

L'ASEAN FACE À LA REDÉFINITION DE SA CENTRALITÉ – DIPLOMATIQUE, OPÉRATIONNELLE ET GÉOGRAPHIQUE

Eric Frécon

La Découverte | « [Hérodote](#) »

2020/1 N° 176 | pages 9 à 24

ISSN 0338-487X

ISBN 9782348057519

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-herodote-2020-1-page-9.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'ASEAN face à la redéfinition de sa centralité – diplomatique, opérationnelle et géographique

*Éric Frécon*¹

Qui connaît sinon le nom, au moins le visage du secrétaire général de l'ASEAN (Association des nations d'Asie du Sud-Est)²? Il s'agit pourtant d'une organisation qui a fêté son cinquantenaire en 2017, composée de dix États (Birmanie-Myanmar, Brunei Darussalam, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Viêt Nam), forte en cette même année de 642 millions d'habitants et riche d'un PIB régional estimé à 2766 milliards de dollars (contre 2583 en France) [ASEAN, 2018]. C'est là un reflet du manque de poids généralement imputé à l'Association. Chaque crise rappelle davantage l'inefficacité de l'ASEAN, qu'il s'agisse des combats régionaux contre la piraterie et le banditisme maritime, contre le terrorisme et face au *Haze* (le nuage dû aux feux de forêts incontrôlés en Indonésie). Plus grave, de sempiternelles querelles intrarégionales qui paraissent anecdotiques pour l'étranger parasitent les efforts de constructions régionales. Par ailleurs, l'ASEAN propose un large éventail de relations vis-à-vis de Pékin. Le spectre comprend des soumissions quasi totales (Cambodge, Laos), des formes d'hégémonie bienveillante (Brunei, Birmanie et, à un degré moindre, en cours d'évolution, les Philippines), des sentiments de fatalisme ou d'opportunisme

1. Coordinateur de l'Observatoire Asie du Sud-Est à Asia Centre ; chercheur associé à l'École navale-Sorbonne (FED 4 124 Histoire et archéologie maritimes), à l'IRASEC (Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine) et à l'IRSEM (Institut de recherche stratégique de l'École militaire) ; enseignant à Singapore University of Social Sciences (SUSS).

2. Lim Jock Hoi, de Brunei, est le secrétaire général de l'ASEAN pour la période 2018-2022.

vis-à-vis de Pékin (Malaisie et Thaïlande), d'ouverture constructive (Singapour), de méfiance (Indonésie), voire de rivalité affichée (Viêt Nam). Pour alors savoir s'il faut sonner le glas de l'Association – ou l'ignorer –, il pourrait être certes de bon ton d'avancer l'hypothèse de l'immuable *ASEAN way* comme facteur bloquant de l'institution, incapable d'être réactif ou proactif aux défis exogènes ou endogènes. Le logo s'avère suffisamment explicite : des gerbes de riz (*a priori* davantage ancrées dans la réalité et pragmatique que les étoiles européennes, aux relents utopiques), non nouées bien que regroupées. Aussi ne serait-il guère étonnant de les voir dispersées dès les premières crispations. La recherche du consensus et du compromis, hérités des ancestraux principes de la recherche du « consensus » (*mufakat*) par la « délibération » (*musyawarah*), a longtemps fait figure d'obstacle au bon fonctionnement de l'Association. « Et pourtant, elle tourne », serait-on tenté de poser comme hypothèse de travail [Cabestan et Liffra, 2017]. L'ASEAN continue tout de même de traverser les années et viendrait même à manquer en cas d'absence. Comment alors expliquer ce paradoxe ? Loin de n'être qu'une simple « nébuleuse » ou qu'un *modus vivendi* négocié par les États membres selon des pratiques strictement sud-est asiatiques, l'ASEAN répondrait aux exigences suprarégionales – en l'espèce indopacifiques – voire internationales – du fait de sa plasticité (institutionnelle, opérationnelle et géographique) finalement en phase avec les nouvelles formes de conflictualité et de coopération. Pour s'en assurer, cet article constate que, par-delà le traditionnel noyau administratif de l'ASEAN, des initiatives ont du sens : que ce soit tout d'abord aux côtés ou en parallèle du seul – pour ne pas dire esseulé – secrétariat général, à l'échelle institutionnelle ; ensuite, à un niveau inférieur et opérationnel ; enfin, à un niveau supérieur, comme point d'aboutissement et transition vers l'avenir, au-delà des limites de l'ASEAN. Il n'en demeure pas moins que des nuances ou points d'attention devront être soulevés en conclusion.

Un « système » ASEAN en phase avec l'ambiguïté stratégique post-post-Guerre froide

L'ASEAN paraît parfaitement inscrite dans l'air du temps, qui privilégie souplesse et flexibilité dans les pratiques diplomatiques. Ni « guerre froide », ni « guerre chaude », ni « guerre clausewitzienne » : le sentiment de « paix-guerre », mis en lumière par le général Beaufre pour l'Europe de 1939, semble s'appliquer à nombre de situations, de l'Ukraine à la mer de Chine méridionale. *Little green men* (Petits hommes verts – à terre, russes et sans uniformes) et *Little blue men* (Petits hommes bleus – en mer, chinois et sans uniformes) y personnifient ce

paradigme digne d'être réactualisé [Pelopidas et Ramel, 2018]. L'idée d'« ambiguïté stratégique » lui est intimement attachée puisqu'elle permet d'opérer au cœur des non-dits, pour plier (face aux pressions extérieures) ou pousser (pour exister), sans jamais rompre ou briser, et sans que quiconque ne perde la face [Allès et Frécon, 2018]³. La complexité du droit de la mer – et son dégradé de souveraineté des eaux intérieures jusqu'à la haute mer – permet par exemple ce flou salvateur, dans les détroits malais comme en mer de Chine méridionale. De même, les structures annexes, secondaires ou parallèles de l'ASEAN offriraient une multiplication des canaux et leviers diplomatiques. À l'idée de « guerre diffuse » [Pelopidas et Ramel, 2018] pourrait correspondre une sorte de diplomatie diffuse, incarnée en l'espèce par le système ASEAN plutôt que par d'autres projets moins adaptés. Attachons-nous à ceux qui poussent à mettre en lumière ces structures, puis ce à quoi ces dernières sont dédiées.

Détour par l'intérieur face aux concurrences extérieures

Le recours à ce pan parfois mésestimé du système ASEAN répond d'une part à une obligation de réaction face à des propositions concurrentes, d'autre part à une demande des chefs de file sud-est asiatiques eux-mêmes. Ce double contexte étaye la raison d'être actuelle de ces composantes périphériques de l'ASEAN. Pour structurer les relations internationales, en l'occurrence à partir de l'Asie du Sud-Est, les projets ne manquent pas. Beaucoup puisent leur inspiration dans l'école réaliste des relations internationales, au service des puissances et dans le respect des souverainetés. Le « Quad », un dialogue de sécurité « quadrilatéral » intégrant l'Australie, les États-Unis, l'Inde et le Japon, remis sur pied en novembre 2017, dix ans après son lancement, tient à se poser comme interlocuteur privilégié, notamment pour contrer les ambitions hégémoniques de la Chine. Si certains s'interrogeaient sur son avenir, la réunion au niveau des ministres des Affaires étrangères, en septembre 2019, la première du genre, a envoyé un signal fort. Des pays du Sud-Est asiatique peuvent être approchés dans ce cadre, en particulier pour la sécurité des flux maritimes, mais ce sera toujours de façon intéressée ; en retour, ces États ne placent que parcimonieusement leur confiance

3. Inspirée de la politique nucléaire israélienne ou encore de la position des États-Unis à l'égard de Taïwan, l'« ambiguïté stratégique » désigne la stratégie des principaux acteurs asiatiques en mer de Chine méridionale. Elle repose sur la complexité des interactions, les enchevêtrements stratégiques et les contraintes mutuelles, à la différence de la représentation de jeux de puissance et de domination à somme nulle. Dans ce cas, la méfiance, que peut matérialiser une modernisation des forces armées, n'est alors pas systématiquement traduite par la formulation explicite des différends.

dans cette structure [Huong, 2018]. Il en va de même avec le projet de *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP) conceptualisé par les États-Unis en réponse à la BRI (*Belt and Road Initiative*) chinoise en juin 2019 puis confirmé par le département d'État cinq mois plus tard⁴. Lors de son périple est-asiatique fin 2017, Donald Trump s'était réapproprié l'idée d'Indopacifique déjà avancée par ses homologues japonais et australiens dès 2012-2013 [Allès et Fournol, 2019]. Washington exclut de fait la Chine – par l'emploi du mot « *free* » (libre) – et opère *via* un tropisme occidental, fortement militaire : deux raisons pour les États sud-est asiatiques de se montrer méfiants. Washington, en parallèle, multiplie les démarches bilatérales mais l'imprévisibilité de Trump inquiète. Enfin, les FONOPs (*Freedom of Navigation Operations*) de l'US Navy ne semblent pas être la panacée pour répondre à l'avancée chinoise en mer de Chine méridionale : d'une part, les Sud-Est asiatiques critiquent tout autant certaines manœuvres militaires américaines dans les ZEE (zones économiques exclusives), d'autre part, même des marins américains doutent de l'efficacité de ces seules opérations.

En face, la Chine a depuis longtemps proposé un modèle régional englobant. Celui-ci repose sur une autre vision de la mondialisation, plus pragmatique qu'idéologique ou messianique ; à partir d'investissements massifs, sous forme de prêts ou de dons à destination de pays du Sud, l'objectif est de développer les infrastructures susceptibles d'améliorer la connectivité et les échanges [Badie, 2019]. Indirectement, ce sont l'écoulement de stocks chinois, notamment d'acier, ainsi que l'approvisionnement des usines de la plus grande économie du monde (*per capita*) qui sont en jeu, sans sous-estimer en toile de fond les ambitions chères à l'école réaliste en termes d'influence et de puissance. Aussi les dirigeants ont-ils multiplié les efforts, sous différents labels : *Maritime Silk Road Initiative* en 2013, *New Silk Road and the Maritime Silk Road* en 2014, *One Belt One Road* en 2016 et *Belt and Road Initiative* (BRI), le dernier avatar en date, annoncé en 2017 et remis à jour, à partir d'objectifs environnementaux, lors du second forum BRI qui a rassemblé une quarantaine de chefs d'État et de gouvernement à Pékin fin avril 2019. Un temps séduits par le modèle présenté comme « gagnant-gagnant » à la Chambre basse indonésienne par Xi Jinping en 2013, les pays d'Asie du Sud-Est commencent à s'inquiéter des impacts aussi bien financiers qu'environnementaux. L'heure est au rétropédalage (*backlash*). Le FPDA (*Five Power Defence Arrangements*), de son côté, n'implique que la Malaisie et Singapour (en plus de l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni) ; cet héritage de la colonisation ne donne essentiellement lieu qu'à des exercices militaires annuels sans grande envergure.

4. Bureau of East Asian and Pacific Affairs, « A free and open Indo-Pacific: advancing a shared vision », Department of State, Washington, 3 novembre 2019.

Restent des initiatives développées avec succès à partir du sentiment d'inefficacité ou d'absence de l'ASEAN, mais elles se révèlent souvent trop ciblées et thématiques – comme celles sur la sécurité maritime (Information Fusion Centre et Information Sharing Centre, tous deux à Singapour) ou encore celles portées par des ONG, comme le programme Stable Seas ou le Centre for Humanitarian Dialogue qui œuvre pour la médiation, entre autres en mer de Chine méridionale.

Si, par le passé, le « détour par l'extérieur⁵ » avait permis aux dirigeants des jeunes États de trouver sur la scène régionale la légitimité nécessaire pour leur action domestique, il se pourrait qu'aujourd'hui l'ASEAN trouve sur les scènes nationales les arguments pour se relancer. Le terme *hedging* a perdu de sa redondance ces derniers mois [Tréglodé, 2018] et les doctrines diplomatiques qui appelaient à compter « zéro ennemi, des milliers d'amis » (Yudhoyono en Indonésie) ou à devenir l'ami de tous (Lee Kuan Yew à Singapour) s'effacent devant les coups de force : tirs de gardes-côtes indonésiens contre des gardes-côtes chinois au large des Natuna en 2016, crise diplomatique en 2016-2017 entre Chine et Singapour, remise en cause des projets chinois en Malaisie par Mahathir au lendemain de son élection en mai 2018 – ensuite atténuée au gré de visites (*cf. infra*) –, etc. Ces initiatives s'accompagnent de discours dans lesquels on se refuse à choisir entre Chine et États-Unis. En témoignent ceux du ministre singapourien de la Défense au Shangri La Dialogue en 2018, du Premier ministre singapourien au Shangri La Dialogue en 2019, ou encore du ministre de la Défense malaisien à ce même événement. Le vice-ministre de la Défense malaisien a même plus tard explicitement parlé de « troisième voie ». Depuis, même des chercheurs cambodgiens commencent à discuter ou relativiser le penchant de leur pays pour la Chine. En guise de prolongement, Singapour s'évertue de plus en plus à traquer les « interférences étrangères » *via* une loi en discussion. Naturellement, la cité-État en vient à plaider pour davantage de connexions avec l'ASEAN. Tel pourrait être le chemin emprunté par les pays voisins puisque l'Association propose des outils qui peuvent être mieux exploités ou promus.

L'ASEAN, au-delà du secrétariat général

Il est d'anciennes structures liées à l'ASEAN et dont on n'attend guère de résultats. Ainsi en va-t-il de l'ASEAN *Plan to Combat Transnational Crime* mis en place en 1999 et de l'ASEANPOL, pour les forces de police, qui peinent à faire leurs preuves sur le terrain et dont il n'est que très rarement question parmi les

5. David Camroux, *Un détour par l'extérieur. Unité nationale étrangère en Malaisie*, Cahier du CERi, Paris, n° 11, 1994, 33 p.

spécialistes. En revanche, il existe aussi des rendez-vous estampillés « ASEAN » et qui sont aujourd'hui attendus et scrutés. Parce que protéiformes, dans la forme, dans la taille ainsi que dans les domaines traités, ils répondent aux exigences des diplomates soucieux de dosages délicats et de signaux subtils. Traditionnellement, deux types de rencontres sont à distinguer. Tout comme il est parfois conseillé de réévaluer le Conseil européen par rapport au trop important poids accordé à la Commission européenne, il s'agit en premier lieu de ne pas négliger les sommets de l'ASEAN qui fixent le cap. À ce titre, les chancelleries surveillent de près les États à qui incombe la présidence tournante avant de lancer leurs initiatives. Ces sommets précèdent des réunions capitales, telles l'ADMM + (*ASEAN Defence Ministers Meeting* – élargie) ou l'EAS (*East Asia Summit*)⁶. De même, les groupes de travail bilatéraux entre ASEAN et puissances régionales constituent autant de canaux pris très au sérieux par les diplomates de la région.

En parallèle, de nouvelles structures émergent, moins protocolaires, telles les réunions des chefs d'état-major des marines (*ASEAN chiefs-of-navy meetings*). Une réflexion est également menée sur un éventuel forum de gardes-côtes de la région et on attend encore beaucoup de l'*ASEAN Maritime Forum* (et de sa version élargie, ouverte aux mêmes partenaires de dialogue que l'ADMM +) qui regroupe diplomates et experts autour de problématiques maritimes. Toutes ces diverses structures représentent autant de laboratoires où des approches, idées, propositions, méthodes et avancées peuvent être tentées ou testées. Le spectre s'étend même aujourd'hui de l'échange ou invitation de jeunes talents de l'ASEAN (comme récemment aux États-Unis ou encore en Australie) jusqu'à l'exercice naval, avec la Chine en 2018 ou, pour la première fois, avec les États-Unis en 2019, toujours sous-tendu par un souci de neutralité. Dans d'autres domaines, enfin, des groupes comme ceux sur les *smart cities* (*ASEAN Smart Cities Network* – ASCN) ou la connectivité (*Master Plan on ASEAN Connectivity 2025*) peuvent faire office de solides et premières bases de travail, sur lesquelles s'appuyer.

En résumé, il existe dans la sphère ASEAN, mais en dehors du seul secrétariat général, une offre institutionnelle à la fois suffisamment souple ou informelle pour satisfaire des diplomates précautionneux, peu enclins aux échanges frontaux, mais aussi assez large pour intéresser les voisins. Parce que couvrant de nombreux domaines clés pour la région, liés autant aux questions militaires que de connectivité, comme on l'a vu, les puissances régionales peuvent être tentées à l'idée de venir agréger leurs propres initiatives et visions à partir d'intérêts communs et

6. Aux dix États membres de l'ASEAN s'ajoutent : l'Australie, la Chine, la Corée du Sud, les États-Unis, l'Inde, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Russie. La France cherche à intégrer des groupes de travail de l'ADMM + qui, aux yeux de Paris, présente un grand intérêt diplomatique.

de plateformes ouvertes. À ce premier constat d'ordre institutionnel s'ajoute celui d'un savoir-faire opérationnel, cette fois-ci cher aux marins et lui aussi animé du souci constant de flexibilité.

L'option « minilatérale » issue de l'ASEAN et en réponse aux défis immédiats

Non plus en parallèle et sous d'autres formes mais à un niveau inférieur et dans un esprit en phase avec les objectifs initiaux de l'ASEAN, l'option « minilatérale » a peu à peu émergé au gré des défis rencontrés. Quand le temps presse davantage et que l'heure n'est plus au seul signal diplomatique dosé et soigné, les pays de l'ASEAN savent agir. Trois cas, structurés de façon identique, l'illustrent : la réaction face à la montée de la piraterie et du banditisme maritime dans le détroit de Malacca dès 2004, avec la crainte sous-jacente bien qu'infondée de connexions terroristes ; la lutte contre le kidnapping en mer de Sulu vers 2015, à l'époque où des groupes affiliés à Abu Sayyaf risquaient de tomber sous le giron de Daesch ; voire la crise migratoire Rohingya à la même époque, suite au nettoyage ethnique en Arakan, par les autorités birmanes, contre ces populations musulmanes d'origine bangladaise. Tous demandent à être analysés comme une preuve de la plasticité informelle de l'Association plutôt qu'à travers le prisme de projets concurrents ; à ce titre, ils s'inscriraient davantage dans la lignée directe de la sociabilité régionale propre à l'ASEAN. Mieux : ils seraient le signal précurseur d'une organisation elle aussi – certes *de facto* plutôt que *de jure* – à « géométrie variable ».

Les racines communes du « minilatéralisme »

Dans les trois cas susmentionnés, le contexte initial a présenté les mêmes caractéristiques qu'il convient de mettre en lumière. Les États ont à chaque fois dû faire face à un risque transnational, dans des zones à la croisée de trois pays. Dans le cas de la piraterie et du banditisme maritime, les pirates venaient essentiellement d'Indonésie, pouvaient opérer dans les eaux malaisiennes, parfois à partir de renseignements ou de financements venus de Singapour. Dans la mer de Sulu, les autonomistes ou séparatistes du sud des Philippines, regroupés sous la bannière très lâche d'Abu Sayyaf – 60 à 80 clans répartis en quatre sous-groupes –, ont attaqué des pêcheurs ou touristes venus d'Indonésie ou Malaisie. Là aussi, les frontières maritimes ou terrestres – comme sur l'île de Sebatik, entre le Sabah malaisien et la province indonésienne de Kalimantan-Nord – sont particulièrement poreuses. Enfin, les migrants Rohingyas, venus de Birmanie, transitaient *via* la Thaïlande, à terre ou au large, avant de mettre le cap vers la Malaisie. Pour mettre un terme à ces exactions

relevant de la sécurité non traditionnelle et afin d'éviter toute ingérence étrangère, les États riverains ont dû réagir. Après avoir été tentés de faire profil bas ou d'étouffer l'impact de ces désordres, ils risquaient de voir des puissances étrangères saisir ces prétextes pour opportunément proposer leurs services et ainsi se positionner au cœur de voies maritimes stratégiques. C'était vrai en 2004, quand l'amiral américain Fargo proposa l'envoi de *marines* pour stopper les activités pirates, hypothétiquement en lien, selon lui, avec les terroristes de la région ; il faut rappeler que l'amiral intervenait un an après le discours de Hu Jintao sur le « dilemme de Malacca », dont l'économie chinoise dépend. De même, en mer de Sulu, en grande partie des eaux archipélagiques philippines, Américains – historiquement – et Chinois – depuis l'arrivée de Duterte – se positionnent pour apporter de l'aide militaire, des équipements ou des formations. L'IMT (*International Monitoring Team*), composée entre autres de Brunei, de l'Indonésie, du Japon et de la Malaisie, officie par exemple depuis Cotabato à Mindanao. On est ici aux abords de Balabac et de Sibutu, au nord des profonds détroits de Makassar et de Lombok, stratégiques pour les grands navires de commerce ainsi que pour les sous-marins. Enfin, Washington avait suggéré en mai 2015 d'utiliser le port de Phuket comme base navale de patrouilles maritimes, ce qu'ont refusé les forces armées thaïlandaises.

Des effets identiques à court et moyen terme

Fort de ce constat, les États de l'ASEAN directement concernés ont réagi. Certes, c'est en dehors de la tutelle du secrétariat général mais ne serait-il pas envisageable de rapprocher ces opérations d'autres initiatives régionales dites « à géométrie variable » ? N'aurait-on pas affaire à des actions *ad hoc* de l'ASEAN, sous une autre forme, dans une orbite ou un cercle concentrique encore plus éloigné du noyau administratif à Jakarta et à une échelle « minilatérale » ? Bref, ne pourrait-on pas y voir un régionalisme en modèle réduit, qui ne dirait pas son nom, et, de fait, en phase avec le souci de pragmatisme institutionnel des États membres ? Face au danger pirate, les *Malacca Straits Patrols* en 2004, se sont enrichis des patrouilles aériennes *Eyes in the Sky* en 2005, avant un partage de l'information organisé en 2006. Dès 2008, la Thaïlande a voulu rejoindre les trois États littoraux. Semblablement, dans la mer de Sulu, après les mêmes longues tergiversations au niveau ministériel, il a été temps pour Jakarta, Kuala Lumpur et Manille de réagir en lançant les premières patrouilles en juin 2017. Singapour a ensuite proposé ses services, en se disant concerné par la question. S'agissant des Rohingyas, la situation est moins claire. Suite à la réunion du 29 mai 2015 sur les migrations dans la région, peu de mesures concrètes ont émergé. Si l'on peut y voir le fruit d'une sociabilité intrarégionale autant que les jalons pour des actions

futures davantage formalisées et institutionnalisées, il n'en demeure pas moins que ces opérations présentent les mêmes faiblesses : flou juridique en matière de poursuites transfrontalières (*hot pursuits*), de patrouilles (*joint* ou *coordinated* – conjointes, à travers les frontières, ou coordonnées, chacun chez soi), absence de suivi sur le long terme (du fait de visites ou patrouilles aussi ponctuelles que prévisibles), manque d'équipement (notamment pour les patrouilles aériennes), etc. Plus grave, il ne s'agit souvent que de stopper un sursaut d'activités illégales, voire de préserver un calme relatif, c'est-à-dire une sorte d'imposition de la sécurité ou de maintien de la sécurité, en écho aux traditionnelles opérations onusiennes de « maintien » ou « imposition de la paix » (*peace keeping* et *peace enforcement*). En revanche, rien n'est planifié sur le plus long terme, afin d'éviter les récidives, ce à quoi s'emploient les opérations de « construction de la paix » (*peace building*).

Aussi cette avancée « minilatérale » demeure-t-elle perfectible, à l'ombre du « banian » ASEAN, à savoir aux abords du tronc institutionnel à Jakarta ainsi que des ramifications annexes ou thématiques⁷. Mais au moins existent-elles. En interne, ces forces tirées de l'ASEAN apprennent à travailler de concert, à échanger et à se rencontrer ; en externe, elles donnent autre chose à voir que des forums diplomatiques ou des déclarations conjointes. C'est en l'espèce un point de passage obligé dans la quête d'une légitimité et d'une crédibilité régionales susceptibles de porter un projet régional plus ambitieux⁸. Il est d'ailleurs temps de progresser, plus loin encore que ces pistes destinées aux acteurs diplomatiques et opérationnels. C'est ici qu'intervient tel un aboutissement le volet indopacifique, susceptible d'offrir à l'ASEAN l'occasion d'englober toutes ces approches et de les prolonger dans son voisinage.

L'ASEAN, centrale au cœur de l'Indopacifique, voire de la mondialisation

Dépassant le cadre du seul secrétariat général et des trois piliers à Jakarta, une fois scrutés les à-côtés (réunions spécialisées, *Tracks 1, 1,5* ou 2) puis les structures *ad hoc* et sous-régionales, qu'en est-il à plus petite échelle, c'est-à-dire

7. Sur la métaphore régionale du système ASEAN vu comme un banian, voir la thèse de Stéphanie Martel, [2017, p. 273].

8. On retrouve ici des éléments chers à l'école néofonctionnaliste des relations internationales, qui invite à procéder de façon pragmatique, par étapes ; c'est de cette manière que le projet européen s'est construit, à partir de coopérations sectorielles, à commencer par le charbon et l'acier, aussi stratégiques pour les pays européens de l'époque que les voies maritimes pour les Sud-Est asiatiques aujourd'hui.

supra-régionale ? Forte de ses acquis, quelle est la trajectoire de l'ASEAN à l'heure du virage indopacifique ? Le cadre général propre aux relations internationales et développé par Bertrand Badie offre d'intéressantes pistes de réflexion [Badie, 2018]. Dans la lignée de ses travaux, récemment prolongés par l'idée d'ère post-hégémonique, l'action de l'ASEAN en Indopacifique pourrait illustrer la reprise en main de la mondialisation par les pays du Sud – après les échecs, désillusions et mauvaises gestions de la décolonisation. Les capitales de l'ASEAN joueraient de leurs faiblesses (c'est-à-dire des défis auxquels elles font face) et des appétits qu'elles aiguïssent pour, finalement, en nombre, décider de l'agenda et affirmer leur centralité vis-à-vis de puissances de plus en plus remises en cause. En l'espèce, la visée indopacifique offrirait une troisième et décisive piste d'épanouissement stratégique possible pour l'ASEAN, par le haut cette fois-ci (et non par les côtés ou le bas comme précédemment). Cette piste se révélera probablement plus riche et prometteuse à très long terme. C'est aujourd'hui l'Indonésie qui porte le projet, dont il faudra surveiller les prolongements non seulement économiques et commerciaux mais aussi à l'échelle ultime : multilatérale.

L'ASEAN en réaction sur le terrain indopacifique

Faut-il voir un réveil de l'esprit de Bandung 1955 ? L'ASEAN sort de son cocon, sur l'initiative de l'Indonésie. Celle-ci semble avoir su imposer son message et sa proposition, en priorité à destination de ses coreligionnaires asiatiques, océaniens et de second ou moindre rang. C'est en réponse aux avancées des grandes puissances (cf. *supra*) que les pays membres de l'ASEAN ont adopté le 23 juin 2019 l'*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* (AOIP). L'objectif est clair : anticiper de possibles divisions et une dangereuse dilution de la centralité de l'ASEAN. Il s'agit en l'espèce d'un appel au renforcement des structures existantes susmentionnées pour en faire des plateformes de dialogue et de mise en place de politiques indopacifiques. Notons les différences majeures du projet avancé par Jakarta en réaction à celui de Washington (voire de Tokyo) – sans que les deux modèles se veuillent exclusifs l'un de l'autre. L'accent est nettement plus asiatique puisque l'on retrouve comme mots clefs, des valeurs liées moins strictement à la démocratie qu'au développement et à la prospérité, avec une allusion aux objectifs de développement durable des Nations unies⁹. De plus, l'idée d'un espace « libre » (*free*) n'est pas reprise, afin de ne pas exclure la Chine. Comme tentent de l'expliquer par ailleurs des diplomates singapouriens, tout dogmatisme antichinois s'avérerait vain ; mieux vaut laisser une

9. Evan Laksmana, « Flawed assumptions: why the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific is defective », *Asia Global Online*, 19 septembre 2019.

porte ouverte si l'objectif est d'intégrer la Chine à la communauté internationale. À terme, on le verra, la visée adopte des accents multilatéraux.

Si l'ASEAN se devait de saisir l'opportunité de ce temps fort diplomatique pour s'affirmer, il en allait de même pour Jakarta qui avait là l'occasion de s'affirmer comme chef de file : Singapour sortait de deux années compliquées avec la Chine ; la Malaisie vivait une transition politique inédite ; la Thaïlande cherchait à sortir de la période post-coup d'État ; quant aux Philippines, les dissensions entre Duterte et ses forces armées, entre autres, n'en finissaient pas de nuire à sa crédibilité. Or, le projet a été bien reçu. L'universitaire canadien d'origine indienne Amitav Acharya, par exemple, s'est félicité de la tonalité en phase avec l'*ASEAN way*, que ce soit dans le cadre proposé (un guide plutôt que des institutions) ainsi que dans les thèmes abordés, en écho à la « sécurité globale » (*comprehensive*) chère à l'Association¹⁰. De leur côté, les États membres n'ont pas cherché à entraver la démarche indonésienne. Singapour n'a pas fait montre d'un excès d'enthousiasme – litote –, en particulier à cause du flou autour des mises en place concrètes. Ce scepticisme explique l'attente de la présidence thaïlandaise de l'ASEAN, après celle de Singapour, pour l'adoption du texte. Toutefois, il était difficile de revenir sur un projet indonésien mûri de longue date depuis le passage de Natalegawa au ministère des Affaires étrangères en 2009-2014.

À l'extérieur de l'Association, les puissances tierces, dites de second rang ou périphériques, se montrent disposées à collaborer. À défaut de passer en revue tous les États avides de nouveaux marchés, il convient de souligner le cas symptomatique de l'Australie, souvent dépeinte comme le shérif adjoint des États-Unis dans la région. Cependant, Canberra n'a pas vilipendé les îles Salomon de tourner le dos à Taïwan au profit de Pékin, sous prétexte de respecter la décision prise et de n'imposer aucune vue uniforme à la région ; de même, le pays prend part au RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*), longtemps dépeint comme concurrent du feu *Transpacific partnership* américain. À cette étape du processus, Washington en vient à s'étonner et s'inquiéter de ces manœuvres et réponses. Par la voix de ses *think tanks*, peut-être aussi par crainte de voir lui échapper des États qui lui semblaient promis, et possiblement surpris, enfin, qu'un élément d'alternative existe au dilemme stratégique sino-américain, les États-Unis se sont émus des discours empreints d'émancipation géopolitique. En témoignèrent des *tweets* venus du CSIS (Center for Strategic and International Studies) et de la Rand au lendemain des discours marqués d'un semblant de post-colonialisme diplomatique lors du Shangri La Dialogue 2019 ; une tribune de Bonnie Glaser a aussi

10. Amitav Acharya, « Why ASEAN's Indo-Pacific outlook matters », East Asia Forum, 11 août 2019.

jugé nécessaire de rappeler le danger d'inclure délibérément la Chine dans une construction suprarégionale¹¹.

L'ASEAN, au-delà de l'Indopacifique

Après la proposition indonésienne qui s'appuie sur l'ASEAN et sur une dimension stratégique, il convient d'évoquer les prolongements économiques et diplomatiques, à propos de ce qui pourrait tendre vers du « maxilatéralisme », toujours à partir du noyau associatif. Un *think tank* singapourien a insisté sur les avantages dont pouvaient profiter les économies régionales dans le cadre de la guerre commerciale sino-américaine, à cause des hausses de tarifs et des recherches d'ateliers. Le ministre du Commerce et de l'Industrie singapourien ne disait pas autre chose à l'occasion d'un forum intitulé fort à propos *The Sino-American Conflict and ASEAN: Surviving, Transforming, Succeeding* ; il appela à jouer la carte de l'ASEAN, en laquelle il croit ; plus loin, il insista sur sa « centralité », pas seulement géographique mais aussi pour associer (« engage ») les grandes puissances dans un souci de « sécurité et prospérité », afin de demeurer un « partenaire viable et attractif ». Pour son aîné Teo Chee Hean, *senior minister*, ce serait même une façon de boucler la boucle en validant ainsi par le biais économique la nécessité de « diversifier les liens stratégiques et de s'offrir davantage d'options », « au-delà des seuls Chine et États-Unis ». Parmi les valeurs qui sous-tendent la démarche de l'ASEAN, affleure le multilatéralisme. Tout en restant méfiant avec Raymond Aron sur tout « mouvement de l'histoire », l'Association ferait un judicieux pari sur le long terme. Parti du régionalisme, étayé plus que concurrencé par le « minilatéralisme », puis vecteur d'une approche indopacifique, à lier avec le « super-complexe de sécurité » de l'Inde au Japon [Buzan, 2012], l'ASEAN dynamiserait le dialogue Sud-Sud, sans être parasité outre mesure par le jeu des grandes puissances.

Côté Pacifique, il faudra surveiller le développement des fronts pionniers à la fois philippin et indonésien¹². Se poseront aussi les questions d'une éventuelle adhésion du Timor-Leste à l'ASEAN et des liens à travers des organisations comme l'Initiative du Triangle de corail (lancée en 2007 avec Malaisie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, îles Salomon et Timor-Leste) ou à l'APEC (Asia Pacific Economic

11. Bonnie S. Glaser, « The choice for S-E Asia isn't between the US and China », *The Straits Times*, 17 juin 2019.

12. Voir respectivement le projet de Benham – à présent « Philippines » – Rise par exemple, rattaché depuis 2009 au plateau continental et qualifié par le législateur, en 2017, de « zone exclusive protégée pour l'approvisionnement alimentaire », ainsi que les projets de corridors économiques dans les Moluques ou en Papouasie occidentale et orientale.

Cooperation). Côté océan Indien, des coopérations existent en termes de *maritime domain awareness* en général et de catastrophes naturelles et piraterie en particulier; le réseau des IFC, parti de Singapour, s'étend à présent à Madagascar et en Inde; comme à l'est, il existe des initiatives transrégionales, tel le Bangladesh-China-India-Myanmar Forum for Regional Cooperation (BCIM) ou encore des exercices navals comme en septembre 2019 entre Inde, Singapour et Thaïlande. Restent des initiatives unilatérales pour multiplier les passerelles, comme l'Indonesia-Africa Forum en avril 2018, suivi de l'Indonesia-Africa Infrastructure Dialogue (IAID) en août dernier. Dans les deux océans, Indien et Pacifique, les pays font face aux mêmes désillusions occidentales et chinoises, aux mêmes promesses de développement et aux mêmes obstacles [Badie, 2019]. À terme, à force d'élargir la focale, c'est le multilatéralisme qui tirerait son épingle du jeu, dans un cadre gagnant-gagnant avec l'ASEAN. Pour mémoire et preuve de leur foi en l'ONU, l'Indonésie siège au Conseil de sécurité jusqu'en 2020; le Viêt Nam prendra le relais en 2020-2021; quant au Premier ministre singapourien, il déclarait lors de l'Assemblée générale de l'Organisation: «Le multilatéralisme n'est pas une option mais une nécessité.» Et lors d'une réunion du Forum des petits États, toujours à New York, il appelait les «petits États à se prendre en main».

Conclusion

L'ASEAN donne l'impression d'enfin combiner des atouts diplomatiques suffisamment polymorphes, des expériences opérationnelles indéniables et de solides initiatives en Indopacifique. Ces forces émergent dans des contextes favorables pour l'Association, qu'ils soient nationaux (quête d'émancipation stratégique chez ses membres et ses partenaires), suprarégionaux (discussions autour de l'Indopacifique, dont elle est le centre, et pratiques de l'«ambiguïté stratégique» ou de la «paix-guerre», qui lui sont chères) ainsi qu'international (entre multilatéralisme et réappropriation de la mondialisation par le Sud). La route semble donc tracée autour d'une niche diplomatique qui ne devrait pas échapper à l'ASEAN. Toutefois, des doutes subsistent aux trois niveaux susmentionnés. Tout d'abord, manquent encore selon certains des institutions pour consolider ce développement. Le chercheur indonésien Evan Laksmana, qui craint que l'Indonésie ne cherche en fait qu'à se défausser sur une ASEAN soupçonnée impuissante et qui ainsi «porterait le chapeau», ne manque pas d'idées (secrétariat attaché à l'EAS, traité, etc.)¹³.

13. Evan Laksmana, «Buck-passing from behind: Indonesia's foreign policy and the Indo-Pacific», Brookings, 27 novembre 2018.

Ensuite, s'il est déjà hardi de présenter le «minilatéralisme» comme une tentative non avouée et informelle de variation dans la géométrie de l'ASEAN, le glissement vers le bilatéralisme lui serait en revanche clairement fatal. Or, il demeure des liens privilégiés avec les grandes puissances, comme en témoignent récemment les initiatives américano-singapouriennes et américano-philippines. Mais s'agit-il de «bilatéralisme agressif»¹⁴ et d'une approbation («*endorsement*») du rôle particulier dévolu à Washington, comme l'expliquent volontiers des chercheurs américains, ou bien ne faut-il pas plutôt y voir un souci de réassurance plus que d'assurance comme jadis ? Il en irait de même pour la Chine avec qui la Malaisie a traité directement à propos de la mer de Chine méridionale en septembre 2019 et dont la BRI envoûte toujours les États sud-est asiatiques ; ce fut encore le cas lors d'une rencontre Chine-ASEAN à Hanoi le 9 septembre dernier et, un mois plus tard, quand Singapour et Pékin ont conclu un important accord de défense. Avec la Chine, le risque serait d'une part de ne pas négocier le code de conduite sur la mer de Chine méridionale de façon groupée, d'autre part de maintenir le *statu quo* ou fait accompli avec les successifs «os diplomatiques» dont semblent se satisfaire les diplomates sud-est asiatiques et qu'ont été les différents documents intermédiaires produits par les diplomates au fil des années, faute d'accord définitif : *guidelines* (2011), *framework* (2017), *draft* (2018) et la dernière version en date, de cet été 2019¹⁵. Troisièmement, l'ambition suprarégionale autour de la «centralité non pas seulement institutionnelle mais diplomatique» de l'ASEAN exige des structures solides et une autorité affirmée¹⁶. Or, il se pourrait que le poids pris aujourd'hui par la Chine et la question nucléaire soient trop lourds à porter pour une telle vision de l'ASEAN. Par ailleurs, certes Rizal Sukma, ancien chercheur et actuel ambassadeur à Londres, surtout connu pour être à l'origine de la vision du monde de Jokowi, rappelait en mai 2019 l'importance de l'ASEAN pour Jakarta. Mais le président ne tient pas seul les rênes de la diplomatie indonésienne. De même en va-t-il aux Philippines¹⁷. Plus grave, dans le sillage de Duterte, Mahathir fait montre de fatalisme : à le lire, résister à Pékin deviendrait futile. Enfin, tout aussi dangereux pour la crédibilité de l'ASEAN, des États comme le Viêt Nam pourraient préférer aller seuls de l'avant. Après l'heure du «soit (Occident) soit (communisme)» (Guerre froide) puis du «et (États-Unis) et (Chine)» (*hedging*), l'heure (post-post-coloniale) du «ni (Washington) ni

14. Chan Heng Chee, «Resisting the polarising pull of US-China», *The Straits Times*, 18 juin 2019, p. A14.

15. Graeme Dobell, «Fifty years of ASEAN: the China conundrum», *The Strategist*, 29 mai 2017.

16. Échanges sur Twitter entre Amitav Acharya et Evan Laksmiana le 5 août 2019.

17. Rizal Sukma, «Strategic imperatives for Indonesia's foreign policy», *The Jakarta Post*, 28 mai 2019.

(Pékin) » n'est peut-être pas encore complètement venue. Cependant, telle est la direction donnée pour la décennie à venir. À ce titre, en plus de la mer de Chine méridionale, la mésestimée sous-région du Grand Mékong pourrait apporter de méconnus éclaircissements. En parallèle, après l'avoir trop associée et comparée à l'ASEAN, puis plus du tout, l'heure ne serait-elle pas venue d'associer à nouveau et avec parcimonie l'Union européenne (UE) à la réflexion en cours ? Nous avons évoqué le rôle sous-estimé des sommets de chefs d'État, l'approche à géométrie variable, les initiatives dans le domaine de la défense. Jakarta et Bruxelles pourraient également se retrouver autour du développement – même à tâtons – de diplomatie régionales, avec en point de mire – identique – le multilatéralisme, ultime rempart face à l'ambition des grandes puissances.

Bibliographie

- ALLES D. et FOURNOL T. (2019), « Le sens de l'Indo-Pacifique : de l'ambiguïté sémantique à l'opportunité stratégique », *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 53, p. 12-15.
- ALLES D. et FRÉCON E. (2018), « Les voies indonésiennes de la Belt and Road Initiative. Des (mis)perceptions hégémoniques à l'ambiguïté stratégique », *Études internationales*, vol. 49, n° 3, p. 497-521.
- ASEAN SECRETARIAT (2018), *ASEAN Statistical Yearbook 2018*, Jakarta, 300 p.
- BADIE B. (2018), *Quand le Sud réinvente le monde. Essai sur la puissance de la faiblesse*, La Découverte, Paris, 250 p.
- (2019), *L'Hégémonie contestée. Les nouvelles formes de domination internationale*, Odile Jacob, Paris, 227 p.
- BOISSEAU DU ROCHER S. et DUBOIS DE PRISQUE E. (2019), *La Chine e(s)t le monde*, Odile Jacob, Paris, 298 p.
- BUREAU OF EAST ASIAN AND PACIFIC AFFAIRS (2019), « A free and open Indo-Pacific : advancing a shared vision », Department of State, Washington, 3 novembre.
- BUZAN B. (2012), « Asie : une reconfiguration géopolitique », *Politique étrangère*, 2012/2, p. 331-344.
- CABASSET C. et THI-LIEN TRAN C. (dir.) (2019), *Asie du Sud-Est. Bilan, enjeux et perspectives*, Les Indes savantes-IRASEC, Paris, 452 p.
- CABESTAN J.-P. et LIFFRAN C. (dir.) (2017), *Asia Security Environment and the Regional Equilibrium. Asia Trends Special Edition*, Asia Centre, Paris, 68 p.
- EMMERS R. (2018), « Unpacking ASEAN neutrality: the quest for autonomy and impartiality in Southeast Asia », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 40, n° 3, p. 349-370.
- FRÉCON E. (2018), « Diplomatie navale en Asie du Sud-Est », in TRÉGLODÉ B. DE et FAU N. (dir.), *Mers d'Asie du Sud-Est : coopérations, intégration et sécurité*, CNRS éditions, Paris.
- FRÉCON E. et PAUTET A. (dir.) (2015), *Asie de l'Est et du Sud-Est. De l'émergence à la puissance*, Ellipses, Paris, 192 p.

- HUONG Le Thu (2018), *Special Report. Southeast Asian perceptions of the Quadrilateral Security Dialogue: survey findings*, ASPI, 43 p.
- MARTEL S. (2017), « Le rôle du discours dans la construction de l'ASEAN comme communauté de sécurité », thèse de doctorat, Université de Montréal.
- PELOPIDAS B. et RAMEL F. (dir.) (2018), *L'Enjeu mondial. Guerres et conflits armés au XXI^e siècle*, Presses de Sciences Po, Paris, 280 p.
- TRÉGLODÉ B. DE (2018), « L'Asie du Sud-Est, la fin du *hedging*? », *Monde chinois*, vol. 54-55, n° 2, p. 25-31.