

## repères

François GODEMENT

### **Une paix asiatique est-elle possible sans architecture régionale ?**

*Le XXI<sup>e</sup> siècle verra-t-il la paix et la prospérité triompher en Asie ou la région risque-t-elle de basculer dans la crise et la guerre ? Tout dépendra de la façon dont évoluent les trois nouvelles données de l'équilibre régional : le premier, c'est l'ouverture à l'économie de marché, qui reste à faire au Vietnam et en Corée du Nord, dont la poursuite en Chine mène à une interdépendance avec les différents États de la région ; le deuxième, c'est le processus de modernisation des institutions politiques, amorcé sur la péninsule coréenne ainsi qu'en Indonésie, aux Philippines, à Taiwan et même en Chine, et qui, s'il se poursuit, peut lui aussi faire pencher l'équilibre en faveur de la paix. Le troisième, enfin, c'est la lente conversion, observée dans l'ensemble de la région, à l'idée d'une coopération économique régionale fondée sur des accords en bonne et due forme. Mais rien ne dit que ces trois facteurs de paix seront assez puissants pour surmonter les risques de conflit que font encore peser sur l'Asie la question du détroit de Formose et la rivalité nucléaire entre l'Inde, le Pakistan et la Chine.*

Politique étrangère

L'avènement du XXI<sup>e</sup> siècle en Asie – un siècle souvent annoncé comme celui de l'Asie-Pacifique – s'est déjà avéré riche en événements et en revirements inattendus. Il y eut d'abord la grande crise financière de 1997, dont l'impact menace toujours systèmes et marchés financiers à travers la région, ravivant partout des problèmes sociaux que l'expansion rapide avait effacés. Il y eut encore

l'épanouissement de la rivalité balistique et nucléaire entre l'Inde et le Pakistan, qui mine le processus de désarmement global et n'est pas sans effet sur la course aux armements dans le détroit de Formose et la péninsule coréenne. On ne peut sous-estimer, enfin, la réapparition de l'instabilité politique en Asie du Sud-Est, qu'il s'agisse de la remise en cause des régimes ou des États eux-mêmes (explosion de Timor et d'autres régions potentiellement sécessionnistes de l'Indonésie), de l'affaire de Jolo, médiatisée à travers le monde, et qui révèle la société philippine pour ce qu'elle est, ou de l'âpre contestation installée au cœur du système Mahathir, en Malaisie. On y ajoutera, pour faire bonne mesure, la perte d'initiative et d'influence du Japon, affecté par sa plus longue stagnation économique depuis l'ère Meiji, phénomène sans précédent depuis cinquante ans. Et aussi, bien sûr, les sautes d'humeur géopolitiques des dirigeants chinois, écartelés entre la préservation de leur légitimité et l'ouverture sur le monde. Dans ces conditions, l'Asie peut sembler dangereuse aujourd'hui, et la préservation d'une architecture de défense fondée exclusivement sur le soutien bilatéral des États-Unis plus que jamais indispensable.

### **Les signes du renouveau**

Mais l'adoption d'une telle analyse pourrait conduire à négliger les évolutions positives, qui furent pourtant nombreuses au cours de ces dernières années, notamment du fait de la crise financière asiatique elle-même, tant il est vrai que toute crise est aussi l'occasion d'une purge salutaire. L'ouverture désordonnée des marchés asiatiques, accompagnée d'un optimisme à la Pangloss chez les zéloteurs du « miracle asiatique », avait en effet créé un danger systémique global. Aujourd'hui, au contraire, ré-émergent à travers l'Asie nombre d'entreprises assainies, des participations étrangères qui ne sont plus autant de paris pris à l'aveuglette, et une prise de conscience du degré de transparence nécessaire à la bonne marche des affaires : quel spectacle, par exemple, que de voir à Singapour le *senior minister* Lee Kuan-yew, naguère défenseur de la « voie et des valeurs asiatiques », recommander brutalement aux actionnaires singapouriens et étrangers de vendre leurs titres des principales banques de la cité-État, si celles-ci ne réforment pas plus vite leur gestion<sup>1</sup> !

---

1. *Asian Wall Street Journal*, 30 octobre 2000.

Ce nouveau réalisme est même perçu par ceux qui cherchent, à travers l'Asie, à différer l'apurement des comptes de la crise financière, en raison d'une addition politiquement ou fiscalement insupportable. On en verra pour preuve deux conversions récentes et simultanées au fonctionnement régulier du marché : en Chine, le gouvernement a fait volte-face en reconnaissant la responsabilité de débiteur de la Gitic, organisme parapublic dont la cessation de paiement, depuis 1998, a provoqué la plus grave rupture de confiance avec les créanciers internationaux ; en Malaisie, le gouvernement Mahathir a aboli la taxe sur les sorties de capitaux, instaurée en 1998, et qui freinait l'investissement financier dans ce pays. Ce néo-réalisme a également touché le Japon, où l'acquisition d'entreprises nippones par des firmes étrangères (qu'il s'agisse de l'opération Renault-Nissan ou des acquisitions de compagnies d'assurance en difficulté, qui se multiplient ces derniers temps) ne suscite plus de réaction nationaliste de la part de l'opinion publique ou des salariés, à l'instar de l'évolution accomplie en Europe du Sud, au début des années 1990.

Ce réalisme de marché s'accompagne, pour les pays encore en partie « fermés », d'une entrée historique dans le système réglementaire de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : c'est le cas pour la Chine, après de longs débats internes, même si cette entrée dans l'arène du commerce libre va se doubler longtemps d'une véritable guérilla menée par les négociateurs et les lobbies économiques chinois<sup>2</sup>. C'est sans doute vrai du Vietnam, aiguillonné par la Chine, et qui vient d'un seul coup d'adhérer au projet de zone de libre-échange de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN)<sup>3</sup> et de conclure un traité d'ouverture réciproque avec les États-Unis, tout en poussant les feux vers l'OMC. La perspective de l'entrée à l'OMC est-elle en soi un facteur de paix dans les relations internationales ? La réponse à cette question dépendra de la maîtrise

---

2. La Chine concluait un accord bilatéral sur la libéralisation des échanges avec les États-Unis le 15 novembre 1999, après treize années de négociation, et avec l'Union européenne le 19 mai 2000, levant ainsi les derniers obstacles à son entrée à l'OMC.

3. L'adhésion du Vietnam à ce projet de zone de libre-échange de l'ASEAN (*ASEAN Free Trade Area – AFTA*) suit son adhésion à l'ASEAN en 1995. Ce projet fut lancé en 1992 en réponse notamment à la mise en place d'un marché unique européen. La crise asiatique a sans aucun doute donné plus de consistance à ce projet de coopération économique régionale, qui doit être mis en œuvre avant 2003, et 2006 dans le cas vietnamien.

avec laquelle les gouvernements autoritaires concernés conduiront les réformes et les adaptations nécessaires, la moindre des difficultés n'étant pas de renoncer aux interférences qui se produiront avec le cadre légal et réglementaire. La transition sociale elle-même pourrait s'avérer explosive, et la tentation d'un contre-feu recherché dans l'idéologie xénophobe semble bien présente. Mais au moins l'objectif est-il aujourd'hui fixé, sur lequel peuvent s'appuyer les modernisateurs.

Quant à ceux qui avaient déjà accompli ces gestes décisifs, la démocratie est à l'ordre du jour, quoique à des degrés d'approfondissement divers. La mutation indonésienne, par exemple, est stupéfiante à plus d'un titre, et bien myope le regard des observateurs qui s'attarde sur les seuls travers de son président aveugle, Abdurrahman Wahid. La reconstitution d'un système politique parlementaire, la réduction d'une armée dont on déplore, certes, les désobéissances locales, mais qui n'a pas tenté un seul putsch depuis 1997<sup>4</sup> (il n'est que de songer, en comparaison, au cas philippin ou thaïlandais dans les années 1980), et l'évolution du pays vers un fédéralisme quasiment déclaré, contre l'extrémisme républicain ou au contraire sécessionniste, tous ces éléments demeurent la tendance lourde aujourd'hui. Quant à l'*impeachment* parlementaire pour corruption du président philippin Estrada, il est davantage le signe de la maturation institutionnelle de ce pays que celui d'une faille populiste qu'on lui avait jusqu'à présent toujours connue<sup>5</sup>.

### Dépasser le 38<sup>e</sup> parallèle ?

Le second développement positif régional provient de l'audace diplomatique et politique du président Kim Dae-jung, qui a rendu possible un énorme pas en avant sur la péninsule coréenne<sup>6</sup>. Cette avancée est largement fondée sur l'indépendance de vue, nouvellement acquise, de la Corée du Sud : en raison de son propre parcours, Kim Dae-jung est la seule personnalité politique qui a pu inspirer

---

4. Sur les relations entre le pouvoir militaire et le pouvoir civil dans l'Indonésie de l'ère post-Suharto, voir Terence Lee, « The nature and future of civil-military relations in Indonesia », dans *Asian Survey*, Vol. XL, n° 4, juillet-août 2000, p. 692-706.

5. Le président Estrada fut publiquement accusé le 9 octobre 2000, par l'un de ses anciens partisans, d'avoir reçu illégalement pendant deux ans des fonds provenant de casinos clandestins.

6. Un sommet historique entre le président Kim Dae-jung et le leader nord-coréen Kim Jong-il s'est tenu à Pyongyang les 13-15 juin 2000.

aux dirigeants nord-coréens une confiance suffisante pour sortir du cadre de la guerre froide. Ensuite, il a su s'affranchir des États-Unis en s'avançant bien au-delà des positions diplomatiques américaines, alors que Washington avait pratiquement monopolisé la gestion du casse-tête nord-coréen depuis 1991. Enfin, en augmentant considérablement les mesures incitatives économiques et financières pour le régime déclinant de Pyongyang, la Corée du Sud et ses alliés ont permis à la Corée du Nord de se délivrer d'une dépendance anxieuse à l'égard de la Chine : pour la première fois, on a pu voir un patriotisme coréen potentiellement réunificateur prendre le pas sur le réflexe du bunker.

Ayant perçu l'émergence soudaine de cette dynamique inter-coréenne, les deux Grands qui supervisent la péninsule – les États-Unis et la Chine – ont opéré, chacun à sa façon, leur propre conversion stratégique. Cela se traduit, pour les premiers, par une surréaliste visite de Madeleine Albright, dont la signification profonde fut que la menace nord-coréenne serait désormais considérée pour ce qu'elle est : une construction de carton-pâte dont le démontage n'est pas une affaire de portée mondiale<sup>7</sup>. Pour la Chine, plus discrètement, la conversion se matérialisa par un engagement visant à élargir la percée diplomatique de Pyongyang et à consolider l'existence de l'état tampon nord-coréen. Bien sûr, on discutera longtemps encore des intentions ultimes nord-coréennes, si elles existent : un régime habitué à pratiquer le chantage peut difficilement se dissoudre dans la détente inter-coréenne ; en outre, on n'imagine pas que ce régime veuille aller au-delà de la réunification de façade dans le cadre d'une confédération formelle. Par ailleurs, l'oubli intégral de la question des droits de l'homme par les nouveaux visiteurs de Pyongyang ne peut se poursuivre trop longtemps sans scandale. Il reste que, sans mériter l'ensemble des louanges qui lui sont parfois décernées aujourd'hui, Kim Jong-il et son entourage ont, eux aussi, pris un risque nouveau, en entrouvrant la porte de leur système et en commençant le processus de « vente par appartements » de leurs atouts stratégiques.

---

7. Madeleine Albright s'est rendue à Pyongyang du 22 au 24 octobre 2000. Sa visite avait été annoncée comme un voyage de préparation à une éventuelle visite du président Clinton après un voyage historique au Vietnam en novembre 2000. Celle-ci a été reportée.

### **Du concert de puissances à la coopération régionale**

Troisième développement positif, enfin : les pays de la région effectuent une lente et sans doute douloureuse conversion à l'idée d'une coopération régionale qui soit à la fois moins dépendante du simple consensus de l'*Asean way*<sup>8</sup> et davantage ancrée dans des accords en bonne et due forme. À mi-chemin sur cette voie, on trouve l'effort collectif de l'ASEAN pour adopter avec ses partenaires concernés un code de conduite commun en mer de Chine : il reste à le faire accepter par la Chine, mais la question a au moins le mérite d'être directement posée<sup>9</sup>. Figurent aussi quelques efforts régionaux en faveur de la sécurité coopérative : le contraste entre l'engagement indiscutable de la Corée du Sud sur le terrain, à Timor, avec les forces de l'ONU, et un engagement resté plus verbal pour les pays voisins de l'ASEAN en est un exemple. Le projet de lutte en commun contre la piraterie, adopté lors d'une conférence sur la sécurité maritime, à Tokyo, en est un autre, qu'accompagne, il est vrai, la promesse d'une contribution inusitée de navires garde-côtes japonais<sup>10</sup>. Mais il y a loin de la coupe aux lèvres, et la Chine, pour l'instant, s'oppose à ce projet dans son ensemble. L'affaire de Jolo a également montré les limites pratiques de la coopération au sein même de l'ASEAN, dès lors qu'apparaissent de vieilles contestations territoriales qui poussent chacun à exporter ses problèmes plutôt que son assistance.

Dans un tout autre ordre d'idées, l'engagement nouveau dans l'ordre de la sécurité économique apparaît plus sérieux : les ministres des Finances de l'« ASEAN+3 », réunis à Chiang Mai, le 6 mai 2000, ont ainsi confirmé un accord réciproque créant des droits de tirage régionaux sur les réserves en devises des banques centrales. Cette coopération préventive en matière monétaire et financière s'apparente à une forme de sécurité, qui n'est rien moins que garantie dans la région. D'une part, en effet, le désordre régional, consécutif à la panique de 1997-1998, a fragilisé à la fois les États et les institutions internationales et régionales ; d'autre part, les réticences passées – en particulier

---

8. L'*ASEAN way* caractérise le mode de décision consensuel propre à l'ASEAN. Par extension, on parle aussi d'*Asian way* à propos du nouveau dialogue régional.

9. En novembre 1999, la Chine avait refusé le document de travail proposé par l'ASEAN à l'initiative des Philippines, définissant un code de conduite régional en mer de Chine du Sud, mais s'était engagée à poursuivre le dialogue. Deux autres réunions se sont tenues, depuis, à Dalian (Chine) et à Hanoi (Vietnam).

10. Cette conférence s'est tenue à Tokyo les 27 et 28 avril 2000, à l'initiative japonaise.

chinoises – à basculer dans l’interdépendance économique trahissent la tentation de jouer encore, au XXI<sup>e</sup> siècle, le classique équilibre géopolitique des puissances, lourd de conflits potentiels. C’est pourquoi les signes contraires et, en particulier, l’instauration de réunions au sommet à trois entre la Chine, la Corée du Sud et le Japon<sup>11</sup> ont été perçus comme un engagement important et rassurant pour l’avenir, même si ces rencontres excluent en principe les sujets non économiques.

C’est aussi pour cette raison que certains pays voudraient évidemment aller plus vite et plus loin et, en particulier, au premier rang d’entre eux, Singapour, dont les autorités et les experts harangent aujourd’hui sans trop de détours leurs collègues de l’ASEAN à propos des risques d’inefficacité encourus par une organisation au fonctionnement trop flou. Et le Japon, qui s’interdit pourtant tout projet politique régional, est lui aussi convaincu de la nécessité d’une construction économique régionale beaucoup plus achevée. Ensemble, les deux pays ont d’ailleurs pris les devants en signant entre eux un accord bilatéral de libre-échange, étendu aux services, et qui constitue un véritable levier par rapport à leurs autres partenaires asiatiques<sup>12</sup>.

Globalement, l’intégration et l’interdépendance n’ont donc pas reculé en Asie depuis la crise de 1997 ; ils ont même progressé, en particulier dans les esprits, en rendant obsolètes les variantes trop velléitaires et pas assez contraignantes de l’*Asean way*. Les tenants américains d’une Asie-Pacifique assez indécise pour se laisser piloter de Washington prennent aujourd’hui la mesure de cette évolution, tel Fred Bergsten, ancien président du groupe des personnalités éminentes de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) : lui qui a consacré son énergie, lors de la crise financière de 1997-1998, à décrier toute solution proprement régionale à cette crise, encourage aujourd’hui fortement le régionalisme asiatique, appelant même à un « *Jean Monnet asiatique*<sup>13</sup> » !

---

11. Dont la première s’est tenue en marge de la conférence des chefs d’État de l’ASEAN + 3, à Manille le 27 novembre 1999.

12. Les négociations entre les deux pays devraient commencer début 2001 en vue d’un accord à la mi-2001. Voir « Singapore free trade ties must invigorate global economy », *Asahi Shimbun*, 6 octobre 2000.

13. Voir C. Fred Bergsten, « The New Asian Challenge », Working Paper, mars 2000, Institute for International Economics (IIE).

**La sécurité coopérative, soubassement indispensable ?**

Mais au-delà de cette référence à Jean Monnet, l'analogie historique avec l'Europe de l'après-guerre ne peut guère, à mon sens, s'appliquer à l'Asie. Car si le but des premières démarches européennes était de construire une intégration qui favoriserait la paix, cette dernière était déjà en germe dans les ruines de la Seconde Guerre mondiale. La crise financière asiatique, au contraire, a réveillé ici et là les démons de l'affrontement interne et de la guerre extérieure, en même temps qu'elle poussait à une meilleure coopération régionale.

L'étendue des mouvements sécessionnistes en Indonésie et l'effritement de l'autorité centrale sur les commandements militaires locaux sont un exemple de cette dialectique. Dans un registre voisin, la rapidité avec laquelle la crise des otages de Jolo a pris son essor trouve l'une de ses origines dans la division des pays de l'ASEAN : la Malaisie, tout comme de nombreux Indonésiens, fut partisane de la négociation à tout prix. Elle ne voulait sans doute pas aider sur ce terrain les Philippines, qui n'ont jamais abandonné leurs revendications territoriales sur le Sabah, voisin de Jolo ; Manille (avec l'allié américain) et Singapour, de leur côté, se déclarèrent favorables à une intervention rapide et musclée ; enfin, les Européens, avec de mauvaises mais compréhensibles raisons (payer pour extraire des otages médiatisés du guépier), firent pencher la balance en faveur de l'attente à tout prix. L'intervention militaire se décida ainsi de façon tardive et généralisée – l'Europe ne devant qu'à la chance et au courage de deux otages l'heur de ne pas les perdre dans la mêlée. Au passage, l'affaire de Jolo révéla une absence complète de coordination régionale, et même de volonté de parvenir à celle-ci.

Cet effritement de la sécurité à l'intérieur de l'ASEAN est peu de chose, cependant, devant deux menaces à long terme qui émergent aujourd'hui : le conflit Chine-Taiwan, d'une part, et la compétition nucléaire entre l'Inde, le Pakistan et la Chine, d'autre part.

La perspective d'un conflit militaire déclenché par la Chine pour la réunification de Taiwan ne peut, en effet, être totalement écartée, alors même que certains porte-parole chinois ne cessent d'en faire l'annonce. Et bien que les menaces brandies par Pékin soient sujettes à éclipses et décrédibilisées par la réalité militaire prévalant encore

dans le détroit de Formose, on ne peut méconnaître des réalités simples : tout l'effort d'armement chinois (achats en Russie de sous-marins de classe Kilo, de chasseurs Sukhoi et de plate-forme AWACS, missiles balistiques à carburant solide de courte ou moyenne portée) trouve son point d'application futur, précisément, dans ce détroit. Loin de reculer, donc, la clause d'emploi de la force se précise et se diversifie, attisée de surcroît par les conditions difficiles de l'alternance politique de Chen Shui-bian, à Taiwan. Qu'il existe à ce sujet, en Chine même, des opinions contrastées et des nuances d'expression n'a rien d'étonnant : mais l'accent mis sur cette diversité relève, aussi, d'une expression internationale qui vise à donner de Pékin une image médiatique rassurante, face au thème, souvent agité comme un chiffon rouge aux États-Unis ou au Japon, de la « menace chinoise ».

La seconde source d'inquiétude pour l'Asie, c'est la compétition nucléaire ravivée par l'Inde et le Pakistan. Leurs essais simultanés sont survenus en pleine période de négociation finale du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, et, quoique chaque acteur ait une logique de dissuasion à présenter pour sa défense, leurs actions contribuent à faire régresser l'Asie au niveau d'un concert régional de puissances. En effet, la dynamique nucléaire et balistique du sous-continent indien ne peut que rejaillir sur les intentions chinoises, elles-mêmes nourries par la volonté de renverser un jour l'équilibre stratégique dans le détroit de Taiwan.

Toutes ces tensions finissent par miner, aux yeux des gouvernements les plus hésitants de la région, l'évolution vers l'intégration régionale. Le Japon, qui s'est fait le champion de cette cause, se trouve particulièrement désavantagé sur le terrain de la sécurité régionale. Et ce sont les États-Unis qui récupèrent, pour un temps peut-être, mais à tous les niveaux, le rôle simultané d'arbitre régional et de champion des valeurs globales, comme l'illustrent à merveille les voyages récents de Madeleine Albright à Pyongyang et du président Clinton à Hanoi : en vain y chercherait-on la moindre allusion publique à une coopération régionale, Washington se posant, au contraire, à la fois en interlocuteur direct et en porte-parole global. Mais en bonne logique internationale, cet unilatéralisme américain devrait ressusciter des coalitions multipolaires : soit celle de la Chine, de la Russie et de leurs alliés

d'occasion pour contrecarrer les États-Unis, soit un effort d'entente plus politique du Japon, de l'ASEAN et des Européens pour élargir un dialogue trop exclusif.

Ce n'est donc pas l'intégration économique qui suffira à garantir une paix asiatique, même si l'essor des échanges croisés représente évidemment un puissant stimulant. À cet égard, les grandes et parfois moins grandes nations d'Asie se trouvent devant des choix concrets : ou bien accélérer la coopération mutuelle en recherchant la prévention des conflits et l'atténuation progressive des rivalités géopolitiques ; ou bien miser, de façon « néoréaliste », et sur fond de risque financier systémique pour la région, sur l'inéluctable accentuation des dérives de puissance. Les régimes communistes qui risquent leur propre survie sur le pari de l'ouverture et de l'intégration régionale, étant donnée l'incompatibilité de celles-ci avec leurs propres règles, se sentent particulièrement interpellés par ce choix. En effet, une Asie moins coopérative et plus en proie à des rivalités mutuelles est aussi une région où leur propre légitimité politique connaîtrait une moindre érosion. C'est pourquoi l'Administration Clinton, qui fit le choix politique, en fin de parcours, de s'adresser directement à la Corée du Nord et au Vietnam mais ne prit, au récent sommet de l'APEC, à Brunei<sup>14</sup>, aucune initiative à l'égard de ses alliés dans la région, accentue le risque de dislocation régionale.

Alors, *Pax americana* contre *Pax asiatica* ? Ce serait trop beau. Et il est peu concevable que la future Administration américaine, qui connaît ses propres difficultés politiques, puisse mener de front plusieurs grandes négociations internationales en Asie, par exemple dans la péninsule coréenne, dans le détroit de Formose ou dans le conflit opposant l'Inde et le Pakistan. Inversement, il est vrai, la présence américaine reste le gage essentiel de la stabilité asiatique – et tout effort pour exclure les États-Unis du règlement d'une crise majeure ou pour adopter un règlement dont leur retrait serait un élément ne peut être que contre-productif. Il n'en demeure pas moins que l'intervention et l'arbitrage américain, s'ils équilibrent les protagonistes des conflits régionaux et contiennent l'escalade de ceux-ci, ne sont pas en mesure d'imposer une solution durable. L'histoire enseigne

---

14. Les 16 et 17 novembre 2000.

que seules des initiatives régionales ou sous-régionales, complétées par les efforts de la communauté internationale, peuvent accomplir cette tâche, comme ce fut le cas, par exemple, du règlement du conflit cambodgien, entre 1987 et 1991. C'est donc l'évolution de la détente entre anciens adversaires asiatiques qu'il faut aujourd'hui surveiller de près, si l'on veut assister à un rebond plus général de la coopération régionale.