

20 février 2008

La Sécurité collective en Asie

*Réseau Asie - III^e Congrès
26-27-28 septembre 2007
Maison de la Chimie (Paris)*

Loïc Frouart



Centre Asie Ifri



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 978-2-86592-250-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00
Fax : 33 (0)1 40 61 60 60
Courriel : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21
1000 - Bruxelles, Belgique
Tél. : 00 + (32) 2 238 51 10
Fax : 00 + (32) 2 238 51 15
Courriel : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : www.ifri.org

LA SÉCURITÉ COLLECTIVE EN ASIE

Colonel Loïc Frouart

Depuis plusieurs années, les nations asiatiques réfléchissent à un système de sécurité collective considéré comme la réponse appropriée aux nombreuses problématiques régionales de sécurité. Mais la prise en compte des spécificités politiques, culturelles et historiques de la région rendent dans le même temps impossible toute copie de modèles occidentaux.

Ce double constat du besoin et de l'impossibilité est à la fois à l'origine et à la conclusion de nombre de séminaires et colloques qui se déroulent en Asie chaque année et qui au final profite à la dynamique multilatérale. Ce phénomène est renforcé par des initiatives qui montrent que par besoin ou par opportunisme, les Nations semblent se convertir peu à peu au multilatéralisme, ce type de comportement étant largement illustré par l'attitude de la Chine qui s'investit plus que jamais depuis plusieurs années dans les mécanismes multilatéraux, fut-ce pour les manipuler à son avantage.

On notera que les attaques du 11 septembre et la grande cause de la lutte contre le terrorisme ont beaucoup fait pour cette évolution, le terrorisme devenant le fléau à éradiquer par une communauté internationale censée s'unir contre un seul adversaire commun. S'agissant de la Chine, elle trouve là un ennemi commun susceptible de relativiser la théorie de la menace chinoise.

Enfin, la crise nord-coréenne vient de redonner du sens et du concret à la réflexion sur la sécurité collective en faisant émerger les pourparlers à 6 comme une esquisse possible d'architecture de sécurité collective en Asie du Nord-Est si tant est que le groupe de travail sur la paix dans la région institué par l'accord du 13 février dernier débouche à terme sur la résolution de la guerre de Corée, préalable à tout mécanisme de sécurité collective viable.

Les progrès réalisés par l'ASEAN ou l'OCS tendent à montrer que les États asiatiques semblent motivés pour dépasser les freins au multilatéralisme et à l'intégration en Asie, cela étant, la priorité est encore donnée à l'économie et le chemin reste encore long avant que l'on voit poindre une "Organisation de Sécurité et de Coopération" aux caractéristiques asiatiques.

Après avoir mis en lumière les facteurs qui militent pour la mise en place d'une ou de plusieurs architectures de sécurité collective en Asie, nous verrons que les freins et les réticences au multilatéralisme restent forts. Ceux-ci incitent à évaluer à leur juste mesure les progrès réalisés ces dernières années en la matière.

Le colonel Loïc Frouart est chef du bureau Asie à la Délégation aux Affaires stratégiques du ministère français de la Défense.

Une région sensible, percluse de contentieux profonds et démunie de mécanisme de prévention et de gestion de crises

L'Asie reste caractérisée par une forte militarisation et de nombreux contentieux bilatéraux profonds : plus de 10 millions d'hommes servent dans les armées de la région, parmi les puissances en présence, on compte quatre puissances nucléaires avérées ou supposée, les budgets de la défense ont augmenté d'environ 40 % depuis 1985 et on recense plus de 20 contentieux territoriaux.

Pourtant, en dépit de ces signaux alarmants, on ne distingue que des tentatives collectives timides censées préserver les libertés de chacun et même si les membres de l'ASEAN s'entendent pour faire déboucher une communauté de sécurité de l'Asie du Sud-Est, il sera délicat d'en faire un outil efficace capable et décisif en cas de crise.

De fait, les vraies questions militaires restent en suspens : il n'existe aucun système "open skies", aucun mécanisme de prévention des incidents en mer. Tout au plus dispose-t-on d'un code de conduite très rhétorique en mer de Chine méridionale et quelques "hotlines" entre marines mais toujours en bilatéral et au terme de négociations ardues et longues qui ne peuvent que générer des doutes sur l'efficacité du mécanisme et la sincérité des parties. Force est de constater que les États qui se sont lancés dans une réflexion collective après le 11 septembre l'ont davantage fait pour préserver la prospérité économique que pour résoudre des problématiques régionales de sécurité.

Plus préoccupant peut-être, il y a aussi une certaine mode dans les ministères des affaires étrangères asiatiques qui consiste à penser que les dernières décennies ont prouvé que la paix et la prospérité n'ont pas été entravées par les crises et contentieux. Cette théorie attribue cette tendance à l'épanouissement des démocraties dans la région et considère qu'il s'agit là de la voie asiatique d'une sécurité collective qui n'aurait pas besoin de structure formelle.

L'Asie reste fidèle à une conception nationale de l'identité

La disparition, sans jamais avoir vraiment fonctionné, de l'OTASE en 1977 est venue témoigner de l'inadaptation de l'Asie à une alliance militaire. Ce faisant les États de la région prouvaient que la guerre froide et la logique de blocs n'avaient en rien altéré l'esprit de Bandung et que les réticences à tout phénomène d'intégration ou d'alliance restaient fortement ancrées. L'ASEAN créée en 1967 a toujours pris soin, jusque récemment de n'être qu'un forum et les États membres ont toujours insisté sur le libre choix et la souveraineté des Nations en terme de politique de défense notamment.

L'Asie est en fait par nature réticente à tout phénomène d'intégration en particulier en terme de sécurité. Les dirigeants asiatiques sont très sensibles aux questions de souveraineté et nombre d'entre eux ont bâti leurs succès politiques sur une stratégie

nationaliste. De fait que ce soit en raison de personnalités fortes ou de démocratie jeune, on assiste souvent à des "visions de politique étrangère" qui restent motivées et sous-tendues par des impératifs de politique intérieure.

Une autre origine de cette réticence est à rechercher dans l'histoire. Le passé colonial est pour l'Asie encore très présent dans les esprits parce que récent et encore au cœur de rivalités et ressentiments, tel est le cas par exemple entre la Chine ou la Corée et le Japon mais on peut aussi citer les processus de décolonisation plus ou moins belliqueux (péninsule indochinoise et Inde) ou les luttes d'influence entre la Chine et l'URSS en Asie du Sud-Est et les conflits armés durant la guerre froide (Corée, Vietnam). En outre, cette époque contemporaine troublée faisait suite à plusieurs siècles marqués par des phases de conquêtes et d'occupation ou des relations tributaires qui ont tour à tour favorisé les nationalismes et mouvements d'indépendance et, partant nourri la méfiance entre les pays de la région.

Par ailleurs, l'Asie reste une zone particulièrement hétérogène. Les civilisations et racines socioculturelles en Asie sont bien plus diverses qu'il y paraît et la géographie et l'histoire n'ont fait que renforcer cette diversité. Les influences étrangères ont souvent été forcées. Même si des civilisations comme la Chine ont connu un certain succès en sinisant les barbares, ce phénomène a parfois eu ses limites dans le temps (en Asie centrale par exemple) et ces influences, si elles se sont pérennisées dans les domaines culturels ou administratifs pour des raisons pratiques, n'ont jamais perduré dans le domaine de la sécurité et de la défense qui sont au cœur de la question de la souveraineté.

L'Asie est donc un ensemble politique fragmenté caractérisé par un morcellement des cultures et des populations (minorités). La multiplication des populations transfrontalières, issue de la priorité que constitue l'intégrité territoriale, accroît la volonté des États de bien marquer leurs limites au risque de séparer des groupes humains et de s'exposer à un moment ou un autre à des crises identitaires de communautés ethniques artificiellement divisées.

À la différence de l'Europe, l'histoire n'a pas favorisé les mouvements et les mélanges de populations qui ont d'une certaine manière ouvert la voie à une identité européenne.

Les guerres en Europe ont au final servi la cause "régionale". Elles ont engendré un phénomène de montée en puissance des États nations avec le processus westphalien mais aussi des traités et des alliances qui les uns après les autres ont façonné une entité européenne qui au fil des ans a gagné en cohérence. En Asie la fin des conflits a toujours vu un repli sur soi des parties prenantes et n'a jamais entraîné de réflexion sur l'éventualité d'un phénomène collectif régional.

Le contexte asiatique actuel qui reste très caractérisé par des contentieux territoriaux et des litiges frontaliers, terrestres ou maritimes est de nature à favoriser un repli sur des politiques nationalistes considérées comme mieux à même de défendre les intérêts du pays plutôt qu'une démarche collective dont les États, en particulier les petits, voient mal quels bénéfices ils peuvent tirer. Ces différends souvent profonds sont des freins systématiques à tout progrès vers l'émergence d'un outil de prévention des crises entre des Nations déjà incapables de gérer les crises existantes ou potentielles (Chine continentale – Taïwan, Inde – Pakistan). Il est symptomatique de noter que l'implication croissante et efficace chinoise dans les mécanismes multilatéraux n'est intervenue qu'après des années durant lesquelles Pékin, conscient des effets pervers des contentieux territoriaux sur sa politique étrangère globale, a travaillé à pacifier ses frontières terrestres et à modérer son activisme à propos

des litiges maritimes¹ – certes à des fins tactiques et sans jamais remettre en cause les prétentions de souveraineté dans les cas les plus sensibles (Inde et Mer de Chine du Sud)-.

Enfin, le facteur américain doit être mentionné. Facteur de stabilité pour nombre de Nations asiatiques, la présence américaine, considérée comme un contrepoids à la puissance de la Chine notamment, n'en est pas moins vue comme un risque dès lors que Washington se met aux commandes d'un système de sécurité collective qui s'apparente à une alliance et qui implique une dépendance des pays de la région vis-à-vis des États-Unis. De même qu'ils sont méfiants à l'égard de Pékin, les Asiatiques ne souhaitent pas se lancer avec les États-Unis dans un mécanisme qui pourrait fâcher la RPC qui est ou sera sous peu leur principal partenaire économique. Par ailleurs, pendant longtemps, s'engager dans une structure régionale dirigée par des "outsiders" était contraire à l'asiatisme cher à Mahatir qui a pu influencer des stratégies purement régionales au point de laisser l'Australie dans l'antichambre de l'Asie un certain temps.

Depuis, réalisme et pragmatisme de même que la nécessité d'un contrepoids à la Chine ont légitimé la présence américaine dans la zone. Ainsi, un mécanisme de sécurité collective sans les États-Unis est considéré comme non viable, d'une part pour la raison citée plus haut (rôle stabilisateur) mais aussi car un tel mécanisme serait purement inutile dès lors que les États-Unis gardent une réelle capacité d'influer sur les équilibres stratégiques régionaux. Ainsi, on voit vis-à-vis de Washington un comportement asiatique ambigu, attaché à la présence américaine mais par trop soucieux de ne pas être assimilé à un allié-subordonné des États-Unis (l'exemple coréen est une bonne illustration de cette position médiane parfois inconfortable).

L'espoir pour l'avenir : des progrès encourageants mais encore limités ces dernières années

Les trois organismes collectifs en Asie semblent évoluer positivement vers une prise en compte collective de la sécurité : l'ASEAN, l'OCS et les pourparlers à 6.

Avant toute chose il convient de rappeler que le fait "origine" de cette évolution reste sans conteste le traumatisme du 11 septembre 2001. Les attentats ont donné une forme à une cause commune globale, ils ont clairement désigné la cible d'un combat que nulle Nation ou alliance partielle ne peuvent livrer seules. C'est ainsi que la lutte contre le terrorisme a facilité cette réflexion sur une prise en compte collective des questions de sécurité.

L'ASEAN a ces dernières années décidé d'évoluer d'un simple forum vers une entité plus structurée. Après le sommet de Cebu, un Groupe de Personnes Eminentes² a été désigné afin de préparer une Charte qui institutionnaliserait l'organisation. De même et de façon notable, les ministres de la défense de l'ASEAN se sont rencontrés pour la première fois en mai 2006 et devraient tenir une nouvelle réunion en novembre 2007 à Singapour. La Cité – État souhaite en effet placer sa présidence sous le signe de la sécurité et de la défense. Par ailleurs, les initiatives ASEAN + 1 et ASEAN + 3, voire ASEAN ++, sont également des signaux positifs. La crise birmane constitue un test et un défi dont l'avenir dira si elle a

1 Politique taiwanaise plus nuancée, code de conduite en mer de Chine du Sud.

2 Sur proposition de "L'Eminent Persons Group", l'ASEAN devrait se doter d'une charte en novembre prochain à Singapour.

permis à l'association d'accélérer sa mutation ou si au contraire elle a révélé l'incapacité, pour l'heure, de l'ASEAN de se transformer sur fond de crise.

L'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS) n'est plus la coquille vide de 2001 et les derniers événements ont prouvé que la sécurité collective et les mesures de confiance (notamment au travers d'exercices conjoints) sont davantage au cœur des préoccupations.

Au fil des années l'OCS s'est dotée d'un centre antiterrorisme situé à Tashkent ainsi que d'un secrétariat permanent basé à Pékin et les activités se sont multipliées : exercices antiterroristes, sommets intergouvernementaux, réunions des chefs d'État. La lutte contre "les trois maléfices"³ reste prioritaire, les enjeux de sécurité collective s'imposent. C'est ainsi que la déclaration du sommet de juin 2006 stipule que "l'OCS réagira de concert en cas de menace de sécurité régionale".

Pour autant, c'est sans conteste le volet "coopération économique" de la structure qui a considérablement gagné en substance ces dernières années et l'Organisation ouvre pour Pékin une nouvelle "Route de la soie". Les échanges entre la Chine et les 5 autres membres ont connu une hausse de 212 % depuis 2001 (pour un montant de 37,7 milliards de dollars en 2005) et les investissements chinois ont été multipliés par 4 (8 milliards de dollars). Lors du deuxième sommet de l'OCS qui s'est tenu à Shanghai en juin 2006, un comité d'entrepreneurs a été créé et des contrats entre les différents pays membres ont été signés pour une valeur de plus de 2 milliards de dollars. Par ailleurs les partenaires ont décidé de coopérer sur les thèmes de l'énergie, des technologies de l'information et des transports.

L'organisation qui prétend représenter "la moitié de la population mondiale" est vouée à s'élargir mais avec prudence. Aux six membres fondateurs qui ont assisté au premier sommet de l'OCS en 2001 se sont ajoutés, en 2006, les chefs de trois États observateurs (Mongolie, Iran et Pakistan) ainsi que le Président afghan, un représentant du gouvernement indien et un membre du secrétariat de l'ASEAN.

Les Pourparlers à 6 enfin ont instauré suite à l'accord du 13 février une série de groupes de travail dont un relatif au régime de paix en Asie du Nord-Est. Cette enceinte qui très clairement doit solder la question coréenne (ce qui implique entre autres tâches d'aboutir à un traité de paix qui mettrait un terme à plus de 50 ans d'armistice et d'aborder la question de la présence américaine) pourrait constituer, en cas de succès le cœur d'une architecture de sécurité collective naissante dans la région. Il faudra cependant que ce groupe soit moins nébuleux dans l'avenir et qu'il devienne une vraie priorité des parties en présence. Il ne s'agirait en tout état de cause que d'un processus progressif qui s'appliquerait d'abord à la RPDC (transparence, non-prolifération, garanties de non-agression). Après un succès avec Pyongyang qui prouverait la validité de ces principes, il conviendrait d'en faire les principes de base d'une communauté régionale élargie.

3 Terrorisme, Séparatisme et Extrémisme (fondamentalisme).

Conclusion

Si cette présentation se termine sur une note positive, celle-ci reflète plus un espoir et une nécessité qu'une réelle confiance dans l'avenir. De fait, la situation sécuritaire reste très préoccupante. En outre, s'il convient de noter le développement timide des structures multilatérales au nord-est, à l'ouest et au sud-est de l'Asie, force est de constater l'engagement décisif, quelle que soit la sous-région concernée, de la Chine : Pékin est clairement le "dénominateur commun" à tous ces mécanismes existants.

On ne peut que constater l'engouement soudain de la RPC pour le multilatéralisme et qui doit être sinon suspecté d'arrière-pensées du moins encadré d'assez près pour éviter toute manipulation des structures bilatérales. Il n'en demeure pas moins, et Pékin l'a bien compris, que tôt ou tard, l'Asie devra se doter d'un mécanisme de sécurité collective et que celui qui en sera le pivot sera un leader régional incontestable.

Par ailleurs, s'agissant des modèles possibles, même si l'OSCE n'est pas la panacée car "inadaptée aux caractéristiques asiatiques" pour reprendre les termes répétés à l'envi par les dirigeants de la région, cela reste un schéma dont on peut au moins s'inspirer tant il a pu, après un démarrage timide atteindre des résultats non négligeables en Europe centrale et orientale en terme de défense des droits de l'homme mais aussi de désarmement et mesures de confiance ainsi que de résolution de problèmes des minorités, autant de problématiques qui marquent la situation sécuritaire asiatique.

Rédaction achevée le 15 septembre 2007