



La Communauté de sécurité de l'ASEAN : progrès et obstacles

Sophie Boisseau du Rocher

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2017/2 Été , PAGES 39 À 52

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365676830

DOI 10.3917/pe.172.0039

Date de mise en ligne : 12/06/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-2-page-39?lang=fr>



CAIRN · INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La Communauté de sécurité de l'ASEAN : progrès et obstacles

Par **Sophie Boisseau du Rocher**

Sophie Boisseau du Rocher est chercheur associé au Centre Asie de l'Ifri.

L'ASEAN entend traiter ses problèmes de sécurité de manière inclusive et souple. Elle a mis en place en 2003 une Communauté de sécurité, depuis dotée de multiples institutions et coopérations. Les coopérations entre États membres se développent, mais les structures multilatérales restent pour l'essentiel un trompe-l'œil. Et il n'est pas sûr que les formules souples qui restent la règle puissent être efficaces en un temps de recomposition géopolitique et d'affirmation de la force de Pékin.

politique étrangère

Voici cinquante ans, l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) et ses pays fondateurs ont refusé d'institutionnaliser une coopération de sécurité. Il s'agissait, en pleine guerre froide, de ne pas apparaître comme la nouvelle Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE) ou une quelconque autre alliance militaire clivante¹, et de mettre l'accent sur une logique inclusive et une approche « globale » de la sécurité (*comprehensive security*), concept qui rappelle l'indissolubilité des paramètres économiques, politiques et sécuritaires. La Déclaration de Bangkok du 8 août 1967 écarte les questions militaires. Créée pour promouvoir « la paix et la stabilité » en Asie du Sud-Est, l'Association n'y a placé qu'implicitement sa perception de la sécurité régionale au cœur de son propos. Et même si les questions de défense sont évoquées aux réunions ASEAN, la coopération militaire a été longtemps traitée au niveau bi- ou trilatéral. En ce sens, l'ASEAN a établi un « régime de sécurité² », voire un « partenariat de sécurité régionale³ », plus qu'une communauté de sécurité.

1. L'occasion aurait été trop facile pour les pays communistes voisins de dénigrer une « alliance militaire impérialiste ». Les membres fondateurs ont ainsi validé l'idée que la meilleure stratégie pour assurer la sécurité était de ne pas traiter directement de sécurité. Cette approche « biaisée » reste opérationnelle aujourd'hui et explique le positionnement ambigu de l'Association sur ces questions.

2. R. Sukma, « The Future of ASEAN: Towards a Security Community », intervention au séminaire « ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation », New York, juin 2003, disponible sur : <<http://fadhorrohman.blogspot.fr>>.

3. A. Pennisi di Floristella, *The ASEAN Regional Security Partnership: Strengths and Limits of a Cooperative System*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.

Événement majeur, qui déclenche un passage à l'acte public : l'attentat de Bali du 12 octobre 2002, affirme une menace terroriste transnationale. Avec d'autres défis réactivés après la crise économique de 1997 (piraterie, trafics transnationaux...), il justifie en octobre 2003 (9^e sommet ASEAN à Bali) l'engagement de former une Communauté de sécurité.

Pour de multiples raisons, d'ordre interne comme régional, la pertinence de la coopération sécuritaire est aujourd'hui au cœur des réajustements engagés par l'Association. Qu'il s'agisse des défis internes, régionaux ou

L'incertitude américaine et le poids de Pékin

systemiques, les menaces concrètes interrogent la vulnérabilité des États membres, de la région et de son ordre et architecture sécuritaires. La montée en puissance chinoise, le dossier sensible de la mer de Chine méridionale, la distanciation avec l'allié américain et les incertitudes introduites par la présidence Trump participent notamment d'une recomposition structurelle des paramètres sécuritaires sur laquelle l'ASEAN a peu d'emprise.

La Communauté de sécurité en cours d'élaboration pourrait donc s'avérer fragile et non résiliente face à ce nouveau type de menaces. L'Association s'est avérée d'une grande utilité pour établir un cadre de confiance et fixer les principes d'une coopération de défense qui s'intensifie. Mais les principes qui ont jusqu'ici fonctionné pourraient se révéler inadaptés pour répondre aux enjeux à venir et à la nouvelle configuration des forces.

Les principes d'une coopération de sécurité

Pour mesurer l'impact de l'ASEAN sur les configurations de sécurité, il suffit de rappeler l'état conflictuel de la région avant sa création. Turbulences post-indépendances et logiques de « confrontation » (*Konfrontasi*, du nom du conflit de 1963 entre la Malaisie, les Philippines et l'Indonésie), ou de méfiance (à propos de Singapour ou des pays communistes dans la péninsule) affaiblissaient les constructions stato-nationales et freinaient le développement économique. Pressions et ingérences extérieures étaient accusées d'introduire des germes conflictuels et d'imposer les diktats d'un système international perçu comme prédateur. L'Association, en rapprochant ses membres dans une communauté de sécurité symbolique – étape préliminaire à la stabilité – leur a permis de tirer profit avec pragmatisme et souplesse du système international⁴.

4. P. Koon Heng, «The "ASEAN Way" and Regional Security Cooperation in the South China Sea», European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2014, disponible sur : <<http://cadmus.eui.eu>>.

Il s'agissait, pour Thanat Khoman alors ministre des Affaires étrangères de la Thaïlande, de retrouver « la fierté et la dignité de l'Asie ».

Partant d'un vide complet, l'ASEAN sert d'abord d'espace de discussion et d'émission de principes pour construire une coopération sécuritaire « à sa façon » (*ASEAN way*).

Premier principe : l'indépendance de l'Asie du Sud-Est. Énoncé dès novembre 1971 à Kuala Lumpur avec la proposition de ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality* – Zone de paix, de liberté et de neutralité), il peut surprendre quand on connaît le contexte agité de la guerre froide dans cette région du monde, l'impact de la décision du Premier ministre britannique Harold Wilson de retirer les forces anglaises « à l'est de Suez » en 1968, et la doctrine de Guam du président Nixon en 1969. Dans ce contexte bouleversé, les États membres entendent rappeler qu'ils ne sont pas des pions manipulés par les puissances, mais que, attachés aux principes d'équidistance, de coexistence pacifique et de neutralité, ils entendent se tenir à l'écart des rivalités extérieures pour ne pas être entraînés dans des logiques d'affrontement les dépassant. La déclaration de ZOPFAN, exercice « d'ambiguïté créatrice » pour Michael Leifer⁵, substituait à la protection extérieure la gestion de l'ordre régional par les États eux-mêmes, et assurait que nulle puissance extérieure ne profiterait du « vide » ainsi créé. Dans cette même logique, l'ASEAN voit comme provisoires les bases militaires étrangères dans la région (idée réitérée en 1995 avec la déclaration sur l'Asie du Sud-Est exempte d'armes nucléaires).

Une approche spécifiquement asiatique de la coopération régionale

Le concept de ZOPFAN s'appuie sur une approche asiatique de la coopération régionale : être en bons termes avec ses voisins et ne pas négliger ses ennemis. Est-il encore applicable aujourd'hui ? L'Asie du Sud-Est constitue sans conteste un terrain privilégié de la rivalité et du « grand jeu » sino-américain, comme elle fut pendant la guerre froide le terrain de la rivalité américano-soviétique. Mais la donne est cette fois différente. La Chine est la grande voisine, qui a mis en place une stratégie « totale » intégrant des rapprochements économiques et financiers, politiques, diplomatiques et sécuritaires, qui contraignent beaucoup plus les acteurs⁶ et réduisent leur marge de manœuvre. Rien n'indique à ce stade que

5. M. Leifer, *ASEAN and the Security of Southeast Asia*, Londres, Routledge, 1989, p. 58.

6. S. Boisseau du Rocher, « Chine/ASEAN : une diplomatie tous azimuts rondement menée », *Asie.Visions*, n° 67, Ifri, février 2014, disponible sur : <www.ifri.org>.

l'ASEAN préservera son autonomie décisionnelle à l'égard de partenaires influents sur lesquels elle n'a aucun contrôle. C'est tout l'enjeu du processus en cours⁷.

Deuxième principe fondateur : la non-ingérence dans les affaires intérieures des États membres. Énoncé dans le Traité d'amitié et de coopération (TAC) en février 1976, il doit être replacé dans son contexte, avec la généralisation du fait autoritaire dans les États membres, et la prise de pouvoir par les communistes au Laos, au Cambodge et au Vietnam au printemps 1975. La non-ingérence constitue pour l'ASEAN le meilleur moyen de prévenir les conflits⁸, et donc d'assurer la paix régionale par une « diplomatie de bon voisinage » contenant à un niveau gérable inimitiés et défiances mutuelles⁹. En matière de diplomatie sécuritaire, l'Association n'utilise pas d'arguments idéologiques, et sa diplomatie pourrait être qualifiée d'« oblique », tant elle renâcle à adopter une position frontale d'opposition.

Troisième principe rappelé par le TAC : le respect des frontières et de l'intégrité territoriale. La menace d'un possible effet domino hante les esprits, notamment en Thaïlande, zone de front mitoyenne du Cambodge. Ce principe implique une résolution pacifique des différends et le renoncement au recours à la force, également préconisés par le TAC. Sa particularité est de mettre en œuvre un code de conduite, avec une structure légère : la mise en place d'un Haut Conseil à niveau ministériel, susceptible d'intervenir *ad hoc* pour la résolution des crises et le règlement pacifique des différends¹⁰.

Dernier principe : le principe « démocratique », introduit au 9^e sommet de Bali en 2003, avec le Bali Concord II. L'objectif est de transformer l'ASEAN en une communauté de sécurité à l'horizon 2020, pour « vivre en paix dans un environnement harmonieux et démocratique ». Il s'agit là des effets de la crise de 1997¹¹, des attentats de 2001 aux États-

7. C. Misalucha-Willoughby, *Can the ASEAN-China Strategic Partnership Change the Game in Security Cooperation?*, Asia society, 2016 et C. Thayer « China's "New Security Concept" and Southeast Asia », in D. Lovell (dir.), *Asia-Pacific Security: Policy Challenges*, Canberra, Australian National University Press, 2013, p. 89-107.

8. K. Askandar, J. Bercovitch et M. Oishi, « The ASEAN Way of Conflict Management: Old Patterns and New Trends », *Asian Journal of Political Science*, vol. 10, n° 2, 2002.

9. A. Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, Redwood City, Stanford University Press, 2009.

10. R. Amer, « The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Conflict Management Approach Revisited: Will the Charter Reinforce ASEAN's Role? », *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, n° 2, 2009.

11. La crise financière et économique s'est transformée en crise politique et sécuritaire. S. Boisseau du Rocher, « La sécurité de l'Asie du Sud-Est à l'épreuve de la crise économique » in F. Godement (dir.), *Chine, Japon, ASEAN : compétition stratégique ou coopération ?*, Paris, Ifri/La Documentation française, 1999, p. 11-63.

Unis et de ceux d'octobre 2002 à Bali¹², qui replacent le développement sociétal (économique et politique) au cœur des politiques sécuritaires¹³. La charte de l'ASEAN le rappellera en décembre 2007. À la manière ASEAN, cette communauté est volontaire, non contraignante et graduelle. Mais une coopération sécuritaire peut-elle supporter un engagement non contraignant ?

Renforcer la coopération sécuritaire

Sur la base de ces principes, la coopération de sécurité va se renforcer de manière incrémentale pour aboutir aujourd'hui à une véritable « toile d'araignée de défense ». En tant qu'institution, l'ASEAN promeut deux axes stratégiques : un affichage pacifique accommodant, qui a toujours été le sien, à travers la mise en place d'espaces de discussion ; puis un renforcement de la coopération « fonctionnelle » sur le terrain, où les intérêts concrets (défense et sécurité des territoires) l'emportent sur les facteurs idéologiques.

Sont ainsi promus des dialogues sécuritaires multilatéraux où l'ASEAN excelle à faire valoir sa « centralité » et sa capacité de transformation. Face aux grandes puissances et à leurs capacités militaires, l'Association ne dispose que d'une capacité d'influence pour réunir, fixer l'agenda, infléchir les orientations¹⁴ : c'est bien cette fonction d'interface constructive que la Chine a mise en valeur, pour y modifier progressivement les perceptions et faire prévaloir ses propres vues.

En 1994, l'ASEAN réussit un coup de maître en lançant le Forum régional ASEAN (ARF). Il constitue encore à ce jour le seul forum traitant des questions de sécurité en Asie orientale. Et l'on y retrouve, transformés mais de même essence, les principes qui fondent la diplomatie sécuritaire de l'Association. L'ARF, en effet, ne se limite pas aux questions militaires, mais valorise par effet induit les négociations, les mesures de confiance et la diplomatie préventive (d'où la présence des ministres des Affaires étrangères et non de la Défense). La participation de la Chine, aux côtés des États-Unis, constitue l'une des réussites de cette stratégie souple, inclusive et conciliante. En 2017, le Forum comprend 27 membres et fonctionne autour d'un double dispositif : la diplomatie officielle (*Track 1*),

12. L'attentat du 12 octobre 2002 a provoqué la mort de 202 personnes. En réaction, le *Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters* est signé en 2006, ainsi qu'une convention ASEAN sur le contre-terrorisme en 2007. Mais les méthodes terroristes évoluent plus vite que la coopération ASEAN.

13. D. Martin Jones, « Security and Democracy: The ASEAN Charter and the Dilemmas of Regionalism in South-East Asia », *International Affairs*, vol. 84, n° 4, p. 735-756.

14. E. Goh, « ASEAN-Led Multilateralism and Regional Order: The Great Power Bargain Deficit », *The ASEAN Forum*, mai 2014, disponible sur : <www.theaseanforum.org>.

dont les réunions se tiennent après les réunions ministérielles de l'ASEAN et toujours dans une capitale ASEAN ; et la diplomatie officielle (*Track 2*). Si l'efficacité diplomatique du Forum est reconnue, son utilité militaire reste toutefois à prouver : l'ARF ne dispose d'aucun moyen d'intervention ni de rétorsion, et n'a pas de structure permanente. Les participants occidentaux ont souvent le sentiment de piétiner et s'impatientent. Les Américains ont longtemps préconisé une architecture de sécurité plus conventionnelle et hiérarchique.

Au sein même de l'Association, ce type de dialogues se multiplie. Depuis 2003, les commandants des Forces armées de l'ASEAN (ACDFIM) se réunissent annuellement pour une conférence informelle ; forum regroupant les hauts fonctionnaires de la Défense, l'ACDFIM sert de « centre de liaison et de coordination des activités militaires conjointes¹⁵ ». Les réunions des ministres de la Défense (*ASEAN Defence Ministerial Meeting – ADMM*) sont instaurées à Kuala Lumpur en mai 2006 et doublées, à compter de 2009, par une Conférence des hauts officiels de la Défense des pays de l'ASEAN (ADSOM) (chefs d'État-major et/ou vice-ministres de la Défense). À partir de discussions assez formelles, les réunions se

Des accords de coopération tous azimuts

sont étoffées pour mettre sur la table des sujets plus sensibles, et une coopération fonctionnelle plus avancée, à commencer par les terrains de sécurité non traditionnels. Des groupes de travail d'experts (*Expert Working Groups*) ont précisément été instaurés à Hanoï en mai 2010 pour approfondir, entre autres, la coopération en matière de terrorisme, de sécurité maritime, de médecine militaire ou d'assistance humanitaire et d'aide aux victimes de catastrophe. En mai 2010, il est également décidé que les réunions ADMM seraient suivies des réunions ADMM+ avec huit partenaires de dialogue¹⁶. Enfin, depuis 2010 se tient une réunion informelle sur les opérations militaires (AMOIM), dont le but est de renforcer la coopération de terrain. Le Forum maritime ASEAN est institué en 2009 pour valoriser le rôle directeur de l'ASEAN dans la coopération maritime et garantir la liberté et la sécurité de la navigation en mer orientale ; l'IFC (*Information Fusion Center*) est créé la même année¹⁷.

15. « Joint Declaration of the ASEAN Defense Ministers on Strengthening Defense Cooperation of ASEAN in the Global Community to Face New Challenges », mai 2011, disponible sur : <www.aseansec.org>.

16. L'Australie, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Fédération de Russie et les États-Unis.

17. Avec pour objectif de devenir le centre régional de référence en Asie du Sud-Est en matière de sécurité maritime. Basé à Singapour, il rassemble aujourd'hui l'ensemble des pays de la zone, via des échanges avec plus de 30 pays dans le monde. Au-delà de l'échange quotidien d'informations et de l'élaboration d'une situation tactique quotidienne, l'IFC effectue aussi un travail de recherche, de vérification et d'analyse des événements.

Deuxième axe : le renforcement de la coopération fonctionnelle sous étiquette ASEAN. Cette coopération a connu un approfondissement certain depuis le début des années 2000, du fait de la recrudescence de la piraterie après la crise de 1997, et de la montée des radicalismes que signe l'attentat de Bali. Au nom de la « sécurité globale », l'importance accrue des menaces non traditionnelles (piraterie, surveillance des détroits, terrorisme, désastres écologiques après le tsunami en 2004, trafics en tous genres) a généré une coordination qui s'est, au fil des ans et des résultats, transformée en coopération. Même si l'ASEAN ne s'engage que pour encadrer une coopération fonctionnelle de terrain, sans aller plus loin sur le plan opérationnel, le fait que les États membres recourent à son enseignement constitue une évolution nouvelle.

Décidée en 2002 dans la foulée de l'attentat de Bali, la réunion informelle du renseignement militaire AMIIM (*ASEAN Military Intelligence Informal Meeting*) se tient désormais tous les ans pour la mise en place d'une plate-forme régionale ; un *Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters* est signé en 2006, ainsi qu'une convention ASEAN sur le contre-terrorisme en 2007. En janvier 2010, un secrétariat des polices de l'ASEAN (ASEANPOL) est établi, et en septembre la première réunion des chefs des agences de sécurité de l'ASEAN (MACOSA) se tient à Hanoï. À l'issue de la dixième rencontre des ministres de la Défense ASEAN en mai 2016 à Vientiane, une déclaration commune entérine l'approfondissement de la coopération en matière de lutte antiterroriste et de cybersécurité.

Après l'expérience du tsunami, un accord ASEAN sur la gestion des catastrophes naturelles (*Agreement on Disaster Management and Emergency – AADMER*) est signé en juillet 2005, pour « mobiliser, en cas de crise, les moyens que chacun accepterait de mettre à la disposition de ses voisins, sur une base volontaire ». Le Bali Concord de 2003 prévoit que la Communauté de sécurité ASEAN peut édicter des normes et engager des forces dans des opérations de maintien de la paix : la participation réussie de l'ASEAN à la mission de surveillance à Aceh en 2004 – auprès de l'Union européenne, l'ASEAN ayant envoyé des observateurs – a établi un cadre plus précis pour ce type d'opérations. En 2011, un *Concept Paper* évoque la création d'un réseau de centres de maintien de la paix de l'ASEAN, pour faciliter la coopération entre États membres, *via* la planification, l'entraînement et le retour d'expérience.

Ce même *Concept Paper* a permis de lancer deux nouvelles initiatives sur l'établissement d'une collaboration dans l'industrie de défense (*ASEAN Defence Industry Collaboration – ADIC*). Les ministres se sont déclarés prêts à travailler ensemble au développement d'une industrie régionale

de défense, incluant le partage de technologies et le possible développement de missiles. Selon le ministre de la Défense malaisien Ahmad Zahid Hamidi, ces initiatives réduiraient de moitié les importations d'armement¹⁸. Aujourd'hui, les dépenses des pays de l'Association s'élèvent à près de 40 milliards de dollars¹⁹. Certains pays comme Singapour, la Malaisie ou l'Indonésie possèdent déjà une industrie de défense dynamique et spécialisée : systèmes radars (Indonésie et Malaisie), sous-marins (Singapour), bateaux de combat (Malaisie et Singapour).

En 2013, la 7^e rencontre ADMM a adopté trois documents importants :

- la création d'un programme d'échange en matière de défense,
- un cadre d'assistance logistique,
- la création d'un groupe d'experts de la Conférence élargie des ministres de la Défense en matière d'aide humanitaire, concernant les conséquences des engins explosifs légués par la guerre.

L'initiative ADIP (*ASEAN Defense Interaction Programme*) vise à renforcer l'unité et l'identité entre les organes de défense de l'ASEAN ; la première réunion s'est tenue en mars 2014 au Brunei et a rassemblé plus de 20 hauts fonctionnaires de défense.

Depuis la 8^e réunion des ministres de la Défense à Naypyidaw les 20 et 21 mai 2014, l'établissement d'une ligne de communication directe (« téléphone rouge » de la défense) est évoqué, pour que les ministres de la Défense puissent communiquer et décider dans des situations de crise ou d'urgence, notamment en matière de sécurité maritime. Cette initiative est doublée au sommet de Vientiane de septembre 2016 avec la signature de la déclaration commune « Une ASEAN, une réponse », qui préconise la mise en place de réponses rapides et appropriées en cas de catastrophes.

Obstacles et limites

Cette longue liste ne doit pas tromper. « Le foisonnement est-il de bon aloi ? » s'interrogent certains experts, soupçonnant que l'activisme cache l'échec de la coopération. Alors que la hausse des dépenses militaires est générale ces dix dernières années, nombre des initiatives citées ne sont pas financées. Quand les programmes avancent (voir la lutte contre la piraterie), des partenaires extérieurs (États-Unis, Japon, Australie) contribuent largement à leur financement, voire à leur supervision. C'est plus

18. « Defense Industry Hitting the Target », *The World Folio*, disponible sur : <www.theworldfolio.com>.

19. Chiffres issus du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), disponibles sur : <www.sipri.org>.

«l'esprit de l'ASEAN» qui est convoqué par petites touches que les institutions qui sont sollicitées et mobilisées. L'objectif est d'éviter que le problème ne dégénère, pas de le régler²⁰.

Aucun des mécanismes mis en place n'a de force contraignante ; le Haut Conseil, par exemple, n'a jamais été constitué, et les méthodes moins formelles de négociation et de résolution des conflits ont continué à être privilégiées par les États membres. Même sort pour la troïka ASEAN, instituée en 2000 comme mécanisme de prévention des conflits, et jamais invoquée. En 2011, la Thaïlande a refusé la proposition indonésienne d'envoyer du personnel militaire pour observer le cessez-le-feu dans le conflit qui l'oppose au Cambodge. Les réticences basées sur la souveraineté n'ont pas disparu : même en matière de catastrophes naturelles, les États restent très prudents sur l'accueil de soldats des pays voisins. Il a fallu la force destructrice du typhon Haiyan pour qu'un début de coopération se manifeste, et encore plus avec la mise à disposition d'aéronefs (C-130 et CN235) qu'avec le déploiement de soldats²¹. Quand une initiative concrète est mise en œuvre – les missions Eye in the Sky par exemple, qui rassemblent des patrouilles aériennes malaisiennes, singapouriennes et indonésiennes depuis 2004, et thaïlandaises depuis 2008 –, elle ne l'est pas dans le cadre de l'ASEAN mais sur une base interétatique²². La règle est toujours l'absence de procédures communes (*Standard Operating Procedures* – SOP), l'absence de plate-forme commune, le peu de matériels compatibles, l'insuffisance des exercices communs. L'ASEAN doit travailler à la mise en place d'un système militaire standardisé, intégré et plus interconnecté, ainsi qu'à la mise en place de plates-formes opérationnelles communes.

L'ASEAN et la mer de Chine du Sud

La mer de Chine du Sud constitue sans aucun doute l'épreuve du feu de la relation Chine/ASEAN, un test de puissance pour Pékin et,

20. D. Jones et M. Smith, « Making Process, not Progress; ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order », *International Security*, vol. 32, n° 1, 2007, p. 148.

21. En dépit du fait que, quelques semaines avant le cyclone, le Centre de coordination ASEAN pour l'assistance humanitaire et la gestion de désastres (Centre AHA) avait organisé des exercices de simulation (ARDEX 13).

22. Les forces aériennes thaïlandaises et singapouriennes s'entraînent aux Philippines (les forces singapouriennes s'entraînent aussi à Brunei) ; la Malaisie et les Philippines ont un accord de coopération bilatéral de défense (exercices communs, échanges d'informations, utilisation des facilités pour la maintenance) et renforcent leur coopération maritime ; les Philippines et l'Indonésie ont récemment renforcé leur coopération maritime (patrouilles *hot pursuit* menées par la marine indonésienne dans les eaux territoriales philippines) ; Singapour a des liens avec l'Indonésie (exercices navals communs dans les eaux indonésiennes et exercices aériens à Sumatra) ; la Malaisie et Singapour développent une coopération militaire qui inclut des exercices communs (notamment système de défense aérien intégré), des exercices aériens entre la Malaisie et la Thaïlande, des patrouilles maritimes communes ; la Malaisie et l'Indonésie ont une coopération militaire étroite (exercices, échanges et visites au plus haut niveau)...

potentiellement, un aveu de faiblesse pour l'ASEAN. À moins que... Car si la mer de Chine du Sud constitue le terrain parfait pour révéler les asymétries de puissance (et les dépendances) qui affectent l'ASEAN, ainsi que les divisions entre les membres, ce dossier constitue aussi un terrain parfait pour révéler les spécificités et bénéfices de l'*ASEAN way*.

Après avoir publié, à l'issue de son 20^e sommet à Manille en juillet 1992, une déclaration conjointe sur la mer de Chine du Sud, appelant les participants à établir et à respecter un code de bonne conduite, l'ASEAN s'est attelée à la Déclaration d'un code de conduite, adopté en novembre 2002. Succès mitigé – aucune des parties prenantes n'est contrainte par quoi que ce soit –, mais qui a le mérite de maintenir ouvertes les discussions entre les protagonistes, et de réaffirmer le besoin de traiter les différends « de manière constructive ». Des groupes de travail sont mis en place, et des déclarations régulièrement faites. Sur le fond toutefois, la Chine progresse dans la militarisation de cet espace maritime, ne laissant à l'ASEAN que l'option du fait accompli. Pour ne pas envenimer les tensions, et alors que les États-Unis n'ont pas réagi à la prise par les Chinois en 2012 du récif de Scarborough (îlot revendiqué par Manille), l'ASEAN n'a d'autre option que d'avaliser les dynamiques chinoises, voire d'en profiter. Le secrétaire général n'a aucune marge de manœuvre. D'une part parce qu'en l'absence d'un potentiel militaire suffisant, une démarche de l'un ou l'autre membre ne serait crédible qu'avec l'aide de Washington – ce qui serait contraire à la stratégie de *balancing* et susciterait la résistance de certains membres qui n'hésiteraient pas à remettre en cause leur adhésion et hypothéqueraient l'avenir régional. D'autre part, l'Association n'entend pas être manipulée par l'un ou l'autre camp, ou par un ou plusieurs membres. Enfin, parce qu'elle n'a rien à dire sur le plan juridique. Pour ne pas lui faire perdre la face, et parce que cela ne lui coûte rien, la Chine insistera sur la centralité de l'ASEAN dans la construction d'une nouvelle communauté de sécurité régionale.

Ce compromis implicite se lit à partir de septembre 2013, quand reprennent les discussions à propos du code de conduite : il s'agit de cimenter la confiance sur des « bases historiques » et des « valeurs communes », de forger un nouvel espace de prospérité et de sécurité. Les discussions traînent, mais nul ne doute qu'elles aboutiront quand la Chine, qui aura cédé sur quelques points périphériques pour montrer sa bonne volonté à l'égard de l'ASEAN, sera sûre que les États-Unis ne seront plus le problème et aura convaincu qu'un système d'alliances autour de sa puissance est le meilleur choix pour l'avenir de l'Association.

Plusieurs questions sensibles se posent. D'abord celle de l'adéquation entre l'*ASEAN way* et les impératifs de défense : le terme de

strategic avoidance (éviterment stratégique) a souvent été employé à propos de l'ASEAN. Seconde question sensible : la couverture ASEAN de cette coopération. Pour des raisons qui tiennent à la préservation des souverainetés, il n'y a toujours pas de Commission de défense dans l'Association. Comment évoquer une coopération de défense sans mettre en place des procédures communes ? Comment s'engager sans mécanisme automatique et contraignant ? L'ASEAN promeut une coopération de défense pour les « opérations militaires autres que la guerre ». Autre question, dérivée : les concepts de non-ingérence, de respect des sensibilités nationales, ou de patience, fonctionnent (imparfaitement) au niveau régional ; mais sont-ils appropriés dans un contexte de crise, et pour parler avec une puissance comme la Chine ? Traiter ces questions donnerait à l'ASEAN une plus grande pertinence ; mais il n'est pas sûr que ses États membres veuillent lui accorder ce pouvoir.

L'ASEAN de la sécurité et les nouveaux défis

L'impulsion sera-t-elle donnée par un nouveau contexte sécuritaire ? Quelle est aujourd'hui la perception ASEAN du bouleversement stratégique en cours ? Quelle réponse pourrait-elle lui apporter ? Comme de coutume, les pays de l'ASEAN (qui ne partagent sur le sujet ni une perception identique des enjeux, ni les mêmes intérêts) laissent aux partenaires extérieurs le soin d'infléchir les orientations, et pratiquent un « *hedging* stratégique ».

L'environnement international et les jeux et rivalités de puissance constituent aujourd'hui un défi majeur et complexe pour l'ASEAN et modifient profondément la réalité géostratégique de l'Asie du Sud-Est. Le questionnement structurel porte sur la valeur concrète, réaliste, de l'alliance américaine, alors qu'aucun des pays concernés n'a été vraiment convaincu par le « pivot » du président Obama. Le doute porte à la fois sur l'engagement réel des États-Unis (lors des incidents mûrement provoqués par les Chinois, Washington s'en est tenu aux menaces verbales), et plus fondamentalement sur la pertinence d'un discours sécuritaire focalisé sur une posture de défense confrontationnelle réactive, qui ne correspond ni aux principes ni à la culture stratégique de l'ASEAN. L'arrivée au pouvoir de Donald Trump, qui a déclaré les stricts intérêts américains prioritaires, pourrait signifier un recalibrage assumé de la posture américaine dans la région, et la fin officielle de la politique de rééquilibrage. S'il est encore trop tôt pour se prononcer sur la politique asiatique de l'administration républicaine, l'élection américaine annonce de nouvelles incertitudes pour l'Asie du Sud-Est. Ces tensions pourraient s'exprimer d'abord sur les espaces maritimes, couloirs de navigation, voies d'approvisionnement et gisements de ressources naturelles (halieutiques, minérales et énergétiques).

Face aux incertitudes du système d'alliance américain, les propositions de Pékin, anciennes, répétées et ajustées, « d'espace de paix et de prospérité », ainsi que la densification des interactions de défense²³, finissent par produire une évolution tangible des pensées stratégiques. Ce qui ressort distinctement des débats en cours est que les stratégies suivies jusqu'à présent n'ont pas permis de débloquent l'abcès sécuritaire de la mer de Chine méridionale, et plus généralement la relation à une Chine militairement décomplexée. Alors que Pékin poursuit son occupation de l'espace maritime en mer de Chine méridionale, et que les États-Unis s'interrogent sur la réorganisation de leur dispositif militaire, les pays d'Asie du Sud-Est parties au différend sont pris en tenaille.

Le dilemme des alliances de sécurité est aujourd'hui une réalité à laquelle les pays d'Asie du Sud-Est doivent apporter des réponses concrètes. En outre, des acteurs périphériques comme le Japon, la Russie, l'Inde ou l'Australie, s'insèrent plus activement dans ces nouvelles multipolarités stratégiques. Sont de plus en plus évoquées des solutions complémentaires, qui présenteraient l'intérêt, par leur aspect fonctionnel, de rétablir un dialogue constructif pour atténuer l'inégalité des rapports de force, négocier l'asymétrie, voire contourner la prédominance (dans l'esprit du principe de la ZOPFAN). Cela correspond en partie au concept de *early harvest* (récolte immédiate) ou de *low-hanging fruits* (commencer par le plus facile) de la coopération qui est employé dans le cadre des négociations ASEAN-Chine sur le code de conduite depuis 2014, et mis en avant par l'ASEAN ; la Chine est pro-active dans ce type de coopération. Le renforcement de la coopération militaire avec Pékin constitue une autre solution, qui prend forme. Enfin, troisième option (aucune n'étant exclusive), une architecture de sécurité régionale à laquelle Pékin a demandé aux pays de l'ASEAN de réfléchir lors du dernier forum de Xiangshan en octobre 2016. Cette nouvelle architecture de sécurité régionale devrait « tirer sa force d'une dynamique de développement commune et promouvoir un développement inclusif mutuellement bénéfique ». Elle permettrait donc de relier l'ensemble des projets lancés par Pékin ces dernières années, notamment la fameuse Route de la soie dont les pays d'Asie du Sud-Est seraient les premiers bénéficiaires. Si cette proposition paraît pour le moment intégrer les spécificités de chacun des partenaires (l'ASEAN et l'*ASEAN way* sont régulièrement cités dans les discours chinois), et si le partage d'idées souhaité par Pékin se veut « ouvert et créatif », il ne fait

23. La mise en place de mécanismes de coopération avec Pékin dans la lutte contre la piraterie, contre le terrorisme et les trafics illicites, la conduite conjointe d'opérations de *Search and Rescue* et les activités communes de protection de l'environnement marin sont vues comme des formes de coopération concrètes contribuant au renforcement de la confiance mutuelle.

pas de doute que cette nouvelle architecture de sécurité répond d'abord aux priorités de la politique étrangère et de sécurité chinoise. *Quid* alors de l'autonomie sécuritaire prônée par l'ASEAN ?

La Communauté de défense ASEAN, troisième pilier de la Communauté ASEAN, avance, mais la progression est lente, du fait des réticences à déléguer au niveau régional la moindre parcelle de la souveraineté régaliennne. Elle ne paraît pas assez forte pour faire face aux nouveaux défis sécuritaires.

À ce stade, l'ASEAN doit apporter une réponse à deux questions fondamentales. La communauté de défense de l'ASEAN peut-elle se construire en dehors du cadre APSC (*ASEAN Political-Security Community*) ? L'ASEAN est-elle le meilleur cadre pour construire cette communauté de sécurité ? D'autre part, les schémas de dépendance vis-à-vis des dynamiques chinoises ne contredisent-ils pas l'essence même de l'*ASEAN way* et les principes de l'Association ? Mais les logiques d'intérêts sont si puissantes qu'elles pourraient avoir raison sur le fond – tous s'accordant à maintenir la forme – de l'originalité et de la résilience de l'ASEAN.



Mots clés

ASEAN
Asie du Sud-Est
États-Unis
Chine

