

Rivalité entre grandes puissances en Asie du Sud-Est

En Asie du Sud-Est, la Chine s'impose peu à peu comme une grande puissance et remet en cause la suprématie des États-Unis. Conscients que cette rivalité leur porte préjudice à titre individuel et collectif, les pays d'Asie du Sud-Est cherchent essentiellement des solutions ponctuelles et nationales face au rétrécissement de leur marge de manœuvre.

Par Linda Maduz et Simon Stocker

L'escalade du conflit entre les États-Unis et la Chine se manifeste très clairement en Asie du Sud-Est. Poursuivant des objectifs et des concepts d'ordre incompatibles dans la région, les deux puissances se considèrent comme des adversaires militaires potentiels. Leur concurrence politique pour asseoir leur influence sur l'Asie du Sud-Est se joue sur plusieurs domaines: le commerce et la sécurité, mais aussi les technologies et les infrastructures. Ces différents champs sont de plus en plus interconnectés.

L'Asie du Sud-Est s'est fortement tournée vers la Chine ces dernières années sur le plan économique, mais continue à voir les États-Unis comme un partenaire stratégique majeur. La politique régionale des États-Unis a été tout sauf linéaire sous les précédentes présidences. L'un des premiers actes officiels du prédécesseur du nouveau président Joe Biden, Donald Trump, a été le retrait de l'Accord de partenariat transpacifique (TPP) – un accomplissement de la présidence Obama. La Chine, de son côté, a progressivement consolidé sa position dans la région, dont elle est aujourd'hui la principale puissance commerciale et le plus grand exportateur de capitaux.

Cette redistribution des pouvoirs pose des risques pour la stabilité en Asie du Sud-Est. Si l'ordre économique local est de plus en plus tourné vers la Chine, l'ordre de sécurité restera dominé par les États-Unis



Les chefs de gouvernement de l'ASEAN participeront au 37e sommet de l'ASEAN en novembre 2020 sous forme virtuelle. *Nguyen Huy Kham / Reuters*

dans un avenir proche. Dans la rivalité de plus en plus ouverte entre les deux grandes puissances, les pays d'Asie du Sud-Est (voir carte) doivent faire face à des contraintes de décision croissantes et ne peuvent plus développer leurs relations avec la Chine et les États-Unis en parallèle, comme c'était le cas jusqu'à présent.

Cette situation constitue un défi pour les pays de la région, aussi bien à titre individuel que collectif. Tous ont un grand inté-

rêt à ce que prévale un ordre fondé sur des règles, qu'ils considèrent comme la base de la paix, de la stabilité et de la croissance économique. L'expansionnisme de la Chine, qui a attisé de nombreux conflits en mer de Chine méridionale ces dix dernières années, et l'approche unilatérale des États-Unis pendant la présidence Trump ne leur ont pas été bénéfiques. Même si l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) leur offre une plateforme commune établie, les pays sont de plus en plus

en quête de solutions individuelles ou de partenariats avec des pays extérieurs à la région pour répondre à cette rivalité entre les deux grandes puissances. L'Australie, l'Inde et le Japon occupent une place centrale dans cette stratégie. L'Europe joue également un rôle croissant.

L'approche des États-Unis

La présidence Trump a affaibli l'influence des États-Unis en Asie du Sud-Est et entamé la confiance des pays dans le leadership américain. Le TPP, sabordé par Trump en janvier 2017, était la pièce maîtresse du «*Pivot to Asia*» – la reorientation stratégique des États-Unis vers l'espace Asie-Pacifique auquel son prédécesseur, Barack Obama, aspirait depuis 2011. Contrairement à Obama, Trump s'est largement tenu à l'écart des sommets de haut niveau de l'ASEAN. Il a menacé ses partenaires dont la balance commerciale était excédentaire, tels que le Vietnam, la Malaisie, la Thaïlande et l'Indonésie, de surtaxes douanières.

Sur le plan de la sécurité et de la coopération militaire, en revanche, les relations des États-Unis avec l'Asie du Sud-Est s'inscrivent dans une plus grande continuité. Depuis la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis s'appuient sur leurs partenariats bilatéraux pour établir une architecture de sécurité en Asie du Sud-Est et du Nord-Est. En tant qu'alliés, les Philippines et la Thaïlande font partie intégrante de cette architecture. Leurs pactes de défense officiels avec les États-Unis, conclus au début des années 1950, sont toutefois moins complets et centraux que ceux de l'Australie, du Japon et de la Corée du Sud. Avec Singapour, les États-Unis entretiennent également depuis plusieurs décennies une coopération approfondie en matière de sécurité qui se traduit, notamment, par des exercices militaires conjoints organisés chaque année.

Les pays d'Asie du Sud-Est sont confrontés à un dilemme croissant.

Joe Biden a aujourd'hui la charge de positionner les États-Unis dans un environnement international marqué par des changements géopolitiques majeurs et par le comportement disruptif de son prédécesseur, tout en s'adaptant aux nouvelles priorités. Au-delà des partis, tout le monde politique américain s'accorde à considérer la Chine comme un concurrent stratégique. Les documents officiels la désignent d'ailleurs comme tel depuis 2017. Le conten-

Le rôle de l'UE

L'UE n'a **pas encore adopté de stratégie pour l'Asie du Sud-Est**. Or, du fait de la dépendance économique des deux régions et de leur intérêt commun à maintenir un ordre international fondé sur des règles, **un engagement européen apparaît de plus en plus nécessaire**. La France a été le premier membre de l'UE à présenter sa propre stratégie en 2019. Possédant des territoires à proximité, Paris a des intérêts nationaux directs dans la région. **La France met l'accent sur les partenariats stratégiques** avec des acteurs locaux et sur les exportations d'armes. À l'automne dernier, l'Allemagne et les Pays-Bas ont également présenté leurs documents stratégiques pour la région. Tous deux soulignent qu'un rôle de spectatrice serait défavorable à l'UE.

La notion d'«Indo-Pacifique» n'étant pas clairement définie, cela **pourrait offrir à l'UE l'occasion** d'exercer une action transformatrice en forgeant sa propre approche. La stratégie américaine pour un Indo-Pacifique libre et ouvert visant principalement à contenir la Chine. L'UE n'a jamais envisagé de suivre cette voie. Mais le fossé se creusant entre Bruxelles et Pékin, une stratégie d'équidistance ne semble pas concevable non plus pour l'UE. L'Europe devra donc présenter **sa propre approche**. Elle pourrait se concentrer sur des domaines considérés comme non prioritaires par les autres acteurs, notamment la **politique climatique**. La France mettra probablement cette question à l'ordre du jour d'ici 2022, période à laquelle elle assurera la présidence tournante du Conseil de l'UE.

tieux commercial initié par Trump s'est rapidement transformé en une rivalité stratégique multidimensionnelle, les deux grandes puissances cherchant à asseoir leur influence sur les pays tiers. Le nouveau cap protectionniste bénéficie également d'un large soutien. Dans ce contexte, Biden pourrait avoir les mains liées pour négocier et conclure des accords de libre-échange qui revêtent une importance géopolitique croissante, notamment en Asie du Sud-Est.

Sous la houlette de Biden, les États-Unis devraient revenir sur la voie du multilatéralisme et chercher à restaurer leur leadership sur des questions internationales telles que la politique climatique ou la politique mondiale en matière de santé, y compris dans le cadre de la pandémie de coronavirus. De fait, ce rôle faisait également défaut en Asie du Sud-Est sous la présidence de Trump. Le gouvernement Biden recommencera probablement à nouer des coopérations avec d'anciens et de nouveaux partenaires dans tous les domaines et toutes les régions du monde, avec la Chine en ligne de mire.

La Chine s'impose

Avec la conclusion fin 2020 du Partenariat régional économique global (RCEP), la Chine a réussi un coup de maître. En réunissant la Chine, le Japon, la Corée du Sud et les dix pays de l'ASEAN, cet accord donne naissance à la plus grande zone de libre-échange à ce jour. Pékin était déjà le principal partenaire commercial de l'ASEAN, et inversement. Si les investissements directs de la Chine dans la région de l'ASEAN ont presque triplé entre 2010 et 2017, ils sont restés inférieurs aux investissements réalisés par le Japon et les pays de

l'ASEAN eux-mêmes. La Chine est également devenue un grand prêteur pour les petits pays d'Asie du Sud-Est. La dette du Cambodge et du Laos représente aujourd'hui plus de 25 pour cent de leur PIB.

L'approche de la Chine en Asie du Sud-Est se caractérise par un mélange d'expansionnisme et de recherche de sécurité à travers des partenariats stables. La stratégie géopolitique de Pékin au 21^e siècle est fortement axée vers la mer. Aux considérations économiques s'ajoutent les priorités en matière de sécurité. Depuis 2012, la Chine s'est fixé l'objectif de devenir une grande puissance navale et possède aujourd'hui la flotte maritime numériquement la plus importante du monde. Elle revendique depuis longtemps des territoires en mer de Chine méridionale. Ces revendications ont été considérées sans fondement juridique et rejetées par la Cour d'arbitrage de La Haye en 2016 dans l'affaire opposant les Philippines à la Chine. Pourtant, Pékin utilise des manœuvres navales, des îles artificielles et des règlements administratifs pour créer des faits qui vont dans son sens et s'arrange du conflit qui en découle avec Brunei, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et le Vietnam. Pékin considère que la mer de Chine méridionale fait partie de sa sphère d'influence et rejette vigoureusement la demande des États-Unis de garantir la liberté de navigation dans cette zone.

En lançant en 2013 la *Belt and Road Initiative* (BRI), la Chine avait également, à l'origine, l'ambition géopolitique d'éviter plus ou moins les conflits en Asie du Sud-Est, en particulier la rivalité avec les États-Unis, et de s'étendre vers l'ouest. Depuis, la BRI s'est muée en un programme global d'investissement et d'infrastructure. Avec la

BRI et d'autres initiatives de coopération qui se sont intensifiées depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping en 2012, la Chine consolide ses relations économiques et politiques, aussi bien à l'échelle mondiale que régionale. Ces formats de coopération, qui jouent un rôle important pour l'Asie du Sud-Est, comprennent la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures ou encore la Coopération Lancang-Mékong (voir l'analyse du CSS no 272).

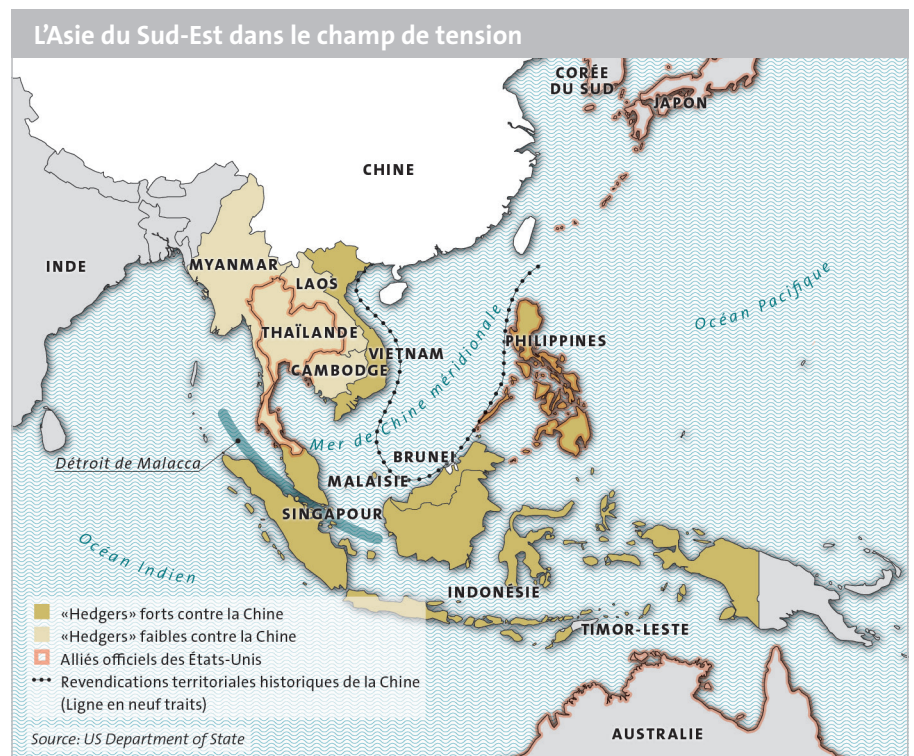
Une région sous pression

Même s'il n'a pas accordé la même attention qu'Obama à l'Asie du Sud-Est, Trump a tenté d'intégrer le rôle stratégique croissant de la région dans la rivalité entre les États-Unis et la Chine et a ainsi lancé une série d'initiatives. Avec la version américaine de la «stratégie pour un Indo-Pacifique libre et ouvert» promue depuis 2017, les États-Unis ont réaffirmé leur engagement dans la région et accru leurs efforts de coopération en matière de sécurité. Concrètement, l'objectif était de réactiver le dialogue multilatéral sur la sécurité initié en 2007 avec l'Australie, l'Inde et le Japon, ainsi que d'intensifier les opérations visant à assurer la liberté de navigation en mer de Chine méridionale. Les États-Unis ont également engagé des initiatives d'aide au développement, de financement d'infrastructures et de développement technologique pour tenter de contrer l'influence régionale de la Chine.

Les pays d'Asie du Sud-Est sont confrontés à un dilemme croissant. L'expansion chinoise en mer de Chine méridionale entraîne une escalade des conflits territoriaux. La dépendance économique grandissante de l'Asie du Sud-Est vis-à-vis de la Chine attise les craintes que Pékin tire parti de la situation pour essayer de remodeler l'ordre sécuritaire de la région. Or, l'attitude conflictuelle des États-Unis envers la Chine et leurs tentatives d'attirer leurs alliés et partenaires d'Asie du Sud-Est à leurs côtés – par exemple avec l'initiative 5G *Clean Network* contre Huawei – ne sont pas non plus dans l'intérêt de ces pays. En outre, la stratégie américaine pour un Indo-Pacifique libre et ouvert n'a, jusqu'à présent, répondu que partiellement aux besoins réels des pays d'Asie du Sud-Est.

«Hedgers» faibles

Pris entre les deux grandes puissances, les pays d'Asie du Sud-Est adoptent des positionnements variés. L'influence chinoise se fait nettement sentir dans les États continentaux de la région, tels que le Laos, le Cambodge et le Myanmar. Pourtant, même



s'ils dépendent fortement des investissements, de l'aide financière et de l'appui diplomatique de la Chine, on aurait tort de considérer ces pays comme des satellites de Pékin. Ils possèdent, eux aussi, des stratégies de protection face à la Chine. Ainsi, l'ancien président du Myanmar Thein Sein a suspendu en 2011 les travaux du barrage de Myitsonne, proposé par la Chine, en raison d'une forte pression interne. Malgré leur poids géopolitique plus faible, le Cambodge et le Laos devraient également être en mesure d'esquiver des décisions difficiles – concernant, par exemple, les projets chinois de barrage sur le Mékong, très critiqués.

Les deux alliés des États-Unis, la Thaïlande et les Philippines, se sont tournés davantage vers la Chine ces derniers temps. Au lendemain de la guerre froide, la Thaïlande était le principal partenaire de Washington dans la région. Puis les relations entre les deux pays se sont détériorées après le coup d'État militaire de 2014 et la Thaïlande a conclu plusieurs accords d'armement avec la Chine, notamment l'achat de trois sous-marins. La junte militaire considère la Chine comme un partenaire fiable et coopère avec elle sur de nombreux projets dans le cadre de la BRI. Bien que les États-Unis et la Thaïlande effectuent encore régulièrement des exercices militaires, que leurs forces armées soient bien coordonnées et que la base aé-

rienne d'U-Tapao constitue une plaque tournante importante pour les États-Unis dans la région, il semble que la Thaïlande ne soit plus un allié modèle pour les États-Unis. De l'autre côté, le retard pris par les projets de la BRI suscite une méfiance croissante à l'égard de la Chine en Thaïlande.

«Hedgers» forts

Ayant déjà fait part de son souhait de renforcer la coopération militaire avec la Chine, le président philippin Rodrigo Duterte a suspendu l'année dernière le droit de visite des troupes américaines. Les experts estiment cependant que cette tendance ne devrait pas durer et que le pays adoptera une ligne moins favorable à la Chine au terme du mandat de Duterte en 2022. Les litiges à propos du tracé des frontières en mer de Chine méridionale devraient alors reprendre de la vigueur.

L'Indonésie, Singapour, le Vietnam et parfois la Malaisie tentent de trouver des positionnements aussi indépendants que possible entre les États-Unis et la Chine – et acceptent les conflits que cela peut engendrer à l'occasion. Malgré leurs relations solides avec la Chine dans les domaines du commerce et des investissements, ces pays cherchent de plus en plus à établir une coopération diplomatique et militaire avec les États-Unis et d'autres acteurs tels que

L'Australie, l'Inde ou le Japon. L'attitude de plus en plus conflictuelle de Pékin en mer de Chine méridionale et son influence éco-

Les pays de l'ASEAN considèrent toujours la Chine comme leur principal partenaire économique et les États-Unis comme un important garant de sécurité.

nomique croissante préoccupent ces pays. En 2018, l'ancien Premier ministre malaisien Mahathir Mohamad a même mené une campagne électorale réussie au cours de laquelle il critiquait l'influence de la Chine. Par la suite, il a annulé un projet ferroviaire de 20 milliards de dollars dans le cadre de la BRI, jugé trop onéreux. Après renégociation, les coûts pour la Malaisie ont été réduits d'un tiers. L'Indonésie, elle aussi, traite de plus en plus habilement avec la Chine. Les investissements de la BRI sont désormais canalisés dans quatre corridors économiques.

L'Indonésie, le Vietnam et la Malaisie ont également entrepris de développer leurs marines et leurs garde-côtes, ainsi que de renforcer leurs capacités de dissuasion. La modernisation des forces navales a été la pierre angulaire de l'initiative lancée par le président indonésien Joko Widodo pour préserver la souveraineté maritime du pays. Le Vietnam et, dans une certaine mesure, Singapour élargissent leurs relations stratégiques avec l'Inde, le Japon et la France. Par exemple, les forces sous-marines vietnamiennes sont formées par la marine indienne, qui utilise les mêmes sous-marins. De même, des bâtiments de guerre australiens et français accostent régulièrement au Vietnam pour se ravitailler en carburant ou pour des opérations de maintenance.

L'ASEAN à ses limites?

Créée en 1967, l'organisation régionale continue d'œuvrer à la préservation d'un ordre fondé sur des règles et au renforcement de la coopération multilatérale. L'ASEAN sert également d'intermédiaire pour établir la confiance entre des États non-membres. Cette approche inclusive gé-

nère une architecture de sécurité à plusieurs niveaux dans la région. Le *Forum régional de l'ASEAN* offre à 27 pays un espace d'échange sur les questions de sécurité. L'ASEAN+3 réunit les dix pays de l'ASEAN plus la Chine, le Japon et la Corée du Sud. L'Australie, l'Inde et la Nouvelle-Zélande les rejoignent dans le cadre de l'ASEAN+6. Malgré ces nombreux forums diplomatiques, la montée de la Chine constitue un défi majeur pour l'unité de l'organisation dans la mesure où elle modifie les relations des pays de l'ASEAN avec la Chine, mais également entre eux.

La Chine s'impose comme un partenaire naturel dans les grands domaines de coopération de l'ASEAN. Selon le rapport du G20 sur les perspectives des infrastructures mondiales, l'Asie du Sud-Est sera confrontée d'ici 2040 à un déficit de financement de 600 milliards de dollars dans le domaine des infrastructures. Les projets de la BRI devraient améliorer les interconnexions dans la région et permettre la poursuite de la croissance économique. Dans les États du Mékong, la Chine se montre également active sur les questions de santé et d'éducation. Désireuse d'apporter son aide dans les domaines de la transformation numérique et de l'urbanisation, elle soutient les pays de l'ASEAN à travers son initiative de Route de la soie numérique et le développement de «*smart cities*». Cependant, ces promesses sont contrebalancées par la crainte que la Chine occupe une place de plus en plus centrale dans la région, au détriment de l'ASEAN. Dans le même temps, les pays de l'ASEAN n'ont pas envie d'être instrumentalisés par les États-Unis pour contenir la Chine et de se voir forcés, par exemple, d'adhérer à la stratégie pour un Indo-Pacifique libre et ouvert.

Les pays de l'ASEAN considèrent toujours la Chine comme leur principal partenaire économique et les États-Unis comme un important garant de sécurité. Le Japon, quant à lui, représente une importante source d'investissements et l'Inde, un marché prometteur. L'idéal serait que tous ces acteurs maintiennent leur engagement. En

effet, cette stratégie d'équidistance a bien fonctionné pour la région ces dernières années. Une participation accrue de l'UE pourrait également devenir intéressante (voir encadré). Une question se pose toutefois: l'ASEAN n'a-t-elle pas déjà atteint ses limites en matière de coopération régionale? Par le passé, l'organisation a peine à prendre des mesures pour faire avancer l'intégration. Cette caractéristique a longtemps été considérée comme une force, car elle évitait des conflits. Mais aujourd'hui, l'influence croissante de la Chine semble paralyser l'ASEAN.

Sortir du dilemme

Tirailés entre les États-Unis et la Chine, les pays d'Asie du Sud-Est déploient différentes stratégies individuelles et collectives pour tenter de protéger leurs intérêts. Grâce à leur main-d'œuvre peu coûteuse et leur pyramide des âges avantageuse, les membres de l'ASEAN peuvent coopérer avec d'autres pays pour réduire leur dépendance économique vis-à-vis de la Chine. La posture conflictuelle de la Chine sur certains sujets laisse également aux États-Unis un champ pour s'engager plus et approfondir leurs partenariats. L'UE peut également jouer un rôle. Cependant, les pays de l'ASEAN gagneraient à présenter un front uni et à communiquer de façon cohérente sur leurs intérêts communs. Pour commencer, il serait essentiel d'établir un dialogue sur l'attitude à adopter face aux deux puissances rivales que sont la Chine et les États-Unis. Cela permettrait de peser et hiérarchiser les divers intérêts des pays d'Asie du Sud-Est tout en réduisant les idées fausses quant aux menaces, afin de renforcer la coopération mutuelle.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la «*Belt and Road Initiative*».

Linda Maduz est Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich

Simon Stocker est étudiant en master à l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) à Genève.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Editeur: Julian Kamasa
Révision linguistique: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

La Chine et la maîtrise des armements nucléaires No 276
La Turquie et la crise en Méditerranée orientale No 275
Mercenaires au service d'États autoritaires No 274
Recul de la liberté sur Internet No 273
Les banques multilatérales chinoises et la géopolitique No 272
La Russie et la Chine manœuvrent au Moyen-Orient No 271

© 2021 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000466078