers des organismes multilatéraux : à la **Russie** le volet militaire (sans le Chine) ; à la **Chine** le volet économique et sécuritaire (avec la Russie). Equilibre ou déséquilibre ?

### **2) L'interprétation : consolider/superposer la nouvelle Asie ou contenir l'OTAN**

Il faut s'en tenir ici, ontologiquement et épistémologiquement, en amont d'un scénario de fusion entre OCS et OTSC (dont l'équivalent serait-il celle entre l'UE et l'UEO ?). Mais tout juste en retrait. Non parce que le gain stratégique serait énorme : ajouter le bras armé de l'OTSC à une Asie prospérant économiquement par l'OCS. Mais parce que, précisément, la rivalité russo-chinoise n'est pas résolue et progresserait par la fusion. Elle se manifeste encore à chaque instant, à chaque niveau : depuis l'équilibrage des affiliés successifs de l'OCS (Biélorussie/Sri-Lanka ; Inde/Pakistan ; cas moins clair de Turquie/Iran) jusqu'à la réaction presque épidermique de l'un au progrès de l'autre : *lancement de l'UEEA à peine quelques*

*mois après celle des Nouvelles routes de la soie. Ou vice-versa (l'UEEA est préfigurée par la CEEA). Ou à nouveau vice-versa : les NRS sont peut-être dans l'esprit de Deng dès le tournant des années 1970 et 1980 ?*

La question pour l'Asie nouvelle est bien sûr comme ailleurs : s'agit-il d'une multilatéralisation réelle ou artificielle ? De plus, pour l'Asie nouvelle, la question est tout autant i/ la **capacité** ou non de la **Russie** et de la **Chine** de **dépasser** leur **rivalité** de deux « grands » (aujourd'hui trois avec l'Inde), qui serait alors ii/ la capacité de doter l'Asie nouvelle ainsi « clarifiée » de celle de défier l'autre Eurasie, celle de l'ouest couverte par l'OTAN.

## **Conclusion : quelles conséquences sur le système international ?**

Pour conclure, trois points d'ouverture pour la nouvelle Asie.

### **i/ de garder de la géopolitique descriptive** (Devin, *Méthodes de Recherche en RI*)

Rappelons-nous, surtout en présence de G. Devin, de nous garder de toute **géopolitique** descriptive ! Ce qui est suggéré plutôt, c'est de faire de la **politique comparée** analytique. Mais si cela a été fait depuis 20 minutes, c'est sans doute bien imparfaitement.

### **ii/ interpréter les ruptures** (*L'OCS et la construction... La coopération de Shanghai*)

L'ambition de nos propos est probablement trop forte : interpréter des **ruptures** après les avoir caractérisées. Il semble clair que dès lors qu'après 1985 et l'affaiblissement d'un acteur fort (**Russie** impériale puis URSS dominatrice) et après 1978 et le renforcement d'un acteur dépecé (**Chine** depuis les années 1840) en quête d'équilibrage mondial, l'après-guerre froide en Asie ne pouvait être seulement un post-soviétisme, mais bien plus.

### **iii/ envisager le « de-not-targeting » de la nouvelle Asie**

C'est-à-dire que l'hypothèse d'une OCS qui serait une OTAN asiatique réactive voire hostile à l'Ouest, etc., hypothèse formulée très tôt, dès 2001-2004, est mal formulée car c'est une hypothèse militaire trop étroite. Aujourd'hui, dès lors que puissance économique, logistique, militaire et culturelle se mêlent en Asie, la multi-latérité n'est pas seulement un enjeu, c'est une arme de domination massive.