IRIS
INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

ASIA FOCUS

L'IRAN DANS L'ORGANISATION DE COOPÉRATION DE SHANGHAI :
QUEL IMPACT POUR LA DIPLOMATIE DE TÉHÉRAN EN AFGHANISTAN ET AU PAKISTAN ?

Didier Chaudet / Chercheur associé à l'IFEAC
(Institut français d'études sur l'Asie centrale)

Janvier 2023



PRÉSENTATION DE L'AUTEUR

Didier Chaudet est chercheur associé à l'IFEAC (Institut français d'études sur l'Asie centrale). Il est spécialisé sur l'Afghanistan et son environnement régional (Asie centrale, Pakistan, Iran). Il vit actuellement en Chine.

Cet article est issu de la contribution de Didier Chaudet à la journée d'étude sur la géopolitique de l'Iran, intitulée « 2022 : l'Iran et ses enjeux », organisée dans le cadre des activités doctorales de l'Institut catholique de Paris (ICP) à l'initiative de Théo Nencini, chercheur doctorant à l'ICP et à l'Université Grenoble Alpes.

PRÉSENTATION DE LA COLLECTION « ASIA FOCUS »

La collection « Asia Focus » propose des analyses, des entretiens avec des experts ou des acteurs, ou des notes sur des travaux majeurs produits par des spécialistes de la région. Son objectif est d'approfondir la réflexion sur des sujets d'actualité et d'offrir des éléments de compréhension sur les enjeux actuels en Asie. Les dynamiques politiques, sécuritaires, économiques, culturelles ou sociétales sont ainsi privilégiées.

Collection sous la direction de **Barthélémy Courmont**, directeur de recherche à l'IRIS, maître de conférences à l'Université catholique de Lille, et **Emmanuel Lincot**, chercheur associé à l'IRIS, professeur à l'Institut Catholique de Paris et sinologue. Elle s'inscrit dans le cadre du Programme Asie-Pacifique de l'IRIS.

PROGRAMME
ASIE-PACIFIQUE

Par son poids économique, démographique et la persistance d'une multitude de défis politiques, stratégiques et sécuritaires, l'Asie-Pacifique fait l'objet de toutes les attentions. Le programme Asie-Pacifique de l'IRIS et son réseau de chercheurs reconnu à l'échelle nationale et internationale se donnent pour objectif de décrypter les grandes dynamiques régionales, tout en analysant de manière précise les différents pays qui la composent et les enjeux auxquels ils sont confrontés.
Les champs d'intervention de ce programme sont multiples : animation du débat stratégique ; réalisation d'études, rapports et notes de consultance ; organisation de conférences, colloques, séminaires ; formation sur mesure.

Ce programme est dirigé par **Barthélémy Courmont**, directeur de recherche à l'IRIS, maître de conférences à l'Université catholique de Lille

© IRIS - Tous droits réservés

L'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS) a été une source de fantasmes, dès sa naissance le 15 juin 2001, succédant au « groupe de Shanghai » qui comptait la Chine, le Kazakhstan, la Russie, le Tadjikistan (l'OCS ajoute à ce groupe, en 2001, l'Ouzbékistan). On a parfois parlé d'un OTAN oriental, d'un bloc anti-occidental… un sentiment renforcé par un développement récent. En effet, un an après la candidature officielle de Téhéran, l'intégration officielle de la République islamique a été annoncée lors du 22e Sommet de l'OCS, à Samarcande, le 16 septembre 2022. Le temps de mener à bien les formalités nécessaires, l'Iran sera totalement considéré comme un membre à part entière en avril 2023. On peut se demander ce que signifie la présence de Téhéran dans l'OCS. On se concentrera ici sur un cas particulier : l'impact de cette inclusion dans les relations bilatérales de l'Iran avec l'Afghanistan et le Pakistan.

COMPRENDRE LA RELATION DE L'IRAN À SON ENVIRONNEMENT ORIENTAL (AFGHANISTAN-PAKISTAN)

Vu de Téhéran, on peut résumer les dernières décennies des relations de l'Iran à son voisinage asiatique immédiat (Afghanistan et Pakistan) à une série de difficultés, de dangers et de défis.

Contenir les conséquences du chaos afghan

C'est particulièrement le cas de l'Afghanistan. Ce voisin représente surtout quatre dangers/défis, toujours bien réels aujourd'hui.

Il y a d'abord, bien sûr, la question sécuritaire. Avant 2001, les Taliban avaient une idéologie clairement anti-chiite. Si leur discours s'est modéré, s'ils ont tenté de rassurer autant Téhéran que les Hazaras chiites en Afghanistan même, méfiance et inimitiés restent d'actualité des deux côtés de la frontière. Les accrochages entre Taliban et gardes-frontières iraniens, en 2021 et en 2022, en sont la preuve la plus récente[1]. Mais le principal danger sécuritaire en Afghanistan, pour l'Iran, est bien sûr la présence de l'État islamique dans le Khorasan (EI-K). Cette branche de Daech est ouvertement anti-chiite, anti-iranienne, et considère cette minorité religieuse en Afghanistan, mais aussi le régime iranien, comme des ennemis à exterminer.

Ensuite, on pense naturellement au trafic de drogues venant d'Afghanistan. En 2020, la production d'opium mondiale venait à 85% de ce pays ; en 2017, on sait que les réseaux soutenant le trafic donnaient un travail à plein temps à 590 000 Afghans, nécessaire pour

[1] *Al-Monitor*, « Iran-Afghanistan border tensions continue », 1er août 2022.

cultiver et récolter le pavot. Et aujourd'hui, le danger ne se limite pas à l'opium et à l'héroïne : l'Afghanistan devient rapidement un producteur clé de méthamphétamine[2], ce qui fait craindre le pire en Iran. En une décennie, de 2010 à 2020, on est passé d'un million de drogués, dans ce pays, à 6 millions. Les trafiquants de méthamphétamine utilisent les mêmes réseaux de contrebande que l'héroïne et on sait que des réseaux criminels iraniens se sont directement impliqués dans la production en Afghanistan[3]. L'impact de l'héroïne afghane a été désastreux, socialement et économiquement. Mais le pire est sans doute à venir.

Non moins important que les deux premiers, il y a la pression migratoire, dont il faut voir les conséquences économiques et politiques. Cette pression est conséquente, et n'a jamais vraiment cessé depuis l'invasion soviétique. Aujourd'hui, il y aurait 780 000 réfugiés afghans entrés légalement en Iran, mais au moins 2,3 millions présents illégalement sur le territoire. Contrairement au Pakistan, ils n'ont pas été amenés à rester dans des camps : ils ont pu s'intégrer à l'économie iranienne. Après la guerre Iran-Irak, cela a transformé ces Afghans en compétiteurs des travailleurs issus des milieux populaires, nourrissant, à partir de là, des tensions politiques non négligeables. La présence afghane a également un coût financier. Selon Abbas Araqchi, ancien numéro 2 de la diplomatie iranienne (2017 - 2021), les réfugiés afghans, légaux ou illégaux, coûtent entre 3 et 5 milliards d'euros, chaque année, aux contribuables iraniens[4]. La situation économique et humanitaire très difficile de l'Afghanistan sous les Taliban ne peut que nourrir une plus grande pression migratoire à venir ; et cela alors que l'économie iranienne est très affaiblie par les sanctions américaines et l'impact des conséquences du Covid-19.

Enfin, il y a une importante rivalité irano-afghane, autour de la question de l'eau. Les deux pays se disputent l'accès à l'eau de la rivière Helmand, essentielle notamment pour le Sistan-Baloutchistan, un territoire agité par des tentations séparatistes et djihadistes. La situation est restée insatisfaisante, pour les Iraniens, malgré le changement de régime en Afghanistan.

Le Pakistan : la difficulté d'une relation bilatérale avec un « frère ennemi »

Le Pakistan est tout aussi problématique pour l'Iran, mais pour des raisons sensiblement différentes.

Ce voisin n'est pas, cette fois, un État failli, mais un pays assez efficace pour projeter son influence au-delà de ses frontières et dont la logique diplomatique est d'abord dominée par

[2] Michel Gandilhon et Ronan Goberot, « La métamphétamine afghane, une menace pour l'Europe ? », Observatoire des criminalités internationales, IRIS, janvier 2022.
[3] Susannah George et Joby Warrick, « The drug trade now flourishing in Afghanistan : Meth », *Washington Post*, 2 mai 2022.
[4] Radio Farda, « Europe Should Pay for Afghan Refugees In Iran 'If They Support the US », *RFE/RL*, 13 mai 2019.

une crainte existentielle, nourrie par trois traumatismes historiques. Tout d'abord, la partition, qui a vu naître l'Inde et le Pakistan d'une façon relativement défavorable à ce dernier pays (qui n'a hérité que de 10% des industries de l'ancien Raj britannique, mais, dès sa naissance, de 8 millions de réfugiés) ; puis la perte des trois quarts du Cachemire, l'« Alsace-Lorraine » des Pakistanais, lors de la première guerre indo-pakistanaise (1947- 48) ; enfin, l'humiliation de la perte du Bangladesh suite à la troisième guerre indo-pakistanaise de 1971. Islamabad cherche à échapper au danger que représente historiquement, aux yeux des élites pakistanaises, une Inde qui n'a jamais vraiment accepté l'existence de leur pays. Cette inimitié serait suffisante pour comprendre l'angoisse existentielle géopolitique du Pakistan, depuis sa naissance. Mais il se trouve que l'Afghanistan conteste aussi l'existence du Pakistan dans ses frontières actuelles. Les nationalistes pachtounes, à Kaboul, n'acceptent pas que leur peuple ait été divisé entre Afghanistan et Raj britannique, et souhaitent intégrer territoires pachtounes et baloutches dans un Afghanistan qui deviendrait alors, sans ambiguïté, un « Pachtounistan ». Ce sentiment nationaliste explique pourquoi aucun gouvernement afghan, pas même l'Émirat des Taliban, n'a accepté de reconnaître la ligne Durand, faisant office de frontière afghano-pakistanaise. Cette situation force les Pakistanais, menacés d'une autre perte de territoire, à chercher à gagner une influence à Kaboul, afin d'éviter de se retrouver pris en étau entre deux pays radicalement hostiles.

Cette situation géopolitique particulière a naturellement entraîné une compétition avec l'Iran, Téhéran souhaitant également exercer une certaine influence sur les destinées de l'Afghanistan. Compétition qui est restée une réalité jusqu'à aujourd'hui, comme on a pu le constater quand le porte-parole du ministère des Affaires étrangères Saeed Khatibzadeh a, de fait, accusé le Pakistan d'aider à la conquête du Pandjchir par les Taliban[5].

À cette compétition classique entre puissances régionales, il faut ajouter des difficultés particulières liées à des questions de politique intérieure, et de relations internationales. La révolution iranienne de 1979 a fait craindre un activisme politique au profit de Téhéran au Pakistan, à une époque où la dictature du général Zia soutenait une islamisation (sunnite conservatrice) du pays. Ces craintes sont bien moins d'actualité aujourd'hui, mais l'influence de l'Arabie saoudite, toujours présente, peut encore faire craindre aux Iraniens un ralliement d'Islamabad au camp qui s'oppose à leurs prétentions de puissance régionale. Enfin, le Pakistan a été, historiquement, proche des États-Unis et de l'Arabie saoudite, et l'Iran a eu des liens amicaux avec l'Inde. Même s'il ne faut pas surestimer l'importance de ces liens diplomatiques aujourd'hui (ils ont évolué, les relations indo-iraniennes et pakistano-

[5] Maryam Sinaiee, « As Taliban Claim Victory In Panjshir, Iran Slams Pakistan Military's Role », *Iran International*, 6 septembre 2021.

iraniennes sont devenues plus compliquées), ils se sont souvent retrouvés proches de leurs ennemis respectifs depuis 1979. Ce qui a forcément nourri une méfiance mutuelle entre les deux États.

L'INTÉGRATION DANS L'OCS : RÉELLEMENT UN TOURNANT ?

Une fois les relations de l'Iran à son « étranger proche » asiatique bien comprises, il reste à savoir s'il est possible de parler d'une évolution diplomatique obtenue grâce à l'intégration dans l'OCS.

Ce que représente l'OCS, pour le monde et pour l'Iran

La difficulté de comprendre ce qu'est l'Organisation de Coopération de Shanghai vient d'une tendance à regarder l'OCS comme une autre OTAN, ou comme un nouveau pacte de Varsovie. C'est profondément méconnaître cette organisation. Certes, elle a été systématiquement critique des actions américaines. Mais au-delà de cette opposition symbolique, l'OCS a respecté l'article 2 de sa charte, affirmant qu'elle ne s'était pas formée en opposition à un État ou une organisation internationale en particulier. On remarquera que l'organisation n'a pas empêché certains de ses membres de coopérer avec les Américains, y compris dans le domaine sécuritaire. On pense par exemple à l'Ouzbékistan et au Kirghizistan, qui ont laissé les États-Unis établir des bases militaires sur leur sol, dans le cadre de l'intervention en Afghanistan. Cette liberté des membres de l'OCS dans leurs choix diplomatiques et sécuritaires cadre mal avec l'idée d'un bloc anti-occidental, dominé par le couple sino-russe. Ainsi, l'Ouzbékistan et le Kazakhstan ont continué à coopérer avec les Américains dans le cadre du NDN (*Northern Distribution Network*), permettant le transfert de l'équipement militaire américain de l'Afghanistan vers l'Europe. Et cela jusqu'en 2021, alors que la Russie elle-même avait cessé toute participation au NDN dès mai 2015, en réponse aux sanctions occidentales (conséquences de la crise ukrainienne). Le fait de ne pas appartenir à un bloc se confirme, quand on constate que la charte de l'OCS ne contient pas d'équivalent de l'article 4 du Pacte de Varsovie, ou de l'article 5 de l'OTAN, poussant à la solidarité en cas d'agression militaire contre un des membres[6]. La logique du groupe est non-interventionniste, expliquant son inaction en 2008 lors de la guerre russo-géorgienne, en 2014 suite aux tensions russo-ukrainiennes, et début 2022 face aux difficultés internes du pouvoir en place au Kazakhstan.

[6] Vali Kaleji, « The Shanghai Cooperation Organization Is No 'New Warsaw' or 'Eastern NATO' », *National Interest*, 13 novembre 2021.

Mais dans ce cas, comment expliquer l'intérêt pour l'OCS ? Jusqu'à aujourd'hui, il s'agit d'un groupe qui permet un dialogue apaisé entre Russie et Chine : une relation qui semble forte aujourd'hui, mais qui était loin d'être acquise dans les années suivant la guerre froide. Plus largement, l'OCS a aidé à établir des relations de confiance entre deux puissances qui auraient pu devenir rivales, et des États d'abord centrasiatiques bien plus faibles. Dès 2001, elle s'est affirmée comme un groupe visant à lutter contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme[7], respectant la souveraineté des États, et rejetant, de fait, les interventions extérieures visant à changer les régimes en place[8].

Dans cette optique, on comprend mieux l'intérêt, pour l'Iran, d'avoir été intégré à l'OCS comme membre permanent le 17 septembre 2021. Cela offre à Téhéran une confirmation de ses liens privilégiés avec la Russie et la Chine. Même comme partenaire « junior » face au couple sino-russe, c'est la possibilité d'une plus grande solidarité face aux pressions américaines. Et l'objectif affiché de l'OCS, de combattre le terrorisme, le séparatisme, et l'extrémisme est important pour une République islamique qui craint Daech dans son environnement régional, ainsi que les acteurs non-étatiques qui pourraient déstabiliser le régime (séparatistes kurdes, arabes ou baloutches, djihadistes sunnites). L'intégration pourrait permettre, également, de renforcer les liens de Téhéran avec son voisinage centrasiatique. Quant aux membres de l'OCS, ils peuvent voir dans l'intégration de l'Iran un renforcement de leurs capacités sécuritaires face aux groupes terroristes et mafieux ; c'est aussi l'espoir d'une intégration économique renforcée, avec un pays associé aux deux grands projets transnationaux dans ce domaine : les nouvelles Routes de la Soie ou *Belt and Road Initiative* (BRI) et le Corridor international de Transport Nord-Sud[9].

Dans le cadre des relations Iran-Afghanistan et Iran-Pakistan : une « divine surprise » ?

Mais c'est surtout dans le cadre de ses relations avec l'Afghanistan et avec le Pakistan, que l'intégration de l'Iran dans l'OCS pourrait bien être une « divine surprise » pour la République islamique.

Il est en effet dans l'intérêt de l'OCS d'influer positivement sur l'avenir de l'Afghanistan : si ce pays retombe dans le chaos, si les Taliban ne réussissent pas à consolider leur nouveau régime, l'impact sécuritaire pour les membres de l'organisation sera désastreux. C'est ce qui amène des chercheurs chinois, comme Ma Bin pour le Centre des Études sur l'OCS (université de

[7] Un objectif affirmé par la clause 3 de l'article 1 de la Charte de l'OCS.
[8] James James MacHaffie, « Mutual trust without a strong collective identity? Examining the Shanghai cooperation organization as a nascent security community », *Asian Security*, 2021,17:3, p.354.
[9] Mandana Tishehyar, « Why Is Iran's Membership in the Shanghai Cooperation Organisation Important? », *Expert Opinions – Valdai Club*, 28 décembre 2022.

Fudan), à considérer que naturellement, l'institution sera amenée à jouer un plus grand rôle dans la sécurité régionale, à cause de l'impact du retrait américain d'Afghanistan[10]. Cela serait vu comme positif pour Téhéran, qui ne peut qu'apprécier l'aide d'une organisation alliée pour stabiliser son voisinage oriental. D'autant plus que les intérêts iraniens et chinois sont totalement convergents en Afghanistan. Téhéran comme Beijing comprennent le danger que représente l'État islamique au Khorasan (EI-K), aussi bien pour la sécurité de la République islamique que pour celle du Xinjiang. Contrairement aux Américains, qui ont obtenu la coopération plus ou moins contrainte du Pakistan (sans vraiment prendre en compte les intérêts nationaux de ce pays, tels que conçus à Islamabad) mais qui sont restés opposés à l'Iran malgré une convergence possible contre le djihadisme, la Chine a su tisser des liens avec ces deux pays les plus influents dans les affaires intérieures afghanes. L'intégration dans l'OCS devrait pousser au renforcement des liens sino-iraniens sur le dossier afghan, et à une meilleure coordination entre Téhéran, Islamabad et Beijing sur ce sujet épineux. En bref, sur le dossier afghan, l'Organisation de Coopération de Shanghai pourrait potentiellement obtenir de meilleurs résultats sécuritaires que les Américains. Et cela, sans mettre en danger les intérêts nationaux iraniens tels que conçus à Téhéran.

Plus largement, grâce à cette intégration, l'Iran pourrait également avoir la possibilité de « muscler » ses capacités diplomatiques dans le sous-continent indien.

Sous l'influence commune du « grand frère » chinois, avec des objectifs en fait similaires en Afghanistan, l'entrée de l'Iran dans l'organisation pourrait permettre une stabilisation des relations irano-pakistanaises. Cela renforce incontestablement le camp de ceux qui, à Téhéran comme à Islamabad, veulent éviter de voir un pays voisin être utilisé par des puissances ennemies. L'influence positive de l'OCS (et, en son sein, de la Chine, qui a besoin de voir s'imposer une certaine détente entre ces deux États) sera particulièrement utile dans les mois à venir, alors que le Pakistan soupçonne l'Iran de laisser des séparatistes baloutches se replier sur son territoire, et que Téhéran s'inquiète de la montée en puissance de l'influence saoudienne à Islamabad[11].

L'intégration à l'OCS pourrait être également l'occasion, pour les Iraniens, de renforcer leur influence en Inde. La relation entre Téhéran et New Delhi est devenue difficile, notamment à cause du rapprochement indo-américain. L'idée d'une amitié diplomatique solide entre les deux pays appartient, à bien des égards, au passé, au moins pour l'instant. Mais au sein de l'organisation, les Indiens pourraient vite se retrouver seuls, face à une Chine toute puissante:

[10] Rachel Zhang, « Could the Shanghai Cooperation Organisation help stabilise Afghanistan after US pull-out? », *South China Morning Post*, 27 juin 2021.
[11] Sal Ahmed, « Saudi pressure prompts Pakistan to get tough with Iran », *Middle East Eye*, 21 février 2022.

ils n'ont été acceptés dans l'OCS que suite aux pressions russes (souhaitant les utiliser comme un contrepoids face aux Chinois) et en même temps que le Pakistan, fidèle allié de Beijing. L'une des façons, pour les Indiens, d'éviter une ostracisation de fait, à moyen terme, au sein de l'Organisation de Coopération de Shanghai, est de revenir à une diplomatie moins alignée sur les États-Unis, et peut-être aussi plus sensible aux intérêts de membres spécifiques comme la Russie et l'Iran.

En mai 2002, Vladimir Poutine a affirmé reprendre l'approche de Churchill en disant : « La Russie n'a jamais été aussi forte qu'elle l'aurait voulu, ni aussi faible que certains l'ont imaginé». Cette phrase, en fait, pourrait être également utilisée pour analyser la Chine (dont on prévoit tantôt le règne sans partage, ou l'écroulement, dans les prochaines décennies), l'Iran (dont le régime est à la fois être supposé proche de sa chute, et capable d'être une menace pour la stabilité régionale et internationale), et plus encore, pour l'institution qui les unit aujourd'hui, l'OCS. Il est aussi abusif de voir cette organisation comme une contre-OTAN que comme une association sans intérêt et sans pouvoir. Malgré ses limites, elle peut pourtant être utile pour la défense des intérêts iraniens, notamment en Afghanistan et au Pakistan… si Téhéran sait utiliser son intégration à son avantage.

L'expertise stratégique en toute indépendance

PROGRAMME
ASIE-PACIFIQUE

IRIS
INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

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.