

Séminaire annuel de l'Observatoire Chine

Séminaire France-Malaisie sur la Chine

28 septembre 2017

mémo
OBSERVATOIRE CHINE 2017/2018

Panel II: L'ASEAN entre la Chine et les Etats-Unis : l'unité de l'ASEAN, la politique sud-est asiatique américaine sous Trump, les domaines de coopération possibles entre l'ASEAN et l'Europe

Table ronde n°20/24 de l'Observatoire Stratégique et Politique de la Chine, cycle 2017-2018, 28 septembre 2017

Chair : Elsa Lafaye de Micheaux, CASE / EHESS / Université de Rennes

Speaker : Elina Noor, ISIS

Discutante : Capitaine de Frégate Marianne Péron-Doise, IRSEM / Asia Centre



Panel II: L'ASEAN entre la Chine et les Etats-Unis : l'unité de l'ASEAN, la politique sud-est asiatique américaine sous Trump, les domaines de coopération possibles entre l'ASEAN et l'Europe

Chair: Elsa LAFAYE DE MICHEAUX, Professeur associée, CASE (Centre de l'Asie du Sud-est) / EHESS / Université de Rennes.

Speaker: Elina NOOR, Directrice, Foreign Policy and Security Studies, ISIS Malaysia (Institute of Strategic & International Studies).

Discussant: Marianne PÉRON-DOISE, chercheur senior, IRSEM (Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire).

Selon Mme **Elina Noor**, aborder ce deuxième panel sur les relations entre l'ASEAN, les Etats-Unis et la Chine revient sur analyser cinq relations différentes. En premier lieu, il s'agit d'analyser la relation entre la République Populaire de Chine (RPC) et l'ASEAN. Leur partenariat stratégique de paix et de prospérité, ainsi que leur coopération dans plus de onze domaines, témoignent de leur bonne entente, du moins sur le plan économique. Pour la Chine, il s'agit d'une relation précieuse, dans laquelle elle s'investit de manière appliquée. En second lieu, il s'agit naturellement d'analyser la relation entre l'ASEAN et les Etats-Unis. Ces derniers sont le premier pays à avoir nommé un ambassadeur au sein de l'ASEAN. Leur relation se traduit également par un partenariat stratégique dans plus de cinq domaines de coopération. Si certains domaines sont similaires aux domaines de coopération entre l'ASEAN et la Chine, les Etats-Unis entendent néanmoins investir davantage dans les relations humaines. Par exemple, ils se focalisent sur l'émancipation des femmes et le droit des enfants. Néanmoins, depuis la nouvelle administration Trump, leur relation s'articule principalement autour de questions de sécurité dans la région, notamment au sujet de la Corée du Nord.

En troisième lieu, Elina Noor traite également de la relation entre les Etats-Unis et les Etats membres de l'ASEAN de manière individuelle, chaque Etat membre entretenant une relation différente avec Washington. Ainsi, si les Philippines ont conclu deux traités d'alliance avec Washington, ceux-ci n'ont depuis pas beaucoup avancé. De même, en raison de préoccupations liées aux droits de l'homme, les relations entre la Thaïlande et les Etats-Unis ne se sont pas davantage approfondies¹. Cependant, bien que des doutes soient apparus sur l'orientation que prendrait la nouvelle administration Trump après celle d'Obama vis-à-vis de l'Asie du Sud-Est, force est de constater qu'un certain nombre d'officiels sud-est-asiatiques sont venus à la

1 - Leur relation semble néanmoins meilleure depuis la visite du Premier ministre thaïlandais Prayut Chan-o-cha. Si l'Administration Trump maintient, à l'instar de son prédécesseur, que les relations entre les Etats-Unis et les Thaïlande ne seront entièrement restaurées que lorsque la démocratie sera de retour en Thaïlande, le tapis rouge a toutefois été déroulé pour le dirigeant thaïlandais. « Trump's White House embrace of Prayut », *The Bangkok Post*, 2 octobre 2017, <<https://www.bangkokpost.com/news/politics/1335232/trumps-white-house-embrace-of-prayut>>

Maison Blanche, et ce malgré le retrait américain du PTP (Partenariat Trans-Pacifique). Ce retrait américain du PTP laisse un vide, un écart dans le domaine du commerce, qui sera sûrement comblé par la Chine ; ce qui nous amène à examiner la relation entre les Etats membres de l'ASEAN et la RPC. Les pays d'Asie du Sud-Est voient en effet dans la Chine et l'initiative *Belt and Road* (BRI) une alternative au PTP. Des tensions demeurent cependant, par exemple en mer de Chine méridionale, pour les pays membres de l'ASEAN possédant un littoral et y revendiquant partie ou totalité des terres émergées.

Enfin, il convient d'étudier la relation entre les Etats-Unis et la Chine dans ce contexte. Si elles sont principalement caractérisées par une rivalité et une compétition fortes, une certaine coopération existe cependant. Sous l'Administration Obama, les questions de droits de l'homme, de changement climatique étaient abordées. De même une coopération sur la question nord-coréenne pouvait être envisagée. Aujourd'hui, sous Trump, c'est moins sûr.

Face à cette rivalité Chine-Etats-Unis, l'ASEAN adopte une approche pragmatique. La position pratique du président philippin Duterte symbolise la manière dont l'Asie du Sud-Est gère ses relations avec ses principaux partenaires. L'organisation tente d'entretenir de bonnes relations avec les deux puissances, et redoute de se retrouver dans l'inconfortable position de devoir « choisir ». Concernant la Malaisie, ses motivations et intérêts à coopérer avec la Chine et/ou les Etats-Unis sont relativement importants, si l'on compare avec les autres pays du sud-est asiatique. Selon Elina Noor, la politique étrangère de Kuala Lumpur consiste en effet à maintenir des relations cordiales et une bonne entente avec la majorité des pays, tout en réalisant que tous doivent désormais renforcer leurs liens avec la Chine. La Malaisie semblait en effet très désireuse de la mise en place du PTP, comme en témoignent les longues négociations auxquelles elle a pris part². Ce partenariat n'étant plus une option, l'ASEAN se tourne vers la Chine. Sur la question d'éventuelles interventions extérieures, Elina Noor estime qu'elles ne pourraient apporter de solutions viables. L'ASEAN doit traiter seule ces questions sans l'aide d'acteurs extérieurs, comme l'UE.

La relation entre l'UE et l'ASEAN est d'ailleurs très fonctionnelle. Elle se traduit essentiellement par des échanges commerciaux et ne possède pas réellement de dimension stratégique. Ainsi, leur relation semble distante et basée sur le pragmatisme et le commerce. En outre, ajoute Elina Noor, un goût amer d'être « sermonné » par l'UE, les normes et valeurs européennes, subsiste en Asie du Sud-Est, n'incitant pas cette région à souhaiter coopérer davantage.

2 - La Malaisie entre en octobre 2010 dans les négociations pour le PTP démarrées en 2008. Kuala Lumpur avait en outre fait de réels efforts afin de contrer le trafic d'être humains, efforts reconnus alors par l'ancien président Barack Obama. Allison Graves, Neelesh Moorthy, « Obama Claims positive relationship between Trans-Pacific Partnership and human rights in Malaysia », *Politifact*, 5 août 2016, <<http://www.politifact.com/global-news/statements/2016/aug/05/barack-obama/obama-claims-positive-relationship-between-trans-p/>>



Discussion

La discussion s'ouvre sur le rôle des Etats-Unis dans la région Asie du Sud-Est, leur retrait apparent et l'observation et les conclusions qu'en a tirées la Chine. Dans un premier temps, sont examinées les capacités des Etats-Unis et leur connaissance de la région Asie du Sud-Est. Au sein de l'administration Trump, nous constatons une sorte de désintérêt diplomatique pour l'Asie du Sud-Est, Washington semblant davantage concerné par des considérations économiques. Il manque en effet une figure diplomatique, un corps de diplomates professionnels et de figures familières traitant des affaires asiatiques au sein de l'administration actuelle. Ainsi, il devient difficile d'analyser voire de savoir qui conseille précisément le président pour les sujets entourant cette région. Inversement, les pays de l'ASEAN se plaignent d'avoir peu d'homologues à qui s'adresser dans cette nouvelle administration américaine, notamment dans le domaine du commerce. Au contraire, la Chine semble avoir une stratégie plus claire et plus précise. Si celle-ci s'appuyait essentiellement sur l'aspect économique des relations (et l'approche chinoise reste d'ailleurs très économique), une nouvelle dimension est récemment apparue : la dimension militaire. En effet, Pékin tente de se rapprocher militairement de l'ASEAN et la coopération entre les deux entités en matière de défense a rapidement augmenté.

Il est également intéressant de voir la manière dont Pékin a appréhendé le nouveau président Trump. Avant son inauguration, la Chine le voyait comme un homme d'affaires pragmatique, avec lequel il serait peut-être plus facile de traiter qu'avec Hillary Clinton. Cependant, il a rapidement balayé ces prévisions, notamment lorsqu'il a accepté, suite à son élection, l'appel téléphonique de la présidente de Taiwan.

Malgré cela, la rencontre entre Xi Jinping et Donald Trump en avril dernier s'est plutôt bien déroulée. La vision américaine vis-à-vis des conflits en mer de Chine du Sud reste traditionnelle. Quant à la Chine, elle semble être dans une position défensive, et se prépare à faire face à un président imprévisible, dont les visions stratégiques ne sont ni claires ni cohérentes. En outre, Pékin sent une pression de Washington sur d'autres sujets stratégiques, comme la Corée du Nord par exemple. L'incertitude plane également sur les questions en mer de Chine méridionale. Trump tentera-t-il d'arrêter la Chine dans ses expansions croissantes dans la région ? Le président avait par ailleurs annoncé la fin du pivot vers l'Asie d'Obama, et avait temporairement cessé de mener des exercices de navigation (*Freedom of Navigation Operations, FONOPS*) dans la région.

Comme mentionné ci-dessus, les Etats-Unis investissaient davantage sur l'aspect humain de leur relation avec l'Asie du Sud-Est, en tentant de coopérer par exemple dans le domaine des droits de l'homme ou de l'émancipation des femmes. Sous l'administration Trump, cette approche se fait moins ressentir, pour laisser place à davantage de pragmatisme. Par exemple, M. Trump a invité plusieurs officiels des Philippines, de

Malaisie ou encore de Thaïlande, pays où le manque de démocratie est décrié en Occident depuis le coup d'état de 2014. Au cours du dialogue Shangri-La en juin dernier, le discours du Secrétaire à la Défense des Etats-Unis James Mattis réaffirmant l'engagement américain dans la région n'annonçait aucune mesure réelle ni engagement concret.

Ainsi, les Etats-Unis n'étant pas fermement ancrés en Asie du Sud-Est, la crédibilité de leur engagement et leur intérêt pour la région est questionnée. L'alliance entre les deux entités demeure, mais ressort affaiblie des débuts de l'administration Trump, qui devrait songer à renforcer sa position dans la région et à l'unifier, ce qui semble plus difficile à atteindre qu'une position cohérente. En outre, la question de la variation de l'influence américaine dans la région dépendra de l'efficacité avec laquelle la Chine comblera l'écart.

Dans cette nouvelle configuration des Etats-Unis plus en retrait et d'une Chine davantage tournée vers le volet militaire des coopérations, l'ASEAN prendra-t-elle le leadership régional ? Plusieurs scénarios sont envisageables. Le premier est celui selon lequel la puissance régionale qu'est l'ASEAN sera à même de combler l'écart laissé par les Etats-Unis, et où elle prendrait effectivement le leadership. Pour ce faire, l'ASEAN devrait se moderniser et assurer une coopération opérationnelle entre ses pays membres. Etant déjà un acteur dans le domaine de la sécurité, elle n'est en réalité pas « piégée » entre la Chine et les Etats-Unis. Elle possède une réelle capacité à demeurer un acteur régional, bien que la majorité des exercices militaires soient conduits par les Etats-Unis. Ainsi, l'ASEAN devrait développer ses compétences et renforcer ses capacités afin d'acquiescer davantage d'autonomie, et d'être capable de défendre la souveraineté de ses pays membres face à une Chine plus agressive en mer de Chine du sud.

Le deuxième scénario part du même principe, cependant avec la supposition que d'autres pays, comme le Japon, n'accepteraient pas que les pays de l'ASEAN jouent un rôle majeur dans la région, ce qui à terme pourrait mener au dilemme de choisir entre le Japon et la Chine. Enfin, le troisième et plus plausible scénario, serait que la Chine comble l'écart stratégique laissé par les Etats-Unis : la stratégie et le *soft power* chinois l'emporteraient sur une stratégie américaine alors désuète. Le Japon deviendrait-il alors, comme le prévoient les dirigeants en Asie du Sud, le successeur des Etats-Unis ?

Ce troisième scénario d'une Chine comblant l'écart stratégique est en effet le plus plausible. Prenons en considération un des facteurs les plus importants dans les relations entre l'ASEAN et la Chine : l'initiative *Belt and Road*. S'agissant essentiellement d'infrastructures, l'initiative est une des approches les plus sûres pour renforcer les liens avec l'ASEAN. Après le volet économique, Pékin entend user de liens militaires pour étendre sa portée. En tant que troisième exportateur d'armes mondial, la Chine tente en effet d'égaliser les Etats-Unis dans la région. Ainsi, la Malaisie a récemment acheté des avions et missiles à Pékin, tandis que les Philippines, le Laos ou encore le Cambodge en

deviennent des partenaires importants³. De même, la coopération militaire entre la Chine et la Thaïlande s'est intensifiée depuis le coup d'état de 2014 : Bangkok a acquis trois sous-marins chinois, et les exercices militaires, sur terre et en mer, se sont multipliés⁴. Plusieurs analystes ont en effet examiné la manière dont ces exportations d'armes chinoises influencent et améliorent les relations bilatérales ; la Chine apparaît désormais comme une alternative aux Etats-Unis.

Les Etats-Unis sont temporairement distraits, mais Elina Noor reste confiante sur le fait que le niveau de travail des relations reste inchangé.

Ce compte-rendu a été préparé par Kimberley Le Pape, assistante de recherche à Asia Centre.

Comment le facteur européen peut-il être perçu dans ce contexte ?

Historiquement, l'ASEAN et l'UE partagent plus de trente ans de partenariat. Première organisation régionale à obtenir un siège à l'ASEAN, l'UE et le succès de son économie en tant qu'organisation supranationale permettent d'entretenir des relations et coopérations importantes avec l'ASEAN. Cependant, l'UE est considérée en Asie du Sud-Est comme une puissance normative, qui tente d'exporter ses idées pour les injecter dans les institutions et économies de l'ASEAN. Ces normes eurocentrées sont contradictoires avec la vision de l'ASEAN, qui opte davantage pour l'« ASEAN way », et contrastent d'autant plus qu'une coopération avec la Chine ne nécessite aucun engagement éthique ou adhésion à certaines valeurs. Ainsi, la question qui se pose ne serait-elle pas finalement « l'UE entre la Chine et l'ASEAN » ? Dans une période où le multilatéralisme semble menacé, la relation entre l'UE et la Chine n'a jamais été aussi stratégique qu'aujourd'hui.

Le **Dr. Farish Ahmad-Noor** confirme cet argument, observant par ailleurs que les théories des relations internationales que nous connaissons sont européennes. Par conséquent, il nous faudrait les repenser afin de mieux comprendre les positions sud-est asiatiques. Par exemple, la stratégie de répartition des risques (*hedging*) employée par les pays du sud-est asiatique, leur est inhérente. Selon le Dr. Ahmad-Noor, l'ASEAN se sait petite, en comparaison avec la Chine, l'Inde et les Etats-Unis, et aucun pays de la région ne prétend pouvoir contrôler les géopolitiques en mouvement dans la région. Ainsi, si les Etats-Unis se retirent de la région, ils accueilleront volontiers le Japon, dans le cadre de cette logique de répartition des risques.

Concernant le commerce d'armes entre la Chine et les pays membres de l'ASEAN, **Elina Noor** affirme que l'ASEAN a l'assurance que les Etats-Unis seront toujours présents dans la région. Si les pays de l'ASEAN sont certes inquiets des distractions que subit la politique étrangère américaine actuellement, ils savent néanmoins que Washington restera présent dans le long terme. Néanmoins, le niveau d'attention que reçoivent les pays du sud-est asiatique peut, lui, être questionné.

3 - Par exemple, la Chine a armé la police philippine dans leur lutte contre le terrorisme avec 22 millions de dollars américains d'armes à feu et munitions. Sarah Zheng, « China arms Philippine police for counterterrorism mission », *The South China Morning Post*, 5 octobre 2017, <<https://tc.cx/p9Ve>>

4 - En juin dernier, l'Armée royale thaïlandaise a également acheté 34 véhicules blindés de transport de troupes. Sarah Zheng, « How China is using military ties to expand its reach in Southeast Asia », *The South China Morning Post*, 25 septembre 2017, <<http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2112724/how-china-using-military-ties-expand-its-reach>>