

L'OTSC : une réaffirmation du *leadership* russe en Eurasie *post-soviétique* ?

David Teurtrie

Docteur en géographie et spécialiste de la Russie. Chercheur associé au Centre de recherches Europe-Eurasie (CREE) de l'Inalco, actuellement en poste en Russie. Ses travaux sont accessibles sur le site (www.russiegeopolitique.org).

L'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC) est conçue par la Russie comme l'équivalent eurasiatique de l'Otan. À l'instar de l'Union eurasiatique sur le plan économique, l'OTSC incarne la volonté de Moscou de se présenter comme le garant de la stabilité de l'Eurasie *post-soviétique* ⁽¹⁾. C'est dans cette perspective que la Russie promeut l'établissement de relations directes entre l'Otan et l'OTSC, qui permettrait un partage des zones de responsabilité entre les deux alliances militaires. Selon certains spécialistes, une telle approche, qui associerait les mécanismes régionaux initiés par la Russie aux structures occidentales, serait particulièrement prometteuse pour la sécurité pan-européenne ⁽²⁾. Elle s'est heurtée au refus des États-Unis de remettre en cause le monopole des structures euro-atlantiques en matière d'intégration économique et sécuritaire sur le continent européen, et semble en tout état de cause durablement compromise par les effets de la crise ukrainienne. La montée des tensions avec les pays occidentaux qui se sont cristallisées autour de cette crise et la désignation de la Russie comme l'adversaire stratégique de l'Otan placent l'OTSC dans une autre perspective.

Depuis le début de la guerre en Ukraine en 2014, Moscou met en avant l'OTSC comme une forme de contrepoids à l'Alliance atlantique, même si les autorités russes doivent tenir compte de la position de leurs alliés qui ne souhaitent pas être entraînés dans une confrontation avec les pays occidentaux et qui sont très critiques à l'égard de la politique russe envers l'Ukraine. Moscou n'en poursuit pas moins ses efforts pour renforcer les moyens opérationnels de l'OTSC. Le différentiel croissant entre une armée russe réformée et bien équipée et les moyens limités des forces armées des autres États-membres de l'OTSC incite ces derniers à se montrer réceptifs aux propositions russes dans un contexte de montée des menaces sécuritaires et de risque de déstabilisation des régimes en place. De fait, la

(1) L'Eurasie *post-soviétique* correspond à l'ensemble géographique constitué par la Russie et ses voisins *post-soviétiques*.

(2) Voir H. Gardner, V. Ivanov et D. Teurtrie : « Pour une nouvelle approche de la sécurité euro-atlantique », *Outre-Terre*, vol. 37, n° 3, 2013, p. 239-242.

lutte contre toutes les formes d'« ingérence » constitue le principal dénominateur commun entre les États-membres d'une organisation qui reste marquée par des agendas différenciés au niveau régional.

La sécurité collective face aux divisions *post-soviétiques*

L'OTSC (en russe : Organizacija Dogovora o Kollektivnoj Bezopasnosti, ODKB) a été fondée en octobre 2002 par six républiques ex-soviétiques : la Russie, la Biélorussie, l'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan. Il s'agissait d'institutionnaliser la coopération militaire et sécuritaire qui s'inscrivait dans le cadre du Traité de sécurité collective signé à Tachkent le 15 mai 1992. À l'origine, ce dernier avait pour vocation de rassembler l'ensemble des États-membres de la Communauté des États indépendants (CEI). Mais plusieurs pays avaient d'emblée refusé d'y participer (Ukraine, Moldavie, Turkménistan) tandis que d'autres s'en sont retirés en 1999 pour cause de conflits séparatistes et de rapprochement avec l'Occident (Géorgie et Azerbaïdjan). La position de l'Ouzbékistan a été plus fluctuante : Tachkent, qui avait également quitté le Traité en 1999 lors de son tournant pro-occidental, avait rejoint l'OTSC en 2006 sur fond de brouille avec les États-Unis à la suite des événements d'Andijan⁽³⁾. Mais en 2012, Tachkent annonçait la suspension de sa participation à l'OTSC, issue logique de son refus de toute défense collective.

Ainsi, la transformation du Traité en organisation régionale à part entière n'est pas seulement une étape logique dans l'approfondissement de la coopération militaire entre les États signataires, elle est également la résultante des oppositions entre États-membres de la CEI. De fait, plusieurs d'entre eux perçoivent l'OTSC tout autant comme un moyen de protéger leurs intérêts face à leurs voisins *post-soviétiques* que comme une garantie face aux menaces extérieures à la CEI. C'est le cas de l'Arménie dans son conflit avec l'Azerbaïdjan, soutenu par la Turquie⁽⁴⁾, mais aussi du Kirghizstan et du Tadjikistan, inquiets des velléités hégémoniques⁽⁵⁾ de l'Ouzbékistan autant que de l'instabilité en Afghanistan. La Russie s'appuie sur ces motivations pour maintenir ces États dans sa « sphère d'influence » mais elle a l'objectif plus large de s'imposer comme l'acteur stratégique dominant dans l'ensemble de l'espace *post-soviétique*, raison pour laquelle Moscou continue de soutenir le fonctionnement des structures de défense de la CEI. En effet, même si celles-ci font souvent doublon avec l'OTSC, elles permettent de maintenir des

(3) En mai 2005, la répression brutale et indiscriminée d'une insurrection armée dans la ville d'Andijan a provoqué la mort de plusieurs centaines de civils. Elle a entraîné des sanctions de la part des États-Unis et de l'Union européenne.

(4) NDLR : voir le texte de Gaïdz Minassian dans ce même numéro.

(5) Les relations difficiles du Tadjikistan et du Kirghizstan avec l'Ouzbékistan sont marquées par des contentieux frontaliers, la question du statut des minorités ouzbèkes et la propension de Tachkent à utiliser son contrôle des voies de transport pour faire pression sur ses voisins. Ainsi, opposé aux projets hydroélectriques du Kirghizstan et du Tadjikistan, l'Ouzbékistan n'hésite pas à bloquer le transit de matériels qui pourrait servir à leur construction. Plus généralement, le différentiel entre le poids démographique, économique et militaire de l'Ouzbékistan et celui de ses voisins est particulièrement défavorable à ces derniers.

formes de coopération souple avec des pays tels que l'Ouzbékistan, l'Azerbaïdjan ou le Turkménistan ⁽⁶⁾. Le maintien de liens entre la CEI et l'OTSC permet aussi à Moscou de jouer d'une certaine ambiguïté sur les contours de la sphère de responsabilité de l'Organisation, dont elle souhaiterait qu'elle couvre l'ensemble de l'Eurasie *post-soviétique*.

La structuration de l'effort de défense et de sécurité

Cependant, les ambitions russes pour l'OTSC se heurtent à un certain nombre de faiblesses caractéristiques de l'intégration *post-soviétique*. L'organisation est notamment critiquée pour le manque de cohésion entre des États-membres dont les orientations stratégiques se différencient en fonction de leur environnement régional respectif. Pour tenter d'y remédier, la Russie a entrepris ces dernières années de structurer l'OTSC et de renforcer les coopérations concrètes en matière de défense, de coopération militaro-technique et de lutte contre les menaces transnationales (drogue, criminalité...).

Sur le plan militaire, l'une des priorités de l'OTSC est la mise en place de forces armées collectives sur la base de contingents nationaux. Il s'agit notamment de pouvoir mettre en pratique l'obligation de solidarité collective : l'article 4 du Traité (équivalent de l'article 5 pour l'Otan) affirme en effet qu'une attaque envers l'un des États-membres sera considérée comme une attaque contre tous les États-membres, qui devront porter assistance au pays agressé, y compris par des moyens militaires ⁽⁷⁾. En 2009, les pays membres décidaient de la création de Forces collectives de réaction rapide de l'OTSC (FCRR/OTSC), auxquelles participent l'ensemble des États-membres. Elles constituent le cœur du dispositif de sécurité collective de l'organisation. Les FCRR sont composées de 17 000 hommes issus des forces armées, des forces spéciales et des forces des ministères de l'Intérieur des États-membres. Les trois principaux contributeurs sont la Russie, le Kazakhstan et la Biélorussie. Les FCRR procèdent à des exercices annuels intitulés *Interaction (Vzaimodestvie)*. Leur création est une initiative russe visant à doter l'OTSC d'une véritable composante collective, ce qui n'allait pas de soi, tant certains membres préféreraient se concentrer sur les relations bilatérales. La Biélorussie, en particulier, est plus que réticente à envoyer ses troupes sur un théâtre extérieur ⁽⁸⁾, tout particulièrement en Asie centrale (la tragédie afghane reste ancrée dans les mémoires...).

L'OTSC a également créé des Forces de maintien de la paix qui comptent 3 600 hommes, dont le plus gros contingent est, là aussi, fourni par la Russie (à hauteur de 2 400 hommes). Bien qu'elles n'aient pas encore été déployées sur un théâtre d'opération, elles bénéficient d'une attention accrue de la part de Moscou ces dernières années. En août 2016, les exercices annuels *Fraternité indestructible*

(6) Toute coopération avec l'Ukraine dans le cadre de la CEI a été suspendue depuis 2014.

(7) « Dogovor o kollektivnoj bezop snosti » (www.odkb-csto.org/).

(8) NDLR : voir l'article d'Anaïs Marin dans ce même numéro.

(*Neruchimoe Bratstvo*) des forces de maintien de la paix de l'OTSC, organisés pour la première fois sur le territoire biélorusse, ont été interprétés comme un message à destination de l'Ukraine et des pays occidentaux. En effet, le scénario de *Fraternité indestructible-2016* consistait à déployer ses forces sous mandat de l'ONU dans un pays non-membre de l'OTSC touché par une guerre civile. Moscou a souhaité ainsi démontrer qu'il existe une alternative crédible à deux projets ukrainiens de déploiement d'une force d'interposition dans le Donbass sous l'égide de l'UE (PSDC) ou de l'Organisation pour la sécurité et la coopération (OSCE) en Europe ⁽⁹⁾. Plus généralement, ces dernières années ont vu une forte augmentation des manœuvres communes des forces armées collectives de l'OTSC sur le modèle pratiqué par l'armée russe. Ainsi, en mai 2015, en plus des exercices récurrents, l'OTSC a procédé pour la première fois à des manœuvres surprise sous la forme du déploiement de ses Forces collectives de réaction rapide (FCRR) à la frontière tadjiko-afghane. Cet activisme permet à la fois de tester le caractère opérationnel de l'organisation, de marquer sa présence sur le territoire des États-membres et d'augmenter sa crédibilité vis-à-vis des acteurs extérieurs.

L'intégration réelle dans le cadre de l'OTSC s'effectue également à l'échelle régionale, ce qui permet à l'organisation de tenir compte de contextes stratégiques particuliers. L'OTSC définit ainsi trois sous-ensembles régionaux de sécurité collective : la région « Europe orientale » (Russie-Biélorussie), la région « Caucase » (Russie-Arménie) et la région « Asie centrale » (Russie, Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan). Dans chacune de ces régions, les États-membres ont entrepris de créer des systèmes de défense antiaérienne unifiés ainsi que des groupements de forces intégrés. La région « Europe orientale » comprend le système de défense aérienne unifié russo-biélorusse, dont la formation s'est achevée officiellement en 2016. Les deux pays ont également mis en place un groupement régional qui met à contribution l'ensemble des forces armées biélorusses et, du côté russe, les forces terrestres du district militaire Ouest.

Dans la région « Caucase », la Russie et l'Arménie ont ratifié en 2016 deux accords, l'un portant sur la création d'un système de défense aérienne unique, l'autre sur la création d'un groupement régional qui inclut une partie des forces armées arméniennes et les forces russes présentes en Arménie en coordination avec le district militaire Sud de l'armée russe. En 2014, la Russie et le Kazakhstan ont également ratifié un accord sur la création d'un système de défense aérienne unifié, ce qui a incité Moscou à livrer à Astana des systèmes S-300 à titre gratuit. La Russie annonce désormais la mise en place d'un système régional centrasiatique incluant le Kirghizstan et le Tadjikistan. Par ailleurs, la Russie, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan ont mis en place dès 2001 des Forces collectives de

(9) Kiev multiplie les propositions d'envoi de forces armées internationales (européennes) dans le Donbass. Elle appelle notamment à un renforcement du mandat de l'OSCE avec la mise en place d'une mission armée. Les républiques séparatistes pro-russes y sont opposées, craignant que ces forces ne prennent parti pour le pouvoir central ukrainien. Moscou est également opposée à toute présence de forces occidentales en Ukraine.

déploiement rapide (FCDR/OTSC) pour la région centrasiatique afin de faire face à la menace talibane. Elles comptent environ 5 000 hommes et incluent le dispositif militaire russe au Tadjikistan (201^e base de l'armée de terre), la base aérienne russe de Kant au Kirghizstan ainsi qu'un bataillon de chacune des trois républiques centrasiatiques.

La coopération militaro-technique (armement) est également un domaine important, qui a fait l'objet de plusieurs accords spécifiques dans le cadre de l'OTSC. Les États-membres sont particulièrement intéressés par cet aspect dans la mesure où Moscou, qui par ailleurs continue de former gratuitement une grande partie des officiers supérieurs de ses partenaires, fournit des armements sur la base de tarifs préférentiels ou sous forme de cession à titre gratuit. La Russie maintient ainsi ses partenaires dans une forme de dépendance stratégique. Il s'agit d'un levier important pour inciter ses partenaires à accepter une plus forte intégration dans le cadre de l'OTSC ou de l'Union économique eurasiatique.

Enfin, l'OTSC met l'accent ces dernières années sur la lutte contre les menaces transnationales. L'organisation a notamment créé deux comités permanents auprès de son secrétariat général basé à Moscou : le premier est chargé de la coordination de la lutte contre le trafic de drogue, qui se traduit notamment par l'opération *Kanal* en vigueur depuis 2003 et transformée en opération régionale permanente depuis 2008. Le second est consacré à la lutte contre les migrations illégales, menée dans le cadre de l'opération *Nelegal*, créée en 2008. D'après l'OTSC, *Nelegal-2016* aurait notamment permis d'établir « 140 000 infractions à la législation migratoire (...) et d'appliquer des amendes pour un montant de 4,5 millions de dollars. Des opérations financières douteuses d'un montant d'1,5 milliard de dollars ont été mises à jour ; (...) 477 individus sous mandat d'arrêt international ont été appréhendés »⁽¹⁰⁾. Ces mécanismes impliquent les forces de sécurité des États-membres (ministères de l'Intérieur, gardes-frontières, services de renseignement) auxquels s'associent des pays tiers tels que la Chine, l'Iran ou l'Afghanistan. Ce dernier est considéré comme la principale source de menaces transnationales, raison pour laquelle le secrétariat de l'OTSC a créé un groupe de travail permanent consacré à l'Afghanistan. La lutte contre les menaces transnationales est également un domaine de coopération privilégié avec l'Union économique eurasiatique et l'Organisation de coopération de Shanghai.

La réaffirmation du *leadership* russe

Les difficultés que la crise ukrainienne a entraînées dans les relations entre la Russie et ses voisins n'ont donc pas empêché la poursuite de l'intégration au sein de l'OTSC. Certes, les gouvernements kazakh et biélorusse se sont réapproprié une forme de discours nationaliste dirigé contre la Russie. De plus, les deux États ont

(10) « Koordinacionnyj sovet rukovoditelej kompetentnyh organov gosudarstv- lenov ODKB po voprosam bor'by s nezakonnoj migracijej na zasedanii v stane podvel itogi operacii *Nelegal-2016* », OTSC, 17 novembre 2016 (www.odkb-csto.org/).

cherché à freiner certaines initiatives russes jugées trop risquées du point de vue de la préservation de leur souveraineté, ce qui renvoie à des tendances déjà à l'œuvre avant la crise ukrainienne. Pourtant, une fois le pic de la crise passé, l'impact réel sur la coopération dans le domaine de la défense dans le cadre de l'OTSC est resté relativement limité. Cela s'explique par plusieurs facteurs : d'une part, les deux États *post-soviétiques* qui ont subi une ingérence militaire russe (Géorgie et Ukraine) sont ceux qui ont refusé de participer aux structures d'intégration dominées par la Russie et qui ont exprimé leur volonté de rejoindre l'Otan. D'autre part, les dirigeants de plusieurs États *post-soviétiques*, s'ils sont inquiets des risques d'ingérence russe au prétexte de la protection des populations russophones, le sont également de la tendance de certains pays occidentaux à favoriser les changements de régime. Moscou a beau jeu d'affirmer que le conflit ukrainien a justement pour origine le renversement du pouvoir démocratiquement élu de Viktor Ianoukovitch au profit de dirigeants pro-occidentaux.

Moscou a très bien su s'appuyer sur cet aspect pour consolider ses liens avec ses partenaires et trouver un dénominateur commun face à l'Otan et à l'UE, d'autant que cette préoccupation est antérieure à la crise en Ukraine. À la fin de l'année 2016, les ministres des Affaires étrangères des pays de l'OTSC ont signé une déclaration commune sur la nécessité de réformer l'OSCE afin de mettre fin à la « politisation » de cette organisation. Plusieurs pays membres estiment faire l'objet d'un traitement inéquitable, focalisé sur la critique de leur système politique et de leur modèle de gouvernance. Par ailleurs, les faibles retombées économiques de la présence occidentale en Asie centrale et le relatif échec de l'intervention internationale en Afghanistan ont eu un impact négatif sur l'image des États-Unis et de l'Otan dans la région. Le Président kirghiz, Almazbek Atambaev, pourtant à la tête du pays considéré comme le plus ouvert à l'influence occidentale en Asie centrale, multiplie les critiques envers les pays occidentaux, auxquels il reproche d'être plus préoccupés d'ingérence dans la politique intérieure des États que d'investissement dans leur modernisation économique. Il a même pu affirmer que l'augmentation du trafic de drogue en provenance d'Afghanistan auquel font face les pays de l'OTSC est imputable aux États-Unis, qu'il accuse d'avoir laissé se développer la production d'opium dans ce pays ⁽¹¹⁾.

À l'inverse, l'image de la Russie en tant qu'acteur stratégique crédible s'est considérablement renforcée du fait de son intervention en Syrie. Moscou a démontré de manière spectaculaire ses capacités de projection sur un territoire éloigné. Elle a prouvé qu'elle était en mesure de soutenir efficacement un régime déstabilisé à la fois par des « forces terroristes » et par des interventions extérieures. Le prestige de la Russie auprès de ses partenaires de l'OTSC, notamment centrasiatiques, a augmenté, d'autant que la défense « légitimiste » du régime syrien par Moscou est en phase avec leurs propres préoccupations. La conviction que la Russie est le

(11) « Prezident Kirgizii obvinil SŠ v roste narkotrafika v stranah ODKB » [Le président kirghize juge les États-Unis responsables de l'accroissement du trafic de drogue dans les pays de l'OTSC], *RIA Novosti*, 12 avril 2017 (<https://ria.ru/>)

meilleur garant de la stabilité face à la menace terroriste ou au risque de changement de régime n'en a été que renforcée. Du reste, la « Stratégie de défense collective de l'OTSC jusqu'en 2025 » adoptée en octobre 2016 accorde une place centrale aussi bien à la menace terroriste qu'aux risques de déstabilisation politique⁽¹²⁾. Désormais, la Russie semble assez confiante dans la solidité ses positions et dans la cohérence interne de l'OTSC pour inciter ses partenaires à y jouer un rôle accru. Ainsi, l'OTSC a décidé d'augmenter la rotation des postes de commandement des forces communes, ce qui profitera aux partenaires de la Russie. C'est dans le même esprit que le russe Nikolai Bordiouja, secrétaire général de l'OTSC depuis sa fondation, a été remplacé en avril 2017 par le général arménien et ancien chef d'état-major des forces armées arméniennes, Iouri Khatchatourov.

*

**

L'OTSC permet à la Russie de maintenir sa présence militaire dans les trois grandes régions issues de l'ex-URSS sous couvert d'une structure collective. Moscou s'appuie sur cette organisation pour légitimer son ambition d'assumer une forme de *leadership* stratégique en Eurasie *post-soviétique*. C'est particulièrement le cas en Asie centrale, où la Russie fait figure de garant de la sécurité de l'ensemble des pays de la zone face aux risques de déstabilisation en provenance d'Afghanistan. Ce *leadership* stratégique russe ne semble pas pour l'heure remis en cause par la Chine, qui préfère concentrer ses efforts en Asie-Pacifique et joue la carte de la complémentarité avec Moscou, en particulier avec l'Organisation de coopération de Shanghai. Il en va tout autrement dans les relations avec les pays occidentaux, qui souhaitent d'autant moins reconnaître à Moscou un rôle prépondérant dans l'espace *post-soviétique* que la Russie est considérée comme une « puissance révisionniste » depuis la crise ukrainienne.

Dans ce contexte, cette dernière a intensifié non sans certains succès ses efforts pour structurer la défense et la sécurité collectives au sein de l'OTSC. À cet égard, on peut affirmer que la nécessité pour Moscou de maintenir la cohésion au sein de cet ensemble a un rôle stabilisateur dans ses relations avec l'ensemble de ses voisins. Moscou doit ainsi tenir compte des liens particuliers qu'entretiennent la Biélorussie avec l'Ukraine ou encore le Kazakhstan avec l'Azerbaïdjan et la Turquie. Les dirigeants russes ont pu d'ailleurs apprécier l'utilité du rôle d'intermédiaire que peuvent jouer Minsk ou Astana dans le règlement des conflits dans lesquels la Russie est impliquée. Aussi, si l'OTSC est souvent perçue comme le prolongement des intérêts de la puissance russe dans sa « zone d'influence », elle peut aussi être envisagée comme un instrument qui maintient la Russie dans une forme de multilatéralisme, l'obligeant à des compromis en faveur de la stabilité de l'Eurasie *post-soviétique*.

(12) « Str tegiâ kollectivnoj bezopasnosti Organizacii Dogovora o kollectivnoj bezopasnosti na period do 2025 goda » (<http://odkb-csto.org/>).

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

- A. Ajrapetyan : « ODKB-2017 : perspektivy razvitiâ » [OTSC-2017 : les perspectives d'évolution], *Voenno-politi eskaâ analitika*, 24 janvier 2017 (<http://vpoanalytics.com/>).
- A. Atambaev : « Asie centrale : Grand jeu et démocratie », *Politique internationale*, n° 154 (hiver 2016-2017), p. 257-272.
- H. Gardner, V. Ivanov et D. Teurtrie : « Pour une nouvelle approche de la sécurité euro-atlantique », *Outre-Terre*, vol. 37, n° 3, 2013, p. 239-242.
- J. A. Mowchan : « The Militarization of the Collective Security Treaty Organization », *Issue Paper for the Center for strategic leadership*, vol. 6-09, 07/2009.
- R. S. Muhametov : « Osnovnye napravleniâ voennogo sotrudni estva Rossii so stranami bližnego zarubež'â » [Les principales orientations de la coopération militaire de la Russie avec les pays de l'étranger proche], *Ars Administrandi*, 2012, n° 3, p. 87-94.
- A. V. Novikov : « Voenno-politi eskij potencial ODKB kak protivovos politike NATO » [Le potentiel militaire et politique de l'OTSC comme contrepoids à la politique de l'Otan], *Austrian Journal of Humanities and Social Sciences*, 2016, n° 3-4, p. 74-77.
- D. Teurtrie : « Biélorussie : la fin d'une exception ? », *Politique internationale*, n° 154 (hiver 2016-2017), p. 224-236.
- D. Teurtrie : *Géopolitique de la Russie* ; L'Harmattan, 2010, 349 p.
- V. M. Zakharov : « Sostoânie i perspektivy razvitiâ Organizacii Dogovora o kollektivnoj bezopasnosti » [État et perspectives d'évolution de l'Organisation du Traité de sécurité collective], *Problemy nacional'noj strategii*, 2012, n° 3 (12), p. 84-97.
- Site officiel de l'OTSC : <http://www.odkb-csto.org> (en russe).