

En partenariat avec



analyse

Par **Yann Roche**, professeur au département de géographie de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), directeur de l'axe sur la stratégie et la diplomatie de la Chaire d'études asiatiques et indo-pacifiques et président de l'Observatoire de géopolitique de la Chaire Raoul-Dandurand et **Dominique Caouette**, professeur au département de science politique de l'Université de Montréal, titulaire de la Chaire d'études asiatiques et indo-pacifiques.

Photo ci-dessus :

Le 18 janvier 2024, le secrétaire général de l'ASEAN, Kao Kim Hourn (au centre), participe à la cérémonie d'ouverture de la première réunion du comité des représentants permanents de l'ASEAN, dont la priorité est de renforcer l'unité du bloc, notamment vis-à-vis de la guerre civile en Birmanie et des tensions avec la Chine en mer de Chine méridionale — qui demeure un des pôles de croissance de l'économie mondiale. En 2022, avec un PIB total de 3600 milliards de dollars, la taille totale de l'économie de l'ASEAN était légèrement supérieure à celle de l'Inde. (© ASEAN/Kusuma Pandu Wijaya)



L'ASEAN au cœur des enjeux indo-pacifiques ?

Si l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) ne figure pas parmi les puissances qui ont initialement mis au point des stratégies indo-pacifiques ces dernières années, les dix pays constituant cette organisation régionale se situent néanmoins aux premières loges, au cœur de la région indo-pacifique et du jeu d'influence des puissances régionales.

Fondée en 1967 par l'Indonésie, la Malaisie, Singapour, les Philippines et la Thaïlande, l'ASEAN a ensuite intégré les cinq autres pays d'Asie du Sud-Est : Brunei en 1984, le Vietnam en 1995, le Laos et la Birmanie en 1997 et enfin le Cambodge en 1999 (1). Si son acronyme français est ANASE, c'est habituellement sous la version anglaise de ce dernier qu'on la désigne, même dans le monde francophone. Fragilisée par des divergences d'intérêt, il est donc intéressant d'analyser comment l'ASEAN a réagi à la mise en place de ces différentes stratégies pour l'Indo-Pacifique, dont les impacts les concernent de manière directe, et comment l'ASEAN se positionne en tant qu'acteur central dans la région.

L'ASEAN, une organisation devenue incontournable

En un peu plus d'un demi-siècle, l'ASEAN s'est imposée par son dynamisme économique, faisant valoir son importance

stratégique de carrefour du commerce mondial. Intraitable sur la notion de non-ingérence dans les affaires internes de ses membres, elle a progressivement élargi ses ambitions au-delà d'un simple projet d'intégration économique pour se doter de différents forums et institutions qui lui ont permis d'acquiescer une stature politique réelle. Ses détracteurs soulignent toutefois que son mode de gouvernance, marqué par la recherche de consensus et une aversion pour les structures formelles et contraignantes, parfois désigné sous les termes « ASEAN Way » (2), en fait un interlocuteur aux positions souvent diluées, sans pouvoir de contrainte, ayant *in fine* peu de poids. Toutefois, cette « expérience singulière » (3) a mené au fil du temps à la construction d'une identité sud-est-asiatique partagée qui soutient la paix et la stabilité régionales, à travers des structures comme le Traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est ou le Forum régional de l'ASEAN.

Du point de vue économique, l'ASEAN joue un rôle important dans la facilitation des relations régionales, notamment à travers des accords de libre-échange et des partenariats économiques avec de nombreux pays et organisations asiatiques ou hors Asie. La rencontre ASEAN+3 associe la Chine, la Corée du Sud et le Japon, constituant ainsi un marché dont la puissance économique est inégalée. Par ailleurs, un autre partenariat d'envergure se tient tous les deux ans : le dialogue inter-régional Asie-Europe (ASEM) (4).

Le multilatéralisme pratiqué par l'ASEAN, que l'on pourrait qualifier de non contraignant (« *soft multilateralism* ») pourrait être appelé à un rôle significatif dans l'espace indo-pacifique. Les normes et principes qui le guident sont néanmoins rarement explicites et formalisés. Si les enjeux politiques domestiques restent la prérogative absolue des États, ces derniers pratiquent la signature d'ententes bilatérales commerciales ou financières, voire militaires, et au même moment participent à différents projets d'intégration régionale (telle la Communauté de l'ASEAN) et à de multiples organisations multilatérales peu contraignantes à court terme. Cette forme d'engagement multiple rend intelligible l'évolution de l'ASEAN comme institution, et aussi la multiplication des ententes bilatérales et la diversité des organisations et des instances multilatérales en Asie (5).

La stratégie officielle

A priori, la notion d'Indo-Pacifique et les visions des puissances qui l'ont popula-

risée ne convenaient pas à l'ASEAN (6). Malgré le fait que la stratégie américaine initialement concentrée sur le fait de contrer l'influence de la Chine dans la région se soit légèrement adoucie au profit de la notion d'un « Indo-Pacifique libre et ouvert », reprenant une approche japonaise moins confrontationnelle, elle ne correspondait toujours pas aux positions habituellement plus pragmatiques de l'association. De plus, un de ses

“ *A priori, la notion d'Indo-Pacifique et les visions des puissances qui l'ont popularisée ne convenaient pas à l'ASEAN.* ”

membres, la Malaisie, faisait partie des pays sceptiques face au principe d'Indo-Pacifique, sans pour autant appartenir au camp des réfractaires qui comprend notamment la Chine et la Russie (7).

Un autre membre, en revanche, se trouvait depuis 2013 dans le camp des défenseurs de ce principe : l'Indonésie. Cette dernière déployait depuis cette époque des efforts internes qui finirent par convaincre les pays membres que cette idée, dont la popularité allait croissant, valait la peine qu'on se l'approprie pour en donner sa propre interprétation plutôt

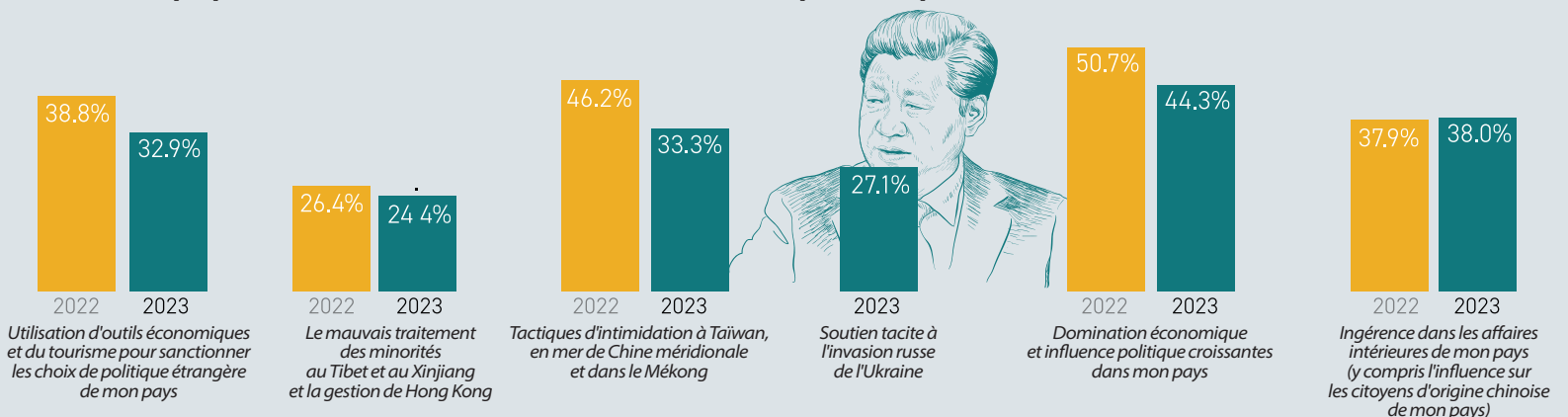
que de se laisser marginaliser par elle (8). Dans un document de cinq pages publié en juin 2019, l'*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* (9), l'ASEAN expose donc sa propre vision, et insiste sur la centralité de son propre rôle, y compris dans cet ensemble indo-pacifique intégré et interconnecté. Elle met aussi l'accent sur le dialogue et la coopération plutôt que sur les rivalités, prône le développement et la prospérité pour tous et insiste sur l'importance du domaine maritime dans l'évolution de l'architecture régionale (10).

Cette vision rejetant les confrontations est caractéristique de l'ASEAN. Comme celle de l'Indonésie dont elle s'inspire, elle reprend les valeurs de non-interférence, de non-intervention et de consensus qui lui sont chères, et vise à assurer que la notion d'Indo-Pacifique en Asie du Sud-Est soit source de stabilité et non de conflit. Elle insiste aussi beaucoup sur la centralité de l'Asie du Sud-Est et de l'association, ce qui ne soulève guère de contestation. Cette centralité en fait toutefois un objet de convoitise et de démarches de séduction, à l'image du projet « Indo-Pacific economic framework » (IPEF), lancé par Washington en mai 2022 (11) — un projet auquel ont adhéré les membres de l'ASEAN, au grand dam de Pékin.

Deux ans plus tôt, les 10 pays membres avaient signé le 15 novembre 2020 le Partenariat économique régional global (ou RCEP, *Regional Comprehensive Economic Partnership*), un accord de libre-échange initié par la Chine, regroupant aussi le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, mais ni les



Qu'est-ce qui pourrait éventuellement détériorer votre impression positive de la Chine ?*



NB : Question posée à 1308 personnes d'Asie du Sud-Est. Deux choix de réponses étaient demandés pour répondre à cette question / Source : *The State of Southeast Asia 2023 Survey Report*

États-Unis ni l'Inde⁽¹²⁾. Entré en vigueur en janvier 2022, cet accord a créé une des plus grandes zones de libre-échange au monde, englobant près d'un tiers de la population mondiale, environ 30 % du PIB mondial. Pour Pékin, il s'agit d'un bon coup. Il couvre entre autres la réduction des tarifs douaniers, la standardisation des règles d'origine, l'amélioration de l'accès aux marchés pour les biens et services, et le renforcement de la coopération économique et technique. Il offre aux pays de l'ASEAN l'opportunité de diversifier leurs partenariats commerciaux et de réduire la dépendance à des marchés spécifiques. Il peut aussi permettre de renforcer le rôle de centre de gravité économique que veut jouer l'association.

balancing (Quad, AUKUS, l'Australie étant membre des deux formats) et une approche plus inclusive et non confrontationnelle qui sied mieux à l'ASEAN et à l'Union européenne⁽¹³⁾. Le Japon, avec l'appui du Canada, a par ailleurs « pris le relais des États-Unis pour essayer d'ancre la région hors des bras de la Chine par un grand traité de libre-échange (le Partenariat transpacifique global et progressiste, PTPGP), et coconstruit la nouvelle stratégie de points d'appui des États-Unis qui dépasse largement les alliances traditionnelles héritées de la guerre froide, pour constituer un ensemble diversifié de partenariats dans la zone »⁽¹⁴⁾.

L'association doit aussi composer avec ses défis internes, l'un des principaux étant les divergences d'intérêts entre ses membres pro-chinois et les autres. Il y a aussi les tensions en mer de Chine méridionale qu'il serait réducteur de considérer comme une simple opposition entre la Chine et plusieurs pays membres de l'ASEAN (Vietnam, Philippines, Malaisie, Indonésie, Brunei). En effet, ces mêmes pays ont eux aussi des revendications parfois concurrentes dans la zone. C'est toutefois la relation avec la Chine et ses revendications qui est la plus conflictuelle, amenant l'ASEAN à émettre en 1992 une déclaration de contentieux lors du Sommet de Manille, suivie par une Déclaration sur la conduite des parties en mer de Chine en 2002⁽¹⁵⁾. Ces deux documents non contraignants n'ont eu que peu d'impact et, bien que la préoccupation demeure importante aux yeux de plusieurs membres, l'ASEAN peine à trouver une position commune de résolution du conflit⁽¹⁶⁾. Cela résulte de l'influence de la Chine sur certains pays, tels le Cambodge, la Birmanie ou le Laos. Lorsque, en désespoir de cause, les Philippines ont saisi la Cour permanente d'arbitrage (CPA) au sujet des revendications chinoises, elles ont obtenu gain de cause en juillet 2016⁽¹⁷⁾, ces dernières étant jugées dépourvues de fondement. La réaction de Pékin, qui a consisté à balayer du revers de la main une décision dont elle ne reconnaissait pas la légitimité, a rendu encore plus illusoire l'espoir d'un règlement prochain de cette épineuse situation. D'autres défis, entre autres la sécurité maritime, les initiatives de coopération régionale ou les crises politiques internes — comme celle de la Birmanie depuis 2021 — constituent des motifs

additionnels de préoccupations pour l'unité et la diplomatie de l'ASEAN, et le cas de la junte birmane, couplé à celui de la mer de Chine méridionale, a mené à une impasse lors du sommet de Jakarta de septembre 2023.

Les interactions avec les États-Unis et la Chine et la manière dont l'ASEAN gère ses relations avec ces deux superpuissances constituent, on l'a vu, un élément crucial et incontournable, même si c'est souvent le pragmatisme qui préside aux décisions et aux choix stratégiques des pays membres. Ces derniers, toujours très sensibles à leur souveraineté et à leur spécificité, peuvent être tentés d'établir des liens bilatéraux et de se rapprocher de Washington ou de Pékin, selon leurs intérêts spécifiques. Ce fut par exemple le cas des Philippines lors de l'élection de Rodrigo Duterte en 2016, qui s'éloignèrent des États-Unis et tentèrent de renouer avec la Chine, évitant de tirer avantage de la décision de la CPA en leur faveur. Par contre, « Bongbong » Marcos, qui lui a succédé en 2022, a fait machine arrière et s'est réaligné sur les États-Unis. Quant au Vietnam, il opère lui aussi depuis un certain temps un rapprochement vis-à-vis de Washington dans lequel on ne peut pas ne pas voir une démarche visant directement Pékin.

L'ASEAN face à ses réalités

Indépendamment des divergences d'opinion et de stratégie entre les membres de l'ASEAN, et en dépit de démarches récentes qui l'éloignent quelque peu de sa réserve habituelle (comme ses premiers exercices militaires impliquant seulement ses membres en mer de Chine en septembre 2023)⁽¹⁸⁾, certaines réalités demeurent incontournables.

Tout d'abord, la Chine est déjà présente dans la région, et elle est indélogeable. Cette présence est ancienne et s'exprime à différents niveaux. Elle s'est encore renforcée par le partenariat ASEAN+3 et plus récemment avec les nouvelles routes de la soie (*Belt and Road Initiative*), dont tous les pays membres sont signataires. « Les élites dirigeantes en Asie du Sud-Est sont quasi unanimes à considérer que la Chine sera la puissance économique majeure dans la région, tout en craignant son influence. ⁽¹⁹⁾ » Cela ne signifie pas qu'elle ne suscite pas la méfiance, voire l'hostilité, notamment dans l'opinion publique des pays directement confrontés à son intransigeance dans le dossier de la mer de Chine méridionale,



Photo ci-dessus :

Prabowo Subianto, ministre indonésien de la Défense et candidat en tête des sondages pour l'élection présidentielle indonésienne de février 2024. Indissociable du principe de non-alignement, l'Indonésie, qui a été l'hôte du dernier sommet du G20, est au centre des attentions chinoises et américaines en raison de son positionnement stratégique et de ses nombreuses ressources naturelles. De par sa centralité géographique, économique et politique au cœur de l'ASEAN, l'Indonésie et ses 276 millions d'habitants occupe aujourd'hui le rôle d'acteur clé de l'Indo-Pacifique. (© Shutterstock)

En incluant des pays comme la Chine et le Japon, le RCEP aide à équilibrer les influences régionales, il devient ainsi stratégiquement bénéfique pour les pays de l'ASEAN cherchant à naviguer entre les grandes puissances. Le fait de souscrire successivement à cet accord et à l'IPEF est un exemple de cette navigation, dictée par les circonstances et par cette centralité qui ne compte bien évidemment pas que des aspects positifs.

Défis et opportunités

Pour pouvoir saisir les opportunités que lui offre son rôle de médiateur régional, l'ASEAN doit composer entre les influences des grandes puissances qui se disputent la région. Elle ne peut éviter de tenir compte de la rivalité sino-américaine, mais elle ne doit pas non plus négliger des puissances comme l'Inde et l'Australie, sans oublier le Japon. Ces deux puissances « seraient même des rouages essentiels d'une politique conciliant le

comme le Vietnam ou les Philippines. La tentation pourrait être grande de se tourner vers le Japon, l'Union européenne, voire les États-Unis pour un soutien face à cette puissante voisine. Le rapport de force est si déséquilibré que tabler sur le rôle et l'influence stratégique de Washington pour assurer paix et sécurité dans la région serait sans doute souhaitable. Mais la douloureuse expérience du passé a amené les habitants de l'Asie du Sud-Est à se méfier « de son comportement erratique et de sa tendance à "abandonner" régulièrement la région (après la guerre du Vietnam, après la guerre froide, durant la présidence Trump) » (20).

Pékin est proche, ses investissements dans la région sont colossaux et sa puissance militaire ne cesse de croître. Washington se trouve à l'autre bout du Pacifique, il faut donc accepter autant

“ Les pays de l'ASEAN n'ont rien à gagner à prendre de front la Chine mais, d'ores et déjà, certaines démarches effectuées par les États-Unis dans leur « rééquilibrage » des chaînes globales de production depuis la pandémie profitent à plusieurs des pays d'Asie du Sud-Est dont la part du marché américain augmente au détriment de la Chine. ”











que possible la main tendue des États-Unis tout en évitant de s'attirer les foudres chinoises. « La politique américaine doit donc apparaître pro-ASEAN et non pas antichinoise. (21) » Les pays de l'ASEAN n'ont rien à gagner à prendre de front la Chine mais, d'ores et déjà, certaines démarches effectuées par les États-Unis dans leur « rééquilibrage » des chaînes globales de production depuis la pandémie profitent à plusieurs des pays d'Asie du Sud-Est dont la part du marché américain augmente au détriment de la Chine (22).

Outre ses nombreux défis économiques, stratégiques et diplomatiques, l'ASEAN va aussi se trouver confrontée dans les prochaines années à des enjeux environnementaux de plus en plus préoccupants, qu'ils soient globaux, comme les changements climatiques, ou plus localisés mais tout aussi aigus, comme la déforestation ou la gestion des ressources en eau.

Face aux changements politiques et économiques mondiaux, l'ASEAN pourrait évoluer en tirant favorablement son épingle du jeu en fonction de la rivalité sino-américaine et voir son rôle dans la région indo-pacifique se renforcer. Elle pourrait notamment tirer exemple d'un Japon qui a cessé de s'appuyer exclusivement sur Washington pour assurer sa sécurité et tenté de montrer aux États-Unis une stratégie alternative vis-à-vis de la Chine, mieux adaptée aux intérêts des pays de la région.

Yann Roche et Dominique Caouette

L'ASEAN, 5^e bloc économique mondial

| Pays | Population (millions) | PIB (Md USD) | PIB/habitant (USD) | Croissance (%) | Dettes publiques (% PIB) |
|---|-----------------------|--------------|--------------------|----------------|--------------------------|
|  Indonésie | 274,9 | 1 320 | 4 783,9 | 5,3* | 40,90 |
|  Malaisie | 33,1 | 434,1 | 13 108 | 6,7* | 69,60 |
|  Philippines | 111,7 | 401,7 | 3 597 | 7,0* | 59,30 |
|  Singapour | 5,3 | 423,6 | 79 426 | 3,7* | 141,10 |
|  Thaïlande | 70,1 | 534,8 | 7 631 | 3,2* | 61,50 |
|  Vietnam | 99,4 | 413,8 | 4 163 | 7,0 | 40,20 |
|  Birmanie | 53,9 | 59,5 | 1 105 | 2,0 | 62,50 |
|  Brunei | 0,4 | 18,5 | 42 939 | 1,2 | 1,90 |
|  Cambodge | 16 | 28,3 | 1 771 | 5,1 | 36,80 |
|  Laos | 7,5 | 16,3 | 2 172 | 2,2 | 107,10 |

Les données ci-dessus sont les estimations du FMI pour l'année 2022 (WEO oct-22 et *janv-23).

Notes

- (1) Luc Chasseriaud, « L'ASEAN en 10 questions », *Asialyst*, 12 août 2017 (<https://asialyst.com/fr/2017/08/12/memo-asean-en-dix-questions/>).
- (2) Amitav Acharya, « Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of a Regional Order », Londres, Routledge, 2009.
- (3) Sophie Boisseau du Rocher, et al., « DOSSIER. ASEAN : 50 ans d'une expérience singulière », *IFRI, Politique étrangère*, vol. 82, n°2, été 2017 (<https://digital.areion24.news/cc1>).
- (4) Luc Chasseriaud, *op. cit.*
- (5) Dominique Caouette, « Le multilatéralisme émergent », dans Serge Granger et Dominique Caouette (dir.), *L'Asie du Sud-Est à la croisée des puissances*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2019.
- (6) Vaimiti Goin, « L'espace indopacifique, un concept géopolitique à géométrie variable face aux rivalités de puissance », *Géoconfluences*, octobre 2021 (<https://digital.areion24.news/soe>).
- (7) Isabelle Saint-Mézard, *Géopolitique de l'Indo-Pacifique*, Paris, PUF, 2022.
- (8) *Ibid.*
- (9) <https://digital.areion24.news/57h>
- (10) *Ibid.*
- (11) Brice Pedroletti, « L'Asie du Sud-Est au cœur du nouveau "grand jeu" entre la Chine et les États-Unis », *Le Monde*, 23 mai 2023 (<https://digital.areion24.news/lz4>).
- (12) *France 24*, « RCEP : la nouvelle zone de libre-échange Asie-Pacifique entre en vigueur », 2 janvier 2022 (<https://digital.areion24.news/fz6>).
- (13) Pierre Grosser, *L'Autre guerre froide ? La confrontation États-Unis/Chine*, CNRS éditions, 2023.
- (14) *Ibid.*
- (15) Association of Southeast Asian Nations, « Declaration on the conduct of parties in the South China Sea », 4 novembre 2002 (<https://digital.areion24.news/f7k>).
- (16) *RFI*, « Asie du Sud-Est : au sommet de l'Asean, la mer de Chine méridionale et la Birmanie polarisent », 5 septembre 2023 (<https://digital.areion24.news/7di>).
- (17) Permanent Court of Arbitration, « PCA Press Release: The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People's Republic of China) », 12 juillet 2016 (<https://digital.areion24.news/fnx>).
- (18) Juliette Pietraszewski, « L'Asean entame des exercices militaires sur fond de tensions en mer de Chine méridionale », *RFI*, 24 septembre 2023 (<https://digital.areion24.news/z1b>).
- (19) Pierre Grosser, *op. cit.*
- (20) *Ibid.*
- (21) *Ibid.*
- (22) Brice Pedroletti, *op. cit.*

