

L'évolution du débat stratégique en Asie du Sud-Est depuis 1945

Sous la direction de Pierre Journoud

L'évolution du débat stratégique en Asie du Sud-Est depuis 1945

Pour apporter sa contribution au développement d'une recherche stratégique française encore relativement faible sur l'Asie du Sud-Est, l'Irsem a sollicité une quinzaine de spécialistes des relations internationales et de l'Asie orientale. À la convergence de l'histoire, de la science politique et de la géographie, leurs travaux sont publiés dans cette étude qui permet de suivre les grandes évolutions ayant affecté la région depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Du champ sécuritaire traditionnel aux nouveaux aspects de la sécurité dite humaine, la plupart des thématiques intéressant le débat stratégique régional y sont abordées : spécificités et acculturations stratégiques à l'épreuve de longues guerres irrégulières, recomposition des équilibres de puissances et des alliances, résurgence ou apparition de contestations territoriales, développement de menaces transnationales telles que le terrorisme, la piraterie maritime ou la pollution, régionalisation de la sécurité et institutionnalisation de la diplomatie de défense, naissance d'une identité stratégique régionale, etc.

Théâtre des conflits les plus tragiques de l'après-1945, l'Asie du Sud-Est a retrouvé, avec la paix, la voie d'une concertation régionale aux limites variables. Mais des tensions subsistent comme autant de ferments de crises régionales potentiellement déstabilisatrices. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette première étude asiatique de l'Irsem offre des clés de compréhension indispensables pour éclairer les formidables mutations qui affectent l'ensemble de l'Asie orientale, auxquels ni l'Union européenne ni la France ne sauraient être indifférents.



IRSEM
Ecole Militaire
21, place Joffre – 75007 Paris
www.irsem.defense.gouv.fr
ISSN : 2109-9936



[Source : Hugues Tertrais, *Atlas des guerres d'Indochine, 1940-1990*, Paris, Autrement, 2004 (rééd. 2007), p. 56]

L'évolution du débat
stratégique en Asie du Sud-Est depuis 1945

L'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (Irsem) a été créé par le ministère de la défense afin de promouvoir la recherche sur les questions de défense. Ses 35 chercheurs permanents, assistés par une équipe de soutien de 5 personnes, cultivent des approches pluridisciplinaires tout en favorisant les regards croisés entre chercheurs universitaires et militaires. En collaboration avec les principales composantes du ministère (État-Major des Armées, Secrétariat Général pour l'Administration, Délégation Générale pour l'Armement, Délégation aux Affaires Stratégiques, Enseignement Militaire Supérieur), et en lien avec le tissu français et international de la réflexion stratégique, l'Institut a pour missions de produire des études destinées à renouveler les perspectives conceptuelles, d'encourager les jeunes chercheurs travaillant sur ces domaines, de participer à l'enseignement militaire, et de faire rayonner la pensée stratégique française, notamment par des partenariats internationaux.

L'ensemble des **manifestations scientifiques** organisées par l'Irsem est annoncé sur son site : www.irsem.defense.gouv.fr.

Les productions de l'Irsem :

- **5 collections** sont consultables en ligne : Les Cahiers, Les Études, les *Paris Papers*, Les Fiches de l'Irsem, et une Lettre mensuelle d'information.
- **1 revue** académique est éditée à la *Documentation Française* : Les Champs de Mars.

L'Irsem a également développé un **programme « Jeunes Chercheurs »** qui vise à favoriser l'émergence d'une relève stratégique grâce à un séminaire mensuel, à des bourses doctorales et post-doctorales, et à un soutien financier et logistique, dont le détail est en ligne sur son site.

Études de l'Irsem déjà parues :

- 1- Les crises en Afghanistan depuis le XXI^e siècle
- 2- Des gardes suisses à *blackwater* / volume 1
Armées privées, armées d'état / volume 2
- 3- Israël et son armée : société et stratégie à l'heure des ruptures
- 4- Otan : continuité ou rupture ?
- 5- La perception de la défense française chez nos alliés
- 6- Du *network-centric* à la stabilisation : émergence des « nouveaux » concepts et innovation contemporaine
- 7- Chaos, réveil et sursaut. Succès et limites de la stratégie du « surge » en Irak.
(2007-2009)
- 8- Du pétrole à l'armée : les stratégies de construction de l'État aux Émirats arabes unis
- 9- Étudier le renseignement - État de l'art et perspectives de recherche
- 10- Enquête sur les jeunes et les armées : images, intérêt et attentes
- 11- L'Europe de la défense post-Lisbonne : illusion ou défi ?
- 12- L'UE en tant que tiers stratégique
- 13- Utilisation et investissement de la sphère internet par les militaires



L'EVOLUTION DU DEBAT STRATEGIQUE EN ASIE DU SUD-EST DEPUIS 1945

Sous la direction de
Pierre JOURNOUD

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière
une position officielle du ministère de la Défense.

Cette étude a été réalisée en 2011 dans le cadre d'un contrat de recherche de l'Irsem (contrat consultance C-IRSEM-2010-10) passé avec l'association des amis de l'Institut Pierre Renouvin – Centre d'histoire de l'Asie contemporaine (Chac) dirigé par Hugues Tertrais à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

Coordonnée par Pierre Journoud, elle réunit les contributions des auteurs suivants : Delphine Allès, Sophie Boisseau du Rocher, Laurent Cesari, Jean Dufourcq, Magali Dupetit, Nathalie Fau, Éric Frécon, Ilya Gaiduk, Pierre Grosser, Yves-Heng Lim, Mehdi Kouar, Christian Lechervy, Claire Sanderson, Elie Tenenbaum et Hugues Tertrais.

Magali Dupetit a bien voulu apporter sa contribution à une première mise en forme de nos travaux ; Elie Tenenbaum à la confection de la chronologie ; Laurent Cesari (Université d'Arras) et Pierre Asselin (Hawai'i Pacific University) à l'amélioration de la traduction anglaise du chapitre d'Ilya Gaiduk. Mais, sans le travail final de Cécile Thiébault, l'étude n'aurait pu voir le jour dans sa forme actuelle. Que tous soient remerciés pour leurs efforts.

*Cette étude est dédiée à la mémoire de notre collègue et ami Ilya Gaiduk,
brutalement disparu à l'été 2011.*

Sommaire

Introduction	
<i>Hugues Tertrais</i>	p. 3

1^{re} PARTIE

LE POSITIONNEMENT DES GRANDES PUISSANCES ET DES EX-PUISSANCES COLONIALES

La France et l'Asie du Sud-Est (ASE) de l'Indochine à l'Asean	
<i>Pierre Journoud</i>	p. 13

La Grande-Bretagne et l'ASE depuis 1945 : réalités, réajustements, retrait	
<i>Claire Sanderson</i>	p. 53

Southeast Asia in Soviet Cold War Strategy: Lessons and Aftermath	
<i>Ilya Gaiduk</i>	p. 69

Les États-Unis et l'ASE depuis le milieu des années 1970	
<i>Pierre Grosser</i>	p. 91

Le thème de la sécurité dans les rapports entre la Chine populaire et l'ASE après la fin de la Guerre froide	
<i>Laurent Cesari</i>	p. 129

2^e PARTIE

LES STRATEGIES MILITAIRES ET LES CONTENTIEUX TERRITORIAUX

L'ASE, laboratoire stratégique de la guerre irrégulière de 1945 à nos jours	
<i>Elie Tenenbaum</i>	p. 147

La mer de Chine méridionale, échiquier du jeu entre grandes puissances	
<i>Yves-Heng Lim</i>	p. 205

Le réarmement en ASE <i>Mehdi Konar</i>	p. 223
Quelle identité stratégique pour l'ASE ? <i>Jean Dufourcq</i>	p. 241

3^e PARTIE

LES NOUVELLES MENACES TRANSNATIONALES

Les détroits d'ASE depuis 1945 <i>Nathalie Fan</i>	p. 249
A travers l'ASE et depuis 1945 : une criminalité maritime à deux vitesses <i>Éric Frécon</i>	p. 289
La question environnementale en ASE : l'évolution des enjeux sécuritaires et la Chine <i>Magali Dupetit</i>	p. 321
L'Asean, la sécurité et les nouvelles menaces <i>Sophie Boisseau du Rocher</i>	p. 355
L'Asean et la sécurité non-traditionnelle : avant-gardisme, paralysie et déclarations d'intention <i>Delphine Allès</i>	p. 375
Conclusion Penser l'ASE, c'est penser l'Asie et son rapport au monde <i>Christian Lecherry</i>	p. 397

ANNEXES

Chronologie sommaire.....	p. 421
Bibliographie sélective.....	p. 427
Les auteurs.....	p. 445
Index des personnes citées.....	p. 451
Index des lieux.....	p. 457
Table des acronymes.....	p. 469

Introduction

Hugues TERTRAIS

*Université Paris I Panthéon-Sorbonne/
Centre d'histoire de l'Asie contemporaine*

Le concept régional d'Asie du Sud-Est apparaît au milieu des années 1940 pour des raisons d'ordre stratégique, porté par les puissances dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale. Auparavant, les atlas ne nommaient que ce qui allait en devenir les composantes, Indochine ou Insulinde... Sur la durée, cela ne signifie évidemment pas que les conflits armés étaient absents de leur histoire, à la fois régionaux et liés au contact colonial : la Birmanie, par exemple, qui avait détruit la capitale siamoise Ayuthya à la fin du XVIII^e siècle, sera confrontée un siècle plus tard aux appétits de conquête de l'Inde britannique.

Mais, avec le *South East Asia Command* (SEAC) de Mountbatten, elle apparaît comme « théâtre » régional de la Seconde Guerre mondiale, alors que les Américains – principalement – sont engagés contre les Japonais dans la reconquête du Pacifique : son périmètre apparaît certes évolutif, mais il va finir par englober, en 1945, l'essentiel des territoires que nous plaçons aujourd'hui sous le terme : une Indochine « géographique », comprise au sens large de la Birmanie au Vietnam, et l'essentiel du monde malais – Malaisie et Indonésie – à l'exception des Philippines, relevant du *South West Pacific Area* américain.

L'expression va garder, sur toute la période qui s'ouvre alors, sa connotation stratégique, en particulier à l'issue de la guerre d'Indochine lors du Pacte de Manille (septembre 1954), qui constitue l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (Otase/Seato) : cette dernière définit une zone de protection, couverte par le traité, principalement dirigée contre le monde communiste chinois et à laquelle sont associés plusieurs pays asiatiques (Philippines, Thaïlande, Pakistan).

À l'époque de la guerre du Vietnam, dont l'enjeu dépassait largement les limites du lieu, l'organisation régionale qui se constitue se cale sur l'expression : selon les termes de la déclaration de Bangkok d'août 1967, que signent cinq pays fondateurs (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande), l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) n'a pas de vocation stratégique. Mais il suffit de regarder une carte : même s'ils s'en sont toujours défendus et, depuis la fin de la Guerre froide, arguent de motivations plus endogènes, les Cinq forment un bel arc de cercle autour de l'Indochine en guerre. Au fur et à mesure que le conflit se développe, s'étendant en 1970 au Cambodge, puis la faisant basculer tout entière dans le communisme en 1975, elle se retrouve directement à son contact, *via* la Thaïlande à l'ouest, et à travers la mer de Chine méridionale à l'est et au sud : elle semble cette fois bien avoir été imaginée pour bloquer l'expansion communiste vers le sud.

Mais l'Asean apparaît aussi comme la première organisation régionale endogène, du moins dont aucune puissance extérieure au théâtre n'est membre : le Seac était britannique, l'Otase mêle, on l'a vu, quelques pays asiatiques aux puissances occidentales concernées (États-Unis, Royaume-Uni, France, Australie, Nouvelle-Zélande), mais elle se dissout en 1977, après l'échec américain au Vietnam.

Le rapport des puissances à l'Asie du Sud-Est a évolué de façon symétrique, ou inversement symétrique. Les puissances coloniales sont bien sûr sur le repli, non sans quelques tentatives d'adaptation : la France vaincue en 1954 se retirera *de facto* de l'Otase dix ans plus tard, encourageant avec plus ou moins de succès le concept de neutralité ; le Royaume-Uni, dont les routes maritimes structuraient la planète jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, applique à la région ses choix globaux de repli progressif, principalement de l'est de Suez autour de 1967 (Claire Sanderson), et regarde comme la France de plus en plus vers l'Europe – ce qui n'empêche pas les deux pays, traditionnels grands exportateurs d'armement, de garder des positions dans la région, voire de sembler y revenir. Les ennemis d'hier, France et Vietnam par exemple, paraissent ainsi en situation de pouvoir devenir partenaires (Pierre Journoud).

Les Grands connaissent des destins différents. L'URSS fait le chemin inverse de celui des puissances impériales : sa priorité ayant

d'abord été l'Europe, elle ne s'intéresse que progressivement à l'Asie du Sud-Est, à la faveur de la guerre du Vietnam et de plus en plus après 1975, moment fort d'opportunité pour Moscou sur fond de rivalité avec Beijing (Ilya Gaiduk). Le plus étonnant reste la capacité de rebond des États-Unis, défaits sinon humiliés au Vietnam en 1975, mais qui semblent retrouver les voies de la puissance dans la diversité de l'Asie du Sud-Est, en particulier avec ceux des pays de la région qui ont le plus profité de la guerre : chaque moment important de l'histoire internationale, chaque crise fournit alors autant de possibilités d'adaptation à Washington (Pierre Grosser).

Une nouvelle puissance enfin, au départ « régionale », rejoint les Grands dans la période : la Chine, dont les intérêts sont, justement, à la fois régionaux et planétaires, régionaux parce que planétaires, ne peut que s'intéresser à l'Asean. Lequel des deux a pris l'initiative ? Les facteurs de rapprochement sont multiples, depuis la manière avec laquelle Beijing, face aux Occidentaux, a « traité » la question de Tiananmen jusqu'aux réalités de son rapprochement avec Washington, en passant bien sûr par l'effondrement de l'URSS, et le thème de la sécurité y est fortement présent (Laurent Cesari).

Après la fin du conflit vietnamien et, ensuite, de l'affrontement Est-Ouest, la question de la sécurité reprend le pas sur l'alternative traditionnelle guerre/paix et tout ce qui découlait de la logique des Blocs. Le concept de sécurité, dans sa généralisation, est d'usage relativement récent et, en effet, plutôt lié à la paix : en 1945, l'Organisation des Nations unies, à laquelle sa charte donne la paix comme premier objectif, s'est précisément dotée d'un conseil de « sécurité » pour la faire respecter, ou du moins s'y efforcer. Alors, en effet, la planète sortait d'un premier XX^e siècle dominé par la guerre, une guerre multiple qui avait pris des proportions jusqu'alors inconnues et qui perturbait même les moments de paix.

Dans la guerre qui domine le second XX^e siècle, dont le théâtre est pendant environ trente ans l'Indochine et, surtout, le Vietnam, le mot « sécurité » appartenait plutôt au camp communiste : un concept à la fois magique et parfois terrorisant où se mêlaient la fonction policière et tout ce qui relèverait de la sûreté de l'Etat – il fallait en effet aux Etats concernés se « sécuriser » ; dans le camp soutenu par les Occidentaux, qui affichait sa volonté de lutte contre le communisme,

les zones d'« insécurité », à la merci de la guérilla adverse, dominaient au contraire le paysage. Cette situation a largement contribué à faire de l'Asie du Sud-Est un « laboratoire de la guerre irrégulière » depuis 1945 (Elie Tenenbaum).

Après 1975, l'Asean est toujours là, face au trou un temps béant d'un certain vide stratégique dans la région. Fondée sur un concept régional, rappelons-le, lui-même au départ de cet ordre, elle ne s'est jamais pour autant « militarisée ». Mais elle ne s'en éloigne pas longtemps : avec le tournant des années 1990, elle passe de la recherche de la paix, inscrite dans le « marbre » de ses déclarations fondatrices, à la préoccupation sécuritaire, en se dotant d'un Forum régional de sécurité (FRS/SRF) devenu au fil des années un rendez-vous incontournable pour la zone : même s'il existe d'autres instances de discussion militaire en Asie, il est le seul à en rassembler régulièrement tous les pays, bien au-delà de l'Asie du Sud-Est proprement dite.

Comment évaluer alors la perception des menaces ? Le recul de la durée paraît nécessaire pour apprécier un tel réflexe sécuritaire. La tornade japonaise des années 1940 a, on le sait, bouleversé la donne : dans les premières années de l'après-guerre, les vieilles puissances coloniales, française et hollandaise, évincées par le Japon ont surtout peur du vide apparent que laisse ce dernier, menacées qu'elles sont par les pouvoirs insurrectionnels qui, en Indochine ou en Indonésie, entendent leur interdire tout retour ; pour ces derniers, la menace est bien sûr inverse. Britanniques et Américains, qui ne sont pas concernés de la même façon – les États-Unis vainqueurs de l'empire nippon règnent en maîtres partout ailleurs en Asie – semblent faire face à ces menaces avec plus de pragmatisme.

Passée la victoire en 1949 du parti communiste chinois dans la guerre civile qui l'oppose à Chiang Kai-shek, la menace prend partout les vêtements du communisme et pour quelque quarante ans. Cette fois, c'est à nouveau « du lourd » : penchés sur le planisphère, les stratèges américains, français et britanniques réunis désignent ensemble l'Asie du Sud-Est, et d'abord le nord de l'Indochine, comme Le lieu où doit être stoppée « l'expansion » du communisme – sinon toute la région et une partie du monde y passeraient. Même si la fin des années 1970 en infirme la validité, avec la tragique rivalité triangulaire opposant

le Vietnam au Cambodge et à la Chine, la « théorie des dominos » paraît être le dogme indépasseable de toute cette période.

Passé le tournant des années 1990 et en comparaison de la période précédente, l'Asie du Sud-Est n'est plus en guerre, mais s'y posent donc des problèmes de « sécurité ». Le communisme ne fait plus peur, malgré le Vietnam et plus au nord la Chine, il est vrai tous deux engagés dans une nouvelle trajectoire de croissance qui les rapproche de leurs voisins asiatiques. L'élargissement de l'Asean au Vietnam, d'une manière générale mal compris par les Occidentaux, et au reste des pays pauvres de la région, en est la plus spectaculaire conséquence.

Les contentieux territoriaux – en fait principalement maritimes – resurgissent. Des glissements s'opèrent, correspondant aux évolutions économiques et donc stratégiques, et les mers prennent en effet une importance qu'elles n'avaient pas – sinon que l'empire japonais s'était d'abord construit sur l'élément liquide. Le « théâtre » indochinois cède le pas à celui de la « mer de Chine méridionale », qui concerne plusieurs pays de l'Asean (Vietnam, Philippines et Malaisie pour les plus exposés).

La question des détroits, compte tenu de la masse d'hydrocarbures et de marchandises de tout type qui y transite, pose aux grands acteurs régionaux une question stratégique : peut-on s'en passer ? (Nathalie Fau). La question est à l'arrière-plan des relations entre Chine et Myanmar/Birmanie. La criminalité maritime s'en mêle à plusieurs niveaux, piraterie côtière et piraterie du large, dont les motivations et les enjeux ne sont pas identiques : ici source locale de revenu, là possible instrument de terrorisme (Éric Frécon).

Autour de ce qui pourrait apparaître aux États de la place comme les éléments d'une mer intérieure (détroits, « mer de Chine méridionale »), les dépenses militaires sont en augmentation (Mehdi Kouar). Course aux armements ? Cela dépendra de la manière avec laquelle seront traitées et, dans la mesure du possible, résolues, les questions de frontières maritimes : la convention de Montego Bay a proposé en 1982 aux États concernés un cadre juridique, mais il s'en faut de beaucoup qu'il épuise la question. La question des frontières, lieux de toutes les tensions et depuis toujours sur la « terre ferme », se déplace aussi *off shore*, dans une improbable définition qui autorise tous les malentendus et masque les ambitions. La situation de

« carrefour » qui est celle de l'Asie du Sud-Est, hier comme aujourd'hui, lui en impose cependant la maîtrise (Yves-Heng Lim).

Quelle pourrait être, si elle existe, l'identité stratégique de l'Asie du Sud-Est (contre-amiral Jean Dufourcq) ? Les menaces et leur perception changent de forme, mais sur des questions peut-être plus récurrentes qu'il n'y paraît. L'islamisme radical – le « terrorisme » – prend des aspects violents quoique groupusculaires dans le monde malais (*Jemmah Islamyia*, *Abu Sayyaf*), mais il témoigne aussi, pour des populations différentes, du choc déstabilisateur de la modernisation et de la souffrance des plus démunis. La menace ressentie par la montée en puissance de certains Etats ramène à la Chine, toujours officiellement communiste mais devenue plutôt inquiétante pour ses voisins par la rapidité et la logique de sa croissance : inégalités sociales et identités culturelles d'une part, centralité et poids disproportionné de la Chine d'autre part, les mêmes « fondamentaux » se déclinent différemment selon les époques.

La perception des menaces s'est sans doute élargie, notamment aux questions environnementales, à la fois dans l'esprit du temps et correspondant aux nouvelles réalités (Magali Dupetit) : les grands risques naturels – tsunami ou volcanisme – ne sont certes pas neufs, mais les conditions dans lesquelles ils sont ressentis (urbanisation galopante, croissance du tourisme, etc.) posent des problèmes inédits ; les menaces environnementales produites par l'homme (déforestation, pollution urbaine, etc.) posent également des questions nouvelles.

Les menaces alimentaires sont à la fois récurrentes et changent de nature. Il convient d'abord de se souvenir que, lorsque l'Asean est fondée comme organisation régionale, dans les années 1960, le temps est encore au « cercle vicieux » du sous-développement (population rurale et pauvre, croissance démographique supérieure à celle de la ration alimentaire, etc.). Après avoir arrêté son enquête en 1966, notamment en Asie du Sud-Est, l'économiste norvégien Gunnar Myrdal publie au début des années 1970 le *Drame de l'Asie*. Aujourd'hui, le spectre de la disette, voire de la famine, s'est éloigné, bien qu'il reste « en mémoire », car pas si lointain. Mais les problèmes ne sont pas tous résolus, la terre demeure un bien recherché et la sécurité alimentaire fait toujours partie des préoccupations.

Le champ du débat stratégique est ainsi devenu très large, ouvert même à la « sécurité non-traditionnelle » (Delphine Allès). Mais une question se pose et concerne la perception de la menace dans la région et donc la réponse qui lui est, ou doit lui être, apportée : quelle importance les grands centres de décision de la planète accordent-ils à cette région, en dehors des grands moments de crise ou de guerre dont certains ont été évoqués plus haut et qui mettent à nu le jeu des puissances ? L'Asie du Sud-Est garde une sorte de statut périphérique, même si elle est de plus en plus au cœur, à la fois des rivalités et de l'architecture régionale en Asie. Son relatif émiettement empêche sans doute d'apprécier son rôle d'acteur régional, voire mondial.

Le débat sur la solidité, voire la pertinence, de l'Asean existe (Sophie Boisseau du Rocher), et parfois l'association régionale semble devoir assurer la sécurité de son propre devenir. Dans le vaste débat sur l'architecture régionale en Asie, elle apparaît en effet à la fois périphérique, par rapport à des centres de décision plutôt situés en dehors – à Tokyo, Beijing ou ailleurs ; mais également centrale, par son existence même, dans « l'œil du cyclone » de toutes les tentatives de regroupement régional, et par la richesse comme la diversité de son activité régionale (Christian Lechervy).

Le statut de la région dans le débat stratégique mondial demeure un sujet à épisodes, plus ou moins forts ; mais il reste discontinu et donc d'une certaine façon inefficace. Il y a eu la guerre du Vietnam, un avant et un après. Depuis son achèvement et la fin de l'affrontement Est-Ouest, l'Asie du Sud-Est bouge, mais semble avoir repris un côté marginal, comme d'autres « régions » de la planète. Mais les évolutions économiques actuelles la replacent au centre, ou dans la zone centrale, et raniment le débat stratégique. Souhaitons que cette étude permette de dégager les continuités dont la connaissance sera nécessaire pour évaluer et faire face à l'éventuelle prochaine crise, dont il est bien difficile de prévoir la forme et l'importance.

Première partie

**Le positionnement des grandes puissances
et des ex-puissances coloniales**

La France et l'Asie du Sud-Est, de l'Indochine à l'Asean

Pierre JOURNOUD

Institut de Recherche Stratégique de l'École militaire (Irsem)

Occultée par d'autres continents plus proches de l'Europe ou par les grandes puissances asiatiques qui l'encadrent géographiquement, l'Asie du Sud-Est (ASE) est généralement réduite à la portion congrue dans les synthèses consacrées à la politique étrangère et de défense de la France, lorsqu'elle n'est pas confondue avec les seuls Etats de l'ancienne Indochine française. Malgré de flagrantes disparités selon les pays, cette région est sous-représentée dans le vivier des chercheurs en histoire contemporaine et en sciences politiques. Lorsque certains d'entre eux entreprennent de l'investir, il leur est bien difficile d'intégrer ensuite le système universitaire ou le CNRS à cause du petit nombre de spécialistes qui y ont fait carrière – un cercle vicieux trop régulièrement déploré¹. Contemporaines d'une recrudescence du terrorisme islamiste, les années 2000 ont favorisé d'indéniables progrès. Depuis sa création en 2001, l'Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine (Irasec) a publié plusieurs études à caractère politico-stratégique. Des « observatoires sur l'ASE » ont été mis en place sous l'impulsion de la Délégation aux affaires stratégiques (Das) du ministère de la Défense. La dynamique a été ensuite alimentée par la création de l'Asia Centre par François Godement, en 2005, puis, en 2007, d'une chaire d'histoire contemporaine de l'Asie orientale à l'université Paris I Panthéon-

¹ « Cinquantenaire. Le CNRS et l'Asie du Sud-Est », *La Lettre de l'Afrase*, n°18, décembre 1989, p. 5 et suiv. (<http://www.afrase.org/ancienneslettres.html>) ; JAFFRELOT Christophe, « L'état de la recherche française en science politique sur l'Asie », dans DARBON Dominique & JAFFRELOT Christophe, *La recherche sur les aires régionales en science politique. Bilan et perspectives*, Rapport du CNRS, 2004 (<http://www.etudes-africaines.cnrs.fr/liens.htm>).

Sorbonne, dont Hugues Tertrais, son titulaire, a également fondé le Centre d'histoire de l'Asie contemporaine (Chac). Mais la recherche politico-stratégique relative à cet espace régional souffre de ne pas être suffisamment structurée autour de programmes de recherche collectifs et pérennes. Modeste, elle est également fort peu visible : lors du grand congrès annuel de l'*Association for Asian Studies* réuni à Honolulu en avril 2011, pas un seul Français n'a été représenté dans les nombreux panels consacrés au moins en partie à l'ASE, à l'exception des quelques panels d'historiens sur le Vietnam.

Cette région que Bernard Philippe Groslier avait baptisée le plexus du monde ne mérite pas d'être marginalisée en tant que telle. Ayant cristallisé bien des querelles idéologiques et polarisé quelques-unes des plus importantes tragédies de la deuxième moitié du XX^e siècle, elle constitue un inépuisable objet d'étude des relations internationales et stratégiques depuis 1945. Elle offre aussi un formidable poste d'observation des grandes recompositions régionales actuelles liées, en particulier, à la montée en puissance de la Chine. Fruit des travaux d'un groupe de travail transdisciplinaire et transgénérationnel, l'étude présentée ici devrait contribuer, par son caractère global et sa forte dimension historique, à réduire, à terme, cette part d'« incertitude stratégique » soulignée à dessein dans le *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale* à propos des risques de conflits majeurs en Asie².

L'ambition scientifique d'un tel projet paraît doublement légitime du point de vue français. Riche de sa prodigieuse diversité, considérée comme une aire culturelle à part entière non réductible aux seules civilisations indienne et chinoise dont elle s'est abondamment nourrie, l'ASE jouit dans notre pays d'une ancienne et prestigieuse tradition d'études. Issus notamment des établissements sud-est asiatiques de l'Ecole française d'Extrême-Orient (Efeo), plusieurs chercheurs français ont acquis une réputation internationale dans des domaines aussi divers que l'archéologie, l'histoire, la géographie, la linguistique ou l'ethnologie³. Les héritiers de cette tradition intellectuelle ne devraient

² *Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc*, Paris, O. JACOB /La Documentation française, 2008, p. 35, p. 39, p. 48.

³ On en trouvera de nombreuses illustrations dans les lettres de l'Afrase (l'Association française pour la recherche sur l'Asie du Sud-Est, fondée en 1984

pas craindre de s'ouvrir davantage à la recherche dite stratégique qui, avec le passage progressif des politiques de puissance aux politiques de bien-être en Europe, s'est élargie à de nouvelles thématiques autour de la sécurité et de la paix. De plus, la France a été autrefois un acteur stratégique de cette région : concurrent de la Grande-Bretagne pendant la période coloniale⁴, en lutte pour préserver sa domination sur l'Indochine et l'unité de son empire entre 1945 et 1954, un moment complice de l'engagement des États-Unis en Indochine pendant la phase de décolonisation, elle est devenue ensuite le porte-parole de l'opposition à la guerre du Vietnam et de la neutralisation de la région, avant d'encourager l'affirmation d'une identité régionale autonome dans le cadre de la jeune Association des nations d'Asie du Sud-Est (Asean). Bien que longtemps circonscrit au territoire de l'ancienne Indochine coloniale, cet engagement politico-militaire de la France constitue un héritage encore très prégnant, aujourd'hui, dans la perception que ses dirigeants nourrissent des enjeux stratégiques en ASE et de la conduite diplomatique à tenir. Mais, à la faveur du décollage économique d'une partie des États d'ASE, la diplomatie française s'est partiellement affranchie de son ancien pré-carré colonial. Elle s'est ouverte, à pas comptés et d'une façon très pragmatique, à de nouvelles coopérations politico-militaires bilatérales. Elle a soutenu l'approfondissement ou la

et qui regroupe aujourd'hui entre 200 et 300 membres), dont les numéros publiés entre 1984 et 2007 sont téléchargeables à cette adresse :

<http://www.afrase.org/ancienneslettres.html>. Bien que cette association se fût donné pour objectif de « contribuer à la défense des études sur l'ASE dans tous les domaines » (article 4 de ses statuts), les questions politico-stratégiques ont peu retenu l'attention. Voir aussi : DOVERT Stéphane (dir.), *Réfléchir l'Asie du Sud-Est. Essai d'épistémologie*, Paris, Les Indes Savantes, 2004.

⁴ La conquête de la Birmanie par les Britanniques est directement liée à la pénétration française en Indochine et à la menace que celle-ci pouvait faire peser sur l'Inde, dans un contexte de rivalité entre les deux grandes puissances coloniales en partie motivée par la quête frénétique d'un accès au marché chinois. En 1886, Londres fait de la Birmanie une colonie de la couronne. Tandis que les Français créent l'Union indochinoise en 1887, ils renforcent leurs liens avec la Thaïlande (à l'époque, royaume du Siam) qui réussit toutefois à sauvegarder son indépendance grâce à sa position d'Etat-tampon entre l'Indochine française et la Birmanie britannique.

naissance de structures multilatérales régionales fonctionnant à la fois comme réceptacles et acteurs des débats stratégiques de la région.

Le chapitre qui suit offre un premier bilan de cette évolution. Il retrace les grandes lignes de ce que furent la position et l'engagement de la France dans les débats et les affrontements politico-militaires en ASE depuis 1945. Il tente d'évaluer la part de cet héritage dans le présent, sans en occulter la part de contradictions⁵.

De la guerre d'Indochine à la diplomatie de défense en ASE : la France, puissance militaire

L'expérience indochinoise : guerre et coopération militaire

Après la guerre franco-siamoise de 1940-1941, que perdit la France vichyste malgré sa victoire navale à Koh Chang⁶, l'Indochine

⁵ Plusieurs entretiens ont été nécessaires pour compléter l'impossibilité d'accéder aux archives sur la période post-guerre du Vietnam. Je tiens à remercier tout particulièrement de leur disponibilité : Claude Blanchemaison, ambassadeur de France à Hanoi entre 1989 et 1992 et directeur d'Asie-Océanie au ministère des Affaires étrangères de 1993 à 1996 (entretien du 8 décembre 2010) ; Charles-Henri Brosseau, sous-directeur d'ASE au ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) (entretien du 4 janvier 2011) ; Christian Lechervy, directeur-adjoint de la prospective au MAEE (entretien du 10 janvier 2011) ; le vice-amiral Gérard Valin, amiral commandant de la zone maritime de l'océan Indien en 2008-2009 (entretien du 1^{er} février) ; Nicolas Régaud, adjoint au directeur de la Das, chargé de la prospective, et Marianne Peron-Doise, chef du bureau Asie à la Das (entretiens du 9 février 2011) ; Pierre Mayaudon, adjoint au directeur de la Délégation générale pour l'armement (DGA) et l'ingénieur général de l'armement Daniel Argenson, sous-directeur « Asie-Pacifique » à la DGA (entretiens du 15 février 2011) ; Paul Jean-Ortiz, directeur d'Asie-Océanie au MAEE (entretien du 17 février 2011) ; Laurent Bili, conseiller Asie à l'Élysée entre 2002 et 2007, ambassadeur de France en Thaïlande entre 2007 et 2009, puis directeur du cabinet civil et militaire du ministre de la Défense Hervé Morin en 2009-2010 (entretien du 2 mars 2011) et le général Daniel Schaeffer, attaché de défense à Bangkok en 1986-1989, à Hanoi en 1991-1995 et à Pékin en 1997-2000 (entretien du 3 mars 2011).

⁶ Cette victoire fut la seule remportée par une force navale française pendant la Seconde Guerre mondiale : MERCIER-BERNADET Fabienne, « Le conflit franco-

française fut abandonnée à l'autorité de l'amiral Decoux, gouverneur du régime de Vichy qui opta pour une collaboration pragmatique avec le Japon. Elle revint progressivement au cœur des débats stratégiques asiatiques, à la faveur des succès américains et britanniques dans la guerre du Pacifique en 1943-1944. Mais, sur ce théâtre d'opérations dominé par les Anglo-Américains au sein du *South East Asia Command* (Seac)⁷, les Français étaient totalement marginalisés. Tout au plus de Gaulle, qu'une telle absence ne pouvait qu'irriter, ordonna-t-il en 1944 l'organisation d'un embryon de résistance, avec l'espoir de faire valoir cette contribution aux alliés comme un titre de souveraineté. Il réussit même à faire admettre progressivement, en dépit des réticences et des pressions contraires de l'administration Roosevelt⁸, le principe du retour de la France dans cette parcelle d'empire livrée, pendant l'été 1945, à une lutte sanglante pour le pouvoir entre nationalistes communistes et non communistes. À l'unisson des élites politico-militaires françaises, pour lesquelles l'empire était d'autant plus essentiel que la puissance française avait été gravement mise à mal pendant la guerre, de Gaulle décida de recourir d'abord à la force pour rétablir la souveraineté de la France, quitte à concéder quelques aménagements internes. L'évolution vers l'indépendance était encore considérée comme une perspective de plus long terme. Victime comme ses contemporains du « syndrome de 40 », qui avait contribué à cristalliser les crispations des élites françaises sur l'empire, le président du Conseil agissait ainsi à contretemps de l'évolution apparemment plus libérale qui semblait se dessiner dans l'ASE encore

thaïlandais (juin 1940-mai 1941), une manipulation japonaise ? », *Revue historique des armées*, n°223, 2001.

⁷ Le concept d'Asie du Sud-Est dérive d'ailleurs en partie de cette entité stratégique anglo-américaine créée pendant la Seconde Guerre mondiale : le *South East Asia Command*, dont l'autorité s'exerçait sur les Indes britanniques, Ceylan, la Birmanie, la Malaisie, Sumatra et le Siam, puis à partir du 15 août 1945, sur les Indes néerlandaises et l'Indochine française. Lord Louis Mountbatten fut le dernier commandant du Seac jusqu'à sa dissolution en 1946.

⁸ Voir les mémos du Président Roosevelt conservés à Hyde Park : FDR Library, President's Secretary Files ; Diplomatic Files ; Indochina.

placée sous influence anglo-saxonne⁹. Après de durs combats de guérilla livrés en Cochinchine (Sud-Vietnam) par les premiers détachements du corps expéditionnaire commandé par Leclerc, entre septembre et décembre 1945, la négociation d'un accord entre représentants de la France et de la République démocratique du Vietnam (RDV), le 6 mars 1946, permit le rétablissement temporaire de la souveraineté française au Tonkin (Nord-Vietnam)¹⁰. Pendant ce répit de quelques mois, la France fut même donnée en exemple en ASE pour ses conceptions libérales en matière de décolonisation ! On sait toutefois comment la guerre fut déclenchée et conduite pendant près de huit années supplémentaires sur tout le théâtre vietnamien et, à partir de 1953 surtout, dans ses périphéries khmère et lao¹¹... Cette première « guerre d'Indochine » provoqua la mort de plusieurs centaines de milliers de Vietnamiens civils et militaires, de plus de 100 000 soldats de la métropole et de l'Union française. Elle gela toute politique indépendante de la France dans la région après l'humiliante défaite de Dien Bien Phu et la signature des accords de Genève en 1954¹². Mais la France réussit à imprimer sa marque, pour

⁹ Dans un rapport remis au gouvernement au début de 1947, le général Leclerc exhortait le gouvernement à s'inspirer de « l'esprit et des méthodes américaines donnant la primauté aux liens économiques plutôt qu'idéologiques » (VEZINET Général, *Le Général Leclerc*, Paris, France-Empire, 1997, p. 238-244). Il faut toutefois relativiser le libéralisme des États-Unis dans la décolonisation des Philippines : ISOART Paul, *Les Etats de l'Asie du Sud-Est*, Paris, Economica, 1978, p. 37-38.

¹⁰ Après la capitulation japonaise et en vertu des accords de Potsdam, le Vietnam avait été provisoirement occupé par les Anglais au sud du 16^e parallèle et par les troupes chinoises de Chiang Kai-Shek, au Nord.

¹¹ CESARI Laurent, *L'Indochine en guerres, 1945-1993*, Paris, Belin Sup Histoire, 1995 ; GOSCHA Christopher, *Vietnam. Un Etat né de la guerre 1945-1954*, Paris, Armand Colin, 2011 ; *Id.*, « Une guerre pour l'Indochine ? Le Laos et le Cambodge dans la guerre franco-vietnamienne, 1948-1954 », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n°211, juillet 2003, p. 29-58 ; TURPIN Frédéric, *De Gaulle, les gaullistes et l'Indochine, 1940-1956*, Paris, Les Indes Savantes, 2005 ; LAWRENCE Mark & LOGEVALL Fredrik (eds), *The First Vietnam War. Colonial Conflict and Cold War Crisis*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2007 ; TONNESSON Stein, *Vietnam 1946. How the War began*, Berkeley, University of California Press, 2010.

¹² Sur le CEFEO : BODIN Michel, *La France et ses soldats. Indochine 1945-1954*, Paris, L'Harmattan, 1996 ; *Id.*, *Les combattants français face à la guerre d'Indochine*, Paris,

le meilleur et pour le pire, dans trois domaines distincts : la culture stratégique explorée plus loin dans cette étude par Elie Tenenbaum ; la géopolitique régionale ; la coopération militaire bilatérale avec le Vietnam, le Cambodge et le Laos.

La conjugaison de la décolonisation, de la guerre civile chinoise et de la Guerre froide modifièrent durablement les équilibres de puissance en ASE¹³. La proclamation de la République populaire de Chine (RPC), le 1^{er} octobre 1949, et la volonté de Mao Zedong de capitaliser sa victoire militaire en soutenant la révolution dans d'autres pays asiatiques, bouleversèrent le paysage stratégique. Directement adossés, après la victoire de Cao Bang, à ce nouveau grand allié lancé à la reconquête de son influence régionale, les révolutionnaires vietnamiens reçurent de sa part une aide matérielle croissante, tout en bénéficiant de ses conseils politiques, stratégiques et tactiques. Confrontée au dilemme d'un effort militaire important et coûteux en Indochine sans sacrifier l'impératif de son réarmement en Europe, la France se résolut à « vietnamiser » la guerre en s'appuyant sur une minorité issue de la bourgeoisie libérale et francophile vietnamienne. Pour contrebalancer l'Etat fondé par Ho Chi Minh et ses lieutenants en 1945, elle forgea les bases d'un Etat indépendant – tout au moins en théorie – et résolument anticommuniste, sous l'autorité de l'ex-empereur Bao Dai. Elle n'hésita pas non plus à exploiter les vieilles divisions interethniques pour s'adjoindre de nouveaux alliés dans les régions montagneuses¹⁴.

L'Harmattan, 1998 ; VAISSE Maurice (dir.), *L'armée française dans la guerre d'Indochine*, Bruxelles, Complexe, 2000 ; et sur Dien Bien Phu : JOURNOUD Pierre & TERTRAIS Hugues (dir.), *1954-2004. La bataille de Dien Bien Phu, entre histoire et mémoire*, Paris, SFHOM, 2004 ; JOURNOUD Pierre, « 1954-2004, La mémoire de Dien Bien Phu en France et au Vietnam : la construction d'un mythe héroïque et ses limites », dans ROUSSEAU Frédéric & THOMAS Jean-François (dir.), *La fabrique de l'événement*, Montpellier, Michel Houdiard Editeur, 2008, p. 222-239.

¹³ GOSCHA Christopher & OSTERMANN Christian (eds), *Connecting Histories: Decolonization and the Cold War in South East Asia, 1945-1962*, Stanford University Press, 2009 ; *H-Diplo Roundtable Review*, vol. XI, n°37, 3 septembre 2010 (téléchargeable à cette adresse : <http://www.h-net.org/~diplo/roundtables/PDF/Roundtable-XI-37.pdf>).

¹⁴ MICHAUD Jean, « The Montagnards and the State in Northern Vietnam from 1802 to 1977: A Historical Overview », *Ethnobiology*, vol. 47, n°2, printemps 2000, p. 333-

Or, cette stratégie de fragmentation politique du Vietnam tournait littéralement le dos à la quête d'unité nationale des Vietnamiens, solidement enracinée dans leur histoire malgré de longues périodes de divisions internes. Paris rechercha parallèlement le soutien diplomatique, matériel et financier des États-Unis, en s'appliquant à en conserver jusqu'au bout la maîtrise. Après le « jaunissement » partiel de leurs propres troupes (l'intégration d'autochtones dans le corps expéditionnaire, à hauteur de 30% des effectifs au début des années 1950), les Français présidèrent, avec l'aide des États-Unis, à la naissance et au développement des armées nationales créées après la reconnaissance, en 1949-1950, des trois États associés du Vietnam (près de 250 000 hommes en avril 1954), du Cambodge et du Laos (environ 20 000 hommes pour chacun d'eux)¹⁵.

En favorisant l'engagement des États-Unis, les Français précipitèrent une modification durable de l'équilibre des forces en ASE, au nom de la théorie des dominos et de la solidarité du monde libre – et blanc – contre le communisme, sur deux théâtres alors présentés comme interdépendants : l'Asie et l'Europe. Or, la France était surtout préoccupée par la défense de ses intérêts et la reconquête de son rang. Quant au mouvement communiste international, on sait aujourd'hui, contrairement aux présupposés de l'époque, qu'il avait été relativement indifférent et même méfiant vis-à-vis de la révolution vietnamienne, au moins jusqu'à la reconnaissance de la RDV par Pékin en janvier 1950. Les dirigeants du Vietminh n'avaient-ils pas cru opportun de proclamer

367 ; avec CULAS Christian, « A contribution to the study of Hmong (Miao) migrations and history », dans TAPP Nicholas, MICHAUD Jean, CULAS Christian & LEE Gary Yia (eds), *Hmong/Miao in Asia, Chiang Mai, Silkworm*, 2004, p. 61-96.

¹⁵ NGUYEN VAN PHAI, « L'armée vietnamienne (1949-1957). Contribution à l'étude d'un cas de formation d'armée nationale », thèse de 3^e cycle, Université Paul Valéry de Montpellier, 1980 ; TERTRAIS Hugues, *La piastre et le fusil. Le coût de la guerre d'Indochine 1945-1954*, Paris, CHEFF, 2002, p. 182-187 (pour les aspects financiers) ; BODIN Michel, « L'Armée Nationale du Vietnam à la fin du conflit (1953-1954) », dans JOURNOUD Pierre & TERTRAIS Hugues (dir.), *1954-2004. La bataille de Dien Bien Phu...*, op. cit., p. 89-101 ; JOURNOUD Pierre & COUNIL Laure, « Une décolonisation manquée ? L'Armée nationale du Vietnam, de la tutelle française à la tutelle américaine (1949-1965) », *Outre-Mers*, t. 99, n°370-371, 2011, p. 67-81.

la dissolution du parti communiste indochinois, en novembre 1945 ? Pire, du point de vue de Moscou, n'avaient-ils pas pactisé avec le diable en recherchant le soutien des États-Unis, à Washington, et de la mission OSS du major Patti, au Nord-Vietnam ? Peu présents dans la zone depuis la fin de la guerre, les États-Unis avaient certes accordé l'indépendance aux Philippines le 4 juillet 1945, mais sans renoncer à lui imposer des droits économiques préférentiels et le maintien de 23 bases militaires sur place. Moins de cinq ans plus tard, ils faisaient irruption en Indochine par le biais d'une mission militaire (le *Military Assistance Advisory Group*) et de leurs services secrets, quelques mois après avoir contraint les Hollandais à concéder l'indépendance aux nationalistes indonésiens non communistes... Leur activisme croissant au Vietnam provoqua de sérieuses tensions avec les Français qui tenaient à conserver jalousement la direction stratégique des opérations. Mais Paris dut s'effacer après l'humiliation de Dien Bien Phu, dont l'impact allait secouer jusqu'au continent nord-africain, puis la signature des accords de Genève et le rejet par le parlement français de la Communauté européenne de défense que Washington considérait comme prioritaire. En septembre 1954, Pierre Mendès France reconnaissait formellement le *leadership* des États-Unis en ASE ; en décembre, il leur abandonnait *de facto* la responsabilité de l'entraînement de l'armée nationale du Vietnam. Pour éviter l'extinction du contre-feu nationaliste et anticommuniste que les Français avaient eux-mêmes allumé, Washington s'empessa d'apporter une aide globale et massive au Vietnam provisoirement sauvegardé au sud du 17^e parallèle sous l'autorité de Ngo Dinh Diem¹⁶. Le dynamisme des États-Unis, les besoins croissants des Français en Afrique du Nord et l'insuffisance de leurs moyens financiers, amenuisèrent rapidement la présence militaire française en Indochine.

Les gouvernements français de la IV^e République parvinrent toutefois à prolonger de quelques années la coopération militaire avec trois des quatre États d'Indochine : la République du (Sud-)Vietnam où le corps expéditionnaire fut maintenu jusqu'en avril 1956, ainsi que des

¹⁶ Sur la transition entre les États-Unis et la France au Vietnam : voir les travaux de Philippe Devillers, Laurent Cesari, Pierre Grosser, Kathryn Statler et Pierre Journoud, dont on trouvera la liste dans la bibliographie finale.

missions militaires Terre, Air et Mer jusqu'en mai 1957 ; et surtout, le Laos et le Cambodge, plus à la mesure de leurs modestes moyens financiers¹⁷. Au Laos, la France, seul Etat pourtant autorisé par les accords de Genève de 1954 à maintenir une présence militaire conséquente – 5 000 soldats dont 3 500 sur la base militaire de Seno – ne réussit jamais à consentir les efforts financiers nécessaires. En 1959, les effectifs militaires français n'atteignaient pas plus de 10% de ce quota (500 militaires dont seulement 200 à Seno), contre 3 170 en 1955, dont 2 500 à Seno¹⁸. La demande d'armes faite en novembre 1960 par Souvanna Phouma ne fut pas honorée et la base de Seno, finalement dissoute en 1963. En raison des dépenses engendrées par la guerre d'Algérie, de la détérioration de la situation intérieure du Laos et de l'engagement croissant des États-Unis dans le cadre d'une guerre voulue secrète contre la faction communiste du Pathet Lao soutenu par Hanoi, Paris préféra consacrer ses modestes ressources à la coopération économique et culturelle, réduire les effectifs de sa mission militaire et reporter une partie de ses crédits d'aide directe sur le Cambodge¹⁹.

Devant la recrudescence des tensions dans la région au tournant des années 1950-1960, il ne fut pas difficile au général de Gaulle de réactiver avec le Cambodge neutraliste les liens hérités de l'histoire. Lorsqu'en novembre 1963, le prince Sihanouk renonça à l'aide militaire américaine, à cause de l'aggravation de la situation au Sud-Vietnam dont les États-Unis lui semblaient être les premiers responsables, la France accepta de lui fournir une aide militaire exceptionnelle, parallèlement à une nouvelle impulsion donnée à la coopération culturelle et technique. Sans masquer sa volonté de retrouver une influence politique dans la région, Paris désirait ainsi lui éviter un tête-à-tête exclusif avec la Chine et l'encourager à renoncer à un usage trop exclusif de ses forces armées au profit des

¹⁷ JOURNOUD Pierre, « Les relations franco-américaines à l'épreuve du Vietnam entre 1954 et 1975. De la défiance dans la guerre à la coopération pour la paix », thèse de doctorat sous la direction de Robert Frank, Paris I, 2007, p. 231-257.

¹⁸ CESARI Laurent, *Les grandes puissances et le Laos, 1954-1964*, Arras, Artois Presses Université, 2007, p. 21.

¹⁹ ORILLON Guillaume, « Coopération internationale et neutralité. Le cas de l'aide française au Cambodge et dans l'entre-deux-guerres indochinoises, 1954-1964 », mémoire de maîtrise sous la direction de Robert Frank et Hugues Tertrais, 2001, p. 162-163.

activités économiques, comme en Birmanie à laquelle s'intéressait de plus en plus le général Lon Nol, vice-président du Conseil, ministre de la Défense nationale et chef d'état-major des forces armées khmères. Ministre des Armées du général de Gaulle, Pierre Messmer annonça, au cours d'une visite officielle à Phnom Penh en janvier 1964, l'attribution à l'armée cambodgienne d'un escadron de 17 chars AMX, d'une centaine de camions GMC, de 18 avions d'entraînement et de reconnaissance, et de quelques autres matériels²⁰. C'était plus que Sihanouk n'avait espéré. À cette date, la mission militaire française – réduite en juin au statut d'un « bureau militaire » pour répondre au vœu de Sihanouk de la rendre plus discrète –, comprenait encore plus de 265 officiers et sous-officiers des trois armes (contre 656 en 1955). Après avoir fourni une aide décisive à la naissance de la marine de guerre cambodgienne à l'issue de la guerre d'Indochine, les Français continuèrent également à former les pilotes de l'aviation royale jusqu'à la prise du pouvoir du général Lon Nol en 1970. Ils maintinrent encore quelques mois, après cette victoire surprise de la droite pro-américaine, une petite quarantaine d'officiers instructeurs²¹.

²⁰ Service historique de la Défense (SHD), 10T852, dossier n°6, télégramme très secret n°9513/CH, signé attaché militaire à Phnom Penh, 5 décembre 1963. La cérémonie officielle de remise de ces matériels eut lieu le 10 mai 1964, en présence du prince Sihanouk, de nombreux ministres, de l'ambassadeur de France Hubert Argod et d'une foule de plusieurs milliers de personnes (dépêche n°397-AM, signée Lt-colonel Velpy, attaché militaire, chef de poste, 13 mai 1964). Le général de Gaulle nourrissait déjà, à ce moment, l'idée d'un voyage officiel au Cambodge (témoignage recueilli fin 1963 par Philippe Jullian auprès de Jean-Marcel Jeanneney) qu'il finit par concrétiser à l'été 1966 (JOURNOUD Pierre, « La visite du général de Gaulle à Phnom Penh. Entre mythes et réalités », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, n°12, automne 2001, p. 72-94 [<http://ipr.univ-paris1.fr/spip.php?article56>]).

²¹ FROMENT-MEURICE Henri, *Journal d'Asie. Chine-Inde-Indochine-Japon, 1969-1975*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 157 ; témoignages réunis sur Internet par le Colonel Norodom Baley (<http://www.khmerairforce.com/AAK-KAF/AVRK/P-AVRK-B.html>). Comme la mission diplomatique française à Phnom Penh, la mission militaire fut drastiquement réduite et la demande d'assistance militaire adressée par le nouveau gouvernement cambodgien, refusée. Fin 1971, après que l'ambassadeur Louis Dauge eut été rappelé à Paris, cette mission ne comptait plus que 12 membres placés sous les ordres d'un simple capitaine de frégate : TURPIN Frédéric, « Georges Pompidou et la question cambodgienne : continuité

L'Élysée continuait de penser que l'influence française en Asie passait essentiellement par l'Indochine. Mais les conséquences de la guerre du Vietnam et de la chute du Cambodge neutraliste de Sihanouk parachevèrent le lent et inexorable déclin de la coopération militaire de la France avec ses anciens États associés d'Indochine.

Il faut attendre la fin de la Guerre froide et de l'occupation vietnamienne du Cambodge pour voir la France renouer avec une coopération de défense. La diplomatie française est en effet parvenue à jouer un rôle important dans la réunion, en 1989, puis dans le succès final de la conférence de Paris sur le Cambodge, en octobre 1991. Avec 1 500 soldats et 10% du total des effectifs, le contingent français fournit le deuxième contingent à l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (Apronuc), après celui de l'Indonésie, co-présidente de la conférence de Paris. L'Apronuc œuvre tant bien que mal à la restauration de la paix, entre février 1992 et novembre 1993.

Au Cambodge, précisément, où s'est rendu brièvement le président François Mitterrand après sa visite officielle et historique au Vietnam en février 1993, deux accords de coopération technique de défense sont signés en juillet 1993, au lendemain de l'organisation des premières élections législatives, puis en février 1994²². Avec le souci de consolider l'État de droit, la France contribue à la renaissance de la gendarmerie cambodgienne en assumant la formation de plusieurs milliers de gendarmes. En dépit de ses imperfections et de certaines déviations dénoncées à plusieurs reprises dans la presse²³, ce programme semble avoir eu un impact positif sur la sécurité des Cambodgiens. Réutilisé

et ajustement de l'héritage gaullien (1969-1974) », *Revue d'histoire diplomatique*, n°1, 1^{er} semestre 2002, p. 47-81.

²² Rapport d'information de la commission de défense nationale et des forces armées sur le contrôle des exportations d'armement n°23334, 25 avril 2000 (annexe n°10).

²³ « La dérive des gendarmes au Cambodge. Les exactions de la gendarmerie khmère, formée par la France, se multiplient », *Libération*, 13 février 1996.

pour la formation de la gendarmerie afghane sous l'égide de la Force de gendarmerie européenne, il se poursuit encore au Cambodge²⁴.

Au Vietnam, un poste d'attaché de défense a été ouvert en 1991, à la grande satisfaction des Vietnamiens qui avaient déjà effectué un geste d'ouverture en sollicitant l'accueil sur leur territoire du tournage du film que Pierre Schoendoerffer préparait alors sur la bataille de Dien Bien Phu. Le premier titulaire de ce poste, le lieutenant-colonel Daniel Schaeffer, vient de l'état-major où il a notamment géré l'appui du ministère de la Défense au tournage du film²⁵. Sous l'autorité de l'ambassadeur Claude Blanchemaison, il prend une part active au règlement des questions logistiques soulevées par les opérations de transit, sur l'aéroport de Saigon, des soldats et des matériels français destinés aux missions onusiennes pour le Cambodge, entre 1991 et 1993. Parallèlement à cette collaboration ponctuelle et positive avec les autorités vietnamiennes, il plante les premiers jalons d'une coopération plus durable dans des domaines non stratégiques tels que le service de santé, l'hydrographie, la télédétection et la spatio-cartographie, la formation de militaires et d'ingénieurs vietnamiens en France²⁶, couplée avec un renforcement de l'enseignement du français dans un environnement déjà largement dominé par l'anglais depuis les années 1960. Grâce aux contacts établis entre les services de santé militaires français et vietnamiens, un accord-cadre portant sur la recherche et la formation est signé lors de la visite du président François Mitterrand à Hanoï, en février 1993. Il n'est certes pas encore question, à l'époque, d'étendre cette coopération au domaine opérationnel, à cause du caractère jugé trop politique des armées vietnamiennes et, plus

²⁴ Cf. les articles consacrés à ce sujet sur les sites Internet de l'ambassade de France à Phnom Penh (<http://www.ambafrance-kh.org/spip.php?article1306>) et de l'Assemblée nationale (<http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-72259QE.htm>).

²⁵ Voir, à l'occasion de la sortie en salles de ce film en 1992, l'interview de Pierre Schoendoerffer sur Antenne 2 : (http://www.dailymotion.com/video/xcpdgb_dien-bien-phu-le-film-entrevue-de-s_news). Malgré les besoins engendrés par la guerre du Golfe, l'état-major français apporta un appui décisif au tournage en mettant notamment à disposition du cinéaste quatre sections de parachutistes prélevées sur les régiments héritiers des bataillons qui avaient combattu à DBP.

²⁶ Archives de l'ambassade de France à Hanoï, note du poste militaire, 20 décembre 1996.

généralement, des divergences que suscite la perspective d'une intensification trop rapide des relations avec le Vietnam communiste au sein de la haute administration. Favorisé par le Quai d'Orsay – en particulier Claude Martin, alors directeur d'Asie, qui n'a pas de mal à convaincre son ministre, Roland Dumas –, le rapprochement franco-vietnamien est au contraire combattu à l'Elysée par le conseiller diplomatique du Président lui-même, Gilles Vidal. L'intervention personnelle de Raymond Aubrac, connu pour ses anciennes attaches avec les dirigeants vietnamiens et son rôle d'intermédiaire dans le processus de paix américano-vietnamien, semble avoir emporté la conviction du Président. Cette première visite d'un chef d'Etat occidental dans un Vietnam – toujours communiste, certes, mais en paix – est portée par le réel engouement que suscite alors « l'Indochine » en France dans la classe politique, les médias et l'opinion. Elle consacre la survie d'une relation relativement constante avec un pays pourtant mis au banc de la communauté internationale dans les années 1980, après sa décision d'occuper militairement le Cambodge. Elle traduit aussi la volonté de la diplomatie française d'exploiter à son profit le vide stratégique de la transition post-Guerre froide, marquée par le retrait de l'URSS, l'absence des États-Unis²⁷, et les velléités chinoises de profiter de la conférence de Paris pour signaler sa volonté de rompre l'isolement dans lequel elle était maintenue depuis la répression de Tien An Men. Dans un climat encore marqué par le poids de la mémoire combattante, François Mitterrand reconnaît publiquement que la guerre d'Indochine fut une « erreur ». Après une visite du site de la bataille de Dien Bien Phu aux côtés du chef d'état-major des armées – le général Maurice Schmitt qui y fut parachuté comme jeune lieutenant une semaine avant la défaite finale –, il se recueille, seul, en mémoire des disparus, avant d'affirmer sa volonté d'ouvrir un « nouveau chapitre » des relations franco-vietnamiennes. Cette approche réaliste renoue avec la politique gaullienne de rapprochement avec l'ancien adversaire, dans la deuxième moitié des

²⁷ BROCHEUX Pierre, « Vietnam : une sortie à petits pas », dans DOMENACH Jean-Luc & GODEMENT François (dir.), *Communismes d'Asie : mort ou métamorphoses ?*, Paris, Complexe, 1994, p. 77 et suiv. ; TERTRAIS Hugues & POMONTI Jean-Claude, *Vietnam. Communistes et dragons*, Paris, Le Monde-Éditions, 1994.

années 1960. Elle rend ainsi possible une extension de la coopération à des domaines plus stratégiques avec ce pays que l'on percevait déjà comme un dragon en puissance.

Du Vietnam au monde malais : « dialogues »

et « partenariats stratégiques » de la France dans l'ère post-Guerre froide

Dans les années 1990-2000, les visites politiques de haut niveau se succèdent avec le Vietnam, pays à forte croissance devenu l'un des piliers de la construction régionale. Mais ce n'est que récemment, dans un contexte très différent marqué par la peur d'une emprise excessive de la Chine et une recrudescence des tensions en mer de Chine méridionale, que le Vietnam en est venu à solliciter en 2009 un « partenariat stratégique » avec la France²⁸. Son initiative s'inscrit dans une stratégie de diversification et d'intensification de ses relations bilatérales dans le domaine de la défense. Elle aboutit à la première réunion, en mars 2010, d'un haut comité franco-vietnamien de défense. Co-présidé par le vice-ministre vietnamien de la Défense et le directeur de cabinet civil et militaire du ministre français de la Défense, l'ambassadeur Laurent Bili, ce haut comité est constitué de trois sous-comités : stratégique (Das), opérationnel (état-major des armées) et armement (DGA). En dépit de son caractère encore très formel, cette nouvelle structure témoigne d'une volonté commune d'approfondir et de pérenniser la relation de défense franco-vietnamienne. L'intérêt des Vietnamiens, alors engagés dans un

²⁸ L'expression est officiellement reprise par le nouvel ambassadeur du Vietnam, Jean-François Girault, en mars 2010 (*Le Courrier du Vietnam*, 25 mars 2010). Alors qu'en France, certains voulaient le réserver aux puissances nucléaires, ce concept à géométrie variable, qui semble devoir impliquer au minimum un dialogue politico-militaire dit « 1+1 » (Défense, uniquement) ou « 2+2 » (Affaires étrangères et Défense), est également utilisé dans d'autres domaines de la coopération franco-vietnamienne – économique, commercial, voire culturel [Colloque Sénat-Ubifrance « France-Vietnam, un partenariat durable, juin 2010 ; « Projet d'Université des Sciences et des Technologies de Hanoi (USTH) : un partenariat stratégique entre la France et le Vietnam », 20 juillet 2010] ; mais aussi avec d'autres pays. Le Vietnam s'est ainsi félicité d'avoir noué des « partenariats stratégiques » avec des pays aussi divers que la Chine, la Russie, le Japon, les États-Unis, ou encore l'Inde.

important effort de modernisation du parc aéronaval de leur armée, s'est d'abord porté vers les équipements. Même si le marché de l'armement est traditionnellement dominé par la Russie, qui est en passe de devenir leur premier partenaire en matière de coopération technique militaire²⁹, les Vietnamiens ont décidé de diversifier leurs approvisionnements et d'acheter à la France – d'une façon assez soudaine et inespérée pour la DGA – des hélicoptères, des avions de transport, des batteries de défense côtière et des systèmes de navigation Sagem-Thalès pour équiper leurs sous-marins d'origine russe³⁰. Autant d'équipements peu offensifs, afin de ne pas trop inquiéter la Chine, dont l'acquisition est toutefois largement motivée par la volonté d'assurer la défense des îles de cette mer de Chine méridionale que les Vietnamiens nomment la mer de l'Est, mais que les Chinois considèrent comme la leur³¹... Les nouvelles sollicitations vietnamiennes ont motivé la visite d'Hervé Morin, premier ministre français de la Défense à se rendre au Vietnam depuis la guerre d'Indochine, en juillet 2010, après celle du Premier ministre François Fillon en novembre 2009, de caractère essentiellement économique et commercial. Le ministre de la Défense a déclaré à Hanoi que la France était prête à partager son expérience dans le domaine de la défense et de la sécurité ; à apporter son aide à la modernisation des forces armées vietnamiennes dans les domaines de la formation, de l'entraînement et de l'industrie de défense.³² Ce rapprochement consacre plusieurs années d'efforts parallèles de la diplomatie française (les propositions faites régulièrement par les attachés militaires français avaient jusqu'alors été refusées par des Vietnamiens, peu disposés à absorber tant de sollicitude) et de grands

²⁹ C'est vers la Russie, en effet, que le Vietnam s'est tourné pour concrétiser un programme d'achat particulièrement ambitieux pour un « primo-accédant » à une flotte sous-marine, de six sous-marins de la classe kilo : *Agence Xinhua*, 30 octobre 2010 (<http://blog.vietnam-aujourd'hui.info/post/2010/10/31/Le-Vietnam-deviendra-le-premier-acheteur-d-armes-russes-en-Asie-du-Sud-Est>).

³⁰ « La France convoite le marché vietnamien de l'armement », AFP, 27 novembre 2010 (<http://blog.vietnam-aujourd'hui.info/post/2010/11/27/La-France-convoite-le-march%C3%A9-vietnamien-de-l-armement>).

³¹ Voir plus loin la contribution de Yves-Heng Lim.

³² *Le Courrier du Vietnam*, 27 juillet 2010.

groupes industriels européens tels qu'EADS (*European Aeronautic Defense and Space Company*). Présent depuis une dizaine d'années dans des secteurs aussi stratégiques que le marché des hélicoptères et surtout l'aérospatial – notamment avec le lancement d'un premier satellite vietnamien de télécommunications, *Vinasat-1*, de fabrication américaine, par Arianespace en avril 2008 –, EADS a proposé à son tour aux autorités vietnamiennes d'établir un « partenariat stratégique » incluant une véritable politique de transfert de technologies et de formation. L'objectif est d'aider le Vietnam à fonder une véritable industrie aéronautique, dont les bases vont être posées à Danang, dans le centre du pays³³.

Avant de renouer ainsi avec le Vietnam, Paris avait déjà engagé un « dialogue stratégique » avec plusieurs pays d'ASE situés en dehors de son ancienne zone d'influence coloniale. Si les relations militaires sont moins anciennes qu'avec les Etats d'Indochine, elles ont pourtant été plus importantes à l'époque de la Guerre froide qu'on ne le pense généralement. Les relations d'armements, qui se veulent souvent fondatrices dans une relation diplomatique, ont parfois même été plus denses avec certains de ces pays qu'elles ne le sont aujourd'hui. Dans les années 1960, la France a vendu quantités d'armes à la Malaisie (hélicoptères Alouette), l'Indonésie (chars AMX), la Thaïlande (avions Skyraider) ou encore Singapour, puis dans les années 1970, à la

³³ Intervention du président de la section Vietnam des CCEF (Conseillers du commerce extérieur de la France) et directeur général du groupe EADS pour le Vietnam, Jean-Michel Caldaguès, au colloque du Sénat-Ubifrance « France-Vietnam, un partenariat durable », juin 2010 ; « Arianespace lancera le satellite vietnamien VINASAT 2 », Communiqué d'Arianespace, 14 juin 2010 (<https://www.gifas.asso.fr/fr/synthese.php?id=15990>) ; « Aéronautique : le groupe EADS va s'implanter à Da Nang », *Le Courrier du Vietnam*, 12 juin 2010. Filiale d'EADS dédiée aux systèmes et services spatiaux civils et militaires, Astrium a également signé avec l'Académie des sciences et des technologies du Vietnam, le 30 juillet 2010, un contrat d'une valeur de 55,2 millions d'euros pour le développement, la réalisation et le lancement d'un système satellitaire optique d'observation de la Terre. (<http://www.astrium.eads.net/node.php?articleid=5510>).

Birmanie (Alouette III) et au sultanat de Brunei (missiles exocet)³⁴. Les industriels se sont ainsi familiarisés avec une région qu'ils connaissaient peu. Le contexte, il est vrai, se prêtait tout particulièrement aux efforts renouvelés de la diplomatie française pour sortir de son tropisme indochinois : les prétentions indochinoises du Vietnam révolutionnaire commençaient à inquiéter ; les succès économiques de Singapour, de la Malaisie et de la Thaïlande, en partie liés aux bénéfices qu'ils avaient retirés de leur soutien aux États-Unis dans la guerre du Vietnam, séduisaient déjà³⁵. Paris a profité du retrait des forces britanniques de la région, en 1971³⁶, pour répondre positivement à une première demande d'assistance militaire adressée par le Premier ministre Lee Kuan Yew, alors désireux de rassurer les capitaux étrangers et de compléter sa jeune armée de terre par la création de forces navales et aériennes. Parallèlement au développement des relations culturelles, la France a donc accepté de vendre des avions et des hélicoptères, en assurant la formation de pilotes et de techniciens. Singapour trouvait là un complément appréciable à l'aide fournie par Israël, l'un de ses plus vieux et plus solides partenaires stratégiques³⁷. C'est avec Singapour et

³⁴ Archives du ministère des Affaires étrangères, série Asie-Océanie, inventaires de plusieurs sous-séries, des années 1960 à 1980.

³⁵ Directeur d'Asie-Océanie au MAE dans la première moitié des années 1970, Henri Froment-Meurice effectua au début de l'année 1971 une tournée en Chine et en Indochine, qu'il tint à étendre à Bangkok, Kuala Lumpur et Singapour. Il en revint convaincu que les dirigeants de ces États désiraient accroître leur marge de manœuvre vis-à-vis des États-Unis et se rapprocher discrètement de la Chine (FROMENT-MEURICE Henri, *Journal d'Asie...*, *op. cit.*, p. 161 et suiv.). Sensible aux conclusions du directeur d'Asie, Georges Pompidou recommanda de maintenir la priorité pour l'Indochine tout en renforçant la présence française en Malaisie et en Thaïlande (Archives nationales, 5AG2, dossier n°1034). À propos de l'impact économique des guerres qui se sont déroulées dans la région (Indochine, Corée et Vietnam) et sur le décollage économique de ces pays d'ASE à partir des années 1950-1960 : TERTRAIS Hugues, « Guerres et croissances économiques en Asie pacifique », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°65-66, 2002, p. 9-12.

³⁶ Voir la contribution de Claire Sanderson dans cette étude.

³⁷ LERY Natasha, « Les relations diplomatiques entre la France et Singapour de 1965 à 1990 », mémoire de Master 1 d'histoire sous la direction d'Hugues Tertrais, Paris I, 2010, p. 38-39 ; WEICHONG Ong, « From Reticence to Norm? The Evolving Expeditionary Mindset and Role of the Singapore Armed Forces »,

la Malaisie que Paris allait réussir à développer, à la faveur de la fin de la Guerre froide, une relation bilatérale de caractère stratégique comportant les aspects de défense les plus importants dans la région.

La présence militaire française au Cambodge sous l'égide de l'Onu a sans doute rendu les autorités politiques plus sensibles aux enjeux stratégiques de l'ensemble de la région. Ce renouveau d'intérêt a également été favorisé par l'intérêt personnel du président Jacques Chirac pour l'Asie en général, et chacun des pays d'Asie du Sud-Est en particulier, où il entretenait des liens personnels, anciens et souvent étroits avec plusieurs chefs d'Etat ou de gouvernement : Lee Kuan Yew, Premier ministre de la République de Singapour entre 1959 et 1990 (puis « ministre senior » entre 1990 et 2004 et « ministre mentor » depuis 2004) ; le Dr Mohamad Mahatir, Premier ministre malais de 1981 à 2003, ou encore, Hassanal Bolkiah, sultan de Brunei depuis 1967... Un petit réseau constitué de quelques ministres, haut fonctionnaires et industriels de l'armement attirés par un marché prometteur, a su tirer profit de cette nouvelle impulsion venue du sommet de l'Etat, en nouant des échanges étroits dans le domaine politico-militaire, dans une région où s'aiguise désormais la concurrence de vendeurs d'armes traditionnels, tels les États-Unis, la Russie ou Israël ; ou plus jeunes comme la Corée du Sud et l'Afrique du Sud. Sous l'impulsion de Pierre Joxe, qui tenait à développer au sein du ministère de la Défense une culture politico-stratégique internationale, et de Jean-Claude Mallet, directeur des Affaires stratégiques (Das) de 1992 à 1998, un bureau asiatique spécialisé de la Das a été créé en 1992³⁸. Conjugué au tropisme asiatique croissant de la DGA, dont l'appartenance au ministère de la Défense contribue généralement à rassurer les Etats clients dans des négociations relativement sensibles, cet effort a accéléré l'insertion du ministère

dans KUMMEL Gerhard & FURST Henrik (eds), *Core Values and the Expeditionary Mindset: Armed Forces in Metamorphosis*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2011.

³⁸ La direction de ce poste a été confiée à Nicolas Régaud, qui s'était fait connaître par ses travaux sur les guerres d'Indochine (notamment : *Le Cambodge dans la tourmente. Le troisième conflit indochinois (1978-1991)*, Paris, L'Harmattan, 1992), comme Christian Lechervy, avec lequel il allait contribuer à promouvoir la coopération militaire avec de nouveaux partenaires de l'Asie du Nord et du Sud-Est asiatique.

dans ces échanges et favorisé une certaine « asianisation » de la diplomatie de défense.

La signature d'un accord de défense, en 1993, a permis de nouer un dialogue stratégique avec Kuala Lumpur et de développer une coopération militaire, tant dans le domaine de l'armement et des équipements que pour les services de défense (formations, expertises, assistance technique). Cette coopération s'est intensifiée à partir de 2002, avec la mise en œuvre d'un ambitieux programme d'aide à la constitution *ex-nihilo* d'une force sous-marine malaisienne, impliquant la construction de deux sous-marins d'attaque conventionnels de type Scorpène dans des chantiers navals français et espagnols ; la livraison d'hélicoptères militaires, de missiles, de nouveaux équipements pour les chars lourds, les avions de combat, l'électronique militaire et les radios tactiques des forces armées malaisiennes. Si les manœuvres conjointes sont rendues difficiles par l'éloignement géographique, sauf pour les bâtiments de la Marine nationale, les contacts restent nombreux, au niveau des hautes autorités militaires comme aux échelons inférieurs : 160 marins malaisiens ont été formés en France depuis 2004. Ils ont commencé à armer les deux sous-marins *Scorpène* livrés en 2008-2009, pour des patrouilles océaniques de longue durée³⁹.

C'est aussi en France, sur la base aérienne de Cazaux, que sont formés depuis 1998, en vertu d'un arrangement technique conclu entre les deux ministères de la Défense en janvier 1997, les pilotes du 150^e escadron de l'armée de l'Air singapourienne... aux frais de Singapour. Quatrième exportateur d'armes au monde et deuxième fournisseur d'équipements de défense de Singapour (loin toutefois derrière les États-Unis)⁴⁰, la France a également contribué à la modernisation de la marine singapourienne, en livrant six frégates polyvalentes inspirées du type Lafayette, dont cinq ont été construites

³⁹ Site Internet de l'ambassade de France en Malaisie (<http://www.ambafrance-my.org/spip.php?article364>). Sur les chantiers et les matériels, voir les articles mis en ligne sur le site Internet Mer et Marine (<http://www.meretmarine.com/article.cfm?id=109360>).

⁴⁰ HOLTOM Paul, BROMLEY Mark, WEZEMAN Pieter & WEZEMAN Siemon, *Trends in international arms transfers 2009*, rapport du SIPRI, mars 2010, p. 4-5 (téléchargeable à cette adresse : http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=404#).

à Singapour par le partenaire local de DCNS, le chantier naval ST Marine, grâce à des transferts de savoir-faire et de technologie. Pas plus que pour la Malaisie, l'intérêt marqué de la France pour cette micro cité-Etat de 700 km² et cinq millions d'habitants ne saurait être réduit aux seules potentialités d'un marché d'exportation peut-être attractif mais qui, avec ses quelques milliards d'euros de commandes, ne contribue que marginalement à la richesse française. Le rôle-clé de Singapour en ASE, sa position stratégique à l'extrémité méridionale de la péninsule de Malaisie et face au détroit de Malacca⁴¹, sa capacité à mettre en œuvre une force interarmées moderne et sa volonté d'échapper à une relation trop exclusive et inégalitaire avec les États-Unis, ont permis le développement avec la France d'une relation globale de défense, après la signature d'un accord de défense en octobre 1998. Coopération technologique et militaire incluant échanges de renseignement, dialogue stratégique et ventes d'armes, nourrissent probablement dans ce domaine la relation la plus dense et la plus diversifiée que les Français aient réussi à nouer en ASE. Quant au dialogue politico-militaire franco-malaisien, il s'est structuré en 1999 autour d'un comité d'état-major composé de quatre groupes de travail (terre, air, mer et service de santé), qui relève des deux ministères de la Défense et se réunit une fois par an⁴².

Contemporain des années 1980, le rapprochement franco-indonésien laissait augurer, lui aussi, de belles perspectives de développement dans les secteurs militaire et commercial. L'Indonésie avait été identifiée, dès les années 1970, comme l'un des partenaires potentiels majeurs de la France en ASE, aux côtés du Vietnam. Après l'amorce d'une coopération militaire en 1985, sous la forme de visites,

⁴¹ Voir plus loin les contributions de Nathalie Fau et Eric Frécon.

⁴² « Rapport n°59 (2001-2002) de M. Xavier Pintat, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, déposé le 7 novembre 2001 », en ligne sur le site Internet du Sénat (<http://www.senat.fr/rap/l01-059/l01-0591.pdf>). Le détachement singapourien est d'environ 18 appareils et 325 personnes, dont 150 militaires : colonel Bruno Duvert (commandant de la base aérienne 120 de Cazaux), « La relation franco-singapourienne : une fierté pour la base aérienne de Cazaux », *La Lettre Diplomatique*, n°85, 1^{er} trimestre 2009. (http://www.lalettrediplomatique.fr/contribution_detail.php?id=35&idrub=146&idrubprod=587#).

d'escalades et d'actions de formation, la visite de François Mitterrand à Djakarta, en septembre 1986 – maintenue, d'accord avec le Premier ministre Jacques Chirac, en dépit de la vague d'attentats islamistes à Paris –, puis le pilotage conjoint avec l'Indonésie des accords de Paris sur le Cambodge, ont contribué à rapprocher davantage les deux pays. Comme d'autres pays de la région, l'Indonésie de Suharto s'est montrée désireuse de développer une industrie d'armement, parce que cette industrie de haute technologie est à la fois un attribut de souveraineté, un gage de sécurité et un moyen d'attirer du personnel très qualifié. Mais la crise économique et financière de 1997-1998, les troubles sociopolitiques qui ont abouti à la chute de Suharto en mai 1998, puis la crise du Timor oriental à partir de 1999, ont gelé les perspectives de coopération qui avaient commencé à être concrétisées sous l'impulsion du docteur Habibie, alors ministre de la Recherche et de la Technologie, avec la vente de certains armements français à l'Indonésie⁴³... Quatrième pays le plus peuplé et plus grand pays musulman du monde, l'Indonésie s'affirme, une douzaine d'années après ces troubles, comme un Etat démocratique et une puissance majeure de l'Asean qu'elle préside en 2011. Membre du G 20, elle est engagée dans la lutte contre le terrorisme, se prononce comme Paris en faveur du « dialogue des civilisations » et d'une certaine prudence dans les relations internationales. Tandis que la Thaïlande, longtemps courtisée notamment par des industriels de l'armement désireux de pénétrer un marché dominé par les États-Unis, est fragilisée depuis 2006 par la recrudescence de troubles sociopolitiques⁴⁴, la France a

⁴³ Véhicules de l'avant blindés prêtés, dans un premier temps, au titre des opérations de maintien de la paix en ex-Yougoslavie, puis vendus par GIAT Industries à l'armée de Terre indonésienne ; hélicoptères Puma et Super Puma fabriqués sous licence IPTN (aujourd'hui *Indonesian Aerospace*) à Bandoeng ; radars de défense aérienne fournis par Thomson ; projet de coopération pour la construction d'une base navale sur l'île de Sumatra : DE VILLEPIN Xavier *et al.*, *Rapport d'information n°457 de la commission des affaires étrangères du Sénat, 1997-1998* (<http://www.senat.fr/rap/r97-457/r97-4579.html>).

⁴⁴ DUBUS Arnaud, « Thaïlande. Le mythe de l'unité implose », dans LEVEAU Arnaud & DE TREGLODE Benoît (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2010*, Bangkok, Edition Irasec, 2010, p. 255-265. Sur les relations militaires franco-thaïlandaises, voir la synthèse

souhaité nouer avec Djakarta un partenariat stratégique inspiré du modèle franco-vietnamien. La déclaration publique prononcée à l'issue de l'entretien entre le président Nicolas Sarkozy et son homologue indonésien Susilo Bambang Yudhoyono, en décembre 2009, faisait état d'une volonté conjointe de renforcer les liens dans le domaine de la défense et de la sécurité et d'établir une « coopération plus étroite, y compris à travers le renforcement des capacités et les transferts de technologies »⁴⁵. Signée le 1^{er} juillet 2011, à l'occasion de la visite du Premier ministre François Fillon à Djakarta, la « déclaration de partenariat stratégique » franco-indonésien affiche une commune volonté de « promouvoir une coopération plus étroite dans le domaine de la défense et de la sécurité, en vue d'établir un dialogue de défense global entre la France et l'Indonésie, comprenant des consultations régulières au niveau des ministres de la Défense, des ministres adjoints, des chefs d'état-major et d'autres hauts fonctionnaires civils et militaires, une coopération stratégique à long terme portant en particulier sur le renforcement des capacités, la formation et l'échange de fonctionnaires chargés des questions de défense, l'industrie de défense ainsi que les opérations de maintien de la paix des Nations unies »⁴⁶.

Malgré une présence économique encore très éloignée de ses potentialités et de ses ambitions politico-stratégiques, la France a su non seulement étendre au domaine stratégique la coopération déjà très diversifiée qu'elle avait avec le Vietnam, mais aussi s'ouvrir à d'autres Etats d'ASE désireux de s'affranchir de liens trop exclusifs avec les États-Unis ou avec la Chine. Bien qu'elle ait privilégié l'approfondissement de ses partenariats stratégiques avec la Chine et l'Inde, elle s'est implantée dans le paysage sud-est asiatique comme un partenaire crédible, à la faveur d'une conjoncture marquée par la

mise en ligne sur le site Internet de l'ambassade de France à Bangkok (<http://www.ambafrance-th.org/spip.php?article1816>).

⁴⁵ Le texte de la déclaration franco-indonésienne est téléchargeable à cette adresse : http://www.ambafrance-id.org/IMG/pdf/091214_Declaration_franco_indonesienne.pdf

⁴⁶ Déclaration en ligne sur le site Internet de l'ambassade de France en Indonésie (<http://www.ambafrance-id.org/accords-bilateraux>).

fin concomitante des guerres en Asie et de la Guerre froide, et par l'approfondissement de la construction régionale au sein de l'Asean. Autant d'évolutions, en définitive, que la diplomatie française n'a pas cessé d'encourager à défaut d'avoir eu le pouvoir de les précipiter.

Héritages gaullien et post-gaullien : la France, puissance indépendante, neutraliste et multilatéraliste⁴⁷

En dépit de nuances importantes dans certains choix tactiques, la stratégie française en ASE présente une grande continuité depuis le début des années 1960 : instruite de ses propres échecs, elle s'est constamment efforcée d'éviter ou de réduire l'affrontement et la domination des grandes puissances, tout en favorisant la présence française. Pendant la guerre du Vietnam, la neutralité a été considérée comme le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs et d'apaiser les violences. Encore a-t-il fallu adapter ce concept aux spécificités de chaque pays considéré.

La neutralité comme remède à l'affrontement des puissances

Terme brutal et humiliant de près de neuf années de guerre, la défaite de Dien Bien Phu et la retraite du corps expéditionnaire français d'Indochine avaient condamné la France à une posture très effacée dans la région. Devant la force conjuguée des nationalismes et l'engagement croissant des États-Unis au Sud-Vietnam comme de la Chine populaire au Nord, la France avait renoncé à jouer un rôle politique et militaire indépendant, se contentant de défendre et d'adapter à l'ère des indépendances les importants intérêts économiques et culturels qu'elle avait sauvés de la colonisation.

⁴⁷ Pour de plus amples développements, on renverra à : CESARI Laurent, *Les grandes puissances et le Laos...*, *op. cit.* ; TERTRAIS Hugues, « Derrière la chute de Saïgon, une nouvelle région. Approches françaises de la scène indochinoise 1972-1982 », mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Paris I, 2007 ; GOSCHA Christopher & VAÏSSE Maurice (dir.), *L'Europe et la guerre du Vietnam, 1963-1973*, Bruxelles, Bruylant, 2003 ; GOSCHA Christopher & LAPLANTE Karine (dir.), *L'échec de la paix en Indochine, 1954-1962*, Paris, Les Indes Savantes, 2010 ; JOURNOUD Pierre, *De Gaulle et le Vietnam, 1945-1969. La réconciliation*, Paris, Tallandier, 2011 ; *Id.*, « A l'ombre du Général : l'Asie orientale dans les relations entre Pompidou et les États-Unis », à paraître chez Peter Lang.

En 1954, estimant que sa marge de manœuvre ne lui permettait pas de prendre des positions contraires aux États-Unis, après une période de crise ouverte par le refus de l'intervention américaine à Dien Bien Phu et portée à son paroxysme par le rejet de la Communauté européenne de Défense (CED) par le parlement français en août, Pierre Mendès France avait rejeté une authentique politique de neutralité, en particulier entre les deux États vietnamiens séparés – *de facto* mais non *de jure* – par le 17^e parallèle. Sans doute avait-il négocié avec Pham Van Dong, Premier ministre de la RDV, la présence à Hanoi d'une délégation générale de France dont Jean Sainteny, connu pour son rôle majeur dans la négociation des accords du 6 mars 1946, allait être le premier titulaire. Modeste par sa taille et ses ambitions, ce pont jeté entre la France et le Vietnam communiste, entre Occident et Orient, entre le « monde libre » et le bloc communiste, devait servir aussi de « balcon sur la Chine », dont la reconnaissance diplomatique un moment envisagée fut en fin de compte ajournée. Mais le rôle de la « mission Sainteny » fut progressivement réduit à celui d'un simple consulat destiné à gérer la cession progressive de l'héritage économique et culturel de la période coloniale, sous la pression conjointe des milieux français opposés au rapprochement avec l'ennemi vainqueur, du gouvernement sud-vietnamien et de son puissant allié, les États-Unis. En contradiction avec l'esprit sinon la lettre des accords de Genève (d'ailleurs eux-mêmes dénués de tout mécanisme contraignant), Paris ne reconnut officiellement que la République du Vietnam dirigée par Ngo Dinh Diem et céda la prééminence politique et militaire à Washington, non sans résistances ni fortes tensions. Face aux efforts massifs des États-Unis pour transformer, avec leurs méthodes, le Sud-Vietnam en bastion anticommuniste aussi solide que la Corée du Sud, les derniers gouvernements de la IV^e République renoncèrent à toute politique indépendante. Ils en vinrent même à cautionner successivement le refus d'organiser les élections prévues pour réunifier le Vietnam, en 1956 ; la proposition soviétique d'admission des deux Vietnam à l'Onu en janvier 1957 ; et surtout, l'augmentation continue de la présence militaire américaine sous couvert de missions civiles et temporaires, en violation des accords de Genève. L'engagement croissant des États-Unis au Sud-Vietnam provoqua d'une façon rigoureusement mécanique celui de la RDV, en

même temps que l'intensification de l'aide chinoise. Le souvenir de la guerre de Corée, soldée par une division durable du pays, était encore dans tous les esprits. Petit à petit, le Laos, puis le Sud-Vietnam, s'enfoncèrent dans la guerre. Faute de s'être dissociée plus clairement de la politique américaine, la France semblait avoir perdu toute volonté d'influencer le cours des événements ou même de s'en démarquer.

Parvenu au pouvoir avec la conviction que la meilleure option pour la région résidait dans une neutralisation concertée – au moins du Sud-Vietnam, du Cambodge et du Laos, sinon de toute l'ASE –, le général de Gaulle s'efforça, quant à lui, de créer les conditions d'une telle dynamique. Dans une région où la plupart des Etats n'avaient acquis leur indépendance qu'entre 1946 et 1965, le neutralisme officiellement adopté par la Birmanie, l'Indonésie et le Cambodge, était d'abord une réponse apportée à des troubles politiques internes. Dans le contexte de la Guerre froide, il trouva aussi sa traduction à l'échelle internationale au sein du mouvement des non-alignés qui tentait alors de s'organiser. C'est d'abord au Laos, où les rivalités entre les trois factions royalistes, neutralistes et communistes, tournaient à la guerre civile, que fut officiellement reconnue, et garantie internationalement dans les accords de Genève de 1962, une neutralité définie par les principes de non-ingérence et de non-alignement. Un cabinet d'union nationale fut constitué sous l'autorité du prince Souvanna Phouma, soutenu par la France et la Grande-Bretagne. Cette victoire française – ou franco-britannique – masquait néanmoins d'importantes divergences de stratégies et révéla vite sa fragilité. Ni la RDV, dont les soldats s'enracinèrent dans la partie ô combien vitale pour elle du Laos oriental, ni la RPC, n'entendaient cesser leur aide en hommes et en matériel aux Laotiens communistes du Pathet Lao, pas plus que les États-Unis et la Thaïlande n'avaient l'intention d'abandonner la droite laotienne et les opérations militaires patronnées par la CIA, qui redoublèrent d'intensité. Les accords de 1962 occultaient également une divergence franco-américaine plus profonde sur le Vietnam. Ayant accepté de composer au Laos, l'administration Kennedy, prisonnière de la géopolitique de Guerre froide, paraissait décidée à défendre le Sud-Vietnam par tous les moyens, à l'exception de l'envoi des forces terrestres combattantes.

Au contraire, pour de Gaulle et ses collaborateurs, le règlement neutraliste au Laos devait être étendu au Sud-Vietnam, les troubles du Laos étant considérés comme un sous-produit de la guerre au Vietnam. Lorsqu'il le reçut à Paris en mai 1961, de Gaulle recommanda à Kennedy de ne pas « s'engager à fond » dans ces pays d'ASE – « le Sud-Vietnam, le Laos et même la Thaïlande » – qu'il assimilait pêle-mêle non à des « pays réels » mais à des « nébuleuses, des organismes invertébrés ». La neutralité lui semblait être la seule « possibilité favorable » pour l'Occident, qui devait se cantonner à une présence économique et culturelle⁴⁸.

Il fallut néanmoins attendre le règlement de la guerre d'Algérie pour voir le président français se démarquer plus nettement de la politique américaine en ASE et prendre des positions audacieuses sur la situation indochinoise. Il saisit d'abord l'occasion de la crise bouddhiste de l'été 1963, au Sud-Vietnam, pour proposer solennellement le concours de la France aux Vietnamiens désireux d'agir « dans l'indépendance vis-à-vis de l'extérieur, la paix et l'unité intérieures, la concorde avec [leurs] voisins ». En rupture avec la position pro-sud-vietnamienne de la IV^e République et les hésitations des premières années de son mandat, il subordonnait ainsi pour la première fois le rétablissement de la paix à la réunification du Vietnam dans l'indépendance vis-à-vis des puissances étrangères. Washington s'en offusqua mais les pays neutralistes, comme l'Inde, le Cambodge et le Laos, approuvèrent chaleureusement. Ce tournant majeur inaugura une période d'intense activité diplomatique pour éviter l'escalade militaire et l'extension de la guerre en Indochine, puis une fois celle-ci devenue réalité en 1965, préparer la France à jouer un rôle d'intermédiaire dans le processus de paix. Pour rétablir la confiance avec les puissances communistes de la région, Paris amorça un rapprochement politique délibéré avec Hanoi et Pékin, dans le cadre d'une politique étrangère globale visant à transcender des postures idéologiques figées par la Guerre froide et potentiellement dangereuses pour la paix mondiale. Aucun Etat partie au conflit, sauf les États-Unis qui fondaient leur confiance sur le niveau inégalé de

⁴⁸ Archives nationales, 5AG1, dossier n°200, compte rendu de l'entretien entre Charles de Gaulle et John Kennedy, 31 mai 1961.

leur puissance militaire, ne prit le risque de s'opposer aux recommandations faites publiquement par le général de Gaulle, à partir de l'été 1964, de réunir une conférence internationale en vue de négocier et garantir une neutralisation de la zone. Mais chacun d'eux avait une conception de la neutralité conforme aux intérêts de sa politique étrangère. L'opposition structurelle du régime sud-vietnamien à la neutralité, malgré le sentiment populaire rapporté dans de nombreux rapports français, américains et même sud-vietnamiens ; les leçons tirées tant par Hanoi que par Washington de l'échec de l'expérience neutraliste au Laos, rendirent très vite ce projet particulièrement aléatoire pour le Vietnam. Si la RDV s'y montrait favorable en public, c'était avec l'espoir de déstabiliser un peu plus le régime qu'elle combattait au Sud-Vietnam, d'y renforcer son emprise, d'éviter une intervention militaire américaine à grande échelle puis, une fois celle-ci concrétisée, d'aménager une transition politique nécessaire pour sauver la face des Américains et faciliter leur départ. Désireux de conserver une certaine autonomie par rapport à Hanoi, les partisans du Front national de libération pensaient, quant à eux, que la neutralité leur permettrait de garder le contrôle d'un éventuel gouvernement de coalition, au moins quelques années. Plutôt que la « neutralisation » invoquée par le président français, qui aurait été sanctionnée par les grandes puissances d'une façon contraignante et paternaliste, ils préféraient le concept de « neutralité » qui impliquait un libre choix de leur destin. Ayant institutionnalisé la neutralité par la loi dès 1957, le Cambodge parvint à suivre une politique neutraliste, que soutint la France de ses modestes moyens. Le célèbre voyage du général de Gaulle à Phnom Penh, en 1966, répondait avant tout à ce souci de donner la neutralité khmère en exemple aux autres Etats d'ASE, comme facteur de stabilisation de la région. Mais ce choix, en interne, fut lourd de conséquences. En cherchant à creuser le fossé entre la Chine et le Nord-Vietnam, Sihanouk en vint en effet à favoriser, parmi les communistes cambodgiens, les radicaux issus de la jeune génération éduquée en France et plus proche de Pékin – les futurs Khmers rouges –, au détriment des vétérans formés au Vietnam et plus enclins à la modération.

Concept à géométrie variable, recouvrant autant de sincérité éprouvée, notamment parmi les populations confrontées aux réalités de la guerre depuis de trop nombreuses années, que de cynisme calculé parmi les décideurs, la neutralité ne parvint jamais, pendant la Guerre froide, à s'imposer durablement sur le théâtre indochinois. Elle fut constamment battue en brèche par la force des idéologies, aspirée dans la spirale des violences et de la méfiance. Attachée à promouvoir une solution diplomatique au conflit, la diplomatie française n'en continua pas moins de placer la neutralité au cœur de son projet politique pour la région. Ainsi, après le renversement de Sihanouk par le général Lon Nol, la déclaration du 1^{er} avril 1970 en appelait à la création d'une « zone de neutralité et de paix en Indochine ». Pourtant peu suspect de sympathies communistes, Henri Froment-Meurice, son inspirateur, écrivit en février 1971 :

Notre solution est la neutralité. Cela ne veut pas dire que nous devons être neutres. Cela signifie que nous devons agir pour soutenir les forces qui luttent pour la neutralité, pour les accords de Genève et contre celles qui les refusent ou qui les violent. Il y a probablement plus de soutien, malgré tout, à Hanoi et à Moscou, pour la neutralité et les accords de Genève qu'à Saigon et à Washington⁴⁹.

Mais, alors que de Gaulle et Couve de Murville pensaient inéluctable la victoire communiste sur tout le Vietnam et voyaient la neutralisation avant tout comme un moyen de surmonter l'antagonisme entre la Chine et les États-Unis susceptible de « désaméricaniser » le conflit et d'assurer un rôle constructif à la France, Henri Froment-Meurice croyait encore possible, comme son ministre Maurice Schumann, de préserver un Sud-Vietnam « indépendant et neutre ». Ces illusions françaises, qui conduisirent Paris à reconnaître l'existence de « quatre États d'Indochine », persistèrent jusqu'aux derniers jours de la survie du régime de Saigon, malgré les avertissements renouvelés de l'ambassadeur de France à Hanoi, Philippe Richer.

L'héritage gaullien permit pourtant à la France de conserver l'oreille de Hanoi après la réunification militaire du pays et de sauvegarder les relations avec la République socialiste du Vietnam lorsque celle-ci allait

⁴⁹ FROMENT-MEURICE Henri, *Journal d'Asie...*, *op. cit.*, p. 168.

être mise au ban de la communauté internationale après sa décision, motivée par des préoccupations essentiellement sécuritaires, de renverser le régime des Khmers rouges en janvier 1979, et d'occuper militairement le pays jusqu'en 1989. Sollicitée par Hanoi, la reprise des relations franco-vietnamiennes fut encouragée par le ministre des Relations extérieures Claude Cheysson qui se rendit lui-même au Vietnam en 1983. Mais elle ne pouvait qu'être limitée par les inquiétudes suscitées par ce rapprochement en Chine et dans les pays de l'Asean, comme par la volonté de François Mitterrand de continuer à apporter son soutien à Sihanouk. Dans la continuité de sa politique facilitatrice pendant la guerre du Vietnam et d'accueil des grandes négociations américano-vietnamiennes⁵⁰, la France renoua avec son ambition médiatrice dans le règlement final de la troisième guerre d'Indochine, concrétisé par les accords signés dans la capitale française en octobre 1991⁵¹. Cette contribution fut grandement facilitée par les contacts privilégiés que certains diplomates français avaient maintenus avec Sihanouk, notamment à Pékin par l'intermédiaire de l'ambassadeur Charles Malo⁵² et de Paul Jean-Ortiz, l'un de ses conseillers. Fidèle à sa politique d'équilibre, Paris milita ensuite pour la normalisation des relations du Vietnam avec la Chine (1991), la levée de l'embargo américain (1994), le rétablissement des relations diplomatiques avec les États-Unis (1995), et surtout l'insertion du Vietnam dans les petites et grandes instances multilatérales, tout particulièrement l'Asean que le Vietnam devait intégrer en 1995, suivi par le Laos (1997) et le Cambodge (1999). Sollicitée par les intéressés depuis la fin des années 1980, cette insertion de l'Indochine

⁵⁰ JOURNOUD Pierre & MENETREY-MONCHAU Cécile (dir.), *Vietnam 1968-1976. La sortie de guerre*, Bruxelles, Peter Lang, 2012.

⁵¹ C'est à Fère-en-Tardenois, après plusieurs mois de discrets efforts de la diplomatie française, que Hun Sen et Sihanouk finirent par se rencontrer fin 1987, ouvrant la voie au processus qui allait conduire aux accords de 1991 (SAUNIER Georges, « Quarante ans de relations franco-vietnamiennes aux yeux de François Mitterrand, 1953-1993 », communication au colloque de Hanoi, avril 2004).

⁵² Charles Malo avait bien connu le prince comme ministre-conseiller à Phnom Penh entre 1964 et 1966, avant de le retrouver à Pékin comme ministre-conseiller entre 1970 et 1976, ambassadeur de France entre 1982 et 1986 puis de nouveau en 1989-1990.

communiste dans la seule association régionale exclusivement asiatique traduisait le fruit de plusieurs d'années d'efforts diplomatiques en faveur d'une plus grande indépendance des pays de la région, que la France n'avait pas cessée d'encourager parallèlement à son propre retrait progressif de l'Otase.

De l'Otase⁵³ à l'Asean :

le multilatéralisme et le régionalisme au service de la sécurité régionale

La première expérience de multilatéralisme en ASE s'est soldée par un échec parce qu'elle entendait perpétuer les divisions régionales et servir de caution à l'entreprise d'endiguement du communisme en Asie menée principalement par les États-Unis. Née en septembre 1954 avec le traité de Manille, l'Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (Otase) avait été très largement inspirée des réflexions du Département d'Etat, tout particulièrement de son chef John Foster Dulles, et de l'allié britannique. La France les avait rejoints avec l'espoir de sauvegarder son rang de puissance asiatique, donc mondiale, et d'assurer la protection des États associés d'Indochine dans la perspective du retrait inéluctable de son corps expéditionnaire. Après l'échec de sa stratégie d'action, pensait-elle qu'une stratégie de dissuasion pourrait être efficace ? L'organisation ne regroupait que deux pays d'ASE – la Thaïlande et les Philippines – aux côtés des États-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Pakistan. Attachés à leur neutralité, l'Inde, l'Indonésie, la Birmanie et la Malaisie s'étaient refusées, parce que l'entreprise leur était apparue fort peu asiatique dans son essence et potentiellement déstabilisatrice dans ses objectifs. Supervisée par un secrétariat général basé à Bangkok, animée par les ambassadeurs des pays membres et leurs collaborateurs, l'Otase regroupait trois comités d'experts dont l'un était consacré à la sécurité. Pierre Mendès France avait accepté de rallier le projet anglo-américain mais en s'efforçant d'en atténuer la dimension militaire et offensive au profit des activités économiques et culturelles, contre le vœu des Américains, des Britanniques, des Thaïlandais et des Philippines. Ces efforts aboutirent à quelques succès ponctuels : les

⁵³ Sur la France et l'Otase : JOURNOUD Pierre, thèse citée, p. 258 et suiv. ; p. 629 et suiv.

États-Unis renoncèrent à la réalisation d'un ambitieux programme de propagande anticomuniste et ils acceptèrent la transformation de leur projet de création d'un état-major permanent intégré, chargé de préparer la défense de la zone couverte par le Traité contre une éventuelle « attaque sino-vietminh », en simple bureau permanent d'études militaires, un organisme de planification non intégré. L'impulsion française permit également le développement des activités économiques et humanitaires. Trop peu influents, les Français ne purent cependant empêcher l'organisation d'ambitieuses manœuvres politico-militaires dans la zone. Les divergences franco-américaines se révélèrent particulièrement fortes au sein du comité de sécurité où siégeaient des analystes du renseignement, surtout à propos de l'analyse de la menace communiste – que les Français jugeaient gravement sous-estimée – et des solutions à apporter – militaires pour les Américains, politiques pour les Français. Lors de la crise laotienne, la diplomatie française, marquée par son expérience indochinoise, multiplia les réserves à l'égard des plans militaires de l'Otase, sans se faire beaucoup d'illusions sur sa propre capacité à influencer le débat stratégique en ASE. L'échec politique et militaire de l'organisation était déjà patent en 1962-1963 : après le Cambodge en 1954, le Laos renonça à se prévaloir de la garantie du protocole annexe au traité de Manille – une garantie spéciale apportée par les États membres dans l'hypothèse d'une « agression communiste » ou d'une action subversive. Pourtant le théâtre des affrontements les plus graves, le Sud-Vietnam resta en dehors du champ d'intervention de l'Otase. Pour Washington, l'organisation conservait toutefois son utilité parce qu'elle pouvait contribuer à rallier l'opinion et le Congrès à sa stratégie d'escalade au Vietnam, et fournir une base juridique à une intervention unilatérale. L'Otase remplit effectivement cette fonction à partir de 1965. Tout à sa politique neutraliste et médiatrice, Paris ne pouvait que prendre ses distances avec ce qui lui semblait être devenu, non sans bonnes raisons, une simple « organisation de défense de la Thaïlande sous direction américaine ». Les Français refusèrent, en 1962, de mettre à la disposition de la Thaïlande une force, même symbolique, et réduisirent leur contribution aux activités militaires. Lors de sa dernière intervention au 10^e conseil des ministres des Affaires étrangères de l'organisation, en avril 1964,

Maurice Couve de Murville regretta l'absence d'un gouvernement bénéficiant de l'appui populaire au Sud-Vietnam et rappela la conviction française que toute solution militaire était vouée à l'échec. Il martela la nécessité de rechercher une solution politique au Vietnam et de soutenir la politique sihanoukiste de non-engagement au Cambodge. Longuement débattu par les ministres des Etats membres, le principe de neutralité défendu par la France fut plus particulièrement contesté par les ministres américain, anglais et thaïlandais. En 1965, après l'envoi des Marines au Sud-Vietnam et les premiers bombardements systématiques sur le Nord, Paris finit par s'abstenir de toute participation ministérielle au sommet de mai 1965, par retirer les unités françaises des manœuvres navales conjointes et par rapatrier ses experts du bureau permanent d'études militaires et du comité du renseignement. En 1967, alors que l'escalade se poursuivait au Vietnam, le gouvernement décida de ne pas envoyer d'observateur à la 12^e session du conseil ministériel, s'attirant les regrets de la majorité des membres, mais aussi les foudres du représentant thaïlandais. Ayant renoncé progressivement à toute participation, militaire puis administrative, la France continua de s'acquitter d'une contribution financière notable qu'elle ne cessa qu'en 1974. Mais elle ne dénonça point le traité de Manille qui allait rester en vigueur malgré la dissolution de l'organisation en juin 1977.

Entre temps, par la déclaration de Bangkok du 8 août 1967, les ministres des Affaires étrangères de l'Indonésie, de la Malaisie, des Philippines, de Singapour et de la Thaïlande, avaient fondé l'Asean, première organisation purement asiatique. La France gaullienne ne lui accorda sans doute pas la même attention, en raison des liens trop étroits de ses membres avec les États-Unis, qu'aux Etats d'Indochine, où le Général entendait reconquérir une partie de l'influence que la IV^e République était accusée d'avoir abandonnée à Washington. Pourtant, en dépit de leur crainte sincère d'une expansion du communisme à l'intérieur de leurs frontières et des tendances effectivement hégémoniques du Vietnam sur le théâtre indochinois, les membres de la jeune Asean avaient explicitement rejeté l'option d'une alliance militaire

et manifesté leur attachement à la neutralité⁵⁴. En novembre 1971, après le basculement du Cambodge dans l'orbite américaine, l'annonce de la visite du Président Nixon à Pékin et de l'admission de la Chine à l'Onu, ils proclamèrent à Kuala Lumpur leur intention de faire du Sud-Est asiatique une « zone de paix, de liberté et de neutralité » (*Zoffan*), à l'abri des pressions et ingérences des grandes puissances. La diplomatie française, qui a déjà fait sien ce dessein de longue date, ne pouvait qu'approuver et encourager cette volonté d'affirmation et d'autonomisation. Mais la poursuite de la guerre dans la péninsule indochinoise en retarda la concrétisation. Le désengagement progressif des États-Unis, la normalisation avec la Chine populaire, l'Accord de Paris du 27 janvier 1973 qui mit un terme à la dimension américano-vietnamienne de la guerre du Vietnam, puis la recherche de formules de coexistence entre communistes et non communistes, rapprochèrent plus concrètement la France de l'Asean. N'est-ce pas vers le Quai d'Orsay que le ministre des Affaires étrangères thaïlandais Thanat Khoman se tourna discrètement, en mai 1974, pour organiser une rencontre secrète avec Vo Van Sung, le chargé d'affaires de la RDV à Paris, et envisager avec lui les modalités d'un rapprochement⁵⁵ ? L'heure était désormais, pour les membres fondateurs de l'Asean, à la conciliation avec les pays communistes. Les principes de non-ingérence dans les affaires intérieures des pays membres, de résolution des conflits par des moyens pacifiques, de développement de l'identité régionale et de poursuite de la coopération pour le développement économique et social, furent solennellement affirmés dans le traité d'amitié et de coopération (TAC) signé à l'issue du sommet de Bali, en 1976. La troisième guerre d'Indochine allait cependant geler pendant une quinzaine d'années les perspectives de rapprochement avec le bloc communiste indochinois discrètement favorisées par la diplomatie française.

La France pompidolienne procéda, en revanche, à son insertion dans les instances multilatérales actives en ASE, comme la Banque asiatique du développement, à laquelle elle adhéra en 1970, ou le Comité du Mékong, qu'elle s'efforça de réactiver en 1971 pour ne pas

⁵⁴ Voir les contributions de Sophie Boisseau du Rocher et Delphine Allès dans ce volume.

⁵⁵ FROMENT-MEURICE Henri, *Journal d'Asie...*, *op. cit.*, p. 405-406 ; *Id.*, *Vu du Quai 1945-1983*, Paris, Fayard, 1998, p. 366-367.

abandonner la région à l'influence exclusive des États-Unis et du Japon⁵⁶. Mais c'est l'Asean qui, après une longue crise de croissance⁵⁷, fut à l'origine, en 1993, du seul espace de dialogue de consultation transrégional en matière de sécurité : le Forum régional de sécurité (*Asean Regional Forum* ou ARF)⁵⁸, que la France a cherché en vain à intégrer depuis 1995. Pour utile qu'il soit en termes de diplomatie parallèle dite de *second track*⁵⁹, l'ARF n'a généralement eu que peu d'impact sur les décisions des exécutifs nationaux. C'est pourquoi la direction d'Asie du MAEE a proposé dès 2002, lors de la conférence des ambassadeurs à Hanoi, que la France signe le TAC, pour créer un effet catalyseur dans ses relations avec l'ASE et favoriser son insertion ultérieure dans le Sommet de l'Asie de l'Est (*East Asia Summit*)⁶⁰. En attendant d'être associée aux réunions de ce nouveau cercle de coopération élargie, Paris a signé le TAC en 2007, devenant ainsi le 11^e pays en dehors de l'Asean et le premier pays européen signataire.

L'insuffisance de ses moyens a conduit très logiquement la France – et les Etats de l'Asean, qui peinent encore à matérialiser une véritable communauté de sécurité – à approfondir le dialogue multilatéral *via* l'Union européenne (UE). Paris et Singapour ont été à

⁵⁶ FUJISAKU Kenichi, « La politique asiatique de la France après de Gaulle (1969-1972) : une approche multilatérale en rupture avec la politique de grande puissance », *Relations internationales*, n°134, 2008, p. 83-92 ; TORIKATA Yuko, « France's Peace Diplomacy and Its Reconstruction and Economic Development Program Regarding Vietnam, 1968-1973 », communication au colloque de la SHAFR, 21-23 juin 2007.

⁵⁷ GOMANE Jean-Pierre, « Où en est l'Asean ? », *Politique étrangère*, n°4, 1985, p. 897-910.

⁵⁸ Rappelons que l'ARF rassemble aujourd'hui, autour des membres de l'Asean, une quarantaine d'Etats dont la Chine, la Russie, l'Inde, les États-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les deux Corées, et l'Union européenne.

⁵⁹ JOURNOUD Pierre, « L'Asean et la sécurité en Asie du Sud-Est pendant la Guerre froide. Entre diplomatie officielle et diplomatie informelle », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, printemps 2010, n°30, p. 109-124 (<http://ipr.univ-paris1.fr/spip.php?article459>).

⁶⁰ Conçu par son promoteur, la Malaisie, comme un prolongement de l'Asean+3 (Chine, Corée du Sud et Japon qui se réunissent formellement depuis 1997), le Sommet de l'Asie de l'Est est un forum officiellement destiné à faciliter le dialogue sur les dossiers politiques, stratégiques et économiques d'intérêt commun ; à promouvoir la paix, la stabilité et la prospérité économique en Asie orientale.

l'origine de la création de l'Asem (*Asia Europe Meeting*), dont le premier sommet s'est tenu à Bangkok en 1996. Si les discussions y sont généralement dominées par les aspects économiques et financiers, le thème de la sécurité, traditionnelle ou non, s'est progressivement imposé. « Partenaire de dialogue » au sein de l'ARF et troisième partenaire commercial de l'Asean après les États-Unis et la Chine, grand acteur du règlement de la crise politique et humanitaire d'Aceh puisqu'elle a été en charge du contrôle du respect des accords de désarmement de la guérilla⁶¹, l'UE a renforcé ses relations politiques avec les États de l'Asean. Mais elle est encore loin d'être considérée comme un acteur stratégique à part entière. Dans ce domaine, seules pèsent la France et la Grande-Bretagne, du fait de leur statut de puissance nucléaire et de membre permanent du Conseil de sécurité de l'Onu, et du renforcement notable de leur présence dans le secteur de la défense et de la sécurité.

Conclusion

Désormais engagée dans des coopérations politico-stratégiques bilatérales en définitive peu contraignantes, auxquelles s'ajoutent des rencontres régulières dans des forums multilatéraux, la France dispose d'outils sérieux pour définir une approche stratégique globale et à long terme de la région. Des efforts de mise en cohérence devront toutefois être déployés pour mieux articuler les ressorts potentiellement conflictuels de la politique française : promotion de la stabilité régionale et développement des ventes d'armes (un domaine particulièrement sensible où le taux de corruption est élevé et où les affaires peuvent un jour brutalement desservir les intérêts politiques⁶²), dans une région encore marquée par d'importantes sources de tensions ; attachement aux droits de l'homme alors que la

⁶¹ KREIDI Patrice, « Le rôle des ONG et de l'Union européenne dans la résolution de conflits », mémoire de DEA sous la direction de Maximos Aligisakis, Université de Genève, 2007, p. 62 et suiv. (<http://www.unige.ch/ieug/publications/euryopa/kreidi.pdf>) ; *Livre Blanc*, *op. cit.*, p. 83.

⁶² GUISNEL Jean, *Armes de corruption massives. Secrets et combines des marchands de canon*, Paris, La Découverte, 2011 (tout particulièrement p. 303-305 sur les soupçons de pots-de-vin liés à la vente des Scorpènes à la Malaisie).

démocratie y est très minoritaire et que la répression interne des revendications démocratiques tend à se durcir, comme en Chine et au Vietnam ; défi de l'intégration de la Birmanie pour une France écartelée entre ses intérêts économiques et la grande sensibilité de l'opinion publique à l'attitude de la junte militaire au pouvoir.

Sans doute ne faut-il pas surestimer les possibilités de présence et d'influence françaises dans un contexte économique et financier particulièrement difficile : l'Asie du Sud-Est, pour paraphraser le mot toujours actuel de Pompidou à propos de l'Asie, « c'est loin ». Loin, à coup sûr, de notre horizon naturel et de nos intérêts stratégiques immédiats. Réciproquement, la France n'est pas et ne sera évidemment jamais un partenaire prioritaire pour les Etats d'ASE, même pour les mieux disposés d'entre eux. Singapour, par exemple, renouvellera-t-il le contrat de formation de ses pilotes à Cazaux ? Le risque est grand de le voir se tourner vers des partenaires géographiquement plus proches et économiquement plus rentables, comme l'Australie ou l'Inde. Dans cette région, aucune position acquise ne l'est d'ailleurs pour toujours. La relation politique et/ou économique est déterminante. Comme le poids économique et commercial de la France demeure beaucoup trop faible, il lui reste la mémoire positive d'une volonté d'indépendance incarnée par la politique du général de Gaulle pendant la Guerre froide et revivifiée par Jacques Chirac en 2002-2003. Après la proclamation par l'administration George W. Bush de la « guerre contre le terrorisme », au lendemain du 11 septembre 2001, et l'ouverture de nouveaux fronts militaires en Afghanistan, puis en Irak, la critique publiquement assumée par la France de la politique manichéenne des États-Unis à l'égard de l'islamisme radical paraît avoir renforcé sa crédibilité, dans une partie au moins des Etats d'ASE. Les dirigeants des pays à majorité musulmane modérée comme l'Indonésie, la Malaisie ou Brunei, se sont montrés sensibles au refus de Jacques Chirac d'engager des troupes françaises en Irak, à sa manière d'assumer les conséquences d'une crise aussi grave avec l'allié américain, comme à son engagement militant en faveur du « dialogue des civilisations ». Sollicités par des organismes officiels ou des think tanks, plusieurs spécialistes français sont intervenus d'une façon visible dans le débat scientifique et intellectuel pour récuser les

amalgames et résister à la pression du discours idéologique et médiatique véhiculé alors par les États-Unis sur l'Islam radical⁶³. Quant aux anciens États colonisés par la France, ayant surmonté leurs ressentiments et accepté de considérer le passé colonial comme une composante de leur propre identité, ils se sont félicités de la fermeté de la position française face à l'unilatéralisme des États-Unis, malgré son caractère largement symbolique. Le simple retour des bombardiers stratégiques B 52 ne pouvait d'ailleurs que réveiller les plaies à peine cicatrisées provoquées notamment par l'intensité sans précédent historique des bombardements effectués sur le Vietnam, le Cambodge et le Laos.

Du Vietnam à l'Irak, la posture indépendante de la France semble avoir renforcé sa crédibilité dans une région consciente de la nécessité de se concilier le soutien des États-Unis sans être prisonnière d'un partenariat exclusif et trop contraignant, face au développement à certains égards préoccupant de la puissance militaire chinoise. À l'échelle de l'UE dont elle est l'un des piliers, la France peut sans doute valoriser davantage cet héritage. Comme le souligne le *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*, l'Europe est condamnée à s'intéresser de près à « l'équilibre stratégique en Asie compte tenu de l'impact que tout conflit majeur en Asie aurait sur l'Europe, ne serait-ce que sur le plan économique »⁶⁴. Premier

⁶³ La Das a favorisé en effet, dès 2001-2002, la création d'un observatoire stratégique de l'ASE et commandité à quelques spécialistes, en collaboration avec l'Irasec et le Ceri, des études de fond sur l'évolution du radicalisme musulman dans la région (Indonésie, Malaisie, Thaïlande et Philippines). On trouvera sur la page Internet des publications de l'Irasec la liste des études que cet Institut a soutenues sur le sujet. Voir aussi : BERTRAND Romain, « De Bagdad à Djakarta : l'onde de choc idéologique en Asie du Sud-Est musulmane », *Critique internationale*, n°19, avril 2003 (téléchargeable sur : ceri-sciencespo.com/publica/critique/article/ci19p31-39.pdf) ; NIQUET Valérie, « Singapour-Malaisie-Indonésie : équilibres stratégiques et scénarii d'évolution à 10-20 ans. Rapport final », *Etudes et notes stratégiques de l'Iris*, 2004 (<http://www.iris-france.org/informez-vous/consulting/2004.php3>).

⁶⁴ *La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne...*, *op. cit.*, p. 16 (téléchargeable sur : www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/2LIVREBLANC_DEF.pdf).

investisseur et deuxième partenaire commercial de l'Asean après la Chine, l'UE a tenu son premier Sommet commercial avec l'Asean le 5 mai 2011 à Djakarta⁶⁵. Désormais, l'avenir de la France dans cette région de 600 millions d'habitants qui jouit d'une croissance moyenne supérieure à 6% passe aussi par Bruxelles, et donc par un indispensable effort de mutualisation des compétences et des politiques nationales à l'échelle européenne.

⁶⁵ Voir le site Internet officiel de ce premier Sommet UE-Asean : <http://asean-eubizsummit.com/>

La Grande-Bretagne et l'Asie du Sud-Est depuis 1945 : réalité, réajustements, retraits

Claire SANDERSON
Université de Reims

La Grande-Bretagne au lendemain de la guerre est incontestablement une puissance moyenne qui n'a plus les moyens de ses prétentions globales. Elle a certes un statut de vainqueur et paraît moins affaiblie que les autres pays européens, mais c'est un statut fragile et conditionnel. Le choc psychologique de l'Acte McMahon, voté par le Congrès américain en 1946 et qui met fin à la collaboration nucléaire avec les États-Unis, oblige les Britanniques à entamer leur propre programme nucléaire et à privilégier une force nucléaire indépendante. L'indépendance de l'Inde en 1947 implique aussi la perte de l'armée indienne, et la Grande-Bretagne n'a plus besoin de défendre les voies de communication menant à son ancienne colonie. Or, elle considère qu'elle a toujours besoin de défendre sa présence en Asie du Sud-Est, qu'elle juge importante également pour la sécurité de la région. Elle a besoin aussi de contrôler les voies d'accès de l'Asie à l'Europe et aux États-Unis, ainsi que celles des ressources pétrolières au Moyen-Orient : pour avoir accès aux ressources elles-mêmes, mais également pour augmenter les débouchés commerciaux dans des régions à fort potentiel économique. La politique stratégique de Londres pendant cette période se définit parallèlement au nom de la sécurité du « monde libre » dans un contexte de montée de la Guerre froide¹ : avec

¹ Selon Ian Speller du *UK Joint Services Command and Staff College*, le choix britannique de défendre les voies de communication maritime, au lieu d'adopter une stratégie navale offensive face à l'URSS, fut « une occasion perdue, qui plaçait la Grande-Bretagne sur la défensive pendant la Guerre froide dans l'un des rares domaines dans lesquels elle avait l'avantage vis-à-vis de son rival

l'émergence des deux superpuissances, la prise de conscience du déclin de son statut sur la scène internationale s'impose peu à peu, et la Grande-Bretagne devient désormais simple puissance régionale dont la disparité de moyens et d'influence avec les États-Unis ira s'accroissant. Mais dans un premier temps il s'agit d'une prise de conscience relative, en raison de sa présence globale par le biais de ses bases stratégiques – maintenues grâce à l'aide financière américaine – à travers le monde² : Aden, Gibraltar, Chypre, Malte, Hong Kong, mais surtout Singapour, la base navale britannique la plus importante, essentielle en termes de présence stratégique en Asie du Sud-Est.

Des réalités nationales, internationales, et surtout économiques

Les forces navales britanniques sont déployées par rapport à un axe qui se situe à Suez : à l'Ouest de Suez, la *Home Fleet* (en métropole), la flotte méditerranéenne, et celle des Indes occidentales ; à l'Est de Suez, le *Middle East Command*, et en Asie du Sud-Est plus précisément, comme nous le verrons, le *Far East Command*. La réévaluation progressive de la stratégie navale britannique en Asie du Sud-Est se déroule pendant toute la période concernée sous des contraintes intérieures et extérieures. Pour l'opinion britannique, la priorité dans l'après-guerre porte sur les réformes sociales du travailliste Clement Attlee, et les dépenses doivent être d'abord consacrées à la politique nationale, et non pas étrangère (surtout pas – cette génération est marquée par deux conflits mondiaux – militaire). La crise économique et sociale de 1947, puis les problèmes économiques de 1949 qui verront la dévaluation de la livre sterling, ne font que confirmer cette tendance au sein de l'opinion publique. Par ailleurs,

continental ». SPELLER Ian, « Defence or Deterrence? The Royal Navy and the Cold War, 1945-1955 », dans HOPKINS Michael F., KANDIAH Michael D. & STAERCK Gillian (eds), *Cold War Britain, 1945-1964, New Perspectives*, Basingstoke & Londres, Palgrave Macmillan, 2003, p. 97-110.

² Les bases ultramarines sont Aden, Gibraltar, Chypre, Malte, Singapour et Hong Kong ; ajoutons les zones stratégiques : canal de Suez, corne de l'Afrique, le Cap. Bien entendu, nous n'abordons dans le cadre de cette étude ni la question des bases métropolitaines (Portsmouth, Plymouth, Chatham et Rosyth) ni celle des arsenaux au sens purement technique.

Attlee se voit obligé en janvier 1947 de souligner l'importance de la « relation spéciale » avec les États-Unis pour justifier le maintien de troupes britanniques à l'étranger, y compris à l'Est de Suez, sans lequel les États-Unis pourrait « abandonner » la Grande-Bretagne en tant qu'alliée crédible.

La fin de l'empire marque la fin de la tradition navale de défense des routes impériales et suscite un début d'inquiétude chez les Britanniques, car la sécurité de certaines de ces routes, en tant que voies de communication maritimes avec les nouveaux pays du Commonwealth, reste vitale. À partir de la signature du traité de l'OTAN en avril 1949, la défense du continent européen se place dans le cadre atlantique, véritable aboutissement de la politique extérieure britannique depuis la fin de la guerre, mais avec des conséquences importantes pour sa politique stratégique, désormais dépendante des États-Unis. C'est donc la fin de la notion de « défense impériale »³, et malgré sa présence en Asie, la priorité britannique est maintenant la défense du continent européen, priorité qui s'intensifiera avec la Guerre froide. Cette défense implique inévitablement une défense plutôt air-terre que maritime : déjà à la fin de 1945 la fermeture en deux étapes du *HMS Dockyard* à Alexandrie est rapidement annoncée⁴ ; au début de 1946 des discussions entre le *Australian Commonwealth Naval Board* et le *Vice-Admiral, British Pacific Fleet* abordent la fermeture des bases navales britanniques en Australie, prévue rapidement aussi (au mois d'avril)⁵. Le 15 décembre 1949, le comité de Défense du cabinet britannique décide d'abandonner les installations navales aux Bermudes, et l'Amirauté prépare les discussions qui seront entamées avec les représentants du gouvernement des Bermudes en mars 1950.

³ KENNEDY Paul, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, Londres, Penguin, 1976, p. 327.

⁴ Note du Captain Superintendent D.B. Taylor, Alexandria in National Archives (dorénavant NA) ADM1/19283.

⁵ Note du *Vice-Admiral, British Pacific Fleet* au secrétariat du *Commonwealth Naval Board* le 26 janvier 1946 l'informant de la demande du *Commander-in-Chief, Pacific Fleet*, de recevoir le détail du plan décidé lors des pourparlers. NA/ADM1/19349.

Mais c'est en grande partie la contrainte économique qui s'imposera, et ce sera notamment le cas concernant la stratégie britannique en Asie du Sud-Est. Depuis la fin de la guerre, la capacité de projection de la puissance britannique dépend de l'aide financière américaine, seul moyen de maintenir ses bases navales à l'étranger. La *Military Defence Assistance Act* de 1949 et la *Mutual Security Act* de 1951 accordent à la Grande-Bretagne un éventail très large d'équipements militaires⁶ et un soutien important, et entre 1951 et 1956 elle reçoit £400m en aide militaire et £300m en matériel, ce qui lui permet de continuer d'assurer ses responsabilités dans la région (et ailleurs)⁷. Le maintien de ses bases navales est extrêmement coûteux (£140m en 1952 ; £215m en 1960⁸), et les problèmes économiques inévitables que cela entraîne – rappelons qu'il n'y a plus de contribution indienne à la défense de la route des Indes – sont considérables. Ainsi, la remise en question de sa capacité de maintenir une présence globale adéquate s'impose nécessairement, et la fermeture progressive des bases navales, ainsi que le retrait progressif des troupes britanniques à l'étranger, en seront la conséquence. Mais dans un premier temps, le poids de la dimension américaine s'impose : le maintien d'une présence britannique en Asie du Sud-Est est considéré par les États-Unis comme étant essentiel, et Washington exerce une pression considérable sur la Grande-Bretagne, à la fois par le biais des financements accordés, mais aussi en jouant sur la rhétorique de la « relation spéciale », afin de l'encourager à maintenir sa présence dans la région. Pour Washington, au-delà de la présence britannique en Asie du Sud-Est, il s'agit du maintien du réseau britannique global de bases navales ainsi que de sa capacité de déploiement de forces militaires comme contribution à la préservation des intérêts occidentaux plus larges, notamment dans les pays situés autour de l'océan Indien. Mais il s'agit surtout de ne pas laisser les

⁶ Cet équipement comprend artillerie et équipement électronique mais aussi les 70 avions américains B29 en mars 1950 (les B29 britanniques ne seront opérationnels que cinq ans plus tard).

⁷ BAYLIS John, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984*, Londres, Macmillan, 1984, p. 60.

⁸ Contre £16m en 1938. KENNEDY Paul, *The rise and fall...*, *op. cit.*, p. 338.

États-Unis seuls à porter « le lourd fardeau du contrôle d'une région si vaste et si complexe »⁹.

Dans ce contexte économique difficile, la défense britannique se voit obligée de se réorganiser : fin de la conscription nationale en décembre 1960, réduction de dépenses (comme celles de personnel militaire, par exemple), et intégration en 1964¹⁰ des trois forces armées en un seul ministère de la Défense. Les Britanniques sont néanmoins pleinement conscients de l'importance de maintenir des forces équilibrées malgré le manque de moyens, et de donner la priorité à l'élaboration d'une stratégie commune air-terre-mer. Pour répondre à ceci, Londres crée des commandements interarmées : *Near East Command*, *Middle East Command*, et pour l'Asie du Sud-Est, *Far East Command*, créé en 1963 autour des bases navales de Hong Kong et de Singapour, et comprenant les *Far East Land Forces* et des forces armées australiennes, pour la région entre la Chine, Hong Kong, Kobe et Singapour. Cette stratégie commune se traduit dans un premier temps par les porte-avions, le développement de l'aéronavale, et une plus grande flexibilité – pour certains un véritable décloisonnement – des rôles opérationnels.

Des réajustements importants mais nécessaires

Comment et pourquoi la doctrine stratégique britannique évolue-t-elle, et quelles sont les conséquences en Asie du Sud-Est ? C'est surtout la question nucléaire¹¹ qui poussera les Britanniques à réévaluer leur position. Le *Global Strategy Paper*, rédigé par les chefs d'état-major britanniques dès l'été 1952, souligne l'importance de maintenir des forces conventionnelles capables de dissuader ou d'affronter toute menace sur le continent européen, mais aussi dans un premier temps de maintenir les bases navales en Asie du Sud-Est. Surtout, le *Strategy Paper* introduit la notion de dissuasion nucléaire

⁹ « [...] the onerous burden of policing such a vast and complex region » : JONES Matthew, « A decision delayed: Britain's withdrawal from South East Asia reconsidered, 1961-1968 », *English Historical Review*, 117(472), 2002, p. 595.

¹⁰ *Livre Blanc du 16 juillet 1963*, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1964.

¹¹ Notamment les avancées techniques américaines observées par Winston Churchill lors de sa visite à Washington début 1952.

comme priorité absolue, tant pour la doctrine britannique que pour la stratégie de défense du monde occidental¹². Mais il est important de souligner que pour les chefs d'état-major britannique, une contribution britannique à la stratégie de Guerre froide – notamment dans le cadre d'une offensive aérienne – reste primordiale. Londres cherche à avoir une certaine influence sur la politique américaine et sur la stratégie militaire adoptée afin de répondre aussi à ses propres intérêts stratégiques qui ne seraient pas nécessairement pris en compte par l'allié américain¹³.

L'année 1956 et le choc de la crise de Suez voient la réduction des dépenses militaires britanniques et une nouvelle réévaluation de la politique stratégique de Londres. La Grande-Bretagne maintiendra jusqu'en 1967 une présence navale à Aden, base stratégique importante qui lui permet même après la débâcle de Suez d'avoir accès à la mer rouge (mais surtout de contrôler l'entrée et la sortie du canal), vital – comme pour le canal de Suez – pour les routes de transit du pétrole. Cette décision s'inscrit également dans le cadre de la politique britannique de contrôler des points clés stratégiques, dont les routes de transit de l'Asie vers l'Europe et les États-Unis, face à une éventuelle avancée de la marine soviétique. Ce sera également le cas pour Gibraltar (passage méditerranéen et atlantique), Chypre, Malte, Singapour, Hong Kong, les passages entre les *Shetlands* et l'Islande et entre l'Islande et le Groenland, la corne de l'Afrique (mer), le Kenya (terre), et l'Afrique du Sud, où la base navale du Cap est stratégiquement importante pour la défense du Moyen-Orient.

¹² Le conseil de l'OTAN de décembre 1954 adopte une stratégie tactique fondée sur l'arme nucléaire, et la même année la coopération nucléaire anglo-américaine reprend progressivement (elle sera relancée surtout à partir de 1958). En juin 1956, Londres et Washington signent un accord sur l'échange d'informations sur le sous-marin nucléaire Nautilus, plus précisément sur les sous-marins à réacteurs à propulsion nucléaire. Cet accord sera vital pour la capacité de production navale de la Grande-Bretagne, qui devient maintenant la seule puissance européenne capable de construire un sous-marin nucléaire à partir duquel ce type de missile peut être tiré. Par ailleurs, ce statut lui permettra de mieux se positionner à la conférence de Nassau de 1962 où Macmillan obtiendra de Kennedy (non sans peine, mais à des conditions extrêmement favorables) les missiles Polaris.

¹³ Lire BAYLIS John, *Anglo-American Defence...*, *op. cit.*, p. 68-69.

Mais les contraintes économiques s'imposent. La question de la fermeture de la base de Hong Kong est officiellement abordée en mars 1957, lorsque l'Amirauté informe le commandant-en-chef Sir A. Grantham (*Far East Station*) que toutes les installations navales ainsi que tous les vaisseaux seront retirés de la colonie britannique¹⁴. Grantham avait été informé de la possibilité de la fermeture du *dockyard*, et s'est exprimé sur les conséquences négatives de cette fermeture : réduction de l'influence britannique, perte de confiance générale. Il reconnaît la nécessité de la redéfinition de la politique stratégique britannique ainsi que les considérations de rentabilité économique des bases, et se déclare « contraint d'accepter à contre cœur » le principe de la fermeture de l'arsenal. En revanche,

le retrait total de la marine de la colonie a des implications tout autres¹⁵, et je suis épouvanté à l'idée que cela puisse même être envisagé. [...] Je proteste de la manière la plus énergique possible¹⁶.

Les propos de Grantham sont forts, mais la cause est perdue d'avance. Suite à des discussions au mois de mai, le *First Lord of the Admiralty* présente un mémorandum au comité de Défense du cabinet le 18 octobre 1957, dans lequel il précise les modalités de la fermeture – déjà décidée par le comité pour des raisons économiques – de l'arsenal de Hong Kong. Dans un souci de réduire les conséquences notamment en matière de chômage, il propose, avec l'accord du gouverneur, une fermeture progressive de la base sur deux ans, à partir d'octobre 1957, et le maintien des installations d'entretien sur l'île « à petite échelle ». D'ailleurs, les prévisions de défense pour 1959 tiennent déjà compte de sa fermeture¹⁷. Le *First Lord* semble à nouveau assez pressé de voir confirmées les modalités de la fermeture, lorsqu'il écrit le

¹⁴ Télégramme de Sir A. Grantham (Hong Kong) au secrétaire d'Etat aux Colonies le 26 mars 1957, NA/CO1030/808.

¹⁵ Outre les considérations locales (chômage, perte de confiance), il cite la possibilité d'étalement de force navale de la part de la Chine, ainsi que les conséquences sur l'opinion américaine, NA/CO1030/808.

¹⁶ Télégramme de Sir A. Grantham (Hong Kong) au secrétaire d'Etat aux Colonies le 26 mars 1957, NA/CO1030/808.

¹⁷ Mémorandum du *First Lord of the Admiralty* à l'attention du *Cabinet Defence Committee* le 18 octobre 1957. NA/CO1030/808.

28 octobre que le comité de Défense a déjà fait deux tentatives¹⁸. Mais le lendemain, le comité approuve les propositions de l'Amirauté, et confirme, outre la fermeture de l'arsenal sur deux ans, que la présence navale à Hong Kong sera réduite à une frégate et six chasseurs de mines, dont le maintien sera assuré par une petite unité sur place. Leurs conclusions soulignent néanmoins de manière plus significative que dans les documents émanant de l'Amirauté, les préoccupations du gouverneur lui-même concernant les conséquences sur l'économie locale et sur le moral à Hong Kong de manière générale. Des problèmes au niveau des différents syndicats sur place – qui comptent de nombreux communistes chinois parmi eux – semblent inévitables, et l'annonce d'une compensation « la plus généreuse possible » est prévue afin de réduire ces éventualités. Le gouverneur, pour qui cette fermeture sera « un coup très dur » pour Hong Kong, est clairement contrarié, et décrit l'annonce de fermeture comme étant « probablement l'annonce qui aura été la plus difficile depuis très longtemps à Hong Kong »¹⁹. La fermeture de l'arsenal est néanmoins annoncée à la Chambre des Communes le 27 novembre 1957, et fait clairement référence à la « réorganisation des forces navales ainsi que leurs installations de maintenance à terre à travers le monde dans le cadre de la politique gouvernementale annoncée dans le Livre Blanc sur la défense »²⁰ (de la même année).

La fermeture progressive des bases navales britanniques, jusqu'à la perte symbolique de celle de Singapour, sera également affectée par deux changements importants qui interviennent au lendemain de la crise de Suez. Premièrement, dès 1957²¹, l'installation de soixante missiles américains Thor (IRBM) sur le territoire britannique sous un système de double contrôle (*two-key system*), dont les conséquences

¹⁸ « The Defence Committee have already taken two bites at this cherry », note du *First Lord of the Admiralty* du 28 octobre 1957, NA/CO1030/808.

¹⁹ Le gouverneur de Hong Kong, cité dans le *Brief* du Comité de Défense sur la fermeture de la base navale de Hong Kong, NA/CO1030/808.

²⁰ Déclaration à la Chambre des Communes le 27 novembre 1957, NA/CO1030/808.

²¹ Proposée par Washington en janvier, confirmée par Macmillan et Eisenhower aux Bermudes en mars : missiles et charges nucléaires américains contre des installations sur le sol britannique.

pour l'évolution de la politique de défense britannique sont considérables (la Grande-Bretagne est désormais dotée d'une force de dissuasion qu'elle n'aurait jamais pu espérer développer aussi rapidement par elle-même)²². Plus important encore, cet accord mènera à l'élaboration par Duncan Sandys, ministre britannique de la Défense, du Livre Blanc de 1957, qui donnera la priorité absolue à la dissuasion nucléaire. Il s'agit d'un tournant majeur : des forces mobiles d'intervention classique, mais une politique militaire fondée sur une force de dissuasion nucléaire nationale. Il sera suivi en juillet 1958 par un accord sur la reprise de coopération anglo-américaine en matière d'énergie atomique²³, et en mai 1959 par l'obtention par la Grande-Bretagne de composants de missiles et de systèmes nucléaires, ainsi que l'échange de plutonium britannique contre l'uranium américain. Cette modification a des conséquences importantes pour la *Royal Navy* puisqu'elle permettra à la Grande-Bretagne d'obtenir une usine nucléaire à propulsion pour le premier sous-marin britannique, le *Dreadnought*. Dans ce nouveau contexte, les fermetures successives des bases navales britanniques, y compris la base la plus importante à Singapour, ne peuvent que s'enchaîner.

²² Et dont le système impliquait nécessairement la formation et l'équipement des deux forces armées (BAYLIS John, *Anglo-American Defence...*, *op. cit.*, p. 88-90).

²³ Dans un premier temps, cela permet à la Grande-Bretagne d'élaborer le missile *Blue Streak*, dont la fabrication sera surtout décisive pour l'élaboration des sous-marins nucléaires Polaris. L'accord Polaris de 1963 rend le sous-marin américain Polaris accessible à la *Royal Navy*, désormais capable de tirer seize missiles nucléaires. Cela permet à la Grande-Bretagne de maintenir l'illusion d'une force de dissuasion indépendante (et aussi, selon les termes de l'accord, d'assurer sa continuité), malgré la fermeture progressive de ses bases navales, en Asie mais aussi à Aden, aux Bermudes, et au Cap. En réalité, l'indépendance de la force britannique semble parfois compromise dans le cadre d'actions multilatérales menées au sein de l'OTAN, et si les Britanniques se sentent à nouveau membres privilégiés du club nucléaire, ces nouveaux sous-marins étant construits sur le sol britannique même, les missiles restent indéniablement américains. Lire BAYLIS, John, *Anglo-American Defence...*, *op. cit.*, p. 103-106. Rappelons par ailleurs la question de la complémentarité des bases britanniques et américaines, notamment à Diego Garcia (*cf. infra*).

La base navale de Malte²⁴ verra ainsi sa fermeture progressive²⁵ ; une fois de plus, la nécessité économique est primordiale dans les discussions, mais aussi l'insécurité croissante de certaines bases navales étrangères²⁶ (au *Foreign Office*, la défense traditionnelle de l'importance historique de la présence britannique en Méditerranée est devenue clairement moins prioritaire)²⁷. Après la fermeture de l'arsenal maritime en 1958, les forces navales sont progressivement réduites, notamment entre 1977 et 1979, jusqu'au moment où la *Royal Navy* quitte définitivement Malte, indépendante depuis 1964.

Mais ce sera surtout la fermeture de la base navale de Singapour, dont la chute en 1942 aura tant marqué les esprits, qui sera symbolique du retrait britannique en Asie du Sud-Est. Annoncée officiellement en 1975, elle est cependant déjà envisagée par la *Royal Navy* à la fin des années cinquante²⁸. Base navale la plus grande, importante à tous les égards, Singapour permet à la Grande-Bretagne de respecter ses obligations en termes d'accords conclus et d'engagements dans toute la région : contribuer à la défense de la

²⁴ Définie en avril 1960 comme étant, en temps de guerre, une base pour la flotte méditerranéenne de la *Royal Navy* ; en temps de guerre limitée, étendue au soutien des opérations de la *Royal Navy* à l'Est-méditerranéen ; en cas de conflit mondial comme base pour les responsabilités au sein de OTAN ; et de manière générale, voies de communication stratégiques et radios. En cas d'opérations limitées, les effectifs en temps normal représentaient un croiseur, douze escorteurs et quatre sous-marins, déployables pendant 90 jours maximum, renforcés par une grande partie de la *West of Suez Fleet*. Note du *First Sea Lord* sur l'avenir de la base de Malte à l'attention du *Chiefs of Staff Committee*, 10 août 1961, NA/ADM/27870.

²⁵ Dans un premier temps, il s'agit d'un changement de statut. Le *First Sea Lord* propose une réduction progressive pour que Malte devienne une base navale avancée, capable de répondre aux besoins de la flotte méditerranéenne, avec une réduction équivalente de stock d'approvisionnement, c'est-à-dire que la base ne serait plus capable d'assurer des opérations de guerre limitée à grande échelle en Méditerranée, *ibid.*

²⁶ Rapport du *Brook Committee* (*Sir Norman Brook's Future Policy Working Party*), étude des *Joint Planners*, étude du Trésor, note de V. Bailey (*Director of Plans*) et K.T. Nash (*Head of Military Branch*) du 6 septembre 1961, NA/ADM1/27870.

²⁷ Note du *Foreign Office* de juillet 1961 cité in NA/ADM1/27870.

²⁸ Note du Trésor sur la base navale de Singapour le 29 janvier 1958, NA/T225/640. Lire aussi la note signée D.R. Serpell le 30 janvier 1958, *ibid.*

Malaisie (selon les termes du *Defence Agreement* de 1957), participer à l'élaboration d'opérations militaires dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (Otase) en cas d'agression éventuelle envers l'Indochine de la part de la Chine ou du Nord-Vietnam, et rassurer l'Australie et à la Nouvelle-Zélande quant à la présence britannique dans le contexte de la défense de la région²⁹.

L'Amirauté élabore un plan début 1957 selon lequel les forces navales à l'Est de Suez seraient réduites à quatre frégates dans le golfe Persique, et deux à Singapour (en complément de la *Carrier Task Force* basée en métropole). Or, Singapour étant réduit ainsi à deux frégates, le maintien de la base est difficilement justifiable, selon les conclusions du *Birch Committee*, un comité d'experts mis en place par Harold Macmillan afin d'étudier l'avenir des bases navales britanniques³⁰. L'Amirauté propose que la base soit mise à la disposition de l'industrie commerciale, qui pourrait d'ailleurs assurer ces tâches. Mais face à une pression croissante en faveur du maintien d'une flotte conséquente à l'Est de Suez, le ministère de la Défense accepte en novembre 1957 une augmentation pour la base de Singapour – six frégates au lieu de deux (ainsi que quelques vaisseaux de patrouille à Hong Kong) – et décide de maintenir la base, même si cela implique des économies inévitables dans d'autres domaines. Ces décisions sont approuvées par le *Defence Committee*, sous réserve budgétaire. Dans un premier temps, il semble que la question de la rentabilité sera à nouveau déterminante, mais en réalité le coût est estimé à £0.6m, ce qui est relativement faible, et par ailleurs, puisque la fermeture de la base de Hong Kong est maintenant officielle, la base de Singapour est désormais « la seule qui reste à l'Est de Suez »...³¹

Mais parallèlement, les mouvements politiques pour l'indépendance de Singapour (ainsi que les demandes de retrait britannique de sa base navale), ne cessent de croître, et face à cette situation d'instabilité politique (et dans le contexte des contraintes économiques déjà évoquées), le maintien de la base de Singapour est à nouveau remis en question. Dès 1961, Macmillan propose une réévaluation de la

²⁹ JONES Matthew, « A decision delayed... », *op. cit.*, p. 571-572.

³⁰ Note du Trésor du 29 janvier 1958, NA/T225/640.

³¹ *Ibid.*

participation britannique aux opérations de l'Otase ainsi que de ses engagements vis-à-vis de la Malaisie, et le maintien de la base de Singapour semble de plus en plus compromis³². Lorsque Londres apprend le 9 août 1965 que le pays est exclu de la Fédération de Malaisie, sa politique de défense de la Malaisie afin d'avoir un accès plus facile à la base de Singapour est clairement remise en cause. Dans cette situation, l'accord entre la Grande-Bretagne et la Malaisie de 1963 n'a plus de raison d'être, et Londres en conclut qu'une présence britannique ne pourra se maintenir au-delà de la fin de la décennie³³. Ainsi, le *Livre Blanc* de février 1966 préconise la réduction des forces britanniques déployées en Malaisie et à Singapour, met fin aux projets de construction de nouveaux porte-avions, et annonce la fermeture de la base d'Aden en 1967. La fermeture de celle de Singapour semble de plus en plus certaine.

Le retrait inévitable

Le retrait à l'Est de Suez est annoncé dans le *Livre Blanc* de 1967, contre le gré de l'allié américain³⁴ : retrait de la présence britannique de 50% en Malaisie et à Singapour avant 1970-1971, puis retrait total vers le milieu des années 1970. Le départ britannique de la région est aussi précipité par les conséquences économiques de la difficile dévaluation de la livre sterling au mois de novembre de la même année³⁵, et en janvier 1968. Londres décide de se retirer entièrement de la région (et ce sans prévoir de base navale alternative en Australie) avant la fin de l'année 1971.

Les récentes recherches menées par Matthew Jones jettent une lumière nouvelle sur la question de ce retrait britannique à l'Est de Suez. Selon Jones, l'idée de décideurs britanniques encore dans l'illusion de statut de grande puissance, tout comme les difficiles contraintes économiques (surtout à la suite de la dévaluation de la livre sterling en 1967), sont à nuancer. Ses recherches démontrent que des changements d'attitude, de perception et de politique sont

³² JONES Matthew, « A decision delayed... », *op. cit.*, p. 572-575.

³³ *Ibid.*, p. 579-580.

³⁴ Et de Robert McNamara, notamment.

³⁵ JONES Matthew, « A decision delayed... », *op. cit.*, p. 589-590.

identifiables non seulement pendant toute la décennie décisive des années soixante, mais que ces changements remontent au gouvernement conservateur précédent. Les décisions étaient donc prises à la fois dans un esprit tout à fait réaliste quant à la position britannique, et par des individus tout à fait conscients de la nécessité d'un retrait de la région. Ce qui avait compliqué les choses auparavant

n'était pas un sentiment impérialiste mal placé, mais les dilemmes qui résultaient du soutien britannique dans la région à la Malaisie dans sa confrontation avec l'Indonésie, soutien lié au souhait des États-Unis que la Grande-Bretagne maintienne une importante présence militaire visible dans la région³⁶.

Ainsi, le retrait du conflit en 1966 de l'Indonésie libère dans une certaine mesure le processus de prise de décision à Londres. Matthew Jones montre également le véritable poids des influences et des priorités américaines sur la politique britannique, non seulement en termes financiers (et ce pendant toute la période), mais en termes de soutien diplomatique de la part de Londres concernant le Vietnam dès 1964, ainsi qu'une opposition aux tentatives françaises de « neutraliser » la région de l'Asie du Sud-Est³⁷.

Enfin, outre les considérations financières du maintien de ses bases navales ainsi que l'évolution de sa politique stratégique dans le contexte nucléaire, la Grande-Bretagne tourne davantage ses regards vers l'Europe. Cette autre réorientation de sa politique étrangère (retardée néanmoins par les refus français de 1963 et de 1967 de son adhésion à la Communauté européenne) va aussi nuire à sa « relation spéciale » avec les États-Unis, pour qui le retrait britannique à l'Est de Suez est bien la preuve d'un désengagement dans le maintien de la paix dans cette région difficile³⁸. En effet, la présence globale de la

³⁶ « [...] was not misplaced imperial sentiment, but the dilemmas thrown up by British support for Malaysia in its confrontation with Indonesia, and the interconnected desire of the United States for Britain to retain an overt military presence in the region » (*ibid.*, p. 571). Lire aussi JONES Matthew, *Conflict and confrontation in South East Asia, 1961-1965: Britain, the United States, Indonesia, and the creation of Malaysia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

³⁷ JONES Matthew, « A decision delayed... », *op. cit.*, p. 577-583.

³⁸ Les critiques de la part des chefs d'état-major américains face aux retraits britanniques sont sévères : « Ils n'ont plus le statut de puissance globale, ils n'ont

Grande-Bretagne – tout comme la projection de sa puissance par les bases stratégiques – est clairement compromise.

Ainsi, l'évolution de la politique stratégique britannique en Asie du Sud-Est (et au-delà), s'appuie clairement pendant toute cette période sur une priorité de réseaux de bases navales, dans un souci de projection de sa puissance dans un nouveau contexte géostratégique de Guerre froide, dans lequel la technologie nucléaire évolue de plus en plus vite. En réalité, la crédibilité de cette puissance est contestable, puisqu'elle dépend entièrement de l'aide financière et militaire (y compris en matière de recherche et de développement) des États-Unis, mais comme le montre Matthew Jones, les décideurs britanniques sont conscients des choix imposés en Asie du Sud-Est par leur nouveau statut limité dans la région et aussi sur la scène internationale. Le Premier ministre conservateur Edward Heath annonce en octobre 1970 un retour symbolique en Asie, par un accord établi avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande concernant une contribution britannique air-terre-mer à l'ANZUK (le *Far East Command* est ainsi abandonné en janvier 1971), et il poursuit des négociations avec Washington sur l'utilisation de bases communes à Diego Garcia³⁹. Sa priorité en politique étrangère restera cependant l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne. L'adhésion britannique à la CEE en 1973 sera suivie d'une période économique très éprouvante en Grande-Bretagne, et dès 1974 la réduction de dépenses militaires est à nouveau à l'ordre du jour. Surtout, le retrait de la présence britannique en Asie se confirme, ainsi que celui des forces britanniques en Méditerranée sous l'égide de l'OTAN. Le *Livre Blanc* de 1975 annonce le retrait de Singapour et de la Malaisie, achevé en 1976 ; la réduction des forces britanniques à Hong Kong et à Chypre⁴⁰ ; et enfin, le retrait de la contribution britannique aux alliances défensives établies pendant la Guerre froide, à savoir l'Otase (dont l'armée de Terre

que des généraux, des amiraux et des fanfares (They're no longer a world power, all they've got are generals, admirals and bands) », le Général Brown (Chairman, Joint Chiefs of Staff) cité in *The Times*, 19 octobre 1976. BAYLIS John, *Anglo-American Defence...*, *op. cit.*, p. 166.

³⁹ Selon un échange des notes en 1966, les territoires de Diego Garcia seraient à la disposition des Britanniques comme des Américains pour tout usage en matière de défense, pour une durée de 50 ans.

⁴⁰ Rappelons le changement de contexte avec l'occupation turque du Nord de l'île.

avait déjà été retirée en 1969), et le *Central Treaty Organisation* (Cento)⁴¹. La Grande-Bretagne, désormais membre de la Communauté européenne, situe de plus en plus ses efforts en matière de défense dans un contexte européen. Si sa participation à l'OTAN reste tout aussi prioritaire, la Grande-Bretagne, désormais membre de la Communauté européenne, situe de plus en plus ses efforts en matière de défense dans un contexte européen.

Parallèlement à ce nouveau virage vers l'Europe, la réorientation générale de la diplomatie britannique depuis les années 1980 vers une diplomatie commerciale, a aussi des conséquences pour sa politique en Asie du Sud-Est. Cette politique est désormais plus économique (et culturelle) que stratégique, malgré les *Five Power Defence Arrangements* de 1971 entre la Grande-Bretagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Malaisie et Singapour, qui sont encore en vigueur aujourd'hui. Ces accords, qui ne concernaient dans un premier temps que la défense aérienne de la Malaisie et du Singapour, jouent néanmoins un rôle dans la sécurité de toute la région, à travers des exercices communs, le règlement de questions de sécurité maritime, et l'assistance humanitaire⁴². Mais au *Foreign Office*, une priorité grandissante est donnée aux affaires commerciales ; elle comprend la promotion des intérêts financiers et commerciaux britanniques par le soutien aux entreprises britanniques dans toute la région et dans tous les domaines d'exportation, y compris en matière de défense. Cette politique passe aussi par la promotion et la protection des investissements. La création du réseau Bisea (*Britain in South East Asia*, héritier du *British Chamber of Commerce Thailand* créée en 1946) regroupe la Chambre de Commerce britannique, entre autres⁴³ ainsi qu'un grand nombre d'entreprises britanniques dans toute la région (Indonésie, Malaisie, Singapour, Philippines, Thaïlande, Cambodge et Laos) et a pour objectif la promotion de leurs intérêts

⁴¹ Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (1954) ; *Central Treaty Organisation* (1959), successeur du Pacte de Bagdad de 1955 et abandonné en 1979.

⁴² THAYER Carlyle A., « The Five Power Defence Arrangements: The Quiet Achiever », *Security Challenges*, vol. 3, n°1, février 2007, p. 79-96.

⁴³ *British Malaysian Chamber of Commerce, British Chamber of Commerce in Indonesia, British Chamber of Commerce in Singapore, British Chamber of Commerce Thailand, British Business Group Vietnam, British Business Association of Cambodia.*

commerciaux respectifs. En ce qui concerne la défense, la politique de ventes d'armes de la Grande-Bretagne envers l'Asie ne cesse de croître pendant les années 1990 et 2000, envers la Chine et l'Indonésie, notamment. Si Londres exporte moins d'armes vers l'Asie que les États-Unis⁴⁴, ses ventes en Indonésie par exemple – dont les avions de combat Hawk – sont très importantes pendant cette période (£438m en 1996, par exemple). Le total de ses ventes d'armes à l'internationale au cours de cette même période s'élève à £5 milliards ; 90 000 postes au *Foreign Office* en dépendent⁴⁵ (on constate une augmentation de 70% des ventes totales d'armes britanniques à l'internationale depuis les quatre dernières années). En Asie du Sud-Est et en Indonésie plus particulièrement, la politique de vente d'armes rencontre néanmoins une forte opposition de la part d'organisations de défense des droits de l'homme, dont *Amnesty International*⁴⁶, non seulement envers la Grande-Bretagne, mais aussi envers l'Union européenne : selon l'organisation *Campaign Against Arms Trade*, les deux tiers des ventes d'armes de l'Union européenne vers l'Indonésie au début des années 2000 proviennent du Royaume-Uni⁴⁷. Les intérêts britanniques en Asie du Sud-Est s'inscrivent de plus en plus aujourd'hui dans le domaine économique.

⁴⁴ En juin 1997, la demande de l'Indonésie auprès des États-Unis de fournir des avions de chasse F-16 est retirée suite à l'opposition du Congrès américain dans le contexte du non-respect des droits de l'homme en Indonésie. «The Arms Trade, Business as Usual» (*The Economist*, 31 juillet 1997).

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Rapport de juillet 2010 sur les ventes d'armes de la part des principaux pays membres de l'ONU. Voir www.amnestyinternational.org.uk

⁴⁷ *Campaign Against Arms Trade*, décembre 2005. www.caat.org.uk

Southeast Asia in Soviet Cold War Strategy: Lessons and Aftermath

Ilya V. GAIDUK (†)
*Institute of World History,
Russian Academy of Sciences*

In the immediate aftermath of World War II Southeast Asia did not figure prominently in the strategic calculations of the two nascent and soon opposing Cold War blocs. For the socialist bloc, the main reason for this was the Soviet preoccupation with the situation in Europe, where Moscow was trying to consolidate its sphere of influence and to establish a favorable position vis-à-vis the West.

In East Asia, Moscow closely monitored the situation on the Korean peninsula and that in China, where the Chinese Communist Party struggled against Guomindang forces. Still, the region was of much lesser concern to Moscow than Europe. Thus, the Soviet Union remained a relatively detached – though certainly interested – observer of events in Asian countries where national liberation forces were struggling against colonial powers and local magnates, as in China, Burma, Malaya, Indonesia, Vietnam, and the Philippines. Indeed, there is no firm evidence of direct Soviet support or even involvement in developments in those countries. Moreover, Moscow sometimes took no immediate notice of the events that were to have a strong impact on Soviet policy in the future. Vietnam's so-called August Revolution, to illustrate, elicited no visible reaction from Moscow.¹

Closely intertwined with the Soviet preoccupation with European affairs was Moscow's desire to avoid an unnecessary deterioration of its

¹ See: GOSCHA Christopher E., « La survie diplomatique de la RDVN. Le doute soviétique efface par la confiance chinoise (1945-1950)? », *Approches-Asie*, n°18, 2003, p. 23.

relations with the United States and its allies. In the early postwar era this desire also stemmed from Stalin's hopes of maintaining the wartime alliance with Western countries beyond V-Day. However, as these hopes waned, the Soviet leadership proved unprepared and unwilling to risk an open clash with the United States over issues of minor importance to Soviet national security, including the situation in Asia. If in Europe the Soviets could resort to bold measures in order to defend their sphere of influence or to probe Western attitudes, as happened during the first Berlin Crisis of 1948-1949, in Asia they kept a low profile, trying not to reveal prematurely their sympathies for anti-western movements and avoiding bold measures which could endanger their interests elsewhere.

This also explains why the Kremlin tried to keep all its contacts with representatives of Asian national liberation movement strictly secret, so that even Soviet diplomats were unaware of what was transpiring in the sphere of Soviet policy towards Asia. As Moscow limited its contacts with the Communist Chinese, it was similarly cautious in its dealings with the Vietminh resistance front in Indochina and its leader, Ho Chi Minh. Interestingly, shortly before Ho's visit to Moscow in January 1950, the Soviet foreign ministry, preparing an overview of the Vietminh's activities abroad, remarked:

On the question of Ho Chi Minh's government policy toward the USSR, as well as its position concerning the North Atlantic Pact and some other documents... the Southeast Asia department [of the Ministry] does not possess any evidence.²

Ho's visit to Moscow in January 1950 took place in secrecy, which corresponded to the Vietnamese leader's own prior request, but also to the interests of the Soviet hosts. According to Nikita Khrushchev, just before Ho Chi Minh arrived in Moscow he changed his mind as to the secret character of his visit and asked Stalin to stage an official airport welcoming reception for him to reveal his arrival in Moscow.

² Brief Memorandum « Viet-Nam Government's (Ho Chi Minh) Missions Abroad (Paris, Bangkok, Prague) », November 1949. Arkhiv vneshnei politiki Rossiiskoi Federatsii (Archive of Foreign Policy of the Russian Federation), fond 079, opis' 3, papka 2, delo 5, list 127. (Hereafter: AVP RF).

Stalin laughed this away.³ Apparently, in addition to the Soviet desire to avoid aggravating the West, this secrecy would help Moscow minimize the damage to Soviet interests in the event Communists in Vietnam and elsewhere in Asia failed in their struggle.

Besides, Stalin did not trust Ho Chi Minh and did not believe in the success of the Vietminh's struggle against the French. This was probably the main reason behind his complaint that the decision to recognize the Democratic Republic of Vietnam (DRV) in 1950 had been premature.⁴ Moscow also could not forget Ho's overtures to the West in the first decades of the twentieth century. The Soviet foreign ministry noted "some ambiguity" in the statements made by Ho Chi Minh to foreign correspondents. For instance, the Soviets did not like his answer to a Thai journalist's question: "With which of the two countries, the United States or the Soviet Union, will you cooperate with the purpose of securing peace in the world?" Ho Chi Minh was evasive: "Vietnam will cooperate with any country ready to maintain a sincere cooperation on an equal basis. The country could remain neutral between the two powers, like Switzerland, for example." The ministry also observed that Ho Chi Minh kept silent about "the imperialistic substance of the North Atlantic Pact and U.S. attempts to establish a reactionary Pacific bloc as a branch of this pact."⁵ Such reticence on the part of a Communist leader was suspicious in Soviet eyes.

Finally, in analyzing those factors that influenced Soviet attitudes toward Southeast Asia during the early Cold War years, one should not dismiss the limited nature of Soviet resources and power, which dictated that Moscow concentrate on issues of vital importance for success in the competition with the West. Damage to the Soviet Union resulting from World War II was severe, to say the least. For a

³ KHRUSHCHEV Nikita S., *Vremia. Liudi. Vlast'. Vospominaniia v 4-kh knigakh* (Time. People. Power. Memoirs in four books), vol. 3, Moscow, Moscow News, 1999, p. 114. For some details of Ho's 1950 visit to Moscow and the ensuing development of Soviet-Vietnamese relations see: GAIDUK Ilya V., *Confronting Vietnam: Soviet Policy toward the Indochina Conflict, 1954-1963*, Washington, D.C., Wilson Center Press ; Stanford University Press, 2003, p. 5-11.

⁴ *Ibid.*, p. 114.

⁵ Memorandum « Democratic Republic of Viet-Nam », January 14, 1950. AVP RF, f. 079, *op.* 4, p. 2, d. 7, ll. 12, 13.

period after 1945 the Soviet leadership had to undertake tremendous efforts to restore the Soviet economy, rebuild cities and factories, and support agriculture. Leftover resources were channeled into supporting Communist regimes in Europe, which also had to recover from the war. Thus, for some time after the end of World War II Southeast Asia remained outside Cold War confrontations. This situation was also possible because the United States paid little attention to that part of the world.

A question arises: When did this situation change and what triggered such a change? Historians more or less agree that the years 1948-50 were the starting-point of the transformation of the Asian region into a battleground of the Cold War. Akira Iriye is convinced that before 1950 Southeast Asia had not seemed to fall within either the American or the Soviet sphere of influence. It was the possible penetration of Southeast Asia by Communist China which upset the U.S.-Soviet balance in that region.⁶ John Lewis Gaddis agrees with this position, regarding the Communist victory in China as a powerful factor that changed the overall situation in Asia:

Prior to 1949, the Cold War had barely touched the Asian mainland. [...] By 1950 or so it seemed a fundamental shift in the balance of power had taken place: almost overnight the communist world appeared to have practically doubled its extent.⁷

Another event that Gaddis regards as a turning-point in the Cold War in Asia was the Korean War, which dramatically impacted U.S.-Soviet relations.⁸ Although he also regards the years 1948-1950 as a crucial period in reorienting Soviet policy toward Asia, historian Vojtech Mastny considers this turnover the result of Stalin's "setbacks" in Europe.⁹

⁶ See: IRIYE Akira, *The Cold War in Asia: A Historical Introduction*, New Jersey, Prentice Hall, 1974.

⁷ GADDIS John L., *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 55.

⁸ *Ibid.*, p. 82-84.

⁹ « In trying to offset its setbacks in Europe, Moscow encouraged communist advance in parts of the world where the West had been retreating. It provided political direction, though precious little material support, to its followers participating in the anticolonial movements in Indonesia, Indochina, Malaya,

Nevertheless, an analysis of Soviet policy toward Asia after 1948 hardly substantiates the conclusion that it underwent a radical transformation relative to the preceding period. Some changes did take place, but they were mostly of an ideological nature. In fact, although Moscow did little to render effective support to Asian national liberation movements, it had to display its sympathy for and solidarity with those struggling against Western colonialism and American imperialism. This was required from the Soviet Union as vanguard of the world communist movement and exponent of the aspirations of oppressed peoples. Moscow was eager to uphold this image, as long as the cost was acceptable in terms of geopolitical interests. To fulfill this task, Moscow exploited various public forums as well as international organizations. Soviet chief ideologist Andrei Zhdanov devoted some words to the situation in the Third World in his report "On the International Situation" presented at the constituent meeting of the Communist parties in September 1947 that led to the establishment of the Cominform. He drew attention to the crisis, resulting from the Second World War, of the world colonial system that manifested itself in the significant development of national liberation movement in colonies and dependent countries. Speaking about the division of the world into two camps, one of which was the imperialist camp headed by the United States, he declared:

Anti-imperialist and anti-fascist forces form the other camp. The basis of [our] camp is the USSR and the new democracies... Indonesia and Vietnam belong to the anti-imperialist camp; India, Egypt and Syria sympathize with it.¹⁰

Moral and ideological support was not the only thing Asian revolutionaries expected from the Soviet Union. But their expectations turned to disappointment, for with the exception of

Burma, and the Philippines ». MASTNY Vojtech, *The Cold War and Soviet Insecurity: the Stalin Years*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 55.

¹⁰ *Federal'naia Arkhivnaia služba Rossii. Soveshchaniia Kominforma, 1947, 1948, 1949. Dokumenty i materialy* (Federal Archival Service of Russia. The conferences of the Cominform, 1947, 1948, 1949: Documents and materials), Moscow, ROSSPEN, 1998, p. 154, 157.

“advice” and “recommendations,” the Stalin leadership provided little substantial support. Unsurprisingly, as the prospect of Communist victory in China became clearer, representatives of Asian national liberation movements turned to Beijing in the hope that the new Chinese leadership there would prove itself more receptive to their needs and aspirations.

Soviet diplomats concluded that in international relations Stalin, “while supporting a leading role for the USSR on the global level, was encouraging the leadership of the People’s Republic of China (PRC) to play the principal role” in Asia.¹¹ After Stalin’s death, the new Soviet leadership under Nikita Khrushchev inherited this principle. Referring to his first visit to China in 1954 on the occasion of the celebration of the fifth anniversary of the PRC, Khrushchev wrote in his memoirs:

Our other conversations in Beijing dealt directly with issues of the world communist movement. We thought it expedient to realize a certain ‘division of labor’ in the sphere of relations with communist parties of non-socialist countries. Since the CCP achieved victory in China, we believed it would be better if it maintained closer ties with fraternal communist parties in the countries of Asia and Africa. Besides, given its level of industrial development and standards of living, China stood closer to the peoples of such countries as India, Pakistan and Indonesia. As for us, it was these countries that we had in mind in the first place. And we wanted to leave ourselves the strengthening of relations with communist parties in the West, primarily in Europe and in the USA.¹²

Moscow began actively pursuing this principle right after the 1954 Geneva conference. Meeting with Pham Van Dong, the deputy DRV prime minister and the head of the Vietminh delegation to the Geneva talks, then Soviet premier Malenkov, in response to the request of the North Vietnamese for Soviet help, explained that it was beyond the capacity of the Soviet Union to support all the people’s democracies that existed in the world, and advised Hanoi to

¹¹ LEDOVSKII A.M., *SSSR i Stalin v sud'bach Kitaia: dokumenty i svidetel'stva uchastnika sobytii 1937-1952* (The USSR and Stalin in the Fortunes of China: Documents and Testimonies of a Participant of the Events), Moscow, PIM, 1999, p. 171, p. 175.

¹² KHRUSHCHEV, *Vremia. Liudi. Vlast'*..., p. 44-45.

address its requests to China.¹³ Nevertheless, the Soviet leaders were not planning to completely abandon the Third World to the Chinese. In the early 1950s Soviet policy toward Southeast Asia started undergoing some transformations in favor of a more active posture vis-à-vis the rapid development of national liberation movements in the colonial world. The most dramatic sign of the Soviet reconsideration of relations with developing nations in Asia was Khrushchev and Nikolai Bulganin's trip through South Asia in 1955. For the Soviet leaders this trip produced a virtual discovery of Asia. Khrushchev's introduction of the concept of the "zone of peace" at the Twentieth Congress of the Communist Party of the Soviet Union (CPSU) in 1956 has been regarded in the West as a justification of this shift. He spoke of

the emergence in the world arena of a group of peace-loving European and Asian states which have proclaimed nonparticipation in blocs as a principle of their foreign policy.

These so-called nonaligned states, together with the socialist countries, formed "a vast peace zone". Khrushchev emphasized the significance of decolonization for Soviet foreign policy and Soviet willingness to contribute to it:

The very fact that the Soviet Union and other countries of the socialist camp exist, that they are ready to help underdeveloped nations with their industrial development on terms of equality and mutual benefit, is a major stumbling block to colonial policy.¹⁴

At the same time the Soviet Union developed its relations with the newest Communist state in Southeast Asia – the DRV – providing economic, political, and military support following the partition of the country in July 1954. During Ho Chi Minh's visit to Moscow in the summer of 1955, the Soviet Union promised to render the DRV assistance amounting to four hundred million rubles. In early 1956, North Vietnamese premier Pham Van Dong informed the Soviet ambassador that this sum had already been spent.¹⁵ Moscow helped

¹³ GAIDUK Ilya, *Confronting Vietnam...*, p. 57.

¹⁴ Pravda, 1956, February 15.

¹⁵ M. Zimyanin-Ho Chi Minh-Pham Van Dong-Vo Nguyen Giap, memorandum of conversation, March 17, 1956. AVP RF, f. 079, op. 11, p. 13, d. 5, l. 13.

Hanoi with a number of projects to build up North Vietnam. To create industrial sites, Moscow sent industrial equipment and assisted in drawing up plans for economic development. Soviet experts were sent to the DRV, including members of geological expeditions and medical units. The Soviets provided the North Vietnamese with various goods as well as food. They modernized the port of Haiphong and helped organize the production of cement and coal mining. In addition, Moscow invited Vietnamese specialists to the Soviet Union for further training.¹⁶

Elsewhere in Southeast Asia, Moscow developed closer ties to Cambodia. As co-chair of the Geneva conference, the Soviet Union was also closely involved in the settlement of crises in Laos in the late 1950s and early 1960s. However, by the early 1960s the Soviet leadership was pursuing an increasingly noncommittal policy towards Indochina, where conflict developed surrounding Vietnam. Khrushchev, who had been advocating disengagement from Vietnam, was prepared to sacrifice the illusory prospects of a Communist victory there in favor of détente with the West. After the Cuban missile crisis in particular, he did not want to risk another showdown with the United States. He also suspected the North Vietnamese leaders of duplicity because they refused to take sides in the Sino-Soviet dispute and align themselves with Moscow. All these factors contributed to the gradual disengagement of the Soviet Union from the region on the eve of the outbreak of the Second Indochina War, what Americans call the Vietnam War. Soviet detachment contributed to the subsequent failure of the agreements on Laos and, ultimately, to the outbreak of hostilities in Vietnam.

After the onset of the Vietnam War, the Soviet leadership had to reconsider its policy toward Southeast Asia which became the arena for one of the most dangerous conflicts since 1945. Throughout the 1960s and early 1970s Soviet attention was in fact consumed by the conflict in Vietnam. From the outset, Moscow declared that it would render all necessary assistance to the DRV in its struggle against U.S. aggression. Soviet aid to Hanoi grew incessantly thereafter. Soviet military supplies in the period from 1963 to 1967 (particularly after

¹⁶ GAIDUK Ilya, *Confronting Vietnam...*, p. 95.

1965) exceeded one billion rubles. In 1968 military aid to North Vietnam comprised two-thirds of all Soviet assistance to the DRV and accounted for 357 million rubles (\$ 396.7 million).¹⁷

In addition to providing material assistance Moscow was actively involved in various peace initiatives aimed at resolving diplomatically the conflict in Indochina. Moscow's commitment to a peaceful resolution of the war was serious. It could be said that this goal permeated almost all steps taken by the Kremlin, either on its own initiative or on behalf of the North Vietnamese. As always, the danger of global conflict and a showdown with the United States were the principal factors that stimulated the Soviet leaders' willingness to assist the warring parties in finding ways for accommodation. The Soviet Union contributed significantly to the opening of negotiations between the United States and the DRV in Paris in May 1968. Moscow played an important behind-the-scenes role of mediator during the Paris peace talks. After the signing of the peace accords in January 1973, the Soviet Union assumed the role of guarantor of the accords.

However, after 1972, Soviet policy toward Southeast Asia was influenced more and more by the significant disproportion faced by Moscow in the international arena. While its relations with the United States and West European countries improved as a result of the policy of détente and its outer borders (those including the borders of its European allies) were recognized and the overall situation became stable and predictable, in the Far East Moscow found predominantly volatile conditions fraught with serious complications and challenges to Soviet positions in the region and which could adversely affect its relations with the West.

The principal problem was, of course, China, which ended its isolation in the early 1970s and quickly developed relations with the United States and its allies. Although the most acute Sino-Soviet crisis was behind them (in 1969, armed clashes on the two countries' borders produced a brief war that could easily have degenerated into

¹⁷ GAIDUK Ilya V., *The Soviet Union and the Vietnam War*, Chicago, Ivan R. Dee, 1996, p. 59.

a nuclear conflict¹⁸) and negotiations on contentious issues were held after the Kosygin-Zhou Enlai meeting at the Beijing airport in September 1969, contradictions and recriminations between the Soviet Union and the PRC evidently prevailed over understanding and agreement. Both countries were acutely suspicious of each other's intentions and designs, and the Soviet policy of détente and the U.S. rapprochement with China only added to this suspicion on both sides. Moscow and Beijing accused one another of wanting to collude with the United States at the other's expense. These accusations accompanied propaganda battles between the two powers over their role in the world Communist movement and their support of national liberation struggles in the Third World.

In its competition with China after 1972 the Soviet Union found itself in an increasingly disadvantageous situation. While Beijing, by establishing relations with the United States, had significantly consolidated its positions in the international arena and in East Asia, by 1973 Moscow discovered that it had almost no partner or ally whom it could rely on to strengthen its influence and to further expand its power in the region. At a time when détente solidified and formalized the bipolar structure of East-West interactions in Europe, Sino-American rapprochement led to the disintegration of a similar structure in Asia, which went beyond the reflection on bipolarity of the Soviet leadership. This reflection left Moscow with no consistent plan of action on how to deal with the new situation.

The success of the North Vietnamese Communists in their war against the United States and their victory over the Saigon regime in 1975 which led to the unification of the whole of Vietnam under Hanoi's rule opened up new opportunities for Moscow to redress the situation in its favor. Following the conclusion of the peace accords in Paris in 1973 Soviet military aid, though scaled down, did not stop

¹⁸ Some scholars even compare the 1969 Sino-Soviet border skirmishes with the Cuban missile crisis of 1962, arguing that the former had the similar sobering effect on the leaders in Moscow and Beijing as the latter on Khrushchev and Kennedy. See: BOGATUROV A.D., *Velikiye derzhavy na Tikhom okeane: istoriia i teoriia mezhdunarodnykh otnoshenii v Vostochnoi Azii posle vtoroi mirovoi voiny (1945-1995)* (Great Powers in the Pacific: History and Theory of International Relations in East Asia after World War II), Moscow, Konvert, 1997, p. 159.

completely. As early as April 1973, in the course of a conversation with the Soviet ambassador in Hanoi, Ilya Shcherbakov, DRV Prime Minister Pham Van Dong shared with his counterpart a “great enthusiasm” that was stimulated by “strictly confidential information.” “I have in mind,” Dong explained, “the resumption of deliveries of [Soviet] military aid. It is necessary for the strengthening of the defense capability of our country.”¹⁹ The Vietnamese leadership was planning to discuss this issue further during the visit of the DRV party-governmental delegation to Moscow later that year,²⁰ thus implying that the Hanoi regime would be making new requests of Soviet arms to meet its needs.

It was no secret to the the Soviets what kind of “defense capabilities” the Vietnamese had in mind, for already at that time the USSR embassy noted in a political letter that peace in Vietnam was not sustainable, and the “Vietnamese comrades,” while preparing for a political solution in South Vietnam, did not exclude armed means.²¹ Moscow was also aware that Hanoi kept ten divisions in the South and that there were “tendencies and temptation” among the North Vietnamese to overthrow the Saigon regime by military means.²² Yet this awareness did not prevent the Soviets from closely cooperating with Hanoi by providing different kinds of military aid, including modern weapons, by sending military experts to Vietnam, and by training Vietnamese armed forces cadres in the Soviet Union. According to the Soviet embassy in Hanoi, in 1973 the volume of

¹⁹ From the Diary of Shcherbakov I.S. Memorandum of conversation with member of the Politburo of the WPV CC, prime minister of the DRV government Pham Van Dong, Top Secret, April 30, 1973. *Rossiiskii gosudarstvennyi arkhiv noveishei istorii* (Russian State Archive of Contemporary History), fond 5, opis' 66, delo 782, l. 92. (Hereafter: RGANI).

²⁰ *Ibid.*, l. 93.

²¹ USSR Embassy in the DRV, «Toward the Results of the First Phase of the Struggle for the Realization of the Agreement of Cease-Fire and the Restoration of Peace in *Vietnam*», *ibid.*, d. 776, l. 33.

²² *Ibid.*, l. 34.

Moscow's military aid to the DRV accounted for 130 million rubles (roughly \$217 million).²³

It is apparent that Moscow, while expressing concern over a possible violation by Hanoi of the accords concluded in Paris, did not want to put a brake on the North Vietnamese desire to resolve the "South Vietnamese problem." The Soviets justified this type of policy used by their Vietnamese friends on the basis of China's "two-faced policy" toward the settlement in Vietnam. The USSR embassy noted similarities in the positions of both China and the U.S., both of which were "interested in driving a wedge between the countries in Indochina, in their 'Balkanization,' so that each of the individual states remains weak." Moscow suspected that Beijing did not want the rising of a "unified and strong Vietnam" which could become "a stumbling block on the way to the realization of the Chinese hegemonic plans in Indochina and in the whole of [Southeast Asia]." Moscow regarded the Chinese occupation of the Laotian province of Phongsali, the efforts to increase their influence in Cambodia and Thailand, and the capture of the Paracel Islands²⁴ as attempts to

²³ Political (Annual) Report of the USSR embassy in the DRV for 1973. RGANI, f. 5, op. 66, d. 781, l. 15. It is noteworthy that early the same year, on the eve of Brezhnev's visit to the United States Washington sent a circular to a number of American embassies abroad with a request for information on the "current status of Soviet arms shipment to North Vietnam". The State Department was especially interested in the following: "A. Has the Soviet Union reduced or increased military aid to North Vietnam since January 28, 1973? [...] C. What type of equipment are the Soviets providing? [...] E. How does current Soviet and the Peoples' Republic of China aid to North Vietnam compare?" Although the department admitted that "collection resources available to the embassy for this type of data may be very limited," it was ready to appreciate any "information, estimates and/or insights" the embassies could provide. See: Secretary of State (Rogers) to Amembassies Budapest, Jakarta, Moscow, Ottawa, Warsaw, Saigon and Amconsul Hong Kong, April 27, 1973. The National Archives of the United States, Access to Archival Database (AAD), Record Group (RG) 59 (State Department), <http://aad.archives.gov/aad>.

²⁴ The Paracels, where the Saigon regime had established small garrisons, were seized by the Chinese forces in January 1974. Hanoi initially reacted to the action with restraint. However, later that year, during the Sino-DRV talks on territorial issues the Vietnamese stated that the Paracels was China's "first act of armed

encircle Vietnam. That attempt required, according to the embassy, “special attention on our part.”²⁵ In this situation the Soviets might have considered military aid to North Vietnam not so much from the viewpoint of the overthrow of the Saigon regime and eventual unification of Vietnam under Hanoi, but as part of their strategy aimed against Chinese expansion in the region.

It is noteworthy that the Soviet estimate of China’s position on the issue of the Indochina conflict was very close to how it was evaluated by American diplomats in Hong Kong. According to the latter,

the PRC appears concerned to avoid an intensification of military action [in Indochina] which could strain its relations with the U.S. and complicate the area’s general movement toward détente and [Washington’s] accommodation with China.

The diplomats speculated that

the contingency of an early communist military victory in South Vietnam uncomplicated by U.S. intervention would probably not be welcomed in Peking because of the crisis of confidence this might create throughout Asia in the U.S. security commitment.

As a result of such concerns,

Peking has probably tried to discourage any campaign by the Vietnamese communists to achieve major military gains in the near future, *i.e.* over the next year.

The diplomats also took notice of Beijing’s efforts to assure “as much independence from Hanoi as possible for Cambodia and Laos.”²⁶

Such an ambiguous policy by China worked objectively in favor of the Soviet Union, for it likely made the Vietnamese communists suspicious of the Chinese, and nervous about the prospects for Sino-Vietnamese cooperation. In the same telegram from Hong Kong it was noted that “Hanoi, while neutral on the Sino-Soviet dispute itself, essentially sides with the orthodox Soviet bloc.”²⁷ Disagreements

aggression against Vietnam. » See: ZHAI Qiang, *China and the Vietnam Wars, 1950-1975*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2000, p. 210.

²⁵ Political Report for 1973, I. 69.

²⁶ Telegram, U.S. Consul in Hong Kong to Secretary of State, December 13, 1973. U.S. National Archives, AAD, RG-59.

²⁷ *Ibid.*

between the two countries indeed became more frequent as the Communist victory in the south of Vietnam became more and more certain. Those disagreements were not limited to the differences of views on geopolitical configuration and alliances in Indochina or the situation in the world communist movement. They also took the form of armed clashes along the Sino-Vietnamese border as early as 1973. The following year the number of such clashes reached 179, according to Hanoi, or 121, according to Beijing.²⁸ To the territorial dispute between the two countries was added their competition for influence in Laos and Cambodia. Hanoi's victory over the Saigon regime in April 1975 thus found the relations between the Chinese and Vietnamese communists, if not at breaking point, at least moving quickly in that direction.

For Moscow, the estrangement between the DRV and China offset its failure to create a counterweight to growing Chinese influence in Indochina and the Sino-American rapprochement, on the one hand, and its lack of success in establishing a system of alliances in the Asia-Pacific region that would complement détente with the West with something similar in that part of the world. The Soviet Union continued providing economic and military aid to their Vietnamese allies. During his visit to Moscow in October 1975 Vietnamese Communist party leader Le Duan received assurances from his Soviet hosts that this aid would be increased after 1976. This visit contrasted with the one that same year of the Vietnamese delegation to Beijing seeking China's aid for Vietnamese reconstruction. On August 16 Zhou Enlai informed Le Thanh Nghi, chairman of the DRV Planning Commission and head of the delegation, that Beijing was unable to do so, while pointing out that the collapse of the regime in Saigon had left "large quantities of weapons, warehouses, air forces, and naval facilities" which Hanoi could now use.²⁹ Not surprisingly, Le Duan, while having refused to condemn Soviet hegemonism during his visit to China in September 1975, expressed during his subsequent visit to the USSR his country's unswerving support of the Soviet policy of détente and, in particular, Moscow's position at the Conference on

²⁸ ZHAI Qiang, p. 210.

²⁹ ZHAI Qiang, p. 213.

Security and Cooperation in Europe, which had taken place in Helsinki a few months earlier.

Over the next few years Vietnam drifted farther away from China and closer to the Soviet Union. Several factors contributed to these developments, but most important was Hanoi's definitive alignment with the Soviet camp, which Beijing interpreted as part of a Soviet plan to encircle China on its southern flank. According to U.S. intelligence, by early 1978

Chinese leaders had evidently decided to sacrifice bilateral relations with Vietnam in order to prevent the establishment of a Vietnamese-dominated, Soviet-backed 'Indochina Federation' on China's southern flank.³⁰

In its campaign against Soviet penetration in the region, Beijing portrayed Vietnam as the "Cuba of the East," pointing to the danger of Communist subversion in the whole of region, not just in China.

As it turns out, these Chinese allegations were not misguided. As stated in a U.S. intelligence memorandum, "Vietnam and its Laotian client are the only countries in Southeast Asia willing to accept more than token Soviet involvement in their countries,"³¹ and Moscow was undoubtedly willing to reap the benefits of the growth of its influence in the region. But this growth was regarded by the Soviet leadership as a counterweight to the expansion of China, rather than a projection of Soviet power per se. Even support of pro-Soviet or leftist forces in neighboring countries was assessed by Moscow primarily from the point of view of its rivalry with Beijing. For instance, when in July 1979 a group of revolutionaries from Thailand came to the Soviet capital seeking assistance and encouragement, the attention of their counterparts in the Central Committee of the CPSU was mostly attracted by their assurances that the core of their organization consisted of people who "occupy Marxist-Leninist positions, who are decisively against Maoism and follow in their activities examples of the People's Revolutionary party of Laos, the Communist party of Vietnam

³⁰ «Sino-Soviet Competition in Indochina», *Interagency Intelligence Memorandum*, November 14, 1978, p. 7. CIA Electronic Reading Room, <http://www.foia.cia.gov> (accessed January 15, 2007).

³¹ *Ibid.*, p. 11.

and the CPSU.”³² Accordingly, the CPSU Central Committee Secretariat issued directives to Soviet ambassadors in Hanoi and Vientiane to inform the Vietnamese and Laotians that

[t]aking into account the importance of the consolidation of the Marxist-Leninist core in the Thai revolutionary movement with the purpose to free the latter from the influence of Beijing, the CPSU CC expresses its readiness to maintain permanent contacts and to develop relations with the ‘People’s Revolutionary Movement of Thailand.’³³

Under the Carter administration the process of Sino-American rapprochement was undoubtedly accelerated by developments in Southeast Asia, namely, Hanoi’s conflict with the Khmer Rouge regime, supported by China, in Cambodia. This conflict served as a catalyst for the public falling-out between Hanoi and Beijing. Although, as Washington acknowledged, “Moscow neither instigated nor had any real forewarning of the trouble that erupted first between Kampuchea and Vietnam and then between China and Vietnam,”³⁴ it was not averse to exploiting the situation to its own advantage. This desire was all the more understandable because the Soviets could not but observe the emerging Sino-American entente directed, as they suspected, against the USSR.

That this suspicion was strong is evident from the Soviet leaders’ warnings addressed to Washington in the course of their conversations with American officials and the U.S. president himself. As early as September 1977 Soviet foreign minister Andrei Gromyko warned Carter that it would be a gross mistake if the United States and China played some sort of “dirty game” aimed at covert or overt collusion against the interests of his country. Warning that this would have damaging consequences for U.S.-Soviet relations, he expressed the hope that the United States did not “intend to play the Chinese

³² Vadim Zagladin, deputy head of the International Department, to CPSU CC, « On Maintaining Collaboration with the New Revolutionary Organization of Thailand », Top Secret, Special Dossier, September 27, 1979. RGANI, f. 89, op. 32, d. 11, l. 10.

³³ Telegram to Soviet ambassadors in Hanoi and Vientiane, Top Secret, Special Dossier. Attachment to the resolution of the CPSU CC Secretariat, No. ST-179/17gs, October 3, 1979. *Ibid.*, l. 5.

³⁴ « Sino-Soviet Competition in Indochina », p. 11.

card against the Soviet Union.”³⁵ The conclusion of the Sino-Japanese friendship treaty may have strengthened Moscow’s determination to back up Vietnam, its only ally in that part of Asia, and even to increase mutual cooperation. Talking with Erich Honecker in Crimea in July 1978, Brezhnev stated that “Vietnam is now under massive pressure from the Chinese leadership. We are taking measures in order to support energetically our Vietnamese friends,” including “military ones.” Furthermore, after having expressed Moscow’s approval of East Germany’s signing of a treaty of friendship and cooperation with the Socialist Republic of Vietnam, the Soviet leader confided to Honecker that Moscow also was considering the possibility of a Soviet-Vietnamese treaty.³⁶

Moscow and Hanoi actually signed their own treaty of friendship and cooperation in early November 1978. The treaty triggered a whole chain of events which may or may not be considered as directly linked to one another, but which nonetheless seriously aggravated the situation in the region and had a direct impact on the overall geopolitical configuration in the Asia-Pacific. The events included Vietnam’s invasion of Kampuchea and the overthrow of the pro-Chinese Pol Pot regime in December; the establishment of full diplomatic relations between Washington and Beijing in January 1979; China’s invasion of Vietnam the following month; and, finally, Beijing’s announcement in April 1979 that it would terminate the 1950 Sino-Soviet Treaty of Friendship, Alliance and Mutual Assistance. On the basis of these events some scholars have surmised that the Soviet Union failed to fulfill its obligations under the treaty with its Vietnamese allies, thus making it possible for China to damage the image of the Soviets as reliable allies and to score a strategic victory, in spite of its failure “to teach Vietnam a lesson,” which made its renouncement of the Soviet-Chinese treaty even more justifiable.³⁷

³⁵ Njølstad Olav, *Peacekeeper and Troublemaker: The Containment Policy of Jimmy Carter, 1977-1978*, Oslo, Norwegian Institute for Defense Studies, 1995, p. 197.

³⁶ Transcript, Meeting of East German leader Erich Honecker and Soviet leader Leonid Brezhnev, Crimea, USSR, July 25, 1978. *CWTHP Bulletin*, issue 8-9, Winter 1996/1997, p. 123.

³⁷ See, for example: ELLEMAN Bruce A., « Sino-Soviet Relations and the February 1979 Sino-Vietnamese Conflict », Paper given at the second triennial Vietnam

But such an approach to the Soviet-Vietnamese treaty in its relation to the events that followed neglects the fact that the treaty differs from similar treaties concluded by the Soviet Union with a number of its allies, including Mongolia, North Korea, and the PRC itself. The U.S. intelligence community took notice of this difference, drawing attention to the fact that the Soviet-Vietnamese treaty “calls for mutual consultations in the event of a threat to the security of either side” and did not “require Soviet military intervention.”³⁸ American intelligence pointed out that the Sino-Vietnamese confrontation was not in the interests of Moscow in light of its limited ability to influence events in Indochina lest Hanoi acted in such a way that “other Southeast Asian countries feel threatened and as a result move closer to Peking or strengthen security relationships with one another or the West.”³⁹ American intelligence analysts, who wrote their estimate in 1978, that is, before the Vietnam’s invasion of Kampuchea, were of the opinion that the Soviets were also against this invasion and would prefer the change of the regime in that country to be a result of internal developments.

If this was the case, the “Vietnamese friends” once again put their Soviet allies in an awkward situation, as they often had done during the Vietnam War, claiming that they were better acquainted with the situation in Indochina and could thus ignore advice from outsiders. Under the circumstances, in concluding a treaty with Vietnam that did not require direct military intervention, Moscow may have deliberately sent a signal to both China and the United States that it was not interested in the escalation of tensions in the region, but, at the same time, would not tolerate the absorption of Indochina into the PRC’s sphere of influence.⁴⁰ It seems that Beijing took notice of

symposium *After the Cold War: Reassessing Vietnam*, Lubbock, Texas, April 1996. This even led the author to the conclusion “that the ‘beginning of the end’ of the Cold War actually occurred in Asia.”

³⁸ « Sino-Soviet Competition in Indochina », p. 11-12.

³⁹ *Ibid.*, p. 12.

⁴⁰ Brezhnev, discussing international issues at the U.S.-Soviet summit in Vienna, explained in clear terms this position to the American president: “In this instance [i.e., during the Sino-Vietnamese war] the Soviet Union had manifested great restraint and had acted very responsibly in its actions. However, there was a limit

this signal and, while announcing the termination of its 1950 treaty with Moscow, proposed to start negotiations on a new agreement between the two countries. As for Washington, it adopted a relatively cautious stance during the Sino-Vietnamese war, distancing itself from the conflict between the two totalitarian regimes.

Assessing the overall situation in East Asia in the early 1980s, U.S. intelligence officials took the pessimistic view that Moscow's positions in that part of the globe would not change for the better to any appreciable extent in the near future. They doubted the likelihood of a significant Sino-Soviet rapprochement, drew attention to the "general East Asian desire to avoid closer political and economic links with Moscow," questioned Moscow's influence over leftist political elements in non-Communist East and Southeast Asia, and concluded that it was "possible but unlikely that the Soviet political position in East Asia will be substantially strengthened during the period covered by this Estimate [that is, from 1984 to 1989]."⁴¹ In the early 1980s it looked like Moscow faced the prospect of confrontation on two fronts: in the West, where the Reagan administration abandoned the policy of détente with the Soviet Union, and in the East, where there was no improvement in Soviet relations with Asian countries.

However, the accession to power in Moscow of the new leadership under Mikhail Gorbachev led to a reassessment of Soviet policy in the Asia-Pacific region that had a marked impact on the system of international relations there and the Soviet Union's place within it. For Gorbachev there were two priorities in the region, which he established in the early days of his administration. The first priority was to exclude

to all patience. The Soviet Union had assumed obligations with respect to Vietnam under its treaty of friendship with that country. He was sure that if the Chinese leaders were firmly told that methods of dictation, blackmail and threats were inadmissible in international relations and that the world would not tolerate Chinese aggression, there would be no need to be concerned over the situation in Southeast Asia." See: Memorandum of Conversation, Carter-Brezhnev, Soviet Embassy, Vienna, June 17, 1979. Document declassified for the "Carter-Brezhnev" project.

⁴¹ «Soviet Policy in East Asia», National Intelligence Estimate, NIE 11/40-84, September 25, 1984. CIA Electronic Reading Room, <http://www.foia.cia.gov>, p. 2-3. See also: «Prospects for Sino-Soviet Rapprochement», National Intelligence Council Memorandum, NIC M 82-10007, May 1982. CIA Electronic Reading Room, <http://www.foia.cia.gov>.

the Asia-Pacific from being an area of confrontation between the Soviet Union and the United States through a gradual shift of the major powers' interests there from a military to an economic presence. The second priority was to normalize relations with China by means of a settlement of the problems that for years had prevented cooperation between the two states.

Gorbachev and his associates understood that these two priorities were closely interrelated and their successful realization would require the modification of Soviet relations with other countries in the region, including those in Southeast Asia. At a meeting in the Kremlin on the eve of his ground-breaking address in Vladivostok in July 1986, Gorbachev spoke of the necessity "to understand the Chinese." He also emphasized the necessity to put an end to regional conflicts, to refrain from establishing new military blocs, and to make the region free of nuclear weapons and to reduce its militarization in general.⁴²

Since arguably the most contentious regional conflict was over Cambodia and it was one of three obstacles to improving Sino-Soviet relations, it is not surprising that Moscow concentrated its efforts on finding a solution to the question of the withdrawal of Vietnamese troops from that country. In his Vladivostok speech Gorbachev called for the resumption of the dialogue between Beijing and Hanoi, since, in his opinion, the settlement of all disputes in Indochina depended on the normalization of Sino-Vietnamese relations.⁴³ Moscow was determined to assist in this process, raising the issue during the Vietnamese leaders' visits to the Soviet Union. At a Politburo meeting in March 1987, Soviet foreign minister Eduard Shevardnadze openly stated that if "we do not pose the question before the Vietnamese leadership about their troops there [in Cambodia] (200,000), nothing would come of this." Gorbachev agreed withdrawal of Vietnamese forces was necessary to accelerate

⁴² At a meeting with Gorbachev in connection with the trip to the Far East, July 16 1986. *Otvetchaya na vyzov vremeni. Vneshnyaya politika perestroiki: dokumental'nye svidetel'stva* (Meeting the Challenges of Time. Foreign Policy of Perestroika: Documentary Evidence), Moscow, Ves' Mir, 2010, p. 799-800.

⁴³ *Ibid.*, p. 806.

the settlement of the Cambodian problem.⁴⁴ Therefore, when, in January 1989, Hanoi announced its intention to withdraw its troops from Cambodia by September of that year, Moscow was pleased.

Soviet activity during the Gorbachev years was not limited to Indochina. In his Vladivostok speech the Soviet leader also stressed the Kremlin's willingness to expand relations with all countries in Southeast Asia, including Indonesia, Thailand, Malaysia, and Singapore. According to Western observers, the new Soviet leadership had "rather belatedly, recognized the political and economic potential of the region." In their view, under Gorbachev

the Soviet Union was moved to play a greater role within the area in order to influence trends and developments that could conflict with Soviet interests, and to avoid the prospect of exclusion from the region.⁴⁵

With the disintegration of the Soviet Union in 1991 this trend was temporarily discontinued. During the early post-Soviet years the Asia-Pacific region lost its position at the center stage of Russian foreign policy, as the priorities pursued by the Boris Yeltsin government were limited to relations with the United States and Western Europe. It was not until Yevgenii Primakov was appointed foreign minister in 1996 that Southeast Asia was once again deemed important.⁴⁶ Russian policy toward the region fell within the concept of multipolarity, often associated with Primakov, which regarded Asia as a multipolar region, with China, Japan, India, and the Association of Southeast Asian Nations (Asean) as centers of power with which Russia was ready to do business in the pursuance of its foreign policy objectives. As stated in the "Survey of Russian Foreign policy" approved by Vladimir Putin in 2007, the importance of the Asia-Pacific region for Russia was determined by its role as a "driving force" in the world economy and Russia's strategic goal there should be developing "profound and

⁴⁴ At a Politburo meeting, March 26 1987. *Ibid.*, p. 824.

⁴⁵ BUSZYNSKI Leszek, « International Linkages and Regional Interests in Soviet Asia-Pacific Policy », *Pacific Affairs*, vol. 16, n°2, Summer, 1988, p. 214.

⁴⁶ RANGSIMAPORN Paradorn, « Russia's Search for Influence in Southeast Asia », *Asian Survey*, vol. 49, n°5, p. 787.

balanced relations with countries in the region guaranteeing its long-term stability.”⁴⁷

Whereas the region's significance for Russia grew during the Putin administration and Moscow successfully cooperated with Asean through related forums as well as within other frameworks, such as the Shanghai Cooperation Organization (SCO), economic links between Russia and Southeast Asia remained weak, hindering Russia's search for influence in the region. Although Russia-Asean trade increased in the 2000s, Asean's share of Russia's total trade in 2006 was only 1.07%, while Russia's share in Asean trade was 0.3%, the second lowest among Asean's partners⁴⁸. Two areas where Russia could play a more significant economic role were energy and arms sales.⁴⁹ Nevertheless, in 2002, Moscow decided to pull out of the Cam Ranh Bay naval base as part of a more pragmatic approach to Russian foreign policy that sought to abandon the legacy of Cold War confrontations and to put more emphasis on the development of economic ties with the countries of that region.

Since the start of the new millennium, the Russian leadership has attached greater importance to relations with Southeast Asia, and a burst of activity in recent years has revived Russian influence in that part of the globe. Just how long this revival will be sustained is impossible to predict.

⁴⁷ Foreign Ministry of the Russian Federation, «Obzor vneshnei politiki Rossiiskoi Federatsii» (Survey of Russian Foreign Policy), March 27, 2007, http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/3647DA97748A106BC32572AB002AC4DD.

⁴⁸ RANGSIMAPORN Paradorn, «Russia's Search for Influence...», *op. cit.*, p. 795.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 797, p. 799.

Les États-Unis et l'Asie du Sud-Est depuis le milieu des années 1970

Pierre GROSSER
Sciences Po Paris

Alors qu'il est régulièrement question de déclin des États-Unis en Asie du Sud-Est, ceux-ci se considèrent indispensables et sont considérés comme indispensables pour la stabilité de la région. Mais leurs engagements sont souvent réactifs, face à des menaces, et avec une forte concentration symbolique sur quelques pays. L'administration Obama parle de retour dans la région, marqué par une centralité nouvelle accordée à l'Asean. Mais cette centralité pose bien des problèmes, tandis que l'Asie du Sud-Est apparaît comme le terrain d'une rivalité complexe entre les États-Unis et la Chine.

Des prophéties récurrentes sur le déclin des États-Unis en Asie du Sud-Est

À plusieurs reprises, il a été question de déclin de la présence et de l'influence des États-Unis en Asie du Sud-Est. Mais à chaque fois, les États-Unis ont pu croire qu'ils étaient indispensables et désirés dans la région.

Les conséquences de l'échec américain au Vietnam

Le milieu des années 1970 constitua un creux dans l'engagement américain en Asie du Sud-Est¹. Le discours de Johnson du 31 mars

¹ MCMAHON Robert J., *The Limits of Empire. The United States and Southeast Asia since World War II*, New York, Columbia University Press, 1999, chapitres 6 et 7 ; GIORCIARI John C., *The Limits of Alignment. Southeast Asia and the Great Powers since 1975*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2010, chapitre 2 ; GUANG Ang Cheng, *Southeast Asia and the Vietnam War*, London and New York, Routledge, 2010.

1968 en fut le premier acte, la guerre du Vietnam ne pouvant être gagnée à un coût acceptable. Les gouvernements de la région s'inquiétèrent immédiatement, mettant en cause la crédibilité américaine. La politique de Nixon fut encore plus explicite sur le désengagement américain, mais avec des efforts pour rassurer les alliés dans la région qui ne devaient pas croire que les États-Unis abdiquaient. Le régime militaire thaïlandais soutint donc l'extension de la guerre au Cambodge et la guerre « secrète » américaine au Laos². Mais après la chute de ce régime en 1973, les gouvernements civils prétendirent vivre en paix avec les États communistes, en particulier la Chine et le Vietnam, reconnus respectivement en 1974 et 1976, tandis que les mobilisations étudiantes en appelaient au départ des troupes américaines et dénonçaient une situation faisant de la Thaïlande une « semi-colonie » des États-Unis. La chute des « dominos » indochinois et la montée en puissance des communistes à l'intérieur du pays justifiaient le coup d'État de 1976. Le président Marcos aux Philippines profita quant à lui de l'occasion pour jouer la carte nationaliste, et prétendit mettre en cause la présence des bases américaines. La Malaisie établit des relations diplomatiques avec l'Union soviétique et la Chine.

L'humiliant départ des États-Unis de Saïgon en 1975 pouvait laisser croire que les États-Unis abandonnaient une région dans laquelle ils avaient été excessivement impliqués durant trente ans. Surtout, il montrait, comme le dit aussitôt le Premier ministre singapourien Lee Kuan Yew, avec bien plus de crainte que de satisfaction, que les États-Unis n'étaient plus un symbole de puissance et de sécurité pour les populations du Sud-Est asiatique. L'Otase mit la clé sous la porte en 1977.

Mais si les alliés traditionnels (Thaïlande, Philippines) prenaient leur distance, les liens furent renforcés entre les États-Unis et l'Indonésie. La carte blanche donnée par Kissinger à Djakarta pour l'invasion du Timor oriental en 1975 et la poursuite de l'aide militaire à Suharto permettaient d'avoir les sympathies de l'Indonésie – une politique que

² OSORNPRASOP Sutayut, « Amidst the Heat of the Cold War in Asia: Thailand and the American Secret War in Indochina (1960-1974) », *Cold War History*, août 2007, p. 349-371.

Carter ne remet pas vraiment en cause³. Les États-Unis pouvaient se reposer sur la Chine dans sa stratégie de Guerre froide en Asie : un des objectifs de l'opération chinoise contre le Vietnam fut de persuader les États-Unis que la Chine pouvait avoir un rôle essentiel si les deux pays faisaient face ensemble à l'« expansionnisme » soviéto-vietnamien⁴.

Pour les États-Unis, les progrès économiques en Asie du Sud-Est avaient été permis par les sacrifices américains au Vietnam (ce qu'affirmait également Lee Kuan Yew), et l'agenda glissa progressivement des enjeux sécuritaires au commerce et aux investissements. L'administration Reagan soutint avec vigueur les transformations économiques au sein des pays de l'Asean, et le renforcement de l'organisation, et apporta un soutien diplomatique fort et une aide militaire pour faire face à l'« expansionnisme soviéto-vietnamien » après 1979, quitte à laisser en second plan la question des droits de l'homme (soutien à Suharto, à Marcos, et aux Khmers rouges...).

Les conséquences de la fin de la Guerre froide

Avec la fin de la Guerre froide, le repli américain semblait une évidence. Si l'engagement américain était lié aux menaces soviétique et chinoise, il ne semblait plus justifié désormais. De plus, à trop avoir favorisé le redressement du Japon (« le plus grand des dominos ») durant la Guerre froide, en lui ayant permis de revenir en force en Asie du Sud-Est, les États-Unis risquaient d'être marginalisés, et de faire face à un bloc asiatique dominé par le Japon. Les tensions commerciales prenaient le pas sur les enjeux stratégiques. Les « réalistes » annonçaient une Asie multipolaire, avec un retour du Japon et un repli américain, puis la montée en puissance d'une Chine qui menacerait les équilibres régionaux comme l'avait fait l'Allemagne en Europe. Les solutions pour les États-Unis pourraient donc être de se situer au centre d'un réseau de relations leur permettant de tirer les ficelles du jeu diplomatique, ou de se contenter d'être un « offshore balancer », ou bien encore d'essayer de construire un concert de

³ SIMPSON Bradley R., « Denying the “First Right”: The United States, Indonesia, and the Ranking of Human Rights by the Carter Administration, 1976-1980 », *The International History Review*, décembre 2009, p. 798-826.

⁴ XIAOMING Zhang, « Deng Xiaoping and China's Decision to Go to War in Vietnam », *Journal of Cold War Studies*, été 2010, p. 3-29.

grandes puissances en Asie. Dans toutes ces configurations, la présence militaire américaine en Asie du Sud-Est pouvait être fortement allégée, au profit de l'Asie du Nord-Est.

Le possible désengagement américain consécutif à la fin de la Guerre froide et au règlement de la question cambodgienne, ainsi que le risque que ce désengagement laisse les mains libres à un Japon de nouveau ambitieux ou à une Chine plus assurée, changeaient la donne en Asie du Sud-Est. Or, dès les lendemains de la chute de Marcos en 1986, le nouveau gouvernement démocratique aux Philippines faisait face à des demandes véhémentes de fermeture des bases américaines, et souhaitait publiquement que d'autres États de l'Asean assument le fardeau de la présence militaire américaine (le fardeau étant politique, car les bases fournissaient des revenus et justifiaient une importante aide américaine). En fait, dès 1989, Singapour avait proposé aux Américains des facilités militaires. Deux « Memorandum of Understanding » furent signés en 1990 et 1992, tandis qu'après de dures négociations, l'accord sur les bases américaines aux Philippines ne fut pas renouvelé en 1991. Après avoir critiqué la volonté des États-Unis de briser l'unité de l'Asean en s'installant à Singapour, les États de l'organisation prirent note des assurances singapouriennes qu'il n'était pas question de base permanente, et ils entrèrent en discussion eux aussi avec l'US PACOM (*US Pacific Command*). Cependant la Thaïlande, qui avait connu une suspension de la coopération militaire avec les États-Unis suite au coup militaire de 1991 et aux violences contre les manifestants réclamant plus de démocratie, rejeta en 1994 les propositions Clinton de nouvelles facilités navales.

Tandis que les alliances traditionnelles des États-Unis avec les Philippines et la Thaïlande étaient réduites au minimum, les États de l'Asean se méfiaient des *fori* de sécurité proposés par Moscou (en 1986-1987) puis par Camberra (en 1990-1991), et souhaitaient faire de leur organisation le pilier d'un dialogue régional élargi qui suivrait leurs règles du jeu (informalité, inclusion, dialogue). L'instrument de cette « aséanisation » de l'Asie-Pacifique était l'*Asean Regional Forum* (ARF), lancé officiellement en 1994. Si les États-Unis n'étaient pas non plus favorables à un équivalent de la CSCE en Asie, ils n'acceptèrent que du bout des lèvres l'ARF qui concurrençait leur réseau d'alliances bilatérales et qui incluait la Chine et la Russie – sans compter le Myanmar auquel l'Asean ouvrit bientôt ses portes. Ils finirent par s'y

rallier pour ne pas ternir leur réputation et pour essayer d'en orienter l'agenda, mais dans l'ensemble eurent en son sein une attitude assez passive, alors même qu'un de ses objectifs était, pour les pays de l'Asean, de préserver un engagement américain. Les États-Unis n'étaient pas non plus favorables à la décision de faire de l'Asie du Sud-Est une zone dénucléarisée : le traité instaurant la *South-East Asia Nuclear Free Zone* (SEANWFZ) fut pourtant signé par tous les Etats de la région en 1995⁵.

L'administration Clinton à son arrivée eut beau déclarer qu'elle souhaitait la création d'une « nouvelle Communauté Pacifique », elle voulait profiter des « dividendes de la paix » en allégeant le dispositif militaire américain en Asie ; elle voulait pousser les pays d'Asie orientale à changer leurs pratiques économiques « déloyales » et les « noyer » dans une zone de libre-échange pan-Pacifique dans le cadre de l'Apec ; et surtout elle était obnubilée par l'« enlargement » de la démocratie et par les pressions sur les pays violant les droits de l'homme ou peu préoccupés par les droits des travailleurs. La Birmanie était particulièrement visée, mais aussi les alliés traditionnels de la Guerre froide, qu'il était désormais moins nécessaire de ménager. Le Congrès fut en première ligne pour annuler des programmes d'aide ou de coopération militaire en Thaïlande après 1991 et surtout en Indonésie après les violences à Dili la même année. L'*East Timor Action Network*, créé en décembre 1991 sut sensibiliser les membres du Congrès à la question timoraise⁶.

Plus largement, les États-Unis semblaient ne s'intéresser à l'Asie du Sud-Est que de manière intermittente, réactive, et par des déclarations bruyantes peu prisee dans la culture diplomatique régionale⁷. Or,

⁵ BA Alice D., (Re)Negotiating East and Southeast Asia. Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations, Stanford University Press, 2009, chapitre 6 ; KATSUMATA Hiro, *Asean's Cooperative Security Enterprise. Norms and Interests in the Asean Regional Forum*, Basingstoke, Palgrave, 2009, chapitre 7.

⁶ SIMPSON Brad, « Solidarity in an Age of Globalization: the Transnational Movement for East Timor and US Foreign Policy », *Peace & Change*, vol. 29, n°3-4, juillet 2004, p. 453-482.

⁷ HARDING Harry, « Asia Policy to the Brink », *Foreign Policy*, automne 1994, POLLACK Jonathan D., « The United States and Asia in 1995. The Case of the Missing President », *Asian Survey*, vol. XXXVI, n°1, janvier 1996, p. 1-12.

l'évolution politique et économique de l'Asie orientale apparaissait comme un pied de nez au triomphalisme post-Guerre froide des États-Unis. Le Japon faisait de l'Asie du Sud-Est son nouvel atelier, grâce à des investissements massifs. La Malaisie et Singapour prétendaient regarder vers l'Est – et en particulier vers le « modèle » japonais. La première proposa même en 1990 un *East Asia Economic Grouping* (puis Caucus), qui semblait être le noyau d'un bloc « jaune », si ce n'est anti-occidental, dont Washington et Cambera se sont aussitôt méfiés poussant Tokyo à le torpiller. Après les événements de Tiananmen, la Chine trouvait en ses voisins asiatiques, avec lesquels elle terminait une longue série de normalisations diplomatiques et qui ne redoutaient pas encore sa puissance, des soutiens à peine feutrés face aux condamnations occidentales. L'euphorie provoquée par les succès économiques de nombre d'entre des pays de la région faisait affirmer que l'Occident était en perte de vitesse, et que l'Asie avait convergé autour d'un modèle efficace mêlant autoritarisme politique, « valeurs asiatiques », et efficacité économique⁸.

Les conséquences de la crise asiatique de 1997-1998

La crise asiatique de 1997-98 a plus encore délégitimé le consensus de Washington, même si les États de la région ont été obligés de passer sous les fourches caudines des Institutions financières internationales (IFI). Ils ont eu l'impression que l'objectif des États-Unis était de s'en prendre au « modèle asiatique » qui leur faisait concurrence. Plus généralement, les États-Unis se virent reprocher de ne pas avoir soutenu les États pris dans la tourmente financière. Le projet japonais de Fonds Monétaire Asiatique servait à défendre le « modèle » asiatique face aux prescriptions du Fonds monétaire international (FMI). Dès lors, les États-Unis s'y opposèrent parce qu'il risquait de les marginaliser et de conduire à un « bloc yen », mais surtout parce qu'il rendrait plus difficile encore la pénétration des idées et normes occidentales. La Chine ne fut guère enthousiaste non plus, et ne s'investit (avec l'initiative de Chiang Mai) qu'après la crise sino-américaine sur le Kosovo et la perspective d'entrée dans l'OMC qui la

⁸ Sur cet épisode d'affirmation asiatique, je renvoie à CAMROUX David & DOMENACH Jean-Luc (dir.), *L'Asie retrouvée*, Paris, Seuil, 1997.

forçait à avancer dans la voie de la libéralisation⁹. La crise renforça l'intégration régionale. L'Asean+3, créée en 1997, était un prolongement du projet de l'*East Asian Economic Caucus* (EAEC) de Mahathir, et a été justifiée par la crise, par l'échec de l'Apec à la gérer, par l'opposition américaine au FMA, et aussi comme un moyen d'engager et de socialiser la Chine qui avait montré durant la crise qu'elle était une puissance « responsable »¹⁰.

Le Premier ministre Mahathir s'en prit aux États-Unis et à la « finance juive », le fantasme d'un complot juif s'étant répandu en Malaisie et en Indonésie depuis la fin des années 1980, sans qu'il soit seulement un sous-produit de la rhétorique anti-chinoise¹¹. La Thaïlande se sentit lâchée lorsque le baht s'effondra, avant de se sentir humiliée lorsque les États-Unis poussèrent Mike Moore plutôt que Supachai Panichpakti à la tête de l'OMC. L'intervention du FMI provoqua un sentiment d'humiliation nationale en Indonésie. Les sentiments de vulnérabilité aux interventions extérieures et de remise en cause d'une souveraineté traditionnellement sacralisée furent accrus par la mission INTERFLET au Timor oriental et la « trahison » de l'Australie et des États-Unis qui auparavant avaient soutenu la politique indonésienne sur cette question¹². Il y eut de nombreuses manifestations contre les États-Unis, accusés de mener une tentative de démembrement de l'Indonésie. Dès son arrivée en 1999, l'ambassadeur des États-Unis Robert Gelbard a publiquement dénoncé les exactions de l'armée indonésienne, et Clinton a accusé celle-ci d'armer les milices au Timor. Les quelques mesures prises à l'encontre de l'Indonésie depuis 1991 furent renforcées et étendues, sans guère d'efficacité. D'autant que le commandant de l'US

⁹ CHEY Hyong-kyu, « The Changing Political Dynamics of East Asian Financial Cooperation: The Chiang Mai Initiative », *Asian Survey*, vol. 49, n°3, 2009, p. 450-457.

¹⁰ HIGGOTT Richard, « The Asian Economic Crisis. A Study in the Politics of Resentment », *New Political Economy*, vol. 3, n°3, novembre 1998, p. 333-356.

¹¹ REID Anthony, « Jewish-conspiracy theories in Southeast Asia. Are Chinese the Target? », *Indonesia and the Malay World*, vol. 38, n°112, novembre 2010, p. 373-385.

¹² SUKMA Rizal, « Indonesia and the Problem of Remembering and Forgetting », dans Gerrit W. GONG (ed.), *Memory and History in East and Southeast Asia. Issues of Identity in International Relations*, Center for Strategic & Intl Studies (CSIS), 2001, p. 113-133.

PACOM, l'Amiral Blair, mobilisait le Pentagone et des membres du Congrès contre les décisions du *National Security Council*, en affirmant que l'armée indonésienne avait changé, et qu'il fallait au plus vite rétablir les coopérations avec elle¹³.

Les conséquences de la politique de George W. Bush

Les États-Unis de George W. Bush ont connu une vraie crise de crédibilité, malgré les efforts des dernières années pour donner une meilleure image de l'Amérique. Les États d'Asie du Sud-Est ont certes apporté leur soutien après le 11 septembre, mais ont été mal à l'aise face à l'intervention en Afghanistan et ont souvent été critiques de la doctrine Bush de préemption de 2002. La guerre en Irak a, comme en Europe, provoqué des divisions¹⁴. Les Philippines, la Thaïlande et Singapour ont rejoint la « coalition of the willing » en Irak, les deux premiers obtenant le statut de « non-NATO ally ». Malgré le déplacement très symbolique de George W. Bush à Manille en octobre 2003, Gloria Arroyo a ordonné dès 2004 le retour du contingent humanitaire philippin d'Irak, condition pour la libération d'un otage. Elle devait tenir compte de la sensibilité des Philippines au sort réservé à leurs expatriés¹⁵. Seul Singapour a soutenu, parfois bruyamment, la politique américaine en Irak. En Malaisie et en Indonésie, les risques internes ont justifié des positions très prudentes. Kuala Lumpur a critiqué la paranoïa des Américains, leur arrogance, et leur pente islamophobe. Nombre de personnalités en Indonésie ont été inquiètes de l'unilatéralisme militarisé des États-Unis, et ont été satisfaites de la montée en puissance de la Chine qui semblait pouvoir équilibrer les prétentions hégémoniques américaines¹⁶.

¹³ Sur cette politique de l'US PACOM en Indonésie, PRIEST Dana, *The Mission. Waging War and Keeping Peace with America's Military*, Norton, 2003, chapitre 10.

¹⁴ ACHARYA Amitav, « The Bush Doctrine and Asian regional order », dans Mel GURTOV & VAN NESS Peter (eds), *Confronting the Bush Doctrine. Critical views from the Asia-Pacific*, London and New York, Routledge, 2005, p. 203-226.

¹⁵ EADIE Pauline, « Philippine Overseas Foreign Workers, Presidential Trickery and the War on Terror », *Global Society*, vol. 25, n°1, janvier 2011, p. 29-47.

¹⁶ LANTI Irman, « Indonesia in triangular relations with China and the United States », dans Evelyn GOH & Sheldon W. SIMON (eds), *China, the United States*,

Les intérêts américains étaient trop concentrés sur les enjeux de sécurité et de défense alors que les priorités de la région étaient avant tout économiques et concernaient le renforcement de l'architecture régionale. Si les investissements américains dans l'Asean dépassaient encore les investissements en Chine, les flux ont diminué après 2005. Dans sa stratégie de « competitive liberalization », les États-Unis se sont lancés après les grands États d'Asie dans la course aux accords bilatéraux de libre-échange ; les quelques traités signés (avec Singapour en 2003 et l'Australie en 2004) ont surtout semblé des réponses aux traités conclus par la Chine et comme des récompenses pour des États qui avaient soutenu les États-Unis dans leur guerre en Irak¹⁷. Les négociations avec la Malaisie et la Thaïlande n'ont pas abouti.

Enfermés en Irak et en Afghanistan, les États-Unis ne pouvaient pas déployer une politique asiatique. Bien des commentaires alarmistes à partir de 2004-2005 ont annoncé que les États-Unis étaient en train de perdre l'Asie du Sud-Est au profit de la Chine, qu'elle soit dragon ou panda, et risquaient même d'être exclus de l'Asie émergente¹⁸. Les « avancées » de la Chine ont été la plupart du temps expliquées aux États-Unis comme des conséquences des ambitions de Pékin et de la négligence de Washington. Pourtant, elles résultent aussi de l'arrogance américaine, qui a permis à Pékin de se présenter comme une alternative au *hard power*, à l'unilatéralisme et à la croisade des valeurs de l'Amérique de Bush, et des inquiétudes chinoises face au nouvel activisme militaire dans la région au nom de

and Southeast Asia. Contending perspectives on politics, security, and economics, New York and London, Routledge, 2008, p. 128-141.

¹⁷ QUILICONI Cintia & WISE Carol, « The United States as a Bilateral Player. The Impetus for Asymmetric FTA », dans Mireya SOLIS *et al.* (eds), *Competitive Regionalism. FTA Diffusion in the Pacific Rim*, Basingstoke, Palgrave, 2009, p. 97-117 ; RAVENHILL John, « The “New Asian Regionalism”: a Political Domino Effect », *Review of International Political Economy*, mai 2010, p. 1-31.

¹⁸ CHEOW Eric Teo Chu, « Shifting Perception of the “China Threat” » dans « America: Implications for Domestic American Psyche, Politics and Asia », *China Report*, vol. 43, n°1, 2007, p. 69-81 ; SUTTER Robert, « China's rise, Southeast Asia, and the United States. Is a China-centered order marginalizing the United States? », dans Evelyn GOH & Sheldon W. SIMON (eds), *China, the United States, and Southeast Asia...*, *op. cit.*, p. 91-107.

la lutte anti-terroriste, qui inclut un versant « sécurité maritime » pouvant servir de prétexte à une présence accrue dans des zones maritimes contestées et dans des voies maritimes indispensables à la Chine. Toutefois, les défenseurs de l'administration Bush estiment que c'est sa fermeté qui a permis que cette nouvelle influence chinoise dans la région se déploie de manière pacifique et sans empiéter vraiment sur les intérêts américains¹⁹. La Chine aurait désormais l'arme du *soft power*, dont les États-Unis dans les années 1990 semblaient les mieux dotés, et que l'administration Bush a méprisée. Nombre de voix se sont dès lors inquiétées aux États-Unis de l'« offensive de charme » chinoise²⁰ et d'un retour à l'ordre impérial sinocentré, même si les plus optimistes ont pu considérer que l'engagement chinois dans le multilatéralisme asiatique et les interdépendances croissantes entre la Chine et ses voisins asiatiques pouvaient être des facteurs de stabilisation dans la région²¹.

Les conséquences de la crise de 2008

Avec la crise financière et économique qui a débuté en 2008, nombre d'Asiatiques estiment qu'après avoir failli moralement (Abu Ghraïb, Guantanamo), les États-Unis ont montré les limites de leur « modèle » économique. L'initiative de Chiang Mai a été « multilatéralisée », avec la création d'une *Chiang Mai Initiative Multilateralized Reserve (CMIM)*. L'Asie orientale a donc non seulement mieux résisté à la crise, mais celle-ci semble avoir accéléré l'intégration monétaire asiatique. Des observateurs avertis aux États-Unis, tel Fred Bergsten, voient les prémices d'un Fonds Monétaire Asiatique, voire d'un bloc asiatique rejetant les États-Unis au milieu

¹⁹ SUTTER Robert, « China's Regional Strategy and Why It May Not Be Good for America », dans SHAMBAUGH David (ed.), *Power Shift. China and Asia's New Dynamics*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 2005, p. 289-305.

²⁰ KURLANTZICK Joshua, *Charm Offensive. How China's Soft Power is Transforming the World*, New Haven, Yale University Press, 2007 ; *China Soft Power and Its Implications for the United States. Competition and Cooperation in the Developing World*, A Report of the CSIS Smart Power Initiative, mars 2009.

²¹ CHRISTENSEN Thomas J., « Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia », *International Security*, vol. 31, n°1, autumn 2006, p. 81-126.

du Pacifique ! Le « balancing » dans la région ne serait pas en œuvre face à la montée en puissance de la Chine, mais face « à la finance globale, à l'hégémonie américaine, à l'idéologie du Consensus de Washington et à la prééminence institutionnelle du FMI »²². Néanmoins, pour emprunter plus que sa quote-part dans la réserve CMIM il faut accepter au préalable un plan du FMI. Les pays asiatiques ne veulent pas de bloc asiatique qui minerait l'influence américaine dans la région et ils souhaitent que Washington soutienne l'initiative CMIM²³. Il n'est pas sûr que les gouvernements ne se tourneront pas, en cas de crise, vers la Fed comme l'ont fait la Corée du Sud et Singapour à la fin 2008. D'autre part, la rivalité sino-japonaise empêche tout condominium de type franco-allemand qui favoriserait une intégration financière régionale²⁴.

Ainsi, au moment où les États-Unis semblent en difficulté et où la Chine paraît plus assertive, nombre de commentateurs aux États-Unis avancent que le « siècle du Pacifique » pourrait être celui de la Chine, et le siècle de présence américaine dans la région pourrait se terminer en une inévitable marginalisation. Dans les divers documents stratégiques sur ce que devrait être la politique américaine en Asie qui furent élaborés pour les élections de 2008, il était avant tout question de l'Asie du Nord-Est et de l'Afghanistan-Pakistan (AfPak). La focalisation sur ces deux régions stratégiques risquait de nouveau de marginaliser l'Asie du Sud-Est, où les États-Unis se contenteraient de faire profil bas.

Toutefois, les États-Unis semblent toujours indispensables

Néanmoins, à chaque fois qu'il est question de déclin américain et de risque de marginalisation (voire d'éviction) de la puissance américaine en Asie orientale, il est rappelé que les États-Unis restent la « nation

²² PEMPEL T.J., « Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism. The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism », *Journal of East Asian Studies*, vol. 10, n°2, 2010, p. 209-238, p. 220.

²³ YUAN Wen Jin & MURPHY Melissa, « Regional Monetary Cooperation in East Asia. Should the US Be Concerned? », *A Report of the CISS Freeman Chair in China Studies*, novembre 2010.

²⁴ GRIMES William W., « The Asia Monetary Fund reborn? Implications of Chiang Mai Initiative Multilateralization », *Asia Policy*, n°11, janvier 2011, p. 79-104.

indispensable », pour reprendre l'expression du journaliste James Chace popularisée par Madeleine Albright, voire ne provoquent pas de « *balancing* » à leur encontre car ils seraient le « *benevolent hegemon* ». Dès les années 1970, la normalisation sino-américaine semblait une acceptation par Pékin de l'ordre américain en Asie.

La quasi-totalité des gouvernements des États d'Asie du Sud-Est, et surtout ceux des membres fondateurs de l'Asean, souhaitent que l'US PACOM reste déployée en Asie. Depuis la fin de la Guerre froide, ils insistent sur l'« incertitude » de la situation stratégique ; le maintien ou non de la présence américaine est un facteur d'incertitude plus important encore que les intentions du Japon et de la Chine, susceptibles de combler le vide laissé par les Américains²⁵. Ils ont soufflé lorsque les effectifs militaires américains ont été stabilisés à 100 000 hommes après 1995. Même Mahathir ne militait pas pour une fermeture des bases américaines aux Philippines et n'était pas si mécontent que Singapour offre des facilités aux États-Unis. Les exercices militaires *Cobra Gold*, au départ américano-thaïs, ont été multilatéralisés.

Les États-Unis seraient donc pour l'Asie du Sud-Est « the region's great stabilizer », l'« honest broker », le « keystone of regional order », voire un « virtual buffer state »²⁶. À Singapour, où les États-Unis apparaissent comme un pays sans ambitions territoriales, comme le garant de la libre circulation maritime, et comme un élément indispensable des équilibres en Asie, le ministre des Affaires étrangères George Yeo disait en 2008 : « No major strategic issue in Asia can be resolved without the active participation of the US ». Le rôle actif des États-Unis suite au tsunami de décembre 2004 a pris valeur de symbole.

Les opinions asiatiques jugent positivement l'influence des États-Unis (en 2006, 90% aux Philippines, 87% au Cambodge, 70% à Singapour, 63% en Thaïlande, 42% au Vietnam, mais 21% en

²⁵ Sur ce vocabulaire de l'incertitude, KHONG Yuen Foong, « Coping with Strategic Uncertainty. The Role of Institutions and Soft Balancing in Southeast Asia's Post-Cold War Strategy », dans SUH J.J. *et al.* (eds), *Rethinking Security in East Asia. Identity, Power and Efficiency*, Stanford University Press, 2004, p. 172-208.

²⁶ KWA Chong Guan & TAN See Seng, « The Keystone of World Order », *The Washington Quarterly*, vol. 24, n°3, 2001, p. 95-96.

Indonésie), la corrélation étant forte avec la part de musulmans dans la population²⁷. Les rapports du Pew Center montrent même l'aspect conjoncturel du rejet des États-Unis en Indonésie : à cause du rôle de Washington pour favoriser la transition démocratique les opinions étaient à 75% favorables en 2000, mais elles sont tombées à 15% en 2003, avant de remonter à près de 60% en 2009²⁸. Le *soft power* américain perdurerait, alors que celui de la Chine resterait bien fragile²⁹. Dès lors, l'« offensive de charme » de la Chine des années 2000 ne devrait pas inquiéter, puisque cela ne nuirait en rien à l'intérêt des pays de l'Asean pour les États-Unis, d'autant que ces pays ne voudraient pas se trouver dans une situation de « tributaires » à l'égard de la Chine et ne joueraient qu'avec prudence la carte du « bandwagoning »³⁰.

Face à ces affirmations maintes fois répétées que les États-Unis fournissent les biens publics de sécurité (par leur présence militaire) et de prospérité (notamment parce que le marché américain reste indispensable), il est fait remarquer que ce rôle est rempli de manière souvent ambivalente et erratique, avec des interventions qui inquiètent plus qu'elles ne rassurent (durant la Guerre froide, contre le terrorisme, pour équilibrer la Chine...). L'agenda américain serait toujours lié à des considérations globales et ne correspondrait pas aux attentes des pays de la zone qui font face à des défis avant tout internes et donnent la priorité à la croissance économique³¹. Les États-Unis ne seraient pas partie prenante du climat de socialisation et de confiance promu dans le cadre de l'« Asean Way », et seraient ainsi pour peu dans les changements apparents d'attitude face aux conflits armés interétatiques

²⁷ CARLSON Matthew & NELSON Travis, « Anti-Americanism in Asia? Factors Shaping international perception of American Influence », *International Relations of the Asia-Pacific*, 2008, vol. 8, n°3, p. 303-324.

²⁸ Pew Research Center, « Obama More Popular Abroad than at Home, Global Image of US Continue to Benefit », 17 juin 2010.

²⁹ NYE Joseph S. Jr, « American and Chinese Power after the Financial Crisis », *The Washington Quarterly*, vol. 33, n°4, octobre 2010, p. 143-153.

³⁰ STOREY Ian & Strategic Studies Institute, *The United States and Asean-China Relations: All Quiet on the Southeast Asian Front*, Createspace, octobre 2007.

³¹ ACHARYA Amitav & TAN See Seng « Betwixt balance and community: America, Asean, and the security of Southeast Asia », *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 6, n°1, 2006, p. 37-59.

et aux violences d'État que semble avoir connus maints États d'Asie depuis la fin des années 1970³². T.J. Pempel avance qu'il y a désormais en Asie plus de paix, mais qu'elle est moins américaine³³.

L'Asie du Sud-Est face aux à-coups de la politique américaine

Parallèlement aux prophéties sur le déclin des États-Unis et sur leur désengagement d'Asie du Sud-Est, nombre de voix dans la région s'alarment régulièrement du risque de marginalisation dans la politique américaine, voire de l'indifférence des États-Unis. Dès lors, il faudrait parler d'une « négligence systémique » de la région par Washington, allant bien au-delà des choix politiques de tel ou tel président, ou de la situation d'unipolarité de l'après Guerre froide, qui rend les alliés moins nécessaires, réduit leur pouvoir d'influence, et distrait l'« hyperpuissance » dans de multiples problèmes de politique extérieure³⁴. Le vocabulaire répertorié par Alice Ba est finalement toujours semblable pour décrire la politique américaine : « attention épisodique », « incohérence », « hors de l'écran radar », « en pilote automatique », « sans gouvernail »³⁵. Les États-Unis sont donc « wanted but distracted »³⁶. Ernest Z. Bower, le directeur du programme sur l'Asie du Sud-Est au CSIS, estime que si la Chine a clairement une stratégie, les États-Unis ont une présence dans la région, mais pas de stratégie. La politique américaine est soit réactive, face à des « menaces », soit relève de l'engagement « symbolique », pour affirmer l'identité américaine.

³² TONNESON Stein, « What is it that Best Explains the East Asian Peace since 1979 ? A Call for a Research Agenda », *Asian Perspective*, vol. 33, n°1, 2009 ; KIVIMÄKI Timo, « East Asia's Relative peace – does it exist? What is it? », *The Pacific Review*, vol. 23, n°4, septembre 2010, p. 503-526.

³³ PEMPEL T.J., « More Pax, Less Americana in Asia », *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 10, n°3, septembre 2010, p. 465-490.

³⁴ WALT Stephen M., « Alliances in a Unipolar World », *World Politics*, janvier 2009.

³⁵ BA Alice « Systemic Neglect? A Reconsideration of US-Southeast Asia Policy », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 31, n°3, 2009, p. 371.

³⁶ « The United States and Southeast Asia: Toward a Strategy for Enhanced Engagement », *Conference Report of the CSIS Southeast Asia Initiative*, décembre 2008.

Des engagements réactifs face à des défis et des menaces : le déclencheur chinois

De 1988 à 1999, la Chine paraissait décidée à prendre des risques pour affirmer ses droits en mer de Chine du Sud. Dès lors, Singapour annonça l'extension de la base navale de Changi, et participa aux exercices américano-thaïs *Cobra Gold* à partir de 2000. Le Sénat philippin ratifia en 1999 le nouveau *Visiting Forces Agreement* (VFA) qui permit le retour de quelques forces américaines dans le pays. Après dix ans d'accalmie, des personnalités chinoises ont déclaré que cette mer est un « core interest » pour la souveraineté du pays, au même titre que Taiwan et le Tibet. Il ne s'agit pas d'une position officielle, mais les débats suscités par l'emploi du terme montrent qu'il existe des débats internes sur ce sujet en Chine³⁷. Nombre d'experts chinois jugent que les États-Unis ont abandonné leur neutralité sur les questions territoriales depuis les années 1994-1995, portent des jugements sur les revendications chinoises qualifiées d'excessives, ont multiplié les collaborations et exercices militaires avec les États littoraux qui ont des prétentions en mer de Chine du Sud, et ont renforcé leur présence militaire dans le Pacifique occidental³⁸. En effet, la mer de Chine du Sud, et le nœud de communications qu'elle représente entre les océans Pacifique et Indien, est le seul véritable intérêt stratégique en Asie du Sud-Est pour les États-Unis, lesquels estiment que la Chine veut les pousser le plus loin possible de ses côtes³⁹. Les *military games* se sont multipliés à proximité. En 2010, Gates s'est rendu en Malaisie qui s'inquiète de la montée en force navale de la Chine. Le Vietnam a poussé les États-Unis à s'engager plus ; un exercice conjoint avec les États-Unis a eu lieu en août 2010.

³⁷ LI Mingjiang, « Reconciling Assertiveness and Cooperation? China's Changing Approach to the South China Sea Dispute », *Security Challenges*, hiver 2010 p. 49-68.

³⁸ SHICUN Wu S., « Opportunities and Challenges for China-U.S. Cooperation in the South China Sea », dans ERICKSON *et al.* (eds), *China, the United States and 21st-Century Sea Power. Defining a Maritime Security Partnership*, Annapolis, Naval Institute Press, 2010, p. 365-376.

³⁹ ART Robert J., « The United States and the Rise of China. Implications for the Long Haul », *Political Science Quarterly*, automne 2010, p. 359-391 ; PERSIVAL Bronson, « Growing Chinese and Indian naval power. U.S. recalibration and coalition building », dans Sam BATEMAN & Joshua HO (eds), *Southeast Asia and the Rise of Chinese and Indian Naval Power*, London, Routledge, 2010, p. 36-47.

Robert Gates a répété à Shangri La en 2010 que l'intérêt des États-Unis réside dans le triptyque « *stability, freedom of navigation, and free and unhindered economic development* ». Hillary Clinton a déclaré que la résolution de manière pacifique des problèmes en mer de Chine constitue un « intérêt national » des États-Unis, et a proposé de faire de l'Asean le médiateur sur ces questions territoriales, au risque de fâcher la Chine qui ne veut entendre parler que de négociations bilatérales. Ces déclarations américaines ont en effet provoqué un raidissement de la Chine, laquelle ne veut pas que ce sujet soit débattu dans le cadre ARF, qui donnerait une voix aux États-Unis et au Japon (d'autant que ce dernier essaye de rallier les États de l'Asean pour ses propres contentieux territoriaux avec la Chine). La déclaration d'Hillary Clinton a été comparée à une « attaque contre la Chine », d'autant qu'elle a semblé avoir été encouragée par certains membres de l'Asean, et en particulier l'organisateur du sommet, le Vietnam. Mais l'Administration américaine s'est empressée de préciser que la position américaine n'avait pas changé, et qu'elle continuait à ne désigner aucun état⁴⁰, tandis que Pékin voit le risque de jeter les États de l'Asean dans les bras américains à cause d'attitudes trop agressives⁴¹.

En fait, ces États se sont gardés de paraître publiquement partager le souhait américain de privilégier le cadre Asean, afin de ne pas s'aliéner Pékin, tout en proposant à la Chine un « code de conduite » commun sur la question, qui serait un petit peu plus contraignant que la « déclaration sur la conduite des parties en mer de Chine du Sud » que l'Asean avait obtenu en 2002 de la Chine. Washington essaye, sans trop de bruit, de soutenir la négociation de ce « code de conduite ». De fait, l'attitude de la Chine est un test pour savoir si elle a été « socialisée », et donc « aséanisée » ou si elle poursuit une politique réaliste offensive d'aspirant *hegemon*, et n'a fait patte blanche pendant dix ans que pour changer une image ternie par la politique

⁴⁰ Ainsi de Kurt Campbell lors de la table-ronde du 28 septembre 2010 au *Center for Strategic and International Studies*.

⁴¹ GODEMENT François, « The United States and Asia in 2010 », *Asian Survey*, vol. 57, n°1, janvier-février 2011, p. 5-17.

contre-productive des années 1988-1999⁴². Les tensions de 2010, qui selon les Américains témoigneraient d'une « *creeping assertivness* », ont fait dire que la Chine avait levé le masque.

Nombre d'experts américains considèrent que les États-Unis conservent une large supériorité navale en mer de Chine du Sud, malgré les capacités chinoises croissantes pour y mener une guerre asymétrique, et que les Philippines, l'Indonésie, Singapour et la Malaisie « demeurent tous à l'intérieur d'une sphère militaire américaine stable »⁴³. *A contrario*, il est possible d'avancer que la Chine pourrait ne pas vouloir apparaître faible face à cette « sphère militaire » et aux yeux des États de la région, surtout en cas de dégradation des relations américano-chinoises, et dès lors augmenter ses capacités de projection et répondre avec vigueur à toute « provocation » d'états qui voudraient faire avancer par le fait accompli leurs revendications, en comptant sur la protection américaine. Le spectre de la « finlandisation » est agité par des « faucons » inquiets d'une future capacité chinoise à empêcher l'accès des États-Unis aux mers du Pacifique occidental, en particulier grâce à des *Anti-Ship Ballistic Missiles* qui pourraient déjà être opérationnels⁴⁴.

*Des engagements réactifs face à des défis
et des menaces : le terrorisme et la piraterie*

La menace terroriste a également provoqué un réengagement des États-Unis après le 11 septembre 2001, voire a permis un « retour » dans la région. En qualifiant l'Asie du Sud-Est de « second front » dans la *Global War on Terrorism* (GWOT), les États-Unis lui ont redonné une importance perdue depuis trente ans. Des observateurs ont pu parler pour la politique américaine en Asie de « déplacement

⁴² GOLDSTEIN Avery, « Power Transitions, Institutions, and China's Rise in East Asia. Theoretical Expectations and Evidences », *Journal of Strategic Studies*, vol. 30, n°4-5, août-octobre 2007, p. 639-682 ; MAJUMBAR Munmun, « Conflict Management of the Spratlys in the South China Sea: the Asean Way », *The Indonesian Quarterly*, vol. 38, n°1, 2010, p. 119-137.

⁴³ ROSS Robert S., « The Rise of Chinese Power and the Implications for the Regional Security Order », *Orbis*, vol. 54, n°4, automne 2010, p. 541.

⁴⁴ YOSHIHARA Toshi & HOLMES James R., *Red Star over the Pacific. China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*, Annapolis, Naval Institute Press, 2010.

stratégique vers l'Asie du Sud et du Sud-est»⁴⁵. La question est devenue obsessionnelle, même dans les réunions de l'Apec. Washington a toutefois privilégié les coopérations bilatérales parce que les États d'Asie du Sud-Est ont des vues et des approches différentes sur le terrorisme, même si tous se sont empressés de procéder à des arrestations de « terroristes » présumés, afin de donner des gages face aux pressions américaines et à l'injonction de montrer s'ils étaient avec ou contre les États-Unis dans la GWOT⁴⁶.

Singapour est l'État le plus concerné et le plus coopératif avec les États-Unis (par exemple pour la *Container Security Initiative*, signée dès 2002 et la *Proliferation Security Initiative* qu'il a été le seul État de la région à rejoindre), d'autant qu'il se sent vulnérable physiquement et a besoin d'un bon climat d'investissement⁴⁷, et qu'il craint le radicalisme islamique (tout en affirmant que l'islam en Asie du Sud-Est est différent de celui du Moyen-Orient) et le développement de l'anti-américanisme. La base de Singapour est devenue un modèle pour tout l'« arc d'instabilité » de l'Afrique au Pacifique, défini par les documents stratégiques américains à partir de 2001. Ce modèle est fondé sur la qualité des équipements, la faiblesse du personnel américain permanent, et la multiplication des exercices conjoints⁴⁸.

Les Philippines ont également été un des soutiens les plus déterminés, jusqu'à être le seul pays de la région à accepter le déploiement de troupes américaines sur son sol. Cela permettait de rouvrir le robinet de l'aide américaine, d'obtenir un accès préférentiel pour des produits qui concurrencent des productions nationales (en particulier hawaïennes, comme le jus d'ananas), de restaurer des relations avec Washington devenues plus lâches depuis le début des années 1990, et de présenter le combat contre les mouvements

⁴⁵ GODEMENT François, « Les États-Unis en Asie : un empire sans mission », dans SERRA Régine & GODEMENT François (dir.), *Asie orientale. Édition 2003*, Paris, La documentation française, 2003, p. 23.

⁴⁶ HERVOUET Gérard, *L'Asie menacée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, chapitre 1.

⁴⁷ FEBRICA Senia, « Securitizing terrorism in Southeast Asia. Accounting for the Varying Responses of Singapore and Indonesia », *Asian Survey*, vol.°50, n°3, 2010, p. 569-590.

⁴⁸ CALDER Kent E., *Embattled Garrisons. Comparative Base Politics and American Globalism*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2007, p. 60-63.

« islamiques » à Mindanao comme un segment de la lutte globale contre le terrorisme, voire de la contre-insurrection globale (et de justifier les échecs antérieurs par l'appartenance de ces mouvements à de puissants réseaux transnationaux soutenus depuis le Moyen-Orient), même si les opérations continuent d'être menées contre les communistes. L'aide américaine en matériel est indispensable pour la modernisation de l'armée philippine et la lutte contre les insurrections, comme l'ont montré les difficultés consécutives à l'arrêt de cette aide dans les années 1990⁴⁹. Mais ce « retour » des États-Unis a redonné de la vigueur aux diverses oppositions à la présence américaine qui avaient pris de l'ampleur dans les années 1980 ; plusieurs personnalités ont du démissionner suite à leurs critiques des exercices militaires conjoints ou des violations du *Visiting Forces Agreement*⁵⁰. Mais dans l'ensemble, l'opinion philippine a plutôt vu favorablement le soutien américain à la lutte contre le groupe *Abu Sayyaf*⁵¹.

La Malaisie a profité aussi de la GWOT pour se rapprocher des États-Unis, après des relations tendues dans les années 1990, notamment les critiques véhémentes de Mahathir... lequel fut loué par Washington en 2002 car il était un « islamiste modéré ». Les Américains ont eu un rôle important dans la mise en place d'un *Regional Center for Counter-Terrorism* à Kuala Lumpur en 2003. Le pouvoir malais a pu jouer du fait que l'administration Bush a érigé la Malaisie en « primary operational launch pad » du 11 septembre et a subordonné la question des droits de l'homme à la lutte antiterroriste⁵². Le gouvernement

⁴⁹ CRUZ DE CASTRO Renato, « Abstract of Counter-Insurgency in the Philippines and the Global War on Terror. Explaining the Dynamics of the Twenty-First Century Long Wars », *European Journal of East Asian Studies*, n°9/1, 2010, p. 135-161.

⁵⁰ SIMBULAN Roland G., « People's Movement Responses to Evolving U.S. Military Activities in the Philippines », dans LUTZ Catherine (ed.), *The Bases of Empire. The Global Struggle against U.S. Military Posts*, Pluto Press, 2009, p. 145-180.

⁵¹ PUTZEL James, « Political Islam in Southeast Asia and the US-Philippine alliance », dans BUCKLEY Mary & FAWN Rick (eds), *Global Responses to Terrorism. 9/11, Afghanistan and beyond*, London, New York, Routledge, 2003, p. 176-187.

⁵² CAPIE David, « Between hegemon and a hard place. The War on Terror and Southeast-US Relations », *The Pacific Review*, vol. 17, n°2, juin 2004, p. 223-248.
CASE William, « Democracy and Security in East Asia », dans TOW William T.

malais s'est efforcé de ne pas apparaître, au moins publiquement, comme un client des États-Unis, lesquels se sont satisfaits de l'efficacité du gouvernement malaisien et considèrent de moins en moins la Malaisie comme un « Terrorist-Risk State ».

L'Indonésie a d'abord traîné les pieds. La coopération avec les États-Unis fut la conséquence des attentats de Bali, mais le pouvoir prit soin d'éviter de condamner verbalement les islamistes radicaux et d'en faire des martyrs, alors que se multipliaient les manifestations anti-américaines. L'ambassadeur Gelbard fut remplacé, les militaires indonésiens échappèrent à tout tribunal international, et les relations entre militaires reprirent dès 2002, les forces spéciales américaines entraînant des unités anti-terroristes indonésiennes, en particulier le Détachement spécial 88. L'Indonésie a reçu 40 millions de dollars d'assistance pour la lutte antiterroriste de 2002 à 2007, et une importante aide financière dès 2002. Paul Wolfowitz, qui avait été ambassadeur à Djakarta de 1986 à 1989 et estimait que la politique de Clinton avait contribué à affaiblir l'Indonésie, et le nouveau commandant de l'US PACOM ont poussé pour la levée de toute sanction, ce qui fut effectif en 2006 malgré les réticences du Congrès choqué par les violences en Papouasie occidentale⁵³. Malgré les attentats contre la Marriott et le Ritz-Carlton à Djakarta en juillet 2009 et la découverte d'un camp jihadiste à Aceh en février 2010, et malgré les limites de la politique de « réhabilitation » des extrémistes qui s'est parfois manifestée par une « contamination islamiste » dans les prisons, la lutte anti-terroriste, menée en coopération avec les États-Unis et l'Australie, est plutôt jugée comme un succès.

Les États-Unis ont longtemps approché l'Asie du Sud-Est comme un maillon dans les stratégies islamistes globales (elle serait un « transit, support and facilitation point »), alors que les logiques en sont bien souvent avant tout locales. Les analyses récentes aux États-Unis semblent toutefois prendre acte de la diversité et de la complexité du radicalisme islamique, abandonner le terme de

(ed.), *Security Politics in the Asia-Pacific. A Regional-Global Nexus?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 122-143.

⁵³ TAYLOR Brendan, *American Sanctions in the Asia-Pacific*, London, New York, Routledge, 2010, p. 98-103.

« second front », considérer que le terrorisme dans la région est un « serious but largely manageable security problem »⁵⁴, et juger rétrospectivement que la politique contre-terroriste américaine dans la région est restée dans l'ensemble « low-cost, low profile, based on cooperation with key regional states »⁵⁵. Le sénateur républicain du Missouri Christopher Bond insiste toutefois sur la nécessité de ne pas abandonner ce « second front » comme il a été fait avec l'Afghanistan, mais il suggère d'utiliser avant tout le « soft power » américain pour lutter contre la pauvreté qu'il considère comme la cause première du terrorisme dans la région⁵⁶. En cela il semble se rapprocher des discours et pratiques des États de l'Asean sur les sources du terrorisme et les priorités du contre-terrorisme. Ces États, hormis peut-être Singapour, considèrent qu'il y a des problèmes plus pressants⁵⁷. Pour eux, il ne s'agit pas d'une « menace existentielle », à la différence du séparatisme (et le combat contre le terrorisme masque souvent le combat contre le séparatisme), mais un problème de sécurité, « sérieux », qui doit être combattu par des réformes économiques, sociales et dans le domaine de l'éducation, bref par des tentatives de « déradicalisation », et dans le cadre de la politique de « résilience nationale ». Le contre-terrorisme dans l'Asean est donc fondé sur le plus petit dénominateur commun et des logiques nationales, et est de fait « aséanisé »⁵⁸.

⁵⁴ Peter CHALK *et al.*, *The Evolving Terrorist Threat to Southeast Asia. A Net Assessment*, Santa Monica, RAND Corporation, 2009. Aussi, JONES Sydney, « Briefing for the New President. The Terrorist Threat in Indonesia and Southeast Asia », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, juillet 2008, vol. 618, n°1, p. 68-78 ; HELFSTEIN Scott (ed.), *Radical Islamic Ideology in Southeast Asia*, West Point, NY, Combating Terrorism Center, 2010.

⁵⁵ PERCIVAL Brondon, « Countering Terrorism in East Asia », dans *America's Role in Asia: Asians and American Views*, The Asia Foundation, 2008, p. 247.

⁵⁶ BOND Christopher & LEWIS Simon, « The Forgotten Front », *Foreign Affairs*, n°88, novembre-décembre 2009, p. 52-63.

⁵⁷ ACHARYA Amitav & ACHARYA Arabinda, « The Myth of the Second Front: Localizing the 'War on Terror' in Southeast Asia », *The Washington Quarterly*, vol. 30, n°4, automne 2007, p. 131-144.

⁵⁸ EMMERS Ralf, « Comprehensive Security and resilience in Southeast Asia: Asean's approach to terrorism », *The Pacific Review*, vol. 22, n°2, mai 2009, p. 159-177 ; GRESTIL Alfred « The Depoliticisation and 'Aseanisation' of Counterterrorism

La lutte contre la piraterie a été liée fortement à la GWOT, suite à l'attaque contre l'*USS Cole*, aux activités du groupe *Abu Sayyaf*, et aux plans découverts pour s'en prendre à la base navale américaine à Singapour. Toutefois, s'il est toujours question de « Terrorist Transit Triangle » dans la mer de Sulawesi⁵⁹, la rhétorique officielle fait de moins en moins le lien entre ces deux menaces depuis 2006/2007. Dans l'ensemble, les États-Unis ont plutôt fait profil bas sur la lutte contre la piraterie. Certes, l'Amiral Thomas Fargo, commandant de l'US PACOM, a proposé en 2004 une *Regional Maritime Security Initiative*, mais les pays concernés, en particulier l'Indonésie, ont craint que ce soit un prétexte pour les États-Unis de patrouiller dans le détroit de Malacca. Dès lors, il s'est agi avant tout de « capacity building », d'exercices communs, d'encouragements à des formes de coopération entre les États riverains et les « stakeholders », et de traiter les racines du problème par l'aide au développement⁶⁰. Une évolution vers des formes de privatisation de la lutte anti-piraterie, afin de responsabiliser les compagnies maritimes, existe déjà en Asie du Sud-Est, et ne déplaît pas aux Américains qui commencent à l'envisager au large des côtes somaliennes⁶¹.

Engagements symboliques : le repoussoir birman

La Birmanie est depuis vingt ans un point de fixation pour les États-Unis, surtout pour la démocratie et pour les droits de l'homme, mais aussi pour la production de drogue, le trafic des ressources rares, et

Policies in Southeast Asia: A Weak Trigger for a Fragmented Version of Human Security », *Aktuelle Südostasienforschung*, vol. 3, n°1, 2010.

⁵⁹ COMER Charles «Ken», «The Parting of the Sulawesi Sea. US Strategy and Transforming the Terrorist Transit Triangle », *Military Review*, vol. 82, mai-juin 2010, p. 82-87 (<http://fmso.leavenworth.army.mil/>).

⁶⁰ BRADFORD John, « US Strategic Interests and Cooperative Activities in Maritime Southeast Asia », dans *Maritime Security in Southeast Asia. US, Japan, Regional and Industry Strategies*, National Bureau of Asian Research Special Report 24, novembre 2010.

⁶¹ LISS Carolin, « Losing Control? The privatization of anti-piracy services in Southeast Asia », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 63, n°3, novembre 2009, p. 390-403 ; SPEARIN Christopher, « Against the Current? Somali Pirates, Private Security and American Responsabilization », *Contemporary Security Policy*, vol. 31, n°3, décembre 2010, p. 553-568.

désormais la prolifération nucléaire. Durant la Guerre froide et malgré la nature du régime, les États-Unis avaient formé des officiers birmans. Mais les violences de 1988 et le résultat non reconnu des élections de 1990 ont changé l'attitude à l'égard de la junte. Les sanctions ont été durcies à plusieurs reprises. En insistant sur la reconnaissance des résultats des élections de 1990, les États-Unis en appellent clairement à un changement de régime. Ils refusent d'appeler le pays Myanmar. En janvier 2007, ils ont essayé de faire passer une résolution au Conseil de Sécurité des Nations unies faisant de la Birmanie une menace pour la paix et la sécurité régionales. Le Congrès a mis le pays sur la liste des pays où les Chrétiens sont menacés, tandis que les affrontements avec les minorités Kachin et Karen, largement christianisées, sont parfois interprétées comme une volonté d'éradiquer le christianisme. Les lois de l'immigration ont été amendées pour accueillir des Karens : 35 000 sont entrés aux États-Unis en 2007-2008, soit près d'un quart de la totalité des réfugiés admis.

La Birmanie est devenue un symbole des « outposts of tyranny ». Hollywood s'est engouffrée dans la brèche, avec une approche caricaturale : en 2008, Sylvester Stallone tue 236 Birmans dans *Rambo IV*, qui dénonce de surcroît la naïveté des humanitaires⁶². Laura Bush a ostensiblement rencontré des dissidents. Depuis 1990, Aung San Suu Kyi personnifie la démocratie, femme vulnérable et sans défense soutenue par une virile Amérique, et tout discours et toute initiative au Congrès se doit de la citer, de sorte que David Steinberg a estimé que c'est elle qui, d'une certaine manière, fait la politique birmane des États-Unis⁶³. Toutefois, si elle a semblé soutenir les sanctions, elle n'a pas toujours été très explicite sur cette question, a proposé que les militaires gardent une place, et préfère la non-violence plutôt que les idées d'intervention militaire que caressent certains exilés.

⁶² SELTH Andrew, « Burma Hollywood and the Politics of Entertainment », *Continuum. Journal of Media and Cultural Studies*, vol. 23, n°3, 2009, p. 321-334.

⁶³ STEINBERG David I., « Aung San Suu Kyi and US Policy toward Burma/Myanmar », *Journal of Southeast Asian Affairs*, vol. 29, n°3, 2010, p. 35-59 et plus largement « The United States and Myanmar a "boutique issue" ? », *International Affairs*, vol. 86, n°1, 2010, p. 175-194.

Il a été dit à plusieurs reprises que les sanctions étaient inefficaces, qu'elles ont joué en faveur de la Chine, et qu'elles ont été affaiblies par les voisins de la Birmanie. Elles seraient même contre-productives en coupant la Birmanie des biens et idées de l'Occident. Elles alimenteraient la paranoïa de la junte. Les États-Unis en 2008 ont condamné la nouvelle constitution et ont déclaré que le référendum de 2010 n'aurait aucune valeur. Or le cyclone Margis a dévasté la Birmanie au même moment, en 2008. Dès lors, les autorités birmanes ont craint que l'aide aux victimes serve à favoriser un changement de régime. L'utilisation prônée par la France de la « Responsabilité de Protéger » avec des moyens américains aurait même pu susciter une réponse militaire de la junte, qui de surcroît ne voulait pas d'observateurs étrangers lors du référendum⁶⁴. Les sanctions sont plutôt mal vues par les États de l'Asean, même si la norme de non-interférence y est loin d'être absolue⁶⁵. La Malaisie semble par exemple souhaiter une forme de division du travail, l'Occident continuant à maintenir une certaine pression, tandis que l'Asean pratiquerait un engagement *soft*.

Dès février 2009, Hillary Clinton a suggéré de revoir la politique birmane car ni la politique occidentale ni la politique de l'Asean n'ont donné des résultats. Ce serait également un moyen de se rapprocher de l'Asean, et d'arrêter de la punir parce que la Birmanie en est membre. Ce serait enfin un moyen de contrer l'influence de la Chine. Or l'administration Obama ne peut user son crédit sur cette question alors qu'il a tant de défis, tandis qu'il apparaît que les capacités de Washington de peser sur le régime birman sont limitées. Le régime pourrait sans doute survivre même sans l'aide massive de la Chine et cherche à diversifier ses relations⁶⁶.

⁶⁴ SELTH Andrew, « Even Paranoïds Have Enemies: Cyclone Nargis and Myanmar's Fears of Invasion », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 30, n°3, 2008, p. 379-402.

⁶⁵ JONES Lee, « Asean's unchanged melody? The Theory and Practice of "non-interference" in Southeast Asia », *The Pacific Review*, vol. 23, n°4, septembre 2010, p. 479-502.

⁶⁶ « China's Myanmar Dilemma », *International Crisis Group Asia Report* 177, 14 septembre 2009 ; EGRETEAU Renaud, « India and China Vying for Influence in Burma – A New Assessment », *India Review*, vol. 7, n°1, janvier-mars 2008, p. 38-74.

Le ton de la diplomatie américaine a été plus modéré depuis l'élection d'Obama. En septembre, une nouvelle politique a été définie. Avec ce « pragmatic engagement », le dialogue ne remplace pas mais s'ajoute aux sanctions. L'US PACOM est prêt à se réengager dans des rapports militaires avec les Birmans. Les pays de l'Asean, le Japon, et les Nations unies estiment que des progrès ont déjà été faits dans le pays. La junte semble faire partie de la solution, ce que pense aussi Aung San Suu Kyi, qui est finalement libérée en novembre 2010. Singapour se félicite de la nouvelle position américaine, et souhaite une évolution lente qui préserve la stabilité dans le pays⁶⁷. La nouvelle politique à l'égard de la Birmanie enlève à la Chine un de ses avantages comparatifs aux yeux des États de l'Asean, tandis que celle-ci estime que son approche du problème birman est validée⁶⁸. Toutefois Obama, avec le soutien de nombre d'États occidentaux réfléchit à une commission d'enquête de l'Onu sur les crimes contre l'humanité dont pourraient être accusés des membres de la junte. Il y est poussé par les réfugiés birmans et les mouvements de droits de l'homme. Le Congrès n'est pas prêt à lever les sanctions⁶⁹.

Les avancées pourraient également être remises en cause si les États-Unis considéraient que la Birmanie menace la sécurité des États-Unis à cause du trafic de drogue et d'une volonté d'acquérir l'arme nucléaire. La question de la drogue est de moins en moins évoquée. Sans doute pour faire bonne figure face aux critiques internationales, la junte a lancé un programme d'éradication de la culture de l'opium, tandis que l'Asean prétend obtenir une « drug-free region » à l'horizon 2015. L'Administration a envisagé au début des années 2000 de sortir la Birmanie de la liste des pays les moins coopératifs sur ce sujet, mais le Congrès s'y est opposé, même si le pays ne fournit plus que 2% de l'héroïne consommée sur le marché américain, contre 75% au début des années 1980. Toutefois, il est

⁶⁷ Special Report, « From Proxy to Principle: Singapore's Myanmar Policy », *SIIA*, n°10/1, 2010.

⁶⁸ HAACKE Jürgen, « The Myanmar Imbroglia and Asean. Heading towards the 2010 Election », *International Affairs*, vol. 86, n°1, 2010, p. 153-174.

⁶⁹ CLAPP Priscilla, « Prospects for Rapprochement between the US and Myanmar », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 32, n°3, 2010.

désormais accusé d'inonder l'Asie du Sud-Est de méthamphétamines et autres drogues synthétiques⁷⁰. En revanche, la boîte de Pandore de la prolifération a été récemment ouverte. En juillet 2009, au sommet de l'Asean, Clinton s'est inquiétée des relations entre la Birmanie et la Corée du Nord, mais sans mentionner la question du nucléaire. Au printemps 2010, des journaux ont fait l'hypothèse de connexions nucléaires entre la Birmanie et la Corée du Nord et des photos ont circulé sur Internet, sous l'impulsion de l'ONG *Democratic Voice of Burma*, basée à Oslo. Mais l'Administration américaine s'est exprimée sur le sujet avec beaucoup de précautions, et a laissé penser qu'il y avait peu d'évidences d'un programme nucléaire birman⁷¹. À l'automne 2010, des experts de l'AIEA se sont affrontés sur la crédibilité des informations et sur leur portée, et les câbles révélés par Wikileaks sur le sujet ont donné lieu à des interprétations divergentes.

Engagements symboliques : l'attraction indonésienne

Au début des années 1990, l'Indonésie était considérée comme un État-pivot, comme le Mexique, le Brésil, l'Égypte ou l'Inde, dont il fallait garantir la stabilité⁷². L'administration Clinton estimait qu'elle allait basculer vers la démocratie grâce à l'essor des classes moyennes. Les événements des années 1998-2000 ont fait agiter le spectre d'un gigantesque État failli. Les relations militaires entre les deux États ont été interrompues en 1999. Mais la « transition » démocratique en Indonésie semblait s'inscrire dans la troisième ou quatrième vague de démocratisation. Bush, lors de son voyage en 2003, a fait de l'Indonésie un « powerful example » d'une démocratie musulmane, et un allié dans la GWOT, d'autant qu'elle affirmait que la démocratie est le meilleur antidote au terrorisme. En 2005, les relations entre

⁷⁰ « Myanmar Remains the major producer of methamphetamine pills in the Greater Mekong sub-region », UNODC Press Release, 13 décembre 2010.

⁷¹ SELTH Andrew, « Burma and North Korea: conventional allies or nuclear partners ? », *Australian Journal of International Affairs*, avril 2010, p. 145-165 et « Myanmar's Nuclear Ambitions », *Survival*, vol. 52, n°5, octobre-décembre 2010, p. 5-12.

⁷² CHASE Robert S. *et al.*, « Pivotal States and US Strategy », *Foreign Affairs*, vol. 75, n°1, janvier-février 1996, p. 33-51.

militaires ont été rétablies. L'Indonésie était désormais perçue moins comme un problème que comme un partenaire⁷³.

Alors que l'image de leurs deux alliés traditionnels se détériorait nettement (affrontements entre l'*establishment* civilo-militaire et le populisme de Thaksin en Thaïlande, corruption et répression dans les Philippines d'Arroyo), les États-Unis ont misé sur le succès démocratique indonésien – ce qui n'a pas empêché aussi un rapprochement accéléré avec le Vietnam communiste⁷⁴... L'aide américaine au développement à l'Indonésie est passée de 30 millions en 2007 à 133 millions de dollars en 2010. Washington a soutenu la réélection de Yudhoyono en 2009, qui a lors de son premier mandat mené une politique que souhaitaient les États-Unis, en favorisant les investissements, en mettant fin au conflit à Aceh, en lançant une campagne contre la corruption et en collaborant dans la lutte anti-terroriste⁷⁵. Le premier voyage d'Hillary Clinton en Asie en février 2009 comprenait une étape indonésienne. Le « comprehensive partnership » avec l'Indonésie devient un test du « smart power » américain.

Le ré-engagement américain sous Obama

L'Indonésie est devenue le symbole du réengagement américain en Asie du Sud-Est, mais celui-ci s'est surtout manifesté par une centralité accrue de l'Asean, malgré bien des ambivalences, et sans que ce réengagement soit conçu comme les prolégomènes d'une « guerre froide » avec la Chine.

La nouvelle centralité de l'Asean et ses limites

Le rapprochement avec l'Asean a en fait commencé durant les dernières années de la présidence Bush⁷⁶, symbolisé par la nomination

⁷³ MURPHY Anne Marie, « US Rapprochement with Indonesia: From Problem State to Partner », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 32, n°3, 2010, p. 362-387.

⁷⁴ WEATHERBY Donald E., « Political Change in Southeast Asia: Challenges for U.S. Strategy », dans *Strategic Asia 2007-2008. Domestic Political Change and Grand Strategy*, the National Bureau of Asian Research, 2007, p. 235-266.

⁷⁵ MURPHY Ann Marie, « US Rapprochement with Indonesia: from problem state to partner », *Contemporary Southeast Asia*, décembre 2010, p. 362-387.

⁷⁶ Sur la « réhabilitation » des efforts multilatéralistes de l'administration Bush, TAYLOR Brendan, « The Bush Administration and Asia-Pacific Multilateralism:

en 2008 d'un ambassadeur auprès de l'organisation. L'idée de signer le TAC pour rejoindre l'*East Asian Summit* (EAS) était déjà bien avancée. Des membres importants de l'administration ont effectué des voyages en Asie orientale ; ils étaient chargés de montrer que les États-Unis s'intéressent aussi aux questions économiques et de mettre en relief l'action positive du pays dans la région après le tsunami. Cependant, l'Asean était considéré comme un « talk shop » inefficace, dont les visions à moyen terme se calent difficilement sur le calendrier électoral américain qui nécessite des avancées et des résultats rapides, et qui n'est pas arrivé à prendre des positions et des mesures communes dans la GWOT. L'obsession birmane constituait un problème, de même que la préférence affichée de l'administration Bush pour le bilatéralisme. Alors que les sommets Asean+1 se multipliaient (avec l'Australie, la Russie, l'Union européenne), les États-Unis n'avaient pas de rencontre au niveau des chefs d'État. Celle prévue en 2007 fut annulée car Bush était concentré sur le Moyen-Orient, et celle prévue en 2008 le fut parce que les États-Unis refusèrent de s'asseoir à la même table que la junte birmane qui venait de réprimer la « révolution safran ». L'Administration Bush s'est satisfaite du Shangri-La Dialogue, lancé par l'*International Institute of Strategic Studies* de Londres et son directeur John Chipman, à Singapour en 2002, malgré une Chine peu enthousiaste qui n'y envoya que des subalternes. Rumsfeld et Gates y ont été assidus parce qu'ils pouvaient rencontrer en bilatéral des ministres de la Défense de la région⁷⁷.

Désormais, les voyages d'Obama, Hillary Clinton et Robert Gates, qui ont couvert en 2010 une grande partie de la région, ont fait utiliser l'image sportive du « Full Court Press »⁷⁸. Le message adressé aux leaders de l'Asean est que Washington veut reconstruire une relation avec une région qui n'a pas reçu l'attention qu'elle mérite. Alors que Condoleezza Rice avait snobé deux fois les réunions de

unrequited love? », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 62, n°1, mars 2008, p. 1-15.

⁷⁷ CAPIE David & TAYLOR Brendan, « The Shangri-La Dialogue and the institutionalization of defense dialogue in Asia », *The Pacific Review*, vol. 23, n°3, juillet 2010, p. 359-376.

⁷⁸ SIMON Sheldon, « US-Southeast Asia Relations: Full Court Press », *Comparative Connections. A Quarterly E-Journal of East Asian Bilateral Relations*, janvier 2011.

l'ARF, Hillary Clinton y assista dès juillet 2009, en affirmant que « The U.S. is back in Southeast Asia », juste après avoir dit en mai au correspondant de *The Australian* à Washington que l'Amérique « is not ceding the Pacific to anyone ». Dans un discours à l'East-West Center le 12 janvier 2010, elle a même précisé que les États-Unis « are back to stay », tandis que le premier *Quadriennial Diplomacy and Development Review* publiée sous son égide appelle à faire des États-Unis un « active Pacific leader ». Les États de l'Asean appelaient ce retour de leurs vœux, même si Xue Hanqin, ambassadrice de Chine auprès de l'organisation, s'est demandé fielleusement pourquoi autant de Sud-Est-asiatiques souhaitent un réengagement des États-Unis avec l'Asean alors que ceux-ci n'ont jamais quitté la région⁷⁹. Ce réengagement pouvait profiter d'un certain refroidissement des pays de l'Asean à l'égard de la Chine en 2009-2010, à cause des tensions en mer de Chine du Sud, des barrages que Pékin veut toujours construire sur le Mékong ou des conséquences inquiétantes de l'entrée en vigueur du Cafta (par exemple pour l'économie indonésienne).

La Malaisie avait vu dans l'*East Asian Summit*, lancé en 2006, une sorte de continuation des projets de Mahathir au tournant des années 1980-1990. Le Japon, craignant une nouvelle fois pour sa relation avec Washington et voulant contrebalancer la Chine a d'abord poussé pour l'inclusion de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, et s'est réjoui de l'entrée de l'Inde. L'administration Bush ne croyait pas au départ à l'*East Asian Summit*, et attendait de voir si ce n'était qu'une rencontre de plus, qui pourrait même ne pas durer. Mais l'opinion des élites américaine étant favorable au projet, l'Indonésie et surtout Singapour étant – à la différence de la Malaisie – favorables à l'élargissement, et la Chine semblant reconnaître que les États-Unis sont un « major stakeholder » dans les affaires asiatiques (ayant échoué à restreindre la composition de l'EAS, elle cherche vraisemblablement à l'élargir au maximum, voire à le neutraliser⁸⁰), Washington a signé le Traité d'Amitié et de Coopération en juillet 2009, ce qui leur ouvrira les portes

⁷⁹ Cité par CHACHAVALPONGPUN Pavin, « How the United States Plays into the East Asian Summit for Asean », *East Asian Forum* (ISAS), 17 août 2010.

⁸⁰ KIM Jae Cheol, « Politics of Regionalism in East Asia: the Case of the East Asian Summit », *Asian Perspective*, vol. 34, n°3, 2010, p. 113-136.

de l'EAS en 2011⁸¹. Depuis 2009, un sommet US-Asean est organisé chaque année, et il a eu lieu à New York en 2010. Le prochain se tiendra en même temps que l'*East Asia Summit* de 2011 en Indonésie.

En novembre 2009, au sommet de l'Apec à Singapour, Obama s'est présenté comme « America's first Pacific President » en raison de son itinéraire personnel, en Indonésie et à Hawaï. En 2010, le Vietnam a invité les États-Unis, de même que le Japon, la Chine, la Corée du Sud, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Russie à l'*Asean Defence Ministers Meeting* (ADMM), créé en 2006, qui se consacre au « disaster management » et à la « non-traditional security », et dont l'articulation avec l'ARF est problématique. Les États-Unis participent au dialogue sur l'énergie et le climat, et aux projets régionaux d'infrastructure. Ils se sont investis dans les projets du Bas-Mekong. Même si elle ne suffit pas à équilibrer l'influence chinoise, faute de moyens (la Chine a mis 10 milliards dans le fonds d'investissement de l'Asean et prêté plus de 15 milliards pour les dépenses d'infrastructures), la *Lower Mekong Initiative* est présentée comme un modèle d'« initiative volontaire et flexible » avec des partenaires régionaux, une coordination entre agences (USAID, *US Geological Survey*, *US Army Corps of Engineers*, *National Park Service*,...), et des coopérations trilatérales (avec le Japon et l'Australie)⁸².

Les ambivalences du « retour » américain

Ainsi, les États-Unis commencent à penser qu'il y a beaucoup à perdre s'ils ne prennent pas part aux dynamiques régionalistes en Asie du Sud-Est. Néanmoins, face à l'influence croissante de la Chine en Asie du Sud-Est, les initiatives de l'administration Obama sont jugées

⁸¹ ACHARYA Amitav, « The Strong in the World of the Weak: Southeast Asia in Asia's Regional Architecture », dans Michael J. GREEN & Bates GILL (eds), *Asia's New Multilateralism. Cooperation, Competition and the Search for Community*, Columbia University Press, 2009 ; KOKUBUN Ryosei, « The China-Japan Relationship, East Asia Community and the Dynamics of Trilateral relations », dans CURTIS Gerald et al. (eds), *Getting the Triangle Straight. Managing China-Japan-US Relations*, Tokyo, Japan center for International Exchange, 2010.

⁸² « Leading through Civilian Power », *Quadriennial Diplomacy and Development Review*, vol. 15, décembre 2010.

sur place « de petit calibre et souvent symboliques »⁸³. Surtout, comme l'a dit le secrétaire de l'Asean devant l'*Asia Society* le 19 février 2010, « you cannot reprogram Asian regionalism ». Si les Américains ne peuvent pas regarder passer le train du régionalisme asiatique, il n'est pas sûr qu'ils puissent en réorienter la marche.

Les États-Unis exportent vers l'Asie du Sud-Est deux fois moins qu'ils n'importent, mais ils exportent deux fois plus que vers la Chine. Ces exportations sont en forte augmentation sur ce marché de près de 600 millions d'habitants, et qui pourrait former une *Asean Economic Community* en 2015. 450 000 emplois en dépendraient aux États-Unis. Les Américains découvrent qu'ils sont trop dépendants des investissements en Chine, lesquels créent ensuite déséquilibres financiers et commerciaux qui risquent d'avoir un coût politique. Or, les États d'Asie du Sud-Est craignent la concurrence de la Chine et de devenir trop dépendants d'elle. Une réorientation commerciale des États-Unis vers l'Asie du Sud-Est pourrait donc *a priori* consolider la relation États-Unis – Asean. Toutefois, au sommet de l'Apec en novembre 2010, les Américains ont averti les États asiatiques avec de gros surplus commerciaux que la situation n'est pas tenable, et qu'ils ne doivent plus autant dépendre des consommateurs américains.

D'autre part, le *Trans-Pacific Partnership* (TPP) est considéré par les États-Unis comme une étape (voire un « building block ») sur la voie de la Zone de libre-échange de l'Asie-Pacifique (*Free Trade Area of Asia-Pacific*) dont ils ont lancé le projet à Hanoi en 2006. Ils pousseront sans doute ce projet au sommet de l'Apec qu'ils organiseront à Honolulu en 2011, afin de renforcer les liens avec une Asie à forte croissance économique, de contrer les accords intra-asiatiques, et de compenser l'impasse du cycle de Doha de l'OMC. Or le TPP, créé en 2003 par Singapour, le Chili et la Nouvelle-Zélande, et avec lequel les États-Unis ont commencé les négociations à la fin de 2009, divise l'Asean. Brunei et Singapour en font déjà partie, et Washington négocie désormais avec la Malaisie et le Vietnam (ainsi que l'Australie et le Pérou). En fait, les États-Unis sont dans une position particulière, puisque les six membres « extérieurs » de l'*East*

⁸³ MONTESANO Michael T. & ONN Lee Poh (eds), « Introduction », *Regional Outlook. Southeast Asia 2011-2012*, ISEAS, 2011, p. XI.

Asian Summit ont signé des accords de libre-échange avec l'Asean, alors que, dans le « bol de spaghettis » des accords de libre-échange en Asie-Pacifique, les États-Unis n'en ont signé qu'un seul en Asie orientale (avec Singapour)⁸⁴.

Obama et Hillary Clinton louent le leadership de l'Asean, qualifiée de « fulcrum for the region's emerging architecture ». Robert Gates voit dans l'ADMM Plus, inauguré à Hanoi en 2010, « a most useful innovation », qui doit se prolonger à Brunei en 2013. Mais en même temps, ils affirment qu'ils veulent maintenir et renforcer le leadership américain dans la région. De plus, il est paradoxal de miser ainsi sur la centralité de l'Asean, institution faiblement institutionnalisée et intégrée, parcourue par des différences criantes entre États, qu'il s'agisse de niveau de développement, de culture, voire de pratiques politiques, qui a bien du mal à trouver un consensus même sur des questions qui engagent sa crédibilité, et qui n'est pas plus un cadre de résolution pour les nombreux conflits bilatéraux entre membres qu'un facilitateur pour gérer des crises internes aux états⁸⁵.

Les États-Unis reprennent le discours traditionnel des États de la région qui veulent que l'Asean conserve le « driver's seat » de la coopération régionale. Ils semblent valider le rôle que leur assigne le Secrétaire général de l'Asean, Surin Pitsuwan :

Like a ceremonial umbrella, which is not held straight overhead, the US has to be symbolically behind, not overwhelming, not imposing, but there to provide a sense of security, trust and confidence to the region. For that reason, the US has been playing that role of the umbrella but not quite above, as it did earlier during the Vietnam War. That sensitivity

⁸⁴ DENT Christopher M., « Free trade agreements in the Asia-Pacific a decade on: evaluating the past, looking to the future », *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 10, n°2, 2010, p. 201-245.

⁸⁵ AMADOR Julio Santiago IV, « Asean in the Asia-Pacific: Central or Peripheral? » *Asian Politics & Society*, vol. 2, n°4, 2010, p. 601-616 ; JONES Lee, « Still in the "Driver's Seat" But for How Long? Asean's Capacity for Leadership in East Asian Relations », *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, vol. 29, n°3, 2010 ; GANESAN Narayanan & AMER Ramses (eds), *International Relations in Southeast Asia. Between Bilateralism and Multilateralism*, ISEAS, 2010.

has to be taken very seriously. Then everybody can be comfortable and confident⁸⁶.

Il sera difficile pour le président américain, et même pour le Secrétaire d'Etat, d'être présent à tous les sommets et rencontres, et les Américains seront sans doute moins habiles à faire du « forum shopping » que dans la forêt des institutions multilatérales et organisations internationales dont ils ont souvent été les initiateurs ; un effort de coordination est toutefois prévu avec la désignation d'un *Principal Deputy Assistant Secretary* afin de fixer l'agenda et la stratégie des États-Unis pour l'Asean, l'Apec, l'EAS et la *Lower Mekong Initiative*. De plus, Hillary Clinton et l'*Assistant Secretary of State for East Asian Affairs* Kurt Campbell ont répété que toutes ces organisations devaient développer des capacités pour résoudre les problèmes et produire des résultats ; l'*East Asian Summit* est déjà comparé à « un dîner suivi de seize discours ». Il existe fondamentalement un choc des cultures entre l'esprit « lawyer » américain, qui souhaite que le traitement des dossiers fournisse des résultats et les pays de l'Asean pour lesquels le processus (dialogue et « trust building ») est presque l'objectif principal.

Pour les États-Unis, la question est de savoir s'il faut mieux une « partner-oriented strategy » (priviliégiant les États démocratiques) ou bien une « problem-oriented strategy », dans la continuité des déclarations de l'administration Bush souhaitant que la mission définisse l'alliance, ce qui à la fois pourrait réduire l'importance des alliances traditionnelles et ne faire jouer la carte multilatérale que si elle est réellement efficace pour faire face à des problèmes précis⁸⁷. Toutefois, le bilatéral et le multilatéral ne sont pas forcément antinomiques : en assouplissant quelque peu leurs positions sur la Birmanie, les États-Unis ont enlevé une épine dans les relations avec l'Asean ; *a contrario*, Washington a profité des présidences laotienne et

⁸⁶ PITSUWAN Surin, « East Asia's Central to the Region's Future », *East Asia Forum*, 2 mai 2010.

⁸⁷ Sur ces termes, TOW William T. & LOKE Beverley, « Rules of Engagement: America's Asia-Pacific Security Policy under an Obama Administration », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 63, n°4, décembre 2009, p. 443-457 ; pour une réflexion élargie, TOW William T. & TAYLOR Brendan, « What is Asian Security Architecture? », *Review of International Studies*, vol. 36, n°1, 2010, p. 95-116.

vietnamienne de l'Asean pour renforcer les relations bilatérales avec ces deux états⁸⁸.

Le statut de l'Indonésie pose aussi problème. La démocratisation a compliqué le processus décisionnel et rendu la politique extérieure du pays moins lisible ; dès lors, l'Indonésie n'est pas vraiment un modèle dans l'Asean où l'on critique le désordre ambiant à Djakarta, et l'Indonésie est plutôt isolée dans l'organisation, même si elle doit la présider en 2011⁸⁹. Il y a dans le pays un courant de pensée qui souhaite une diplomatie moins corsetée par le cadre Asean, parce que l'Indonésie serait une puissance émergente qui pourrait se hisser dans les Basic (Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine), ce que prouverait son appartenance au G20, et parce que l'Asean comprend trop de pays pauvres et autoritaires⁹⁰. D'autre part, l'« effet Obama », entretenu par une campagne Facebook exemplaire orchestrée par l'ambassade américaine à Djakarta⁹¹, s'est vite évaporé, malgré la piqure de rappel du voyage de novembre 2010, qui n'a duré que 20 heures contre un séjour de trois jours en Inde. Il risque même de disparaître complètement avec la poursuite de la guerre en Afghanistan et l'incapacité de l'administration de peser un tant soit peu sur le gouvernement israélien. Le discours prononcé par Obama à Djakarta n'a pas rajouté grand-chose à celui du Caire. Il est possible d'estimer que les populations américaine et indonésienne partageant certaines valeurs, un engagement « par en bas » pourrait consolider la relation plus qu'un « comprehensive partnership » avec un gouvernement et une classe politique qui manquent de légitimité aux yeux des indonésiens⁹². Mais il

⁸⁸ LIMAYE Satu P., « Introduction: America's Bilateral relations with Southeast Asia. Constraints and Promise », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 32, n°3, décembre 2010, p. 322-339.

⁸⁹ RÜLAND Jürgen, « Deepening Asean Cooperation through democratization? The Indonesian legislature and foreign decisionmaking », *International Relations of the Asia Pacific*, vol. 9, n°3, 2009, p. 373-402.

⁹⁰ DESKER Barry, « Is Indonesia Outgrowing Asean? », *CSIS PacNet* n°46, 8 octobre 2010.

⁹¹ Voir le mémoire de Melanie Ciolek primé par l'USC *Center of Public Diplomacy at the Annenberg School*, 2010.

⁹² C'est la proposition de PEPINSKY Thomas B., « Politics, Public Opinion, and the U.S.-Indonesian Comprehensive Partnership », *National Bureau of Asian Research Special Report*, novembre 2010.

existe peu de liens entre les sociétés civiles. Les étudiants indonésiens aux États-Unis étaient 13 000 en 1997, mais ne sont plus que 7 500 dix ans plus tard. Il n'existe pas de lobby indonésien aux États-Unis. Les investissements américains restent faibles, et sont avant tout concentrés dans les industries extractives. Aux États-Unis, les ONG de droits de l'homme ont critiqué la reprise de coopération avec les forces spéciales indonésiennes (Kopassus) coupables par le passé de multiples abus, tandis que les militaires indonésiens critiquent les restrictions à l'aide et à la coopération que la complexe législation américaine fait perdurer⁹³. Il est probable que le Congrès, dominé par les Républicains, continuera, comme depuis la fin des années 1980, à s'inquiéter pour la liberté religieuse et de possibles « persécutions » de chrétiens. En effet, les tensions demeurent dans plusieurs régions avec les groupes évangélistes⁹⁴, et elles pourraient s'accroître si l'influence américaine devient plus visible dans le pays.

Un retour qui ne ressemble pas à la Guerre froide

Ce « retour » des États-Unis en Asie du Sud-Est ne peut être compris qu'en fonction des relations américano-chinoises, elles aussi ambivalentes. Il n'est que très rarement question de *containment* antichinois en Asie du Sud-Est dans les travaux qui promeuvent une politique américaine dynamique en Asie ; il est plutôt question d'éviter de penser en termes de « jeu à somme nulle », en ne poussant pas les États d'Asie du Sud-Est à choisir entre Washington et Pékin⁹⁵, et en ne répondant pas de manière agressive au glissement actuel de la Chine vers des positions « réalistes », voire « nativistes » afin de ne pas

⁹³ COMER Charles K., « Leahy in Indonesia: Demand If You Do (and Even if You Don't) », *Asian Affairs. An American Review*, vol. 37, n°1, 2010.

⁹⁴ « Indonesia's "Christianisation" and Intolerance », *International Crisis Group Asia Report* 114, 24 novembre 2010.

⁹⁵ VAUGHN Bruce & MORRISON Wayne, « China-Southeast Asian Relations. Trends, Issues and Implications for the United States », *CRS Report for Congress*, 4 avril 2006. Plus largement, CHRISTENSEN Thomas, « Shaping the Choice of a Rising China: Recent Lessons for the Obama Administration », *The Washington Quarterly*, vol. 32, n°3, p. 89-104, juillet 2009 ; LAMPTON David, « Power Constrained: Sources of National Strategic Suspicion in US-China Relations », *National Bureau of Asia Research Analysis*, juin 2010.

renforcer encore celles-ci⁹⁶. La politique américaine doit apparaître pro-Asean et non pas anti-chinoise. De même que la Chine cherche à rassurer en Asie du Sud-Est et à empêcher les États-Unis de mobiliser les États de l'Asean pour une politique de *containment* ou de *balancing*, ceux-ci pouvant devenir un des doigts d'une main menaçant la Chine par l'Est (avec le Japon, la Corée du Sud, Taiwan, et l'Australie), les États-Unis souhaitent montrer que les liens qu'ils conservent ou tissent dans la région ne peuvent provoquer la Chine et servent à sortir de relations asymétriques avec le géant chinois.

De plus, alors qu'aux États-Unis le débat sur la menace chinoise divise, empêchant par là même une politique cohérente, Singapour ne perçoit pas une menace chinoise à court terme, d'autant qu'il n'y a pas de proximité géographique ni de contentieux territorial entre les deux États ; mais les dirigeants gardent la carte américaine pour anticiper les actions d'une Chine dont les intentions restent incertaines, et la nouvelle génération de dirigeants est plus inquiète. Les bonnes relations historiques avec Taiwan pourraient amener Singapour à des choix difficiles en cas de tensions accrues dans le détroit. La Malaisie a critiqué vertement la théorie de la « menace chinoise » développée aux États-Unis, et est allée jusqu'à considérer que les alliances rigides « à l'américaine » (surtout lorsqu'elles sont liées à des engagements en matière de démocratie et de droits de l'homme) étaient déstabilisatrices pour la région⁹⁷. La Thaïlande, a conduit à l'automne 2010 un exercice militaire avec les « Marines » de l'Armée Populaire de Libération (APL) chinoise qui a semblé une sorte d'équivalent à *Cobra Gold*. La plupart des États de la région souhaitent avoir de bonnes relations à la fois avec les États-Unis et avec la Chine, et ont intérêt à ce que les relations entre les États-Unis et la Chine restent bonnes, pour éviter d'être un champ de rivalités. Au mieux, ils peuvent tirer bénéfice, en termes d'aide et de coopération militaire, de la compétition larvée entre Washington et Pékin.

⁹⁶ SHAMBAUGH David, « Coping with a Conflicted China », *The Washington Quarterly*, vol. 34, n°1, hiver 2011, p. 7-27.

⁹⁷ TAN See Seng, « Riding the Chinese Dragon : Singapore's Pragmatic Relationship with China » et LIOW Joseph Chinyong, « Malaysia's Post-Cold War Chinese Politics. A Reassessment », dans *The Rise of China. Responses from Southeast Asia and Japan*, National Institute for Defense Studies (Tokyo), Joint Research Series n°4, 2009.

Les relations des États-Unis ne sont plus dirigées seulement vers les pays du Sud-Est asiatique « maritimes » et semblent empiéter sur le continent. Le Vietnam et le Cambodge craignent de trop dépendre de la Chine ; mais retrouver une liberté de manœuvre n'implique en aucun cas de se tourner trop, et trop exclusivement, vers les États-Unis, d'autant que le passé pèse encore lourdement. Les nouveaux programmes de la Fondation Ford au Vietnam s'efforcent de faciliter l'ouverture du pays au monde en favorisant la venue de cadres politiques et de militaires aux États-Unis, mais aussi de lutter contre les effets de l'« Agent Orange ». Bien après la visite fondatrice de Clinton au Vietnam en novembre 2000, les États-Unis ont eu un rôle majeur pour permettre l'entrée du pays à l'OMC en 2007. L'autorisation a été donnée en décembre 2006 de vendre des armes au Vietnam, et le pays a été retiré de la liste des « countries of particular concern » en matière de liberté religieuse. George W. Bush s'y est rendu en 2006 et le président vietnamien a fait en 2007 une visite officielle aux États-Unis. Des négociations sur la coopération nucléaire sont avancées, avec moins de conditions que pour les pays du Golfe. Mais la question des droits de l'homme reste sensible, d'autant qu'une minorité active au sein des deux millions de Vietnamiens aux États-Unis critique vertement les pratiques du régime, notamment en matière de liberté religieuse. Washington s'efforce de ne pas donner l'impression d'un complot américano-vietnamien destiné à empiéter sur les intérêts chinois, d'autant qu'il est évident que c'est le Vietnam qui vit à l'ombre de la Chine et en a besoin économiquement⁹⁸.

Les États-Unis ont limité l'aide au Cambodge après le coup de 1997, mais l'intérêt pour le pays s'est accru à partir de 2004 en raison de l'action contre le terrorisme et parce que la Chine est toujours plus présente⁹⁹. Les États-Unis ont construit une toute nouvelle ambassade, et levé en 2005 l'embargo sur l'aide militaire. Hillary

⁹⁸ BROWN Frederick Z., « Vietnam and America: Parameters of the Possible », *Current History*, vol. 109, n°726, avril 2010, p. 162-169.

⁹⁹ STERN Lewis M., « US-Cambodia Defence Relations: Defining New Possibilities », *Strategic Forum* n°251, décembre 2009, Institute for National Strategic Studies, National Defence University.

Clinton s'est rendue au Cambodge durant sa tournée asiatique de l'automne 2010. Mais la question de la dette du Cambodge contractée par le gouvernement Lon Nol n'est pas réglée. L'aide américaine était en 2009 cinq fois moins importante que celle de la Chine, laquelle est devenue omniprésente dans le pays. Si la Birmanie reste montrée du doigt pour la production et le trafic de drogue, les États-Unis ont revu le classement du Laos, où la production d'opium s'est effondrée. En 2008, les échanges d'attachés militaires avec le Laos ont repris après trente ans d'interruption. En 2009, les restrictions ont été levées pour le soutien de l'*US Export-Import Bank* aux investissements américains au Laos. Toutefois la question Hmong reste pendante ; les mobilisations « diasporiques » aux États-Unis (250 000 Hmongs vivent dans le pays) s'efforcent d'empêcher le rapatriement des réfugiés Hmongs de Thaïlande vers le Laos, dont les promesses de non-représailles ne sont pas convaincantes. La mort de Van Pao en janvier 2011 accélérera peut-être le déclin de ce militantisme.

Plus largement, l'Asie du Sud-Est n'est qu'un segment secondaire dans les relations sino-américaines, qu'elles soient faites de coopération ou de rivalités. Celles-ci sont désormais pensées à l'échelle globale, et souvent pour des enjeux globaux (les questions monétaires, environnementales, spatiales...). Mais l'Asie du Sud-Est est plus importante pour la Chine en termes de sécurité que pour les États-Unis. Pékin réagirait mal à une politique trop active à son Sud et les États-Unis à une sorte de doctrine Monroe chinoise pour la région. Pour ceux-ci, il ne s'agit que d'un second front en cas de conflit autour de la péninsule coréenne, entre la Chine et le Japon, ou pour Taiwan. Il faudrait que cette Asie du Sud-Est ne soit pas l'équivalent de l'Europe centrale de l'entre-deux-guerres pour les Britanniques : une région d'importance secondaire (par rapport à l'Asie du Nord-Est), mal connue mais fragile, où la progression agressive d'une grande puissance (la Chine) entraînerait une entrée en guerre des États-Unis.

Le thème de la sécurité dans les rapports entre la Chine populaire et l'Asie du Sud-Est après la Guerre froide

Laurent CESARI
Université d'Artois (Arras)

Depuis la disparition de l'Union soviétique, la République Populaire de Chine (RPC) utilise ses rapports avec l'Asie du Sud-Est comme vitrine pour sa « nouvelle conception de la sécurité », dévoilée en 1997 et précisée en 2002, qui rejette notamment les alliances dirigées contre des tiers¹. Cette « nouvelle conception » se modèle sur les principes fondateurs de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) : non-ingérence, respect de la souveraineté, dialogues multilatéraux, mesures de confiance². La Chine confère à ces principes une pointe hostile aux États-Unis et au Japon : les *Livres blancs* chinois sur la défense, comme celui de 2004, mettent en regard les relations pacifiées entre Beijing et l'Asean avec le militarisme attribué à Tokyo et Washington³. À l'heure actuelle, ses relations avec l'Asie du Sud-Est fournissent à la RPC un contre-exemple opposable à la prééminence des États-Unis dans les relations internationales.

Cette présentation flatteuse pour la RPC néglige le fait que l'initiative d'un dialogue entre la Chine et les pays du Sud-Est asiatique, pris en corps, pour stabiliser le sous-continent, revient en

¹ ZHA Dajiong & HU Weixing, *Building a Neighborly Community: Post-Cold War China, Japan, and Southeast Asia*, Manchester, Manchester University Press, 2006, p. 146.

² BOISSEAU DU ROCHER Sophie, *L'Asie du Sud-Est prise au piège*, Paris, Perrin, 2009, p. 297.

³ GOH Evelyn & SIMON Sheldon W. (eds), *China, the United States, and Southeast Asia: Contending Perspectives on Politics, Security, and Economics*, Londres, Routledge, 2008, p. 148.

fait à l'Asean. De même, Beijing tarde souvent à donner un contenu concret à ses principes rassurants. Ainsi, alors que l'Asean avait appelé dès 1991 à l'instauration d'un code de conduite en mer de Chine méridionale, la RPC n'a accepté d'en discuter qu'en 1999⁴. Réciproquement, la concertation n'a pas fait disparaître la méfiance des États de l'Asean envers Beijing. Conscients que la RPC dispose de moyens économiques et militaires deux fois supérieurs à ceux de l'Association, ils renforcent leur coopération militaire avec les États-Unis. Même la Birmanie équilibre ses liens privilégiés avec Beijing par des relations suivies avec l'Inde et la Russie⁵.

Les arrière-pensées ne manquent donc pas de part et d'autre. De plus, le dialogue entre la RPC et les pays de l'Asean ne débouche jamais sur des mesures contraignantes, du fait de la répugnance aux abandons de souveraineté commune à tous ses partenaires. Dans ces conditions, renforce-t-il la sécurité du Sud-Est asiatique, ou relève-t-il du bavardage, comme l'en accusent les États-Unis ?

Notre diagnostic s'appuiera sur une démarche historique. Après avoir rendu compte des motifs qui ont présidé au rapprochement entre l'Asean et la RPC, entamé vers 1990, la présente communication recensera les apports des instances de dialogue entre ces partenaires à la sécurité du sous-continent, en tenant compte des objectifs des diverses parties. À l'heure actuelle, cette sécurité ne paraît menacée ni par la volonté de Beijing, ni par celle des États du Sud-Est asiatique, mais nous verrons pour conclure quels facteurs, dans les politiques suivies de part et d'autre, pourraient contribuer à la remettre en cause.

Causes du rapprochement entre la RPC et l'Asean

La diplomatie du sourire adressée aujourd'hui par Beijing à l'Asie du Sud-Est ne manque pas de précédents. Aux conférences de Genève et de Bandung, en 1954 et 1955, Zhou Enlai s'employa à séduire l'Asie non-communiste du Sud et du Sud-Est, pour la détourner des

⁴ ZHA Dajiong & HU Weixing, *Building a Neighborly Community...*, *op. cit.*, p. 148-149.

⁵ PERCIVAL Bronson, *The Dragon Looks South: China and Southeast Asia in the New Century*, Westport, Conn., Praeger Security International, 2007, p. 142.

États-Unis⁶. La RPC entamait alors, avec le 2^e Plan quinquennal, son industrialisation retardée par la guerre de Corée, et cherchait donc à limiter ses dépenses militaires, exactement comme de nos jours. De même, pour créer un front antisoviétique mondial après les incidents de frontière sur l'Oussouri en 1969, la RPC chercha l'apaisement avec l'Asie du Sud-Est. Les radios qui, depuis le territoire chinois, émettaient de la propagande antigouvernementale en direction de la Malaisie et de la Thaïlande, furent fermées en 1976⁷. La RPC réduisit ensuite progressivement son soutien aux guérillas communistes du sous-continent. L'invasion du Cambodge, en 1979, allait susciter une unité d'action diplomatique entre la RPC et les pays de l'Asean (notamment la Thaïlande), au nom d'une opposition commune à « l'hégémonie » soviétique et à son relais régional supposé, le Vietnam. Dans le même temps, la priorité accordée par Deng Xiaoping au développement économique intérieur impliquait un ralentissement des dépenses militaires susceptible de rassurer l'Asie du Sud-Est. En effet, la « modernisation » militaire était certes nécessaire, comme l'avait montré la mauvaise performance de l'Armée Populaire de Libération (APL) lors de son expédition punitive contre le Vietnam, en 1979, mais elle le cédait en priorité à celles de l'agriculture, de l'industrie, et des sciences et techniques⁸.

Dans la mesure où l'appui de Beijing au Nord-Vietnam dans les années 1960 s'explique autant par le refus d'une présence militaire américaine en Indochine que par l'internationalisme prolétarien, il est donc possible de soutenir que dans l'histoire de la Chine Populaire, le soutien déterminé aux guérillas du Sud-Est asiatique constitue un moment singulier, concomitant avec la volonté de Mao Zedong de reprendre l'ascendant au sein de la direction collégiale après l'échec du Grand Bond en Avant, et, bien entendu, avec la guerre américaine d'Indochine. Cet épisode a néanmoins des conséquences aujourd'hui encore, car l'Asean fut fondée, en 1967, non pas en vue de parer à une invasion dont l'APL aurait alors été bien incapable, mais pour

⁶ GOH Evelyn & SIMON Sheldon W. (eds), *China, the United States, and Southeast Asia...*, *op. cit.*, p. 173.

⁷ ZHA Dajiong & HU Weixing, *Building a Neighborly Community...*, *op. cit.*, p. 210.

⁸ *Ibid.*, p. 63-64.

assurer entre les États membres une paix qui leur permette de se concentrer sur la répression des insurrections communistes internes. Ses fondateurs concevaient l'Asean comme un moyen, non comme une fin en soi. C'est pourquoi l'Association a d'emblée tant insisté sur la souveraineté de ses membres, bien plus qu'elle n'a organisé leur coopération en matière de sécurité intérieure ou extérieure⁹.

L'intensification des rapports entre la RPC et l'Asean découle de la répression de la place Tiananmen en juin 1989, immédiatement postérieure à la visite de Gorbatchev à Beijing qui scellait la réconciliation sino-soviétique. Soumise, en représailles, à un embargo international portant notamment sur les ventes d'armes, rigoureusement appliqué par le Japon et les États-Unis, la RPC eut un temps le projet d'une alliance avec la Corée du Nord, la Mongolie, l'Union soviétique et le Vietnam. Mais Deng Xiaoping ayant décidé de poursuivre la libéralisation de l'économie chinoise, Beijing confirma finalement son option en faveur d'une coexistence pacifique avec les pays capitalistes, sans renoncer pour autant à contester « l'hégémonie », désormais américaine¹⁰. Dans cette entreprise, les pays de l'Asean offraient un terrain de choix. Autoritaires en politique, adeptes d'une économie capitaliste privilégiant les exportations, avarés en prestations sociales et viscéralement attachés au principe de non-ingérence, ils partageaient plus d'un trait avec la RPC et n'avaient pas protesté contre la répression de 1989¹¹. Beijing se rapprocha d'abord de la Birmanie, dont la junte militaire était isolée pour s'être maintenue au pouvoir malgré le succès du parti démocratique aux élections de 1990, puis du Cambodge. Elle normalisa ses relations diplomatiques avec l'Indonésie et Singapour en 1990, puis avec Brunei en 1991¹².

⁹ KATZENSTEIN Peter J., *Rethinking Japanese Security: Internal and External Dimensions*, Londres, Routledge, 2008, p. 223.

¹⁰ CABESTAN Jean-Pierre, *La politique internationale de la Chine : entre intégration et volonté de puissance*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2010, p. 38-41.

¹¹ BEESON Mark (ed.), *Contemporary Southeast Asia*, New York, Palgrave Macmillan, 2^e édition, 2009, p. 201. ZHA Dajiong & HU Weixing, *Building a Neighboring Community...*, *op. cit.*, p. 64.

¹² ROZMAN Gilbert, *Chinese Strategic Thought toward Asia*, New York, Palgrave Macmillan, 2010, p. 202-204.

De son côté, l'Asean constatait que la « menace chinoise » avait perdu en consistance. Il subsistait, bien entendu, des différends frontaliers en mer de Chine méridionale, mais les guérillas communistes en Asie du Sud-Est avaient cessé leurs activités au cours des années 1980. L'Asean souhaitait toutefois obtenir de Beijing l'assurance que cette extinction était définitive. Les budgets militaires augmentaient en valeur absolue, en RPC comme dans le sous-continent, mais diminuaient en proportion des dépenses publiques et du produit intérieur brut (PIB). La RPC consacrait 9% de son PIB à la défense à la fin des années 1970, entre 2,2% et 5% à partir de 1990, et 1,7% en 2009¹³. Pour l'Asean dans son ensemble, les proportions étaient passées de 5% du PIB vers 1980 à 2,8% en 1990, la Birmanie conservant toutefois de très fortes dépenses militaires¹⁴. Les Chinois établis en Asie du Sud-Est formaient parfois des groupes considérables (en 1999 : 16% de la population à Brunei, 25% en Malaisie, et bien sûr 77% à Singapour¹⁵). Ils avaient fourni la majorité des adhérents communistes, notamment en Malaisie et en Indonésie. Toutefois, la RPC avait cessé de leur accorder la double nationalité depuis la fin des années 1950, comme elle prit soin de le rappeler lors de la reprise des relations diplomatiques avec l'Indonésie¹⁶. Envers leurs ressortissants d'origine chinoise, les États de l'Asean ne craignaient plus tant de la RPC des incitations à la subversion politique, que des appels à investir leurs capitaux sur le continent chinois et non dans leurs pays d'établissement¹⁷.

L'Asean était d'autant plus désireuse d'un contact avec la RPC qu'elle cherchait un second souffle. L'Association constatait que malgré son soutien sans faille au Cambodge, la paix de Paris d'octobre 1991 qui mit fin à l'occupation vietnamienne découlait moins de ses efforts que de l'arrêt du soutien soviétique à Hanoi. Sous l'impulsion des experts des

¹³ Pour les décennies 1970 et 1990 : GOH Evelyn & SIMON Sheldon (eds), *China, the United States...*, *op. cit.*, p. 20. Pour 2009 : MEYER Claude, *Chine ou Japon : Quel leader pour l'Asie ?*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2010, p. 203.

¹⁴ GOH Evelyn & SIMON Sheldon (eds), *China, the United States...*, *op. cit.*, p. 18-19.

¹⁵ PERCIVAL Bronson, *The Dragon...*, *op. cit.*, p. 176, note 49.

¹⁶ GOH Evelyn & SIMON Sheldon (eds), *China, the United States...*, *op. cit.*, p. 131-132 ; ZHA Dajiong & HU Weixing, *Building a Neighborly Community...*, *op. cit.*, p. 11.

¹⁷ KATSUMATA Hiro, *ASEAN's Cooperative Security Enterprise: Norms and Interests in the ASEAN's Regional Forum*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 74, note 13.

instituts d'études des relations internationales du Sud-Est asiatique, très liés à leurs gouvernements respectifs, l'Association renversa donc sa doctrine. Elle soutenait jusqu'alors que le maintien de la paix dans le sous-continent supposait de le fermer aux grandes puissances extérieures (ou, plus exactement, à Beijing et à Moscou). Désormais, l'Asean chercherait à impliquer toutes ces puissances en Asie du Sud-Est, pour qu'elles s'équilibrent et se modèrent mutuellement. Aucune n'a pu imposer ses conditions aux pays de la région. Les Etats membres éviteraient ainsi le choix entre la RPC, partenaire économique d'avenir, et les États-Unis avec lesquels ils renforceraient leurs relations militaires par précaution, mais en les priant de ne pas provoquer Beijing. (À cet égard, il est significatif que tous les États de l'Asean reconnaissent l'appartenance de Taïwan à la Chine¹⁸). En rassurant la RPC, ils espéraient la convertir au règlement amiable des différends, raison d'être de l'Association, et indirectement, gagner en autonomie vis-à-vis des États plus puissants¹⁹.

Les États-Unis et la RPC sont tous deux hostiles à la diplomatie multilatérale, qui, dans la mesure où elle permet des coalitions des faibles contre le fort, peut impliquer des concessions de la puissance dominante à ses partenaires de moindre rang, alors que l'inégalité déploie tous ses effets dans les relations bilatérales, face à face. Avec le Pacte de Washington, les États-Unis ont consenti une alliance au moins formellement égalitaire en faveur de l'Europe et du Canada, mais ils n'ont jamais créé de structure équivalente en Asie. La teneur pacifiste du projet de l'Asean interdisait toutefois à Beijing et Washington de s'y opposer ouvertement, d'autant que le souverainisme de l'Association offrait une garantie contre les mesures trop contraignantes²⁰. Réciproquement, l'absence de dispositions obligatoires pourrait avoir pour effet de limiter l'apport d'un dialogue avec Beijing à la sécurité du Sud-Est asiatique.

L'Asean invite donc en 1991 la RPC comme observatrice à ses réunions ministérielles, puis annonce en janvier 1992 son projet de

¹⁸ BOISSEAU DU ROCHER Sophie, *L'Asie du Sud-Est prise au piège...*, *op. cit.*, p. 302.

¹⁹ BEESON Mark (ed.), *Contemporary...*, *op. cit.*, p. 198-200 ; ZHA Dajiong & HU Weixing, *Building a Neighborly Community...*, *op. cit.*, p. 114-116.

²⁰ KATZENSTEIN Peter, *Rethinking Japanese Security...*, *op. cit.*, p. 163.

dialogue sur les affaires de sécurité régionale. Beijing aura dès lors pour ligne constante d'empêcher les États-Unis de participer à ces échanges.

La création du Forum Régional de l'Asean (FRA), en 1993, concrétise le projet visant à impliquer toutes les grandes puissances. Il comprend, outre les membres de l'Association : Australie, Bangladesh, Canada, Corées du Nord et du Sud, États-Unis, Inde, Japon, Mongolie, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Papouasie – Nouvelle Guinée, RPC, Timor oriental et l'Union européenne. Avec cette institution, l'Asean espérait empêcher la RPC de jouer un Etat contre un autre dans les différends frontaliers en mer de Chine méridionale²¹. Le Japon a discrètement encouragé l'initiative, par précaution contre l'augmentation des dépenses militaires chinoises (en volume et non en pourcentage). Il a également voulu réagir, après la fermeture de Clark et Subic Bay aux Philippines en 1992, à la nouvelle politique américaine visant à obtenir en Asie des droits d'escale et non plus des bases en propre, qui pouvait laisser augurer d'un certain désengagement militaire des États-Unis. Le FRA est la seule instance intergouvernementale à périodicité régulière (annuelle), habilitée à évoquer les questions de sécurité en Asie²². Mais sa composition explique que la RPC se soit employée à en limiter les compétences.

Limites de l'entente entre la RPC et l'Asean

Beijing veut empêcher le FRA de s'institutionnaliser, de devenir l'équivalent régional de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), qu'avait proposé Gorbatchev en 1987²³. En 1995, le Forum adopte un programme en trois étapes, à l'initiative de l'Asean : d'abord des mesures visant à susciter la confiance mutuelle, ensuite la diplomatie préventive, enfin la résolution des conflits. La RPC multiplie aussitôt les restrictions. Elle refuse que le FRA traite de la mer de Chine méridionale, et fait remplacer « résolution des conflits » par la formule plus vague : « élaboration d'une approche des conflits ». Elle précise en 1997 que

²¹ PERCIVAL Bronson, *The Dragon...*, *op. cit.*, p. 85.

²² ACHARYA Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, Londres, Routledge, 2^e éd., 2009, p. 198-199 ; BOISSEAU DU ROCHER Sophie, *L'Asie du Sud-Est prise au piège...*, *op. cit.*, p. 277 et 333.

²³ ZHA Dajiong & HU Wexing, *Building a Neighbourly Community...*, *op. cit.*, p. 69.

la diplomatie préventive ne saurait impliquer le recours à la force et, en 2000, que cette diplomatie ne concerne que les États souverains, lorsqu'ils sont parties à des conflits armés (non pas à « des contentieux et des conflits », comme l'avait proposé l'Asean)²⁴.

La RPC n'est pas seule en cause. Les membres de l'Asean ont largement secondé ses efforts pour ralentir l'extension des compétences du Forum. En 1987, ils n'avaient pas soutenu la proposition de Gorbatchev, par crainte de perdre l'initiative de l'ordre du jour et pour éviter les ingérences en matière de libertés publiques. Une fois le Forum créé, ils ont insisté, comme la RPC, pour que celui-ci n'aborde les affaires de sécurité régionale qu'une fois tous ses membres disposés à en discuter²⁵. La précaution est extrême, puisque les décisions du Forum, comme de toutes les institutions rattachées à l'Asean, n'ont pas valeur contraignante.

Dans ces conditions, le Forum traite seulement des questions qui ne fâchent pas. La RPC y promeut la coopération en faveur de la « sécurité non traditionnelle » (lutte contre la pollution, les catastrophes naturelles, la criminalité transnationale...), et des mesures propres à susciter la confiance mutuelle, comme l'échange d'observateurs lors des manœuvres militaires²⁶. Il est exact qu'en 2003, après avoir signé en même temps que l'Inde le Traité d'Amitié et de Coopération de l'Asean (un accord de non-agression), Beijing suggéra que le Forum crée sa propre Conférence sur la Politique de Sécurité, composée majoritairement de militaires, qui proposerait des mesures pour promouvoir la paix et la sécurité en Asie orientale. Mais en fait, la RPC ne cherchait là qu'à faire entériner sa « nouvelle conception de la sécurité » par un traité international, tout en adressant une provocation aux États-Unis, liés par des accords de défense à de nombreux pays de l'Asean. Celle-ci accueillit le projet aimablement, mais en se gardant de fixer une date pour en discuter²⁷. Aussi, dès 2005, Beijing soutint à nouveau que le Forum avait pour

²⁴ ACHARYA Amitav, *Constructing a Security Community...*, *op. cit.*, p. 200-203.

²⁵ ZHA Dajiong & HU Weixing, *Building a Neighborly Community...*, *op. cit.*, p. 124, p. 128.

²⁶ CABESTAN Jean Pierre, *La politique internationale...*, *op. cit.*, p. 143.

²⁷ ZHA Dajiong & HU Weixing, *Building a Neighborly Community...*, *op. cit.*, p. 129.

mission principale d'élaborer des mesures de confiance. En fait, l'organisation n'a guère dépassé ce stade²⁸.

L'instance qui jouit des faveurs de Beijing, parce que les États-Unis n'y participent pas, est l'Asean+3 (APT) : des réunions annuelles, instituées en 1994, entre l'Asean, la Corée du Sud, le Japon et la RPC. Dans ce cadre aussi, Beijing se concentre sur la « sécurité non traditionnelle », mais cette fois : faute de mieux. En l'absence de Washington, Séoul et Tokyo veulent limiter les missions de l'APT, dont Beijing souhaiterait au contraire développer les compétences en matière de politique et de sécurité²⁹. Un exemple montrera la difficulté de la tâche. En 2004, pour riposter à la proposition des États-Unis d'intensifier leur participation aux patrouilles navales dans le détroit de Malacca, Beijing suggéra que l'APT ajoute la sécurité à ses compétences. En fait, la Marine chinoise n'avait guère les moyens de peser sur la situation dans le détroit, mais Beijing prenait ainsi date face à Washington. Or, le projet chinois souleva l'opposition de l'Indonésie, du Japon, de Singapour et du Vietnam. Sans se mettre en avant, les États-Unis suscitérent des protestations de l'Australie et de l'Indonésie, et l'affaire fut close. Par défaut, les échanges au sein de l'APT se limitent donc pour l'essentiel aux questions économiques³⁰.

L'entreprise de séduction de la RPC au sein de l'APT a atteint ses limites en 2005, avec la création d'un nouvel organisme de conférences intergouvernementales annuelles : le Sommet de l'Asie orientale. Alors que Beijing aurait voulu s'en tenir au format APT, l'Indonésie, le Japon et Singapour l'ont forcée à accepter cette instance qui comprend également l'Australie, l'Inde, la Nouvelle-Zélande et la Russie, tout en laissant ouverte la possibilité d'adhésion des États-Unis. Ici encore, par défaut, seules sont donc évoquées les questions relativement inoffensives : le commerce, la « sécurité non traditionnelle » (énergie, risques sanitaires...) ³¹.

²⁸ ACHARYA Amitav, *Constructing a Security Community...*, *op. cit.*, p. 205.

²⁹ CABESTAN Jean Pierre, *La politique internationale...*, *op. cit.*, p. 144.

³⁰ ROZMAN Gilbert, *Chinese Strategic...*, *op. cit.*, p. 206-207, p. 234.

³¹ CABESTAN Jean Pierre, *La politique internationale...*, *op. cit.*, p. 144-145 ; RACINE Jean-Luc (dir.), *L'Inde et l'Asie : Nouveaux équilibres, nouvel ordre mondial*, Paris, CNRS Éditions, 2009, p. 170 ; ZHAO Suisheng (ed.), *China and the United States: Cooperation and Competition in Northeast Asia*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, p. 45.

Enfin, envers l'Asean elle-même, la RPC a multiplié les gestes de bonne volonté en matière de sécurité, mais à portée souvent plus symbolique que substantielle. La « Déclaration sur la conduite des parties en mer de Chine méridionale », signée par la RPC et l'Association en 2002, n'a pas valeur contraignante, à la demande de Beijing. De nouveau, toutefois, les responsabilités sont partagées. En 2004, la RPC proposa d'adhérer à la Zone dénucléarisée du Sud-Est asiatique, discutée par l'Asean dès 1984 et créée par celle-ci en 1995. Comme aucun membre de l'Association ne possède la bombe atomique, la Zone ne peut servir qu'à empêcher les grandes puissances de déployer ou transporter des armes nucléaires en Asie du Sud-Est³². Premier État nucléaire à déclarer son intention d'adhérer à la Zone, la RPC prouvait ainsi ses intentions pacifiques, même si elles pouvaient donner lieu à une exploitation de propagande. Or, les États de l'Asean n'ont pas donné suite : ils ont préféré attendre que d'autres puissances nucléaires manifestent des dispositions similaires³³. Dans le même registre, en 2007, alors même qu'étaient inaugurées les manœuvres annuelles communes entre l'APL et les armées de l'Asean, l'Indonésie concluait un traité de sécurité avec l'Inde³⁴. Malgré les « mesures de confiance » et l'excitation provoquée par l'ouverture de la zone de libre-échange Asean-RPC en 2010 (à l'initiative de Beijing), la Chine, par sa puissance même, continue donc à inquiéter ses partenaires.

L'acharnement de la RPC à faire valoir ses prétentions territoriales en mer de Chine méridionale entretient sans doute lui aussi cette méfiance, tempérée toutefois par l'appât du gain.

Les différends frontaliers de la Chine (Taiwan comprise) en mer de Chine méridionale, portent principalement sur les îles Natuna avec l'Indonésie, l'archipel des Paracels (Hsisha) avec le Vietnam, et celui des Spratly (Nansha) avec Brunei, la Malaisie, les Philippines et le Vietnam. Fondés sur des droits historiques, ces contentieux sont bien antérieurs à la fondation du régime populaire, mais ils ont trouvé une nouvelle actualité avec la découverte de gisements d'hydrocarbures en

³² COLLINS Allan, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Views*, Boulder, Col., Lynne Rienner Publishers, 2003, p. 169-170.

³³ GOH Evelyn & SIMON Sheldon (eds), *China, the United States...*, *op. cit.*, p. 114.

³⁴ CABESTAN Jean Pierre, *La politique internationale...*, *op. cit.*, p. 142-143.

mer de Chine méridionale en 1969, puis la Convention des Nations unies sur le Droit de la Mer. Très soutenu par Beijing, signé en 1982 et entré en vigueur en 1994, ce texte attribue aux États, jusqu'à 200 miles marins au large des côtes, une zone économique exclusive comprenant à la fois les eaux et les fonds marins. Excepté Taiwan, qui n'appartient pas aux Nations unies, tous les États ayant des revendications territoriales en mer de Chine méridionale ont adhéré à la Convention³⁵.

La mer de Chine méridionale possède de vastes ressources halieutiques ; ses réserves en gaz dépassent probablement celles en pétrole ; c'est enfin un important itinéraire marin, par lequel transite un quart du trafic maritime mondial³⁶. Les États-Unis ont déclaré en 1995 qu'ils recourraient au besoin à la force pour y assurer la liberté de navigation³⁷. Des incidents militaires ayant causé des morts ont opposé en 1974 la RPC et le Sud-Vietnam au sujet des Paracels (occupées depuis lors par Beijing), puis en 1988 la RPC et le Vietnam réunifié dans la zone des Spratly. Depuis lors, les contentieux territoriaux en mer de Chine méridionale n'ont plus causé d'affrontements entre marines militaires³⁸.

La présence d'hydrocarbures explique probablement la fermeté des positions chinoises. Depuis les années 1990, la RPC a réglé ses différends frontaliers terrestres avec le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Laos, la Russie, le Tadjikistan et le Vietnam, en se contentant le plus souvent de moins de la moitié des territoires contestés³⁹. En revanche, concernant les frontières maritimes, Beijing s'en tient à la ligne définie par Deng Xiaoping en 1978, au sujet du contentieux sino-japonais sur les îles Senkaku (Diaoyun) : une négociation bilatérale et non multilatérale, devant déboucher sur le gel des revendications territoriales et l'exploitation en commun des ressources de l'archipel et des eaux avoisinantes. La formule ne garantit pas la paix, car

³⁵ ZHA Dajiong & HU Weixing, *Building a Neighborly Community...*, *op. cit.*, p. 144.

³⁶ COLLINS Allan, *Security and Southeast Asia...*, *op. cit.*, p. 191; GOH Evelyn & SIMON Sheldon (eds), *China, the United States...*, *op. cit.*, p. 77-78 ; ZHA Dajiong & HU Weixing, *Building a Neighborly Community...*, *op. cit.*, p. 75.

³⁷ ACHARYA Amitav & GOH Evelyn (eds), *Reassessing Security Cooperation in the Asia-Pacific: Competition, Congruence, and Transformation*, Cambridge, Mass., The M.I.T. Press, 2007, p. 94, 103, 104.

³⁸ COLLINS Allan, *Security and Southeast Asia...*, *op. cit.*, p. 193.

³⁹ ZHA Dajiong & HU Weixing, *Building a Neighborly Community...*, *op. cit.*, p. 144-145.

une fois les ressources exploitées en commun, encore faut-il s'entendre sur la répartition de la production⁴⁰.

Beijing souhaite éviter une négociation multilatérale sur la mer de Chine méridionale : non seulement au sein du Forum Régional de l'Asean, mais avec l'Association elle-même. Dès 1991, l'Asean avait réclamé la publication d'un code de conduite dans la région : en vain. En 1995, la construction par la RPC de bâtiments militaires à Mischief Reef, un récif des Spratly disputé avec les Philippines, inquiéta particulièrement l'Association, car il mettait aux prises pour la première fois la RPC et un membre de l'Asean (à laquelle le Vietnam n'appartenait pas en 1988), et de surcroît au sujet d'un territoire plus proche des Philippines que de la Chine⁴¹. Un code de conduite, rédigé par l'Asean en 1999, fut rejeté par la RPC. La même année, le Sénat philippin, qui avait obtenu la fermeture de Clark et Subic Bay sept ans plus tôt, autorisait à nouveau les visites d'unités américaines, bien que les États-Unis refusent de prendre position dans les différends territoriaux de leurs alliés asiatiques⁴². Ce fut probablement cet avertissement qui incita la RPC à signer en 2002 avec l'Asean une « Déclaration sur la conduite des parties en mer de Chine méridionale ». Comme tous les documents de l'Association, ce texte n'a pas valeur contraignante. Il confirme les droits de navigation et de survol, engage les parties à régler leurs contentieux par la négociation et à ne pas occuper les îlots encore inhabités, mais n'interdit pas la construction de nouvelles installations sur les îles déjà habitées. Comme la RPC refuse toute discussion au sujet des Paracels, sur lesquelles le Vietnam maintient sa revendication, la Convention ne précise pas la zone géographique qu'elle couvre, et ne tranche pas les questions de souveraineté. Le texte est donc conforme aux souhaits de Beijing : il gèle la question, en laissant la résolution du fond aux négociations bilatérales⁴³. Mieux : alors que la RPC refusait

⁴⁰ ZHA Dajiong & HU Weixing, *op. cit.*, p. 156-157.

⁴¹ *Ibid.*, p. 122.

⁴² ACHARYA Amitav, *Constructing a Security Community...*, *op. cit.*, p. 222 et p. 237, note 66. ZHA Dajiong & HU Weixing, *Building a Neighborly Community...*, *op. cit.*, p. 147.

⁴³ ACHARYA Amilav & GOH Evelyn (eds), *Reassessing Security Cooperation...*, *op. cit.*, p. 107-108.

de discuter de la mer de Chine méridionale au Forum Régional de l'Asean, pour le motif qu'y siègent des Etats extérieurs aux différends territoriaux régionaux, elle demande que la Déclaration soit applicable à ces mêmes Etats (entendons : aux États-Unis et au Japon), et s'en autorise pour réclamer l'interdiction des manœuvres militaires (sous-entendu : celles menées en commun par les États-Unis et les Philippines). La propension de Beijing à mettre en valeur ses concessions à l'Asean en matière de sécurité pour embarrasser Tokyo et Washington s'est rarement manifestée plus clairement.

La situation ne comporte pas de risque de guerre : tout occupées à renforcer leurs relations économiques, l'Asean et la RPC ne font pas de la mer de Chine méridionale un dossier prioritaire⁴⁴. L'attrait du « marché chinois » est si puissant qu'en 2005, la RPC a réussi à gagner la présidente des Philippines, Gloria Arroyo, liée aux milieux d'affaires, à sa formule d'une exploitation conjointe des ressources pétrolières dans les Spratly, sans attendre la délimitation des zones contestées. Les Philippines se sont décidées sans consulter les autres membres de l'Asean. Mis devant le fait accompli, le Vietnam a rejoint l'accord⁴⁵. Certes, des compagnies pétrolières publiques des trois États cartographieront en commun les territoires disputés, mais il y a loin de cette mesure technique à la résolution des différends⁴⁶. Une fois encore, le geste coûte peu à la RPC, mais de nouveau, l'Asean ne saurait se poser en victime, car l'exploitation commune des hydrocarbures sans attendre le règlement des contentieux territoriaux, prônée par Beijing, n'a rien que de banal. L'Australie et le Timor oriental ont gelé pour 50 ans leur différend sur les frontières maritimes afin d'exploiter en commun un gisement de gaz naturel situé dans la zone contestée. La Malaisie et la Thaïlande exploitent en commun les hydrocarbures situées de part et d'autre de leur frontière maritime⁴⁷. Le refus d'accorder un régime similaire à la RPC montre que les États de l'Asean ne lui accordent pas encore une confiance totale.

⁴⁴ COLLINS Allan, *Security and Southeast Asia...*, *op. cit.*, p. 196-198.

⁴⁵ BOISSEAU DU ROCHER Sophie, *L'Asie du Sud-Est prise au piège...*, *op. cit.*, p. 312.

⁴⁶ KATSUMATA Hiro, *ASEAN's Cooperative Security Enterprise...*, *op. cit.*, p. 106.

⁴⁷ GOH Evelyn & SIMON Sheldon (eds), *China, the United States...*, *op. cit.*, p. 78.

Limitations de la puissance chinoise

Il est heureux que les Etats du Sud-Est asiatique se préoccupent aujourd'hui principalement de leurs relations commerciales avec la RPC, car si les différends territoriaux en mer de Chine méridionale venaient à s'envenimer, le relatif équilibre entre la Marine de guerre chinoise et celles du sous-continent pourrait donner lieu à des opérations militaires indécises, comportant des risques de prolongation.

En effet, le réarmement naval en cours depuis 1990 environ concerne le Sud-Est asiatique aussi bien que la RPC. La Marine de Singapour, par exemple, dispose de missiles anti-navires précis, que la Malaisie et la Thaïlande pourraient acquérir à leur tour dans un proche avenir. Pour l'aviation, la RPC et les pays du Sud-Est asiatique disposent d'appareils de qualité équivalente⁴⁸. Réciproquement, la capacité des armées chinoises à mener des combats de longue durée en Asie du Sud-Est ne doit pas être surestimée. Les missiles, point fort de l'APL, sont utilisables en cas de conflit dans le sous-continent, qu'il s'agisse des missiles mobiles à courte portée actuellement déployés face à Taiwan, des missiles à moyenne portée ou, si les États-Unis venaient à se mêler de la partie, de la capacité nucléaire chinoise de deuxième frappe. En revanche, la marine chinoise manque de navires utilisables en haute mer (la construction de porte-avions a été reportée), elle est vulnérable aux sous-marins, et ne dispose pas des moyens de transport et de ravitaillement nécessaires au déploiement de troupes nombreuses en Asie du Sud-Est. De même, le sous-continent est trop éloigné pour que l'Aviation puisse y opérer. En mer de Chine méridionale et au-delà, la RPC ne dispose que des moyens correspondant à de courtes opérations de diplomatie coercitive. Il existe un équilibre militaire entre Beijing et Washington en Corée et dans le détroit de Taiwan, mais plus au sud, les États-Unis ont l'avantage. Comme le vieillissement de la population chinoise laisse augurer une hausse des dépenses sociales, la part du budget militaire dans le PIB n'augmentera probablement guère à

⁴⁸ GOH Evelyn & SIMON Sheldon (eds), *China, the United States...*, *op. cit.*, p. 195.

moyenne échéance. Pour l'essentiel, l'Asie du Sud-Est restera vraisemblablement hors de portée de l'APL⁴⁹.

De ce fait, la RPC ne peut apporter qu'une contribution militaire limitée à la sécurité du Sud-Est asiatique, assurée aujourd'hui encore principalement par les États-Unis. Il semble que la « nouvelle conception de la sécurité » chinoise le reconnaisse implicitement, qui reste muette sur les moyens à adopter en cas d'échec de la négociation⁵⁰.

Ces limitations rendent compte de l'attention portée depuis 2003 par la RPC à la sécurité des itinéraires maritimes entre l'océan Indien et le Pacifique, notamment le détroit de Malacca. En cas de conflit (probablement dans le détroit de Taiwan), les États-Unis pourraient priver la RPC d'hydrocarbures en fermant les détroits de Malacca et d'Ormuz (golfe Persique), sans avoir besoin de frapper le territoire chinois lui-même⁵¹. De manière significative, quand la RPC a demandé en 2004 à accroître sa participation aux patrouilles dans le détroit de Malacca, en arguant de la lutte contre la piraterie locale (bien réelle), les États-Unis ont riposté en proposant de se charger eux-mêmes de la sécurité du détroit. Beijing protesta, et l'affaire se conclut par une coopération navale et aérienne entre les puissances bordières du détroit (Indonésie, Malaisie et Singapour), avec soutien technique américain⁵². La situation explique l'intérêt de la RPC pour la construction d'un oléoduc entre Kunming, le chef-lieu du Yunnan, et le port birman de Sittwe. En effet, s'ils frappaient cette installation, les États-Unis commettraient un acte de guerre contre Beijing.

Néanmoins, à supposer qu'il soit construit, cet oléoduc coûtera très cher et ne mettra pas complètement fin à la dépendance de la RPC envers le détroit de Malacca⁵³. En 2004, la RPC importait 40% de son

⁴⁹ GOH Evelyn & SIMON Sheldon (eds), *China, the United States...*, *op. cit.*, p. 157-158, p. 168-172, p. 197 ; PERCIVAL Bronson, *The Dragon...*, *op. cit.*, note 9, p. 156.

⁵⁰ GOH Evelyn & SIMON Sheldon (eds), *China, the United States...*, *op. cit.*, p. 173-174.

⁵¹ CABESTAN Jean Pierre, *La politique internationale...*, *op. cit.*, p. 161-162. GOH Evelyn & SIMON Sheldon (eds), *China, the United States...*, *op. cit.*, p. 76-77.

⁵² ACHARYA Amitav, *Constructing a Security Community...*, *op. cit.*, p. 248-249 ; ACHARYA Amitav & GOH Evelyn (eds), *Reassessing Security Cooperation...*, *op. cit.*, p. 128 ; GOH Evelyn & SIMON Sheldon (eds), *China, the United States...*, *op. cit.*, p. 119 ; ROZMAN Gilber, *Chinese Strategic...*, *op. cit.*, p. 206.

⁵³ PERCIVAL Bronson, *The Dragon...*, *op. cit.*, p. 39 et p. 158, note 12.

pétrole, et 80% de ces importations passaient par le détroit⁵⁴. Prise dans son ensemble, l'Asie du Sud-Est ne pourra répondre à elle seule aux besoins de la RPC en énergie. Si la Birmanie possède de confortables ressources gazières, exploitées entre autres par des compagnies chinoises, les ressources en pétrole de l'Indonésie, où des entreprises publiques chinoises ont racheté des sociétés pétrolières en 2002 et 2006 (l'une américaine, l'autre espagnole), ne pourront fournir qu'un appoint⁵⁵.

Conclusion : l'Asie du Sud-Est comme laboratoire

Les moyens militaires de la RPC ne lui permettent donc, ni de faire peser une menace grave sur le Sud-Est asiatique – ce que Beijing ne désire probablement pas –, ni d'apporter une contribution significative à la sécurité du sous-continent. Dans ces conditions, au-delà d'opérations de relations publiques visant à placer les États-Unis, l'Inde ou le Japon sous un mauvais jour, en quoi l'exploitation du thème de la sécurité a-t-elle servi les intérêts de Beijing en Asie du Sud-Est depuis une vingtaine d'années environ ? Il nous semble que, réactualisant des tendances plus anciennes de sa diplomatie, la RPC a utilisé ses rapports avec le sous-continent comme laboratoire pour ses relations avec ses autres voisins. Comme l'a noté Jean-Pierre Cabestan, la RPC cherche actuellement à instituer avec ses voisins des partenariats de sécurité peu institutionnalisés, fondés sur une stricte coopération intergouvernementale, où Beijing joue toujours un premier rôle : le partenariat avec l'Asean, puis l'Organisation de Sécurité de Shanghai, puis le dégel sino-indien et la coopération tacite entre Beijing et Washington pour empêcher la déclaration d'indépendance de Taiwan, enfin les négociations multilatérales sur la bombe atomique nord-coréenne⁵⁶. Dans cette perspective, l'Asie du Sud-Est manque peut-être d'originalité, mais elle a servi de prototype.

Quant aux pays de l'Asean, ils ont multiplié les partenaires, comme le font souvent les États de moindre rang qui se donnent plusieurs maîtres dans l'espoir de n'en servir aucun.

⁵⁴ GOH Evelyn & SIMON Sheldon (eds), *China, the United States...*, *op. cit.*, p. 174.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 75-76.

⁵⁶ CABESTAN Jean Pierre, *La politique internationale...*, *op. cit.*, p. 398.

Deuxième Partie

**Les stratégies militaires et les
contentieux territoriaux**

L'Asie du Sud-Est, laboratoire stratégique de la guerre irrégulière de 1945 à nos jours

Elie TENENBAUM

*Institut français des relations internationales/
Institut de Recherche Stratégique de l'École militaire (Irsem)*

L'Asie du Sud-Est (ASE) entretient une relation étroite avec l'histoire de la guerre irrégulière au XX^e siècle. Elle est la première et pratiquement la seule région du monde – à l'exception notable de l'Amérique latine mais dans une temporalité ultérieure – à avoir combiné réflexions et pratiques extensives des stratégies non-conventionnelles. Alors que depuis une décennie maintenant, l'ombre de la violence asymétrique plane à nouveau sur le débat stratégique, il semble pertinent de revenir sur la généalogie d'un tel concept, et de se pencher sur le rôle de cette région dans son élaboration et sa diffusion mondiale.

Encore faut-il savoir ce que l'on entend par guerre irrégulière. Si l'on s'en réfère à la *Théorie du Partisan* de Carl Schmitt, « le caractère régulier [à la guerre] se manifeste par l'uniforme du soldat qui est plus qu'une tenue professionnelle, parce qu'il est la démonstration d'une certaine domination de la vie publique »¹. L'irrégularité constitue chez le juriste allemand la première et la plus générale des quatre caractéristiques du partisan. Elle se place en effet au cœur même de sa théorie en ce qu'elle exprime et introduit une *asymétrie ontologique* entre le partisan et le soldat. C'est de cette asymétrie que découlent les trois autres caractères schmittiens que sont la *mobilité* – asymétrie tactique exprimée dans la guérilla –, l'*engagement politique* – asymétrie stratégique manifestée par la

¹ SCHMITT Carl, *Théorie du Partisan*, Paris, Champs Flammarion, 1992 (1^{re} éd., 1963), p. 217.

révolution ou l'insurrection –, et enfin le *tellurisme* – asymétrie culturelle incarnée par l'insurgé qui se bat sur et pour sa terre dont il fait partie intégrante au contraire du soldat qui y est un corps étranger.

L'irrégularité, qu'elle soit tactique ou stratégique, est donc à la fois un facteur et un produit de l'asymétrie. Elle est par excellence l'arme du faible, pour qui la régularité face à un fort est synonyme de défaite. Terrorisme, guérillas et insurrections sont donc tous des pratiques irrégulières nées de cette asymétrie structurelle du combat.

Enfin, l'irrégularité n'est pas un concept absolu mais possède une historicité. En effet, si elle puise ses origines dans la haute Antiquité², il est communément admis qu'elle a connu depuis un siècle une série de mutations qui la propulsèrent au rang d'instrument stratégique majeur, là où elle n'avait jusqu'alors représenté qu'un pis-aller tactique. Ce franchissement de seuil est particulièrement bien illustré par le saut qualitatif entre *guérilla* (définie comme « le refus du combat frontal décisif, l'emploi du harcèlement et de la surprise »³) et *guerre révolutionnaire* (caractérisée par le recours à l'engagement politique des masses pour renverser un régime). À tort ou à raison, il est de coutume d'associer ce tournant historique à la figure de Mao Zedong, et plus généralement à l'Asie orientale au titre principal de théâtre d'expérimentation⁴.

Pourquoi l'Asie ? La réponse n'est pas aisée, elle tient sans doute à la conjugaison d'une série de facteurs : une pensée stratégique indéniablement originale – celle de la Chine des années 1930, de Mao bien entendu, mais également de Liu Shaoqi, de Lin Biao et d'une certaine manière de Chiang Kai-shek ; un terrain humain favorable – une population essentiellement paysanne, donc propre à fournir un réservoir de partisans telluriques ; et, enfin, une conjoncture politique favorable – la posture coloniale devenant intenable pour les

² Une étude quasi-exhaustive de ces stratégies irrégulières a été publiée en 2009 sous la forme d'un quadruple numéro de la revue *Stratégique*, « Stratégies irrégulières », *Stratégique*, n°93-94-95-96, avril 2009.

³ CHALLAND Gérard, *Stratégies de la guérilla*, Paris, Grande bibliothèque Payot, 1994, p. 17.

⁴ Une telle mutation dans la pensée stratégique mondiale ne saurait être entièrement due à un seul homme. Les exemples abondent qui montrent que ce tournant s'était déjà amorcé avec le siècle : la guerre des Boers et la guerre d'indépendance irlandaise attestent à bien des égards de l'importance stratégique prise par la guerre irrégulière.

puissances européennes exsangues de l'après-guerre. Le fait est qu'à la faveur de la décolonisation, les concepts stratégiques chinois ont vu une certaine diffusion et réappropriation par les différents mouvements de libération nationale d'Asie de Sud-Est : en Indochine bien entendu, où le cas est bien connu, mais également en Malaisie, aux Philippines et dans une moindre mesure en Thaïlande et en Indonésie. Souvent constatée voire fantasmée, cette unité régionale en matière de stratégie irrégulière a rarement été l'objet d'une étude rigoureuse. Ce sont ici quelques pistes de réflexion que nous espérons modestement pouvoir proposer.

Le but de cet article est donc d'étudier les facteurs de cette unité stratégique régionale, la notion de laboratoire stratégique nous amenant à prendre en compte la multiplication mais surtout la circulation et la réappropriation des savoirs et des expériences de guerre irrégulière.

La révolution stratégique

maoïste : théorie, doctrine ou praxeologie ?

Bon nombre de réflexions sur la guerre irrégulière tiennent pour acquis que le grand tournant fut opéré sous la férule de Mao Zedong entre 1927 et 1949, période au cours de laquelle il pratique et théorise une nouvelle forme de guérilla comme un système véritablement politico-stratégique. Cette conception occidentale selon laquelle les insurrections d'Asie du Sud-Est ne sont que des émulations transposant la doctrine chinoise mérite pourtant d'être remise en question. Pour cela, il est nécessaire de se replonger dans cette « guerre du peuple » menée par le parti communiste chinois (PCC), afin de comprendre son caractère radicalement innovant, ainsi que les divergences qui la séparent de ses avatars asiatiques.

Les caractéristiques de la guerre révolutionnaire chinoise, essai de typologie

Le travail de synthèse sur la guerre révolutionnaire chinoise est ardu, tant par l'imposante littérature qui la couvre que par son étendue chronologique et géographique, de 1927 à 1949, du sud du Guangdong aux confins de la Mongolie intérieure. L'historiographie traditionnelle, chinoise comme occidentale, a pour habitude de découper la guerre révolutionnaire en trois phases. La première est celle de la guerre civile

de 1927-1937 dans laquelle se succèdent les cinq campagnes d'anéantissement de Chiang Kai-shek contre le Sud communiste (1927-1933), aboutissant à la Longue Marche (1934-1935), immense retraite stratégique amenant Mao à s'établir dans le Shaanxi. Cette période voit le camp communiste hésiter et adopter différentes stratégies, allant du « tout-irrégulier », mobile et offensif, au « tout-conventionnel » privilégiant une guerre de position portée sur la défensive tactique. La seconde période est marquée par le front uni anti-japonais (1937-1945). On y assiste à une certaine formalisation doctrinale où guerre de partisans et guerre mobile constituent « les deux jambes » de la lutte. Enfin, la dernière période voit la reprise de la guerre civile (1945-1949) aboutissant à la victoire finale du PCC qui, sans jamais abandonner la guerre de partisans, laisse la part belle à la *guerre de matériel* et à l'offensive régulière de l'Armée de Libération.

À l'issue de plus de vingt années de guerre, les communistes chinois disposent d'un large corpus d'écrits militaires, pour la plupart de Mao Zedong, qui constituent moins une doctrine qu'une praxéologie. Malgré l'absence de document de référence irréfutable, il est possible de mettre en évidence trois caractéristiques principales de l'expérience chinoise.

La révolution par la lutte armée prolongée

Lucien Bianco, dans son ouvrage de référence sur *Les origines de la révolution chinoise*, affirme sans ambages que « l'Armée rouge a conquis la Chine et [que] cette révolution ressemble fort à une domination »⁵. Cette conception s'oppose à la tradition révolutionnaire européenne qui repose sur la « Technique du coup d'État ». Ce coup de force, populaire ou non, d'un parti politique a pour objectif de frapper le pouvoir politique directement à sa tête – prise de Petrograd par les Bolchéviques, soulèvement spartakiste à Berlin, coup d'État de Bela Kun à Budapest. Or, après avoir fondé ses espoirs sur ce type d'actions (grèves insurrectionnelles de Shanghai en 1927), le PCC doit se résoudre, suite à la répression de Chiang en 1927, à en passer par une lutte prolongée depuis les campagnes. Cherchant à intégrer cet état de fait dans sa pensée militaire, Mao théorise peu à peu la *guerre* comme principale voie de la révolution.

⁵ BIANCO Lucien, *Les origines de la révolution chinoise*, Paris, Gallimard, 2007, p. 289.

Ainsi tout au long de ses écrits, il développe l'idée selon laquelle « la tâche centrale et suprême de la révolution, c'est la conquête du pouvoir par la lutte armée, c'est-à-dire la solution de ce problème par la guerre »⁶. Conscient de la rupture de cette conception avec l'orthodoxie marxiste-léniniste européenne, et soucieux de se justifier de cette déviance, il l'explique par le caractère « semi-colonial et semi-féodal » de la Chine qui ne permet pas un processus révolutionnaire similaire à celui survenu en Russie. En 1938, dans son pamphlet, *Problème de la guerre et de la stratégie*, il écrit ainsi qu'en Chine, « la tâche essentielle du parti communiste n'est pas de passer par une longue lutte légale pour aboutir à l'insurrection et à la guerre, ni d'occuper d'abord les villes et ensuite les campagnes, mais de procéder en sens inverse ». Du caractère arriéré du pays résulte l'impossibilité de mener une révolution ouvrière urbaine à la façon des européens : la campagne est décentralisée, la révolution est donc une lutte prolongée. Le corollaire se trouve un peu plus loin dans le texte : « En Chine, la forme principale de la lutte, c'est la guerre »⁷.

Cette conception de la guerre comme unique voie de la révolution dans les pays colonisés (ou « semi-colonisés ») est le noyau de la pensée maoïste. Dès lors, toute stratégie révolutionnaire passant par une lutte armée prolongée peut être considérée peu ou prou comme procédant d'un certain maoïsme stratégique.

Un poisson dans l'eau ? Le soutien populaire en question

La conquête des masses paysannes, et son corollaire, l'obtention du soutien populaire, est sans doute la dimension la plus célèbre et la plus controversée de la doctrine chinoise. En effet, sans pour autant renoncer à la fameuse direction révolutionnaire par le Parti, chère à la tradition léniniste⁸, Mao s'en distingue par sa notion de « ligne de

⁶ MAO Zedong, « Problème de la guerre et de la stratégie (1938) », *Écrits militaires de Mao Tse-Toung*, Pékin, Éditions en langues étrangères, 1964, p. 309.

⁷ *Ibid.*, p. 310-311.

⁸ En effet, l'apport majeur de Lénine est de confisquer la Révolution au prolétariat pour la laisser au seul Parti, c'est le sens de sa critique du spontanéisme et de l'abandon « de la thèse de l'auto-engendrement de la conscience de classe » dès 1898. Voir COLAS Dominique, *Le Léninisme*, Paris, PUF, coll. « Questions », 1982, p. 74.

masse⁹ ». Il ne voit pas, à la manière de Lénine, le parti comme « l'avant-garde » ou « le bras armé » du prolétariat, mais bien comme, le dispositif, la technologie politique, qui va permettre la mise en branle de toute la population. Ce principe nouveau s'exprime selon Roland Lew, par « le refus de se couper des masses [...], ce sont les forces d'action *sur* les masses, les structures d'encadrement de celles-ci »¹⁰. Ce type de procédés n'existe pas d'emblée dans la stratégie du PCC, ils apparaissent surtout à la suite de la Longue Marche et de la reprise en main du Parti par Mao.

Agnes Smedley, journaliste américaine embarquée auprès de la 8^e Armée de Route évoque, dans son ouvrage, la vision du général Peng Dehuai, adjoint de Zhu De, lors d'une réunion d'état-major à la fin de l'année 1937 – la lutte se place alors dans le cadre d'un front national contre l'envahisseur japonais. Peng s'y exclame :

Nous devons accorder une grande attention à nos méthodes de formation et de mobilisation des masses. Le peuple est la mer et nous sommes les poissons. Nous menons une guerre révolutionnaire nationale. [...] Nous effectuons un travail politique intense parmi nos troupes et les masses. [...] Le plus important est le processus politique d'éducation des soldats, des partisans et des masses¹¹.

Ce « travail politique » des masses par l'armée s'exprime avant tout dans la réflexion autour des « bases révolutionnaire ». Ce concept clé de la pensée militaire de Mao est introduit dès 1928¹², mais son utilité stratégique apparaît surtout à partir de 1936 dans les *Problèmes stratégiques de la guerre révolutionnaire en Chine*. Mao, à l'issue de la Longue Marche, y défend l'importance de la « retraite stratégique », en se fondant sur l'analyse des cinq campagnes d'anéantissement menées par Chiang au Guangxi. Mao affirme que « lorsque l'adversaire déclenche une forte offensive contre l'armée Rouge, on voit toujours celle-ci évacuer les régions blanches pour revenir sur le territoire des

⁹ BIANCO Lucien, « Essai de définition du maoïsme », *Annales : Économies, Sociétés, Civilisations*, 34^e année, n°5, 1979, p. 1094-1108.

¹⁰ LEW Roland, *Mao prend le pouvoir*, Paris, Complexe, 1999, p. 116.

¹¹ Extraits dans : CHALIAND Gérard (dir.), *Les guerres irrégulières*, Paris, Gallimard, 2008, p. 79-80.

¹² MAO Zedong, « Pourquoi le pouvoir rouge peut-il exister en Chine ? (1928) », *Écrits militaires...*, *op. cit.*, p. 9-11.

bases où elle reçoit l'aide maximum de la population civile »¹³. L'aide active de la population apparaît donc d'emblée dans le discours stratégique sino-communiste comme la « condition la plus importante » de la guerre révolutionnaire.

Mao reste pourtant peu prolix quant aux moyens d'obtenir ce soutien. Car celui-ci n'est pas acquis d'emblée : comme l'a montré Lucien Bianco, les révoltes paysannes en Chine sont avant tout réactives et profondément traditionalistes, « aux antipodes de l'action révolutionnaire »¹⁴. Dès l'époque des soviets du Jiangxi, Mao constate avec dépit que les masses sont « froides et réservées » face à la propagande enthousiaste des communistes. La décennie d'échecs qui suit pour le PCC pousse au développement de leur appareil de mobilisation.

Dix ans plus tard, dans *De la guerre prolongée* (1938), il explique ainsi que la mobilisation politique consiste à « exposer à l'armée et au peuple les buts politiques de la guerre ». Comment les diffuser ? « Par la parole, les tracts et les affiches, par les journaux, les brochures et les livres, par le théâtre et le cinéma, en utilisant les écoles les organisations populaires et les cadres »¹⁵. Ces techniques, hâtivement évoquées par Mao, sont en revanche minutieusement détaillées chez un Liu Shaoqi, alors secrétaire général du PCC pour la Chine du Nord. Dans une conférence donnée en mars 1938 à l'Université Kang-Da¹⁶, ce fidèle compagnon de Mao, insiste sur la nécessité d'établir dans les zones occupées par les Japonais une sorte de *shadow government* insurrectionnel sur les lignes du front uni décidé avec le Kuomintang. Cette administration sous-terrainne se caractérise non par sa clandestinité mais au contraire, par une gouvernance accrue de

¹³ MAO Zedong, « Problèmes stratégiques de la guerre révolutionnaire en Chine », dans *La guerre révolutionnaire...*, *op. cit.*, p. 71.

¹⁴ BIANCO Lucien, *Jaqueries et révolution dans la Chine du XX^e siècle*, Paris, Editions de La Martinière, 2005, p. 431.

¹⁵ MAO Zedong, « De la guerre prolongée (1938) », *Écrits militaires...*, *op. cit.*, p. 262.

¹⁶ Le texte intégral de cette conférence est reproduit en anglais sous le titre LIU Shaoqi, « Work Experiences in the North China War Zone » dans une étude du *Center for East Asian Studies* de l'Université du Kansas. SCHWARZ Henry G., *Liu Shao-Ch'i and "People's War": a report on the creation of base areas in 1938*, s.l., Center for East Asian Studies, The University of Kansas, 1969, International Studies – East Asian Series, n°3.

la société. Ainsi, Liu affirme « qu'en plus de l'administration habituelle du district (finance, éducation, sécurité), d'autres sections doivent être créées comme des forces d'autodéfense des équipes de rationnement, etc. »¹⁷. On voit ici apparaître toute la sophistication politique du dispositif insurrectionnel maoïste dont les forces de guérilla ne sont que la partie émergée.

De fait, le *shadow government* n'est qu'une des « hiérarchies parallèles » mises en place par le Parti. En se fondant sur son expérience politico-militaire dans le Shanxi, Liu propose d'encadrer la population par des organisations professionnelles (syndicats de salariés, ouvriers agricoles, employés artisans, etc.), rurales (associations de paysans), générationnelles (mouvement de jeunesse), voire sexuelles (groupements des femmes d'agriculteurs)¹⁸. Ces structures sont naturellement toutes noyautées par le Parti et irriguées par sa propagande. Ainsi câblé, ce mécanisme assure un soutien – et, il faut bien le dire, un contrôle – tout à fait efficace du peuple des campagnes, c'est-à-dire de l'immense majorité de la population.

Si le dispositif est théorisé entièrement dès la fin des années trente, grâce à quelques régions-tests, il est admis que c'est au cours du « Mouvement de rectification » à Yan'an, entre 1942 et 1944, que le Parti se voit « transformé en une arme organisationnelle efficace »¹⁹. Au cours de cette campagne, Mao parvient à écarter définitivement du pouvoir la clique des « internationalistes » (c'est-à-dire des cadres proches de Moscou, y compris dans leurs conceptions stratégiques) incarnés par Wang Ming, et ainsi à prendre le contrôle total du Parti. Comme l'affirme Esherick, « une fois le Parti unifié et discipliné du sommet à la base, l'appareil pouvait alors s'attaquer au terreau rural »²⁰.

La question de cette capacité des communistes à obtenir, de gré ou de force, le soutien paysan, a été posée maintes fois. Le politologue Chalmers Johnson a longtemps fait figure d'autorité en la

¹⁷ LIU Shaoqi, « Work Experiences in the North China War Zone », dans SCHWARZ Henry G., *Liu Shao-Ch'i and 'People's War'...*, *op. cit.*, p. 40.

¹⁸ *Ibid.*, p. 52-54.

¹⁹ ESHERICK Joseph, « Ten Theses on the Chinese Revolution », *Modern China*, vol. 1, n°1, janvier 1995, Symposium: *Rethinking the Chinese Revolution*, Paradigmatic Issues in Chinese Studies, IV, p. 45-76, p. 67.

²⁰ *Ibid.*, p. 67.

matière. Dans son ouvrage de 1962, *Peasant Nationalism and Communist Power*²¹, il tend à concevoir la révolution chinoise comme une réaction paysanne nationaliste à la brutalité de l'occupation japonaise. Le PCC n'aurait ainsi eu qu'à enfourcher le cheval fougueux de la colère paysanne pour le mener à la victoire finale. Cette approche, tout comme celle de Mark Selden²², qui substituait au nationalisme tellurique de Johnson les revendications sociales du monde rural, est aujourd'hui battue en brèche par une nouvelle historiographie²³ fondée sur les archives rurales ouvertes dans les années 1990.

S'il est vrai que l'invasion japonaise a grandement aidé les communistes à rallier les paysans, les choses se sont passées de façon beaucoup plus laborieuse et nettement moins idyllique que ne l'ont longtemps imaginé les historiens occidentaux – et que ne le prétend le discours officiel chinois aujourd'hui. En accord avec les travaux de Chen Yung-fa²⁴ ou de Joseph Esherick, Lucien Bianco montre ainsi en quoi la conscience révolutionnaire de la paysannerie chinoise est toujours restée limitée et fut avant tout une construction extérieure, diffusée par des cadres intellectuels souvent d'origine citadine²⁵.

L'infrastructure décrite par Liu Shaoqi dans sa conférence montre bien à quel point le soutien des masses est une chose sérieuse qui ne peut être laissée à leur bon vouloir. Il s'agit de *conquérir* la population comme une ressource stratégique majeure, et si la manière douce ne fonctionne pas, le Parti n'hésite pas à recourir à la force. Il ne faut donc pas négliger la part de coercition impliquée par la notion « d'organisation des masses ». Même Mao, pourtant bien attentif à présenter un visage jovial et enthousiaste du révolutionnaire, reconnaît occasionnellement la nécessité d'exercer une contrainte sur les populations. Ainsi, dans les *Problèmes stratégiques de la guerre de partisans contre le Japon*, il affirme :

²¹ JOHNSON Chalmers, *Peasant Nationalism and Communist Power: the Emergence of Revolutionary China, 1937-1945*, Stanford University Press, 1962.

²² SELDEN Mark, *The Yen'an Way in Revolutionary China*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1971.

²³ Lucien Bianco, mais aussi Gregor Benton, ou encore Joseph Esherick.

²⁴ CHEN Yung-fa, *Making revolution: the Communist movement in Eastern and Central China, 1937-1945*, Berkeley, CA, University of California press, 1986.

²⁵ BIANCO Lucien, *Jacqueries et révolution...*, *op. cit.*, p. 430 et suivantes.

Si elles ne sont pas organisées, les masses populaires ne peuvent manifester leur force dans la lutte contre l'envahisseur. Au cours de cette lutte, il faut liquider tous les traîtres cachés ou avoués, mais cela n'est possible qu'en s'appuyant sur la force populaire [...]. Pour cela il faut armer le peuple et créer des détachements d'autodéfense²⁶.

Faute de pouvoir exploiter la fibre sociale ou patriotique, la terreur entre donc dans le répertoire tactique des moyens d'organisation des masses. Esherick évoque ainsi l'exemple de Gulin, dans le Shaanxi, en 1935, où la population ne savait rien du communisme, mais apprit très vite qu'elle devait obéir et se taire, la moindre incartade ou la moindre dénonciation étant passible de mort²⁷. Logiquement, là où la purge stalinienne permettait le contrôle du Parti seul, la purge maoïste prend les apparences d'une campagne de terreur dans l'optique d'un contrôle des masses paysannes elles-mêmes. Cet aspect coercitif essentiel a longtemps été réfuté par la vision « spontanéiste » d'un Johnson ou d'un Selden **Erreur ! Signet non défini.**, les poussant à considérer le phénomène terroriste comme un apport ultérieur – vietnamien notamment. Pourtant si le sentiment national et les griefs sociaux ont pu permettre au PCC de ne pas systématiquement recourir à la terreur, cette dernière avait bien été théorisée comme une arme de contrôle dès le stade chinois.

Importance de la guerre régulière et narratif stratégique

Souvent obsédée par l'aspect populaire de la révolution chinoise, la littérature stratégique en oublie parfois son articulation nécessaire avec une dimension plus conventionnelle qui n'a jamais quitté la pensée maoïste. Comme le montre très bien le pamphlet de 1937 intitulé *Youji Zhan* (« De la guerre de partisans »), la guerre de partisans n'est pas chez Mao le moyen ultime et exclusif de la guerre révolutionnaire :

Si nous aspirons à transformer toutes les forces régulières en guérillas, et n'espérons pas gagner au moyen de forces régulières, il faudra alors nous attendre à un échec de la guerre de Résistance contre le Japon. L'idée

²⁶ MAO Zedong, « Les Problèmes stratégiques de la guerre de partisans contre le Japon (1938) », dans *La guerre révolutionnaire...*, *op. cit.*, p. 162.

²⁷ ESHERICK Joseph, « Deconstructing the construction of the party-state: Gulin county in the Shaan-Gan-Ning border region », *The China Quarterly*, n°140, hiver 1994, p. 1058-1059.

selon laquelle la guerre de guérilla est une fin en soi et que les actions de guérilla peuvent être séparées de celle des forces régulières est incorrecte²⁸.

Cette tendance, qui voudrait faire de la guerre révolutionnaire une guerre de partisans *stricto sensu* est systématiquement critiquée par Mao, qui opère dans ses textes une distinction scrupuleuse entre guérilla (*youji zhan*), menée par des partisans, et guerre de mouvement (*yundong zhan*), mise en œuvre par les troupes régulières. Or, ces dernières jouent un rôle tout à fait fondamental dans la vision de Mao et du PCC. En effet, c'est bien la guerre de mouvement et non la guerre de partisans qui permet la victoire finale. Cette conception panachée éclate clairement l'année suivante, dans *De la guerre prolongée* qui formalise ouvertement la division de la guerre révolutionnaire en trois phases.

La première sera l'étape de l'offensive stratégique de l'ennemi et de notre défensive stratégique ; la deuxième, l'étape de la consolidation stratégique des positions de l'ennemi et la préparation de notre contre-offensive ; la troisième, l'étape de notre contre-offensive stratégique et de la retraite stratégique de l'ennemi. [...] La forme essentielle des opérations dans la première étape sera pour nous la guerre de mouvement, et les formes auxiliaires la guerre de partisans et de position. [...] La forme principale de la [deuxième étape] sera la guerre de partisans alors que la guerre de mouvement jouera un rôle auxiliaire. [...] La guerre de mouvement sera, dans cette [troisième] étape la forme principale de nos opérations mais la guerre de position prendra aussi de l'importance²⁹.

Il apparaît ici que dans le narratif stratégique, la guerre irrégulière *stricto sensu*, c'est-à-dire la guerre de partisans – reposant, comme nous l'avons vu, sur le soutien populaire – est une étape certes nécessaire, mais non suffisante. Dans ce scénario la guerre régulière est à l'origine et à l'issue du processus. C'est elle qui emporte la décision et caractérise la victoire finale. Si Mao considère la phase II comme « la plus difficile » et l'élément « charnière », elle ne peut à elle seule gagner la guerre sans une montée en puissance de la guerre de mouvement qui déclenche finalement la phase III et transforme l'essai.

²⁸ Jamais traduit en français à ce jour, mais traduit en anglais par Griffith dès 1941 sous le titre *On Guerrilla Warfare*, c'est notamment dans ce classique stratégique que l'on trouve la première occurrence de la métaphore de l'eau et du poisson.

²⁹ MAO Zedong, « De la guerre prolongée (1938) », dans *Écrits militaires...*, *op. cit.*, p. 241, p. 242, p. 245.

Bien que pensé initialement dans le seul cadre de la guerre de résistance antijaponaise, ce scénario triphasé va rapidement devenir l'un des grands canons narratifs des guérillas d'inspiration maoïste en Asie du Sud-Est et dans le monde. On lui trouve des variantes en cinq phases³⁰ qui ajoutent en amont une phase de « création du parti » et de pure subversion (sans action militaire), et en aval une phase d'anéantissement total de l'ennemi – déjà en germe dans la phase III de Mao.

Bien qu'il se place dans la tradition d'autres narratifs révolutionnaires (matérialisme historique chez Engels, impérialisme stade suprême du capitalisme chez Lénine, etc.), celui de Mao se caractérise par un temps relativement court (le temps stratégique) et a la particularité de justifier la poursuite de la guerre quelle que soit la situation : aussi désespérée que soit la lutte, il suffit au révolutionnaire de rétrograder à la phase antérieure, sans jamais quitter des yeux le chemin de la victoire finale.

La guerre révolutionnaire chinoise : un modèle stratégique transposable ?

Compte tenu de ces éléments, il pourrait sembler naturel que le PCC ait tiré de cette praxéologie une doctrine militaire transposable à d'autres situations révolutionnaires dans des pays semi-colonisés disposant d'une société à dominante rurale. Mais il faut être conscient des importantes contingences historico-culturelles qui se cachent derrière la mise en œuvre des dispositifs stratégiques chinois et rendent sa transposition difficile.

La fragilisation de la société chinoise depuis le milieu du XIX^e siècle en termes d'autorité politique, poussée à l'extrême par la faiblesse morale du régime de Chiang Kai-shek, combiné à la popularisation de la tradition confucéenne du mandat céleste³¹, joue par exemple certainement pour beaucoup dans la capacité des communistes à obtenir le soutien populaire. De même la récupération par le PCC de certaines « sociétés secrètes » traditionnelles typiquement chinoises lui ont permis localement de s'ancrer profondément dans les hiérarchies parallèles du monde rural en se

³⁰ Citons par exemple GALULA David, *Contre-insurrection. Théories et pratiques*, Paris, Economica, 2008, p. 70 et suiv.

³¹ BIANCO Lucien, *Les origines de la révolution chinoise...*, *op. cit.*, p. 280-289.

glissant incidemment dans ses structures de pouvoir³². Bien que ces éléments n'apparaissent pas en tant que tels dans les textes, ils jouent un rôle fondamental dans l'historicité de l'expérience chinoise de guerre révolutionnaire. Mao fut d'ailleurs le premier à souligner les spécificités de son combat. Ainsi, dans les *Problèmes stratégiques de la guerre révolutionnaire en Chine*, il affirme :

La guerre révolutionnaire, tout comme la guerre contre-révolutionnaire, a ses particularités ; c'est pourquoi justement les lois de la guerre ont leurs particularités et pourquoi il est également impossible des les transposer mécaniquement d'une guerre présentant un caractère à une guerre en présentant un autre³³.

Ces précautions épistémologiques furent pourtant vite oubliées à la suite de la victoire sur les nationalistes. En effet, dès 1949 apparaît l'idée d'étendre ce mode de lutte à l'ensemble du Tiers-Monde encore colonisé, et en particulier à l'Asie du Sud-Est. L'idée serait venue de Moscou au préalable : anticipant la ligne dure adoptée par Jdanov dans sa doctrine éponyme de septembre 1948, la Conférence de Calcutta appelle dès février « la jeunesse sud-est asiatique » à déclencher la révolution armée dans toute la région. Ce n'est que dans un second temps que Pékin propose à ces mouvements de suivre son modèle et d'adopter la stratégie de guerre populaire. C'est, entre autres, le sens des déclarations de Liu Shaoqi lors de la Conférence des syndicats d'Asie et d'Australie tout au long du mois de novembre 1949 :

La lutte armée doit être la forme principale de lutte du mouvement de libération nationale dans la plupart des colonies [...]. C'est la voie fondamentale suivie par le peuple chinois pour obtenir la victoire dans son propre pays. Cette voie est la voie de Mao Zedong. Elle peut être la voie fondamentale à suivre pour les peuples colonisés dans leur lutte pour la libération³⁴.

³² La référence sur la question est sans doute la thèse de PARK Sang-Soo, « La révolution chinoise et les sociétés secrètes : l'exemple des Shaan-Gan-Ning et du Nord Jiangsu (années 1930-1940) », thèse de doctorat de l'EHESS sous la direction du Prof. Yves Chevrier, Paris, 2002.

³³ MAO Zedong, « Problèmes stratégiques de la guerre révolutionnaire en Chine », *La guerre révolutionnaire...*, *op. cit.*, p. 17.

³⁴ LIU Shaoqi, « Speech of November 23, 1949 », *Collected works of Liu Shao-ch'i*, vol. 2, 1945-1957, Hong Kong, Union Research Institute, 1969, p. 185.

Comment expliquer un tel revirement dans le discours stratégique chinois qui passe d'une intransposabilité revendiquée à un modèle diffusioniste ? La réponse tient sûrement davantage à la place du PCC au sein de l'Internationale communiste qu'à ses conceptions stratégiques proprement dites. En effet, quand, dans les années 1930, Mao met en avant les « particularités de la guerre révolutionnaire en Chine », il cherche à justifier par avance son hétérodoxie face au schéma léniniste prôné par Moscou³⁵. En 1949, au contraire, il a derrière lui le prestige du vainqueur et une position bien plus confortable lui permettant de proposer son expérience comme un modèle révolutionnaire alternatif.

De ce point de vue, le débat stratégique est peut-être l'une des expressions les plus précoces du schisme sino-soviétique, en germe dès cette époque. Ce divorce apparaît clairement dans le pamphlet du général Lin Biao, *Longue vie à la victorieuse guerre du peuple* de 1965. Ce dernier affirme que la « guerre révolutionnaire » incarne l'orthodoxie marxiste-léniniste face au « révisionnisme khrouchtchévien »³⁶. Ce texte, écrit à l'occasion du vingtième anniversaire de la victoire contre le Japon, au plus fort des tensions avec l'Union soviétique, renouvelle, quinze ans après Liu Shaoqi, l'idée d'extension internationale de la guerre du peuple que Lin qualifie « d'invincible » et applicable non seulement en Chine mais aussi à la lutte révolutionnaire « des peuples opprimés du monde entier »³⁷.

On ne s'étonnera pas dès lors, que le peuple vietnamien, fort de « la détermination du peuple chinois à le soutenir » arrive en première ligne dans le texte de Lin comme « exemple le plus convainquant d'une victime d'agression triomphant de l'impérialisme américain grâce à la guerre du peuple »³⁸. Sur le plan historique comme géographique, c'est en effet au Vietnam, et plus largement en

³⁵ ESHERICK Joseph, « Ten Theses on the Chinese Revolution », *Modern China...*, *op. cit.*, p. 45-76, p. 67.

³⁶ LIN Biao, *Vive la victorieuse guerre du peuple*, Pékin, Éditions en langues étrangères, 1965.

³⁷ *Ibid.*, p. 45

³⁸ *Ibid.*, p. 46.

Indochine, que se joue au premier chef l'épreuve de validité de la doctrine maoïste à l'extérieur des frontières chinoises.

Mythes et réalités de la guerre révolutionnaire en ASE avant 1975

Dans sa grande partie, le bloc occidental a analysé le déferlement d'insurrections dans le Sud-Est asiatique comme le résultat d'une stratégie globale de Moscou visant à conquérir par la subversion les territoires lui étant inaccessibles par l'action conventionnelle, du fait du parapluie nucléaire américain³⁹. Or, cette analyse occidentale, manifestement « externaliste »⁴⁰, reposait notamment sur la constatation d'une stratégie commune mise en œuvre par toutes les insurrections de la région. Cette conception a souvent trouvé pour seul contradicteur les partisans des *Area Studies* qui, à l'inverse, soulignaient l'unicité de chaque mouvement et se refusaient à les comparer pour cause d'incommensurabilité. Il convient aujourd'hui de prendre le contre-pied de ce débat et d'étudier cette circulation des savoirs comme un processus d'adaptation stratégique qui donne à l'ASE son caractère de laboratoire.

L'Indochine, entre transfert d'expérience et acculturation stratégique

L'Indochine a longtemps été considérée comme l'exemple-type de l'exportation de la révolution stratégique maoïste. Cette conception fut véhiculée tant par les Chinois cherchant à capter un peu du prestige de la victoire vietnamienne – le texte de Lin Biao en témoigne – que par les

³⁹ Les exemples de ce type abondent. Ainsi lors de la Conférence de Singapour en 1949, la création d'un état-major interallié en Asie du Sud-Est est perçue comme une « nécessité encore plus grande qu'en Europe, car ici l'ennemi commun est déjà arrivé à nos frontières, et ces frontières [...] sont celles du monde occidental », SHD/DT, 10H144, « Aide-mémoire sur la conférence tenue à Singapour le 26 novembre 1949 », n°1025/RD/ du CEFEQ.

⁴⁰ Cette position externaliste est très présente dans la théorie française de la guerre révolutionnaire qui réfute l'existence de toute cause sociale à l'insurrection. Trinquier écrit ainsi que « l'existence de récriminations dans la population n'est absolument pas un élément nécessaire à la propagande de l'ennemi », dans *La guerre moderne*, Paris, Economica, 2008, p. 67. D'autres théoriciens comme R. Thompson ou D. Galula soulignent au contraire la nécessité de répondre aux griefs populaires dont se nourrit la révolte.

anticommunistes, cherchant à jouer la carte nationaliste⁴¹. Les communistes vietnamiens, au contraire, tout en reconnaissant occasionnellement l'existence d'un modèle révolutionnaire venu du voisin du Nord⁴², ont toujours cherché à minorer son impact, en insistant sur le caractère national – y compris sur le plan du « style stratégique » – de leur lutte contre l'impérialisme. Il est donc à la fois ardu et passionnant de distinguer la réalité de ce mythe chinois.

Par la force des choses, et malgré une histoire séculaire de résistance vietnamienne à la Chine, le parti communiste indochinois (PCI) lui est intimement lié. Fondé par Ho Chi Minh à Hong Kong en 1930, le PCI a grandi à l'ombre de son grand frère chinois, sans jamais négliger les liens directs avec Moscou ou Paris⁴³. Dès la victoire finale de Mao en octobre 1949, Ho envoie à Pékin des représentants chargés d'obtenir un soutien des Chinois. En l'absence de Mao, alors en visite à Moscou, Liu Shaoqi y répond en décembre par l'envoi de Luo Guibo, président de la Commission militaire centrale du PCC. Puis, suite à deux voyages de Ho à Pékin au début de l'année 1950, est décidée « la formation d'une mission chinoise d'assistance militaire comportant des conseillers d'état-major, trois divisions d'infanterie et une école de formation d'officiers »⁴⁴.

Parallèlement à cette mission sous le commandement de Wei Guoqing, le général Chen Geng, alors gouverneur militaire de la région frontalière du Yunnan est également envoyé avec le statut de conseiller militaire du grand état-major vietminh. Grâce au journal de ce

⁴¹ On peut trouver cet argument présent dans le « Memorandum – Notes on the Present Status of and attitude Toward Psychological Warfare in the Associated States », 27 June 1953, Hoover institution, Lansdale papers, Box 33.

⁴² « En faisant nôtres les inestimables expériences de l'Union soviétique et de la Chine populaire, notre Parti a toujours tenu compte de la réalité concrète de la guerre révolutionnaire au Vietnam, ce qui lui a permis d'enrichir à son tour les théories de la guerre et de l'armée révolutionnaires » : VO NGUYEN GIAP, *Guerre, Armée du Peuple*, Hanoi, Editions en langues étrangères, 1961.

⁴³ DALLOZ Jacques, *La guerre d'Indochine*, Paris, Points Seuil, 1987.

⁴⁴ ZHAI Qiang, « Transplanting the Chinese Model: Chinese Military Advisers and the First Vietnam War, 1950-1954 », *Journal of Military History*, vol. 57, n°4, octobre 1993, p. 689-715.

dernier⁴⁵, nous disposons d'un témoignage unique de la vision que pouvait avoir un vétéran de la guerre révolutionnaire, de la lutte menée par le Vietminh au Tonkin. Il lui semble vite que le Vietminh « ne mène pas encore, à ce stade de sa lutte, une véritable “guerre du peuple” » selon les préceptes maoïstes⁴⁶. Ainsi, Chen regrette le manque d'importance accordée aux femmes dans la stratégie insurrectionnelle de ses homologues vietnamiens. De même, il recommande d'entamer un intense travail politique auprès des prisonniers vietnamiens, et de relâcher les prisonniers français ou maghrébins après les avoir endoctrinés⁴⁷. Il s'agit d'une technique clairement inspirée d'une pratique communiste⁴⁸ lors de la guerre civile dont il est permis de penser que l'application au Vietnam a conduit directement à la mise en place des fameux camps de rééducation.

Tout au long des six mois de sa visite, Chen a supervisé, entre autres, la campagne des frontières au cours de l'année 1950, marquée par la chute de Cao Bang et le désastre de la RC-4, première grande victoire du Vietminh. À son départ, fin octobre 1950, il note dans son journal une phrase du général Vo Nguyen Giap qui, pour ce qu'elle vaut, est tout de même évocatrice : « La victoire [de la bataille des frontières] montre bien que la pensée militaire de Mao était tout à fait applicable au Vietnam »⁴⁹. Que cette déclaration soit apocryphe ou non (elle correspond assurément à ce que Chen, et Mao lui-même, souhaitaient entendre), elle illustre une réalité indéniable de cette influence sur le dispositif militaire vietminh. En effet, on retrouve dans les textes de Giap de nombreux aspects fondamentaux de la

⁴⁵ GENG Chen, *Chen Geng riji*, Beijing, Jiefangjun chubanshe, 1984. Malheureusement en langue chinoise, des extraits de ce journal sont traduits en anglais par Qiang Zhai dans son article, *op. cit.*

⁴⁶ « 22 juillet 1950 », *Chen Geng riji* cité dans Qiang ZHAI, « Transplanting the Chinese Model: Chinese Military Advisers and the First Vietnam War, 1950-1954 », *op. cit.*, p. 699.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 703.

⁴⁸ Il existe de nombreux récits de ce traitement. Lire par exemple le récit de UHLMANN George, « Land of Five Withouts », *Far Eastern Survey*, vol. 12, n°9, mai 1943, p. 86-89.

⁴⁹ « 25 octobre 1950 », *Chen Geng riji* cité dans ZHAI Qiang, « Transplanting the Chinese Model... », *op. cit.*, p. 704.

pensée de Mao comme ceux de « guerre du peuple, d'armée du peuple » (titre de son ouvrage phare), mais aussi la quête du soutien populaire comme nécessité de la guérilla ou encore le narratif en trois étapes⁵⁰ déjà évoqué plus haut.

L'offensive précoce : une spécificité vietnamienne

Toutefois, cette analyse discursive ne peut servir comme preuve d'une transplantation pure et simple du modèle. En effet, malgré ces transferts d'expériences avérés, les stratégies chinoises et vietnamiennes ne sauraient se confondre. Ainsi Chalmers Johnson, dans son ouvrage *Autopsy on People's War*⁵¹, souligne les divergences de la guerre révolutionnaire vietnamienne par rapport à son homologue septentrional. Le Vietminh aurait, à travers la personnalité de Giap, cherché à « couper court »⁵² la stratégie patiente de la guerre prolongée en frappant un grand coup. En effet, dans son article, Qiang Zhai montre que les conseillers chinois, et Chen notamment, s'irritent de l'impatience manifestée par les Vietnamiens, et de leur désir de ne se reposer que sur la force des armes⁵³. Ils auraient ainsi jugé sévèrement l'offensive prématurée de Giap sur Vinh Yen et le delta de la Rivière Rouge en janvier 1951, et la bataille de Dien Bien Phu elle-même n'aurait pas reçu le plein assentiment de Mao – même si ce dernier s'est, en définitive, montré fidèle dans son soutien à l'allié vietnamien⁵⁴.

⁵⁰ « La guerre révolutionnaire de longue durée devait comporter plusieurs étapes différentes : l'étape de la défensive, celle de l'équilibre des forces, enfin celle de la contre-offensive », dans VO NGUYEN GIAP, *Guerre, Armée du Peuple*, Hanoi, Editions en langues étrangères, 1961.

⁵¹ JOHNSON Chalmers, *Autopsy on People's War*, University of California Press, 1973, p. 49.

⁵² JOHNSON Chalmers, « Third Generation Guerrilla Warfare », *Asian Survey*, vol. 8, n°6, juin 1968, p. 435-447.

⁵³ ZHAI Qiang, « Transplanting the Chinese Model... », *op. cit.*, p. 700.

⁵⁴ On notera entre autres les révélations de celui qui fut pendant vingt ans l'ambassadeur de la RDV en Chine, Hoang Van Hoan, dans un article intitulé « L'amitié militante vietnamo-chinoise ne saurait être falsifiée », *Renmin Ribao*, 29 novembre 1979, reproduit in *Beijing Information*, 10 décembre 1979.

Pour Johnson, cette propension vietnamienne à l'offensive précoce doit se comprendre dans une optique d'*attrition politique et psychologique*, favorisant des objectifs choisis moins pour leur valeur militaire que pour leur force symbolique – Johnson évoque à ce titre le cas de Dien Bien Phu mais également l'offensive du Têt 1968, on peut y ajouter celle sur Vinh Yen en 1951, la bataille de Ia Drang en 1965 ou encore les attaques de Pâques et Noël 1972. À chaque fois l'offensive – victorieuse ou non – vise à porter un coup au moral de l'adversaire en lui démontrant la détermination du peuple vietnamien et en l'usant psychologiquement.

L'idée d'un Vietnam plus porté que la Chine à une guerre d'usure psychologique cadre avec certains éléments de la culture stratégique du pays. En effet, comme l'a brillamment montré l'anthropologue Georges Condominas⁵⁵, l'histoire militaire vietnamienne est d'abord celle d'une lutte contre un envahisseur supérieur (« combattre le long avec le court » dit Tran Hung Dao, vainqueur des Mongols au début du XIV^e siècle) au contraire de la culture stratégique chinoise fondée sur la guerre interne entre seigneuries rivales et symétriques. Au cours de leur histoire millénaire, les Vietnamiens ont été habitués à affronter des ennemis à la fois plus forts et lointains – Chinois, Mongols, Français, Américains. Dans ce type d'affrontements, si l'asymétrie matérielle joue en faveur des envahisseurs, « l'asymétrie des volontés »⁵⁶ tourne naturellement à l'avantage des défenseurs : ceux-ci jouent dans l'affaire leur existence même en tant que nation. De cette culture stratégique asymétrique ressort effectivement « le souci de garder l'initiative »⁵⁷ afin de désespérer l'ennemi de toute victoire rapide. Ayant moins d'intérêts en jeu que le défenseur, l'envahisseur finit par se lasser et abandonner la partie. Condominas n'hésite pas à voir dans cette manœuvre par la lassitude⁵⁸ un « trait culturel majeur et pérenne de l'espace social vietnamien ».

⁵⁵ CONDOMINAS Georges, « La guérilla viet. Trait culturel majeur et pérenne de l'espace social vietnamien », *L'Homme*, vol. 4, n°164, 2002, p. 17-36.

⁵⁶ METZ Steven, « La guerre asymétrique et l'avenir de l'Occident », *Politique étrangère*, n°1, 2003, p. 31.

⁵⁷ CONDOMINAS Georges, « La guérilla viet... », *op. cit.*, p. 22.

⁵⁸ Inventeur du concept, le général Beaufre affirmait : « C'est la manœuvre par la lassitude qui est à la base de la stratégie de Mao Tsé-Toung » (BEAUFRE A., *La*

Néanmoins, malgré cette interprétation séduisante, le débat historiographique reste aujourd'hui plus qu'ouvert quant aux objectifs réels de ces offensives vietnamiennes. Étaient-elles vraiment l'expression d'une stratégie d'attrition politique, destinée avant tout à user l'adversaire en lui démontrant la vanité de ses efforts et la détermination de l'insurrection ou bien n'y avait-il pas un réel espoir de l'emporter militairement – ce qui, dans le narratif maoïste, correspondrait en quelque sorte à une phase III prématurée ? En connaissant aujourd'hui ses conséquences politiques, il est aisé d'affirmer que l'offensive du Têt était uniquement destinée à saper le moral des troupes et de l'opinion américaine⁵⁹. La lecture des mémoires du général Tran Van Tra⁶⁰ nous amène cependant à mettre en question cette vision. Le débat historique reste en suspens, mais dans une hypothèse comme dans l'autre, le modèle chinois n'a pas été appliqué à la lettre.

Le terrorisme en question

Dans un autre article de 1968, où il s'intéresse aux divergences de conceptions stratégiques entre Chinois et Vietnamiens, Chalmers Johnson pose la question des modalités d'obtention du soutien populaire. Selon lui, il existe une gradation entre les Communistes chinois, le Vietminh puis le Vietcong dans l'emploi du terrorisme sélectif à des fins de contrôle populaire⁶¹. Si l'on s'en réfère à son article, le recours systématique à la terreur comme moyen de contrôle des populations serait une innovation vietnamienne. Cette interprétation

Guerre Révolutionnaire, Paris, Fayard, 1972, p. 57), mais comme beaucoup de ses contemporains, il semble qu'il analysait Mao à travers le prisme de Giap. En effet, Mao avait bien peu de chances de « lasser » le Kuomintang qui jouait également son existence dans la guerre.

⁵⁹ Dr. Nguyen Manh Ha, vice-directeur de l'Institut d'Histoire militaire du Vietnam, « Early Identification and Knowledge of the Opponent: An Important Advantage for Securing Victory in the Vietnam War », communication au colloque *The American Experience in Southeast Asia*, organisé par le Département d'État, Washington DC, 29-30 septembre 2010.

⁶⁰ Seul le cinquième volume de l'ouvrage est disponible en anglais, il est reproduit dans le *Southeast Asia Report*, n°1247, *Vietnam: A History of the Bulwark B-2 Theater*, vol. 5, Concluding the 30-Years war, JPRS 82783, février 1983.

⁶¹ JOHNSON Chalmers, « Third Generation Guerrilla Warfare », *Asian Survey*, vol. 8, n°6, juin 1968, p. 435-447.

reflète bien la tendance de Johnson à négliger l'appareil de contrôle du PCC et à surestimer le caractère spontané du soutien populaire à la révolution chinoise – le poussant en comparaison, à considérer les communistes vietnamiens comme plus violents.

Si nous avons vu que les hommes de Mao n'hésitaient pas à faire payer cher aux populations locales leur insoumission à la loi du Parti, certains éléments viennent confirmer l'idée d'une innovation vietnamienne en matière de terreur et d'intimidation. Christopher Goscha a montré dans un article portant sur le bilan du général Nguyen Binh entre 1945 et 1951, le caractère innovant et non orthodoxe (au regard des canons maoïstes) de l'emploi de la terreur au Sud⁶². Cette spécificité vietnamienne et notamment cochinchinoise, est d'autant plus sensible dans la période post-1954 où l'emploi de la terreur par le Vietcong atteint un statut de véritable ingénierie sociale. Un bon exemple de ce type d'actions nous est délivré par Nguyen Van Tieu, membre du Comité central du Front national pour la libération du Sud-Vietnam (FNL) dès 1955 :

Pour contrôler les villages, le régime de Diem s'est appuyé sur les Ac-on, ses agents les plus cruels ; de dix à douze par village. [Pour promouvoir la révolution], le cadre [du Parti] devait exploiter le mécontentement créé par le régime. [...] Les grands mots c'est peine perdue : d'abord la terre. D'abord lutter pour liquider les comités de notables, les Ac-on, les propriétaires. [...] Le premier objectif, dans le delta du Mékong en 1959-1960, a été de desserrer l'étau en liquidant les Ac-on. Avec la libération des villages on a pu accentuer notre propagande⁶³.

Assassinats, enlèvements et intimidations de notables locaux ont deux fonctions : d'une part ils créent un vide dans lequel le FNL peut se glisser pour exercer sa gouvernance révolutionnaire et contrôler les populations, d'autre part ils distillent un climat de terreur et servent également d'exemples dissuasifs aux opposants potentiels⁶⁴.

⁶² GOSCHA Christopher, « La guerre par d'autres moyens : réflexions sur la guerre du Viêt Minh dans le Sud-Vietnam de 1945 à 1951 », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, été 2002, n°206, p. 29-57.

⁶³ NGUYEN VAN TIEU « Notre stratégie de la guérilla » (1968), cité dans Gérard CHALIAND, *Les guerres irrégulières*, Paris, Gallimard, 2008, p. 632-634.

⁶⁴ PIKE Douglas, *Viet Cong. Organization and Technique of the National Liberation Front of South Vietnam*, MIT Press, 1970, p. 138.

Au fur et à mesure que le conflit prend de l'ampleur et que le soutien populaire devient une question de survie pour le FNL, les assassinats et autres « incidents » se comptent en nombre croissants. Selon le Département américain de la Défense, on dénombrait en 1969 près de 250 civils assassinés ou enlevés chaque semaine au Sud-Vietnam⁶⁵. Un autre document du Pentagone, daté de 1973, estimait quant à lui que plus de 36 000 assassinats et 58 000 disparitions avaient eu lieu depuis le début de la guerre⁶⁶. Si la révolution chinoise avait assurément pris en compte ce mode d'action auprès des populations, force est de constater que l'action des communistes vietnamiens a atteint un niveau inédit dans la systématisation de ce recours à la terreur.

Le « Grand arrière socialiste », une particularité géostratégique déterminante

Enfin, un dernier aspect ne saurait être oublié au regard des spécificités de l'expérience vietnamienne de guerre révolutionnaire : la dimension géographique. Car si le Vietnam est, comme le rappelle Giap, un petit pays, il dispose à partir de 1949, d'une base-arrière logistique, économique et politique gigantesque avec la Chine et l'URSS. Certes, l'immensité de la Chine offrait la profondeur nécessaire à la pratique du repli stratégique, mais elle n'était qu'un espace vide, non un sanctuaire et encore moins une base stratégique.

En revanche, le « grand arrière socialiste »⁶⁷, comme l'appelle Giap, présente une rupture majeure avec l'un des grands principes maoïstes : l'autosuffisance de l'insurrection. En effet, comme l'écrit Lin Biao en 1965, « pour cette révolution et cette guerre, on ne peut et ne doit compter avant tout que sur soi »⁶⁸. Bien que l'Union soviétique ait soutenu les troupes communistes en Chine, il est vrai que la victoire de Mao a été, à partir de 1945, essentiellement endogène. Le soutien chinois aux insurgés vietnamiens a été quant à lui instrumental dans la victoire de 1954 comme dans celle de 1975.

⁶⁵ LANNING Michael Lee & CRAGG Dan, *Inside the VC and the NVA : the real story of North Vietnam's Armed Forces*, New York, Ivy Books, 1994.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 188.

⁶⁷ VO NGUYEN GIAP, *La guerre de libération nationale au Vietnam*, Hanoi, Editions en langues étrangères, 1970, p. 64.

⁶⁸ LIN BIAO, *Vive la victorieuse guerre...*, *op. cit.*, p. 26.

C'est ce que s'emploie à démontrer le grand journaliste et politologue Ton That Thien dans un article de 1983 sur la notion de base-arrière dans la guerre révolutionnaire⁶⁹. En effet, ce dernier souligne le caractère inviolable de l'arrière chinois qui a donné aux communistes vietnamiens les moyens et la confiance nécessaires pour tenir tête à la France puis aux États-Unis. Ceux-ci « n'ont pu battre la RDV [République Démocratique du Vietnam] parce que ses réserves étaient illimitées et hors de portée des forces »⁷⁰. Dans ces conditions, la spécificité vietnamienne d'une offensive prématurée peut s'expliquer, moins par la culture d'attrition que par la réalité géostratégique de ce sanctuaire.

Les difficultés de la transposition stratégique dans le reste de l'Asie du Sud-Est

Si la géographie et l'existence d'un grand-arrière continental permanent a joué un rôle capital dans le succès de la guerre révolutionnaire en Indochine, l'absence d'un tel arrière a sans doute joué un rôle tout aussi déterminant dans l'échec quasi total des insurrections de type maoïste dans le reste de l'Asie du Sud-Est et notamment en Insulinde.

Philippines, les tribulations d'un maoïsme insulaire

Comme en Chine et en Indochine, l'occupation japonaise a permis au parti communiste philippin (*Partido Komunista ng Pilipinas* ou PKP) d'ancrer sa quête du pouvoir dans une légitimité nationale. Ainsi un mouvement de résistance progressiste émerge dès l'année 1942, né de l'opposition à l'alliance objective formée entre la classe dominante latifundiaire et l'occupant japonais. Porté sur les fonds baptismaux par les syndicats ouvriers et paysans de Luçon, le groupe prend le nom de *Hukbo ng Bayan laban sa Hapon* (« armée populaire contre les Japonais »), dont l'acronyme *Hukbalahap* est vite raccourci en *Huk*. Leur leader est Luis Taruc, un fils de paysans, membre du parti

⁶⁹ TON THAT THIEN, « Base-arrière et stratégie révolutionnaire en Asie du Sud-Est (1945-1975) », *Relations Internationales*, n°36, hiver 1983, p. 439-467.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 466.

communiste philippin⁷¹. Si l'histoire des Huks est relativement connue, le rôle joué par la branche philippine du parti communiste chinois dans leur développement est beaucoup moins documenté. Fondée la même année que le PKP, une antenne philippine du PCC s'organise dès l'invasion en petites unités antijaponaises connues sous le nom d'*Hua Chi*, qui fonctionnent en tandem avec les Huks⁷². À partir de 1943, cette collaboration prend un caractère plus régulier. Apparaissent alors dans les campagnes aux alentours de Manille des camps d'entraînement tenus par des communistes chinois dont certains sont des vétérans détachés de la 8^e Armée de Route. Il est dès lors légitime de penser qu'un certain savoir insurrectionnel a pu circuler dans ces camps et profiter aux communistes philippins.

Suite au débarquement des Américains fin juin 1945, les Huks espèrent se voir récompenser pour leur rôle dans la lutte antijaponaise : leurs revendications sont alors extrêmement larges, allant de la réforme agraire à l'indépendance. MacArthur, qui a repris possession de l'archipel, perçoit l'organisation d'un mauvais œil et y voit une dangereuse menace communiste. Alors que l'indépendance est proclamée et que le pays est rendu aux grands latifundiaires incarnés par Manuel Roxas, le parti Huk est interdit, Taruc emprisonné et ses guérilleros sont massacrés par les autorités locales, anciennement collaboratrices⁷³.

Les Huks prennent alors le maquis et, répondant à l'appel de la Conférence de Calcutta, lancent un processus de guerre révolutionnaire. Forts de leur prestige auprès des populations de Luzon acquis lors de la lutte antijaponaise, ils remportent d'indéniables succès dans les premiers temps de l'insurrection. De plus, la progression parallèle des communistes en Chine crée une atmosphère d'euphorie propice à de nombreux ralliements, notamment dans la forte communauté chinoise ainsi que chez les

⁷¹ TRIA KERKVLIT Benedict J., *The Huk rebellion. A study of peasant revolt in the Philippines*, University of California Press, 1977.

⁷² KROEF Justus (van der), « Philippine Communism and the Chinese », *The China Quarterly*, n°30, printemps 1967, p. 115-148.

⁷³ CURREY Cecil B., « Edward G. Lansdale: LIC and the Ugly American », *Military Review*, mai 1988, p. 44-57, p. 46.

*mestizos*⁷⁴. La comparaison avec l'Empire du milieu est alors courante et Taruc proclame l'avènement aux Philippines d'une « nouvelle démocratie » dans le plus pur style mao. En 1950, il déclenche l'insurrection générale espérant sans doute une aide substantielle du voisin d'outre-mer.

Mais les destins sont loins d'être similaires entre les deux mouvements. Les Huks, qui espéraient vaincre en moins de deux ans, voient rapidement apparaître leurs faiblesses dans leur stratégie de mobilisation des masses. William J. Pomeroy, militant communiste américain engagé au côté des Huks, a tenu un journal qui en fait un témoin privilégié de ces premières désillusions qui apparaissent au cours de l'année 1951 :

Beaucoup de nos hommes croyaient en effet que la victoire viendrait rapidement ; ils ne veulent plus d'un combat indéfiniment prolongé, dont les conditions sont par trop inégales [...]. Nous pensions que le peuple allait marcher à notre allure, à l'allure d'une machine à polycopier⁷⁵.

Cet aveu n'est pas sans rappeler celui de Mao qui en 1928 fustigeait les « masses froides et réservées » du Jiangxi. Cette difficulté repose finalement sur une approche assez naïve des Huks qui fondent leur dispositif de mobilisation populaire essentiellement sur une propagande médiatique sans réel dispositif de contrôle populaire coercitif. On a vu que le général chinois Peng Dehuai soutenait que si « les slogans et affiches ont certes leur rôle à jouer [...] le plus important [est] le processus politique d'éducation des soldats, des partisans et des masses »⁷⁶. En cela, les Huks ne semblent pas avoir pleinement appris des maladies infantiles du maoïsme d'autant que le nouveau régime de Magsaysay prend sur lui de répondre à certains problèmes sociaux et sape systématiquement les fondements de leur popularité.

Malheureusement pour eux, les Philippines ne sont pas la Chine et aucune Longue Marche n'est possible pour Taruc et ses hommes. La

⁷⁴ KROEF Justus (van der), « Philippine Communism... », *op. cit.*, p. 119.

⁷⁵ POMEROY William J., *Les Huks. Dans la forêt des Philippines*, Paris, Maspéro, 1968, extraits dans CHALIAND Gérard (dir.), *Stratégies de la guérilla*, Paris, Grande bibliothèque Payot, 1994, p. 125.

⁷⁶ Extraits dans : CHALIAND Gérard (dir.), *Les guerres irrégulières*, Paris, Gallimard, 2008, p. 79-80.

géographie qui avait joué en faveur du Vietminh s'avère catastrophique pour le mouvement philippin en perte de vitesse. Les dernières lignes du journal de Pomeroy à la fin de l'année 1951 illustrent admirablement la nasse archipélagique dans laquelle l'insurrection se trouve prise :

Nous manquons d'espace. Nous occupons le même terrain que l'ennemi. Il n'y a pas une seule de nos retraites qui soit accessible par la route, par avion ou en quelques jours de marche. Et nous avons le dos à la mer⁷⁷.

Ces considérations sont sans équivoque et attestent de la difficulté de transposer un modèle stratégique développé pour un pays immense dans des îles dépourvues de profondeur stratégique ou de base-arrière internationale solide. Désespéré, Taruc se rend lui-même aux autorités en 1954, laissant derrière lui moins d'un millier de Huks – contre 15 000 en 1950.

Bien qu'une guérilla résiduelle persistât – connue sous le nom de *Hukbong Mapagpalaya ng Bayan* (HMB) et menée par son fils, Pedro Taruc-Sumulong, elle dérive progressivement vers le banditisme –, le PKP amorce un changement de stratégie, le conduisant à abandonner progressivement la lutte armée, et par conséquent le fondement maoïste de la révolution par la guerre prolongée.

En 1964, un jeune militant, José Maria Sison, fonde le mouvement de la jeunesse patriotique (*Kabataang Makabayan*) qui renoue avec la tradition maoïste. En 1966, il proclame une nouvelle lutte armée et entre en conflit avec la direction du PKP⁷⁸. Ces tensions aboutissent à une scission en décembre 1968, date à laquelle Sison « refonde » le parti communiste philippin (communément appelé PPC par opposition au PKP)⁷⁹. Ce schisme qualifié de « mouvement de rectification⁸⁰ », en référence évidente à celui de 1942, est

⁷⁷ POMEROY William J., *Les Huks. Dans la forêt des Philippines*, Paris, Maspéro, 1968, extrait dans Gérard CHALIAND (dir.), *Stratégies de la guérilla...*, *op. cit.*, p. 128.

⁷⁸ TON THAT THIEN, « Base-arrière et stratégie... », *op. cit.*, p. 452.

⁷⁹ KROEF Justus (van der), « Philippine Communist Theory and Strategy: A New Departure? », *Pacific Affairs*, vol. 48, n°2, été 1975, p. 181-198.

⁸⁰ En référence au Mouvement de Rectification lancé par Mao en 1941-1944 qui lui a permis de prendre définitivement le pouvoir dans le Parti aux dépens des internationalistes.

profondément inspiré par la Révolution culturelle ainsi que par l'exemple de la guerre du peuple vietnamienne. Reprenant ouvertement le discours maoïste contre le « révisionnisme » du PKP, Sison promet la mise en œuvre d'une authentique guerre révolutionnaire dans l'archipel et fonde à cet effet la *Bagong Hukbong Bayan* (ou Nouvelle Armée du Peuple) qui doit en être l'instrument. Conscient de l'échec des Huks quinze années auparavant, il écrit un ouvrage détaillant les spécificités d'une insurrection maoïste aux Philippines. Publié sous le nom de guerre d'Amado Guerrero, le livre se veut pour les militants philippins ce que celui de Giap a été pour les Vietnamiens : une adaptation, voire une appropriation de la formule maoïste. Il y reconnaît entre autres la difficulté de « mener une guerre du peuple dans un pays archipelagique tel que le nôtre »⁸¹.

La réponse trouvée à partir de 1976 réside dans la *décentralisation* du commandement, permettant de donner une autonomie à chaque branche insulaire. L'insurrection, jusqu'alors cantonnée à Luzon, peut ainsi gagner l'ensemble de l'archipel. La décentralisation de la lutte a cependant des effets pervers : la détérioration de la coordination avec l'apparition de phénomènes comme celui des *lost commands*, unités perdues, sans leaders, vouées au démantèlement ou à la rapine. Dans ce contexte, il devient illusoire pour le PPC de déboucher sur une victoire stratégique.

Malaisie, de la difficulté d'un maoïsme ethnique

Si le mouvement communiste philippin a été fortement influencé par la communauté chinoise, son homologue malaisien fut dès le début un pur produit de celle-ci. Fruit d'une scission de la branche de Singapour du Kuomintang, suite à ses purges anticomunistes de 1927⁸², le parti communiste de Malaisie (PCM) est formé en 1930, mais placé initialement sous le contrôle du PCC. L'influence chinoise indéniable ne doit cependant pas en occulter d'autres, comme celle, moins connue, des Vietnamiens : Ho Chi Minh qui joua à Hong

⁸¹ GUERRERO Amado, *Specific Characteristics of Our People's War*, Oakland, California, International Association of Philippines Patriots, 1979 (1^{re} éd., 1970), p. 127.

⁸² YOUNG Ching Fatt & McKENNA R., *The Kuomintang movement in British Malaya, 1912-1949*, Singapour, Singapore U Press, 1990.

Kong un rôle non négligeable dans la naissance du PCM⁸³, mais aussi bien entendu Lai Teck, le célèbre Secrétaire général du PCM, sino-vietnamien né en Annam⁸⁴.

L'influence chinoise reste toutefois la plus structurelle dans le développement du PCM du fait de la présence dans le pays d'une communauté chinoise considérable, à hauteur de 38% de la population. Il n'est dès lors pas étonnant que le PCM cantonne dans un premier temps son recrutement au sein de cette communauté – environ 90% des membres du parti sont des Chinois⁸⁵. Cette limitation de la cible potentielle du Parti qui est initialement sa force, va rapidement s'avérer être sa faiblesse principale.

Le PCM entre dans la lutte armée dès 1941, suite à l'invasion japonaise et à la chute de Singapour. Avec le soutien des Britanniques qui ont dû se retirer de la péninsule, le PCM met sur pied la *Malayan People's Anti-Japanese Army* (MPAJA) qui lance des opérations de guérilla contre l'envahisseur. Celle-ci est issue d'une « Société antijaponaise de mobilisation des Chinois d'outre-mer » créée dès 1937, date de l'invasion de la Chine par le Japon. C'est dire à quel point la MPAJA a été influencée par le modèle chinois. Fonctionnant d'emblée au crochet de la population chinoise locale, elle tisse, à l'instar du PCC en Chine continentale, « un large réseau de sympathisants chargés de ravitailler et de renseigner les partisans⁸⁶ ».

Alors que les Britanniques reprennent pied dans la péninsule en 1945, ils ne disposent d'aucun plan de réoccupation systématique. Le PCM et sa branche armée au contraire réagissent promptement et se

⁸³ TON THAT THIEN, *Ho Chi Minh and the Komintern*, Singapore, Information Resource Center, 1990, p. 30 et suiv.

⁸⁴ Lai Teck est célèbre pour avoir été révélé en 1945 comme un agent travaillant pour le compte des Britanniques depuis près de dix ans. À ce propos, lire PAYNE Robert, *Red storm over Asia*, Londres, Macmillan, 1951, p. 288.

⁸⁵ WONG Danny Tze Ken, « Malaysia during the early Cold War era: the war in Indochina and Malaya, 1946-1963 », dans GOSCHA Christopher & OTSERMANN Christian (eds), *Connecting histories: decolonization and the Cold War in Southeast Asia, 1945-1962*, Stanford University Press, 2009, p. 258-274.

⁸⁶ LEGUAY Anthony, « État d'urgence en Malaisie. Un exemple d'adaptation à la Contre-insurrection par les forces britanniques. 1948-1960 », *Cahiers de la DREX*, Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces, janvier 2010, p. 31.

font acclamer partout en libérateur. Contrainte de reconnaître le rôle joué par les communistes dans la résistance antijaponaise, la Grande-Bretagne leur propose un processus d'intégration massif à un futur état malaisien indépendant. C'est l'intransigence du PCM (suite à la découverte du double-jeu de Lai Teck) mais aussi et surtout de l'élite malaise qui s'oppose catégoriquement à ce que les autres minorités (Chinois, Indiens, aborigènes) accèdent aux fonctions politiques, qui provoque l'explosion de juin 1948⁸⁷.

Favorisé par un contexte international insurrectionnel (conférence de Calcutta), le PCM décide de lancer prématurément une guerre révolutionnaire de libération nationale. La MPAJA, dissoute en 1945 est reconstituée sous le sigle MRLA (*Malayan Races Liberation Army*). Appliquant à la lettre les principes maoïstes de guerre du peuple, le PCM est, dès juin 1948, en contact régulier avec Liu Shaoqi et Li Xiannian (un autre dignitaire communiste, futur président de la RPC) et s'abreuve des écrits militaires de Mao Zedong⁸⁸.

À cet effet, il établit un réseau de sympathisants dénommé *Min Yuen* (« mouvement populaire ») supposé assurer le cordon ombilical entre la guérilla et la population⁸⁹. Recrutés essentiellement parmi les *squatters* chinois, paysans sans terre ayant fuit la répression antichinoise pour s'installer illégalement sur des terrains à l'abandon, les membres du *Min Yuen* ne sont pas membres du PCM mais lui sont soumis *via* les Comités de branche⁹⁰.

Progressivement, le *Min Yuen* regroupe plus de membres que les forces de la guérilla elles-mêmes. C'est de lui que dépendent la pérennité de l'insurrection ainsi que la popularité du mouvement. À l'instar du *Liên Viet* au Vietnam, mais surtout des recommandations de Liu Shaoqi analysées plus haut, le *Min Yuen* constitue

⁸⁷ WONG Danny Tze Ken, « Malaysia during the early Cold War era... », *op. cit.*, p. 261.

⁸⁸ COMBER Leon, « The Origins of the Cold War in Southeast Asia: The Case of the Communist Party of Malaya (1948-1960). A Special Branch Perspective », *ISEAS Working Paper: Politics & Security Series*, n°1, 2009, p. 5.

⁸⁹ STUBBS Richard, « From search and destroy to Hearts and Minds. The Evolution of British Strategy in Malaya 1948-1960 », dans MARSTON Daniel (ed.), *Counterinsurgency in Modern Warfare*, Oxford, Osprey Pub., 2008, p. 114.

⁹⁰ LEGUAY Anthony, « État d'urgence... », *op. cit.* p. 39.

l'infrastructure de l'insurrection : support logistique (ravitaillement, armement, financement par l'impôt révolutionnaire), base de recrutement (les milices d'autodéfense constituent souvent le premier pas vers l'intégration dans la MRLA), il fonctionne également comme un dispositif de renseignement en surface particulièrement puissant.

Malgré cette prise en main des populations et l'application scrupuleuse des enseignements de Mao, la MRLA est bien incapable de remporter des succès analogues à l'ALN chinoise. Le politologue de l'époque J.M. Gullick avait alors bien résumé la situation :

La stratégie communiste était la suivante : 1) provoquer la dislocation de l'économie malaise par des attaques contre les plantations [...] ; 2) établir des « régions libérées » sous leur contrôle ; 3) mener une insurrection populaire sous la direction d'une armée de libération et compléter la conquête du pays. Cette stratégie, modelée sur la campagne des communistes en Chine était trop ambitieuse dans les conditions malaises et vouée à l'échec. Les communistes causèrent beaucoup de dégâts, mais ne parvinrent jamais à détruire l'économie (phase I), quant aux phases II et III, elles en restèrent au stade de rêveries⁹¹.

Même si Gullick se montre dur à l'égard du PCM, force est de constater l'échec total du mouvement. Si la stratégie britannique de contre-insurrection fut certes appliquée avec une admirable intelligence et une certaine ingéniosité, ce sont bien les « conditions malaisiennes » qui ont permis cette défaite. Quelles étaient leurs caractéristiques ?

Tout d'abord le caractère ethnique de l'insurrection qui ne parvint jamais à être transcendé : en 1952, le PCM ne recrutait encore que parmi les *squatters* chinois, soit une partie seulement d'une communauté elle-même limitée à un peu plus d'un tiers de la population. Comme l'écrit avec humour Ton That Thien, le PCM était avant tout « un poisson jaune dans une eau brune » !⁹² Compte tenu de ce cantonnement ethnique, la bataille pour « les cœurs et les esprits » menée par le général Templer n'était pas autre chose qu'un ralliement de certaines populations marginales à la cause

⁹¹ GULLICK J.M., *Malaysia*, Londres, Ernest Benn, 1969, p. 113.

⁹² TON THAT THIEN, « Base arrière et stratégie révolutionnaire... », *op. cit.*, p. 453.

gouvernementale et non une vaste opération d'action psychologique destinée à l'ensemble de la population⁹³.

Le second élément majeur des ces conditions spécifiques, tient à la géographie du pays. Contrairement à ce qui est parfois avancé, la géographie de la péninsule malaisienne ne constituait absolument pas un cadre idéal pour une insurrection. Avec la mer bordant l'isthme à l'Est, à l'Ouest et au Sud, et la Thaïlande anticommuniste au Nord, le pays est stratégiquement aussi insulaire que les Philippines. De ce fait, jamais la MRLA n'a pu bénéficier des mêmes moyens que ses homologues indochinois, adossés au grand arrière socialiste.

Il est permis de penser que la perspective de cet échec, en dépit d'une application rigoureuse de la stratégie maoïste par le PCM, a suscité en ASE des doutes sur la transposabilité de la théorie à des pays par trop différents de celui pour lequel elle avait été forgée.

Thaïlande, Birmanie, Indonésie : le rejet de la greffe maoïste

En dépit de ces trois exemples majeurs, il nous faut, pour achever ce panorama de la révolution stratégique maoïste en ASE, reconnaître ses limites spatiales à l'ouest (Thaïlande, Birmanie) et au sud (Indonésie). Le modèle de révolution par la guerre prolongée n'a pas été appliqué à l'ensemble de la région, malgré une importante diffusion intellectuelle.

En ce qui concerne la Thaïlande, son mouvement communiste est longtemps resté embryonnaire du fait de son cantonnement, à l'instar de son homologue malaisien, aux communautés chinoises, laos et montagnardes⁹⁴, établies dans le nord du pays. Les différences avec la Malaisie sont cependant importantes : tout d'abord les Chinois étaient loin de représenter la même proportion dans la population – si 38% n'avaient pas permis au PCM de l'emporter, les quelques milliers de sino-thaïlandais ne pesaient pas lourd. Ensuite, l'absence de passé colonial privait les communistes d'une cause nationale sur laquelle se greffer après le départ des Japonais. La Thaïlande ne « bénéficiait » pas non plus d'un problème paysan suffisamment aigu pour en faire

⁹³ STUBBS Richard, « From search and destroy to Hearts and Minds... », *op. cit.*, p. 117.

⁹⁴ TAYLOR Jay, *China and Southeast Asia*, New York, Praeger, 1974, p. 252.

une cause recevable dans la société. Enfin, l'absence de base arrière solide – du moins jusqu'à la victoire finale du Pathet Lao et des Khmers rouges en 1975 – lui interdisait un soutien logistique conséquent de la part de pays frères. En même temps sa contiguïté avec l'Indochine en guerre de 1946 à 1975 en faisait une base stratégique importante pour les États-Unis et le bloc occidental en général, contribuant de ce fait à une véritable prospérité du pays. Tous ces éléments contribuent à en faire jusqu'à la fin des années 1960, « le parti communiste le plus frêle du Sud-Est asiatique »⁹⁵. Bien qu'il ait pris le maquis dès 1948, à l'instar des autres partis de la région, le PCT a attendu 1969 pour lancer son appel à la lutte armée. Des Forces armées de libération du peuple thaï furent alors effectivement mises en place sur le modèle maoïste avec un soutien de conseillers militaires et politiques chinois de premier ordre – grâce entre autres, à la construction d'une route depuis la province chinoise du Yunnan passant par les régions laotienne de Houa Khong et Luang Prabang⁹⁶. Néanmoins, une vaste opération de l'Armée royale Thaïlandaise, préparée de longue date à ce type de menace, a permis d'étrangler dans l'œuf le dispositif insurrectionnel basé sur le plateau de Phu Hin Rong Kla⁹⁷.

La Birmanie quant à elle, malgré son immense frontière poreuse avec la Chine, n'a jamais offert de terrain favorable au lancement d'une guerre irrégulière. C'est ici moins la configuration spatiale du pays que l'incapacité du Parti à adopter une politique unie. Dès le lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le parti est scindé entre les Drapeaux rouges de Thakin Soe, ancien guérillero antijaponais, et les Drapeaux blancs de Thakin Than Tun et Thakin Thein Pe accusés par les premiers de « browderisme » – c'est-à-dire de pactiser avec le pouvoir non-communiste⁹⁸. Cette division initiale, bientôt suivie par d'autres, se compliqua encore de par ses interactions avec de

⁹⁵ TON THAT THIEN, « Base arrière et stratégie révolutionnaire... », *op. cit.*, p. 451.

⁹⁶ JOHNSON Chalmers, *Autopsy on People's War...*, *op. cit.*, p. 79.

⁹⁷ LOVELACE Daniel Dudley, *China and People's War in Thailand, 1964-1969*, Berkeley, University of California Press, 1971, p. 92.

⁹⁸ THOMSON John Seabury, « Marxism in Burma », dans TRAGER Frank (ed.), *Marxism in Southeast Asia. A Study of Four Countries*, Stanford University Press, 1959, p. 33.

nombreux éléments armés séparatistes ou autonomistes à base ethnique comme les Karens, les Kachins, les Chins et les Shans. Chacun de ces groupes pouvait ponctuellement s'allier avec un des groupes communistes : ainsi Naw Seng des Drapeaux blancs reçut l'aide des Kachins puis des Shans en 1967, et put ainsi établir une « région de partisans », dans la tradition maoïste, avec d'ailleurs le soutien de la province du Yunnan. Mais le retournement des Shans en 1970 provoqua l'effondrement du maquis⁹⁹.

Malgré cet éclatement politique sans équivalent, la Birmanie ne fut pas insensible à l'influence de la guerre révolutionnaire. Les ouvrages de Mao circulaient ainsi abondamment parmi les insurgés et devinrent vite « des lectures obligées, convaincant nombre de groupes rebelles de l'efficacité et de la légitimité de la guerre prolongée pour parvenir à ses fins »¹⁰⁰. Néanmoins sur le plan politico-stratégique, il semble évident que le discours national-révolutionnaire des communistes s'accommodait mal des revendications identitaires des minorités ethniques du pays – tout comme ce fut le cas en Malaisie, mais à une échelle moins catastrophique. Enfin, comme le rappelle à raison Robert Thompson dans son ouvrage *Revolutionary War in World Strategy*, les communistes birmans étaient désespérément dépourvus de cause permettant d'obtenir une large base partisane du fait du caractère indépendant, neutraliste et socialisant du gouvernement de Rangoon.

Enfin, l'Indonésie est certainement le grand absent de ce tour des guérillas d'ASE. En effet, le PKI, le plus ancien parti communiste de la région s'est refusé presque systématiquement à pratiquer la stratégie maoïste de la révolution par la guerre prolongée. Il lui a préféré les traditions européennes du jeu politique traditionnel – avec la bienveillance du Soekarno et de Mao dans le cadre de l'axe Pékin-Djakarta – ou bien du coup d'État – tenté sans succès en septembre 1965. Certes, en 1948, le PKI lança une rébellion armée dans l'affaire

⁹⁹ HENSENGERTH Oliver, « The Burmese Communist Party and the State-to-State Relations between China and Burma », *Leeds East Asia Papers*, 2005, p. 10 et suiv. Texte disponible en ligne sur le site de l'université de Leeds.

¹⁰⁰ SMITH Martin, « Ethnic conflicts in Burma: from separatism to federalism », dans Andrew T.H. TAN (ed.), *A handbook of terrorism...*, op. cit., p. 300.

de Madiun¹⁰¹, elle fut vite abandonnée et peu suivie par les membres du Parti. De même, après la décimation massive qu'il a subie lors du coup de Suharto de 1965, le PKI tenta de lancer brièvement une lutte armée à l'ouest de Java sous la direction de Jusuf Adjitorop. Mais, sans travail politique préalable, manquant d'armes et isolé par le caractère archipélagique du pays, l'insurrection fut écrasée dans l'œuf par l'armée du nouveau régime.

À en juger par ce rapide panorama, il ressort qu'il existe bien une révolution stratégique maoïste qui transforma en profondeur la manière de penser et de mener la guerre irrégulière en Asie du Sud-Est. Cette révolution exerce une influence indéniable sur les mouvements communistes de la région. Elle suscite l'admiration et des tentatives de transposition – favorisées par la volonté de Pékin de s'ériger en modèle alternatif au « révisionnisme soviétique ». À l'exception notable de l'Indonésie, force est donc de constater que la révolution stratégique maoïste, s'il est vrai qu'elle a été mythifiée, n'en correspond pas moins à une certaine réalité.

Des nuances doivent toutefois être apportées à cette conclusion. On ne saurait que trop souligner la difficulté des insurgés à transformer cette expérience historique – la guerre révolutionnaire chinoise – en une théorie stratégique transposable. Certes, les idées fondamentales circulent, mais doivent ensuite être appropriées puis adaptées en fonction de chaque situation. Au contraire, l'application trop mécanique du modèle, comme aux Philippines ou en Malaisie, les mène généralement au désastre. Ce système de circulation des idées à partir du modèle chinois, et de leur transformation progressive au contact de l'expérimentation pratique, par essais et erreurs en fonction des apports et des spécificités de chacun, nous nous proposons de le qualifier de laboratoire stratégique.

¹⁰¹ FRIEND Theodore, *Indonesian Destinies*, Cambridge, Harvard University Press, 2003, p. 32.

De la Guerre froide à la Guerre contre la Terreur : l'héritage stratégique de la guerre irrégulière en Asie du Sud-Est depuis 1975

Les guérillas en Asie du Sud-Est après 1975, de la révolution au séparatisme

Dans le milieu des années 1970, l'ASE voit se refermer une parenthèse d'un quart de siècle d'insurrections communistes. La chute de Saïgon (1975) et la mort de Mao Zedong (1976) semblent en effet sonner le glas de la grande ère de la guerre révolutionnaire. La conflictualité non-conventionnelle n'en disparaît pas pour autant. L'essoufflement du modèle communiste et le durcissement des régimes politiques favorisent alors l'émergence – ou la mutation – de formes de conflictualités moins ambitieuses que la guerre révolutionnaire, alimentées par des bases plus traditionnelles et moins sophistiquées dans leur dispositif irrégulier.

Un nouveau contexte défavorable à la guerre révolutionnaire

Le bilan de la révolution stratégique maoïste apparaît mitigé : le franc succès dans la péninsule indochinoise qui achève son unification – même si des oppositions internes subsistent et s'accroissent avec la victoire – est balancé par un échec tout aussi indéniable dans le reste de la région. En effet, dès la fin des années 1960, l'Insulinde connaît une stabilisation politique qui l'ancre définitivement dans le camp occidental. La Malaisie se renforce avec la fin de la Confrontation¹⁰² et l'avènement de nouvelles personnalités comme Razak capables de succéder à la figure tutélaire du « Tunku » Abdul Rahman, l'Indonésie est tenue d'une main de fer par l'Ordre Nouveau de Suharto, et les Philippines voient s'installer le régime autoritaire de Ferdinand Marcos. Quant à la Thaïlande et à la Birmanie, elles maintiennent leurs positions respectives dans le camp occidental et le neutralisme¹⁰³.

Sur le plan diplomatique également la région connaît un certain apaisement. Le « règlement » du conflit indochinois, qui perdurait depuis 1946, n'a certes pas évacué toutes les tensions géopolitiques –

¹⁰² TARLING Nicholas, *Southeast Asia and the great powers*, New York, Routledge, 2010.

¹⁰³ À ce propos lire les chapitres respectifs de FINEMAN Daniel « Phibun, the Cold War, and Thailand's foreign policy revolution of 1950 » et de CHARNEY Michael W., « Ludu Aung Than: Nu's Burma during the Cold War », dans GOSCHA Christopher & OSTERMANN Christian (dir.), *Connecting histories...*, *op. cit.*, 2009.

au contraire, la victoire de Hanoi rouvre d'anciens contentieux que l'on croyait gelés, notamment dans le domaine des litiges territoriaux avec la Chine et le Cambodge, et dont la double guerre de 1979 est l'expression la plus parlante. Cependant, le retrait de l'Occident avec l'invalidation *a posteriori* de la Théorie des Dominos, permet de réduire largement les tensions internationales autour de cette région du monde¹⁰⁴. L'ouverture de la Chine à la concertation avec l'Occident à partir de 1972 a rassuré considérablement Washington sur les risques d'extension régionale de nouvelles guerres de libération nationale. A tort ou à raison, les États-Unis ont accordé une importance extrême à ces conflits irréguliers dans la région du fait de l'ombre portée de la Chine qui planait sur eux.

Par une dynamique paradoxale, l'implication américaine dans des opérations de contre-insurrection – au Vietnam notamment – avait largement contribué à alimenter le terreau révolutionnaire sous l'étendard de la lutte contre l'impérialisme¹⁰⁵. C'est en tout cas ainsi que l'analysent certains tenants des *Peace Studies*. Dans cette conception, c'est l'interventionnisme et le *roll-back* de Washington qui a permis à la guerre du peuple de fleurir. Le retrait américain aurait donc paradoxalement contribué à priver les insurrections communistes de leur principal argument de mobilisation des masses populaires¹⁰⁶. Sans le plastron américain, les revendications sociales internes ne suffisent plus à faire vivre une guerre prolongée sur le modèle maoïste.

Un narratif inverse propose au contraire une justification *a posteriori* de l'endiguement interventionniste américain. Selon cette école, connue comme « révisionniste »¹⁰⁷, l'engagement américain

¹⁰⁴ ANG Cheng Guan, « Southeast Asian perceptions of the Domino theory », dans GOSCHA Christopher & OSTERMANN Christian (dir.), *Connecting histories...*, p. xx.

¹⁰⁵ C'est tout le sens du texte de LIN BIAO, *Vive la victorieuse guerre du peuple*, Pékin, Éditions en langues étrangères, 1965.

¹⁰⁶ THEE Marek, « The Indochina Wars: Great Power Involvement – Escalation and Disengagement », *Journal of Peace Research*, vol. 13, n°2, 1976, p. 117-129.

¹⁰⁷ MARTEL Gordon, *American Foreign Relations Reconsidered, 1890-1993*, Londres, Frank Cass, 1994, p. 141 et suiv. Citons dans cette littérature des auteurs comme : LEWY Gueneter, *America in Vietnam*, Oxford University Press, 1980 ou BETTS Richard K., *The Irony of Vietnam: The System Worked*, Washington, Brookings Institution, 1979, p. 197.

dans la région, et notamment au Vietnam, aurait permis de créer un abcès de fixation régional et ainsi de dissuader le camp communiste de pousser plus avant ses ambitions. Les trente années de guerre au Vietnam auraient ainsi rendu trop coûteuse la poursuite de l'expansion et la mise en œuvre de la chute des dominos.

Une autre idée consisterait à souligner le processus d'apprentissage par les appareils d'États des savoirs et des techniques de contre-insurrection encore inédits au début de la période. Ce serait par exemple le cas aux Philippines où le président Marcos, après avoir été aux côtés des Américains au Vietnam depuis 1965, n'hésite pas dès le déclenchement des rébellions maoïste (NPA en 1969) et musulmane (Moros en 1971) à mobiliser d'emblée tous les savoir-faire accumulés dans les expériences régionales¹⁰⁸.

Enfin, parmi tous ces éléments de contexte, il faut ajouter l'adoption d'un profil diplomatique plus modeste par la Chine de Deng Xiaoping, qui contribua considérablement à la baisse de régime des insurrections communistes méridionales – démontrant au passage la réalité du cordon ombilical chinois, si ce n'est sur le plan doctrinal, du moins sur le plan logistique et opérationnel¹⁰⁹. L'abandon de la posture provocante et révolutionnaire de la diplomatie chinoise, résultant de dynamiques internes et externes, est sans doute l'une des principales causes de la stabilisation géopolitique en Asie du Sud-Est.

Ce couple stabilisation/durcissement impacte profondément sur l'élan révolutionnaire, déjà essoufflé par ses échecs des années 1960. Cette rétraction de la guerre révolutionnaire n'implique pourtant pas la disparition de la conflictualité irrégulière dans son ensemble. Des formes moins ambitieuses de lutte persistent ou apparaissent, se

¹⁰⁸ MAGNO Jose P. & GREGOR James, « Insurgency and Counterinsurgency in the Philippines », *Asian Survey*, vol. 26, n°5, mai 1986, p. 501-517. On y précise que c'est « sous l'influence de l'expérience militaire et les concepts américains avancés par les tacticiens US au Vietnam [que] le gouvernement philippin a formulé un programme intégré de contre-insurrection dès les premiers années de l'état d'urgence », p. 507.

¹⁰⁹ Sur l'impact de l'ouverture chinoise dans la baisse de régime des insurrections, lire YAHUDA Michael, *International Politics of the Asia Pacific*, New York, Routledge, 2007, p. 89 et suiv. (1^{re} éd. 1996, dernière réédition en 2011).

cantonnant généralement à la guérilla tactique, voire, dans la période la plus récente, au terrorisme.

Deux principaux types de conflits irréguliers persistent donc : d'une part les reliquats de la période précédente, d'anciennes insurrections populaires se muent en organisations résiduelles se livrant au brigandage, et d'autre part de nouvelles guérillas émergent de revendications autonomistes ou séparatistes. On assiste donc à un changement de paradigme stratégique, passant de l'insurrection – cherchant à renverser le pouvoir par la lutte prolongée – à la rébellion – destinée à l'obtention de certaines mesures protectives, parfois la seule reconnaissance de leur existence.

Les reliquats de la guerre révolutionnaire : de l'effritement idéologique au banditisme

En ce qui concerne les conflits hérités de la période précédente, on retrouve des combattants irréguliers issus des deux principaux camps. Ainsi l'Indochine, contrairement à une opinion communément acquise, est loin d'être débarrassée du spectre de la guerre irrégulière. Au Laos notamment qui devient, suite à la victoire d'un Pathet Lao sous influence vietnamienne, le théâtre d'une lutte d'influence entre Hanoi et un axe Pékin-Phnom Penh. Un certain nombre de groupes irréguliers pro-occidentaux ou neutralistes se trouvent alors dans la nécessité de changer de soutien, faute de mieux. Par exemple, les maquis hmongs engagés depuis 1950 aux côtés des Français puis des Américains sur les arrières des communistes¹¹⁰, se retrouvent encerclés, isolés et contraints de poursuivre leur lutte à des seules fins de survie. Simplement, la dimension idéologique – restée toujours faibles chez les populations montagnardes – a disparu en même temps que le soutien occidental. Abandonnés de tous, les Hmongs ne se battent plus que pour eux-mêmes. C'est donc sans surprise que ceux qui ont soutenu les Occidentaux depuis le début, reçoivent désormais un soutien, discret il est vrai, du gouvernement Khmer rouge et de la République populaire de Chine. Suite à la guerre de 1979 et à la perte de leurs bases extérieures, les maquis hmongs

¹¹⁰ Sur la période française, l'ouvrage de référence est sans aucun doute la thèse du Lieutenant-colonel DAVID Michel, *Guerre secrète en Indochine. Les maquis autochtones face au Viêt-Minh. 1950-1955*, Paris, Lavauzelle, 2001.

traversent une période particulièrement difficile, les acheminant lentement sur la voie de l'extinction¹¹¹.

Dans une veine similaire, quoique moins tragique car ne concernant pas une population entière, d'autres mouvements issus du centre ou de la droite laotienne ont poursuivi à la fin des années 1970 et au début des années 1960 des actions irrégulières à partir de bases cambodgiennes. Il s'agit, entre autres, du *Lao National Liberation Front* (LNLF) des anciens neutralistes et de l'*United National Front for the Liberation of Laos* (LPNLUF) des anciens ultra-nationalistes de Phoumi, soutenus par les Américains¹¹². Dans les deux cas, ces reliquats de la guerre d'Indochine ne survécurent pas à l'épisode de 1979 et à la perte de leurs dernières bases au Cambodge.

C'est d'ailleurs au Cambodge, que persistent le plus longtemps les traces de la guerre révolutionnaire dans la péninsule indochinoise. En effet, les Khmers rouges reprennent le maquis suite à l'invasion vietnamienne de 1979. Repliés dans les massifs de l'Éléphant, dans la chaîne des Dangrek et dans la région de Battambang (Nord), le plus souvent adossés à la frontière thaïlandaise – avec la bienveillance de Bangkok et de Washington¹¹³ – ils reçoivent également une aide de la Chine qui en retour les pousse à modérer leur discours révolutionnaire afin de changer leur image de génocidaires, conséquence de la découverte de l'ampleur du massacre. Cantonnés à des actions défensives dans les premiers temps, ils s'estiment assez forts en 1982 pour lancer quelques offensives conventionnelles qui se soldent toutes par des échecs. Suite à une grande contre-offensive de l'armée vietnamienne en 1985 et la perte d'un certain nombre de bases, le commandement Khmer rouge sous la direction de Khieu Samphan et de Ta Mok décide de revenir à une stratégie d'insurrection maoïste. Dans la fin des années 1980, la priorité est donc à nouveau donnée à la

¹¹¹ YIA LEE GARY, « The Hmong rebellion in Laos: victims or terrorists? », dans TAN Andrew T.H. (ed.), *A handbook of terrorism...*, op. cit., p. 362.

¹¹² À ce propos lire les notices les concernant dans : SCHMID Alex P. & JONGMAN A.J., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*, Londres, Transaction Publishers, 2005.

¹¹³ BALENCIE Jean-Marc & LA GRANGE Arnaud de (dir.), *Mondes rebelles : L'encyclopédie des acteurs, conflits & violences politiques*, Éditions Michalon, Paris, 1999, p. 894 et suiv.

« force populaire », la conquête des villages et du soutien populaire. La stratégie politique suit également l'orthodoxie insurrectionnelle maoïste en favorisant l'émergence d'un front commun avec les nationalistes – les ultra-nationalistes du Front national de libération du peuple khmer (FNLPK) et les sihanoukistes neutralistes du FUNCINPEC. Suivant la logique maoïste du découpage en deux stades (stade nationaliste, stade communiste) de la guerre révolutionnaire, les Nouveaux Khmers rouges se convertissent pour l'occasion à un certain libéralisme économique et un abaissement des exigences révolutionnaires¹¹⁴. Malgré les trois millions de morts du génocide, ils parviennent à conquérir une part non négligeable de la population paysanne – moins martyrisée que les citadins pendant la période de l'Angkar – en capitalisant sur le sentiment antivietnamien. Le retrait des troupes vietnamiennes en 1989 sonne alors comme une semi-victoire pour la néo-guérilla khmère rouge¹¹⁵.

À y regarder de la sorte, le mouvement semble mener une guerre révolutionnaire dans la plus pure tradition maoïste. Néanmoins si la gangue stratégique est conservée, la pratique est considérablement viciée. Les bases du mouvement sont de moins en moins coordonnées du fait de la division en trois bases, « une zone ouest, près de Battambang, sous le contrôle de Son Sen, une zone sud-ouest sous le contrôle de Pol Pot lui-même, et une zone nord (région d'Along Veng), par Ta Mok »¹¹⁶. Ce système de partage géographique favorise les réseaux claniques et le népotisme. De plus, la conversion des Khmers rouges à l'économie de marché leur permet de se financer dès le milieu des années 1980 grâce au trafic de pierres précieuses en en faisant la guérilla la plus riche au monde. L'ensemble atteste donc d'une lente dérive vers un phénomène de prédation économique assimilable au « *warlordisme* » – bien illustré par le surnom de « barons rouges » dont sont affublés les dignitaires du régime. Cette dynamique dévoyée va mener le mouvement à l'implosion.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 901-902.

¹¹⁵ PESCHOUX Christophe, *Les « Nouveaux » Khmers rouges (1979-1990)*, Paris, L'Harmattan, 1992.

¹¹⁶ BALENCIE Jean-Marc & LA GRANGE Arnaud de (dir.), *Mondes rebelles...*, *op. cit.*, p. 897.

Alors que Ieng Sary abandonne la lutte pour profiter de sa richesse accumulée, Pol Pot, Son Sen et Ta Mok s'opposent dans des luttes intestines. La mort de Pol Pot en 1998, et la capture de Ta Mok l'année suivante, mettent un point final à l'insurrection, morte de son propre essoufflement idéologique.

Enfin, aux Philippines, subsiste la « dernière insurrection communiste » d'Asie du Sud-Est, incarnée par la très maoïste Nouvelle armée du peuple (NPA). Mais, comme nous l'avons vu plus haut, l'adaptation prônée par Sison, de la guerre révolutionnaire à la géographie archipélagique des Philippines, a débouché sur un manque de coordination et un certain isolement des cellules insurrectionnelles, accru encore par la fin du soutien logistique chinois. Il en résulte la transformation progressive de la NPA en une forme de rébellion dispersée ayant perdu sa capacité d'action décisive tout en conservant une importante capacité de nuisance¹¹⁷. Il faut bien reconnaître que, dans un premier temps, la décentralisation permet à l'insurrection de s'étendre à l'ensemble de l'archipel et de rassembler, dit-on, en 1988, plus de 23 000 combattants¹¹⁸. Pourtant, le déclin ne tarde pas à se faire sentir : dès 1986, l'un des fondateurs du mouvement, Bernabe Buscayno, *alias* Kumander Dante, un ancien Huk rallié à la NPA, quitte l'organisation, estimant que le Parti est en train de « se couper des masses »¹¹⁹. Il décide alors de rallier l'opposition légale. Plus encore qu'au Cambodge, la décentralisation géographique, ajoutée à l'effritement idéologique, favorise la mutation des commandants rebelles en « seigneurs de la guerre »¹²⁰ autonomes. Se tournant au cours des années 1990 vers les modes d'actions les plus lucratifs (enlèvements, trafics en tout genre), l'insurrection abandonne de fait la doctrine maoïste, ressuscitée par Sison en 1969. Même si le Parti a réaffirmé en 2001 la poursuite de sa « stratégie de guerre du peuple

¹¹⁷ MONTESANO Michael, « The Philippines in 2003: Troubles, None of Them New », *Asian Survey*, vol. 44, n°1, 2004, p. 93.

¹¹⁸ CORONEL FERRER Miriam, « Communist insurgency in the Philippines », dans TAN Andrew T.H. (ed.), *A handbook of terrorism...*, *op. cit.*, p. 418.

¹¹⁹ BALANCIE Jean-Marc & LA GRANGE Arnaud de (dir.), *Mondes rebelles...*, *op. cit.*, p. 969.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 972.

prolongée »¹²¹, force est de constater qu'il subit en réalité un schisme grandissant entre une branche politique, qui s'implique chaque jour un peu plus dans la vie parlementaire, et une branche militaire qui vire de plus en plus au banditisme.

Il ressort donc de ce bref survol, que les reliquats de la guerre irrégulière en ASE ont tous manifesté une tendance accrue depuis la fin des années 1970, à dégénérer en « warlordisme ». Tout en conservant une rhétorique stratégique héritière de l'âge d'or de la guerre révolutionnaire maoïste, ces guérillas sont marquées par l'essoufflement idéologique, le manque de soutiens extérieurs et l'impasse militaire. Ces mutations poussent les survivants à abandonner une à une leurs ambitions politiques, pour se retourner vers une vision locale et limitée de l'activité irrégulière, les dévoyant le cas échéant dans un usage lucratif et prédateur de la violence. Ils sont rejoints en cela par un certain nombre d'autres mouvements, sans passé ni projet révolutionnaires.

Les nouvelles guérillas autonomistes : renouveau et transferts de savoir

En effet, parallèlement à la persistance d'un certain nombre de guérillas communistes, apparaissent dès le milieu des années 1970 des guérillas séparatistes à fond ethnique, religieux, linguistiques, etc. Sans retrouver pour autant l'ensemble du corpus doctrinal maoïste, il semble possible d'identifier des passerelles stratégiques¹²² entre ces mouvements et ceux de la période précédente.

Les Philippines, où sévissent la NPA, sont le théâtre d'une autre insurrection, séparatiste celle-ci, issue de la population musulmane de Mindanao. Les *Moros* comme ils s'appellent eux-mêmes, prennent les armes en 1972 à l'appel du *Moro National Liberation Front* (MNLF) fondé l'année précédente par Nur Misuari¹²³. Avec un franc soutien d'une population musulmane d'une part – marginalisée depuis le XVI^e siècle – et des autorités locales malaisiennes de Sabah d'autre part – lui

¹²¹ CORONEL FERRER Miriam, « Communist insurgency... », *op. cit.*, p. 429.

¹²² HECKER Marc, « De Marighella à Ben Laden. Passerelles stratégiques entre guérilleros et djihadistes », *Politique Étrangère*, n°2, 2006, p. 385-396.

¹²³ CLINE Lawrence, « The Islamic insurgency in the Philippines », *Small Wars & Insurgencies*, vol. 11, n°3, 2000, p. 120.

constituant ainsi une base logistique outre-mer –, le MNLF atteint vers 1976 près de 30 000 combattants sur le terrain (soit plus du double de la NPA maoïste). Le mouvement reste cependant dénué de tradition stratégique, voire même tactique, à même de porter ses revendications. Or, c'est au contact de la NPA maoïste, présente à Mindanao du fait de la stratégie de décentralisation lancée par Misuari en 1970, que le MNLF va pouvoir professionnaliser son engagement armé.

Cette « alliance » entre une rébellion séparatiste musulmane et une insurrection communiste s'insère en fait assez bien dans la logique maoïste de front commun – mise en place par exemple avec le Kuomintang en 1937¹²⁴. José Maria Sison publie ainsi dès 1977 un texte sur *La lutte du peuple moro* dans lequel il met en avant les buts communs aux deux rébellions. La NPA, originaire de Luzon, n'est pas la plus puissante sur l'île méridionale de Mindanao, mais elle est certainement la plus expérimentée. Les maoïstes fournissent ainsi une formation politico-militaire aux cadres du MNLF en échange d'un soutien logistique et matériel¹²⁵. Entretenant de nombreux points communs avec Sison, Misuari introduit une structure proche du centralisme démocratique et des pratiques d'encadrement des populations qui ne sont pas sans rappeler celles de la tradition maoïste. Sans aller jusqu'à considérer la stratégie du MNLF comme relevant de la guerre révolutionnaire¹²⁶, ces transferts d'expérience attestent de l'importance de l'héritage de la révolution stratégique maoïste dans l'ensemble du bassin sud-est asiatique, y compris dans le cas d'organisations qui n'ont rien de communiste.

Et pour cause, loin de soutenir les ambitions du CPP de Sison, Misuari accepte de signer un accord de paix dès 1976, provoquant la scission du Parti et l'émergence du *Moro Islamic Liberation Front* (MILF) de Hashim Salamat reprochant à Misuari ses penchants laïcs

¹²⁴ MOLLOY Ivan, « Revolution in the Philippines: The Question of an Alliance between Islam and Communism », *Asian Survey*, vol. 25, n°8, août 1985, p. 822-833.

¹²⁵ BALANCIE Jean-Marc & LA GRANGE Arnaud de (dir.), *Mondes rebelles...*, *op. cit.*, p. 971.

¹²⁶ D'autres influences stratégico-militaires s'exercent d'ailleurs sur le MNLF, en premier lieu le « terrorisme d'État » du Colonel Khadafi qui finance, entraîne et soutient diplomatiquement la rébellion dès 1972.

et marxistes, lui préférant une orthodoxie islamique intransigeante. Ne renonçant pas au contrôle des populations – dont il a sans doute appris l'importance auprès de la NPA – Salamat se repose davantage sur l'encadrement religieux traditionnel par les oulémas. Alors que l'accord de Tripoli reste lettre morte, les mouvements armés coexistent dans le sud de l'archipel, dénonçant respectivement la corruption et l'aveuglement. L'écart s'accroît en 1986 alors que la présidente Aquino tend la main au MNLF et la refuse au MILF, Salamat riposte en déclarant le jihad contre le gouvernement de Manille. Refusant le compromis de 1996 qui accorde à Mindanao une très large autonomie interne (un compromis accepté par le MNLF et Misuari qui se retire de la lutte pour devenir le gouverneur de la nouvelle province), le MILF poursuit aujourd'hui encore sa lutte pour l'indépendance totale d'un état islamique des Moros.

En ce qui concerne l'Indonésie, on trouve de nombreux mouvements séparatistes agitant l'archipel, dont les ressemblances stratégiques avec les Philippines sont parfois surprenantes. C'est le cas notamment du mouvement de libération de la province d'Aceh, le *Gerakban Aceh Merdeka* (GAM). Bien que cette province occidentale ait une tradition séculaire d'insoumission – aux sultanats javanais, puis aux Hollandais, et enfin à la République de Djakarta – il faut attendre 1976 pour voir émerger un mouvement séparatiste sous la férule d'Hassan di Tiro, un descendant d'une grande famille aristocratique (*nleebalang*) ayant fait fortune dans le transport maritime¹²⁷. Les causes de la création tardive du GAM sont diverses. Tim Kell, dans une étude célèbre, a mis en avant le boom du gaz naturel, présent en grande quantité dans la province, suite au choc pétrolier de 1973¹²⁸. Ce contexte économique expliquerait l'explosion de la violence aussi soudaine qu'inattendue dans une province sans trouble majeure depuis 1962, ainsi que la vive réaction du régime de Suharto. Manquant d'organisation et de contrôle en surface, l'insurrection doit rapidement se replier dans l'arrière-pays, où les leaders sont traqués un à un par l'armée gouvernementale (*Tentara*

¹²⁷ BARTER Shane Joshua, « Resources, religion, rebellion: the sources and lessons of Acehnese separatism », *Small Wars & Insurgencies*, vol. 19, n°1, 2008, p. 39-61.

¹²⁸ KELL Tim, « The Roots of the Acehnese Rebellion, 1989-1992 », Cornell Modern Indonesia Project 74, 1995.

Nasional Indonesia – TNI). En 1982, la victoire semble acquise à Suharto : Hassan di Tiro s'est enfuit en exil et le reste du commandement du GAM croupit en prison¹²⁹.

En réalité l'organisation maintient clandestinement une présence souterraine qui permet son retour en force en 1989 grâce à une certaine professionnalisation de la lutte : à l'instar des combattants du MNLF/MILF, certains membres du GAM ont bénéficié d'un entraînement en Libye. Déclarée zone d'opérations militaires (DOM) jusqu'en 1998, Aceh voit alors la période la plus violente de son histoire. Réduite en quelques années du fait des techniques agressives de contre-insurrection mises au point par la TNI¹³⁰, la guérilla doit attendre la chute de Suharto en 1998 pour relancer la lutte. Bénéficiant pour la première fois d'un plein soutien populaire (garanti par l'amertume des populations suite aux exactions de la TNI), et sans administration puissante à contrer, le GAM connaît alors son heure de gloire. Pratiquant à son tour un nettoyage ethnique des populations javanaises de la province, il se révèle tout aussi intransigeant que ses ennemis, se caractérisant entre autres par une application littérale de la *sharia*. Seule la catastrophe naturelle du tsunami de 2004 pousse les rebelles à rechercher un compromis avec le gouvernement. C'est ce cataclysme qui permet paradoxalement la signature, en août 2005, des accords d'Helsinki qui garantissent une forte autonomie, particulièrement dans le domaine des lois religieuses.

Le conflit d'Aceh a longtemps été interprété comme fondé sur les ressources hydrocarbures de l'île. Cette analyse est aujourd'hui remise en cause car elle néglige d'autres motivations, et entre autres celles de la population, traditionnellement hostile au pouvoir de Djakarta, notamment dans sa politique religieuse considérée comme trop laïque. Même si elle ne saurait être le seul moteur de la rébellion, cette vision économique montre l'existence de cas mixtes entre séparatisme populaire et prédation armée. Le facteur religieux présente également

¹²⁹ ROBINSON Geoffrey « Rawan is as Rawan does: The Origins of Disorder in New Order Aceh », *Indonesia*, vol. 66, octobre 1998, p. 127-157, p. 131.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 139 et suiv. Pour une vision globale de la contre-insurrection indonésienne, lire KILCULLEN David, « Globalisation and the development of Indonesian counterinsurgency tactics », *Small Wars & Insurgencies*, vol. 17, p. 44-64.

un aspect important des mutations post-maoïstes de la guerre irrégulière en ASE, où l'islam radical semble remplacer l'idéologie communiste au cœur doctrinal de la rébellion. Comme aux Philippines, l'instrumentalisation de la religion comme ciment insurrectionnel favorise une certaine radicalisation, transformant peu à peu un Islam jusqu'alors vécu comme modéré en un projet fondamentaliste et autoritaire qui s'exprime aujourd'hui dans le règne de milices qui patrouillent dans toute la province¹³¹.

L'autre principal mouvement séparatiste présent en Indonésie à partir des années 1970 est celui du Timor oriental. La guérilla est déclenchée en 1976 dans cette ancienne colonie portugaise, à la suite du coup de force indonésien qui permettait l'annexion de l'éphémère République du Timor, dont l'indépendance, proclamée par le Fretilin en novembre 1975, était un avatar de la « Révolution des œillets » au Portugal. Face à l'invasion indonésienne et à ses exactions, « la décision fut prise de mener une 'guerre du peuple prolongée', tout compromis avec les envahisseurs étant exclu »¹³². Le Fretilin est en effet considérablement influencé par l'idéologie marxiste, les succès communistes en Indochine de l'année 1975 et les contacts avec des guérilleros lusophones comme Amílcar Cabral renforçant encore le prestige du discours stratégique maoïste¹³³. Pourtant, dans les faits, la « guerre du peuple » menée entre 1976 et 1979 est un désastre : ayant établi des « bases révolutionnaires » dans l'île, les résistants entreprennent de les défendre pied à pied de manière conventionnelle – un peu à la manière des « opportunistes » fustigés par Mao, refusant la retraite stratégique face. Dépourvu de profondeur stratégique et submergé par le nombre et l'armement de la TNI, le Fretilin est en passe d'être éradiqué. Dans les années 1977-1979, Djakarta lance une série de campagnes baptisées « encerclement et anéantissement », en référence directe à celles de Chiang Kai-shek dans le Guangxi au tournant des années 1930 – ce qui démontre que, si le modèle chinois

¹³¹ ASKANDAR Kamarulzaman, « The Aceh conflict: phase of conflict and hopes for peace », dans TAN Andrew T.H. (ed.), *A handbook of terrorism...*, *op. cit.*, p. 259.

¹³² CAREY Peter, « East Timor under Indonesian occupation, 1975-1999 », dans TAN Andrew T.H. (ed.), *A handbook of terrorism...*, *op. cit.*, p. 385.

¹³³ BALANCIE Jean-Marc & LA GRANGE Arnaud (dir.), *Mondes rebelles...*, *op. cit.*, p. 987.

est présent chez les insurgés de tout le Sud-Est asiatique, il est également très fort dans le camp de la contre-insurrection. En 1979 seuls subsistent deux membres du Comité central originel, plus de 80% des forces rebelles sont tuées ou capturées, et 90% de leurs armes sont saisies et la totalité des bases de soutien de l'insurrection sont contrôlées par les Indonésiens, transformées pour la plupart en camps de regroupement aux conditions sanitaires déplorables¹³⁴.

Face à cet échec total, le Fretilin est repris en main par José Xanana Gusmão, qui abandonne la rigidité communiste des années précédentes pour mener une politique de front commun – paradoxalement plus proche de la praxéologie maoïste. Sur le plan militaire, il réorganise les troupes restantes en colonnes mobiles pratiquant la guérilla dans les montagnes de l'île, tout en mettant sur pied un réseau de soutien clandestin dans les camps de regroupement sous contrôle indonésien. Si les résultats sont loin d'être minifiques, l'insurrection parvient au moins à survivre le temps de mobiliser d'importants soutiens sur la scène internationale. Ce travail de mobilisation diplomatique, couplé à la persistance intérieure de ce qui s'assimile plus à une « agitation séparatiste » qu'à une insurrection, permettent d'accumuler la pression sur Djakarta. La chute de Suharto est finalement la clé de la résolution du conflit, donnant à l'ONU l'occasion d'enclencher un processus référendaire débouchant sur l'indépendance.

Toujours en Indonésie, il nous faut évoquer en passant d'autres organisations séparatistes qui ont également marqué la vie politique de l'archipel depuis 1975, à savoir les mouvements de libération de Papouasie (*Organisasi Papua Merdeka* – OPM) à Irian Jaya et des Moluques (*Front Kedaulatan Maluku* – FKM) à Ambon. Dans les deux cas, les organisations apparaissent comme très affaiblies depuis le début des années 1990 et reposent essentiellement sur l'activité de ses dirigeants en exil à La Haye. L'OPM, notamment, qui a connu son heure de gloire en pratiquant une guérilla sporadique contre la TNI dans les années 1970, n'est jamais parvenue à endiguer la tendance chronique

¹³⁴ CAREY Peter, « East Timor under Indonesian occupation... », dans TAN Andrew T.H. (ed.), *A handbook of terrorism...*, *op. cit.*, p. 390.

à la division interne suivant des lignes claniques ou factieuses¹³⁵. En Papouasie comme aux Moluques, l'élément majeur à retenir est sans doute l'introduction des facteurs religieux (le christianisme est l'un des éléments identitaires forts de la population papoue comme de celle des Moluques) et ethniques dans l'argumentaire insurrectionnel séparatiste. Ce terreau ethnico-religieux rattache ainsi ces mouvements séparatistes à la majorité des conflits post-maoïstes qui alimentent l'Asie du Sud-Est depuis la fin des guerres d'Indochine.

Une autre insurrection persistante et passablement méconnue d'ASE est celle de l'ancien sultanat de Patani, à l'extrémité méridionale de la Thaïlande. Annexée par le Siam en 1902, la province, ethniquement malaise et de confession musulmane, a toujours clamé son indépendance, tant sur le plan politique que religieux et culturel. Longtemps incarnée par la permanence d'écoles islamiques (*ponoh*) perpétrant la tradition au mépris du pouvoir, la résistance prend une nouvelle forme dans les années 1960 puis 1970. D'abord portée par des mouvements timides comme le Front national de libération patani (BNPP) ou le très socialiste Front national révolutionnaire (BRN), la lutte pour l'indépendance prend un réel envol avec la création de l'Organisation unifiée de libération du Patani (PULO) fondé en 1968¹³⁶. Emportée par son charismatique leader, Kabir Abdul Rahman, la PULO reçoit un soutien considérable des pays arabes, en bénéficiant notamment de camps d'entraînement en Syrie¹³⁷. Néanmoins, troublée par ses dissensions internes, l'organisation ne parvient jamais à acquérir la masse critique pour lancer une action militaire de grande ampleur. Il faut attendre les années 1990 pour voir les différentes tendances se réunir dans une alliance appelée *Bersatu* (« union ») et placée sous la férule de Wan Abdul Kadir Che Man, un intellectuel patani exilé en Malaisie et

¹³⁵ VERMONTE Philips J., « Separatism in Papua », dans TAN Andrew T.H. (ed.), *A handbook of terrorism...*, *op. cit.*, p. 282.

¹³⁶ BALANCIE Jean-Marc & LA GRANGE Arnaud (dir.), *Mondes rebelles...*, *op. cit.*, p. 319.

¹³⁷ CLINE Lawrence, « Thailand and the Insurgency in the South », *Small Wars & Insurgencies*, n°2, 2007, p. 275-287.

titulaire d'une thèse... sur le mouvement moro aux Philippines¹³⁸. C'est cette même alliance qui est derrière la flambée de violence de l'année 2004. Toutefois la défaite du parti islamique malaisien (PAS), la répression efficace et discriminée de Bangkok et le manque d'adhésion de la population interdisent à l'insurrection de menacer durablement la souveraineté thaïlandaise sur la province.

Enfin, ce tour d'horizon ne saurait omettre la Birmanie, qui, à son habitude, mène de front un grand nombre de guérillas séparatistes bien souvent à caractère ethnique (Chins, Shans, Kachins, Karens, Mòns, Pa'os, Arakan, Nagas)¹³⁹. Ici certainement moins qu'ailleurs le tournant du milieu des années 1970 semble significatif. La mosaïque ethnique et insurrectionnelle du pays, déjà présentée plus haut, ne change pas, malgré des recompositions mineures. Sans pour autant avoir jamais entrevu une quelconque victoire politique dans leur quête d'indépendance ou d'autonomie, aucune de ces nombreuses insurrections ethniques n'a pour autant pu être vaincue par le pouvoir central, incapable de prendre en compte les revendications locales dans un processus de réforme. Ces mouvements restent alternativement alimentés par le soutien populaire – fondé sur la solidarité ethnique, donc peu enclin à retournement –, par la situation géopolitique – soutien transfrontalier de la Chine, de la Thaïlande, voire du Laos –, ou encore par le commerce florissant de l'héroïne. La chute du régime de Ne Win en 1988 fut sans aucun doute l'événement majeur qui renforça encore la dimension séparatiste de la conflictualité irrégulière dans le pays. En effet, l'apparition de nouvelles forces insurrectionnelles (Kokang, Wa) provoquèrent l'effondrement du parti communiste composé à 80% de membres de ces minorités ethniques¹⁴⁰. Depuis les années 1990, et malgré l'isolement international graduel du régime, on assiste à une lassitude importante des populations qui se ressent fortement dans les buts des

¹³⁸ WAN Kadir Che Man, *Muslim Separatism: the Moro of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, Singapour, Oxford University Press, 1990.

¹³⁹ BALANCIE Jean-Marc & LA GRANGE Arnaud (dir.), *Mondes rebelles...*, *op. cit.*, p. 971.

¹⁴⁰ SMITH Martin, « Ethnic conflicts in Burma: from separatism to federalism », dans TAN Andrew T.H. (ed.), *A handbook of terrorism...*, *op. cit.*, p. 300.

insurrections respectives, glissant peu à peu du séparatisme à l'autonomisme voire au fédéralisme.

Le paysage stratégique irrégulier de l'ASE est donc passé d'une relative unité dans la période 1945-1975, incarnée par les partis communistes et la doctrine de la guerre révolutionnaire, à une constellation de guérillas éparses dans pratiquement chacun des États de la région. Alors que dans la période précédente, ethnicité et religion constituaient un frein à la stratégie de front commun de la guerre révolutionnaire (comme dans le cas de la Malaisie), dans les années 1970, elles correspondent au contraire au ciment du soutien populaire. De constructiviste, la guerre irrégulière en Asie du Sud-Est est devenue primordialiste. Même le radicalisme islamique présent dans certaines de ces insurrections (Moros, Aceh, Patani) ne saurait présenter un caractère révolutionnaire, en ce qu'il ne constitue ici qu'une caractéristique locale sur laquelle se fondent les revendications séparatistes. Il n'en va pas de même d'une nouvelle forme de guerre irrégulière, apparue plus récemment – aux yeux du grand public tout du moins – qui met en avant un discours islamique révolutionnaire d'ambition nationale, voire transnationale.

Le phénomène jihadiste et le retour du mythe de l'insurrection régionale

Les attentats du 11 septembre 2001 et le déclenchement par les États-Unis d'une « guerre globale contre la terreur » ont introduit une impression de déjà vu en Asie du Sud-Est. Pratiquement dès la fin 2001, certains discours apparaissent qui hissent la région au rang de « second front de la guerre contre la terreur »¹⁴¹. L'attentat de Bali du 12 octobre 2002 qui coûte la vie à plus de 200 personnes fait naturellement office de « *smoking gun* » pour les stratèges du Pentagone et du Département d'État, confirmant la réalité de la menace jihadiste dans la région¹⁴². Il ne s'agit certes pas ici de parcourir l'ensemble du paysage terroriste islamiste en ASE – d'autres contributions dans cet ouvrage le couvriront – mais davantage de le

¹⁴¹ TAN Andrew T.H., « Terrorism and insurgency in Southeast Asia », dans TAN Andrew T.H. (ed.), *A handbook of terrorism...*, *op. cit.*, p. 3.

¹⁴² WRIGHT-NEVILLE David, « Dangerous dynamics: activists, militants and terrorists in Southeast Asia », *The Pacific Review*, 2004, vol. 17, n°1, p. 27-46.

raccorder à l'héritage régional en matière de guerre irrégulière et d'en dégager les ruptures. En effet, la perception de l'islamisme comme la nouvelle menace subversive globale n'est pas sans rappeler la réaction du bloc occidental aux guerres de libération dans ce même espace quarante ans plus tôt. À l'instar de « la perte de la Chine » en 1949, le 11-Septembre conduit l'Amérique à percevoir des mouvements divers à travers un prisme unique. Or, s'il existe effectivement des mouvements insurrectionnels islamistes en ASE partageant une même idéologie et certains modes opératoires, ils sont tout aussi hétéroclites que ne l'étaient cinquante ans plus tôt les insurrections de type maoïste.

Historicité de l'Islam radical en Asie du Sud-Est

Il convient d'abord de rappeler que les insurrections fondamentalistes dans la région ne sont pas une nouveauté absolue. Implanté dans la zone depuis le XIII^e siècle, représenté par plus de 230 millions des 550 millions d'habitants, l'Islam est assurément un des piliers majeurs de l'identité du Sud-Est asiatique¹⁴³. Le fondamentalisme et la notion de *jihad* se sont manifestés sous différentes formes au cours de cette longue période. En ce qui concerne l'époque contemporaine, le précédent le plus intéressant est sans aucun doute l'insurrection islamiste menée par le mouvement du *Darul Islam* (DI) dans l'archipel indonésien entre 1948 et 1962. L'insurrection trouve son origine dans le désaccord entre les partisans de Soekarno et une faction d'oulémas, menée par Sekarmaji Marijan Kartusuwiryo, souhaitant l'instauration d'un état islamique (*negara islam*) avec la *sharia* comme constitution¹⁴⁴. Basé dans les montagnes de la partie occidentale de l'île de Java, le DI bénéficiait d'un soutien important de la population grâce à la forte implantation d'écoles coraniques mais également grâce au prestige national de clercs tels que Kartusuwiryo ayant joué un rôle clé dans la résistance antijaponaise pendant la Seconde Guerre mondiale. Le régime de Soekarno mit près de seize ans à mettre fin à cette

¹⁴³ HOUBEN Vincent, « Southeast Asia and Islam », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n°1, 2003, p. 149-70.

¹⁴⁴ FEALY Greg, « Militant Java-based Islamist movements », dans TAN Andrew T.H. (ed.), *A handbook of terrorism...*, *op. cit.*, p. 63.

rébellion, en grande partie grâce aux techniques « avant-gardistes » de contre-insurrection (inspirées des Britanniques en Malaisie) du général Abdul Haris Nasution à partir de 1959¹⁴⁵.

Défaits militairement, faute d'avoir trop longtemps considéré comme acquis le soutien populaire, les militants du *Darul Islam* optèrent pour la *dakwah*, c'est-à-dire la prédication clandestine¹⁴⁶ – réaction classique d'une insurrection face à une impasse militaire. Liés aux réseaux financiers et religieux égypto-saoudiens¹⁴⁷ dès le début des années 1970, ces islamistes clandestins sont à l'origine de la circulation de l'idéologie jihadiste dans l'ensemble du bassin sud-est asiatique. Ainsi, Bakar Baachir, dirigeant du pensionnat coranique de Ngruki et suspecté d'être le cerveau des attentats de Bali, fut un membre actif de ces réseaux issus de la *dakwah* clandestine. D'une manière plus explicite encore, plusieurs membres de la *Jemaah Islamiyah* – principal groupe terroriste de la région – se sont ouvertement revendiqués de la *Tentara Negara Islam* (Armée de l'État Islamique), branche armée du *Darul Islam* à l'époque.

Insurrection globale ou fantasme occidental ?

De toute évidence l'Indonésie constitue la focale essentielle du terrorisme islamiste en ASE. Il s'agit du seul pays dont la quasi-totalité de la population est musulmane au contraire de la Malaisie qui comporte, rappelons-le, une portion non-négligeable de Chinois et d'Indiens non-musulmans qui oblige à une certaine modération du discours politique islamique, faute d'une scission *de facto* d'une partie de la société. L'Indonésie au contraire constitue une base arrière idéale pour ces mouvements intégristes. La première manifestation armée de cette mouvance depuis l'extinction du *Darul Islam*, fut la création en 1999 de la milice salafiste *Laskar Jihad*, qui prône une application stricte de la *sharia* dans l'archipel indonésien. Son fait d'armes le plus célèbre fut l'expédition aux îles Moluques en mai 2000

¹⁴⁵ KILCULLEN David, « Globalisation and the Development of Indonesian Counterinsurgency Tactics », *Small Wars & Insurgencies*, vol. 17, n°1, p. 48.

¹⁴⁶ BALANCE Jean-Marc & LA GRANGE Arnaud de (dir.), *Mondes rebelles...*, *op. cit.*, p. 305.

¹⁴⁷ KEPEL Gilles, *Jihad*, Paris, Gallimard, 2002 (200, 1^{re} éd.), p. 238.

destinée au massacre de villages chrétiens¹⁴⁸ supposés incarner la « discrimination antimusulmane »¹⁴⁹ à Ambon et un hypothétique soutien de l'État au FKM – en réalité c'est plutôt le contraire, puisque des connivences ont été établies entre l'Armée et les *Laskar*. Le jihadisme sud-est asiatique, loin de s'inscrire dans l'héritage séparatiste dominant depuis les années 1970, milite pour un État islamique unitaire et pour le moins autoritaire, où l'infidèle doit être remis à sa juste place. De ce point de vue, il convient d'opérer une distinction stricte entre des insurrections séparatistes utilisant l'Islam à des fins tactiques pour cimenter sa base populaire (GAM à Aceh, MILF à Mindanao, etc.), et une action armée dont la fin ultime est l'établissement d'un État islamique.

Dissoutes en 2002 à la suite des attentats de Bali, les milices du Jihad sont versées dans le Congrès de Moudjahidines d'Indonésie (KMI), une branche radicale inspirée par les Frères musulmans égyptiens et les réseaux afghano-pakistanaï – certains membres ayant fait leurs armes dans le jihad antisoviétique des années 1980. Cette entité qui revendique son rejet de l'Occident et de la démocratie¹⁵⁰ a souvent été considérée comme la façade politique de la *Jemmah Islamyah*, principale organisation terroriste sévissant en ASE et responsable des attentats de décembre 2000 à Djakarta, d'octobre 2002 à Bali, de l'Hôtel Marriott à Djakarta en 2003, etc. Appelant de ses vœux la création d'un « califat sud-est asiatique »¹⁵¹ regroupant l'Indonésie, la Malaisie, le sud de la Thaïlande et des Philippines, elle entretient logiquement des liens opérationnels et logistiques avec le KMM malaisien, le groupe *Abu Sayyaf* aux Philippines, voire certains membres de l'insurrection patani en Thaïlande. Les liens avec al-Qaïda,

¹⁴⁸ SHOLEH Badrus, « Jihad in Maluku », dans TAN Andrew T.H. (ed.), *A handbook of terrorism...*, *op. cit.*, p. 153.

¹⁴⁹ BALANCIE Jean-Marc & LA GRANGE Arnaud de (dir.), *Mondes rebelles...*, *op. cit.*, p. 305.

¹⁵⁰ FREILLARD Andrée, « L'Indonésie face aux réseaux de l'Islam radical en Asie du Sud-Est », dans GODEMENT François & SERRA Régine (dir.), *Asie Orientale*, la Documentation Française, 2003.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 68.

longtemps sujets à spéculations, sont aujourd'hui avérés¹⁵², sans qu'il s'agisse pour autant d'un lien de commandement opérationnel.

Fondée en 1993, l'organisation a publié au début de l'année 2000 un manuel intitulé *Guide général pour la lutte d'al-Jama'ah al-Islamiyah* (PUPJI). Dans ce document exceptionnel pour la compréhension de la pensée stratégique de la JI, la route vers la victoire est divisée en trois étapes : « *Quanwatul Aqidah* (la force de la foi), *Quanwatul Ukhuwwah* (la force de la fraternité) et *Quanwatul Musallaha* (la force militaire) ». Derrière la rhétorique fondamentaliste se cache un narratif stratégique triphasé qui pourrait à première vue ressembler à celui de la stratégie maoïste – subversion, guérilla, guerre mobile. En réalité, l'étude du manuel dévoile une organisation obnubilée par le professionnalisme et la constitution d'une base solide (*Qoi'dah sholabah*) reposant sur une organisation secrète (*Tandzim sirri*) plus influencée par le modèle insurrectionnel arabo-islamiste¹⁵³ que par un modèle maoïste favorisant la ligne de masse. Aucun paragraphe n'est consacré dans le manuel à l'encadrement des populations ou à l'obtention du soutien populaire, dont il semble acquis qu'il découlera de l'action de combat menée par la *Jemmaah* et du rayonnement des martyrs qui en seront issus. À tout prendre, la stratégie des salafistes indonésiens se rapproche bien plus de la doctrine guévariste du *foco*, cherchant à créer des abcès de fixation armés vers lesquels convergeront les sympathisants, que d'un maoïsme méthodique, construisant pas à pas son infrastructure au sein des populations.

Malgré ces différences stratégiques flagrantes, le caractère transnational et subversif de la menace jihadiste mène un certain nombre d'experts à multiplier les comparaisons avec la période de la guerre révolutionnaire. La plus célèbre de ces analogies est

¹⁵² PAVLOVA Elena, « Jemaah Islamiyah according to PUPJI », dans TAN Andrew T.H. (ed.), *A handbook of terrorism...*, op. cit., p. 82-83.

¹⁵³ Le principe de l'organisation secrète (*Tandzim Sirri*) est introduit dès 1942-1943 par les Frères Musulmans égyptiens en réponse à la répression britannique, tandis que la notion de « base solide » (*Al Qa'idah al Sulbah*) est une invention d'Abdullah Azzam, le maître à penser palestinien d'Oussama Ben Laden. Lire PAVLOVA Elena, « Jemaah Islamiyah according to PUPJI », dans TAN Andrew T.H. (ed.), *A handbook of terrorism...*, op. cit., p. 85.

certainement celle d'une « insurrection globale »¹⁵⁴, une notion mise en avant par David Kilcullen, expert australien de la contre-insurrection et lui-même spécialiste de l'ASE – il a fait sa thèse sur le *Darul Islam*. En effet, c'est en réfléchissant à l'existence d'autres fronts que celui du monde arabe, et notamment grâce à sa connaissance du Sud-Est asiatique, que Kilcullen a mis en avant l'idée que le paradigme adapté pour réfléchir à la guerre contre la terreur était moins l'antiterrorisme des années 1980 que la contre-insurrection des années 1960.

Cette conception, qui a séduit beaucoup d'experts dans les années 2004-2006, a réintroduit chez les spécialistes le vieux débat entre causalité interne et externe des insurrections. Tout comme à l'époque de la guerre révolutionnaire maoïste, les experts issus des *Area Studies* cherchent à minorer toute influence extérieure¹⁵⁵, et les experts thématiques – du terrorisme international en l'occurrence – tendent à mettre en valeur la similitude de certaines situations, des schémas stratégiques communs et la globalisation de la menace.

Conscient de cette dérive du débat, Kilcullen a lui-même cherché à modérer ses propos. Dans un premier temps, son « *Counterinsurgency Redux* »¹⁵⁶ souligne les nombreuses différences entre les insurrections jihadistes d'aujourd'hui (notamment en Afghanistan et en Irak) et celles des communistes de l'époque, en mettant en avant la différence en matière de hiérarchie organisationnelle et d'ambition dans l'ingénierie sociale du soutien populaire, beaucoup plus sophistiqué chez les Maoïstes et plus viscéral chez les insurgés d'aujourd'hui – suivant en cela le tournant primordialiste que l'on a pu observé en ASE depuis 1975. Dans un second temps, Kilcullen accepte de revenir sur le caractère « global » de l'insurrection en question. C'est entre autres le sujet de son ouvrage *The Accidental Guerrilla*¹⁵⁷ dans lequel il montre bien comment un terrorisme global décentralisé et

¹⁵⁴ KILCULLEN David, « Countering Global Insurgency », *The Journal of Strategic Studies*, vol. 28, août 2005, p. 597-617.

¹⁵⁵ HAMILTON-HART Natasha, « Terrorism in Southeast Asia: expert analysis, myopia and fantasy », *The Pacific Review*, vol. 18, n°3, 2005, p. 303-325.

¹⁵⁶ KILCULLEN David, « Counterinsurgency Redux », *Survival*, vol. 48, n°4, hiver 2006, p. 111-130.

¹⁵⁷ KILCULLEN David, *The Accidental Guerrilla, fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

coupé des populations pouvait – en jouant sur un couple provocation/ intervention des Occidentaux – se nourrir d’insurrections populaires ancrées dans des enjeux locaux : c’est typiquement le cas du lien entre les combattants d’al-Qaïda, terroristes, et les « Taliban », insurgés, en Afghanistan. C’est probablement sous cet angle d’interaction « global/local » qu’il faut aujourd’hui analyser les liens entre al-Qaïda d’une part, les réseaux terroristes professionnels relais autonomes – quitte à s’attendre à voir un jour la *Jemaaah Islamiyah* rebaptisée « al-Qaïda en Asie du Sud-Est » – et enfin, les différents groupes insurrectionnels de la région qui, comme *Abu Sayyaf*, pourraient éventuellement constituer un « hôte », mais sans jamais perdre de vue leur agenda local.

Conclusion

En suivant comme ligne directrice l’émergence, la diffusion puis le reflux de la stratégie maoïste de la guerre révolutionnaire, nous avons, tout au long de ce chapitre, pu étudier les nombreux facteurs et courroies de transmission qui ont contribué à faire de l’Asie du Sud-Est un véritable laboratoire stratégique de la guerre irrégulière depuis 1945. Tantôt fantasmé, tantôt nié, la révolution stratégique introduite par la théorisation chinoise de la guerre insurrectionnelle dans les années 1930, a eu un impact considérable sur les pratiques politico-militaires de la région. Néanmoins, contrairement à ce qui a longtemps été mis en avant par de nombreux penseurs de la contre-insurrection, la pensée communiste chinoise n’a abouti qu’à un corpus stratégique relativement large dont la praxéologie restait relativement peu applicable à des situations aussi diverses que celles des pays du Sud-Est asiatique. C’est un lent processus d’adaptation et d’appropriation par les combattants irréguliers eux-mêmes qui a permis à la révolution maoïste d’être universalisée et diffusée ensuite à travers le monde.

Enfin, ce qui marque est la longévité de l’héritage de cette expérience régionale. Bien que l’idéologie communiste décline fortement dès le début des années 1970, le répertoire stratégique se maintient et se transmet à d’autres formes d’irrégularité – *warlordisme*, séparatisme, jihadisme – avec d’autres ajustements, d’autres transformations, mais toujours en référence à ce moment majeur de

la conflictualité régionale. S'il ne reste aujourd'hui plus grand-chose des dispositifs insurrectionnels maoïstes et de la théorie de la guerre du peuple, son empreinte sociale a durablement marqué les pratiques militaires des guérillas.

L'histoire reste à faire d'un mouvement similaire effectué dans le camp opposé, et qui fait de l'Asie du Sud-Est également un laboratoire de la contre-insurrection. Parce qu'à la guerre « chacun des adversaires fait la loi de l'autre »¹⁵⁸, l'irrégularité tend en effet à devenir réciproque et à se ressentir jusque dans le mode d'action adverse. Arme privilégiée du faible, elle doit être reprise à son compte, au moins en partie, par le fort, s'il veut pouvoir défaire le faible sur son terrain. Ainsi, les pratiques dites de contre-insurrection, contre-guérilla, antiterrorisme, ou naguère de contre-révolution, connurent également en ASE un bouillonnement tout à fait caractéristique. Là aussi les théories et les pratiques circulent et s'influencent mutuellement pour parvenir à une certaine standardisation régionale et *in fine* mondiale, puisqu'à travers leur application par des puissances globales comme la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis, elles enferment le germe de leur décontextualisation, prélude à leur diffusion globale.

Parce que ces paradigmes, quoiqu'en mutation, sont encore vivaces aujourd'hui¹⁵⁹, le travail de l'historien est plus que jamais nécessaire comme gardien contre les raccourcis évocateurs et les analogies faciles. La prise en compte des spécificités historique et géographique tout autant que la conceptualisation stratégique doit servir de guide à la prise de décisions politiques éclairées et courageuses.

¹⁵⁸ CLAUSEWITZ Carl von, *De la Guerre*, Paris, Editions de Minuit, 1955, p. 53.

¹⁵⁹ Comme on peut le voir avec la nouvelle doctrine du CICDE, Doctrine interarmées de Contre-insurrection (COIN), DIA 3.4.4, n°253/DEF/CICDE/NP, 5 novembre 2010.

La mer de Chine méridionale, échiquier du jeu entre grandes puissances

Yves-Heng LIM
Université Fujen, Taïwan, et Lyon II

Le plus superficiel des aperçus de l'espace est-asiatique ne peut manquer l'importance des espaces maritimes à l'intérieur de cette zone. Au centre de l'échiquier que constitue l'Asie du Sud-Est, la mer de Chine méridionale constitue une zone de friction majeure entre six parties – Chine, Philippines, Vietnam, Malaisie, Taïwan, Brunei – aux prétentions incompatibles¹. Cet espace maritime où la taille du plus large des objets émergés excède à peine un kilomètre carré – et dont la qualité même d'« île » au sens de la convention sur le droit de la mer peut être mise en doute² – est aujourd'hui traversé par des routes commerciales parmi les plus fréquentées au monde³. Ce rôle de

¹ Pour une analyse des prétentions et politiques des différents prétendants, voir ODGAARD Liselotte, *Maritime Security Between China and Southeast Asia: Conflict and Cooperation in the Making of Regional Order*, Hampshire, Aldershot, 2002 ; CHUNG Christopher, « The Spratly Islands Dispute: Decision Units and Domestic Politics », thèse de doctorat, University of New South Wales, 2004.

² Une île doit être à même de soutenir « une vie économique propre » (ONU-Division des affaires maritimes et du droit de la mer, « La convention des Nations unies sur le droit de la mer », <http://www.un.org/french/law/los/unclos/closindx.htm>). Ceci implique notamment que l'argument liant les disputes à des considérations en termes de zone économique exclusive est notoirement faible.

³ Sam Bateman, Joshua Ho et Mathew Mathai évoquent le chiffre de 93 755 navires empruntant le détroit de Malacca pour la seule année 2004 (BATEMAN Sam, HO Joshua & MATHAI Mathew, « Shipping Patterns in the Malacca and Singapore Straits : An Assessment of the Risks to Different Types of Vessel », *Contemporary Southeast Asia*, 2007, p. 325-326), la plupart de ceux-ci devant passer par la mer de Chine méridionale et les eaux disputées.

carrefour explique largement que la problématique des disputes de souveraineté en mer de Chine méridionale ait attiré l'attention d'États dont les revendications territoriales dans la zone sont inexistantes. Ainsi que le soulignait cependant Raymond Aron, les données géographiques sont insuffisantes pour expliquer les dynamiques d'amitié et d'inimitié entre les États⁴. Dans une très large mesure, la nouvelle importance de l'enjeu que constitue la mer de Chine méridionale découle essentiellement de l'évolution du rapport de puissance au sein de ce que Barry Buzan dénomme le « supercomplexe de sécurité asiatique »⁵. Plus précisément, l'assertivité de Beijing en mer de Chine méridionale – accompagnée d'un développement significatif des moyens à la disposition de la marine chinoise – pose un problème significatif – et distinct – aux trois puissances que constituent les États-Unis, le Japon et l'Inde.

L'ombre chinoise sur la mer de Chine méridionale

Les intérêts chinois en mer de Chine méridionale

Si, comme l'ensemble des protagonistes ayant directement part aux disputes, la Chine a mobilisé un lourd appareillage d'arguments juridiques et historiques pour justifier de ses droits sur les îles et eaux de la zone⁶, une focalisation sur la plus ou moins grande validité de ces « preuves » tend à indument faire passer au second plan les raisons pour lesquels Beijing poursuit une politique d'assertion dans la zone. Si une division fine des intérêts de la Chine pour cette zone est possible, ces derniers peuvent être appréhendés, de façon générale, selon trois dimensions. La mer de Chine méridionale apparaît ainsi à la fois comme une zone dotée de ressources

⁴ ARON Raymond, *Paix et Guerre entre les Nations*, Paris, Calmann-Levy, 1984, p. 106.

⁵ BUZAN Barry, « Security Architecture in Asia: the Interplay of Regional and Global Levels », *The Pacific Review*, 2003, p. 147.

⁶ Voir notamment ODGAARD Liselotte, *op. cit.* ; VALENCIA Mark, VAN DYKE John & LUDWIG Noel, *Sharing the Resources of the South China Sea* (Honolulu, University of Hawai'i Press, 1997) et GE Yongping, « Nansha Qundao Zhuquan Zhengduan ji Zhongguo Duice Fenxi » [Une analyse des disputes de souveraineté sur l'archipel Spratley et des contre-mesures chinoises], *Taipingyang Xuebao*, n°9, 2009.

énergétiques faisant défaut à Beijing, comme une aire traversée par des lignes de communication vitales pour l'économie chinoise, et comme un espace disposant d'une valeur stratégique comme zone-tampon potentielle que Beijing doit contrôler pour garantir la sécurité de son territoire et de ses zones les plus productives.

En premier lieu, Beijing ne semble pas devoir rester indifférente aux ressources en hydrocarbures possiblement présente sous les fonds de la mer de Chine méridionale. Encore auto-suffisante en pétrole en 1992, la Chine n'a pu répondre à sa demande interne qu'en important plus de 200 millions de tonnes de pétrole en 2009⁷ – soit environ quatre millions de barils par jour. Si les réserves prouvées de la mer de Chine méridionale demeurent modestes – sept milliards de barils⁸ – et si la fourchette la plus basse quant aux réserves estimées restent relativement faibles – environ 28 milliards de barils⁹ –, Scott Snyder, Brad Glosserman et Ralph Cossa rappellent que de précédentes estimations chinoises plaçaient les réserves estimées dans une fourchette allant de 105 à 213 milliards de barils¹⁰, Ge Yongping évoquant l'image d'une « seconde [...] 'mer du Nord' »¹¹. L'amplitude de la divergence quant aux réserves estimées est reflétée dans les espoirs exprimés quant à la production potentielle de la zone – ces dernières variant entre environ 140 000 et plus près de deux millions de barils par jour¹². L'écart entre la capacité de production pétrolière et sa demande interne devant continuer à croître pour atteindre peut-être douze millions de barils par jours en 2030 selon les chiffres offerts par

⁷ ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO HAIGUAN ZONGSHU, « 2009 Nian Wo Guo Yuanyou Jinkouliang Tupo 2Yi Dun » [Les importations chinoises en pétrole pour l'année 1009 dépassent les 200 millions de tonnes], 10 février 2010, <http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab7841/info214617.htm>

⁸ International Energy Agency, *China's Worldwide Quest for Energy Security*, p. 59, <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2000/china2000.pdf>.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ SNYDER Scott, GLOSSERMAN Brad & COSSA Ralph, « Confidence Building Measures in the South China Sea », *Issues & Insights*, 2001, p. xii.

¹¹ GE Yongping, *op. cit.*, p. 72.

¹² Energy Information Agency, « South China Sea, Oil », http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/South_China_Sea/Oil.html ; CHUNG, Christopher, thèse citée, p. 82.

l'Agence Internationale pour l'Énergie¹³, il va sans dire que la transformation de la mer de Chine méridionale en un « lac chinois » et la mise en exploitation de l'ensemble des ressources présentes ne peut résoudre seule la question de la dépendance énergétique chinoise. De telles démarches pourraient cependant alléger de façon assez sensible la coûteuse facture pétrolière chinoise – qui s'est provisoirement établie à plus de 89 milliards de dollars pour l'année 2009¹⁴. Elles permettraient également d'obtenir une source d'approvisionnement nationale prémunie contre la grande volatilité des prix sur le marché international et significativement moins vulnérable que les longues lignes de communication liant la Chine à l'Afrique et au Moyen-Orient.

Si une incertitude entoure la valeur de la mer de Chine méridionale comme champ pétrolifère, la zone apparaît comme d'une importance cruciale en termes de transit maritime. L'essor chinois est intimement lié à l'intégration de la Chine aux circuits commerciaux internationaux. La part de la Chine dans le commerce mondial a cru de 0,9% à 8,8% entre 1979 et 2009, faisant écho à une multiplication par plus de soixante-dix du montant des échanges de la Chine avec le monde au cours de la même période – en termes nominaux¹⁵. Plus des neufs dixièmes du commerce mondial s'effectuant par voie de mer, la Chine est devenue progressivement plus dépendante du bon fonctionnement des lignes de communication maritime. Plus particulièrement, le commerce Chine-Union européenne – plus de 364 milliards d'euros en 2009, représentant environ un sixième du commerce extérieur chinois – se trouve ainsi notoirement dépendant de la sécurité des lignes de communication traversant la mer de Chine méridionale¹⁶.

¹³ International Energy Agency, *World Energy Outlook* 2008, Paris, OECD/IEA, 2008, p. 93-103

¹⁴ ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO HAIGUAN ZONGSHU, « 2009 Nian Wo Guo Yuanyou Jinkouliang Tupo 2Yi Dun ».

¹⁵ *World Trade Organization Statistics Database*, « Time Series: Total Trade Merchandise [China] », <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBViewData.aspx?Language=E>.

¹⁶ ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO HAIGUAN ZONGSHU, « 2009 Nian 12 Yue Jinchukou Shangpin Zhuyao Guobie (Diqu) » [Principaux État (régions) pour les exportations et importations chinoises de marchandises en décembre 2009], <http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab400/module15677/info207141.htm>.

La mer de Chine méridionale dispose d'une place particulièrement importante dans le cadre des importations en pétrole, nécessaire à la bonne marche du développement économique chinois. Si Beijing continue de mener une diplomatie pétrolière active vis-à-vis de la Russie et du Kazakhstan¹⁷, et si ces deux États occupaient respectivement en 2009 les quatrième et dixième places dans le classement des sources en pétrole brut de la Chine¹⁸, ces derniers ne sont pas susceptibles de fournir une alternative terrestre et fiable aux importations maritimes actuelles¹⁹. L'essentiel des importations pétrolières chinoises demeure donc lié aux sites de productions moyen-orientaux et africains²⁰, impliquant une forte dépendance de la Chine aux lignes de communications traversant l'océan Indien, les détroits indonésiens et, enfin, la mer de Chine méridionale. Si le contrôle de la mer de Chine méridionale n'apparaît, en ce sens, pas suffisant pour garantir la sécurité des approvisionnements chinois, il apparaît comme une première étape nécessaire dans toute entreprise de sécurisation de la part de Beijing.

La mer de Chine méridionale apparaît enfin comme un enjeu stratégique de premier ordre pour Beijing. Une rapide aperçu du siècle dernier montre une certaine continuité de la saillance des différents îlots parsemant la zone. Chi-Kin Lo rappelle ainsi que « les îles Paracels et des Spratley ont été utilisées à la fois par le Japon et l'US Navy durant la Seconde Guerre mondiale » ; de ce fait, « si

¹⁷ YU Bin, « The Russian-Chinese Oil Politik », *Comparative Connections*, 2003, p. 139.

¹⁸ « Zhongguo Yuanyou Jinkou Yicundu Shou Chao Jingjiexian » [La dépendance de la Chine quant à ses importations dépasse pour la première fois la côte d'alerte], Xinhua, 29/03/2010, http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-03/29/content_13265670.htm

¹⁹ KOZYREV Vitaly, « China's Continental Energy Strategy: Russia and Central Asia », dans COLLINS Gabriel, GOLDESTINE Lyle & ERICKSON Andrew (eds), *China's Energy Strategy: The Impact on Beijing's Maritime Policies*, Annapolis, Naval Institute Press, 2008, p. 202-250.

²⁰ Parmi les dix premiers fournisseurs pétroliers de la Chine en 2009, huit – l'Arabie Saoudite, l'Angola, l'Iran, le Soudan, Oman, l'Iraq, le Koweït et la Libye – représentant sept dixième des importations chinoises se trouvent au Moyen-Orient ou en Afrique (« Zhongguo Yuanyou Jinkou Yicundu Shou Chao Jingjiexian »).

l'expérience passée peut être un guide, les îles peuvent jouer un rôle dans la surveillance ou le contrôle des principales lignes maritimes de la mer de Chine méridionale²¹ ». Dans une très large mesure, la prise de contrôle de la moitié vietnamienne des Paracels en 1974 doit essentiellement être vue au travers du prisme opposant Beijing et Moscou, et de la crainte de Beijing de voir l'Union soviétique s'emparer de l'archipel²². L'importance des lignes de communication navale traversant l'espace contesté n'a pas été minorée par la fin de la Guerre froide. La primauté des Etats-Unis – qui incarnent l'adversaire le plus probable de la Chine dans la présente période – repose essentiellement sur la « maîtrise des espaces »²³ – et plus classiquement la maîtrise des mers. L'abandon des mers avoisinantes apparaît comme une menace notable pour la sécurité chinoise, menace qui a pu trouver une incarnation visible lors de la crise taïwanaise de 1996. Ce ne fut qu'en traversant la mer de Chine méridionale que le second groupe aéroporté – entourant le Nimitz – avait pu parvenir à temps au point d'« observation » fixé. Si l'établissement d'un contrôle chinois sur la mer de Chine méridionale et ses îlots n'est pas à lui seul une garantie universelle contre de telles manœuvres de diplomatie coercitive, il constitue une pierre de touche de la sécurité de Beijing dans le cadre d'un possible affrontement et de probables frictions entre grandes puissances.

Changements tactiques et continuité stratégique

Les deux dernières décennies ont vu une évolution notable de l'approche employée par Beijing quant aux disputes en mer de Chine méridionale. Si la revendication de souveraineté demeure l'inaltérable constante de la position chinoise, Beijing a officiellement évolué vers une position visant à « 'laisser de côté les disputes' [...], négocier amicalement [...], négocier bilatéralement [...], promouvoir la

²¹ LO Chi-Kin, *China's Policy Towards Territorial Disputes*, Londres, Routledge, 1989, p. 68.

²² *Ibid.*, p. 72.

²³ POSEN Barry, « La maîtrise des espaces, fondement de l'hégémonie militaire des Etats-Unis », *Politique étrangère*, vol. 68, n°1, 2003, p. 41-56.

coopération»²⁴. Couronnant ce tournant et, plus généralement, un certain réchauffement des relations entre la Chine et les protagonistes d'Asie du Sud-Est, la Chine signait en novembre 2002 la Déclaration sur la Conduite des Parties²⁵ – les divisions internes à l'Asean ayant eu raison d'un accord contraignant – et, une année plus tard, le Traité d'Amitié et de Coopération – devenant la première grande puissance à être partie à ce traité²⁶.

Aussi importantes soient-elles d'un point de vue symbolique, ces avancées ne constituent nullement une garantie de coopération et de bonne entente entre les protagonistes. Dès 2003, Yann-huei Song notait ainsi

[qu']il est naïf d'espérer que l'adoption du code servira de valve de sécurité [permettant] d'empêcher que les prétendants entreprennent des actions unilatérales ou des contre-actions dans le but de promouvoir leurs revendications de souveraineté et de juridiction respectives dans la zone disputée, ou d'accélérer le processus en direction d'une résolution définitive des disputes en mer de Chine méridionale²⁷.

La modification d'approche peut en effet difficilement occulter une continuité certaine de la position générale chinoise qui constitue, selon Zhongmin Liu à « promouvoir de façon positive les dialogues bilatéraux entre les parties aux disputes en mer de Chine méridionale, à souligner la primauté du dialogue bilatéral, et à s'opposer à toute internationalisation du conflit »²⁸. L'insistance sur le bilatéralisme – l'opposition à la constitution d'un dialogue sur la base d'une partie chinoise et une partie

²⁴ YU Deming, « Zhongguo Nanhai Zhengce Chuyi » [Une opinion sur la politique chinoise quant à la mer de Chine méridionale], *Zhanelue yu Guanli*, 2002, p. 60.

²⁵ Asean Secretary, « Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea », 4 novembre 2002, <http://www.aseansec.org/13163.htm>

²⁶ Asean, *Text of The Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia and Related Information*, <http://www.asean.org/TAC-KnowledgeKit.pdf>

²⁷ SONG Yann-huei, « The Overall Situation in the South China Sea in the New Millennium: Before and After the September 11 Terrorist », *Ocean Development & International Law*, 2003, p. 247.

²⁸ LIU Zhongmin, « Lengzhanhou Dongnanaya Guojia Nanhai Zhengce de Fazhan Dongxiang yu Zhongguo de Duice Sikao » [Les politiques des Etats d'Asie du Sud-Est envers la mer de Chine méridionale dans l'après-Guerre froide et une réflexion sur les contre-mesures de la Chine], *Nanyang Wenti Yanjiu*, 2008, p. 25.

Asean²⁹ – constitue une pierre de touche garantissant à la Chine une position de supériorité dans toute négociation.

La continuité et la solidification d'un positionnement basé sur un rapport de puissance implique cependant un caractère transitoire et instable de la position actuelle chinoise. La modération de Beijing résulte, dans cette perspective d'une conjoncture politique particulière. Soulignant l'implication de Beijing sur le tableau des Senkaku/Diaoyutai, Hua Zhongmin remarque notamment que « la Chine doit conserver une stabilité relative de la question de la mer de Chine méridionale, [et] éviter la difficulté d'une dégradation simultanée des situations au sud et à l'est »³⁰. Or, un – peu probable – règlement de la question des Senkaku ou l'acquisition – plus probable – par Beijing d'une puissance suffisante pour régler les deux problématiques redessineraient significativement l'ensemble des contraintes pesant sur la définition de la position chinoise. À bien des égards, le report à une date ultérieure du règlement des questions de souveraineté apparaît – étant donné le différentiel de croissance de puissance dont bénéficie la Chine – comme une garantie pour Beijing que la solution se fera en des termes qui lui sont toujours plus favorables. Le souci de conserver la haute main dans les disputes en mer de Chine méridionale n'est cependant pas sans faire porter une ombre sur le dénouement possible de celles-ci. Si l'on peut s'attarder à plaisir sur le fait que la période ouverte en 1974 avec la conquête des Paracels semble s'être close avec le second incident de Mischief Reef en 1998³¹, il n'en demeure pas moins que Beijing semble rétrospectivement avoir choisi la confrontation avec le plus faible de ses adversaires : une République du Vietnam sur le point de

²⁹ *Ibid.*, p. 32.

³⁰ LIU Zhongmin, *op. cit.*, p. 31.

³¹ Le premier incident de Mischief Reef date de 1994-1995 lorsque les Philippines découvrent que des constructions chinoises ont été installées sur un récif revendiqué par Manille. Un accord est signé entre les deux parties sur la préservation du *statu quo*, mais en 1998 les Philippines découvrent que les structures sur Mischief Reef ont été renforcées et permettent la présence permanente d'une cinquantaine de soldats (STOREY Ian, « Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 21, n°1, 1999, p. 99).

disparaître en 1974 puis un Vietnam isolé en 1988, et, en 1994, des Philippines ayant mis fin au bail américain sur les bases de Subic Bay et de Clark³². En d'autres termes, il est certainement permis d'émettre de forts doutes quant à ce que Beijing pourra faire d'une position de supériorité absolue face non seulement à chacun de ses rivaux mais à l'ensemble d'entre eux potentiellement coalisés au sein de l'Asean.

La construction d'un jeu de grandes puissances

Si la Chine s'est de façon récurrente « opposée à l'internationalisation de la question de la mer de Chine méridionale, et [...] particulièrement à l'immixtion de grandes puissances extérieures à la zone »³³, l'enjeu que constitue la mer de Chine méridionale semble avoir plutôt progressé dans l'échelle de priorités des principales grandes puissances impliquées – les Etats-Unis, le Japon et l'Inde. En un certain sens, une telle tendance est peu étonnante :

la position géographique de la zone couverte par la mer de Chine méridionale possède une valeur stratégique extrêmement importante, [et] cette zone et ses îles sont destinées à devenir un point-focal de luttes entre Etats, et à impliquer le flux et le reflux des intérêts stratégiques des grandes puissances³⁴.

Les puissances définies par Beijing comme extérieures à la zone et aux disputes n'ayant par définition pas de revendications en termes de souveraineté sur les eaux et les îles de la zone disputée, leurs intérêts se résument pour l'essentiel à la capacité à utiliser la mer de Chine méridionale comme voie de communication pour des raisons commerciales ou militaires. Cette limitation à une dimension fonctionnelle – comparée au caractère protéiforme des intérêts chinois – n'implique pas une minimisation de l'enjeu. De fait, dans

³² ROBERTS Christopher, *Chinese Strategy and the Spratly Islands Dispute*, Canberra, ANU-SDSC, 1996, p. 22.

³³ LIU Zhongmin, « lengzhan hou dongnanya guojia nanhai zhengce de fazhan dongxiang yu zhongguo de duice sikao » [developments and trends in Southeast Asian countries' South China Sea policies and China's responses], *nanyang wenti yanjiu* [Southeast Asian affairs], n°2, 2008, p. 25-34, p. 32.

³⁴ GE Yongping, « Nansha Qundao Zhuquan Zhengduan ji Zhongguo Duice Fenxi », p. 72.

une perspective géopolitique, « la zone de la mer de Chine méridionale est au cœur de toute la région Asie-Pacifique, elle est la voie de passage stratégique liant l'océan Pacifique à l'océan Indien, et son importance est évidente³⁵ ».

De la neutralité à l'influence : le glissement de la position américaine

Si, ainsi que suggéré par Barry Posen, la primauté américaine repose essentiellement sur la « maîtrise des espaces »³⁶, l'ombre que Beijing fait porter sur la mer de Chine méridionale apparaît nécessairement comme une menace à l'encontre de la primauté américaine sur l'Asie du Sud-Est, voire l'ensemble de l'Asie orientale³⁷. Pour Washington, la conservation du plus haut degré de suprématie maritime dans la zone concernée apparaît comme la condition *sine qua non* au maintien de l'influence et du poids militaire de Beijing dans l'équation est-asiatique. L'importance de la mer de Chine méridionale ne se résume cependant par, pour les États-Unis, à sa dimension locale. En effet,

les lignes maritimes offrent aussi à l'US Navy une voie de transit pour la projection de ses forces en cas de crise dans le Golfe ou ailleurs. Parmi [ces lignes], la mer de Chine méridionale et le détroit de Malacca et de Singapour restent cruciaux pour les États-Unis et les pays d'Asie orientale³⁸.

De ce fait, Washington ne peut considérer qu'avec inquiétude le flou entretenu par Beijing quant au statut qu'elle entend donner aux « eaux historiques » comprises à l'intérieur de la ligne pointillée³⁹,

³⁵ HE Zhigong & AN Xiaoping, « Nanhai Zhengduanzhong de Meiguo Yinsu ji qi Yingxiang » [Le facteur américain et son influence dans les disputes en mer de Chine méridionale], *Dangdai Yatai*, 2010, p. 137.

³⁶ POSEN Barry, « La maîtrise des espaces » ; « Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony », *International Security*, 2003, p. 5-46.

³⁷ GE Yongping, paraphrasant Lord Bacon, estime que « celui qui contrôle la mer de Chine méridionale, celui-là est à même de contrôler l'Asie du Sud-Est, et, de là, capable de contrôler l'ensemble du Pacifique occidental, l'Asie orientale et la partie occidentale de l'Australie » (GE Yongping, « Nansha Qundao Zhuquan Zhengduan ji Zhongguo Duice Fenxi », p. 72).

³⁸ LEE Jae-Hyung, « China's Expanding Maritime Ambitions in the Western Pacific and the Indian Ocean », *Contemporary Southeast Asia*, 2000, p. 557.

³⁹ HALLER-TROST R., *The Contested Maritime and Territorial Boundaries of Malaysia*, Londres, Kluwer Law International, 1998, p. 330.

l'interprétation restrictive de la Convention sur le Droit de la Mer quant au droit de passage des navires dans les eaux territoriales chinoises ne pouvant guère encourager l'optimisme⁴⁰.

Alors que les États-Unis préservent une position d'agnosticisme quant à la force relative des revendications des différents États impliqués dans la dispute⁴¹, la problématique de la mer de Chine méridionale semble avoir progressivement pris un caractère plus saillant. Si le point de référence à partir duquel il nous est possible de mesurer les modifications de la position américaine est fixé à la déclaration faisant suite, en 1974, à la prise des Paracels par la Chine considérant que les disputes dans la zone devaient « être résolues par les parties entre elles »⁴², l'évolution du positionnement de Washington prend un caractère progressif qui ne l'empêche néanmoins nullement d'être significatif.

Si, dans une analyse détaillée des rapports produits par le Département de la Défense américain, Ang Cheng Guan soulignait que la problématique de la mer de Chine méridionale demeure reléguée au deuxième ou troisième plan des priorités américaines en Asie au cours de l'ensemble des années 1990⁴³, un glissement de la posture américaine est cependant visible dès le lendemain du premier incident de Mischief Reef. À partir de 1995,

les États-Unis [en déclarant qu'ils] n'admettraient pas un usage de la force et en mettant l'accent sur la liberté de navigation, les États-Unis ont montré qu'ils n'étaient pas une partie désintéressée de la question de la mer de Chine méridionale⁴⁴.

⁴⁰ Onu-Division des affaires maritimes et du droit de la mer, « Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone », 25 février 1992, http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CHN_1992_Law.pdf

⁴¹ US Department of State, « Clinton Urges Legal Resolution of South China Sea Dispute », 23 juillet 2010, <http://www.america.gov/st/peacesec-english/2010/July/20100723154256esnamfuak4.879177e-03.html>

⁴² GUAN Ang Chen, « The South China Sea Dispute Revisited », *Australian Journal of International Affairs*, 2000, p. 207.

⁴³ *Ibid.*, p. 207-209.

⁴⁴ LEE Lai-To, « China, the USA and the South China Sea Conflicts », *Security Dialogue*, 2003, p. 34.

Dans une très large mesure, les évolutions récentes prolongent à la fois la crainte de voir la Chine traiter la mer de Chine méridionale en vastes eaux territoriales et le souci de Washington de peser d'un poids plus important dans les disputes. L'incident de l'EP-3 en avril 2001⁴⁵ et, de façon plus récente et plus remarquable, celui de l'Impeccable en mars 2009⁴⁶, montrent une Chine plus affirmative disposant d'une conception de sa zone économique spéciale quelque peu en porte-à-faux avec la Convention sur le Droit de la Mer. Face à cette tendance chinoise à l'assertivité, Washington semble vouloir aller au-delà de la simple réaffirmation que Etats-Unis

ont un intérêt national dans la liberté de navigation, dans l'accès ouvert aux espaces maritimes communs de l'Asie et dans le respect du droit international en mer de Chine méridionale⁴⁷.

De façon claire, la proposition d'Hillary Clinton d'impliquer Washington en tant que « facilitateur » d'un règlement pacifique des disputes au sein de la zone signe la volonté des États-Unis de ne pas laisser la résolution des disputes au seul rapport de forces local et constitue en soi un camouflet à l'adresse de Beijing.

La nécessaire protection des lignes de communication japonaises

Si, dans un cadre maritime, la Japon et la Chine ont pu trouver un terrain d'affrontement direct centré autour des Senkaku/Diaoyutai –

⁴⁵ Le 1^{er} avril 2001, à une centaine de kilomètres des côtes chinoises, un avion d'observation américain EP-3 entre en collision avec un J-8 chinois suite à une manœuvre de provocation de ce dernier. L'EP-3 devra se poser en urgence à Hainan et son équipage sera détenu pendant une dizaine de jours par Beijing (voir KAN Shirley, « China-U.S. Aircraft Collision Incident of April 2001: Assessments and Policy Implications », 10 octobre 2001, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30946.pdf>).

⁴⁶ Le 8 mars 2009, alors qu'il se trouve à une centaine de kilomètres des côtes chinoises, le navire d'observation océanique l'Impeccable est contraint à un arrêt d'urgence et à un retrait de sa zone d'observation par les manœuvres inamicales de cinq navires – militaires et civils – chinois (« China Harassed U.S. Ship, the Pentagon Says », *The New York Times*, 9 mars 2009 <http://www.nytimes.com/2009/03/10/washington/10military.html?ref=world>).

⁴⁷ Hillary Clinton citée dans US DEPARTMENT OF STATE, « Clinton Urges Legal Resolution of South China Sea Dispute ».

terrain sur lequel Tokyo peut indubitablement craindre certaines initiatives et réactions chinoises – l’expansionnisme chinois en mer de Chine méridionale n’est pas sans devoir poser certaines difficultés au Japon. Presqu’entièrement dépourvu de réserves de pétroles, le Japon était à même de produire, en 2009, environ cinq mille barils par jour pour une demande interne atteignant la même année environ 4,4 millions de barils⁴⁸. En d’autres termes, près de la totalité de la demande japonaise en pétrole continue d’être couverte par des importations qui, en 2009, provenaient, pour plus des trois quarts, du Moyen-Orient⁴⁹. Or, l’immense majorité de ces importations emprunte les voies de communication traversant les détroits indonésiens et la mer de Chine méridionale pour pouvoir atteindre leur destination à moindre coût. De ce point de vue, si Lam Peng Er soulignait en 1996 « qu’un conflit prolongé et intermittent [en mer de Chine méridionale pourrait] perturbe[r] les routes pétrolières critiques pour le Japon, émett[re] des ondes de choc à travers l’ensemble du marché [japonais] »⁵⁰, un risque sensiblement différent semble avoir aujourd’hui pris corps. Un fort contentieux subsistant entre Tokyo et Beijing, la Chine continuant à s’opposer à la normalisation du statut japonais, il paraît pour le moins risqué pour le Japon de laisser ces artères à la merci d’un adversaire potentiel.

En ce sens, si le Japon demeure lui aussi agnostique sur la force relative des différentes revendications, sa position vis-à-vis de la mer de Chine méridionale est naturellement liée aux principes généraux définissant sa sécurité maritime. En 1981, le Premier ministre Suzuki Zenko annonçait :

Il est naturel pour le Japon de défendre les eaux qui l’entourent qui sont l’arrière-cour de notre pays. Nous allons renforcer notre capacité de

⁴⁸ U.S. Energy Information Administration, « Japan–Oil », <http://www.eia.doe.gov/cabs/Japan/Oil.html>

⁴⁹ Les cinq principaux fournisseurs sont l’Arabie Saoudite (27%), les Émirats Arabes Unis (20%), le Qatar (12%), le Koweït (9%) et l’Iran (9%) (*Ibid.*).

⁵⁰ LAM Er-Peng, « Japan and the Spratlys Dispute: Aspirations and Limitations », *Asian Survey*, 1996, p. 998.

défense afin de défendre ces eaux avoisinantes sur plusieurs centaines de miles et nos lignes maritimes sur une distance de mille miles nautiques⁵¹.

Appliqué à partir de la pointe sud des Ryukyu l'arc de cercle méridional définissant la limite des mille miles nautiques part de Hainan, passe par les Paracels et borde le nord de l'archipel des Spratleys, transformant une immense partie des eaux revendiquées par la Chine en une aire d'un intérêt particulier pour Tokyo et au sein de laquelle le Japon entend défendre ses intérêts. En d'autres termes, les intérêts japonais en termes de sécurité des lignes de communication maritimes semblent devoir entrer en collision avec la politique d'assertivité chinoise.

Dans son contentieux avec la Chine, le Japon dispose de l'atout majeur que constitue son alliance avec les Etats-Unis. Si le point focal de l'alliance n'est certainement pas fixé sur la mer de Chine méridionale, la déclaration selon laquelle

les deux dirigeants [Hashimoto-Clinton] s'accordent sur la nécessité de promouvoir une coordination politique bilatérale, incluant l'étude de la coopération bilatérale relative aux situations qui pourraient apparaître dans les zones entourant le Japon [*areas surrounding Japan*] et avoir une importante influence sur la paix et la sécurité du Japon⁵²

opère une modification substantielle de la distribution des rôles à l'intérieur de l'ensemble de l'Asie orientale. L'absence d'une définition géographique précise quant à la zone évoquée dans la déclaration commune augure notamment d'une possible coopération entre Washington et Tokyo si la dégradation de l'équilibre en mer de Chine méridionale venait à menacer les intérêts des deux alliés.

Un échiquier géopolitique de la rivalité Chine-Inde

Si l'intérêt du Japon pour la mer de Chine méridionale apparaît largement lié à la problématique de la sécurité économique du pays, l'intérêt que l'Inde porte à cette même zone semble refléter plus clairement un calcul en termes géopolitiques. Dans une certaine

⁵¹ Suzuki Zenko cité dans GRAHAM Euan, *Japan's Sea Lane Security 1940-2004*, Londres, Routledge, 2006, p. 123.

⁵² *Japan-U.S. Joint Declaration on Security-Alliance for the 21st Century*, 17 avril 1996, http://mofa.go.jp/region/n_america/us/security/security.html, (nous soulignons).

mesure, et pour reprendre l'expression de David Scott, la Chine et l'Inde semblent être prédestinées à l'affrontement du seul fait « la logique de la géographie »⁵³. Une telle dynamique est rendue particulièrement visible dans le lourd héritage que constitue la dispute frontalière⁵⁴. À cette dimension terrestre est cependant venue s'adjoindre une problématique maritime, dont l'importance croît au rythme de développement des deux marines.

Dans la période post-Guerre froide, l'arrivée de l'Inde sur l'échiquier est-asiatique est clairement marquée par le lancement de la politique *Look East*. Ce choix de cap, qui accompagne les premiers pas d'une libéralisation et d'un décloisonnement de l'économie indienne, est imposé « en premier lieu, par des considérations économiques »⁵⁵, un pont étant ainsi construit avec les pays de l'Asean aux forts taux de croissance ainsi qu'avec le Japon et la Corée du Sud. Dans une large mesure, cependant, les résultats de cette tentative demeurent modestes⁵⁶ et ne peuvent justifier, dans une logique mahanienne⁵⁷, la volonté de New Dehli d'obtenir un droit de regard sur la mer de Chine méridionale, ou pour citer l'ancien ministre de la Défense George Fernandes, que la « zone d'intérêt [de l'Inde] [...] s'étend du nord de la mer d'Arabie à la mer de Chine méridionale »⁵⁸.

Une des caractéristiques de la maîtrise des mers est qu'elle est, par définition, un bien rival. Or, les lignes vitales d'approvisionnement de la Chine passant par un océan Indien sur lequel New Dehli entend

⁵³ SCOTT David, « The Great Power 'Great Game' Between India and China: 'The Logic of Geography' », *Geopolitics*, 2008, p. 1-26.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ SIKRI Rajiv, « India's 'Look East' Policy », *Asia-Pacific Review*, 2009, p. 132.

⁵⁶ En 2009, le commerce Inde-Asean s'établissait à un peu moins de quarante milliards de dollars, représentant environ 3,5% du commerce extérieur de l'Asean – commerce intra-Asean exclu (Asean Statistics, « Asean trade by selected partner country/region, 2009 », <http://www.aseansec.org/stat/Table19.pdf>).

⁵⁷ Pour Mahan, « la nécessité d'une marine, au sens étroit du terme, découle [...] de l'existence d'un trafic maritime pacifique » (MAHAN Alfred, *The Influence of Sea Power Upon History*, New York, Cosimo, 2007, p. 26).

⁵⁸ George Fernandes cité dans « India Challenges China in South China Sea », 26 avril 2000, <http://atimes.com/ind-pak/BD27Df01.html>.

conserver – voire étendre – sa mainmise implique une collision directe entre intérêts indien et chinois. Étant données les dynamiques de puissances présentes, très largement en faveur de Beijing, la proposition de James Holmes et Toshi Yoshihara – selon lesquels « une menace extérieure imposante – par exemple par la marine chinoise qui déploierait ses sous-marins nucléaires dans l’océan Indien – couplée avec une Inde matériellement puissante et confiante pourrait pousser New Dehli vers une grande stratégie d’homme fort »⁵⁹ dans l’océan Indien – apparaît moins comme une spéculation que comme la plus probable des hypothèses. Or, « l’effort de la Chine pour faire rayonner son influence dans la région de l’océan Indien dépen[d] de sa capacité à sécuriser les eaux plus proches de [son territoire] »⁶⁰. Réinscrite dans cette perspective, l’accord entre Inde et Vietnam pour le développement d’un partenariat stratégique⁶¹ ainsi que la tenue d’exercices conjoints avec Singapour en mer de Chine méridionale⁶², ainsi que la volonté de New Dehli de participer à l’architecture de sécurité de l’Asie du Sud-Est – incluant l’*East Asia Summit* et la signature du Traité d’Amitié et de Coopération de l’Asean – apparaissent comme autant de pièces permettant de prévenir, en amont, une plus grande pénétration chinoise dans l’océan Indien en faisant porter la rivalité d’influence sur la zone tampon que constitue la mer de Chine méridionale.

⁵⁹ HOLMES James & YOSHIHARA Toshi, « Strongman, Constable, or Free-Rider? India’s ‘Monroe Doctrine’ and Indian Naval Strategy », *Comparative Strategy*, 2009, p. 341.

⁶⁰ HOLMES James & YOSHIHARA Toshi, « China’s Naval Ambitions in the Indian Ocean », *The Journal of Strategic Studie*, 2008, p. 385.

⁶¹ Ministère des Affaires étrangères de la République socialiste du Vietnam, « Vietnam-India joint declaration on strategic partnership », juillet 2007, <http://www.mofa.gov.vn/en/nr040807104143/nr040807105001/ns070709164916#4UNPo89hMKqh>

⁶² Ministère de la Défense de Singapour, « Singapore, India Conduct Naval Exercise », 2 avril 2009, http://www.mindef.gov.sg/imindef/news_and_events/nr/2009/apr/02apr09_nr.html

Conclusion

Si les problématiques relatives à la mer de Chine méridionale peuvent être appréhendées dans le cadre d'un conflit de souveraineté impliquant uniquement les États prétendant au contrôle de quelques îlots ou d'une zone maritime, une telle perspective tend indubitablement à minorer l'importance de l'espace contesté dans la lutte entre les grandes puissances ayant un intérêt dans la zone. En forçant quelque peu le trait, l'importance de la mer de Chine méridionale dans le paysage stratégique de l'Asie du Sud-Est semble découler aujourd'hui en large partie du fait que cette dernière représente un enjeu de taille pour les trois principales puissances ayant des prétentions dans la zone. En ce sens, le devenir de la problématique de la mer de Chine méridionale apparaît largement lié à l'évolution du rapport entre ces puissances. Or, au sein du « supercomplexe de sécurité asiatique », le développement de l'alliance américano-japonaise – initié par la révision des lignes directrices de l'alliance en 1996 – et le rapprochement entre Washington et New Delhi – couronné par l'accord concernant le nucléaire civil – constituent deux des tendances majeures de l'évolution des dynamiques de sécurité en Asie. Si la formation d'un triumvirat faisant face au défi posé par l'ascension accélérée de Beijing demeure encore au-delà de l'horizon, une certaine coordination des efforts des trois puissances demeure d'une actualité certaine. Si de multiples zones de frictions peuvent exister entre Washington, Tokyo et New Delhi, les intérêts des trois puissances convergent objectivement sur la question de la mer de Chine méridionale dans la mesure où elles ont tout à craindre d'un passage de la zone sous contrôle chinois. L'idée d'un « NATO asiatique⁶³ » ayant réintégré l'espace des possibles, la mer de Chine méridionale semble être destinée à devenir le lieu privilégié d'une lutte entre une Chine désirant étendre son emprise sur cet espace maritime – une étape nécessaire dans la réalisation d'un projet hégémonique en Asie orientale – et les forces contradictoires que constituent les États-Unis, l'Inde et le Japon.

⁶³ BLANK Stephen, *Natural Allies? Regional Security in Asia and Prospects for Indo-American Strategic Cooperation*, Carlisle, Strategic Studies Institute, 2005, p 17.

Le réarmement en Asie du Sud-Est

Mehdi KOUAR

*Centre d'études supérieures de la Marine/
Paris I Panthéon-Sorbonne*

Depuis 1988, les dépenses militaires malaisiennes, singapouriennes, et indonésiennes ont augmenté respectivement de 243%, 225% et 96%¹. Ces hausses traduisent un réarmement de la région. Pourtant, elles sont en totale contradiction avec les tendances mondiales de la période post-Guerre froide. En effet, la Russie, les pays d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest ont progressivement réduit leurs budgets de la défense pendant les années 1990.

Le réarmement en Asie du Sud-Est se caractérise par l'accroissement quantitatif des moyens humains et matériels, une modernisation technologique ainsi que le développement de nouvelles capacités militaires par l'acquisition de systèmes d'armes performants. Depuis les années 1990, Singapour a développé ses forces navales et aériennes, la Thaïlande a renforcé ses unités terrestres par l'acquisition de blindés et la Malaisie a acquis son premier sous-marin d'attaque en 2009.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce phénomène. Le réarmement est sans doute la traduction militaire d'une nouvelle position politique issue du fort développement économique des pays de la région. Il est aussi lié à la situation géopolitique de l'Asie du Sud-Est. Disputes territoriales, guérillas, piraterie et terrorisme, menacent la stabilité de la région.

¹ En dollars constants, Base de données SIPRI.

C'est cette dimension géopolitique qui inquiète les pays concernés et les observateurs extérieurs. La corrélation entre réarmement et l'instabilité régionale pose la question des objectifs militaires de ces pays et fait considérer le risque d'une course aux armements, c'est-à-dire, une situation dans laquelle des États se réarment quantitativement et qualitativement en fonction des acquisitions des autres parties et afin d'établir un rapport de force en leur faveur.

Le but de cet article est d'étudier la nature de ce réarmement et les raisons qui y conduisent, pour tenter de déterminer s'il s'agit d'une course aux armements pouvant déboucher sur des conflits.

Des politiques d'armements à contre-courant ?

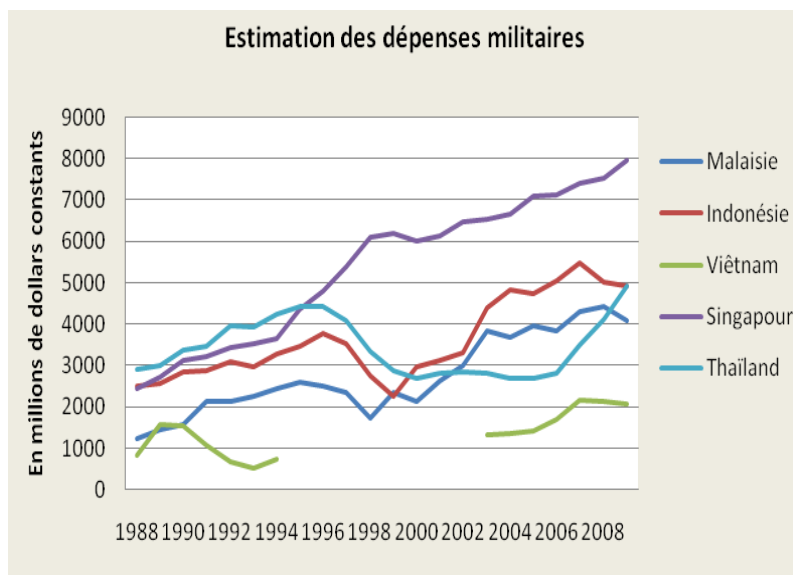
Les dépenses militaires annuelles en Asie du Sud-Est sont en constante augmentation depuis trente ans. En effet, à l'exception de la période de crise économique de 1997 qui a conjoncturellement perturbé cette tendance, les États de la région n'ont cessé d'accroître leurs capacités militaires. Cette tendance concerne principalement l'Indonésie, la Malaisie, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam, faisant ainsi de l'Asie du Sud-Est un marché très compétitif pour l'industrie de l'armement, en mal de débouchés depuis la fin de la Guerre froide.

D'importantes dépenses militaires régionales

Les pays représentés dans le « graphique 1 » illustrent la tendance globale des dépenses militaires dans la région. Entre 1988 et 2009, les dépenses vietnamiennes, indonésiennes, thaïlandaises, malaisiennes et singapouriennes sont passées respectivement de 823 à 2 073, de 2 497 à 4 908, de 2 905 à 4 908, de 1 220 à 4 078 et 2 449 à 7 966 en millions de dollars constants. Soit une croissance annuelle moyenne allant de 2,5% pour la Thaïlande à 6% pour la Malaisie². Ces dépenses militaires, associées à celle de l'Asie-Pacifique, placent la région parmi celles connaissant les plus fortes croissances dans le monde. Alors qu'en 1982 l'Asie du Sud-Est et l'Asie-Pacifique ne représentaient que 15,5% des dépenses militaires mondiales, en 1991 ce chiffre était de 35%³.

² Source : SIPRI.

³ BALL Demond, « Arms and Affluence : Military Acquisitions in the Asia-Pacific Region », *International Security*, vol. 18, n°3, hiver 1993-1994, p. 78-112.



Graphique 1. Réalisé à partir des données du SIPRI.

Cette tendance est en contradiction avec ce qui peut être observé dans le reste du monde à la même époque. La période post-Guerre froide a été marquée par une diminution significative des budgets des armées américaines, russes et européennes. Ainsi, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ont connu une baisse de leurs dépenses militaires passant respectivement de 71 milliards en 1988 à 67 milliards en 2009, le Royaume-Uni de 71 milliards à 69 milliards sur la même période et les États-Unis de 534 milliards à 380 milliards⁴ de 1990 à 2001, avant de repartir à la hausse en raison de l'engagement en Afghanistan puis en Irak. Les conséquences sont la suppression d'un tiers des effectifs de l'armée américaine pendant les années 1990, et fait qu'en 2001, l'armée britannique n'avait jamais été aussi numériquement faible depuis plus de deux siècles⁵.

⁴ En dollars constants sur une base 2008.

⁵ SINGER W. Peter, *Corporate warrior: the rise of private military industry*, Cornell university Press, 2008, p. 53.

L'augmentation constante des dépenses militaires ne s'est interrompue qu'en 1997 avec la crise économique asiatique (voir graphique 1). La crise financière qui a touché la région a alors pour conséquence une dépréciation des monnaies régionales de 20% à 50%⁶. Cette crise économique met un coup d'arrêt provisoire au « miracle économique » des pays de l'Asean. La Thaïlande, premier pays touché par la crise, voit ses dépenses militaires diminuer à partir de 1997, pour ne retrouver leur niveau d'avant crise qu'en 2008. Il convient de souligner que cette interruption conjoncturelle ne concerne pas l'ensemble des pays puisque Singapour, moins touché par la crise, poursuit la croissance de ses dépenses militaires même pendant cette période.

Ces deux tendances opposées, baisse des budgets de défense des principales puissances militaires et croissance des dépenses militaires en Asie du Sud-Est, amènent l'industrie de l'armement à s'intéresser à cette région.

Un marché de l'armement compétitif

La fin de la Guerre froide et les réductions drastiques des dépenses militaires en Europe et aux États-Unis ont pour conséquence de faire de l'Asie un marché courtisé par les producteurs d'armements. L'Asie du Sud-Est ne disposant pas d'industrie de l'armement, l'augmentation de dépenses militaires destinées à la modernisation et aux acquisitions accroît mécaniquement les importations d'armement. La région devient un marché très compétitif, dans lequel les industries de l'armement, européennes, nord-américaines et russes tentent de trouver des débouchés qui se raréfient au niveau national⁷. Entre 2000 et 2009, les importations d'armements indonésiennes, singapouriennes et malaisiennes ont respectivement augmenté de 84%, 146% et 722%. En 2009, Singapour entre dans le groupe des dix principaux importateurs d'armements au monde. Une première depuis la fin de la guerre du Vietnam pour un État d'Asie du Sud-

⁶ « La crise financière en Asie », *La lettre du CEPPI*, n°161, octobre 1997.

⁷ TAN Andrew, *Force Modernisation Trends in Southeast Asia*, Institute of Defense and Strategic Studies, *Working Paper* n°59, Singapour, janvier 2004.

Est⁸. Cette région avec celle de l'Asie-Pacifique représente aujourd'hui 67% des importations d'armement de l'ensemble du continent asiatique⁹.

Les États-Unis et la Russie sont les principaux fournisseurs d'armements de la région. Toutefois, avec la fin de la Guerre froide et la chute de l'URSS, les pays autrefois cloisonnés dans des logiques de relations commerciales en accord avec leur appartenance à un bloc ou un autre, mettent en concurrence Russes et Américains. Ces deux derniers s'affrontent désormais sur les mêmes marchés, avec des pays européens qui tentent également de s'imposer, accroissant ainsi la concurrence. Le Vietnam, engagé dans un processus de modernisation de ses armées, illustre cette concurrence dans laquelle Européens et Américains entrent en compétition contre les Russes, principaux fournisseurs d'armements depuis la fin de la guerre du Vietnam¹⁰. En décembre 2009, le ministre de la Défense vietnamien, Phung Quang Thanh, s'est rendu à Washington pour rencontrer le secrétaire d'État américain à la Défense, Robert Gates. Pour les ennemis d'hier, il s'agit de se rapprocher et de discuter d'une éventuelle coopération militaire. En novembre 2010, c'est le secrétaire d'État français au commerce, Pierre Lellouche, qui déclarait lors d'une visite à Hanoi que la France est « politiquement prête » à participer à la « modernisation » de l'armée vietnamienne. Cependant, en 2008, c'est avec la Russie que le Vietnam signe un accord de coopération militaire. Depuis cette date, ce dernier a acheté 20 chasseurs SU-30MK2, 12 patrouilleurs équipés de missiles, deux frégates et six sous-marins à la Russie. Pour le moment, cette dernière semble résister à la concurrence étrangère et tient sa position de leader dans le pays.

L'Asie du Sud-Est est ainsi devenue un marché très compétitif pour les industries de l'armement. Les pays de la région souhaitent disposer de systèmes d'armes qui étaient jusqu'à lors le monopole des

⁸ MARSHALL Andrew, « Military Maneuvers », *Time*, 27 septembre 2010.

⁹ WEZEMAN Siemon T., *Arms transfers to Asia and Oceania*, SIPRI Background Paper, octobre 2009, <http://www.sipri.org/research/armaments/transfers>.

¹⁰ « La France convoite le marché vietnamien de l'armement », *L'express*, 27 novembre 2010.

principales puissances mondiales ; et développer de nouvelles capacités militaires aussi bien dans le domaine naval qu'aérien.

Un réarmement aux objectifs capacitaires multiples

La croissance des dépenses militaires se traduit par une augmentation quantitative des moyens humains et matériels existants, une sophistication technologique de l'outil militaire, en particulier par l'introduction de moyens de communication permettant des opérations interarmées, et le développement de nouvelles capacités militaires, notamment par l'acquisition de sous-marins.

Une croissance quantitative des moyens à disposition

Les deux tableaux ci-dessous indiquent l'ordre de bataille des forces terrestres aériennes et maritimes des principaux pays d'Asie du Sud-Est. Leur lecture permet de comprendre les évolutions numériques sur une période de plus de vingt ans. Il s'agit de constatations purement quantitatives ne préjugant pas de la qualité technique des outils militaires référencés dans ces deux tableaux.

Pays	Effectif Global	Véhicules blindés lourds	Hélicoptères de combat	Avions de combat	Flotte de surface > ou = 1000 tonnes	Flotte sous-marine < ou = 1000 tonnes
Singapour	55 000	300	0	180	0	0
Malaisie	113 000	26	0	72	5	0
Indonésie	284 000	141	12	81	14	2
Thaïlande	256 000	239	0	160	6	0
Philippines	105 000	28	16	51	9	0

Tableau 1. Composition globale des armées en Asie du Sud-Est en 1987-1988¹¹

¹¹ Sources : *Military Balance 1987-1988* et *Jane's Fighting Ships 1987-1988*.

Pays	Effectif global ¹²	Véhicules Blindés Lourds	Hélicoptères de combat	Avions de combat	Navires de guerre de surface >ou =1000 tonnes	Sous-marins < ou= 1000 tonnes
Singapour	72 500	536	12	102	6	4
Malaisie	109 000	74	4	80	7	2
Indonésie	302 000	350	9	94	14	2
Thaïlande	306 600	848	11	182	12	0
Philippines	106 000	65	0	30	1	0

Tableau 2. Composition globale des armées en Asie du Sud-Est en 2009¹³

La lecture des tableaux permet de constater qu'à l'exception des Philippines, les pays référencés ont accru l'ensemble de leurs moyens humains et matériels.

Les effectifs globaux des armées se sont significativement accrus en Thaïlande, en Indonésie et à Singapour passant respectivement de 256 000 hommes à 306 000, de 284 000 à 302 000 hommes et enfin de 55 000 à 72 500 hommes. Seule la Malaisie a légèrement diminué ses effectifs de 4 000 hommes. Concernant les moyens matériels, l'armée de terre et les forces navales connaissent un développement numérique plus soutenu. Les éléments blindés terrestres ont fortement augmenté en particulier pour l'armée thaïlandaise. Alors que la Thaïlande ne possédait que 239 véhicules blindés lourds (VBL) en 1989, en 2009 elle dispose de 848 VBL. Quant à l'Indonésie et Singapour, ils connaissent également les mêmes évolutions passant respectivement de 141 à 350 VBL et de 300 à 536 VBL.

Le domaine naval connaît également les mêmes tendances, notamment avec le développement d'une force sous-marine. Alors qu'en 1988, seule l'Indonésie dispose de sous-marins, en 2009, s'ajoutent Singapour et la Malaisie. Enfin, la Thaïlande double son nombre de navires supérieurs à 1000 tonnes passant de six à douze, et Singapour qui ne disposait pas de tels navires en acquiert six.

¹² Les effectifs globaux ne comprennent pas la réserve militaire.

¹³ Sources : *Military Balance 2009* et *Jane's Fighting Ships 1987-1988*.

La Thaïlande s'impose comme dominante numériquement dans la région en raison des 306 000 hommes qui composent son armée et de ses nombreuses acquisitions.

Le seul pays qui fait exception est les Philippines dont les forces sont numériquement en déclin. En effet, le pays perd l'ensemble de ses hélicoptères de combats passant de seize à zéro et voit passer le nombre de ses navires de plus de 1000 tonnes de neuf à un. L'État philippin a pris du retard dans le processus de modernisation de son armée en raison d'instabilités intérieures. En effet, la lutte contre le parti communiste ainsi que contre la guérilla Moros pendant la Guerre froide a accaparé les crédits budgétaires qui auraient pu servir à moderniser les forces armées¹⁴. Enfin, les Philippines n'ont pas bénéficié du même développement économique que les autres États de l'Asean, tels la Malaisie ou Singapour. Même si la situation économique semble s'améliorer, l'économie philippine reste moins dynamique que celles des autres pays de la région¹⁵.

À l'accroissement numérique des forces s'ajoute la recherche d'un avantage qualitatif dans les politiques d'acquisition. Cela concerne plus particulièrement Singapour, et dans une moindre mesure la Malaisie, deux pays qui reproduisent le modèle occidental de révolution dans les affaires militaires.

Une sophistication technologique

Jusqu'au début des années 1980, les pays de la région disposaient d'un matériel militaire obsolète issu pour partie de la période de décolonisation, Singapour possédait encore des navires datant de 1944¹⁶. Les acquisitions de l'après-Guerre froide se caractérisent par une sophistication technologique ainsi que par l'intégration d'un système de commandement permettant des opérations interarmées et de coopération internationale.

La révolution dans les affaires militaires (RAM) est un processus de transformation, aussi bien des armées que de la pensée stratégique,

¹⁴ TAN Andrew, *Force Modernisation Trends in Southeast Asia*, Institute of Defense and Strategic Studies, *Working Paper* n°59, Singapour, janvier 2004.

¹⁵ « Philippines : record de croissance en 2010 depuis 24 ans », *AFP*, 30 janvier 2011.

¹⁶ *Jane's Fighting Ships 1982*.

en raison de l'introduction de nouvelles technologies. La RAM s'articule autour de trois axes : la guerre de l'information, par le développement d'opérations psychologiques, la gestion des opérations, avec la numérisation du champ de bataille, enfin, mise en réseau des armées, pour permettre des opérations interarmées ou internationales¹⁷. Pensée et développée aux États-Unis dès les années 1970-1980, elle est adoptée par les armées européennes et séduit désormais les armées du Sud-Est asiatique¹⁸. Pour les pays d'Asie du Sud-Est, il s'agit de se hausser au niveau des armées les plus modernes. Le gouvernement singapourien a lancé au début des années 2000 une réflexion sur la RAM pour tenter d'adapter l'armée singapourienne au modèle militaire américain. La cité-État, très observatrice des actions de l'armée américaine pendant les guerres du Golfe, du Kosovo et de l'Afghanistan, adapte le modèle américain à une armée de petite taille. En 2003, le ministère de la Défense singapourien a créé le *Future Systems Directorate*, qui avec le *Centre for Military Experimentation*, pense et transforme l'armée singapourienne pour y réaliser la « Révolution dans les affaires militaires »¹⁹. Quant à la Malaisie, elle a acquis le système C4 (*Computerized Command, Control, Communications*) qui permet l'interopérabilité des armées ainsi que des opérations internationales²⁰. Ce dernier pays peut désormais déployer ses forces armées, terrestres, maritimes et aériennes dans des opérations combinées, en raison de moyens de communication simplifiés et unifiés, permettant la coordination des différentes forces.

¹⁷ BRASPENNING Thierry & DE NEVE Alain (dir.), *La révolution dans les affaires militaires*, Institut de stratégie comparée (http://www.stratisc.org/Braspenning_tdm.html).

¹⁸ TAN Andrew, *Force Modernisation Trends*., *op. cit.*

¹⁹ « Revolution in Military Affaires: Processes, Problems and Prospect », *Report of a Conference Organized by the Institute of Defence and Strategic Studies*, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=cb06339b-2726-928e-0216-1b3f15392dd8&lng=en&size582=10&id=26546>.

²⁰ « Sentinel Security Assessment - Southeast Asia », *Jane's, section armed forces*, 11 octobre 2010, <http://www.janes.com/articles/Janes-Sentinel-Security-Assessment-Southeast-Asia/Armed-forces-Malaysia.html>.

Toutefois, il revient de relativiser tout processus de RAM en Asie du Sud-Est. En effet, ce sont des transformations lentes, coûteuses et surtout nécessitant de disposer de technologie avancée. Seul Singapour, et peut-être la Malaisie, semble pouvoir entreprendre un tel processus. Singapour dispose de centres de réflexions, d'un développement économique permettant des investissements militaires sur le long terme, ainsi que d'une aide étrangère, principalement américaine, permettant l'acquisition de nouvelles technologies. La Malaisie, malgré une volonté affichée de moderniser son armée et d'entamer un processus de RAM, semble encore loin de l'objectif. Le pays ne disposant pas encore du niveau technologique suffisant et restant très dépendant de transferts étrangers, ne disposant pas davantage de moyen d'innovation technologique²¹.

On observe aussi le développement de nouvelles capacités militaires. L'acquisition de forces sous-marines, de missiles antinavires ou encore de chasseurs de quatrième génération, permet aux pays de la région d'opérer des missions autrefois matériellement irréalisables.

Des armements au service de nouvelles compétences

Bien que le développement de nouvelles capacités militaires concerne les trois armées, les forces navales et aériennes semblent constituer une priorité. Cela s'explique principalement par une dépendance accrue à la mer, en raison des ressources halieutiques et du trafic maritime.

Pour des États archipélagiques comme l'Indonésie, qui dispose de plus de 6 millions km² de zone économique exclusive, la protection de ces ressources est une nécessité. Pour d'autres États, tels la Malaisie ou le Vietnam, disposant de gisements de pétrole offshore, il s'agit d'assurer la sécurité des lieux de forages ainsi que des approvisionnements. À cela, s'ajoutent le contrôle et la sécurité de la navigation maritime, en particulier dans le détroit de Malacca, goulot d'étranglement par lequel passe le premier flux maritime mondial,

²¹ BALAKRISHNAN Kogila, « Defence Industrialisation in Malaysia: Development Challenges and the Revolution in Military Affairs », *Security Challenges*, vol. 4, n°4, été 2008, p. 135-155.

avec 300 navires par jour²². Le détroit de Malacca est un lieu stratégique qui relie l'océan Pacifique à l'océan Indien, le passage obligé pour les produits manufacturés en provenance d'Asie vers les pays européens, ou des hydrocarbures en provenance du Moyen-Orient vers l'Asie du Sud-Est et l'Asie-Pacifique. Le contrôle de ce lieu est partagé entre Singapour, la Malaisie et l'Indonésie. Pour Singapour, premier port du monde pour les conteneurs, la liberté de navigation dans le détroit de Malacca est une nécessité vitale²³. Ainsi, la cité-État a commandé auprès de la DCNS six frégates de la classe *Formidable* équipées de missiles antinavires *Harpoon*. Ces six navires permettent à Singapour d'avoir une réelle capacité contrôle sur son environnement maritime ainsi que sur le détroit de Malacca. De son côté, la Malaisie a acquis auprès de DCNS, deux sous-marins de la classe *Scorpène*. Cela permet à la Malaisie, d'une part, d'opérer un rééquilibrage des forces en sa faveur face à Singapour, et d'autre part de conduire des missions de renseignement et de dissuasion conventionnelle, ce qu'elle ne pouvait entreprendre auparavant. Enfin, la Thaïlande a acquis le premier porte-aéronefs des pays de l'Asean. Le *Chakri Naruebet*, commandé en 1992 au chantier espagnol, équipé d'avions à décollage vertical, les *Harriers*, ainsi que d'hélicoptère *Sea Hawk*, pour la lutte anti-sous-marine.

Les armées de l'Air thaïlandaises, singapouriennes et indonésiennes se sont équipées de chasseurs F-16, tandis qu'en Malaisie et au Vietnam, les acquisitions se sont portées sur des MIG-29 et 30 ainsi que des SU-27. Ces chasseurs de quatrième génération peuvent aussi jouer un rôle de projection de force, particulièrement nécessaire pour des pays ne disposant pas de profondeur stratégique, comme Singapour. En effet, pour ce dernier, dont la superficie est de 699 km², il est nécessaire de pouvoir repousser toute attaque du

²² FAU Nathalie, « Le détroit de Malacca : porte océane, axe maritime, enjeux stratégiques, Géoconfluences : mobilités, flux et transports » (<http://geoconfluences.ens-lsh.fr/doc/transv/mobil/MobilScient4.htm>).

²³ Selon le classement de l'American Association of Port Authorities (<http://aapa.files.cms-plus.com/Statistics/WORLD%20PORT%20RANKINGS%2020081.pdf>).

territoire, avant qu'une éventuelle force ennemie ne puisse l'atteindre, la capacité de repli des forces étant quasi nulle.

Ainsi, le réarmement de la région se caractérise aussi bien par un accroissement numérique des forces que par la volonté de moderniser le matériel militaire et de disposer de nouvelles capacités. Ces caractéristiques du réarmement peuvent être qualifiées de course aux armements car elles sont la conséquence d'une réaction aux politiques d'acquisitions d'autres États.

Course aux armements et conflits ?

La région sud est-asiatique est le théâtre de nombreuses instabilités géopolitiques en raison de tensions interétatiques et de problèmes de sécurité régionaux. Toutefois, il convient d'en relativiser l'importance en raison de la croissance économique de la région et l'émergence d'instances de régulation des conflits.

Une insécurité régionale multiple

Certains pays de l'Asean, tels la Birmanie, les Philippines, l'Indonésie et la Malaisie sont aux prises avec des mouvements de guérillas ou de mouvements terroristes. Les dépenses militaires birmanes ont été destinées à un renforcement quantitatif des forces armées plutôt qu'à une quelconque modernisation. La priorité du régime semble être la lutte contre la guérilla Karens, l'une des plus anciennes d'Asie du Sud-Est. Les Philippines sont dans la même situation avec les rebelles Moros sur fond de tensions religieuses²⁴. Pour ces deux pays, la modernisation des forces armées n'est pas une priorité car l'instabilité intérieure capte les crédits et l'attention des dirigeants. Il n'est donc pas question pour l'heure d'entrer dans une course aux armements avec leurs voisins.

La Malaisie et l'Indonésie ont connu pendant les années 1990 et 2000 de nombreuses attaques de navires de commerce par des pirates. Les attaques se sont multipliées entre la fin de la Guerre froide et le début des années 2000. Alors qu'en 1991 on comptait 88 actes de

²⁴ MILOCHEVITCH Patrick, « Asie du Sud-Est : guérillas ethniques et tensions confessionnelles », Université de Montréal (<http://asiesudest.wordpress.com/2008/08/06/asie-du-sud-est-guerillas-ethniques-et-tensions-confessionnelles/>).

piraterie en Asie du Sud-Est, en 2000 ce chiffre est passé à 257²⁵. La croissance des attaques a fait peser une menace sur le trafic maritime en particulier dans le détroit de Malacca. Mais le tsunami de 2004, suivi du rapprochement entre la Malaisie, l'Indonésie et Singapour, a permis de maîtriser cette activité.

La Malaisie et l'Indonésie sont d'autre part la cible de groupes terroristes tels que *Abu Sayyaf* ou la *Jemaaah Islamiyah* qui se sont attaqués à plusieurs reprises aux intérêts économiques des pays de la région, en procédant notamment à des prises d'otages ou à des attentats à la bombe dans des lieux fréquentés par des Occidentaux.

Des souverainetés territoriales incertaines

La région est traversée par de nombreux différends concernant des délimitations de zones frontalières.

Ces tensions sont particulièrement fortes en ce qui concerne les limites de souveraineté maritime. Six États (Taiwan, Chine, Malaisie, Brunei, Vietnam, Philippines) se disputent la mer de Chine méridionale et principalement les zones économiques exclusives (ZEE) associées aux archipels des Paracels et Spratley. Les ZEE de la région attisent les tensions pour deux raisons. Tout d'abord, elles sont supposées riches en ressources halieutiques en hydrocarbures. La présence de ces hydrocarbures est particulièrement attrayante pour la Chine dont la croissance économique est dépendante en approvisionnements pétroliers des pays du Moyen-Orient. Ces tensions ont déjà eu pour conséquence des affrontements armés, en 1974 entre la Chine et le Vietnam Sud, en 1988 entre la Chine et le Vietnam et en 1995 entre la Chine et les Philippines.

Aux disputes maritimes s'ajoute l'incapacité de certains États à délimiter certaines zones frontalières terrestres. Les principales disputes sont entre la Thaïlande et le Laos, la Thaïlande et le Vietnam ou encore le Cambodge et le Vietnam. Plusieurs de ces conflits ont amené les États devant la Cour Internationale de Justice, comme en 1997 entre la Malaisie et l'Indonésie, au sujet de la souveraineté sur les îles de Pulau Ligitan et de Pulau Sipadan en mer de Chine méridionale.

²⁵ FRECON Éric, *Pavillon noir sur l'Asie du Sud-Est, histoire d'une résurgence de la piraterie maritime*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 43.

Pour le moment, seule la Chine a fait usage de la force pour tenter de faire valoir ses revendications. Les autres États semblent privilégier le dialogue, notamment par le recours occasionnel aux instances internationales de régulation des conflits.

La Chine, facteur d'incertitudes

La croissance des dépenses militaires malaisiennes et singapouriennes reste largement inférieure à celle enregistrée en Chine. Entre 1989 et 2009, l'État chinois a multiplié par cinq ses dépenses, les faisant passer de 16 300 à 98 800 millions de dollars, ce qui place les dépenses militaires chinoises au second rang mondial après les États-Unis²⁶.



Graphique 2. Réalisé à partir des données du SIPRI.

²⁶ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Yearbook* 2010.

Cette croissance exponentielle fait l'objet d'inquiétudes et de spéculations²⁷. Les principales critiques sont américaines et accusent la Chine d'un manque de transparence et d'une sous-évaluation volontaire de son budget de la Défense²⁸. Selon elles, la Chine n'intégrerait pas certaines dépenses militaires, telles celles consacrées à la Recherche et au Développement dans son budget global de la Défense. Selon le Département d'État américain, les raisons d'une telle sous-évaluation volontaire sont de ne pas effrayer ses voisins asiatiques et d'éviter une course aux armements régionale. De cette manière, la Chine peut poursuivre la modernisation de son outil militaire sans être accusée de velléités hégémoniques sur l'Asie.

Bien que les accusations américaines aient souvent été exagérées, en particulier par l'administration de George W. Bush, l'opacité des investissements militaires chinois, ainsi que l'usage de la force par le passé, inquiètent l'ensemble des États de la région. Ces dépenses s'inscrivent dans le cadre de la stratégie de puissance chinoise, mais Pékin a-t-il intérêt à une guerre ? Une telle perspective risquerait de nuire gravement à son développement économique.

Toutefois, dans le cadre de l'Asean, de l'Asean+3 ainsi que de l'*Asean Forum Regional*, se multiplient les dialogues permettant d'aborder les questions de sécurité régionale.

L'Asean, un cadre de dialogue

L'Association des États d'Asie du Sud-Est, créée en 1967 pendant la guerre du Vietnam, avait pour objectif de protéger les États membres contre le communisme. L'association est devenue progressivement un cadre de coopération politique et économique non contraignant et basé sur le consensus. En 1976 le « Traité d'amitié et de coopération » interdit le recours à la force pour régler les différends entre les États et privilégie le dialogue ainsi que le principe de non-ingérence dans les

²⁷ CHEN Sean & FEFFER John, « China's military Spending: Soft Rise or Hard Threat? », *Asian Perspective*, vol. 33, n°4, 2009, p. 47-67.

²⁸ Military Power of the People's Republic of China 2007, *Annual Report to Congress, Department of Defense, United States of America* (<http://www.defense.gov/pubs/pdfs/070523-china-military-power-final.pdf>).

affaires intérieures des autres États membres. Rapidement un « esprit Asean » s'installe²⁹.

En 1994, l'*Asean Forum Regional* (ARF) est créé à Bangkok pour servir de cadre de discussion entre les membres de l'Asean et leurs principaux partenaires afin de promouvoir la paix et la stabilité dans la région. Ce forum permet un dialogue diplomatique autour de sujets menaçant la sécurité régionale tels que : la question du Timor oriental, la prolifération nucléaire ou encore la question des souverainetés territoriales³⁰. Même si les résultats de l'ARF restent mitigés, elle sert de lieu de discussion pour maintenir un dialogue entre les États de la région et contribuer à éviter les risques de guerre.

Une hausse des dépenses à relativiser

Aussi importante soit-elle, la croissance des dépenses militaires doit être relativisée. En effet, elle n'est pas liée à un transfert budgétaire, mais à une augmentation mécanique liée à la hausse du PIB en raison de la forte croissance économique régionale³⁰. Entre 2003 et 2007, la croissance économique moyenne au sein des principaux pays de l'Asean (Indonésie, Malaisie, Philippines, Vietnam, Singapour et Thaïlande) était de 6,1%. Ce chiffre devrait rester constant jusqu'en 2015³¹.

Selon le « graphique 3 », les pays ayant connu les plus fortes croissances des dépenses militaires (l'Indonésie, la Malaisie Singapour, la Thaïlande et le Vietnam) n'ont pas augmenté la part du PIB qui leur est consacrée. Dans certains cas on note même une diminution. Par conséquent, on ne peut conclure que les pays de la région soient engagés dans un processus de réarmement issu d'une volonté politique de privilégier les budgets de la Défense au détriment d'autres priorités nationales. Il ne s'agit donc pas d'un schéma de réarmement de type

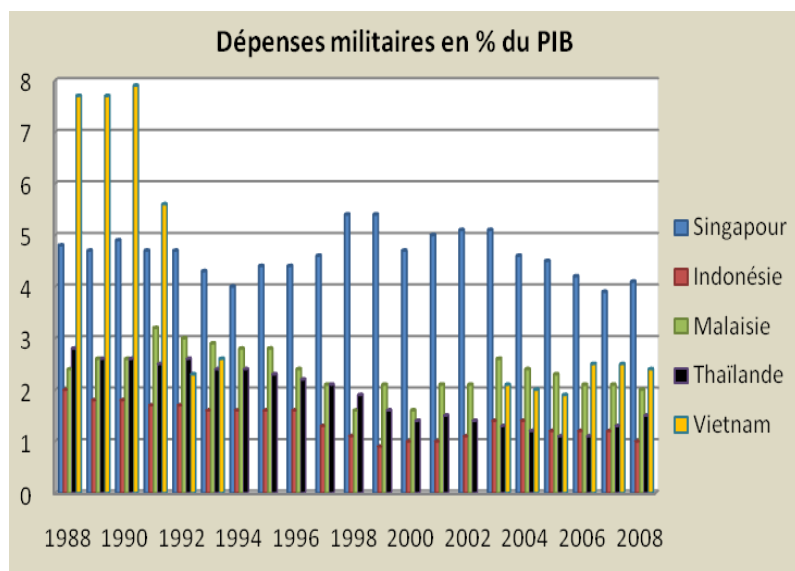
²⁹ BOISSEAU DU ROCHER Sophie, « La crise sans fin de l'Asean », *Etudes*, t. 401, Centre Asie-IFRI, 2004/10, p. 297-308.

³⁰ BALL Demond, « Arms and Affluence: Military Acquisitions in the Asia-Pacifique Region », *International Security*, vol. 18, n°3, hiver 1993-1994, p. 78-112.

³¹ Chiffre OCDE, Les pays de l'Asean de retour à une croissance économique d'avant crise, (http://www.oecd.org/document/2/0,3746,fr_2649_33731_46369602_1_1_1_1,00.html).

Guerre froide. Les investissements dans le domaine de la défense ne se font pas au détriment d'autres postes budgétaires.

Il faut également souligner la faiblesse des dépenses militaires avant 1990. En effet, les principaux pays (Malaisie, Singapour, Vietnam, Thaïlande) engageaient des dépenses militaires inférieures à cinq milliards de dollars par an, avant 1990. Ainsi, les croissances exponentielles des dépenses militaires doivent être relativisées par une volonté de rattraper un retard par rapport aux principales forces armées dans le monde.



Graphique 3. Réalisé à partir des données du SIPRI.

Conclusion

L'existence d'une course aux armements en Asie du Sud-Est n'est pas évidente à démontrer tant les facteurs encourageant les politiques d'acquisitions sont nombreux. Certes, les pays de la région procèdent, de manière inégale, à une augmentation de leurs capacités militaires. Elle traduit dans certains cas une volonté de puissance ou de

dissuasion à l'encontre d'un voisin, comme pour la Malaisie vis-à-vis de Singapour ou le Vietnam vis-à-vis de la Chine. Cependant, ces rivalités géopolitiques sont à nuancer du fait des forts liens économiques unissant les pays de la zone, notamment par le biais de l'Asean. Ainsi, si un conflit devait survenir, il serait vraisemblablement limité dans le temps et l'espace, mais beaucoup plus destructeur en raison de la puissance des nouveaux arsenaux.

Toutefois, il est difficile déterminer les évolutions futures de cette course aux armements pour au moins deux raisons.

Tout d'abord, les nouvelles capacités militaires ne sont pas suivies de l'annonce d'une doctrine d'emploi des forces. Par conséquent, il est difficile de déterminer les objectifs précis de chaque État lors des acquisitions de matériel militaire, il est donc difficile de mettre en perspective plan d'armement et objectif stratégique final.

Ensuite, la Chine, est un acteur dont il est difficile de déterminer les intentions politiques à long terme, les réactions des pays d'Asie du Sud-Est face à des comportements peu prévisibles sont donc difficiles à déterminer. La politique chinoise dans la région sera déterminante pour dessiner les contours d'éventuelles alliances et évaluer le risque de conflit dans la région.

Quelle identité stratégique pour l'Asie du Sud-Est ?

CA 2s Jean DUFOURCQ

Institut de Recherche Stratégique de l'École militaire (Irsem)

Il devient bien difficile d'apprécier les connexions stratégiques des grands ensembles qui constituent aujourd'hui la planète mondialisée de 2011. Celle-ci compte près de 7 milliards d'habitants et se prépare à en accueillir 2 de plus avant d'atteindre dans le dernier quart de ce siècle un palier démographique sans doute durable.

Parmi ces deux milliards d'habitants supplémentaires qu'il faut se préparer à accueillir, un bon dixième vivra sans doute en Asie du Sud-Est.

Chacun voit qu'à la structure stratégique bipolaire qui a organisé le monde pendant 40 ans, a succédé en 1990 cette décennie unipolaire dominée par une Amérique très déployée et cherchant à *changer le monde pour un monde meilleur*, et s'il le fallait, en le faisant par la force. On parle désormais plutôt en ce début de XXI^e siècle d'une situation a-polaire¹, comme d'un moment particulier, d'un intermède en cours, appelé à durer quelque temps avant qu'un nouvel ordre international ne s'élabore et se stabilise durablement. La rhétorique de l'émergence de puissance s'est installée comme une donnée structurante de la planète en devenir, une planète en marche vers une stabilité encore introuvable mais qui articulera entre elles les puissances anciennes, de nouvelles puissances en devenir et des opérateurs infra ou transétatiques.

C'est dans cette perspective globale qu'il est intéressant d'évoquer brièvement l'identité stratégique de cette zone hétéroclite mais au développement rapide et au potentiel de croissance important et spécifique. L'Asie du Sud-Est en fait n'existe pas ; c'est une construction de l'extérieur, plus caractérisée en creux par les puissances périphériques qui l'encagent, Inde et Chine, que par celles

¹ Cf. Simon Sezrfaty, « L'atlantisme dans un monde zéro-polaire », *Revue de Défense nationale* [RDN], octobre 2010.

qui la composent sans la structurer, Indonésie, Birmanie, Vietnam. C'est le paradoxe qui la caractérise.

À la conjonction des mondes arabo-musulman, indien, malais et chinois, l'Asie du Sud-Est apparaît comme constituée de multiples zones connexes, assujetties à chacune de ces aires culturelles et linguistiques et soumises à leurs traditions d'échanges, à leurs contraintes propres et notamment au caractère archipélagique de cette zone et aux exigences tributaires de leurs rapports politiques. On peut observer que le jeu des acteurs stratégiques de la zone est d'abord marqué par la géographie et qu'elle garde la mémoire vive d'une riche histoire d'échanges culturels et commerciaux que les vents des moussons ont longtemps polarisée.

De l'Asie du Sud principalement indienne, la région considérée a perçu la dynamique commerciale qu'animaient les navigateurs du Kerala largement déployés vers le golfe du Bengale. Elle reçoit aujourd'hui des influences plus limitées tant l'Inde aujourd'hui poursuit avec méthode son développement dans une corrélation extérieure maintenue avec la fédération de Russie, et dans une interférence stratégique forte avec la Chine mais sans compétition excessive avec le voisin chinois. Leur antagonisme tibétain ne se traduit pas en une ligne de fracture sino-indienne dans l'Asie du Sud-Est. Et la sagesse prévaut dans leurs relations même si des circuits de réassurance restent actifs selon des lignes connues, Chine-Corée du Nord-Pakistan ou Inde-Russie-Arabie Saoudite².

Les Européens très présents hier, dès le XVI^e siècle comme l'atteste le comptoir de Malacca, avec les Portugais, les Néerlandais, les Britanniques et les Français, dont les Américains n'ont pas cherché à éviter l'éviction à la fin des guerres mondiales, sont désormais moins actifs dans la zone. Les Américains sont surtout préoccupés par le confinement de la Chine qu'ils exercent via leur implication dans le système Taiwan/Corée/Japon, en pleine reconfiguration.

² Cf. RDN avril 2011 et les contributions du Pr. Jean-Luc Racine, de l'amiral Hébrard et de G. Monsonis sur la posture stratégique actuelle de l'Inde.

De l'Asie de l'Est et du môle chinois, les pays de la région reçoivent les influences et les compétitions classiques de voisins habitués à payer tribut à l'Empire du milieu, un empire qui réfute culturellement et stratégiquement l'esprit de la Convention de Montego Bay de 1982 sur le droit de la mer. La Chine s'attache pourtant à en utiliser les instruments juridiques pour garantir son emprise sur ce qu'elle considère comme faisant partie intégrante de son territoire national, la mer de Chine méridionale et ses millions de km². Elle se considère comme au centre d'une masse océano-continentale dont le Sud-Est asiatique n'est que la porte occidentale, celle qui conduit à l'Afrique et à ses ravitaillements en matières premières et dont la bordure Sud constitue la porte de l'immense océan Pacifique. Les populations du Sud-Est asiatique sont dans la vision chinoise assujetties à sa centralité.

Ces deux piliers de la puissance asiatique, l'Inde et la Chine, forts de leur milliard et plus d'habitants, sont engagés dans une course au développement qui exige une consolidation de leur puissance industrielle et commerciale et une régulation de leur voisinage stratégique. Soucieux de leurs équilibres socio-économiques internes, ils ne se sont pourtant pas engagés dans un clientélisme dynamique à l'égard de l'Asie du Sud-Est. Il n'y a donc pas les apparences de la recherche d'alignement sur des blocs en Asie du Sud-Est. L'organisation stratégique de l'espace du Sud-Est asiatique n'est ni celle d'une zone tampon entre puissances, ni celle d'une zone de clientèles réparties entre les deux pôles régionaux émergents.

S'agissant des puissances ou systèmes périphériques, on voit en revanche se constituer un complexe système de relations compétitives ou de solidarités qui ont valeur de réassurance, de prises de gages ou d'alliance de revers.

C'est le cas pour le Japon – et dans une moindre mesure pour la Corée du Sud –, assez actif en Asie du Sud-Est sur les plans industriels et culturels pour y développer des réseaux d'intérêt commun avec les puissances locales et y encadrer l'influence chinoise. On assiste sans doute ici à une classique manœuvre de compétition stratégique indirecte entre Japon et Chine sur leurs marches occidentales qui vient équilibrer les nouvelles dépendances

économiques entre Japon, Chine et Corée dont les échanges sont en phase de croissance rapide³. Les trajectoires stratégiques de la Corée du Sud et du Japon se sont infléchies vers la Chine ces dernières années et ont consacré une zone économique de plus en plus dense qui réfléchit à la constitution d'un panier de monnaies communes pour échapper au désordre monétaire mondial. Le Sud-est asiatique fait donc l'objet d'une compétition d'influence et d'investissement essentiellement économique des puissances de l'Asie du Nord-Est.

Un dernier facteur qui fait de cette zone spécifique une aire d'intérêt majeur pour les pays d'Asie du Nord-Est, c'est le fait qu'elle constitue une artère énergétique vitale pour ces pays dépourvus de ressources suffisantes. C'est ainsi que les flux océaniques de pétrole qui sont vitaux pour le développement asiatique sont l'objet de soins très attentifs dans le détroit de Malacca et à travers les îles de la Sonde ; des alternatives sont d'ailleurs activement recherchées pour des approvisionnements terrestres extérieurs (*via* l'Asie centrale principalement), via des parcours terrestres moins exposés, ou vers le golfe du Bengale via la Birmanie ou la Thaïlande. Vue alors comme une zone de transit stratégique, l'Asie du Sud-Est devient un facteur d'intérêt commun pour la sécurité maritime des approvisionnements maritimes. Notons d'ailleurs que des « croisières navales » sont déjà entretenues par la Chine comme par l'Inde au large de la Corne de l'Afrique pour lutter contre la piraterie maritime. On pourrait les trouver associées ou coordonnées dans les passages resserrés du Sud-est asiatique pour les mêmes tâches de sécurisation des routes de communications maritimes. Là est aussi une raison de l'intérêt de plus en plus marqué des opérateurs de l'Ouest pour l'Asie du Sud-Est. La circulation maritime est le sang de la mondialisation et tous les pays dont la croissance en dépend directement en sont comptables, comme la Chine, l'Inde et l'Europe, associés dans la sécurisation de l'artère vitale Shangai-Rotterdam.

C'est aussi le cas de l'intérêt de plus en plus marqué des acteurs de l'Ouest pour l'Asie du Sud-Est. Les ressortissants des États pétroliers du golfe Persique, à l'égard desquels la communauté occidentale est

³ Les investissements directs chinois au Japon ont désormais dépassé les investissements américains.

moins accueillante depuis le 11 septembre 2001, viennent plus facilement que par le passé se distraire et investir dans ces pays musulmans d'Asie et notamment en Malaisie et en Indonésie. Ces nouveaux acteurs arabes y reçoivent en général un bon accueil et ils contribuent de plus en plus au développement économique régional.

Un dernier facteur doit retenir l'attention des analystes, c'est le degré de développement rapide de nouveaux *tigres* régionaux, le Vietnam en particulier, qui se modernise rapidement et qui, avec l'Indonésie, représente désormais un marché attractif et relativement homogène en matière de pouvoir d'achat et de consolidation de classes moyennes. On relèvera d'ailleurs que les populations additionnées des quatre principaux pays de l'Asie du Sud-Est (Indonésie, 243 millions, Philippines, 92 millions, Vietnam, 87 millions et Thaïlande, 68 millions) représentent le même marché potentiel que celui des 27 pays de l'Union européenne. C'est cette réalité économique et ce potentiel de développement qui constituent sans doute aujourd'hui la dimension la plus significative de l'identité de l'Asie du Sud-Est.

Sans entrer dans le détail des organisations régionales qui ont pris progressivement en main les destinées stratégiques de l'aire du Sud-Est asiatique, principalement l'Asean et son forum, on pourra remarquer que les questions qu'elles ont abordées prioritairement ont été les questions économiques, sous l'angle industriel d'abord et commercial ensuite et que la tentation a été alors forte de développer un modèle authentiquement asiatique. C'est cette voie qu'ont préconisée chacun à son tour le Premier ministre malais Mohamed Mahathir, fervent défenseur des valeurs asiatiques et son homologue Lee Kwan-Yew de la ville-État de Singapour qui est aujourd'hui au premier rang mondial s'agissant du PIB/habitant.

Ces modèles nouveaux et à la réussite préservée ont été étudiés attentivement en Chine et servent de référence à toute la région.

Sans conclure, on peut relever que l'Asie du Sud-Est qui est créditée de 850 millions d'habitants au mi-siècle, représentera alors 10% de la population mondiale, à peu près autant que la population cumulée de l'Amérique du Nord et de l'Europe « de l'Atlantique à l'Oural ». Placée sur l'axe Inde-Chine dont elle constituera toujours le

principal maillon de raccordement, à équidistance politique et économique de chacune d'entre elles, elle pourra bénéficier du développement de ces deux puissances ascendantes. Elle pourra aussi constituer l'espace amortisseur de leurs compétitions mais pourra servir également de zone privilégiée de leurs rivalités si elles venaient à se développer.

C'est sans doute de la capacité des quatre plus grands pays de la zone à se regrouper dans un ensemble stratégiquement cohérent, à se constituer en un acteur régional capable de traiter avec ses grands voisins que dépendent le développement pacifique et la stabilité d'une région dont la personnalité s'affirme et qui pâtit dans son identité extérieure de son caractère géographiquement fragmenté et culturellement hétéroclite.

C'est aussi par sa capacité à éviter de tomber dans une dépendance extérieure directe ou lointaine et à refuser d'entrer dans une sphère d'influence qui la contraindrait à payer tribut à un grand voisin qu'elle pourra créer les conditions d'une communauté de destin et d'intérêts et affirmer son autorité régionale.

Troisième partie

Les nouvelles menaces transnationales

Les détroits d'Asie du Sud-Est depuis 1945

Nathalie FAU
Université Paris VII/
Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine

Les mutations économiques mondiales depuis 1945 ont considérablement changé le rôle géostratégique des océans : auparavant espaces périphériques peu considérés, ils sont devenus des enjeux stratégiques et économiques aussi importants que ceux des continents voisins. Les recherches sur l'Asie du Sud-Est ont suivi une même évolution et si pendant longtemps elles se concentraient uniquement sur la partie continentale, elles prennent désormais en compte les aspects maritimes¹. L'Asie du Sud-Est – située entre deux océans, Pacifique et Indien, et deux continents, l'Asie et Australie –, est l'un des principaux carrefours mondiaux de la circulation maritime. Or, la traversée maritime de la région ne peut s'effectuer qu'en empruntant les détroits de l'Asie du Sud-Est insulaire (Malaisie, Indonésie, Singapour et Philippines) qui occupent une position de passage obligé aussi bien d'Est en Ouest que du Nord au Sud.

Ses détroits internationaux sont des axes non seulement stratégiques mais également structurants de l'organisation mondiale. Passages maritimes étroits entre deux terres qui font communiquer deux mers², ils sont devenus un enjeu majeur au XX^e siècle avec la volonté politique des Etats riverains de se projeter de plus en plus

¹ DENECE Eric, *Géostratégie de la mer de Chine méridionale et des bassins maritimes adjacents*, Paris, l'Harmattan, 1999, p. 9-13.

² Pour une approche géographique des détroits, voir PICOUE Patrick & RENARD Jean-Pierre, « Les détroits : de nouveaux territoires, l'exemple du Pas-de-Calais », *Mappemonde* 65, 2002/01, p. 7-11.

loin vers le large et d'étatiser les espaces maritimes³. Même si après des décennies de tensions, voire de conflits, la Conférence de Montego Bay de 1982 a fixé les règles de cette appropriation et de délimitation des frontières maritimes, les détroits internationaux restent des espaces insuffisamment définis. Les difficultés à le faire tiennent à l'originalité de ces espaces particuliers et complexes de l'interface maritime et terrestre⁴ qui cristallisent à la fois des enjeux internationaux (militaires, et commerciaux) mais aussi des enjeux de politiques intérieures. Les détroits internationaux ont tout d'abord une importance militaire puisqu'ils facilitent la projection des forces navales. La proximité des rives confère à ces lieux une dimension stratégique particulière car si un détroit relie, il peut aussi être plus aisément contrôlé que la haute mer. La logique militaire a toujours justifié de garder les détroits ouverts. Par ailleurs, la maritimisation de l'économie mondiale et la forte croissance des échanges mondiaux qui s'effectue aux deux tiers par la mer a renforcé le rôle économique de ces détroits : points de passage obligé, véritable « porte océane » pour reprendre une heureuse expression de Jean-Claude Lasserre⁵, ils concentrent des flux toujours croissants du transit international et sont des maillons sensibles des routes maritimes. Derniers aspects, souvent négligés, voire oubliés, les détroits sont aussi des mers intérieures, sources de richesse pour les États riverains mais aussi de craintes quant à leur souveraineté nationale potentiellement menacée par des intrusions étrangères et de conflits éventuels quand elles sont partagées entre plusieurs États.

L'objectif de ce texte est précisément de confronter les approches divergentes, et donc porteuses de conflits, que les États riverains, les puissances maritimes et les utilisateurs ont des détroits internationaux

³ LASSERRE Frédéric, « Avant propos » du numéro spécial « Les détroits maritimes des enjeux stratégiques majeurs », *Études internationales*, vol. XXXIV, n°2, juin 2003, p. 189-195.

⁴ Pour une approche des détroits en tant qu'espaces terraqués, voir SEGAUD Marion, « Channel's fate: terraqué? », *Hommes et Terres du Nord*, 2002/2, p. 3-7 et l'ensemble de ce numéro spécial consacré aux détroits.

⁵ LASSERRE Jean-Claude, « Le Pas-de-Calais et le détroit de Gibraltar. Quels enjeux géopolitiques ? », *Études Internationales*, vol. XXXIV, n°2, 2003, p. 195-213.

d'Asie du Sud-Est. Depuis 1945, trois périodes, correspondant à des litiges à chaque fois spécifiques, peuvent être identifiées : de 1945 à 1982 les oppositions ont porté plus spécifiquement sur le statut juridique du passage dans les détroits, de 1982 à 2001 elles ont été relayées par des discussions souvent très vives sur les coûts de la sécurisation du trafic maritime et depuis 2001 elles se focalisent sur la capacité des États riverains des détroits à gérer les risques encourus par la recrudescence de la piraterie et la montée du terrorisme dans la région. Au vue de ces tensions récurrentes, on peut finalement se demander si l'avenir des détroits d'Asie du Sud-Est ne serait pas de les contourner en proposant des routes alternatives.

1945-1982 : souveraineté nationale *versus* droit international

Si les détroits ont été au cœur de conflits potentiels en Asie du Sud-Est depuis 1945, c'est en premier lieu en raison d'une forte opposition politique entre les partisans du maintien d'une libre circulation sur les océans et dans les détroits et ceux désirant au contraire fixer des limites à cette circulation afin de préserver l'intégrité territoriale d'États nouvellement indépendants. Cet affrontement est ainsi au cœur de la bataille diplomatique intense menée par les gouvernements indonésien et philippin de 1950 à 1982 pour faire reconnaître la spécificité d'un « État-archipel ».

En Asie du Sud-Est, la plupart des détroits sont situés soit dans les eaux indonésiennes, soit dans celles des Philippines. Les gouvernements de ces deux pays seraient donc en mesure d'entraver les déplacements maritimes entre l'océan Indien et l'océan Pacifique. Cette menace s'est précisée dans les années 1950 lorsqu'ils se sont autoproclamés « États-archipels », remettant ainsi en cause la libre circulation maritime.

États archipélagiques et routes maritimes internationales

. De l'autoproclamation du statut « d'État-archipel »...

Au lendemain des indépendances, les territoires indonésiens et philippins sont à construire car ceux laissés par les gouvernements coloniaux n'avaient pas intégré les spécificités d'un espace archipélagique. En 1945, l'État indonésien hérite de l'ancien territoire des Indes néerlandaises depuis les îles Rondo au nord ouest d'Aceh à

Merauke en Papouasie. Ce territoire est alors discontinu dans la mesure où il consiste uniquement en poches de souveraineté séparées par des eaux internationales⁶. En effet, d'après l'Ordonnance hollandaise de 1939 sur les districts maritimes et les eaux territoriales et conformément au droit international de l'époque, le gouvernement des Indes néerlandaises n'exerçait sa souveraineté que sur les eaux maritimes situées dans la zone des 3 miles nautiques entourant chaque île ; les navires de pêche et de commerce étrangers, les bâtiments de recherche scientifique et même les vaisseaux de guerre et les sous-marins pouvaient ainsi circuler aussi librement entre les îles indonésiennes que dans les eaux internationales⁷. Ce manque d'intégrité, de cohérence et d'unité territoriale rend difficile l'efficacité administrative d'un État nouvellement indépendant qui doit faire face par ailleurs à de nombreuses forces centrifuges. Dès son accession à l'indépendance en 1949, le gouvernement indonésien est conscient des problèmes de sécurité posés par son espace maritime et lors des débats de la « commission d'enquête préparatoire à l'indépendance », Muhammad Yamin affirme que les eaux qui séparent les îles doivent être intégrées au territoire indonésien et qu'il est nécessaire de remettre en cause le concept de la libre circulation sur les mers (*mare liberum*) et d'envisager la fermeture des détroits aux navires étrangers originaires de pays ne disposant d'aucun accord avec l'Indonésie⁸.

La stratégie suivie cependant pour sécuriser ces territoires archipélagiques et permettre la création d'un État unifié et pleinement souverain a cependant été une appropriation juridique des espaces maritimes situés entre les îles. Dans les années 1950, les gouvernements indonésiens et philippins ont tous deux fait entrer la notion d'archipel dans leur législation. L'Indonésie s'est officiellement autoproclamée État Archipel (*negara kepulauan*) le 13 décembre 1957

⁶ DJALAL Haşim, « Indonesia's Maritime Boundaries », dans CRIBB Robert & FORD Michele (eds), *Indonesia Beyond the water's Edge, managing an archipelagic state*, Singapour, ISEAS, 2009, p. 59.

⁷ BUTCHER John G. « Becoming and archipelagic state: the Juanda declaration of 1957 and the "struggle" to gain international recognition of the archipelagic principle », dans CRIBB Robert & FORD Michele (eds), *Indonesia beyond the water's...*, *op. cit.*, 2009, p. 33.

⁸ BUTCHER John G., « Becoming and archipelagic state... », *op. cit.*, p. 34.

lors de la déclaration dite de Juanda, du nom du Premier ministre alors en exercice. Après avoir noté la spécificité de l'archipel indonésien et les nécessités politiques mais aussi historiques et culturelles d'englober dans un même espace les îles et la mer unissant ces îles, ce texte abroge l'Ordonnance de 1939 et stipule que

toutes les eaux entourant, enserrant et joignant les îles ou parties d'îles appartenant à la république d'Indonésie, quelles que soient leur largeur ou leur dimension (...) constituent la possession naturelle de son territoire continental (...) et sont donc soumises à la pleine souveraineté de l'Indonésie⁹.

L'ensemble des eaux situées à l'intérieur de l'espace maritime délimité par les lignes de bases archipélagiques¹⁰ sont ainsi assimilées à des « eaux intérieures » sur lesquelles le gouvernement exerce une juridiction et une souveraineté pleine et entière. Le gouvernement indonésien fait de la reconnaissance de ce statut d'État archipélagique un combat (*perjuangan*) de même nature que la lutte pour son indépendance après la Seconde Guerre mondiale. Forte du précédent créé par l'Indonésie, les Philippines adoptèrent également le concept d'État-archipel en 1961¹¹. L'entrée en vigueur de ce principe d'État archipel dans leur droit interne permet à l'Indonésie et aux Philippines de revendiquer des zones maritimes considérables¹² mais

⁹ KUSUMAATMADJA Mochtar, « The concept of the Indonesian archipelago », *The Indonesian quarterly*, October 1982, vol. X, n°4, p. 13-14.

¹⁰ Les lignes de base archipélagiques sont les lignes droites reliant les points extrêmes des îles les plus éloignées et des récifs découvrants.

¹¹ Dès 1955, dans le cadre des travaux préparatoires de la Conférence de Genève de 1958, le gouvernement philippin avait présenté un document de principe selon lequel « toutes les eaux entourant et reliant les différentes îles appartenant à l'archipel des Philippines relevaient nécessairement, indépendamment de leur profondeur, de leur longueur ou de leur largeur, du territoire terrestre des Philippines, faisaient partie intégrante des eaux nationales ou intérieures des Philippines et étaient soumises à la souveraineté exclusive des Philippines » : NATIONS UNIES, *Le droit de la mer. Pratique des États-archipels*, Division des affaires maritimes et du droit de la mer, Bureau des affaires juridiques, New York, 1992, p. 26-27.

¹² La superficie du territoire indonésien passe ainsi à quelques 7 millions de km² quand sa seule superficie insulaire est de l'ordre de 2 millions de km². L'espace maritime de l'Indonésie est de 5,8 millions de km² divisés en 0,3 million d'eaux territoriales, 2,8 millions d'eau archipélagique et 2,7 millions de Zone

aussi de placer sous leur seule juridiction des détroits servant à la navigation internationale. Afin de rassurer les puissances maritimes, les gouvernements indonésiens et philippins déclarent dans un premiers temps que le « passage innocent » des navires marchands est permis dans leurs eaux territoriales. La loi indonésienne n°8 du 25 juillet 1962 précise cependant que ce droit de « passage innocent » est subordonné au bon vouloir du gouvernement indonésien dans la mesure où il peut être suspendu en cas de nécessité ; d'autre part, les bâtiments de guerre étrangers sont dans l'obligation de notifier leur passage et les sous-marins doivent naviguer en surface¹³.

Les puissances maritimes et les acteurs internationaux utilisateurs des détroits ont immédiatement dénoncé cette volonté de contrôle des espaces maritimes qui contrevient selon eux au droit maritime international et au principe de la liberté sur les mers. Cette territorialisation des détroits internationaux est perçue comme une sérieuse menace pour l'approvisionnement énergétique, le commerce international mais aussi la mobilité des forces navales. En janvier 1958, les Etats Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la France, le Japon et les Pays-Bas émettent une note de protestation commune contre la décision unilatérale du gouvernement indonésien. Comme le souligne John C. Butcher, la presse internationale qualifie même la déclaration de Juanda comme un acte de piraterie d'État¹⁴. Lors de la première Convention de Genève sur le droit de la mer en 1958, le représentant américain affirme que par cette déclaration le gouvernement indonésien s'accapare un espace maritime des hautes mers qui est la propriété commune de toutes les nations¹⁵. Seule l'Union soviétique défend la position de l'Indonésie.

... à la reconnaissance internationale

Afin de régler ces différends avec la communauté internationale, les gouvernements indonésien et philippin ont activement participé aux

Economique Spéciale. Cf. OEGROSENO Arif Havas, « Indonesia's Maritime Boundaries », dans CRIBB Robert & FORD Michele (eds), *Indonesia Beyond the water's Edge...*, *op. cit.*, 2009, p. 59-70.

¹³ DENECE Eric, *Géostratégie de la mer de Chine méridionale...*, *op. cit.*, p. 113.

¹⁴ BUTCHER John G., « Becoming and archipelagic state... », *op. cit.*, 2009, p. 41.

¹⁵ *Ibid.*, p. 42.

préparations des Conférences des Nations unies sur le droit de la mer. À la première Conférence des Nations unies sur le droit de la mer, l'Indonésie soulève la question des « Etats archipels » en présentant des propositions d'articles rédigées par les Philippines et la Yougoslavie concernant l'application de la méthode des lignes de bases droites aux archipels éloignés des côtes¹⁶. Faute de soutiens, les propositions sont retirées. Lors de la seconde Conférence, l'Indonésie et les Philippines présentent à nouveau leur revendication sur la question de la délimitation et le statut des eaux archipélagiques mais les discussions engagées n'aboutissent à aucune décision¹⁷. Ce n'est qu'en 1972 que le sujet est pris en compte par les travaux du Comité d'utilisation et de préparation de la troisième conférence¹⁸. Deux propositions concurrentes sont effectuées. La première, « principes proposés au sujet des archipels », soutenue par quatre États archipélagiques (Indonésie, Philippines, Fidji et Maurice) vise à définir internationalement la notion « d'Etat-archipel » afin de garantir l'intégrité territoriale des États insulaires. La seconde, « projet d'articles sur les droits et obligations des Etats-archipels », défendu par le Royaume-Uni, insiste sur le fait que « la discussion sur les archipels se place dans l'évolution du droit international et doit permettre le maintien de la garantie de la libre circulation sur les océans et dans les détroits »¹⁹.

Cette bataille diplomatique de l'Indonésie et des Philippines s'avère payante en 1982 à Montego Bay lors de la troisième Conférence des Nations unies sur le droit de la mer où le statut d'Etat-archipel est officiellement et internationalement reconnu. Le territoire indonésien auparavant émietté en une multitude d'îles ne forme plus qu'une entité unique composée d'îles, de mers intérieures et d'eaux territoriales. Il est désormais délimité par un polygone formé de lignes dites de base droites qui relient entre elles toutes les îles situées au pourtour. Au-delà

¹⁶ UNITED NATION PUBLICATION, *Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Archipelagic States, Legislative History of Part IV of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, New York, UNCLO, 1990, p. 1.

¹⁷ *Ibid.*, p. 2.

¹⁸ *Ibid.*, p. 3.

¹⁹ MARROU Louis, « L'affirmation des espaces terraqués : genèse et reconnaissance des États-Archipels », dans BOUZIANE Semmoud (dir.), *Mers, détroits et Littoraux : charnières ou frontières des territoires ?*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 51-66.

du polygone se trouvent les eaux territoriales et la zone économique exclusive tandis qu'à l'intérieur les espaces maritimes acquièrent une qualité territoriale de la même valeur que celle des espaces terrestres²⁰. Ainsi, comme le souligne Éric Denécé

par un singulier renversement l'archipel indonésien devient une « mer incrustée d'îles », une entité où les eaux sont majoritaires²¹.

Le gouvernement indonésien considère cette reconnaissance du statut d'État-archipel comme un moyen de consolider le nouvel État nation et de lutter contre les mouvements séparatistes qui ont secoué le pays dans les années 1950 et 1960. En 1966, le président Suharto introduit ainsi dans la politique intérieure du pays le concept de *Wawasan Nusantara* (vision nousantarienne) qui affirme le principe selon lequel le territoire indonésien ne se limite plus aux seules terres émergées mais couvre en réalité tout l'espace formé par les « terres et les eaux » (« *tanah air kita* ») car la mer unit plus qu'elle ne divise les peuples²². Les revendications indonésiennes pour obtenir le statut d'État-archipel ne visent pas tant à exploiter les richesses des eaux territoriales indonésiennes qu'à créer un glacis, un espace tampon maritime entre les îles indonésiennes et le reste du monde.

... Mais aussi à la nécessité de définir des passages archipélagiques. La Convention de 1982 tient également compte des revendications des puissances maritimes en introduisant des garanties quant à la sauvegarde de la liberté de la navigation. Elle instaure notamment certaines limites à l'exercice de la souveraineté de l'État-archipel sur

²⁰ FORBES Vivian Louis, *Indonesia's Maritime Boundaries*, Malaysian, Institute of Maritime Affairs, Kuala Lumpur, 1995.

²¹ DENECE Eric, *Géostratégie de la mer de Chine méridionale...*, *op. cit.*, p. 112.

²² Lors de la troisième Conférence des Nations unies sur le droit de la mer, la délégation indonésienne définit ainsi ce terme de « *tanah air* » : « The Indonesian language equivalent for the world 'fatherland' (...) is '*tanah air*' meaning 'land-water', thereby indicating how inseparable the relationship is between water and land to the Indonesian people. The seas to our mind do not separate but connect islands. More than that, these waters unify our nation », UNITED NATIONS PUBLICATION, *Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records*, vol. 1, New York, 1975, p. 187.

ses eaux archipélagiques en introduisant dans les articles 52, 53 et 54 la notion de « passage archipélagique » qui consiste dans

l'exercice sans entrave par les navires et les aéronefs, selon le mode normal de navigation à seule fin d'un transit continu et rapide entre un point de la haute mer, ou d'une zone économique exclusive, et un autre point de la haute mer ou d'une zone économique exclusive²³.

Ce droit de « passage archipélagique » peut s'exercer dans toutes les voies et routes servant normalement à la navigation internationale, sauf si l'État-archipel définit officiellement des voies de circulation pour les navires et aéronefs étrangers.

Afin de limiter la traversée de son espace maritime à quelques itinéraires, le gouvernement indonésien a défini trois routes nord-sud qui ont été approuvées par l'Organisation Maritime Internationale (OMI) le 19 mai 1998²⁴ et ratifiées par la loi indonésienne n°37/2002 du 28 juin 2002. Le passage archipélagique I emprunte le détroit de la Sonde et de Karimata afin de canaliser la circulation maritime entre l'océan Indien et la mer de Chine du Sud ; le second passe par les détroits de Lombok et de Makassar et relie l'océan Indien à la mer de Sulawesi, les eaux des Philippines et l'océan Pacifique ; le dernier traverse les détroits d'Ombaï et de Wétar avant de poursuivre à travers les mers de Sawu, Banda, Séram, des Moluques et de déboucher dans l'océan Pacifique. La délimitation de ces voies de passage est l'aboutissement de plusieurs années de négociations entre l'Indonésie, les États utilisateurs (principalement les États-Unis, l'Australie, le Japon et la Grande-Bretagne) et les États voisins (Malaisie, Singapour et Thaïlande)²⁵. Cependant, si le gouvernement indonésien a affirmé dans le décret 37/22 que seul le passage innocent est permis en dehors des trois routes Nord/Sud, la plupart des puissances maritimes considèrent cependant que le gouvernement indonésien a omis de définir une voie de passage est/ouest²⁶. Par

²³ DENECE Eric, *Géostratégie de la mer de Chine méridionale...*, *op. cit.*, p. 121.

²⁴ IMOSN/Circular 200.

²⁵ PUSPITAWATI Dhiana, « The East/West Archipelagic Sea Lanes Passage through the Indonesian Archipelago », *Maritime Studies*, janvier-février 2005, p. 1-13.

²⁶ BATEMAN Sam, « UNCLOS and Its Limitations as the Foundation for a Regional Maritime Security Regime », *Korean Journal of Defense Analysis*, 19/3, 2007, p. 45.

conséquent, ce manque leur permet d'exercer un droit de « passage normal » sur l'ensemble de la route de navigation internationale traversant les mers de Banda, de Florès et de Java et utilisée par les navires en provenance d'Australie et de Nouvelle-Zélande se rendant à Singapour mais aussi par les navires de guerre américains²⁷. Cette absence de délimitation officielle d'un axe est/ouest est une source de conflits potentiels d'autant qu'il traverse la mer de Java, cœur économique de l'Indonésie mais aussi lieu de concentration de plateformes pétrolières et de câbles sous-marins. En juillet 2003, les Américains ont ainsi pu effectuer des manœuvres militaires à proximité de l'île de Bawean sans contrevenir aux lois internationales puisqu'ils demeurent, selon eux, sur une route maritime servant normalement à la navigation internationale.

Lors de la ratification de la Convention de 1982, le gouvernement philippin a émis des réserves écrites quant à l'application sur son territoire du droit de « passage archipélagique » en déclarant que cette dernière ne devait pas affecter les droits souverains des Philippines découlant de sa constitution et en affirmant que la notion « d'eaux archipélagiques » contenue dans la Convention est analogue à celle « d'eaux intérieures » contenue dans les précédentes constitutions des Philippines²⁸. La Convention distingue cependant clairement ces deux notions et les droits et les obligations qui s'y rattachent. Pour les États maritimes, le gouvernement philippin interprète en ce sens ce texte afin de ne pas être obligé d'harmoniser ses législations internes avec les dispositions de la Convention. Ce dernier s'est désormais engagé à le faire et à définir officiellement deux voies de passage archipélagiques : l'une, de direction Est-Ouest, passant par les détroits de Balabac et de Surigao afin de permettre le transit des navires empruntant le détroit de Malacca pour se rendre dans l'océan Pacifique, l'autre de direction nord-sud traversant les détroits de Sibuto, Bongao et Mindoro facilite le passage des navires se dirigeant

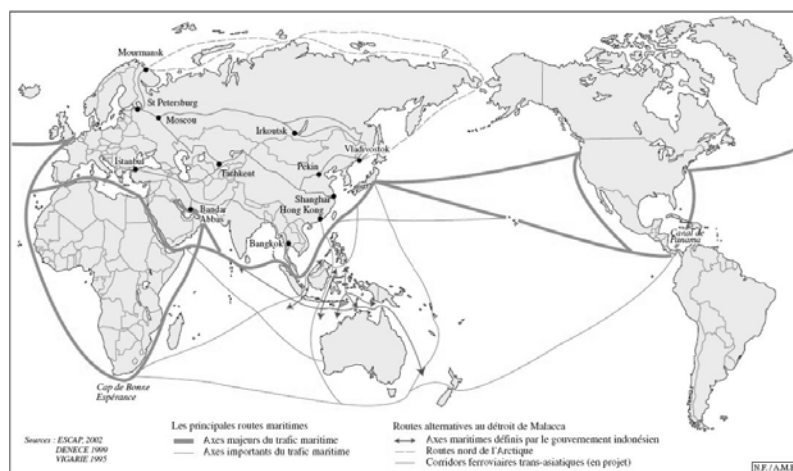
²⁷ DJALAL Hasjim, *op. cit.*, p. 66-70.

²⁸ BATEMAN Sam, *op. cit.*, p. 45-47 et CAY Vivien Jane Evangelio, « Archipelagic sea lanes passage and maritime security in Archipelagic Southeast Asia », *Master of Science in Maritime Affairs*, 2010, p. 53-56.

depuis le détroit de Lombok et l'Ouest Australie vers Taiwan, Hong Kong, la Chine, la Corée et le Japon²⁹.

Le droit de « passage en transit » dans les détroits de Malacca et de Singapour : un compromis entre le « droit de passage inoffensif » et « la libre circulation maritime et aérienne en haute mer »

Les détroits de Malacca et de Singapour³⁰ sont particulièrement stratégiques car ils sont à l'articulation des lignes transocéaniques entre l'océan Indien et le Pacifique, des lignes intra-asiatiques et des routes maritimes circumterrestres est-ouest de marchandises (carte 1).



Carte 1 : Situation du détroit de Malacca dans le système de transport mondial.

²⁹ *Ibid.*, p. 56-59 et TSAMENYI Martin, SCHOFIELD Clive & MILLIGAN Ben, « Navigation through archipelagos: current state practice », dans NORDQUIST Myron et al. (eds), *32nd Oceans Conference: Freedom of Seas, Passage Rights, and the 1982 Law of the Sea Convention*, 2009, p. 413-464.

³⁰ Par métonymie et afin de faciliter la lecture, le terme de « détroit de Malacca » renvoie tant au détroit de Malacca *stricto sensu* qu'à ce dernier associé à celui de Singapour.

De ce fait, ils ont été jusqu'à la convention de Montego Bay de 1982, la source de conflits récurrents entre, d'un côté, les Etats riverains (Indonésie, Malaisie et Singapour) et, de l'autre, les puissances maritimes. Les Etats côtiers, en particulier la Malaisie et l'Indonésie, envisagent ces détroits comme une mer intérieure et en fonction de leurs constructions nationales. Les puissances maritimes les appréhendent en revanche uniquement en fonction de leur rôle stratégique et économique à l'échelle mondiale.

. Tentatives de nationalisations des détroits de Malacca et Singapour par les États riverains

Chacun des états riverains, Singapour, Indonésie et Malaisie envisage le rôle du détroit de Malacca en fonction de sa propre organisation spatiale intérieure. Espace central pour les uns, périphérique pour les autres, le détroit est l'objet de politiques territoriales qui entrent en concurrence voire en contradiction. Au lendemain de l'indépendance, le gouvernement central indonésien considère le détroit de Malacca comme une faille dans son système de défense³¹. Au nom de la sûreté nationale menacée par l'ouverture aux puissances maritimes des routes d'accès à ses mers intérieures, le gouvernement indonésien tente de désinternationaliser le détroit de Malacca en nationalisant sa partie du détroit de Malacca et en refusant le concept de liberté de navigation. Dans un discours de 1945, Sukarno affirme même : « La sûreté et la stabilité de l'Indonésie ne sauraient être assurées que lorsque la totalité du détroit de Malacca sera contrôlée par l'Indonésie » (Sucharitkul, 1994 : 91). La côte Est de Sumatra est par ailleurs économiquement périphérique. De son côté, le gouvernement malaisien considère certes le détroit comme un axe maritime international mais aussi comme une mer intérieure bordant la côte la plus développée de son territoire. Il travaille donc avant tout à la sauvegarde d'un environnement marin qui fournit au pays des richesses considérables. La côte occidentale de la péninsule concentre les trois quarts de la population sur une bande littorale de 30 à 80 km de large, les principaux ports et industries du

³¹ DJALAL Dino Patti, *The Geopolitics of Indonesia's Maritime Territorial Policy*, Djakarta, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 1996, p. 40.

pays. Quant à Singapour, la liberté de navigation dans le détroit est une question de survie.

À la suite de la Convention de Genève de 1958, Djakarta se lance dans une controverse juridique visant à faire reconnaître sur la scène internationale l'exclusivité de la compétence des Etats riverains sur la sécurité de la navigation dans le détroit³². En mars 1970, les gouvernements indonésien et malaisien étendent les limites de leurs eaux territoriales à 12 miles (22,2 km) : le détroit de Malacca dont la largeur est inférieure à 20 miles dans sa partie la plus étroite se trouve donc recouvert par les eaux nationales des deux pays, menaçant ainsi la libre circulation maritime. Le 16 novembre 1971, ils déclarent également conjointement que le détroit de Malacca n'est pas un détroit international. Dès lors, le franchissement du détroit par des navires étrangers s'effectue uniquement en vertu du principe de « passage innocent ». Singapour dont la prospérité dépend du commerce international reste neutre dans cette controverse et se contente de prendre note de cette décision sans s'y associer³³. Comme le souligne Joon Num Mak, le point de vue de Singapour sur la circulation dans le détroit de Malacca est identique à celui des grandes puissances maritimes et de citer ce commentaire fait en 1968 par Lee Kuan Yew, l'ancien Premier ministre singapourien : « Singapore is ever willing and ready to help Japan to maintain the safety and the freedom of navigation of the high sea which include the Straits of Malacca »³⁴.

Cependant, en dépit des divergences concernant le statut juridique du détroit de Malacca, les trois Etats riverains du détroit de Malacca se sont déclarés responsables de la gestion et de la sécurité maritime

³² LEIFERT Michael, *International straits of the world: Malacca, Singapore and Indonesia*, Alphen aan den Rijn, the Netherlands, Sijthoff and Noordhoff, 1978, p. 76.

³³ LEIFERT Michael, *Malacca, Singapore and Indonesia*, Sijthoff & Noordhoff; Alphen aan den Rijn, 1978.

³⁴ MAK Joon Num, « Unilateralism and Regionalism: Working together and Alone in the Malacca Straits », dans Graham Gerard ONG-WEBB (ed.), *Piracy, Maritime Terrorism and Securing the Malacca Straits*, ISEAS, 2006, p. 147.

du détroit de Malacca dans le communiqué commun du 16 novembre 1971. L'article 4 rappelle ainsi très clairement que

les trois gouvernements sont d'accord pour envisager de façon bien distincte et séparément le problème de la sécurité maritime de la question de l'internationalisation du détroit³⁵.

Dans le cadre d'un accord trilatéral, l'Indonésie, la Malaisie et Singapour s'engagent officiellement sur trois points majeurs. Tout d'abord, les articles 1 et 2 mentionnent explicitement la nécessité de traiter ensemble les détroits de Malacca et de Singapour pour assurer une sécurité maritime et environnementale efficace. Les détroits de Malacca et de Singapour sont ainsi appréhendés comme un unique détroit. Ces articles sont une importante concession accordée à Singapour puisque la Cité-État a la possibilité de protéger en amont ses intérêts économiques en s'assurant la liberté de navigation dans le détroit de Malacca. Ensuite, l'article 3 souligne la nécessité de former un corps chargé de la coopération entre les états riverains afin de coordonner les actions et les politiques menées pour sécuriser le détroit de Malacca³⁶. Les trois pays fondent ainsi le *Committee of the Straits of Malacca and Singapore*. Enfin, l'article 6 se prononce en faveur de la reprise des campagnes hydrographiques menées dans le détroit de Malacca. Il approuve ainsi la poursuite d'une coopération étroite avec le Japon³⁷. Notons par ailleurs que la Thaïlande, pourtant

³⁵ LEIFERT Michael, *International straits of the world...*, *op. cit.*, p. 85.

³⁶ FAU Nathalie, « Le nord de Sumatra : une périphérie indonésienne sur le détroit de Malacca, un espace partagé entre intégration nationale et recomposition transnationale », thèse de doctorat, 2003, p. 567-568.

³⁷ En 1968, le ministre japonais des Transports, en coopération avec des entreprises pétrolières, des transporteurs et des organismes liés au domaine maritime (assurances, constructions navales, affréteurs, etc.) ont en effet fondé le *Malacca Strait Council* (MSC) chargé de l'amélioration des conditions de navigation dans le détroit en proposant une aide technique et financière. Sous son égide et en coopération avec la Malaisie, l'Indonésie et Singapour, les Japonais ont procédé à des campagnes de relevés hydrographiques du détroit entre 1968 et 1978. Cette coopération accrue entre le Japon et les États riverains du détroit de Malacca aboutit à la formation en 1975 d'un groupe technique d'experts spécialisés dans les questions de sécurité maritime dans le détroit : le *Tripartite Technical Experts Group* (TTEG). Pour une analyse détaillée, ONO Akio, « Japan's Contribution to

géographiquement gardienne de l'entrée du détroit dans la mer d'Andaman, est exclue, lors des négociations de 1971, de toute responsabilité concernant ce passage. Pour sa part, le gouvernement thaïlandais oscille entre un rôle actif au sein de l'Asean lui imposant tacitement d'accepter une domination indonésienne et malaisienne sur le détroit et la nécessité d'assurer la défense de son territoire qui repose sur le libre passage de ses forces navales dans le détroit pour relier le golfe de Thaïlande à la mer d'Andaman sur l'océan Indien.

. La bataille juridique des puissances maritimes pour la reconnaissance du « droit de passage en transit »

En dépit des oppositions politiques, la plupart des puissances maritimes se sont retrouvées sur le principe de la liberté de circulation lors de la 3^e Conférence des Nations unies sur le droit de la mer en 1974 et ont dénoncé les tentatives de mainmise des États riverains sur les détroits. En pleine période de Guerre froide, la remise en cause de la liberté de circulation de détroits stratégiques et donc de leur fermeture potentielle porte directement atteinte au déploiement des flottes navales et donc au maintien de l'équilibre des puissances militaires dans un monde bipolarisé. Dans les années 1970, le détroit de Malacca est au cœur de la « swing strategy » des Etats-Unis, c'est-à-dire le déplacement rapide des forces navales entre les océans Pacifique, Indien et le Moyen-Orient³⁸. Il est également un axe stratégique pour la flotte russe car il lui permet de relier ses bases d'Extrême-Orient à ses forces navales stationnées dans l'océan Indien ; ce rôle géopolitique a été par ailleurs confirmé lors de la fermeture du canal de Suez entre juin 1967 et juin 1975³⁹. De plus, les Soviétiques rejettent le concept de « passage innocent », sujet selon eux à une interprétation trop subjective et jouant en leur défaveur depuis le rapprochement de

Safety and Pollution Mitigation in the Straits of Malacca », dans HAMZAH Ahmad Bin, *The Straits of Malacca, International Co-operation in trade, Funding and navigational safety*, 1997, p. 241-247.

³⁸ MAK Joon Num, « Unilateralism and Regionalism... », *op. cit.*, p. 135-161.

³⁹ DENECE Eric, *op. cit.*, p. 169-171 et p. 157-164 et COUTEAU-BEGARIE Hervé, *Géostratégie du Pacifique*, Paris, Economica, 1987, p. 104-107 et p. 190-195, IFRI, Collection Enjeux internationaux.

l'Indonésie de Suharto avec les Etats-Unis. Le détroit de Malacca est une voie de passage majeure pour relier les deux façades du continent russe et pour acheminer les matières premières de la Sibérie et de l'Extrême-Orient (hydrocarbures, gaz, charbon) vers la partie occidentale du pays. Les autres liaisons s'avèrent moins sûres : les voies ferrées intérieures, le transsibérien et le BAM, sont vulnérables du fait de leur proximité de la frontière chinoise et d'une maintenance difficile ; quant à la route maritime arctique, elle n'est praticable que quelques mois dans l'année par des navires parfaitement équipés pour vaincre l'adversité des conditions naturelles. Pour le Japon, l'enjeu du détroit est moins militaire qu'économique⁴⁰. Le détroit de Malacca est une artère vitale pour l'économie japonaise tant pour son approvisionnement en matières premières que pour ses exportations vers l'Europe de produits manufacturés. Par lui transitent près de 41% des importations totales de l'archipel nippon et notamment 80% de son pétrole en provenance du golfe Arabo-Persique. La libre circulation et la sécurité dans ce détroit sont donc une priorité économique majeure.

Contrairement aux Américains et aux Soviétiques, le gouvernement chinois a soutenu les revendications de l'Indonésie et de la Malaisie. Il a pris la défense d'un droit de la mer qui est favorable aux États côtiers et qui interdit la traversée du détroit aux bâtiments de guerre. Cette position s'expliquait en grande partie par une présence navale soviétique accrue en Extrême-Orient et dans l'océan Indien qui menace la Chine d'encerclement. La fermeture du détroit rendrait difficiles les liaisons entre l'Europe et l'Extrême-Orient soviétique⁴¹.

La Convention de Montego Bay de 1982 permet finalement de régler les différends en réalisant un compromis entre les revendications des États riverains et les préoccupations des grandes puissances maritimes. Elle définit et légifère le régime de passage en transit : cette disposition est un compromis entre le « droit de passage inoffensif » et « la libre circulation maritime et aérienne en haute mer ». Elle garantit la

⁴⁰ TSUNESKAWA Jun, « Japan Perspectives on the Straits of Malacca », dans KHALID Nazerih, *Proceedings of the 6th MIMA International Conference on the Straits of Malacca: Charting the future*, Kuala Lumpur, 23-24 June 2009, 2010, p. 31-40.

⁴¹ LEIFERT Michael, *op. cit.*, p. 115-124.

liberté d'accès au détroit tout en accordant aux États riverains des garanties en matière de sécurité, de souveraineté nationale et d'environnement. Les États riverains sont contraints d'adopter le régime du « passage en transit » et donc de respecter le libre passage des navires sur une voie navigable internationale. Ils ne peuvent pas non plus imposer des taxes aux navires empruntant ces détroits ou y entraver la circulation. Cette décision instituant l'internationalisation du détroit et privant les pays riverains d'une partie de leur souveraineté est cependant encore contestée par les gouvernements indonésien et malaisien.

1982-2001 : États riverains *versus* États utilisateurs

Le conflit entre États nouvellement indépendants et puissances maritimes s'est transformé dans les années 1990 entre une opposition entre les États riverains des détroits et les États utilisateurs : le contentieux porte notamment autour de l'article 43⁴² de la convention de Montego Bay de 1982 et sur la responsabilité des états riverains et des utilisateurs des détroits dans l'entretien et le financement des infrastructures de navigation des détroits de Malacca et de Singapour. Si les premiers se soucient avant tout de la sûreté de la navigation dans le détroit afin d'éviter une catastrophe environnementale et une crise des secteurs économiques vivant de l'exploitation de la mer (aquaculture, tourisme, etc.), les seconds se préoccupent uniquement de la sécurité de leur navires et de leurs chargements (risque de piraterie et terrorisme potentiel). Dans les deux cas néanmoins, le coût d'entretien, de la maintenance et de la construction des infrastructures de navigation en incombent essentiellement aux États riverains.

⁴² « Article 43 – Navigational and safety aids and other improvements and the prevention, reduction and control of pollution. User States and States bordering a strait should by agreement cooperate: in the establishment and maintenance in a strait of necessary navigational and safety aids or other improvements in aid of international navigation ; and for the prevention, reduction and control of pollution from ships », cité par LEIFERT Michael, *op. cit.*, 1979, p. 115.

Une coopération nécessaire entre les États riverains

Les conditions de navigation dans le détroit de Malacca sont souvent délicates en raison de son étroitesse⁴³, notamment à la hauteur du détroit de Singapour et de sa faible profondeur : si la profondeur moyenne du détroit de Malacca est de 214 m, à partir de Port Klang elle est cependant inférieure à 50 m et ne dépasse pas les 12 m au point le plus resserré du détroit. De plus, le taux d'envasement est élevé et rend nécessaire un dragage régulier du chenal de navigation pour assurer la circulation maritime⁴⁴. En dépit de ces caractéristiques peu favorables, mais en raison de sa situation géographique, le détroit de Malacca est par le nombre de passages le deuxième détroit du monde après celui du Pas-de-Calais. Les difficultés de navigation associées à une densification du trafic rendent donc les risques de collision dans les détroits de Malacca et de Singapour très élevés.

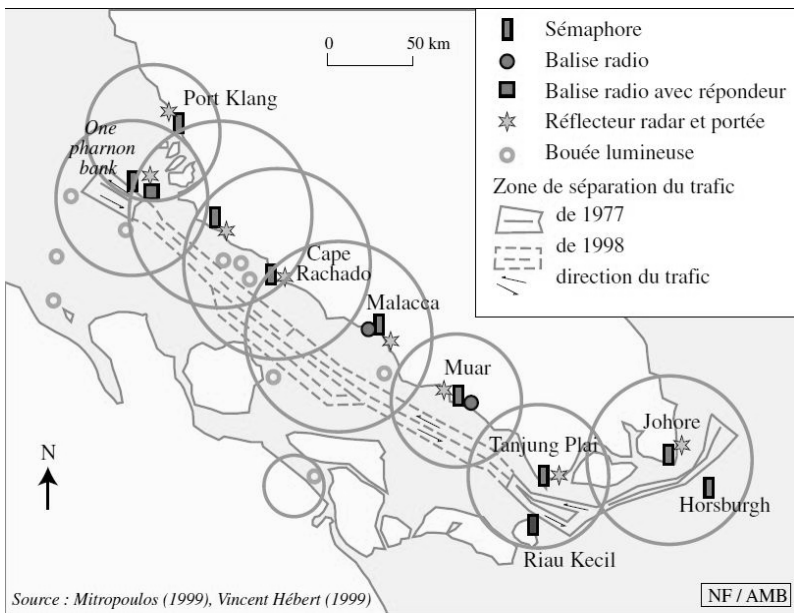
Pour ces raisons et avant même la ratification de la convention de Montego Bay, les Etats riverains se sont déclarés responsables de la gestion et de la sécurité maritime du détroit lors du communiqué commun du 16 novembre 1971. Cette coopération trilatérale a aboutit en février 1977 à la mise en place de couloirs de navigation et de systèmes d'aide à la navigation en deux endroits particulièrement risqués pour la navigation (carte 2).

Ce système s'est progressivement sophistiqué avec l'utilisation des nouvelles technologies de l'information. Depuis 1998, les détroits de Singapour et de Malacca sont équipés d'un système de signalement

⁴³ Orienté nord-ouest/sud-est, le détroit se rétrécit progressivement jusqu'à former un seuil maritime étranglé : sa largeur est de plus de 300 km (150 miles) entre la pointe nord d'Aceh et Laem Phra Chao en Thaïlande, mais de seulement 74 km à hauteur de Port Klang et de 37 km entre Pulau Rupa et Cape Rechado. La partie véritablement resserrée du détroit commence à la hauteur de Port Klang. Si la largeur moyenne du détroit est de 211 km, elle n'est plus que de 100 km entre Port Klang et la côte sumatranaise. Le détroit de Singapour, long de 114 km et débutant entre Karimun Kecil et Tanjung Piai est encore plus étroit : à proximité de Singapour, le chenal de navigation n'est plus que de 5,5 km (3 miles). Pour les caractéristiques physiques du détroit, cf. HAMZAH Ahmad Bin, *The Straits of Malacca, International Co-operation in trade, Funding and navigational safety*, 1997, p. 3-14.

⁴⁴ FAU Nathalie, thèse citée, p. 559-561.

obligatoire des navires en transit⁴⁵. Si tous ces dispositifs coûteux sont supportés financièrement par les trois Etats riverains, ces derniers n'en perçoivent pas les mêmes dividendes. Pendant longtemps, les retombées de la navigation internationale ont surtout profité à Singapour tandis qu'elles sont demeurées marginales pour les économies portuaires de la Malaise et de l'Indonésie. Lors de chacune des conférences internationales sur le détroit, les représentants indonésiens et malaisiens réitèrent avec constance leurs griefs à l'encontre de cette injustice qui impose à égalité et aux seuls Etats riverains le coût de la maintenance et de la construction des infrastructures de navigation.



Carte 2. Principales aides à la navigation dans le détroit de Malacca

⁴⁵ Pour un détail de ses systèmes de sécurités : *ibid.*, p. 567-573 et ABDULLAH Abdul Aziz & SUPPIAH Rakish, « Safety of navigation and Institutional Framework in the Straits of Malacca », dans IBRAHIM H.M. & HUSIN Hairil Anuar, *Profile of the Straits of Malacca : Malaysia's Perspective*, Kuala Lumpur, MIMA, 2008, p. 171-189.

Différends autour du partage des coûts (burden sharing)

Cette question concernant les coûts inhérents à la sécurisation maritime du détroit de Malacca a été soulevée pour la première fois par les États riverains en 1996 lors de la première Conférence internationale sur les détroits de Malacca et Singapour organisée conjointement par l'Indonésie, la Malaisie, Singapour et l'OMI). Une question est récurrente dans la majorité des interventions des représentants indonésiens et malaisiens : qui doit payer ? Leur réponse est très explicite : ceux qui profitent des améliorations de la navigabilité du détroit de Malacca. Ils identifient trois types d'intérêts⁴⁶. Le premier est celui des ports riverains du détroit de Malacca qui accueillent les flux internationaux et en tirent donc des dividendes directs. Le second est celui des compagnies maritimes internationales dont la sécurité de navigation dans le détroit est assurée par des améliorations techniques et un bon entretien des infrastructures existantes. Le dernier est celui des états dont la régularité et le coût des importations et des exportations dépendent directement de la qualité de la navigation dans le détroit de Malacca.

Lors de la seconde conférence internationale sur les détroits de Malacca et Singapour, Dr. Hasjim Djalal⁴⁷ et A.B. Hamzah⁴⁸, les représentants respectifs de l'Indonésie et de la Malaisie dénoncent ouvertement le peu d'implication financière des États non riverains du détroit de Malacca dans le maintien et l'amélioration des infrastructures maritimes et regrettent que la participation du Japon soit une exception. Des menaces pointent même dans leurs propos. Hasjim Djalal⁴⁹ qui affirme ainsi que « si les utilisateurs des détroits ne montrent ni inclinaison, ni volonté à coopérer alors les états côtiers seront tentés de

⁴⁶ PEET Gerard, « Financing Straits Management: Policy Options », dans HAMZAH Ahmad Bin (ed.), *The Straits of Malacca...*, *op. cit.*, p. 145-164.

⁴⁷ DJALAL Hasjim, « Funding and Managing international Partnership for the Malacca and Singapore Straits consonant with Article 43 of the UNCLOS 1982 », papier présenté lors du colloque IPS-IMO *Conference on the Malacca and Singapore Straits*, Singapour, 14-15 octobre 1999.

⁴⁸ HAMZAH Ahmad Bin, « Funding of Services in the Straits of Malacca: Voluntary Contribution or Cost Recovery », papier présenté lors du colloque IPS-IMO *Conference on the Malacca and Singapore Straits*, Singapour, 14-15 octobre 1999.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 9.

prendre des mesures unilatérales » et A.B. Hamzah précise⁵⁰ que « ceux qui ne veulent pas participer aux coûts d'entretien et d'amélioration des infrastructures des détroits doivent utiliser une route alternative ». Tous deux appellent les utilisateurs du détroit à participer financièrement et volontairement à l'entretien des infrastructures maritimes. Cette participation ne devrait pas nécessairement passer par une décision juridique de l'OMI mais reposerait sur une responsabilisation des compagnies maritimes et des états impliqués.

A.B. Hamzah en vient également à dénoncer l'ineptie et l'inconséquence de l'article 43 de la convention de Montego Bay et les injustices de la politique de la libre circulation maritime. Selon lui, si le droit de la mer insiste sur les devoirs des états riverains, il reste en revanche vague et inconsistant sur les obligations des utilisateurs du détroit :

certaines affirment que puisque la souveraineté des détroits internationaux demeure aux mains des États riverains, il incombe uniquement à ces derniers de financer les infrastructures. [...] Les membres de la communauté internationale affirment qu'ils sont libres d'utiliser ces infrastructures nationales comme si ces infrastructures leur appartenaient. La liberté de circulation maritime est envisagée comme une demande allant de soi alors qu'elle ignore la réalité du détroit. Cette réalité est premièrement l'augmentation des coûts de l'entretien du détroit, deuxièmement la hausse continue des normes de sécurité de la navigation internationale exigées par les compagnies maritimes et troisièmement la mauvaise volonté de ces dernières de participer aux dépenses⁵¹.

Son intervention s'achève en une véritable diatribe à l'encontre des institutions internationales qui exigent des pays les plus pauvres de financer des infrastructures utiles uniquement aux multinationales et aux pays riches :

par un fait malencontreux, la plupart des détroits stratégiques utilisés dans la navigation internationale se situent dans les espaces maritimes des pays du Tiers-Monde. La plupart d'entre eux sont dans une situation financière désastreuse et sont incapables d'entretenir une flotte sophistiquée. Ils doivent cependant financer seuls des infrastructures mises gratuitement à la disposition des communautés internationales les plus riches⁵².

⁵⁰ *Ibid.*, p. 4.

⁵¹ *Ibid.*, p. 5.

⁵² *Ibid.*, p. 6.

Parmi tous les autres intervenants de cette conférence, des représentants de l'OMI, des ministères des Transports japonais et américains ou encore des Nations unies, seul celui de Singapour n'évoque à aucun moment le problème du financement des infrastructures du détroit. Mark Heah Eng Siang, le directeur adjoint de l'Autorité Portuaire de Singapour (PSA) s'en tient à un discours technique sur la gestion des détroits de Malacca et de Singapour.

*La mise en place du Cooperative Mechanism
ou la prise de conscience de la communauté internationale*

Depuis le début des années 2000, les Indonésiens et les Malaisiens se font plus pressants sur la nécessité de prendre en compte cette question du partage des coûts (*burden sharing*) avec les États utilisateurs du détroit afin de financer des programmes liés à la sûreté (et pas uniquement la sécurité) du détroit. Ils multiplient notamment leur participation à des colloques et à des séminaires afin de faire entendre leur point de vue.

De plus, le gouvernement japonais se fait fréquemment le porte-parole des États riverains des détroits. Il en a la légitimité étant donné sa participation financière importante à la sécurisation du détroit depuis le milieu des années 1960. En 1968 le ministre japonais des Transports en coopération avec des entreprises pétrolières, des transporteurs et des entreprises privées japonaises travaillant dans le secteur maritime (assurances, constructions navales, armateurs) avait en effet créé le *Malacca Strait Council* (MSC). L'objectif du MSC est d'améliorer les conditions de navigation dans le détroit en proposant une aide technique et financière⁵³. Il a instauré en 1981 la mise en place du *Revolving Fund Committee* (RFC), un comité regroupant les trois gouvernements des États riverains chargé de gérer un fonds financier permanent destiné tant à couvrir les investissements les plus lourds que les dépenses d'urgence⁵⁴. Par l'intermédiaire du RFC, le MSC a financé à hauteur de 112 millions de \$Us les infrastructures d'aide à la navigation entre 1968 et 2005 et investi 13 millions de \$Us entre 1973 et

⁵³ ONO Akio, *op. cit.*

⁵⁴ LEONG The Kong Leong, « The Revolving Fund; A unique Facility », dans HAMZAH Ahmad Bin (ed.), *The Straits of Malacca, International Co-operation in trade...*, *op. cit.*, p. 247-263.

2005 pour la protection de l'environnement. Par ailleurs, il a directement en charge la maintenance de 30 des 51 aides à la navigation du détroit, soit un coût de 4,3 millions de \$Us par an depuis 30 ans⁵⁵.

En 2004 cependant, l'association des armateurs japonais, la JSA qui contribue en partie au fond du MSC⁵⁶ a indiqué qu'elle serait amenée à baisser sa contribution financière à la sécurisation du détroit de Malacca. Ses propres recherches sur les utilisateurs du détroit montrent que les compagnies maritimes de Grèce, de Chine, d'Allemagne, de Corée du Sud, de Taiwan, d'Inde, d'Iran, de Belgique, d'Israël, de Suisse et de Chypre utilisent de plus en plus le détroit de Malacca tandis que sa fréquentation par les compagnies japonaises décline très nettement depuis 1994. Le gouvernement japonais souhaite donc inciter les autres utilisateurs du détroit à contribuer volontairement au financement des infrastructures de sécurité du détroit⁵⁷. La situation est d'autant plus préoccupante que selon la *Nippon Foundation of Japan* qui finance à 75% le fonds du MSC, le trafic annuel dans le détroit de Malacca devrait dépasser les 113 000 navires d'ici 2020 et nécessitant de débloquer 300 millions de \$Us dans les années à venir pour continuer de sécuriser le détroit⁵⁸. Son président, M. Yohei Sasakawa⁵⁹, a même proposé en 2007 de taxer de 0,01 \$Us par tonne de port en lourd les navires transitant par le détroit. Cette taxe devrait rapporter annuellement 40 millions \$Us. Même si cette proposition a été presque immédiatement rejetée par les armateurs, elle est comme le note Khalid Nazery

an important milestone in the discourse on burden sharing. For the first time, a widely respected and influential player had suggested a

⁵⁵ HO Joshua, « The International Maritime Organisation-Littoral State Meeting on Enhancing the Safety, Security and Environmental Protection of the Straits of Malacca and Singapore », *Maritimes Studies*, janvier-février 2007, p. 19.

⁵⁶ La JSA (*Japanese Shipowners' Association*) a contribué à hauteur de 9 millions de \$Us ces 40 dernières années pour la sécurisation du détroit.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 20.

⁵⁸ Le nombre de bâtiments empruntant le détroit de Malacca est passé de 32 000 en 1990 à 33 600 en 1992 et à 93 000 en 2007.

⁵⁹ KHALID Nazery, « Yen and the Art of Malacca Strait Maintenance », *Maritime Affairs*, vol. 3, n°2, hiver 2007, p. 50-62.

mechanism, which appears practical and realistic, based on the concept of « user pay »⁶⁰.

Même si la question n'est pas encore résolue, l'OMI a ainsi été contrainte d'entamer une réflexion sur le partage des coûts en réfléchissant sur la mise en place d'un modèle de coopération incluant également les usagers du détroit. Des réunions organisées successivement à Batam et Djakarta (2005), à Kuala Lumpur (2006) et à Singapour (2007) sous l'égide de l'OMI ont abouti à la création d'un « système de coopération » (*cooperative mechanism*) décliné en trois structures de coopération : le fonds d'aide à la navigation, le comité spécial en charge de projets spécifiques et un forum de discussions. La *Baltic and International Maritime Council* (BIMCO) et l'*International Chamber of Shipping* (ICS), deux puissantes organisations représentant les intérêts des armateurs se sont engagées à réfléchir sur leur participation financière au fonds d'aide à la navigation⁶¹. Par ailleurs, lors des réunions de Kuala Lumpur et de Singapour, les pays riverains ont proposé des projets concrets qui nécessiteraient une participation des utilisateurs des détroits⁶² : enlèvement d'épaves, remplacement de systèmes d'aide à la navigation endommagés, mise en place d'un système de détection et d'identification des petits navires, centre de mesures des marées, des courants et du vent dans le détroit ou encore mise en place des capacités de réaction afin de faire face à des incidents impliquant des substances nocives et potentiellement dangereuses (SND). Lors de ces réunions, le gouvernement chinois s'est engagé à participer aux financements du projet indonésien de remplacement des aides à la navigation détruite par le tsunami de 2004, du projet singapourien de centre de mesures et des projets malaisiens concernant les SND. Il a également ratifié des accords de coopérations maritimes avec l'Indonésie le 25 avril 2005, avec la Malaisie le 25 août 2006 et avec Singapour fin 2006. Durant les différentes réunions, la Chine s'est ainsi progressivement affirmée comme un nouvel acteur important dans la sécurisation des détroits⁶³. Par ailleurs, le gouvernement

⁶⁰ *Ibid.*, p. 53.

⁶¹ *Ibid.*, p. 54.

⁶² HO Joshua, *op. cit.*, p. 19.

⁶³ *Ibid.*, p. 20.

américain n'est pas non plus resté en retrait et a décidé d'apporter ses compétences et son expertise pour lutter contre les incidents impliquant des SND. Il a également donné une quinzaine de patrouilleurs à la police maritime indonésienne, a contribué au financement de cinq radars situés du côté indonésien du détroit et a fourni des fonds au *South East Asia Regional Center for Counter Terrorism* (SEARCT) et au projet *Eyes in The Sky*⁶⁴. Même si les États utilisateurs se sentent désormais davantage concernés, le gouvernement malaisien déplore le peu d'implication du secteur privé⁶⁵.

2001-2010 : États riverains *versus* gouvernance internationale

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, les gouvernements indonésien et malaisien craignent une remise en cause de leurs droits sur les détroits au nom de la lutte contre la piraterie et le terrorisme⁶⁶. Si les attaques pirates sont quasi endémiques dans le détroit de Malacca, en revanche la coalition entre les pirates et les terroristes apparaît comme une nouvelle menace perçue différemment aussi bien par les États riverains eux-mêmes que par les puissances maritimes.

Perception différente des risques par les États riverains

Pour le gouvernement singapourien cette nouvelle menace est bien réelle dans la partie sud du détroit de Malacca et plus précisément à proximité de l'entrée du port de la Cité-État en raison de l'importance du trafic et de l'étroitesse du chenal de navigation⁶⁷. Son aspect éminent et potentiellement très dangereux impliquerait même la nécessité de recourir à des puissances étrangères afin de sécuriser la zone. Les flottes militaires américaine, française et australienne

⁶⁴ KHALID Nazery, « Whit a little help from My Friends: Maritime Capacity-building Measures in the Straits of Malacca », *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, vol. 33, n°3, décembre 2009, p. 424-446.

⁶⁵ HAMZAH Ahmad Bin, « Ce que l'on pense des détroits à Kuala Lumpur », *Outre Terre* 25, *Revue Européenne de géopolitique*, 2010, p. 300-315.

⁶⁶ Pour une analyse détaillée de la piraterie en Asie du Sud-Est, voir la contribution d'Eric Frécon dans ce volume.

⁶⁷ FRECON Eric, « Géopolitique de la Piraterie au Sud-Est asiatique. Conflit de représentations », *Outre Terre* 25, *Revue Européenne de géopolitique*, 2010, p. 102-103.

peuvent déjà utiliser la base navale de Changi dont un des quais est même en mesure d'accueillir un porte-avion américain.

Les gouvernements malaisien et indonésien estiment en revanche cette crainte exagérée, voire entretenue, afin de favoriser l'intrusion de puissances militaires extérieures. Ils ne semblent pas tant s'inquiéter d'une montée de la piraterie ou du terrorisme dans la région que de la possible ingérence de puissances extérieures⁶⁸. Ils réaffirment ainsi à plusieurs reprises que d'après la convention de Montego Bay, seuls les États riverains ont le droit de protéger et de sécuriser le détroit de Malacca.

Les deux gouvernements ont ainsi suivi de près les décisions prises en 2008 par la communauté internationale pour lutter contre la piraterie dans le golfe d'Aden où des flottes de guerre originaires de 14 pays différents sont intervenues unilatéralement sans aucune concertation avec l'État somalien⁶⁹. Pressé par les puissances maritimes et face à l'ampleur de la piraterie au large des côtes somaliennes, le Conseil de Sécurité des Nations unies a pris plusieurs résolutions (1814, 1816, 1838, 1844 et 1846) permettant de poursuivre les pirates dans les eaux territoriales somaliennes lorsqu'ils s'y replient et d'y intervenir militairement. La résolution 1851 du 16 décembre 2008 proposée par l'administration des États-Unis, autorise par ailleurs l'extension au territoire somalien du mandat des marines engagés dans la lutte contre la piraterie. Le gouvernement indonésien a vivement réagi et lors du vote de la résolution 1851 son représentant aux Nations unies, M. Marty Natalegawa a tenu à rappeler

l'importance que la lutte contre la piraterie et les attaques à main armée soit menée conformément au droit international et en particulier à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer avant de préciser que la résolution adoptée aujourd'hui ne saurait être regardée comme établissant un droit international coutumier⁷⁰.

⁶⁸ MAK Joon Num, *op. cit.*, p. 145.

⁶⁹ VALENCIA Mark J., « The Somalia multilateral anti-piracy approach: its irrelevance to the Malacca Strait », dans KHALID Nazerih, *Proceedings of the 6th MIMA International Conference on the Straits of Malacca: Charting the future, Kuala Lumpur, 23-24 June 2009*, 2010, p. 124-131.

⁷⁰ Compte rendu de la séance 6046 du Conseil de sécurité du 16/12/2008 (<http://www.un.org/News/fr-press/docs/2008/CS9541.doc.htm>).

La crainte exprimée par le gouvernement indonésien est que la résolution 1851 crée un précédent et qu'il suffise à l'avenir de remettre en cause les capacités d'un pays à lutter contre la piraterie pour permettre à des forces extérieures d'intervenir sur son territoire. Celui-ci a par ailleurs obtenu que la résolution 1851 ne s'applique pas à l'espace aérien de la Somalie. Par ailleurs, le gouvernement malaisien a décidé de ne pas adhérer à la *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation* (convention contre la répression des actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime) par crainte que des puissances extérieures s'en servent pour arrêter dans le détroit des criminels et les soumettre à une juridiction internationale alors qu'il s'agit d'un problème d'ordre national⁷¹. La participation active de la Chine et du Japon aux manœuvres militaires effectuées dans le golfe d'Aden n'est pas non plus pour rassurer les gouvernements indonésien et malaisien : c'est la première fois que la marine chinoise intervient aussi loin de son territoire afin de protéger ses intérêts maritimes.

Afin d'éviter d'être qualifié d'Etat faible incapable d'assurer leur sécurité intérieure, les gouvernements indonésien et malaisien ont décidé en juin 2004 de renforcer la sécurité dans le détroit de Malacca en multipliant les patrouilles conjointes et en augmentant le nombre de gardes côtes stationnés dans le détroit. Le 20 juillet 2004, la Malaisie, l'Indonésie et Singapour ont lancé avec grands renforts de publicité, la *Malacca Straits Coordinated Patrol* (Malsindo). Comme le souligne fort justement Joon Num Mak⁷², l'objectif principal du MALSINDO n'est pas tant de lutter contre le terrorisme et la piraterie que de donner des gages de bonne volonté à la communauté internationale sur la prise en compte par les États-riverains des problèmes de sécurité dans les détroits:

MALSINDO initiative was essentially a Malaysia-Indonesia public relations exercise to show to the world that the two littoral states were taking Straits security and were doing something about it so as to forestall possible foreign military intervention in the waterway⁷³.

⁷¹ HAMZAH Ahmad Bin, *op. cit.*, p. 308.

⁷² MAK Joon Num, *op. cit.*, p. 155-156.

⁷³ *Ibid.*, p. 156.

Cette initiative leur permet de rejeter avec fermeté les propositions de présences militaires étrangères dans les détroits, que se soient celles des États-Unis, du Japon ou de l'Inde.

Des détroits placés sous surveillance internationale

Même si garantir la sûreté et la sécurité dans les détroits d'Asie du Sud-Est en incombe en premier lieu aux États riverains, de nombreux d'États souhaitent pouvoir participer à leur contrôle afin de protéger leurs intérêts stratégiques et commerciaux. Or, le rôle international, tant militaire qu'économique des détroits d'Asie du Sud-Est s'est nettement affirmé dans les années 2000. En effet, outre le Japon, la Corée et les États-Unis⁷⁴ qui s'y intéressent de près depuis 1945 afin de maintenir la libre circulation dans ces couloirs maritimes internationaux majeurs, deux autres pays les considèrent désormais comme des enjeux majeurs : la Chine⁷⁵ et l'Inde.

La croissance économique chinoise s'est accompagnée d'une très forte augmentation de sa demande énergétique et plus spécifiquement en pétrole : le pays est importateur de pétrole depuis 1993, le deuxième consommateur mondial depuis 2003 et le deuxième importateur mondial depuis 2004. Cette dépendance énergétique croissante se double d'une vulnérabilité stratégique puisque la majorité de ses importations proviennent du golfe Arabo-Persique et d'Afrique puis transitent par les détroits de Malacca, Lombok ou Makassar⁷⁶. Or, la Chine ne dispose pas encore de capacité navale suffisante pour assurer la protection de ces détroits et elle doit donc concéder *de facto* à des marines étrangères, notamment américaines, la sécurisation de son approvisionnement énergétique et de son commerce extérieur. En 2003, le président Hu Jintao exprime ses inquiétudes quant à la possibilité pour une puissance

⁷⁴ Pour une analyse de la présence des États-Unis dans les mers d'Asie du Sud-Est, voir la contribution de Pierre Grosser dans ce volume.

⁷⁵ Pour une analyse détaillée du positionnement de la Chine, voir la contribution de Laurent Cesari dans ce volume.

⁷⁶ ZHAO Suisheng, « China's Global Search for Energy Security: cooperation and competition in Asia-Pacific », *Journal of Contemporary China*, vol. 17, n°55, mai 2008, p. 209, p. 220-221.

maritime de déstabiliser l'économie de la Chine en contrôlant et bloquant les détroits d'Asie du Sud-Est. Cette inquiétude est largement reprise dans la presse chinoise sous l'expression « dilemme de Malacca »⁷⁷ :

It is no exaggeration to say that whoever controls the Strait of Malacca will also have a stranglehold on the energy route of China (*China Youth Daily*, June 15, 2004)⁷⁸.

Pékin perçoit par ailleurs la lutte contre le terrorisme international menée par le gouvernement américain comme justement un moyen pour contrôler les approches du détroit de Malacca et donc comme une menace potentielle.

Au lendemain de son indépendance, l'Inde a davantage été inquiétée par ses frontières continentales, notamment avec la Chine et le Pakistan que par ses frontières maritimes, son développement économique était davantage autocentré que tourné vers l'extérieur et sa flotte commerciale et sa marine peu développées⁷⁹. Ce contexte explique l'absence d'enjeux représentés alors par les détroits d'Asie du Sud-Est, même si New Dehli ambitionne déjà de devenir la puissance majeure de l'océan Indien⁸⁰.

La donne se transforme dans les années 1990 avec la maritimisation de l'économie indienne : le pays devient dépendant de son approvisionnement en hydrocarbures depuis le Moyen-Orient et son ouverture économique accroît son insertion dans le système maritime mondial d'échanges commerciaux. Par ailleurs, la stratégie maritime indienne change et l'*Indian Maritime Doctrine* de 2004 affirme ainsi la nécessité pour l'Inde de s'imposer militairement sur la scène internationale en contrôlant les voies maritimes de l'océan Indien et

⁷⁷ AMELOT Laurent, « Le dilemme de Malacca », *Outre Terre* 25, *Revue Européenne de géopolitique*, 2010, p. 247-268 ; STOREY Ian, « China's Malacca Dilemma », *China Brief*, vol. 6, n°11, avril 2006.

⁷⁸ Cité par STOREY Ian, *op. cit.*, p. 4.

⁷⁹ PRABHAKAR W. Lawrence S., « Maritime Security Triangulation of Asean-Australia-India, An Indian Perspective », dans TOW William T. & CHIN KIN WAH (eds), *Asean-India-Australia: Towards Closer Engagement in a New Asia*, Singapour, ISEAS, 2009, p. 219-242.

⁸⁰ KOUAR Medhi, « L'Indian Navy, des ambitions à la concrétisation (1966-2010) », *Outre Terre* 25, *Revue Européenne de géopolitique*, 2010, p. 159-181 et son article dans ce volume.

ses détroits névralgiques mais aussi en déployant ses forces navales depuis le golfe Persique à la mer de Chine du Sud. L'Inde qui affiche ainsi l'ambition de devenir une puissance maritime régionale envisage ainsi le détroit de Malacca comme une extension de la mer d'Andaman ; elle a par ailleurs établi une présence navale et des infrastructures militaires modernisées dans les îles Andaman et Nicobar situées à l'entrée nord du détroit de Malacca⁸¹. L'*Indian Maritime Doctrine* préconise également le développement de coopérations navales entre l'*Indian Navy* et les marines de la région. Dans ce contexte et dans le cadre aussi de la *Look East Policy*, initiée au début des années 1990 et qui amorçait un rapprochement de l'Inde avec Singapour puis avec l'Asean, le gouvernement indien a développé des coopérations militaires bilatérales avec les pays d'Asie du Sud-Est afin d'effectuer des patrouilles coordonnées dans les détroits. Il a ainsi signé un partenariat stratégique avec l'Indonésie en 2005⁸². Il a en revanche refusé de participer aux patrouilles conjointes du MALSINDO au nom, selon W. Lawrence S. Prabhakar, de sa politique de non-ingérence. Enfin, la politique indienne de non-alignement qui s'opposait à la présence des bases américaines appartient au passé et l'Inde développe de façon active une coopération de défense avec les États-Unis. Après les attentats du 11 septembre 2001, la militarisation de l'océan Indien et le rapprochement militaire entre les États-Unis et l'Inde se sont accélérés et le détroit de Malacca a été placé sous une surveillance accrue. Les marines nationales américaines et indiennes ont notamment intensifié leurs patrouilles communes dans le détroit de Malacca : plus de 200 en 2002 contre seulement 25 en 1998⁸³.

Se passer à l'avenir des détroits d'Asie du Sud-Est ?

Les tensions récurrentes entre États riverains, États utilisateurs, puissances maritimes et flottes commerciales apparaissent d'autant

⁸¹ PRABHAKAR W. Lawrence S., *op. cit.* p. 228.

⁸² RAI Ranjit B., « India's Perspectives on the Straits of Malacca », dans KHALID Nazerih, *Proceedings of the 6th MIMA International Conference on the Straits of Malacca : Charting the future, Kuala Lumpur, 23-24 June 2009*, 2010, p. 25-31.

⁸³ FAU Nathalie, thèse citée, p. 436.

plus intenses qu'elles ne se diffusent pas à l'ensemble des détroits de l'Asie du Sud-Est mais se concentrent au contraire sur le seul détroit de Malacca. Dans son livre, *Géostratégie de la mer de Chine méridionale et des bassins adjacents*, Éric Denécé estimait que « c'est par excès que l'actualité se polarise presque exclusivement sur le détroit de Malacca »⁸⁴. Le rôle stratégique du détroit de Malacca est-il surévalué ou existe-t-il une réelle dépendance vis-à-vis du détroit de Malacca ? Les problèmes inhérents à cette dépendance et à la surfréquentation de ce détroit pourraient-ils être résolus par la mise en place de routes alternatives aux détroits d'Asie du Sud-Est ?

Permutabilité des détroits ou dépendance vis-à-vis du détroit de Malacca ?

Compte tenu du morcellement des terres dans la partie insulaire, l'Asie du Sud-Est présente *a priori* la particularité d'offrir, non pas un passage unique, mais une multiplicité de voies de communications transocéaniques et donc une « permutabilité des détroits »⁸⁵. Les navires en transit qui débouchent en Asie du Sud-Est peuvent poursuivre leur route en empruntant une multitude de détroits⁸⁶ que Eric Denécé classe en cinq lignes, cinq sas de communication entre les différents bassins de la région regroupés en fonction des itinéraires et des voies maritimes et

cette typologie des lieux de passage met en lumière un fait majeur : au sein d'un même alignement, les différents détroits peuvent se substituer les uns aux autres, dans la limite de restriction de tonnage. On peut alors penser que la condamnation d'un ou de plusieurs détroits d'une même aire n'entraînerait pas l'arrêt de la circulation maritime régionale. Les autres passages demeurés libres récupérerait à leur profit les flux de navigation détournés et connaîtraient à leur tour un trafic⁸⁷.

De ce fait, la fermeture du détroit de Malacca n'impliquerait pas l'interruption des échanges maritimes transocéaniques. Les détroits de Lombok et de Makassar qui contrôlent l'accès en mer de Chine méridionale sont ainsi déjà fréquentés par des supertankers de plus de 230 000 tonnes.

⁸⁴ DENECE Eric, *op. cit.*, p. 146.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 146.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 95-98.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 98.

Certes, l'histoire de l'Asie du Sud-Est est jalonnée par ces déplacements des routes maritimes et sur le plan géostratégique le détroit de Malacca n'est pas un passage aussi irremplaçable et obligé que ceux de Gibraltar, d'Ormuz ou du Bosphore. Néanmoins, confrontée aux réalités économiques et écologiques et aux spécificités de la navigation maritime, cette thèse de la « permutabilité » des détroits soulève de nombreuses objections. Tout d'abord, un détournement du trafic maritime vers d'autres détroits provoquerait des pertes économiques considérables. Pour les pétroliers, la route maritime empruntant le détroit de Malacca est la plus courte et la plus rapide entre le golfe Persique et l'Asie orientale et donc la plus économique. Chia Lin Sien⁸⁸ (1997) montre qu'un pétrolier naviguant à une vitesse moyenne de quinze nœuds et reliant Rastanurah (port du golfe Persique) à Yokohama (Japon) parcourt 7 580 miles en empruntant le détroit de Lombok-Makassar contre 6 590 miles par le détroit de Malacca. Cette différence représente un peu plus de trois jours supplémentaires passés en mer et donc un coût additionnel important. D'autre part, du fait de son statut international, le détroit de Malacca bénéficie d'aménagements, d'aides à la navigation, de systèmes de lutte contre la pollution et contre la piraterie qui n'existent pas dans les autres détroits de l'Asie du Sud-Est. Emprunter des routes maritimes alternatives ferait courir un risque supplémentaire important aux navires en transit et aux populations riveraines. Si le détroit de Lombok ne présente aucune difficulté de navigation, la partie méridionale du détroit de Makassar est particulièrement dangereuse à l'approche de la côte sud-est de l'île de Bornéo. Les détroits de Lombok-Makassar présentent enfin le défaut de ne dépendre que d'un seul État riverain, l'Indonésie. Fort de sa souveraineté, le gouvernement indonésien peut décider unilatéralement d'interdire l'accès de ses mers intérieures aux navires en transit comme il l'a déjà fait en quatre occasions : en 1958, 1964,

⁸⁸ CHIA Lin Sien, « Alternative route for oil tankers; A financial, technical and economic analysis », dans HAMZAH Ahmad Bin (ed.), *The Straits of Malacca, International Co-operation in trade...*, *op. cit.*, p. 103-125 et CHIA Lin Sien, GOH Mark & TANGZON Jose L., *Southeast Asian regional port development: a comparative analysis*, Singapour, Institute of Southeast Asian Studies, 2003, p. 91-101.

1978 et 1988⁸⁹. A.B. Hamzah souligne par ailleurs que lorsque l'Indonésie appliquera pleinement son régime de passage dans les eaux archipélagiques⁹⁰, ce sont les navires empruntant les détroits de Lombok et de Makassar qui seront déroutés vers Malacca. De même, un détournement par le détroit de Torres serait particulièrement coûteux et surtout de moins en moins envisageable si l'Australie, en vertu du *Particularly Sensitive Sea Area* (PSSA) adopté par l'OMI en 1978 pour le Récif de la Grande Barrière, impose un système de pilotage obligatoire pour le traverser, remettant ainsi en cause le droit de passage en transit⁹¹.

La mise en place de routes alternatives ?

Un consensus, non formulé, entre certains États riverains et États utilisateurs semble émerger sur la nécessité de mettre en place des voies de transit alternatives aux détroits d'Asie du Sud-Est. Pour le gouvernement chinois, l'aménagement de routes logistiques supplémentaires contournant les détroits d'Asie du Sud-Est permettrait de réduire la vulnérabilité énergétique de la République Populaire de Chine. Pour le gouvernement malaisien, il permettrait de soulager le trafic du détroit de Malacca et de diminuer ainsi les risques d'accidents pouvant avoir de graves répercussions environnementales et économiques.

. L'isthme de Kra : canal ou pont terrestre ?

Le projet le plus fréquemment débattu est celui du creusement d'un canal dans l'isthme de Kra, au sud de la Thaïlande afin de relier la mer d'Andaman au golfe de Siam. Ce « canal de Panama asiatique » a été

⁸⁹ CHIA Lin Sien, « Alternative route for oil tankers... », *op. cit.*, p. 117.

⁹⁰ HAMZAH Ahmad Bin, *op. cit.*, p. 300-315.

⁹¹ FORBES Vivian Louis, « Managing the Environment, Resources and Space in the Torres Strait : A cooperative-approach Model for Management of the Straits of Malacca », dans KHALID Nazerih, *Proceedings of the 6th MIMA International Conference on the Straits of Malacca: Charting the future, Kuala Lumpur, 23-24 June 2009*, 2010, p. 92-111. Cette décision est actuellement en débat au sein de l'OMI : la question étant de savoir si cette mesure n'a pas pour effet d'entraver le droit de passage en transit. Si Singapour a manifesté son désaccord avec l'Australie, en revanche l'Indonésie et la Malaisie soutiennent cette décision qu'ils considèrent comme étant un bon exemple d'actions unilatérales à fins de protections de ses intérêts nationaux.

envisagé dès le XVII^e siècle et revient régulièrement sur le devant de la scène puis est abandonné faute de moyens financiers et techniques suffisant. La construction du canal de Kra (102 km) est pourtant longtemps demeurée aussi plausible que celui de Suez et de Panama. Il permettrait de réduire la distance de parcours entre l'Europe et l'Asie du Nord-Est de 3 000 km, soit 3 jours pleins de navigation. Le projet a été à nouveau relancé en 2001 mais en 2003, le gouvernement de Thaksin a déclaré qu'il n'y apporterait aucun soutien financier⁹².

Pour des raisons financières, l'ambitieux canal semble abandonné au profit de deux projets de ponts terrestre, l'un proposés par la Thaïlande, l'autre par la Malaisie. Au début des années 1990, le gouvernement thaï et son agence de planification, le *National Economic and Social Development Board* (NESDB) ont lancé le *Southern Seaboard* (SSB) un pont terrestre reliant les ports de Krabi et Khanom. Parallèlement, sous l'influence du Premier ministre malaisien Mohamad Mahathir, la compagnie malaisienne *East West Bridge Corp*, propose de construire un pont terrestre reliant Langkawi et Penang à Songkhla en Thaïlande. Dans les deux cas, l'idée d'un canal est exclue au profit d'un système de transport intermodal combinant des ports en eaux profondes disposant de terminaux pétroliers, une autoroute à deux fois quatre voies, des lignes ferroviaires, des oléoducs et des gazoducs reliant ces deux ports⁹³.

Ces projets, un temps abandonnés, ont été dépoussiérés à la fin des années 2000. En mai 2007, le Premier ministre Dato' Seri Abdullah Badawi annonce le lancement du *Trans-Peninsula Pipeline* (TransPen) dans le cadre d'un investissement co-joint entre la Malaisie (*Malaysia's Trans-Peninsular Petroleum Sdn Bhd*) et l'Indonésie (*Indonesia's PT Tripatra*)⁹⁴. Le projet consiste en la construction d'un oléoduc de 320 km entre Yan dans le nord de l'État de Kedah (côte

⁹² STOREY Ian, *op. cit.*

⁹³ FAU Nathalie, thèse citée, p. 614-617.

⁹⁴ Pour une analyse détaillée des avantages et des inconvénients de ce projet, cf. KHALID Nazery, « The Trans-Peninsula Pipeline Project: prospects and potential effects on the straits of Malacca », dans KHALID Nazery (ed.), *Proceedings of the 6th MIMA International Conference on the Straits of Malacca...*, *op. cit.*, p. 78-92.

ouest) à Bachok sur la côte est du Kelantan. Des deux côtés des raffineries seront construites et les ports aménagés. Son coût (7 milliards de \$Us) devrait être compensé par une baisse du coût de transport de 1,5 \$Us par baril de pétrole et permettrait de réduire de 25% le trafic du détroit de Malacca. Même si le TransPen a immédiatement reçu le soutien des pays du Moyen-Orient et de la Chine, sa faisabilité tant financière, économique qu'écologique n'est pas encore démontrée. En 2003, le gouvernement de Thaksin avait proposé la construction du *Strategic Energy Land Bridge* (SELB)⁹⁵, un oléoduc enterré de 100 km, puis en 2008, le *National Economic and Social Development Board* a relancé le *Southern Seaboard*, un pont terrestre multimodal entre la mer d'Andaman et le golfe Thaï⁹⁶. Deux options sont actuellement à l'étude quand à la localisation du projet : soit entre Sichon dans la province de Nakhon Si Thammarat relié à Krabi, soit Pak Bara (Satun) avec la province de Patani. Difficile de savoir si c'est le projet thaï ou celui malaisien qui va l'emporter, tant sont identiques les objectifs poursuivis (favoriser le développement d'une région périphérique mais aussi faire du pays un nouveau hub du commerce pétrolier) que les investisseurs intéressés (le conglomérat public *Dubai World*, du Moyen Orient, *Petro China*, une filiale de *China National Petroleum* mais aussi *Korea National Oil Corporation* et des investisseurs japonais).

Enfin, le débat sur l'alternative concernant l'aménagement de l'isthme de Kra, canal ou pont terrestre, n'est pas véritablement clos⁹⁷. Les industriels japonais et les compagnies maritimes nippones se prononcent ainsi explicitement en faveur d'un canal. Une étude du *Tokyo's Mitsubishi Research Institute Inc* dénonce l'inutilité de construire un pont terrestre : les ruptures de charge seraient trop lourdes pour rendre cette nouvelle route attractive et le temps gagné dans le contournement du détroit de Malacca serait perdu dans les opérations de chargement et de déchargement des pétroliers. Les opposants au canal affirment quant à eux que si le percement du canal de Suez a permis de réduire le trajet Londres-Bombay de 8 300 km et celui du Panama d'éliminer le

⁹⁵ STOREY Ian, *op. cit.*

⁹⁶ Bangkokpost, « Southern Seaboard make may finally take shape », 8 avril 2008.

⁹⁷ FAU Nathalie, thèse citée, p. 614-617.

détour de 11 270 km par le cap Horn, le canal de l'isthme de Kra permettrait à un pétrolier d'économiser seulement 606 km entre le golfe Persique et Yokohama. Les pays riverains du détroit de Malacca ne sont pas non plus d'accord entre eux sur le choix à effectuer. Le gouvernement indonésien soutient le projet d'un pont terrestre car un canal adapté au trafic des superpétroliers comme le souhaite le Japon constituerait une menace directe pour le trafic des détroits de la Sonde et de Lombok. Quant au gouvernement de Singapour il est aussi peu enclin à la construction d'un pont terrestre qu'à celle d'un canal. Dans un article du *Straits Times* du 6 août 1996, sa rédactrice en chef Leslie Fong s'inquiète ainsi des menaces que ferait peser sur la Cité-Etat la réalisation du pont terrestre imaginé par Mahathir

Il est certain que si ce pont terrestre est construit [...] le port de Singapour risque d'être contourné. Il s'agirait alors d'un scénario de cauchemar dont les implications économiques désastreuses rendraient le film trop horrible pour être visionné.

. La multiplication des projets de routes alternatives

D'autres scénarios de contournement sont régulièrement envisagés. Dans le cadre de la Région du Grand Mekong et d'un partenariat entre la Chine et la Birmanie, la mise en place d'un oléoduc entre Sittwe, la capitale de l'Arakan, et Kunming au Yunnan est en cours depuis 2007⁹⁸. Un port en eaux profondes capable d'accueillir des superpétroliers a par ailleurs déjà été construit à Kyaukpyu sur l'île de Ramree, à une centaine de kilomètres au sud de Sittwe. Ce « couloir énergétique » Kyaukpyu-Sittwe-Mandaly-Kunming permettra ainsi à la République Populaire de Chine de diversifier ses sources d'approvisionnement en pétrole. Les changements climatiques et la fonte des glaces arctiques sont par ailleurs à l'origine d'un regain d'intérêt pour la Route Maritime du Nord depuis le Pacifique Nord jusqu'à la mer de Norvège et à l'Atlantique Nord. Comme le souligne Frédéric Lasserre⁹⁹, l'ouverture de cette route dans les années 1930 par

⁹⁸ TAILLARD Christian, « Un exemple réussi de régionalisation transnationale en Asie orientale : les corridors de la Région du Grand Mékong », *Espace Géographique*, n°1, 2009, p. 1-16.

⁹⁹ LASSERRE Frédéric (dir.), *Passages et Mers Arctique, Géopolitique d'une région en mutation*, Presses de l'Université du Québec, 2010, p. 516.

l'Union soviétique visait uniquement au développement du Nord Sibérien et à l'exploitation des ressources naturelles et non au développement d'une route de transit entre l'Europe et l'Asie. En 1991, le gouvernement soviétique décide d'ouvrir cette route à la navigation internationale et instaure une réglementation des droits de passage et une tarification de ses services de pilotage. Le Japon, la Norvège et les États-Unis ont dès lors été sensibilisés au rôle stratégique que pourrait jouer ce passage dans les années à venir. Par ailleurs, la disparition d'ici une trentaine d'années de la banquise estivale de l'océan Arctique est également à l'origine d'un intérêt pour le passage du nord-ouest qui relie l'océan Atlantique à l'océan Pacifique en passant entre les îles arctiques du Grand Nord Canadien¹⁰⁰ : il permettrait de réduire de près d'un tiers la distance entre l'Europe et l'Asie par rapport au trajet par le canal de Panama et le canal de Suez. Enfin, à la différence de Malacca, ce passage n'impose aucune limite de gabarit ni de tirant d'eau aux navires en transit.

Conclusion

Qu'apprennent finalement à une géographe ces tensions récurrentes depuis 1945 entre les États riverains, les puissances maritimes et les utilisateurs des détroits d'Asie du Sud-Est ? Trois enseignements peuvent en être tirés.

Le premier est le changement de perception et de considération de l'espace maritime au cours du XX^e siècle. La mer est devenue un territoire au sens juridique et politique et les gouvernements d'Asie du Sud-Est ont contribué de façon importante à ce changement de perspective. Dans cette région, loin d'être un obstacle ou une barrière naturelle, la mer a toujours été un lien. Comme le souligne Denys Lombard lorsqu'il analyse la structure insulaire de l'archipel indonésien,

ces grandes îles ne forment en fait des entités que pour l'étranger venu d'ailleurs, et s'il faut bien sûr tenir compte de cette vision externe, il convient aussi d'insister sur l'autre. Les mers qui semblent séparer rapprochent également ; les liens économiques et culturels se sont

¹⁰⁰ LASSERRE Frédéric, « Le passage du Nord-Ouest : une route maritime en devenir ? », *Revue Internationale et Stratégique*, n°42, 2001, p. 143-160.

souvent établis d'une côte à l'autre, plutôt qu'entre les régions d'une même île [...] En prenant les étendues maritimes comme zones de gravité, on peut suggérer une autre distribution qui, d'un point de vue historique, est sans doute plus éclairant¹⁰¹.

La victoire diplomatique de l'Indonésie et des Philippines pour imposer dans le droit maritime international le concept « d'Etat archipelagique » est également celle remportée sur une logique territoriale terrestre qui porte les littoraux à la périphérie de l'Etat, leur attribue une fonction de limite et où comme le souligne Denis Retaillé¹⁰², « la mer a d'abord cerné la terre. Puis la terre a fini par abriter la mer ».

Le second est la nécessité d'appréhender les détroits comme des mers intérieures. Analysés le plus souvent uniquement comme un resserrement du milieu maritime où les conditions de navigation deviennent délicates, les détroits sont rarement appréhendés comme un territoire à part entière structuré aussi bien par des flux longitudinaux que méridiens. Les détroits d'Asie du Sud-Est sont ainsi spécifiques dans la mesure où ils sont à la fois des zones d'échanges et de transits majeurs du commerce international auxquelles les pays riverains ont toujours été profondément intégrés et des régions à part entière modelées par des relations commerciales et culturelles étroites entre les deux rives. Le manque d'intérêt manifesté par les utilisateurs des détroits pour cette organisation spatiale spécifique est à l'origine de bon nombre de tensions. Le gouvernement malaisien n'a finalement jamais été complètement opposé à la conception du droit de passage en transit mais il cherchait surtout à faire valoir sa responsabilité dans le contrôle des pollutions marines, dans la protection de l'écosystème marin, des parcs marins et des zones aquacoles qui sont si importants comme moyens d'existence pour ces citoyens. Il dénonce de façon récurrente les dommages subis par ces espaces fragiles du fait de la négligence des bâtiments étrangers et régionaux passant au large¹⁰³. Pressés par la

¹⁰¹ LOMBARD Denys, *Le carrefour javanais. Essai d'histoire globale*, Paris, École des Hautes Études en sciences sociales, 1990, p. 15.

¹⁰² RETAILLE Denis, *Le monde du géographe*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 1997.

¹⁰³ HAMZAH Ahmad Bin, *op. cit.*, p. 306-307.

communauté internationale de sécuriser le « passage en transit » du détroit de Malacca, les Etats riverains eux mêmes n'ont pris en compte les flux maritimes transversaux qu'en 1998 avec la désignation officielle de zones maritimes réservées aux trafics côtiers et aux flux transversaux.

Le dernier est la prise en compte de l'espace maritime dans les processus d'intégration régionale de l'Asie orientale. Historiquement, la nature fluide et peu contraignante de l'espace maritime a favorisé le développement d'échanges multidirectionnels qui traversaient en tout sens les détroits et les mers. L'intervention des puissances coloniales mais surtout les indépendances et la volonté politique des États de protéger leur territoire national en délimitant leurs eaux territoriales ont cependant contribué à fragmenter et à remettre en question la cohérence de l'Asie du Sud-Est et à multiplier les conflits comme en mer de Chine méridionale. Facteur de division régionale, la mer pourrait cependant redevenir un élément de cohésion de cet ensemble régional. Face à la nécessité de renforcer le partage des responsabilités et des coûts du maintien de la sécurité et de lutter contre les menaces transnationales, qu'elles relèvent de la piraterie ou du terrorisme, les pays d'Asie orientale coopèrent de plus en plus et multiplient la construction d'organisations multilatérales. Ainsi, quelles que soient les rivalités et les contentieux politiques et économiques, les États riverains du détroit de Malacca sont déjà dans l'obligation de coopérer afin d'instaurer une gestion transnationale de cet espace international. Ce modèle de coopération imposée par l'obligation d'assurer la sécurité du trafic maritime à des pays dépendant toujours davantage de la mer ne pourrait-il pas se généraliser à l'ensemble de l'Asie orientale (Inde inclus) ?

À travers l'Asie du Sud-Est et depuis 1945 : une criminalité maritime à deux vitesses...¹

Éric FRECON

Rédacteur en chef adjoint du bimestriel *Diplomatie*

D'abord, il y a la mer, surtout au sud. Face à l'Asie du Sud-Est péninsulaire, montagneuse et traversée par d'immenses fleuves, s'éparpille l'Asie du Sud-Est insulaire ou maritime. Celle-ci recouvre le monde malais², l'Insulinde et plus précisément les Philippines ainsi que l'Indonésie. Cette dernière, forte de 240 millions d'habitants, pèse dans les destinées de l'Asean (590 millions d'habitants). Ce sont par ses détroits – Malacca, Sonde, Lombok, Makassar – que ses voisins importent et exportent. Son immensité pose problème. Comment contrôler les 54 716 kilomètres de côtes, soit 59% du total Sud-Est asiatique, contre 24% aux Philippines³ ? Ces littoraux constituent autant de refuges et cachettes éparpillées sur une distance comparable à celle entre Londres et Grozny en Tchétchénie ou à celle entre les deux rives de l'Atlantique Sud. Au total, ce sont en Indonésie 17 508 îles – dont 6 000 inhabitées – 350 ethnies parlant 583 dialectes et

¹ Ce texte fait suite à des recherches et travaux menés en Indonésie (province des îles Riau), en Malaisie et à Singapour dans le cadre d'une thèse de doctorat soutenue à l'IEP Paris en 2007 et dans le cadre de l'ouvrage *Chez les pirates d'Indonésie*, Paris, Fayard, 2011.

² Il n'existe pas de définition unanimement reconnue du monde malais, une notion ouverte aux interprétations. Voir BARNARD Timothy P. (ed.), *Contesting Malayness: Malay identity across boundaries*, Singapour, Singapore University Press, 2004, p. IX, XIII et p. 179.

³ DE KONINCK Rodolphe, *L'Asie du Sud-Est*, Paris, Masson-Géographie, 1994, p. 317.

presque autant de facettes ou de gangs à découvrir. Il en va de même aux Philippines riches de 7 107 îles.

Malheureusement, ces deux pays ont longtemps été incapables de veiller correctement sur ces voies maritimes. Au contraire, une corruption latente a pu se développer loin des centres administratifs et économiques. Malgré les efforts mis en place dans les deux pays par les deux dirigeants nouvellement élus, ces pays étaient encore classés respectivement 110^e et 134^e en terme de transparence administrative en 2010⁴. Les régimes autoritaires qui ont marqué l'histoire récente de ces deux pays peuvent expliquer ces pratiques à l'origine de désordres et pratiques illégales en mer. Bien qu'étant le pays au monde le plus touché par la piraterie dans les années 1990, la République d'Indonésie a longtemps peiné à réagir au phénomène pirate ; il fallait attendre des semaines pour qu'un abordage soit officiellement recensé, lorsqu'il l'était⁵. « Messy state » (État désordonné, brouillon, sale, donc ingérable) : ces mots font échos au diagnostic d'Andreas Harsono à propos de l'Indonésie lors d'un colloque consacré en 2006 à la piraterie.

Certes, les Javanais surtout n'ont pas le pied marin. Souvent aux rênes de l'Indonésie, ils n'ont guère de tradition maritime. En témoignent par exemple leur rapport craintif aux mers du sud et le mythe aquatique de *Ratu Kidul* auquel s'adonnait entre autres Sukarno (1901-1970). Même au nord, les pêcheurs javanais se disaient effrayés au début du XX^e siècle par les poissons géants du large érigés au rang de tabou⁶. Il est vrai que les colons néerlandais ont longtemps monopolisé le trafic maritime repoussant les autochtones à l'intérieur des terres. Il en va de même aujourd'hui au Timor oriental. Par ailleurs, il faut admettre que les priorités ont souvent été ailleurs : mise en place de l'indépendance dans les années 1950, *Konfrontasi* dans les années 1960, émergence d'un nouveau régime dans les années

⁴ Transparency International, *Corruption perceptions Index*, Berlin, TI, 2010 (http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results).

⁵ Maritime Safety Committee, Report on the IMO Regional Seminar and Workshop on *Piracy and Armed Robbery against Ships*, Singapore, IMO, 3-5/2/1999, p. 2.

⁶ PRAMOEDYIA Ananta Toer, *Gadis Pantai : la fille du rivage*, Paris, Gallimard, 2004 (1^{re} éd., 1962), p. 60, p. 90 et p. 154.

1970, velléités sécessionnistes et terrorisme plus récemment. Dans les années 1990-2000, les priorités sont toujours ailleurs ; les moyens manquent ; le pouvoir se délite ; la corruption gagne tous les échelons administratifs. Au final, seuls les pirates et autres forbans peuvent se féliciter de retrouver un cadre propice à leurs agissements⁷. Peu à peu, ces conditions de travail et l'éloignement par rapport au pouvoir central ont conduit aux malversations et à la piraterie.

Cette tendance pose problème. Les enjeux économiques et stratégiques de cette zone maritime sont particulièrement prégnants dans le détroit de Malacca à la sortie duquel un tiers du commerce mondial débouche sur la mer de Chine méridionale⁸. Les Japonais y évaluent le trafic à 94 000 bateaux par an, soit une toutes les six minutes⁹. Il paraît donc juste de s'attarder sur la criminalité maritime en Asie du Sud-Est, d'autant plus que le monde académique se préoccupe lui aussi de plus en plus de ces questions, notamment à Singapour, à travers le concept encore flou de sécurité non-traditionnelle. Ici, il sera question de crimes mais aussi de délits et de ce qui relèverait en France de la simple contravention. S'agissant de la piraterie, elle ne sera qu'une métonymie pour évoquer en sus le banditisme maritime dans les eaux territoriales.

Reste à savoir comment débattre de la criminalité maritime en Asie du Sud-Est depuis 1945. Cette criminalité vogue-t-elle à son propre rythme ou est-elle poussée par le vent de l'histoire et les courants de la diplomatie ? En guise d'hypothèse, on aurait affaire à une criminalité maritime aux accents paradoxalement très montagnards. Une analyse des tendances criminelles pousserait en effet à distinguer des menaces plus ou moins « nouvelles », ancrées dans la réalité locale ou simplement de passage, c'est-à-dire d'une part le temps long et lent d'archipels et côtes autonomes (comme en haute montagne et vers les cols), d'autre part le temps rapide et mouvementé des ports et

⁷ HARSONO Andreas, « Nationalism and Sea piracy on the Malacca Straits », *Maritime Piracy in Southeast Asia*, Kuala Lumpur, KAS, 13-15 juin 2006, p. 2.

⁸ « Singaporean, Malaysian navies conduct joint exercise », *The Star*, 1^{er} décembre 2006. Sauf précisions, les statistiques sont tirées des rapports trimestriels annuels publiés par le Bureau maritime international (BMI), émanation de la Chambre de commerce internationale, basé à Londres.

⁹ « \$13m boost for Strait Safety », *The Straits Times*, 7 juin 2009.

autoroutes maritimes connectés aux réseaux commerciaux (comme dans les vallées équipées de voies ferroviaires). Dans le premier cas, les menaces seraient locales et structurelles, ancrées dans la réalité ; dans le second cas, elles seraient plus de passage, sensibles et liées au contexte régional, voire mondial. De ces différents cas de figures dépendront les réactions successivement mises en place.

Le temps des côtes : menaces locales et structurelles

Il convient de distinguer la piraterie de la contrebande et surtout du terrorisme.

Le banditisme maritime : le plus vieux métier de la région

En guise de préliminaire entre 1946 et 1949, des pirates installent leurs repaires à Sumatra. C'est le cas du Malaisien Tan Lian Lay venu de Perak à Bagan Siapi-Api au nord des Riau. Il développa une activité mafieuse dans cette zone sous contrôle non de Djakarta mais du *Kuomintang*¹⁰. En 1956, une autre base est signalée en Thaïlande. Plus au sud, l'Indonésie tente sans succès de défier la Malaisie lors de la *Konfrontasi* ; elle fait alors preuve d'une tolérance intéressée à l'égard de la piraterie¹¹ : Djakarta aurait ignoré, voire contrôlé, les raids maritimes lancés depuis ses côtes. En 1978, le magazine *Time* relate des maraudages le long des voies maritimes en Asie du Sud-Est : sont visés les pêcheurs, les petits navires de commerce ainsi que les bateaux de plaisance en route vers Bali à l'aube de son âge d'or. La mer des Célèbes (ou de Sulawesi) représente elle aussi un danger non négligeable pour les marins de la région. L'armement est constitué non pas de machettes mais d'armes antichars et de lance-grenades M-79. Quant au butin, il est composé de la cargaison, qu'il s'agisse de poissons ou de biens de consommations¹². Mais officiellement, jusqu'en 1989, le détroit de Malacca est considéré comme relativement sûr. À croire les spécialistes de l'époque, une moyenne de sept incidents

¹⁰ Voir AH Kew & KHOO Eng Yow, *The Pirate & the emperor's ship (documentary)*, 65 mn ; SIA Andrew, « From Pirate to God », *The Star*, 15 février 2009.

¹¹ Voir PUGH M., « Piracy and Armed Robbery at Sea: Problems and Remedies », *Low Intensity Conflict and Law Enforcement*, été 1993, 2/1, p. 2.

¹² « Pirates of the Asian Seas », *Time*, 19 décembre 2005, p. 10.

est rapportée chaque année, sans que les chiffres puissent être vérifiés auprès d'organismes internationalement reconnus¹³.

Il est difficile de dater et quantifier précisément ce retour de la piraterie en raison de l'absence de centralisation des statistiques à la fin des années quatre-vingt. Edison Simandjuntak estime toutefois à trois le nombre d'attaques en Asie du Sud-Est en 1989, trente-deux en 1990 et cent cinq en 1991¹⁴. La fin de la Guerre froide et le départ concomitant des troupes aussi bien américaines que soviétiques, du Vietnam ou des Philippines, auraient fait tomber le voile derrière lequel opéraient les pirates, à présent ennemis numéro un, la nature médiatique ayant horreur du vide stratégique.

Du début 1990 à la mi-mai 1992, l'archipel des Riau, au sud de Singapour, est devenu la zone phare de la piraterie mondiale avec au moins deux cents incidents recensés. Parmi les causes avancées, on évoque la mise en place du triangle de croissance Singapour-Johor-Riau¹⁵, le trafic qui en résulte ainsi que l'immigration massive suscitée par ce brusque développement économique. L'évolution chaotique sur l'île indonésienne de Batam, symbole de cette industrialisation incontrôlée, explique que sa voisine l'île de Bintan soit devenue l'équivalent asiatique de l'île de la Tortue, sans que ce soit inédit. George Windsor Earl (1813-1865) y avait été introduit auprès de Ban Ok, un riche homme d'affaire chinois surnommé « le capitaine des Rhio » en raison de sa mainmise sur l'île plus ou moins légale et acceptée. Dans les années 1990, le voyageur de passage devait compter avec Bobby Jayanto, mafieux local et sorte d'arrière-petit-fils spirituel¹⁶.

Alors qu'en 1991 82% du total mondial des actes de piraterie ont pour théâtre la seule Asie du Sud-Est, la proportion tombe à environ

¹³ Sur la piraterie au nord du détroit de Malacca dans les années quatre-vingt, voir MAK Joon Num, *Pirates, Rengades and Fishermen: The Politics of Sustainable Piracy*, s.l., n.d.

¹⁴ SIMANDJUNTAK Edison, « Marine patrol section: Indonesia, Prevention & control », dans *Asian Investment Conferences, Piracy in Southeast Asia*, Kuala Lumpur, Hotel The Regent, AIC Conferences, 28-29 juillet 1992, p. 19.

¹⁵ FAU Nathalie (avec la contribution de Yoslan Nur), « Le Pari des triangles de croissance Sijori et IMT-GT », *Hérodote*, 1^{er} trimestre 1998, n°88, p. 125-140.

¹⁶ EARL George Windsor, *Voyages and adventures in the Eastern Seas in 1832-1834*, Singapour, Oxford University Press, 1971 (1^{re} éd., 1837), p. 140-141.

16% deux ans plus tard, en grande partie grâce à la mise en place de patrouilles communes dans la région des détroits. Au milieu des années quatre-vingt-dix, les deux tiers environ de la piraterie mondiale touchent l'Asie de l'Est, mais plus au nord. Trois foyers ressortent clairement des statistiques du BMI (Bureau maritime international)¹⁷ : la mer de Chine du Sud, les abords de Hong Kong et de Macao et le triangle Hong Kong – Luzon – Hainan.

Avec la crise économique de 1997 et politique de 1998, la piraterie indonésienne, éclipsée par celle de plus grande envergure aux abords de la Chine, fait à nouveau parler d'elle. La menace se fait plus diffuse. Les côtes malaisiennes sont touchées. L'Indonésie fait également office de base arrière pour ces expéditions dans le détroit de Malacca. En 2000, le total de cent dix-neuf attaques impressionne même si cette statistique est en baisse relative par rapport au chiffre global des agressions (469).

Au tournant du millénaire, c'est donc surtout le détroit de Malacca qui reste le point noir de la piraterie. Le trafic y est de plus en plus intense avec une augmentation de 45% entre 1999 et 2004¹⁸. Tous les regards convergent et se braquent sur lui, à raison puis à tort. Soixante-quinze incidents sont rapportés à la fin de l'année 2000 alors que le BMI n'a relevé que deux incidents pour toute l'année précédente¹⁹. Aucune règle précise ne peut réellement expliquer les changements de tendances. Si le nombre d'attaques baisse considérablement après 2000, il augmente à nouveau en 2003 et 2004. C'est plus précisément le détroit de Singapour, au sud, qui connaît la plus forte hausse avec la mer de Chine méridionale. Par intermittence, certains autres détroits débouchant vers Singapour connaissent des sursauts pirates. Ainsi en est-il des détroits de Gaspar et de Gelasa au large de l'île de Bangka, en

¹⁷ CHALK Peter, *Grey-Area Phenomena in Southeast Asia: Piracy, Drug Trafficking and Political Terrorism*, Canberra, Strategic and Defence Studies Centre – Australian National University, 1997, p. 30.

¹⁸ HO Joshua H., « The Security of Sea Lanes in Southeast Asia », *Asian Survey*, août 2006, 46/4, p. 560.

¹⁹ « Piracy on the Rise in Malacca Straits », *The New Straits Times*, 19 juin 2000.

face de Palembang, par où transitent les navires venant de la Sonde, au sud de Sumatra, de Djakarta ou d'Australie²⁰.

Même le terrible tsunami qui frappe le nord de Sumatra fin décembre 2004 a des effets incertains sur la piraterie. On relève certes une baisse sensible des attaques dans le détroit de Malacca. Pourtant, vers Dumai et les Riaus, le raz-de-marée n'a causé aucun dégât. En réalité, d'une part des embarcations de pirates, plus au nord, ont été endommagées ; d'autre part, il est probable que les forbans soient allés piller à terre, sur les décombres, plus accessibles que les navires aux aguets dans le détroit de Malacca. Enfin, les déploiements humanitaires avec le soutien des armées occidentales ont rendu les voies navigables moins sûres pour les pirates. Après deux mois d'arrêt, ces derniers reprennent néanmoins leurs méfaits²¹. Mais pas longtemps : bientôt va sonner l'heure du reflux pirate, pour le grand bonheur des armateurs qui en veulent à la *Lloyds* d'avoir classé le détroit comme zone de risque de guerre à cause de ces attaques.

2004 et 2005 annoncent la fin d'un temps fort pour les forbans comme en témoignent d'une part la baisse du nombre d'attaques dans toutes les zones d'Asie orientale – excepté le Vietnam et quelques régions de la Chine – d'autre part les efforts croissants de coopération entre les États sud-est asiatiques. À cause des mesures prises par les navires de gros tonnages suite à la lutte antiterroriste, les pirates ne cessent pas leurs activités mais préfèrent s'attaquer aux remorqueurs et aux barges. Une page serait-elle en train de se tourner en Asie du Sud-Est comme en mer de Chine à la fin des années quatre-vingt-dix ? La courbe ira déclinant jusqu'à 2009. A croire que l'Indonésie serait apaisée après les heurts et errements de la *Reformasi*.

Mais c'est mal connaître le pirate : il est passé par ici, il repassera par là... Tout comme des juristes avaient déclaré la menace obsolète dans les années 1930, il est toujours dangereux de sonner le glas des forbans malais. Ceux-ci esquivent et se terrent en attendant de nouvelles opportunités. À la différence de leurs compères terroristes, ils fuient les

²⁰ URQUHART Donald, « Piracy attacks in regional waters up sharply », *The Shipping Times*, 8 mars 2003.

²¹ « Zero piracy since tsunami struck », *The Star*, 7 février 2005 ; « Tsunami spurs South Asia piracy », CNN, 25 mars 2005.

projecteurs. Aussi les retrouve-t-on à la fin des années 2000 planqués discrètement dans des ports malfamés de Sumatra, dans les provinces du sud ou de Jambi, à Kuala Tungkal et Muarasabak, mais aussi plus loin en mer de Chine méridionale. Ils y font leurs migrations. Aucune attaque n'y était relevée en 2008. Un an plus tard, le BMI relève treize attaques en mer de Chine du Sud si bien que d'autres alertes spéciales suivront. 31 attaques sont recensées en 2010. Par ailleurs, des bulletins avaient déjà été consacrés par les marines riveraines à la reprise de la piraterie au sud de Johor²². Ici, dans le détroit de Singapour, le nombre d'incidents a lui aussi augmenté. Les proportions demeurent minimes mais elles suffisent pour susciter l'inquiétude étant donné la crise économique mondiale en 2008-2009. Celle-ci pourrait intervenir comme facteur aggravant, cependant elle ne frappe pas l'Indonésie dans les mêmes proportions qu'en Europe : grâce à la faible part des exportations dans son PNB (Produit national brut) et grâce à son importante consommation intérieure, Djakarta réussit à maintenir une croissance entre 4,5% et 6,1%. Malgré tout, des navires sont en attente de cargaisons aux abords des ports de Singapour et du sud de la Malaisie ; à l'ancre et avec à bord des équipages démotivés, ils constituent des proies faciles : onze attaques en 2011 au large de Tanjung Ayam vers Johor Baru. Même au sud du Vietnam, les attaques portuaires ne cessent d'augmenter à la fin des années 2000.

Les pirates n'ont donc jamais été bien loin : faux réveil en 1991 et faux répit au début des années 2000. On les croit battus, ils ne font que migrer. Même quand ils sont de retour, supposément à cause d'une crise économique, ils ne font qu'augmenter une cadence qui n'a jamais réellement cessé. Il en va de même pour la contrebande qu'il convient également d'aborder dans la longue durée.

*Contrebande et immigration clandestines :
des affaires de famille dans le détroit de Malacca*

De royaumes indianisés en thalassocraties, de sultanats en comptoirs, les échanges par mer ont depuis longtemps strié la carte de l'Asie du Sud-Est. Par l'intermédiaire de marchands, ambassadeurs ou moines,

²² « Annual Research Report 2008 », Singapore, ISC – ReCAAP, p. 24-27 ; « Piracy alert off Pulau Tioman », *The Star*, 8 décembre 2008.

des relations anciennes se sont nouées. Entre péninsule malaise et Sumatra, les histoires des deux rives du détroit ont souvent été intimement liées. Des annales comme *Sejarah Melayu* et surtout *Hikayat Siak* suggèrent une continuité généalogique et dynastique entre l'empire de Srivijaya (VII^e-XIII^e siècle), le sultanat de Malacca puis ceux de Johor, Siak ou encore Jambi ; si les monts Barisan ont représenté un obstacle de taille pour communiquer avec le peuple Minangkabau et l'ouest de Sumatra, le détroit a quant à lui facilité les déplacements d'hommes et de produits²³. Tous les liens tissés entre ces anciens centres politiques et fiefs, suzerains et vassaux, composeraient un même ensemble littoral, particulièrement marqué par l'esprit d'entreprise et le commerce²⁴. En parallèle aux réseaux pirates ont perduré des réseaux marchands et clandestins, de Srivijaya au XIX^e siècle²⁵. Dès l'an mil, le destin de Singapour et celui des Riau, incluant l'île voisine de Bintan, ont été intimement liés au sein de la principauté Bintan Temasik Singapura. En 1500, les Riau font partie intégrante du sultanat de Malacca. À la fin du XVIII^e siècle, après une courte domination portugaise, l'archipel devient la place forte de la civilisation malaise.

C'est fort de ce contexte qu'il faut appréhender la contrebande régionale, surtout dans le détroit de Malacca où les liens non seulement historiques mais aussi linguistiques et familiaux sont très forts du fait de l'immigration. En 2009, une quarantaine de ports illégaux étaient en activité à Batam et un capitaine de navire disait avoir été payé 600 000 rupiah par un homme d'affaires pour charger

²³ YUSOFF HASHIM Muhammad, *The Malay Sultanate of Malacca: a studied of various of Malacca in the 15th and the 16th century in Malaysian history*, Kuala Lumpur, Dewan Bahasa dan Pustaka - Ministry of Education, 1992, p. 44-69 ; MARSDEN William, *The History of Sumatra*, Singapour, Singapore University Press, 1986 (1783, 1811), p. 280 et p. 356.

²⁴ LEYDEN John, *Malay Annals with an introductory essay by Virginia Matheson Hooker and M.B. Hooker*, Malaysia, Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society, 2001 (1^{re} éd., 1821), p. IX-XI et 43-46 ; LOCHER-SCHOLTEN Elsbeth, *Sumatran Sultanate and Colonial State: Jambi and the rise of Dutch imperialism, 1830-1907*, New York, Ithaca, 2003, p. 56-58.

²⁵ Voir HUSSIN N., « Networks of Malay Merchants and the Rise of Penang as a Regional Trading Centre », *Southeast Asian Studies*, vol. 43, n°3, décembre 2005, p. 215-237.

des produits de contrebande à Singapour en direction des Riau²⁶. Depuis la péninsule malaise, on s'approvisionne en bouteilles de liqueur, en vêtements de seconde main ainsi qu'en équipements électroniques ou même machines à laver selon les besoins et commandes. Pour preuve, 35 900 *Blackberry* et 3 300 téléphones mobiles ont été saisis en février et mars 2009 par les services de douanes des Riau. Ces cargaisons, parfois acheminées à bord des ferries de passagers, croisent vraisemblablement du pétrole et des cartons de tabac en direction de Singapour ; 2 400 paquets en partance ont par exemple été découverts à Bintan en octobre 2008²⁷. À Tuas, au sud-ouest de l'île-État, deux jeunes conscrits ont été arrêtés alors qu'ils profitaient de leur poste de chauffeurs pour transférer des cartouches de cigarettes²⁸. D'autres plus ambitieux viennent s'approvisionner en granit, sans aucun document officiel, la plupart du temps du côté de Karimun à l'ouest des îles Riau, avant de filer, une fois les barges remplies, vers les chantiers de Singapour. Pour deux barges arrêtées fin août 2008, combien passent entre les mailles du filet indonésien sans présenter de documents officiels ni payer les taxes obligatoires ?²⁹ D'autres bateaux viendraient même de Thaïlande. Reste la contrebande de sable de l'Indonésie vers Singapour. Pour accroître sa superficie de 20% depuis les années soixante, la cité du lion a dû s'approvisionner hier en Indonésie et aujourd'hui au Vietnam, en Malaisie, au Cambodge, en Chine et en Birmanie par ordre décroissant. Les désastres écologiques sont considérables : entre 1997 et 2007, entre 250 000 et 300 000 tonnes

²⁶ *Riau Bulletin*, 24 avril 2009, p. 1 ; « Navy foils attempt to smuggle in 500 sacks of used clothes », *Antara*, 19 mai 2008.

²⁷ HAJRAMURNI Andi, « Police seize bales of used clothes from Malaysia », *The Jakarta Post*, 23 février 2009 ; *Riau Bulletin*, 17 mars 2009, p. 2 ; *Riau Bulletin*, 22 août 2008, p. 2 ; *Riau Bulletin*, 23 octobre 2008, p. 2.

²⁸ YEO Andre, « They had smuggled contraband cigarettes », *The New Paper*, 28 février 2009.

²⁹ « Navy stops two S'porean-flagged barges carrying granite illegally », *Antara*, 1^{er} septembre 2008 ; « TNI AL Gagalkan Ekspor ke Singapura », *Antara*, 15 septembre 2008.

de sable ont migré chaque mois des Riau vers Singapour³⁰. Encore 16 000 tonnes faisaient le même voyage en 2008 malgré l'interdiction de ce commerce par Djakarta en 2007.

Régulièrement, dans la lignée des marchands d'autrefois, des immigrés clandestins quittent aussi parfois l'Indonésie pour Singapour ou la Malaisie. Dans ce dernier cas, il leur en coûtait 500 000 rupiah en 2007 pour embarquer sur une vedette à la nuit tombante, vers 17 heures. Ils se glissaient le long de Pulau Anak Karimun et joignaient Pulau Pisang au sud-est de la Malaisie. Là, ils étaient pris en charge sur une autre embarcation qui les conduisait dans un village à côté de Kukup. Beaucoup tentent leur chance en espérant pouvoir compter sur des appuis familiaux mais autant sont reconduits à la case départ. Environ trois fois par semaine, au port de Tanjung Pinang, débarquent en provenance de Johor en Malaisie les candidats malheureux à l'immigration. En 2008, ils étaient 35 000 TKI (*Tenaga Kerja Indonesia* – travailleurs indonésiens), dont 473 enfants, à retrouver plus rapidement que prévu leur patrie. Pour 2009, 24 000 était le chiffre avancé³¹.

Deux autres zones d'Asie du Sud-Est sont marquées par les mêmes problématiques.

La première qui vient à l'esprit englobe la mer des Sulu et les îles avoisinantes. Son histoire a été marquée par les raids et pillages en mer, avant, pendant et après la colonisation, particulièrement entre 1969 et 1974³². Tout comme entre les rives du détroit de Malacca, les liens avec le sud des Philippines sont aussi bien familiaux, culturels, professionnels que délictuels. Quel est le circuit des délinquants maritimes dans ce réseau : la ville de Zamboanga sur Mindanao équivaut-elle à Batam en tant que camp de base et étape décisive dans le cursus pirate ? L'île de Jolo correspond-elle à celle de Batam en

³⁰ *Global Witness, Shifting Sand: how Singapore's demand for Cambodian sand threatens ecosystems and undermines good governance*, Londres, Global Witness Ltd, 2010, p. 28-29.

³¹ « Ratusan Buruh Migran Berunjuk Rasa », *Liputan6.com*, 18 décembre 2008 ; *Riau Bulletin*, 5 janvier 2009, p. 1 ; *Riau Bulletin*, 18 septembre 2009, p. 1.

³² EKLOF Stefan, *Pirates in Paradise: A Modern History of Southeast Asia's Maritime Marauders*, Copenhagen, NIAS Press, 2006, p. 160 ; SATHER Clifford, *The Bajau Laut: adaptation, history, and a fate in maritime fishing Society of South-eastern Sabah*, Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1997, p. 319-320.

termes logistiques ? A moins qu'il ne faille mieux partir d'Indonésie et comparer les îles Riau non pas au sud des Philippines mais à la province de Kalimantan-est, à l'est de Bornéo. Divers éléments rappellent les détroits de Singapour et Berhala : des vestiges de sultanats comme marques d'anciens échanges à travers l'archipel, une grande province par endroit très faiblement peuplée, des marais et difficultés dans les transports donc dans les relations de voisinages, des villages isolés, des ressources naturelles et conflits territoriaux autour d'Ambalat dans le rôle des Natuna, un front pionnier, un détroit stratégique – celui de Makassar – et un pôle économique attractif : non plus Johor mais le Sabah oriental. Au même titre que la mer de Chine méridionale, cette zone est considérée par le ministère de la Défense indonésien comme l'un des six secteurs critiques à surveiller de près. Sur le plan criminel, comme dans le détroit de Malacca, on y retrouve de l'immigration clandestine, surtout vers Tawau ou à travers l'île de Sebatik, de la contrebande, des *pelabuhan tikus* (« ports-souris » ou ports informels, voire illégaux) et des suspicions terroristes au cœur de ce qui était la *Mantiqi III* (secteur 3) de la *Jemaah Islamiyah*. Le fait que Tarakan cherche à se donner des allures de Batam avec le même statut administratif, un site Internet bilingue et un slogan sans équivoque – « vers un nouveau Singapour » – tendrait à confirmer l'hypothèse.

Mêmes questions dans une seconde zone oubliée, sauf des forbans : l'archipel des Mergui en mer d'Andaman, entre la Birmanie et la Thaïlande. On y retrouve un chapelet d'îles, la plupart inhabitées. La plus importante et éponyme connut un âge d'or portuaire entre les XV^e et XVII^e siècles. Aventuriers, marchands et bandits venant de Chine, d'Inde et du golfe Persique ont fréquenté cet ancien pivot de l'Asie du Sud-Est. Hélas, au terme de conflits régionaux, Mergui a ensuite entamé une période de déclin après sa prise par les Birmans en 1760. Peu à peu, la zone est devenue une sorte de *no man's sea* hantée par les pirates et trafiquants. À présent, en Thaïlande, la ville-frontière de Ranong et son port qui fourmille d'activités diverses pourraient y jouer le même rôle que les îles indonésiennes des Riau en tant que base arrière pour les contrebandiers et les receleurs. À moins que ce rôle ne soit dévolu à Zadetkyi Kyun. Cette île birmane au sud de l'archipel, non loin de la frontière, héberge non seulement des hôtels mais aussi des

antennes. Celles-ci ne sont plus américaines comme le long des détroits malais mais chinois, dit-on, pour l'interception de signaux et communications. Dans ces îles idéales pour la plongée, les récifs coralliens doivent empêcher les lourds patrouilleurs de naviguer³³. Toutes ces caractéristiques géographiques, physiques ou humaines semblables aux Riau, invitent à l'enquête historique et sociologique.

Terrorisme de subsistance et en errance

Deux groupes ont suscité l'attention ces dernières années. Pourtant, leurs activités ne semblent pas reposer sur des fondements uniquement politiques et revendicatifs. Aussi, qu'en est-il précisément des attaques du GAM (*Gerakin Aceh Merdeka* – Mouvement pour l'indépendance d'Aceh) et d'*Abu Sayyaf*?

Au nord de Sumatra tout d'abord, depuis 1976, le GAM mène la lutte contre Djakarta en vue de la sécession de la province d'Aceh. En parallèle aux démarches diplomatiques, des navires et leur équipage ont été retenus et pris en otage non loin des côtes d'Aceh au tournant du millénaire. En ce qui concerne l'origine de ces attaques, les premiers soupçons se sont tournés vers le GAM par la voix du BMI. À terme, l'objectif aurait été d'obliger les navires croisant dans le détroit de Malacca à demander au préalable la permission au mouvement séparatiste de la province d'Aceh. Le Bureau maritime s'appuyait en particulier sur les déclarations d'un porte-parole du GAM qui brandissait la prise d'otages comme sanction possible³⁴. Deux ans plus tôt, un commandant local du GAM basé vers Cot Keueung avait considéré la prise des ports à l'embouchure du détroit de Malacca comme l'une des priorités du mouvement³⁵.

Il est évident qu'opérer un tel chantage à partir d'une éventuelle mainmise de la guérilla sur l'autoroute maritime du détroit de Malacca s'inscrit dans la lignée des actions terroristes classiques, opposant le fort au faible. Le GAM aurait profité de sa position stratégique à l'entrée du

³³ IVANOFF Jacques (ed.), *Moken: Sea-Gypsies of the Andaman Sea – Post-War chronicles*, Bangkok, White Lotus Co. Ltd., 1997, p. 31, p. 49, p. 51-52.

³⁴ « Hijacks, ransom demands rising in Malacca Straits », *The Business Times*, 23 octobre 2001.

³⁵ SHARI Michael, « A civil war in Aceh could destabilize not only Indonesia but the rest of the region », *The Business Week*, 20 décembre 1999.

détroit de Malacca pour perpétrer une action d'éclat susceptible de promouvoir sa cause sur la scène internationale. En parallèle à ces pressions sur le trafic, des barges et remorqueurs détournés auraient pu servir au trafic clandestin destiné au groupe séparatiste. En décembre 2002, quarante-six détonateurs ainsi que cinquante-cinq bâtons de *power gel*, utilisés généralement avec des explosifs, étaient saisis sur une barge par la police d'Aceh-est. Deux ans plus tard, il était question de navires transportant illégalement des armes depuis des éléments rebelles de l'armée thaïlandaise jusqu'au GAM. Ce sombre trafic confirmait ainsi la source thaïlandaise des armes légères sur l'île de Sumatra, pour les séparatistes autant que les pirates³⁶. Enfin, les activités de piraterie permettraient de financer les activités du mouvement. Un villageois d'un repaire au nord de Karimun, dans les Riau, affirmait avoir croisé des membres du GAM venus pirater à proximité de la jetée, juste en face du port de Singapour³⁷.

Cependant, il paraît délicat d'associer le GAM au terrorisme maritime *stricto sensu* (attaques en mer à des fins politiques). La direction installée à Stockholm a rapidement démenti ces allégations et s'est contenté de critiquer Djakarta, incapable à ses yeux d'assurer la sécurité le long du détroit de Malacca³⁸. Joon Num Mak, de l'Institut maritime malaisien, lui a donné raison : il n'était pas dans son intérêt de se lancer dans une telle campagne, aussi bien pour sa crédibilité que pour son image sur la scène diplomatique. Le mouvement de libération ne pouvait se lancer dans la piraterie sans risquer de se couper de la population et de se mettre à dos certains Acehais, d'autant plus que la première génération de réfugiés et ses réserves financières se trouvent en Malaisie. Or, si la menace avait dû se concrétiser, les patrouilles se seraient intensifiées dans le détroit, coupant les liens de communications du GAM avec ses bases arrière. Ces captures de navires avec leurs équipages n'auraient donc été le fait que de groupuscules indépendants, plus ou moins rattachés au GAM mais surtout avides de liquidités.

³⁶ « Asean must solve arms trafficking », *The Jakarta Post*, 19 mai 2001.

³⁷ Entretien à Pelambung, Karimun, le 6 juillet 2006.

³⁸ « GAM says it controls ship lane », *The Nation*, 4 septembre 2001.

Cependant, il en allait de l'intérêt de l'Indonésie de faire reposer sur le GAM les attaques au nord du détroit de Malacca. Toutes les occasions étaient bonnes pour excuser le laxisme local et diaboliser les rebelles aux yeux de la communauté internationale, particulièrement sensible à la sécurité des principales voies maritimes. Le BMI a peu à peu commencé à admettre qu'il pouvait s'agir davantage de gangs criminels copiant les méthodes des guérilleros plutôt que de rebelles séparatistes³⁹. Comme pour la piraterie et la contrebande, il s'agit à nouveau d'un problème inscrit dans le long terme : les Acehais mènent leurs propres affaires – et propres raids – depuis la création de leur sultanat aux alentours du XV^e siècle. Il n'est pas lié à des prises de décisions au sein de divers groupuscules. Il en est de même s'agissant d'*Abu Sayyaf* trop souvent et rapidement associé à la nébuleuse *Al Qaeda*. La vérité se trouve plus dans la réalité des Sulu que dans les grottes du Waziristan.

Si d'anciens sultanats de Bornéo ont su offrir de nouvelles infrastructures à leur population, les conduisant à abandonner leurs exactions, les peuples des Sulu poursuivent leurs activités illicites au mépris des frontières et des gouvernements. La guérilla et les violences au sud des Philippines n'ont pas contribué au changement de ces pratiques. Les otages ont simplement remplacé butins et esclaves. Certains spécialistes parlent de franchise *Abu Sayyaf*, parfois utilisée par des groupes de bandits afin de maquiller et redorer leurs agissements basement criminels. Des chercheurs analystes sud-est asiatiques ont confirmé que la plupart des rapports relatifs à ce groupe exagéraient les méfaits de ceux qui ne sont souvent que des adolescents post-pubères menés par une racaille aux centres d'intérêts souvent loin d'être religieux comme l'avaient montré la prise d'otages à Jolo en 2000. Ces crimes s'inscrivent davantage dans la lignée de raids maritimes menés depuis les Philippines contre des villes et

³⁹ BOEY David, « Pirates are grabbing crew for ransom », *The Straits Times*, 6 octobre 2004 ; ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery against Ships*, annual report, 1^{er} janvier 2004-31 décembre 2004, London, ICC-CCS, 7 février 2005, p. 16 ; VALENCIA Mark, « PSC Operations in the Malacca Strait: Legal and political Issues and Options », *The Indonesian Quarterly*, 33/4, 2005, p. 361.

villages côtiers dans l'État fédéré du Sabah, en Malaisie orientale, surtout dans les années 1980⁴⁰.

Au final, de détroits en archipels, des pratiques criminelles traversent imperturbablement le temps en Asie du Sud-Est ; seul notre regard change selon les feux de l'actualité. Toutefois, il peut en aller différemment dans certains cas, surtout dans les zones davantage ouvertes au vent de l'histoire ou particulièrement stratégiques. Si le pêcheur à la ligne utilise la même technique que ses ancêtres, pour les mêmes prises et sans éveiller l'attention, le pêcheur industriel vit avec son temps et use de tous les moyens mis à sa disposition. C'est aussi le cas pour les criminels : certains ont su quitter leurs villages, s'adapter aux nouvelles règles et trouver de puissants partenaires dans des contextes spécifiques.

Le temps du large : menaces régionales et conjoncturelles

Les menaces – piraterie, contrebande, terrorisme – peuvent occasionnellement et soudainement prendre une dimension autre qu'artisanale. Les criminels ne sont plus des crapules désœuvrées ou pusillanimes : ils obéissent à des exigences précises et non plus seulement alimentaires.

La piraterie instrumentalisée par les grandes puissances

Longtemps, depuis l'ère des indépendances, aucun cas significatif n'a été signalé en matière de piraterie, s'agissant par exemple de détournements de cargaisons et de bateaux fantômes (bateaux attaqués, repeints, rebaptisés et déroutés).

Puis vint la Chine et ses ambitions territoriales en mer de Chine du Sud réaffirmée dans les années 1990. Pékin n'a sans doute rien ordonné. Il n'empêche : les attaques se sont multipliées avec les ports de Chine du Sud comme destination finale ou base arrière. Les autorités ont laissé faire les groupes mafieux impliqués. Difficile de percer davantage le mystère de ces triades. Loin du mythe bâti par les médias, les mafias pirates n'auraient jamais été très nombreuses. Il est vrai que la logistique requise et la certitude du gain en retour ont pu

⁴⁰ Voir PERRET Daniel, « Notes sur la piraterie moderne en Méditerranée sud-est asiatique », *Archipel*, n°56, 1998, p. 121-144.

refroidir les ardeurs. En mai 2000, le capitaine Pottengal Mukundan du BMI estimait ainsi à cinq ou six le nombre de gangs répartis entre Hong Kong et Singapour, voire Bangkok, et dirigés par de grands hommes d'affaires à la tête de compagnies de navigation⁴¹. Les hommes en charge des détournements opéraient depuis des chambres d'hôtels suréquipées en matériel informatique et de communication ou parfois depuis des bateaux « mères ».

Après l'âge d'or de cette piraterie qui remonte à la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, la Chine s'est à son tour lancée dans la chasse aux pirates tout comme le Japon peu avant. À l'origine de ces bonnes intentions, Pékin ne pouvait plus user de la piraterie comme d'une stratégie indirecte en encourageant ou tolérant les détournements au large de ses côtes méridionales pour s'imposer aux abords des Spratleys. C'était l'heure pour la Chine de se faire populaire, de se racheter une conduite pour espérer intégrer l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cette adhésion se fit le 11 décembre 2001. Certes, au tournant du millénaire, le nombre de bateaux détournés a légèrement augmenté mais la nature des victimes avait entre-temps changé : en raison des mesures prises sur les navires de gros tonnages ainsi que le long des côtes chinoises, les pirates se sont rabattus sur les très vulnérables remorqueurs tirant leurs lourdes barges dans les dédales des détroits malais ; le prix de revente d'un tel navire pouvait s'élever à 25 millions de dollars, de quoi satisfaire quelques gangs, sans compter le prix de la cargaison embarquée sur les barges.

Dans ce cas là, les décisions prises à Pékin ont eu un impact sur la piraterie grand format. Il en va de même quand les États-Unis s'en mêlent, en particulier dans le cadre de leur guerre contre le terrorisme et de leurs relations compliquées avec la Chine. Washington s'est focalisé sur l'Asie du Sud-Est par où transitent ses troupes entre le Pacifique et le Moyen-Orient ainsi que les hydrocarbures chinois. L'approche américaine du terrain sud-est asiatique s'est faite en plusieurs temps. Après la campagne liée au terrorisme maritime, différentes mesures ont été envisagées pour lutter contre les pirates en surveillant très attentivement la zone, au grand regret des Chinois. Suite

⁴¹ ICC-IMB, *Special report: Organised Maritime Crime in the Far East*, London, ICC-CCS, 1991, p. 29.

à diverses initiatives liées à la sécurité maritime à l'échelle mondiale, les États-Unis ont tenté une sortie en solo en 2004. Par la voix de l'amiral Fargo, ils ont émis l'idée de patrouilles avec des *marines* embarqués sur des vedettes rapides et pouvant se livrer à des interpellations⁴². Aussitôt, branle-bas de combat dans les chancelleries de la région, surtout dans les pays à majorité musulmane, comme la Malaisie et l'Indonésie, et échaudés par l'expérience irakienne. Finalement, à défaut de venir patrouiller, les États-Unis ont resserré leur présence dans la région, que ce soit grâce à la base de Guam, grâce à la VII^e flotte du Pacifique en veille face à la menace pirate ou grâce aux accords de plus en plus nombreux passés avec des ports sud-est asiatiques pour les bâtiments en escale⁴³. En août 2005, l'ambassadeur américain à Kuala Lumpur Christopher J. LaFleur se mettait à disposition des États riverains du détroit. Soucieux de ne pas interférer dans leurs processus décisionnels, il se mit en retrait, prêt à intervenir dès que l'un ou l'autre des gouvernements le solliciterait⁴⁴.

Depuis, des coopérations sont en place, que ce soit aux Philippines ou en Indonésie, entre autres à travers l'*International Criminal Investigative Training Assistance Program* (ICITAP). Ce programme gère les dons de bateaux de patrouilles, les entraînements ainsi que les échanges d'informations. Des radars ont aussi été installés dans les détroits de Malacca et de Makassar. Toutes ces mesures ont contribué à effrayer les brigands des mers, voire certaines mafias comme celle de Mr Phang basée dans les îles Riau. Celui-ci a décidé d'adopter un profil bas et, depuis, le nombre d'attaques – plus particulièrement de détournements – a particulièrement baissé.

Ainsi les deux grandes puissances régionales ont-elles usées de la piraterie et de sa lutte comme d'un prétexte pour des manœuvres diplomatico-stratégiques ; derrière les pirates, ce sont les

⁴² KUPPUSWAMY C.S., *Straits of Malacca: security implications*, South Asia Analysis Group, Paper n°1033, 18 juin 2004.

⁴³ « The long reach of the Seventh Fleet », *The Taipei Times*, 8 mai 2006 ; HALLORAN Richard, « Guam to become the 'pivot point' for the US' Pacific Forces », *The Taipei Times*, 14 mai 2006 ; « US Navy to beef up presence in Asian waters », *Reuters*, 19 mai 2006.

⁴⁴ AZAM AHMAD Zuhri, « US to stay out of Straits issue », *The Star*, 4 août 2005.

approvisionnement chinois que Washington surveille. Dans ce cas, la destinée des mafias, à la différence des malfrats des mangroves, se trouve directement connectée aux ambitions ainsi qu'au grand jeu des puissances voisines. De la même façon, des migrants se trouvent poussés à la mer par la force des choses et non de l'histoire. Les périls sont alors d'une tout autre ampleur.

Immigration massive et boat people, ultime recours des sans États fixes

Les attaques contre les *boat people* vietnamiens fuyant le régime communiste, à partir de 1978, dans le golfe de Thaïlande, viennent aussitôt à l'esprit dès qu'il s'agit de drame migratoire en mer. Les difficultés économiques rencontrées par les pêcheurs thaïlandais ont conduit ces derniers à s'adonner sans complexe à cette pratique, d'autant plus que leurs sentiments *a priori* hostiles à l'égard des nouveaux arrivants vietnamiens ne les rendaient guère scrupuleux. À la fin des années 1980, des gangs organisés et capables de s'en prendre à de plus gros navires se sont constitués⁴⁵. Plus généralement les pillages et exactions furent menés à l'encontre de réfugiés particulièrement vulnérables sur leurs embarcations de fortune. Les pirates se sont révélés très opportunistes, souvent légèrement armés à la différence des quelques homologues professionnels. Pour cette raison, les très faibles fuyards représentaient pour eux autant de proies potentielles car faciles. Patrice Franceschi a rapporté l'exemple d'une embarcation attaquée vingt-et-une fois avant d'atteindre le camp de Pulau Bidong, en Malaisie, vers 1979. Difficilement, des initiatives associatives ont vu le jour : le navire hôpital *Ile de Lumière*, avec entre autres à son bord le même Patrice Franceschi ainsi que Bernard Kouchner, a croisé entre le golfe de Thaïlande et les Riaux au secours des réfugiés vietnamiens à la fin des années soixante-dix. Beaucoup d'errants des mers ont été recueillis sur des îles qui abriteront plus tard des pirates. C'est le cas à Keramut dans les Anambas ou au sud de Batam, au nord de Lingga⁴⁶.

⁴⁵ MENEFEE Samuel Pyeatt, « Special Report: Trends in Maritime Violence », *Jane's Information Group*, 1996, p. 80.

⁴⁶ FRANCESCHI Patrice, *L'exode vietnamien : les réfugiés de Pulau Bidong*, Paris, Arthaud, 1979, p. 108-111 sur la piraterie et les chapitres 10 et 11 sur le bateau *Ile de Lumière*.

À partir de 1988, la politique des pays hôtes à l'égard des réfugiés assez heureux pour accoster sur un rivage étranger s'est faite plus ambiguë. Sélectionnés en Thaïlande, triés et internés à Hong Kong où ils ont été considérés comme des illégaux en puissance, les *boat people* ont parfois été refoulés en haute mer où plus aucune aide ne leur a été apportée. Il faut dire que sur la scène politique, cette pratique cruelle faisait depuis le début le jeu des deux grands rivaux chinois et américains, en nuisant considérablement à l'image du Vietnam. Progressivement, la liberté d'action des pirates a néanmoins indigné l'opinion publique internationale. En 1992, dix ans après les premières interventions des ONG et les premières dispositions des Nations unies, une force spéciale a été mise en place avec à sa disposition huit navires de guerre et quelques avions.

Aujourd'hui, le sort des réfugiés Rohingya alertent les organisations non gouvernementales⁴⁷. Cette minorité musulmane de Birmanie, coincée le long de la frontière avec le Bangladesh, fuit un régime qui l'opprime. Hélas, les ports d'accueil ne sont pas légion. La Thaïlande a même été accusée de refouler ces nouveaux boat people à la mer. De plus, à cause des situations particulières dans leurs pays respectifs, Tamouls et Afghans croisent en Asie du Sud-Est avant de filer vers l'Australie. Cette dernière s'en inquiète grandement et multiplie les coopérations avec ses voisins indonésiens et même singapouriens. Mais bien sûr, une autre menace directement liée au 11 septembre 2001 et ses conséquences plane sur la région.

Les grands groupes terroristes prennent la mer

L'Asie du Sud-Est a rapidement été qualifiée de « second front » de la guerre américaine contre le terrorisme islamiste. Des connexions ont tenté d'être mises en lumière entre *Al Qaeda* et différents groupes : MILF (*Moro Islamic Liberation Front* ou Front islamique de libération moro) et *Abu Sayyaf Group* aux Philippines, *Jemaah Islamiyah* (JI) en Indonésie, PULO (*Pattani United Liberalisation Organization* ou Organisation unie pour la libération du Pattani) en Thaïlande et KMM (*Kumpulan Militan Malaysia* ou Groupe de militants indonésiens) en Malaisie. Le projet de cette terrifiante association aurait été la mise

⁴⁷ « Rohingya chased out of waters », *The Straits Times*, 15 mars 2010.

en place d'un califat englobant toutes les populations musulmanes de la région. Il est un fait que le MILF et la JI ont acquis une dimension supérieure au lendemain du 11 septembre comme l'illustre de sanglants attentats perpétrés à terre, par exemple à Bali en 2002 et 2005. Le changement de régime en Indonésie en 1998 a également favorisé le retour d'anciens exilés radicaux ainsi que l'expression d'un Islam plus fondamentaliste.

Qu'en a-t-il été en mer ? Dans la lignée des *Sea Tigers* du LTTE (*Liberation Tigers of Tamil Eelam* ou Tigres libérateurs de l'*Eelam* tamoul)⁴⁸, des groupes terroristes ont eu recours au vecteur maritime en 2000 contre l'*USS Cole* (DDG 67), en 2002 contre le *Limburg* ainsi qu'en 2004 aux Philippines contre le *Super ferry 14* (plus de cents morts) et contre des terminaux pétroliers en Irak⁴⁹. Des articles ont également été publiés sur l'hypothétique marine d'*Al Qaeda*⁵⁰. Il n'en fallait pas plus : l'idée d'une connexion entre pirates et terroristes a germé dans les esprits malins d'experts singapouriens. Peut-être était-ce une façon de légitimer des patrouilles étrangères – américaines – dans le secteur ? Toujours est-il que la question de la piraterie était ainsi détournée et le brigand des mers pris en otage par une polémique qui lui était étrangère. Il n'est en effet pas dans son intérêt de collaborer avec des terroristes : toute attaque serait suivie de patrouilles et mesures de représailles qui nuiraient à l'activité des pirates. Ceux-ci ne sont d'ailleurs pas systématiquement musulmans : en Indonésie, ils peuvent être d'origine chrétienne, Flores ou Batak.

Malgré tout, et même si un rapport issu d'un centre de la marine singapourienne lança au printemps 2010 une alerte guère fondée, des scénarios sont plausibles. En plus de projets d'attaques en mer

⁴⁸ GUNARATNA Rohan, « Sea Tiger success threatens the spread of copycat tactics », *Jane's Intelligence review*, 13/3, mars 2001, p. 12-16 ; DAVIES R., « Sea Tigers, stealth technology and the North Korean connection », *Jane's Intelligence Review*, 13/3, mars 2001, p. 2-3 ; RAMAN B., *Action against LTTE's Gun-Running*, South Asia Analysis Group, Paper n°2138 ; *International Terrorism Monitor*, Paper n°190, 16 février 2007.

⁴⁹ DALY John, « Terrorism and Piracy: the Dual Threat to Maritime Shipping », 4/16, *Terrorism Monitor*, 11 août 2008, p. 4-7.

⁵⁰ Voir par exemple de BORCHGRAVE Arnaud, « Al-Qaida's navy ? », *UPI*, 10 août 2009.

déjoués au début des années 2000, des publications disponibles dans toutes les bonnes librairies des Riau rappelaient à loisir qu'un attentat terroriste en mer valait mieux que dix menés à terre ; selon la même source, il était préférable d'agir en matinée ou en soirée plutôt que dans la journée⁵¹. Les pirates ont fait la preuve qu'il était possible de prendre facilement le contrôle de tankers. Les terroristes pourraient prendre note ; ils sauraient ensuite s'entraîner pour suivre l'exemple. À ce stade, les connexions avec des groupes plus lointains et expérimentés peuvent s'avérer cruciales. On est loin de la rapine maritime. Mais jusqu'à présent, aucun élément n'est venu étayer cette crainte. L'échouage volontaire au milieu d'un détroit ou la transformation en bombe flottante d'un tanker semblent de moins en moins réalisables. En revanche, il est possible que des activités d'extorsion ou de contrebande à des fins terroristes – financement, acheminement – s'opèrent par voie maritime. La mondialisation du *jihad* ou la mutualisation des moyens terroristes pourraient avoir des répercussions en mer. Mais à la différence des mafias pirates et des *boat people* qui ont subi les contrecoups de décisions politiques ou diplomatiques, il ne s'agit encore que de supputations.

Au terme de cet état des lieux, il apparaît clairement une différence entre d'une part les délits côtiers, qui ont aussi peu d'impacts régionaux que de dépendances vis-à-vis de l'actualité internationale, d'autre part les crimes directement liés aux décisions politiques. Des réactions adaptées doivent donc être trouvées.

Des réponses variées selon la nature des crimes

Face à ces défis structurels et conjoncturels, différents types d'initiatives ont été prises. Pour les délits et migrations ou contrebandes traditionnelles, des réactions nationales et à terre semblent recommandées ; elles peuvent être accompagnées d'actions bi ou trilatérales dans l'environnement proche. Au large et face aux menaces plus ponctuelles, la coopération régionale est activée, en attendant de faire définitivement ses preuves. Il faut dire que dans ce

⁵¹ BIN ABDURRAHIM AL HUDRI Ibrahim, *Hukum Jihad, Le droit du Jihad*, Solo (Indonésia), Pustaka At-Tibyan, 2000, p. 99 et p. 104.

cas, les intérêts nationaux et mondiaux, sécuritaires et économiques, se culbutent et s'entrechoquent.

Initiatives côtières et locales : décentralisation et travail de terrain

Longtemps rien n'a été fait en mer, abandonnée aux esprits, aux Bugis, aux *Orang laut* de Birmanie, des Philippines ou d'Indonésie. Même avec la création de l'Asean en 1967, rien ne vint. Ensuite, sous la pression du BMI et des armateurs au début des années 1990 puis des Etats-Unis en 2004, il a fallu réagir. Des patrouilles trilatérales entre Malaisie, Indonésie et Singapour ont été mises en place en 1992 puis en 2004. A cette date, plutôt que de voir des *marines* dans leurs eaux territoriales, Malaisie, Indonésie et Singapour – Malsindo – suggèrent la mise en place de patrouilles trilatérales avec dix-sept bâtiments, sur un rythme continu et non plus simplement quadriennal comme jusqu'alors. L'objectif initial consiste à ce que chaque pays de la région puisse mettre à disposition sept navires et cent marins⁵². « Nous sommes arrivés à la conclusion que le détroit de Malacca devait être nettoyé des pirates » déclare le général indonésien Sutarto⁵³. La Malaisie saisit cette occasion pour lancer un pavé dans le détroit. Kuala Lumpur note que si les patrouilles conjointes sont inconcevables en mer, il en va différemment dans les airs. Enthousiaste, chaque pays s'engage à fournir deux avions, chacun se livrant tour à tour à des patrouilles – nom de code *Eyes in the Sky* (Des yeux dans le ciel) – avec à son bord un représentant de chaque État. L'idée est de voler jusqu'à trois miles nautiques des côtes

⁵² XAVIER Nathaniel, « US presence will attract terrorists », *The Star*, 28 juin 2004 ; URQUHART Donald, « Call for urgent Indon action to curb piracy », *The Shipping Times*, 29 juin 2004 ; ICC-CCS, « Maritime security: separating fact from hype », IMB, 30 juin 2004 ; « Terrorism risk at sea overblown: expert says », *The Business Times*, 30 juin 2004 ; « Tripartite task force to boost Straits security », *The Shipping Times*, 30 juin 2004 ; MEGAN M.K., « Najib: Free rides in straits must end », *The New Straits Times*, 30 juin 2004 ; « Not all acts of piracy linked to terrorism », *The New Straits Times*, 9 octobre 2004, p. 12 ; « Malaysia open to joint patrols in Malacca Straits to curb terror », *The Vietnam News*, 13 octobre 2004, p. 7.

⁵³ « Indonesia, Singapore reaffirm commitment to protect Straits of Malacca », *The Star*, 27 juin 2006.

nationales⁵⁴. C'est l'heure des grandes ambitions. En 2006 est créé le MSP *Intelligence Exchange Group* (IEG – Groupe d'échange de renseignements) afin de partager les bases de données⁵⁵.

Qu'en est-il des bilans chiffrés ? Onze attaques sont rapportées en 2006, contre trente-huit en 2004. « Ce que nous faisons est approprié et a un impact, même s'il existe encore des questions de droit à éclaircir » résumait le chef d'état-major singapourien Yat Chung⁵⁶. Dans cet esprit et afin d'approfondir la coopération naissante, les trois protagonistes signent deux documents lors d'une réunion tenue à Batam en avril 2006. L'objectif final est double : d'une part, offrir une structure pour accueillir tout État soucieux de sécuriser le détroit de Malacca ; d'autre part, réunir dans une seule structure les patrouilles navales rebaptisées *Malacca Straits Sea Patrols* (MSSP – Patrouilles maritimes du détroit de Malacca) et les patrouilles aériennes⁵⁷. Régulièrement, des réunions regroupent les officiers des différents pays ; ensemble, ils décident d'un secteur et d'une date pour mener des opérations de surveillance.

Si ces mesures satisfont les états-majors et ministères, elles ne sont pas suffisantes. Concrètement, sur le terrain, il est difficile de remplir les objectifs et de supporter le rythme des patrouilles. Pour lutter en profondeur, il faut mettre pied à terre. En Indonésie par exemple, après l'*Orde Baru* (Ordre nouveau, 1966-1998) du général Suharto, la décentralisation se met en place à partir de 1999. Une nouvelle province

⁵⁴ « Four-nation anti-piracy patrols in the Straits of Malacca », *The Star*, 8 septembre 2005 ; OSMAN Salim, « 'Eyes in the sky' patrols over strait to start next week », *The Straits Times*, 9 septembre 2005 ; AZAM Zuhri Ahmad, « Joint patrols to keep busy straits safe », *The Star*, 14 septembre 2006.

⁵⁵ Ministry of Defense of Singapore, « Inaugural Malacca Strait Patrols Information Sharing Exercise », *News release*, Singapore MINDEF, 28 mars 2008.

⁵⁶ « Malaysia claims pirates now scarce due to joint sea patrols in Malacca Strait », *AP*, 24 avril 2006.

⁵⁷ « Malacca Strait security cooperation enhanced », Vietnam News Agency, 20/4/2006 ; « Local nations to patrol Malacca Strait », United Press International, 24 avril 2006 ; SCOTT Richard, « Littoral states move closer for Strait of Malacca security », *Jane's Navy International*, 25 avril 2006 :

http://www.janes.com/security/international_security/news/jni/jni060425_1_n.shtml.

– celle des îles Riau – est créée en 2002 sur l'épicentre de la piraterie et de la contrebande régionale. Des ghettos côtiers et zones de non-droit littorales sont reconnectés aux pôles économiques de la région. Dans cette lignée, des zones franches sont officiellement ouvertes en avril 2009 aux abords des derniers repaires de contrebandiers et de pirates. Est-ce suffisant ? Il a été dit que le pirate est un filou, patient et furtif. Déjà, on l'a signalé plus à l'est, dans les îles Natuna, un nouveau front pionnier auquel le gouvernement doit à présent s'attaquer. Le défrichage policier est de longue haleine sous l'équateur. Face aux plus grosses cibles, la démarche n'est guère plus aisée.

Initiatives au large et régionales : centralisation et coordination

Impossible – ou difficile – durant la Guerre froide, des formes de coopération se sont mises en place à mesure que les défis du Nouvel ordre mondial sont apparus. La première agence en place fut le Bureau maritime international, une des unités du *Commercial Crimes Service* (CCS – Service des crimes commerciaux) qui est lui-même une division de l'*International Chamber of Commerce* (ICC – Chambre de commerce internationale) en charge des crimes commerciaux. C'est le BMI qui est en charge de la piraterie maritime et ce sont ses statistiques qui font aujourd'hui référence. Fondé en 1981, cet organisme a rapidement reçu le soutien de l'OMI (Organisation maritime internationale), annexe maritime de l'ONU, à travers la résolution A 504 (12) du 20 novembre 1981. Ce texte invitait tous les gouvernements et tous les organismes concernés à collaborer avec le BMI.

S'agissant de l'Asie du Sud-Est, l'innovation majeure, proposée conjointement par le BMI, l'OMI et Inmarsat (*International Maritime Satellite Organization*), est la mise en place du Centre régional de la piraterie (CRP). Inauguré le 1^{er} octobre 1992, il est basé à Kuala Lumpur. Les locaux ne sont pas immenses et son existence fut rapidement remise en cause⁵⁸. Pour financer ses activités, le Centre s'en remet aux contributions volontaires des transporteurs maritimes ou des compagnies d'assurance et à l'aide de l'*International Transport Workers Federation* (Fédération internationale des employés des transports). S'il

⁵⁸ ELLEN Éric, « La menace de la piraterie exige une action internationale », *Le Journal de la marine marchande*, 6 octobre 1995, p. 2452.

ne peut lui offrir une totale indépendance d'action, ce soutien lui permet d'assurer la gratuité de ses services à tous les bateaux. En écho, un membre du cabinet du ministre de la Défense française qualifiait le BMI et son antenne régionale de « juge et partie », ce qui pouvait nuire sinon à son efficacité, du moins à sa crédibilité.

La diffusion d'informations incarne la raison d'être du centre. Plutôt que de promouvoir l'armement automatique des marins, BMI et CRP prônent la déclaration systématique en cas d'attaque. De même, l'entraînement, la prévention et la diffusion des mesures de sécurité leur paraissent préférables⁵⁹. Le directeur du centre en Malaisie, Noel Choong, espérait surtout pouvoir systématiser le partage des données sur la piraterie avec les agences spécialisées dans les pays concernés. Finalement, son travail d'alerte et de lobbying se sera révélé décisif pour mobiliser la communauté internationale.

Puis il a fallu prendre le relais. Cette fois-ci, ce sont les agissements chinois qui ont provoqué la réaction des États emmenés par le Japon. Tokyo pouvait légitimement affirmer sa volonté de lutter contre la piraterie, en s'appuyant sur ses initiatives passées, *via* sa tête de pont institutionnelle et liée à la *Sasakawa Foundation* : la *Nippon Foundation*. D'après les chiffres du ministère japonais des Transports, près de 100 des 141 attaques ayant frappé des navires japonais avaient eu lieu en Asie du Sud-Est durant les années quatre-vingt-dix. En 2001, 2002 et 2003, dix, seize et douze navires enregistrés au Japon, possédés par des compagnies japonaises ou pilotés par des équipages nippons, avaient été victimes d'attaques pirates⁶⁰. Pour souligner la dépendance du Japon vis-à-vis de ce détroit, une étude du vice-amiral Kazumine Akimoto expliquait que dérouter les pétroliers vers une route plus sûre, *via* les détroits de Lombok et de Makassar à l'ouest des Philippines par exemple, augmenterait la durée du trajet de trois jours, nécessiterait quinze pétroliers supplémentaires et coûterait environ 88 millions de

⁵⁹ « Piracy in SEA leads to demands for new mechanisms », *International Enforcement Law Reporter*, 8/8, août 1992, p. 326.

⁶⁰ ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery against Ships*, annual report, 1^{er} janvier 2004-31 décembre 2004, London, ICC-CCS, 7 février 2005, p. 4 ; *Ministry of Foreign Affairs of Japan, Diplomacy bluebook*, 2003, p. 176.

dollars, contre 200 millions en cas de blocage de la mer de Chine méridionale et 1,2 milliards si l'archipel indonésien devenait infranchissable. De façon générale, selon un amiral singapourien, passer par les détroits de la Sonde ou de Lombok et Makassar rallongerait le trajet de 1 000 miles nautiques, soit trois jours de trajet pour une vitesse de quinze nœuds⁶¹.

C'est sans doute la raison pour laquelle Tokyo s'est livré à une « nipponisation » de la piraterie, en insistant sur les victimes parmi les équipages. Dès 1996-1997, des idées radicales comme la mise en place de forces de maintien de la paix océaniques se sont jointes aux plus classiques exercices bilatéraux. Chose rare, trois Premiers ministres consécutifs – Obuchi, Mori, Koizumi – se sont investis dans la lutte antipirate. En préparation à la conférence de Tokyo contre la piraterie, ce fut tout d'abord Keizo Obuchi qui proposa de concentrer les efforts des participants autour de trois objectifs : l'établissement d'un corps régional de garde-côtes, le renforcement de l'aide aux compagnies maritimes et le développement d'une coordination régionale pour répondre aux attaques.

Seize États se sont réunis à Tokyo le 11 novembre 2004, bouclant la boucle après quatre années de négociations pour faciliter, entre autres, l'échange d'informations. À cette date et sur la lancée de l'initiative japonaise formulée plus en détails par le Premier ministre Koizumi, il a été décidée la mise en place d'un nouveau centre antipirate à Singapour, avec le soutien des premiers États à avoir ratifié le texte, à savoir la Birmanie, le Cambodge, le Japon, le Laos, les Philippines et la Thaïlande en plus de la cité-État. Ce Centre de partage d'informations (ISC – *Information Sharing Centre*) s'inscrivait dans le cadre de l'accord de coopération régionale pour combattre la piraterie et le banditisme maritime (*Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia* – ReCAAP).

⁶¹ KWEK Siew Jin (Retired Admiral), *Sea Robberies in the Singapore Straits – the RSN Experience*, Newport (USA), International Seapower Symposium, novembre 1995, p. 5 ; RIMMER Peter J., « Les détroits de Malacca et de Singapour - États côtiers et utilisateurs », *Études internationales*, 34/2, juin 2003, p. 233 et p. 243 ; KAZUMINE Akimoto (Admiral), *How the Japanese and global economy would be impacted by potential disruption of oil tankers transport in the Malacca Strait*, Starkville, Mississippi State University, 8 mars 2006, p. 8.

Pour la première fois, les gouvernements de la région institutionnalisèrent leur coopération antipirate⁶². Le centre ouvrit fin 2006. Depuis, une quinzaine de personnes assurent un fonctionnement continu. Le Centre se livre à de la mise en réseau entre les différents acteurs du monde maritime ainsi qu'à de l'analyse de données tout en faisant preuve d'une grande réactivité. Il compile des statistiques et apporte son expertise. Son financement est assuré par les États membres. Le Japon fit un don de 350 000 dollars et délégua six experts sur place – douze navires japonais avaient été attaqués les deux dernières années⁶³.

Malgré tout, des responsables militaires étrangers restaient sceptiques en face de cet acteur supplémentaire. L'antenne régionale du BMI ne pouvait pas rester coite. Elle dénonça le manque d'indépendance de cet organe par nature gouvernemental ainsi que le manque d'efficacité d'une institution contre la piraterie ne comptant dans ses rangs ni la Malaisie, ni l'Indonésie. À ses yeux, une telle initiative multipliait les centres d'informations alors qu'il aurait été plus sage de se concentrer autour des structures en place à Kuala Lumpur. Il n'empêche, peu à peu le ReCAAP a symbolisé la dernière étape accompagnant la prise de conscience croissante des gouvernements, enfin décidés à agir efficacement. Il incarnait le retour de l'État dans le combat antipirate.

La troisième étape s'inscrit dans la lignée du 11 septembre 2001 et de la menace terroriste. Les États sud-est asiatiques à vocation maritime ont pris conscience du besoin de communiquer *via* des interlocuteurs uniques dans chaque pays susceptibles de jouer l'interface avec le public. L'Indonésie dispose du *Bakorkamla*. Après de longs débats conclus par la loi 663 du 15 février 2005, la Malaisie

⁶² « Malaysia the ideal host for info centre », *The Star*, 12 novembre 2003 ; « Asian nations band to fight piracy », *The Straits Times*, 13 novembre 2004 ; « Pact to start anti-piracy », *The Star*, 30 avril 2005 ; « India ratifies deal in fight piracy at sea in Asia », *The Daily Star*, 8 janvier 2006 ; YEO Cheow Tong, *Speech at ReCAAP Information Network System Signing Ceremony*, Singapore, Oriental Hotel, 20/4/2006 ; Ministry of transport of Singapore, *Factsheet on the ReCAAP*, Singapore, ReCAAP, 20 avril 2006, p. 7.

⁶³ URQUHART Donald, « Japan Coast Guard to set up anti-piracy team », *The Business Times*, 30 mai 2006.

s'est équipée en novembre 2005 de la *Malaysian Maritime Enforcement Agency* (MMEA – Agence malaisienne pour le maintien de l'ordre en mer), l'équivalent d'une force de garde-côtes rattachée aux services du Premier ministre et non à l'armée. Elle coordonne les actions de la police maritime, des services des pêches, de l'immigration, de la mer et des douanes. En complément, pour alimenter et susciter la réflexion, le MIMA (*Maritime Institute of Malaysia*) a ouvert en avril 2007 le Centre pour le détroit de Malacca (CSOM – *Centre for the Strait of Malacca*). De son côté, cette même année, Singapour a innové en inaugurant le *Changi Command and Control Centre* (C2C – Centre de contrôle et de commandement de Changi). Cet outil inédit en matière de renseignement collecte les informations de la marine, de la police des garde-côtes (PCG – *Police Coast Guard*) et des autorités portuaires (MPA – *Maritime and Port Authority*). L'objectif affiché au gré des séminaires et de la campagne de lancement était d'améliorer le recueil de données ainsi que la vitesse de communication à l'échelle non seulement nationale mais aussi régionale. Plus précisément, cette structure intègre l'*Information Fusion Centre* (IFC) inauguré en avril 2009 et responsable du partage de l'information parmi les marines de la région. Neuf officiers étrangers, dont un Français très actif, sont en poste à l'IFC. Leur mission consiste à épauler la marine.

Hélas, la Malaisie et l'Indonésie ne sont membres ni de ReCAAP, ni de l'IFC, ce qui illustrent les contingences et limites diplomatiques de telles initiatives : nées de la pression des événements internationaux – fin de la Guerre froide, stratégie indirecte des Chinois à travers les bateaux fantômes, 11 septembre et guerre contre le terrorisme – ces organisations sont également victimes du grand jeu géostratégique qui les dépasse. Comme les pirates, réfugiés ou terroristes, elles deviennent des pions au cœur des luttes d'influence.

Conclusion : au sud-est du Sud-Est...

Il apparaît que les menaces pirates, terroristes ou liées aux flux illégaux sont loin d'être homogènes. Les évolutions depuis 1945 ainsi que leur place dans le débat stratégique varient considérablement selon qu'il s'agit, d'un point de vue transversal, de défis côtiers et davantage délictuels ou hauturiers et criminels. Ces derniers – et corollairement les

réactions initiées pour les combattre – sont intrinsèquement liés aux événements qui ébranlent la planète, *a fortiori* la région. Quant aux premiers, ils ne changent guère ; seuls les pirates se déplacent ainsi que les feux de l'actualité. Les crises économiques peuvent constituer des facteurs aggravants mais la menace reste prégnante.

Dans les deux cas, la solution est en amont : soit à l'origine même des événements qui déclenchent les vagues terroristes ou migratoires, soit à terre quand aucune perspective intéressante ne s'offre aux fils et petits-fils de bandits et contrebandiers. Dans les deux cas, pour tenter d'anticiper et de prévenir, il convient de veiller aux districts ruraux et littoraux. Reconnecter les zones grises et éloignées : tel est le prochain défi social et sécuritaire. Quant au risque de collusions entre petits et grands criminels, qu'il s'agisse des pirates mais aussi des terroristes, il paraît peu probable. À croire que même à l'échelle criminelle, la sacro-sainte règle de non-interférence chère à l'Asean soit de mise. L'inquiétude viendrait d'ailleurs, à savoir de l'est. Les derniers débats en cours dans la région tendent à revoir le découpage classique entre Asie du Sud-Est continentale ou péninsulaire, autour de l'Indochine, et maritime ou insulaire autour de l'archipel nusantarien. Il semblerait plus à propos de souligner à présent le décalage entre l'ouest – développé et dynamique – et l'est, plus en retrait. C'est une des préoccupations de Djakarta à cause des méfaits et contrebandes à Sulawesi – pour la faune et la flore – dans les Moluques – s'agissant des armes légères – et en Papouasie occidentale – possible plaque tournante de l'immigration clandestine, sans compter la déforestation en cours. C'est aussi un souci à l'échelle régionale : il sera sans doute à l'agenda des prochaines rencontres de l'Asean dont l'Indonésie est l'hôte en 2011.



Carte. Provinces indonésiennes des Riau et des îles Riau

Source : *S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS)*

La question environnementale en Asie du Sud-Est : l'évolution des enjeux sécuritaires régionaux et le rôle de la Chine

Magali DUPETIT
*Sciences Po Paris/
Institut de recherche stratégique de l'École militaire*

L'objectif de ce papier est de fournir les outils pour un éclaircissement de la question sécuritaire environnementale en Asie du Sud-Est (ASE) et de combler ainsi un manque dans la littérature française sur le sujet. L'enjeu environnemental est en effet devenu un élément essentiel des études stratégiques contemporaines et participe à la réflexion sur l'évolution du concept de sécurité¹.

De tous temps, l'ASE a dû faire face à de nombreux phénomènes environnementaux et climatiques aux effets dévastateurs, ce qui a influencé les modes de penser, les techniques agricoles et certains choix de développement². De plus, les affrontements qui se sont déroulés dans la région pendant la Guerre froide ont eu des

¹ Quelques références clés : « Risques environnementaux : sommes-nous prêts ? », *Les Cahiers de la sécurité*, n°3, 1^{er} mars 2008 ; « Environnement, changement climatique et sécurité », *Les Cahiers de la sécurité*, n°63, 10 décembre 2006 ; « L'environnement un enjeu stratégique des relations internationales ? », *Revue internationale et stratégique*, n°60, 2005/04 ; DUFALT Evelyne, « Revoir le lien entre dégradation environnementale et conflit : l'insécurité environnementale comme instrument de mobilisation », *Cultures et Conflits*, n°54, 2004, p. 105-131 ; SMOUTS Marie-Claude, « Risque planétaire et sécurité environnementale », *Esprit*, n°4, mai 2001, p. 133-141.

² DUPONT Alan, *The environment and security in Pacific Asia*, Oxford University Press, 1998.

conséquences en termes de santé et de dégradation de la biodiversité, comme l'illustre le cas de l'agent Orange au Vietnam (herbicide employé comme arme chimique par les militaires américains pendant la guerre du Vietnam)³. Dans la période contemporaine, l'environnement s'est imposé à l'agenda international à la fin des années 1960 et il fait, depuis, l'objet d'une intense activité de coopération internationale. En ASE, le thème « vert » a été traité au niveau multilatéral dès la fin des années 1970, principalement au sein de l'Asean ainsi que par des instances de coopération subrégionales comme le Comité du Mékong. Au niveau national, la prise en compte des questions environnementales est plus récente comme l'exposera le développement de cet article. L'ASE n'échappe donc pas à la règle et l'état de sa situation écologique aujourd'hui permet d'établir un lien direct entre environnement et sécurité.

En outre, étudier les questions stratégiques en ASE ne peut plus se faire sans prendre en compte le rôle de la Chine : économiquement indispensables l'un à l'autre, Pékin et les Etats d'ASE ont développé une relation économique très poussée. La montée en puissance chinoise, qui a d'abord inquiété, s'est avérée dès la fin des années 1990 être une opportunité pour la région. Celle-ci a fait le choix d'intégrer la République Populaire de Chine (RPC) dans sa stratégie de développement régional, de même, la Chine a mené une politique de séduction et d'investissements envers l'ASE. Cependant, même si la coopération économique prédomine entre les deux acteurs, les craintes perdurent dans la région face à la croissance de l'appareil militaire de la RPC et toute idée de « menace chinoise » n'a pas disparu. En effet, à l'échelle mondiale, la RPC est de plus en plus perçue comme un risque de déstabilisation majeur pour l'écologie et un facteur aggravant du réchauffement climatique. Deuxième pollueur mondial après les États-Unis, Pékin s'est lancé depuis quelques années dans une stratégie environnementale visant à

³ JOURNOUD Pierre, « Les ravages de l'agent Orange », *Les Collections de l'Histoire*, n°23, 2008/04, http://www.histoire.presse.fr/content/2_recherche-index/article?id=6000.

contredire cette image⁴ et s'appuyant sur les décisions prises dans le cadre des 11^e et 12^e plans quinquennaux. Sur le plan intérieur, les lois et programmes nationaux sur l'environnement se multiplient et les événements « vitrines » tels les JO de 2008 ou plus récemment l'Exposition universelle de Shanghai (qui s'est achevée en octobre 2010) portent nettement « l'étiquette verte ». Sur le plan international, Pékin participe à toutes les instances multilatérales sur le climat ou l'environnement et tend de plus en plus à infléchir ses positions les plus fermes depuis le sommet de Cancun (vers l'acceptation d'un contrôle international sur les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, par exemple)⁵. Dès lors, inclure le facteur chinois dans cette étude sur le traitement des questions environnementales en ASE apparaît prioritaire.

Nous dresserons d'abord un état des lieux de la situation dans la région afin de cerner les principales difficultés environnementales, leurs causes et leurs conséquences, tout en s'interrogeant sur le caractère sécuritaire de ces problématiques et l'impact écologique de la Chine sur cette situation générale. Puis, nous étudierons les différentes réponses des gouvernements d'ASE face à ces défis environnementaux à travers les cas de l'eau et du changement climatique. Deux éléments guideront cet exposé : le positionnement de Pékin face à ces enjeux et la dominance d'une perception sécuritaire nationale des questions écologiques. Enfin, nous aborderons l'approche régionale de l'Asean (*Association of South East Asian Nations*) à partir de deux idées directrices : les modalités d'intégration de l'environnement dans le processus de coopération régional et l'évolution des perceptions à son égard. L'exemple des catastrophes naturelles permettra d'analyser la prise en compte du

⁴ Voir notamment YU Hongyuan, *Global warming and China's environmental diplomacy*, New York, Nova Science Publishers, 2008 ; CHEN Chang Chin, « Beijing environmental diplomacy », *Issues and Studies, Institute of International Relations*, vol. 33, n°10, 1997, p. 68-89 et VERMANDER Benoît, « La Chine face à la crise écologique », *Études*, tome 404, 2006/3, p. 309-316.

⁵ Au sommet de Durban de fin novembre 2011, la Chine, qui encourage une solution pour la période post-Kyoto, a accepté la feuille de route pour un accord en 2015 qui englobe tous les pays et a également esquissé l'éventualité d'accepter un accord contraignant.

caractère transnational de ces problématiques et les circonstances de l'insertion chinoise dans ce processus.

La situation sécuritaire environnementale en Asie du Sud-Est

La région ASE est à la fois actrice et victime de la dégradation environnementale. Actrice, car la majorité des états de la zone ont adopté des modes de développement impliquant une urbanisation et une industrialisation rapide ainsi qu'une exploitation intensive de l'agriculture et des ressources naturelles. Ces choix, couplés avec une forte croissance démographique entraînent inévitablement des évolutions dans les modes de vie et de consommation (motorisation, déchets, pollution) et donc des impacts négatifs sur l'environnement. Ainsi, un rapport onusien datant de 2005⁶ établit un lien évident entre le mode actuel de croissance économique et la dégradation de la « durabilité environnementale » dans la région. Le choix d'un développement économique fondé sur l'exportation, la libéralisation commerciale et les investissements a contribué à accroître les pressions extérieures sur les ressources de l'ASE notamment dans les domaines du bois, des ressources énergétiques et des produits agricoles. Parmi les marchés les plus demandeurs figurent la Chine, le Japon et l'Europe⁷. Mais, l'ASE est aussi victime de la détérioration de sa diversité écologique et de la qualité de son environnement naturel ce qui augmente sa vulnérabilité (déjà particulière) au changement climatique : la montée générale des eaux, par exemple, menace directement les États-archipels de la région.

Le bilan environnemental

La région ASE fait face à un ensemble similaire de problématiques écologiques et se trouve aujourd'hui en situation de crise environnementale. Les sujets de préoccupations peuvent être classés

⁶ *Bilan de l'état de l'environnement en Asie et dans le Pacifique de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique*, Conseil Economique et Social de l'ONU, 2005, www.unescap.org/mced/documents/presession/.../SOMCED_05_1F.pdf.

⁷ ELLIOTT Lorraine, « Environmental challenges, policy failure and regional dynamics in Southeast Asia », dans BEESON Mark (ed.), *Contemporary Southeast Asia*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2009, 2^e édition, p. 178-197.

en quatre catégories. Premièrement, les questions liées aux écosystèmes terrestres qui touchent l'agriculture, la forêt et la biodiversité (appauvrissement et contamination des sols, déforestation, glissements de terrain, pollution et détérioration des écosystèmes). En ASE, le problème de la déforestation est crucial. Aux Philippines, par exemple, la surexploitation de la forêt par les industriels du bois a commencé sous le régime Marcos (1965-1986) et, à l'époque, les grandes entreprises d'exploitation, liées au pouvoir, n'étaient soumises à aucun contrôle⁸. Aujourd'hui, la surface forestière du pays est en constante diminution : elle est passée de 10 574 000 d'hectares en 1990 à 7 162 000 en 2005 selon la FAO⁹. En Indonésie ou en Malaisie, la déforestation massive est aussi due à la transformation des zones forestières en plantation de palmiers à huile dont la production est destinée à l'exportation. Des ONG comme Greenpeace dénoncent cette situation qui peut mener à une disparition presque totale des zones forestières dans la région¹⁰. La déforestation était de fait une des priorités à l'agenda de la Conférence des parties de la Convention-Cadre des Nations unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) en décembre 2010 à Cancun. Des mécanismes de lutttes contre la déforestation y ont été lancés à travers le programme des Nations unies REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries*) qui consiste à aider financièrement les pays touchés par la déforestation et à les encourager à adopter une gestion durable de cette ressource. L'Indonésie et la Norvège se sont ainsi récemment lancées dans un projet pour la réduction des émissions résultant de la déforestation au sein de ce mécanisme¹¹.

⁸ DAUVERGNE Peter, « Communities in turmoil: comparing state responses to environmental insecurity in Southeast Asian Forests », dans DEWITT David B. & HERNANDEZ Carolina G. (eds), *Development and Security in Southeast Asia*, Volume I, *The Environment*, Burlington, Ashgate Publishing Company, 2003, p. 61-85.

⁹ <http://rainforests.mongabay.com/deforestation/philippines.html>.

¹⁰ <http://www.greenpeace.org/france/campagnes/forets/fiches-thematiques/en-asie-du-sud-est>.

¹¹ <http://redd-indonesia.org/en/publications/detail/read/norway-and-indonesia-agree-a-us-1-billion-partnership-on-forests/>.

Deuxièmement, la région est concernée par une dégradation des milieux marins et côtiers qui pose la question de la préservation des ressources halieutiques, des récifs coralliens ou de nombreuses espèces animales et végétales. L'écosystème du palétuvier (*mangrove*), par exemple, est aujourd'hui menacé de disparition. Ces arbustes tropicaux poussent le long des rivages marins et possèdent de nombreux atouts dont celui d'atténuer les effets des tsunamis ou autres tempêtes en abritant des vagues et du vent. Mais, les palétuviers sont très sensibles à la dégradation de l'environnement côtier entraînée par le développement de pratiques de pêche intensives et de l'augmentation des pollutions marines¹² : au Vietnam, l'extension des fermes de culture de la crevette est ainsi majoritairement responsable de la diminution des palétuviers. De plus, cette situation continue de s'aggraver avec les catastrophes naturelles qui ne cessent de toucher la région (cyclones, tsunamis, inondations). Le gouvernement vietnamien tente de répondre à ce défi avec la mise en place de projets spécifiques de conservation¹³.

Troisièmement, l'ASE fait face à des défis atmosphériques majeurs (pollutions atmosphériques transfrontalières, émissions toxiques, pluies acides) qui ont des conséquences en termes de santé publique. Le problème le plus frappant est celui des brumes ou nuages de pollution (*haze*) qui résultent en grande partie des méthodes de brulis ou des feux de tourbières. L'Indonésie, par exemple, a systématiquement recours au brulis pour défricher les terres destinées à la production d'huile de palme ou à l'industrie du bois. Ces pratiques de déforestation ainsi que les techniques d'assèchement des tourbières (zones forestières humides qui stockent le carbone) sont la cause principale des fumées de pollution transnationales. Enfin, l'assèchement de ces tourbières conduit à augmenter les émissions de gaz à effet de serre (GES)¹⁴.

¹² ELLIOTT Lorraine, « Environmental challenges... », *op. cit.*, p. 253.

¹³ <http://www.wri.org/stories/2008/09/natural-coastline-defense-mangrove-forests-southeast-asia>.

¹⁴ <http://www.greenpeace.org/belgium/fr/actualites-blogs/actualites/blog-veerle/forest-defenders-camp/>.

Quatrièmement, la question de l'eau douce est cruciale dans la région et se pose en termes d'accessibilité, de préservation et de disponibilité. L'ASE détient 16% des ressources en eau de la planète mais la demande dépasse ses capacités : à l'utilisation de l'eau pour l'agriculture, principale source de consommation, s'ajoute la pression croissante des besoins domestiques et industriels¹⁵. La pollution des rivières ou des lacs reste également préoccupante, elle résulte en général des pratiques agricoles (pesticides) et de l'industrialisation de la région.

L'ensemble de ces difficultés environnementales est aggravé par le phénomène du changement climatique dont les implications sont diverses en ASE. Parmi les sujets d'inquiétudes majeurs, l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles, les questions de sécurité alimentaire, sanitaire et énergétique ou encore la raréfaction de l'eau douce, sont les plus alarmants¹⁶.

Les conséquences sécuritaires

Le corollaire immédiat de cette situation environnementale en ASE se traduit par des coûts économiques et sociaux considérables : par exemple, l'augmentation de la pauvreté et des problèmes de santé publique ou la baisse des productions agricoles¹⁷. La dégradation environnementale a également des répercussions au niveau sécuritaire. Même si nous ne sommes pas favorables à l'établissement d'un lien systématique et inévitable entre dégradation environnementale et aggravation de tensions interétatiques¹⁸, certains problèmes environnementaux peuvent être stigmatisés comme étant des facteurs de risques ou du moins des causes d'exacerbation de tensions préexistantes. Cela résulte du caractère transnational de ces phénomènes comme l'illustre la contrebande d'espèces, l'exploitation forestière ou la

¹⁵ ELLIOTT Lorraine, « Environmental challenges... », *op. cit.*, p. 254.

¹⁶ CABALLERO-ANTHONY Mely, « Climate change awareness and responses: some initiatives and perspectives from Malaysia », dans MARQUINA Antonio (ed.), *Global warming and climate change: prospects and policies in Asia and Europe*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2010, p. p. 393-414.

¹⁷ ELLIOTT Lorraine, « Environmental challenges... », *op. cit.*

¹⁸ HOFFMANN Nathalie, « Les questions d'environnement en ASE et leurs répercussion en matière de sécurité régionale », *Revue internationale et stratégique*, n°39 « Sécurité et environnement », automne 2000, p. 149-159.

pêche illégales, les décharges de déchets toxiques, l'exploitation de la ressource hydraulique, la non limitation des pollutions atmosphériques ou enfin la gestion des catastrophes naturelles. Trois cas éclaireront le lien entre environnement et sécurité en ASE : la question de l'eau, le problème de l'exploitation des ressources naturelles en mer de Chine méridionale et enfin les fumées d'incendies.

L'eau est une ressource partagée et son exploitation peut ainsi avoir des conséquences environnementales transfrontalières. Cette problématique s'illustre à travers le cas de l'utilisation des eaux du Mékong, ce fleuve qui traverse successivement la Chine, le Laos, le Myanmar, la Thaïlande, le Cambodge puis le Vietnam. Il est employé à des fins diverses par ces pays riverains : irrigation, système de drainage des eaux usées, pêche, pisciculture, production hydroélectrique, transport, approvisionnement en eau pour l'industrie et la demande domestique. Or, selon les États, les priorités à l'agenda de l'exploitation du Mékong divergent, ce qui entraîne certaines tensions et tend à fragiliser l'équilibre stratégique de la zone. Par exemple, le Cambodge et le Vietnam sont très dépendants des eaux du Mékong à des fins d'irrigation agricole pour la production du riz. Le Laos, de son côté, a besoin du même fleuve pour sa production d'électricité domestique ainsi que pour l'exportation vers la Thaïlande ou le Vietnam¹⁹. La Chine, quant à elle, mène une politique de construction de barrages sur le Mékong qui vient répondre aux besoins grandissants du pays en électricité²⁰. Or, les barrages ont des conséquences néfastes sur la qualité de l'eau et les orientations des flux du fleuve, de plus, ce dynamisme de construction chinois est perçu de façon ambiguë par les pays riverains qui y voient plus une menace qu'une opportunité²¹. Enfin, l'établissement de mécanismes

¹⁹ RICHARD Vanessa, *La coopération sur la gestion des cours d'eau internationaux en Asie*, Coll. *Monde européen et international*, Paris/Aix-en-Provence, La Documentation française, 2005, p. 302.

²⁰ *Ibid.*, p. 306.

²¹ LIEBMAN Alex, « Trickle-down hegemony? China's 'peaceful rise' and dam building on the Mekong », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 27, n°2, 2005-08, p. 281-304.

subrégionaux de coopération depuis le début des années 1990²², a entraîné une certaine instrumentalisation de la coopération par les États riverains ce qui génère des conflits d'intérêts, en particulier en matière de développement hydraulique²³. Le bassin du Mékong est ainsi l'objet d'intérêts multiples entre les États transfrontaliers de la zone, l'enjeu sécuritaire restant la définition de priorités d'exploitation et d'utilisation de l'eau afin d'éviter des conflits pour sa possession²⁴.

La mer de Chine méridionale est aussi, depuis longtemps, l'objet de diverses convoitises et tensions entre les États riverains (Chine, Taiwan, Vietnam, Philippines, Malaisie, Brunei). Les intérêts nationaux portent sur des questions de souveraineté territoriale (îles Spratly et Paracels) ainsi que sur l'acquisition de domaines de pêche, l'exploitation de gisements de pétrole et de gaz naturel. Au-delà de l'attrait de ces ressources naturelles, la mer de Chine méridionale est une zone stratégique primordiale : route maritime très fréquentée elle est aussi une zone d'observation militaire (notamment pour les bases de la flotte américaine)²⁵.

Le problème des fumées de pollutions transfrontalières est, quant à lui, récurrent et se pose chaque année au moment des saisons sèches (février-mars et août-octobre). Le cas le plus emblématique a été celui des incendies de 1997-1998 qui ont ravagé de grandes parties de l'Indonésie (en particulier Kalimantan, Sumatra et l'Irian Jaya)²⁶. Un rapport de la *Food and Agriculture Organization* (FAO) datant de 2001 énonce clairement les causes de ces feux :

Les incendies qui se sont produits récemment en Indonésie résultent de la conjonction d'une sécheresse extrême et des activités humaines, ces dernières comprenant notamment l'agriculture traditionnelle sur brûlis,

²² Le projet de coopération régionale de la Banque Asiatique de Développement dès 1992 et la Commission du Mékong en 1995.

²³ RICHARD Vanessa, *La coopération...*, *op. cit.*, p. 301.

²⁴ ELLIOTT Lorraine, « Environmental challenges... », *op. cit.*, p. 255.

²⁵ Pour plus d'informations sur la mer de Chine méridionale se référer au papier de Yves-Heng Lim.

²⁶ TACCONI Luca, JOTZO Franck & GRAFTON R. Quentin, « Local causes, regional co-operation and global financing for environmental problems: the case of Southeast Asian Haze Pollution », *International Environmental Agreements*, vol. 8, n°1, 2006, p. 11-16.

les subventions publiques accordées aux défrichements à grande échelle pour l'établissement de plantations industrielles, et des pratiques forestières qui rendent les forêts vulnérables au feu ²⁷.

Ces incendies résultaient en effet du défrichement de terres pour l'industrie de l'huile de palme et du bois et coïncidaient avec une période de sécheresse particulière due au courant El Nino. La fumée des incendies a entraîné une forte pollution de l'air, des atteintes à la santé publique, des pertes en vies humaines, la destruction de biens divers et des pertes économiques importantes, non seulement en Indonésie mais aussi dans l'ensemble de la région. Une étude menée par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) peu après ces événements révèle que les dommages causés à court terme par les fumées tant sur le plan de la santé humaine que de l'économie ont touché prioritairement l'Indonésie, la Malaisie et Singapour²⁸. C'est lors de cette catastrophe que Kuala Lumpur et Singapour ont réagi en critiquant fortement le gouvernement indonésien pour sa mauvaise gestion de la situation, contrairement au principe de non ingérence dans les affaires intérieures prôné par l'Asean²⁹. Cette période amorce une prise en compte de la nécessité d'établissement d'une coopération régionale sur de telles questions environnementales à caractère sécuritaire. En 2002, 2005 et 2006 de semblables événements se sont reproduits pour les mêmes raisons³⁰.

L'état de l'environnement en ASE implique donc de nombreux défis en termes économiques, politiques et sécuritaires. Comme mentionné en introduction, la RPC étant désormais un acteur incontournable de la scène stratégique sud-est asiatique, il paraît indispensable de s'interroger sur les impacts de la montée en puissance chinoise sur la situation environnementale en ASE.

²⁷ Étude FAO Forêts 138, Réunion de la FAO sur les politiques nationales ayant une incidence sur les incendies de forêt, 2001
<http://www.fao.org/docrep/003/x2095f/x2095f0u.htm>.

²⁸ http://www.idrc.ca/fr/ev-5537-201-1-DO_TOPIC.html.

²⁹ HOFFMAN Nathalie, « Les questions d'environnement en ASE... », *op. cit.*

³⁰ TACCONI Lucca, JOTZO Franck & GRAFTON R. Quentin, « Local causes, regional co-operation and global financing... », *op. cit.*

Le facteur chinois

Pour comprendre l'impact éventuel du facteur chinois sur la situation environnementale dans la région il faut revenir sur quelques fondements de la relation Chine-ASE. Face à la croissance chinoise des deux dernières décennies, les États de la région ont d'abord éprouvé des réticences. De leur point de vue, la question portait sur la manière dont Pékin utiliserait cette capacité et à quelles fins, car, sur le plan économique, le défi posé par la Chine était celui de la compétitivité de l'ASE dans les échanges avec les grandes puissances. La crise financière de 1997 et l'entrée de Pékin à l'OMC en 2001 ont, certes, permis un approfondissement de la relation économique via les structures de l'Asean, mais, ces événements ont aussi contribué à creuser l'inégalité économique entre la RPC et les États d'ASE. Ainsi, certaines préoccupations demeurent. Par exemple, le contenu du commerce Chine-Asean révèle que les exportations chinoises en provenance de la région concernent essentiellement les secteurs de l'énergie, des matières premières, des produits agricoles et plus récemment des composants électroniques et de machinerie. L'inquiétude porte donc sur la transformation des économies de l'Asean en simples fournisseurs de matières premières pour la Chine³¹. La forte présence économique chinoise (commerce, investissements, assistance et même adoption du « modèle de développement chinois ») dans les pays les plus récemment membres de l'Asean, Cambodge, Laos, Myanmar et Vietnam, reste encore aujourd'hui un sujet sensible dans la région, même si les évolutions post-crise financière de 2008 tendent à aller vers une redéfinition de ces rapports. Finalement, sur le plan économique, le bilan actuel montre que malgré la persistance de certaines inquiétudes – compensées par une diversification des relations économiques de la région avec d'autres partenaires (États-Unis, Union européenne) – les perceptions négatives de la Chine sont assez bien dépassées et ont laissé la place à une coopération économique renforcée. Aujourd'hui,

³¹ BA Alice D., « A new history? The structure and process of Southeast Asia's relations with a rising China », dans BEESON Mark (ed.), *Contemporary Southeast Asia*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2009, p. 196.

seules des interrogations portant sur la modernisation militaire de l'APL et sur les revendications en mer de Chine méridionale perdurent.

Pourtant, depuis quelques années, le thème de la « menace écologique chinoise » fait surface sur la scène internationale et cette idée, en grande partie défendue par les partisans d'une « menace chinoise » globale³², est aussi alimentée par une situation environnementale particulièrement dégradée en Chine. En effet, la modernisation et le développement de la RPC se sont faits au dépend de la préservation des équilibres écologiques, de sorte que l'on peut qualifier de « crise environnementale » l'état de dégradation dans lequel se trouve actuellement le pays³³ : les réformes économiques et politiques débutées dès les années 1970 ont déterminé un mode de croissance encourageant une surexploitation des ressources naturelles nationales. De même, les problèmes de santé publique, les risques sanitaires et les catastrophes naturelles qui frappent régulièrement le pays, se sont progressivement aggravés. La Chine accumule ainsi les atteintes à l'environnement comme la contamination des cours d'eaux, la pollution atmosphérique urbaine, la déforestation, l'urbanisation et l'industrialisation accélérées ou encore la pression démographique. De plus, le pays dépend encore à 80% du charbon pour sa production d'électricité entraînant des taux d'émissions de GES parmi les plus hauts du monde avec les États-Unis. Cette situation de dégradation écologique a des conséquences en termes de sécurité environnementale pour l'ensemble de la région asiatique. Au nord-est, par exemple, les pollutions transfrontalières (pluies acides, tempêtes de sable, marées rouges) sont sources de discordes entre Pékin et Tokyo, la Corée du Sud étant, elle aussi, concernée³⁴. Du côté de l'ASE, la situation

³² Sur la théorie de la « menace chinoise » voir, par exemple, BROOMFIELD Emma V., « Perceptions of danger : the China threat theory », *Journal of Contemporary China*, vol. 12, n°35, 2003, p. 265-284 ou COURMONT Barthélémy, *Chine, la grande séduction : essai sur le soft power chinois*, Paris, Choiseul, 2009.

³³ ECONOMY Elisabeth, « China's environmental challenge », dans DENOON David B.H. (ed.), *China: contemporary political, economic and international affairs*, New York - Londres, New York University Press, 2007, p. 204-215.

³⁴ TATTHE Alexandre, « La sécurité environnementale du Japon », *Note de la FRS*, avril 2008 et *L'eau, facteur d'instabilité en Chine. Perspectives pour 2015 et 2030*, Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique, Recherches et Documents, janvier 2007.

environnementale de la Chine peut aussi exacerber certaines tensions préexistantes comme l'illustrent la gestion de la ressource hydraulique dans le bassin du Mékong (évoquée plus haut), ainsi que la forte demande chinoise en bois qui contribue à la déforestation de l'ASE. Sur ce point, la RPC est effectivement devenue un acteur majeur du marché mondial des produits forestiers en accroissant sa dépendance aux importations dans ce secteur (en raison de ses ressources limitées et des restrictions grandissantes suite aux mesures de préservation des zones forestières nationales³⁵). La question de l'impact de cette politique d'importation exponentielle sur la préservation des ressources forestières des pays producteurs se pose particulièrement pour la région ASE, principal fournisseur en bois et en produits dérivés (pâte à papier, par exemple) de Pékin³⁶. En outre, les entreprises chinoises d'exploitations forestières ont souvent été montrées du doigt pour leurs pratiques illégales³⁷.

Au-delà, certaines caractéristiques de la relation Chine-ASE peuvent poser problème : la demande commerciale de la Chine est toujours plus importante et a des effets sur les choix d'industrialisation et d'exploitation des ressources des pays d'ASE (encouragement à l'intensification). Dans la même idée, l'influence du modèle de développement chinois (source de nombreux dégâts écologiques) sur certains pays de la région comme le Vietnam ne tend pas à favoriser une gestion durable du développement.

À ce stade, la Chine apparaît donc comme un facteur aggravant de la situation environnementale existante en ASE ainsi que comme une source potentielle de déstabilisation de l'équation sécuritaire environnementale. Mais, face aux coûts économiques, politiques et sociaux de cette situation au niveau national et pour répondre aux pressions de la communauté internationale, Pékin s'est engagée, depuis le milieu des années 2000, à répondre à ce défi écologique et à

³⁵ Cf. le *Natural Forest Conservation Program*, initiative prise par Pékin et mise en application en 2002 dans le but affiché d'une meilleure protection environnementale par la réduction de la production de bois en Chine.

³⁶ ZHANG Jian & GAN Jianbang, « Who will meet China's import demand for forest products », *World Development*, vol. 35, n°12, 2007, p. 2150-2160.

³⁷ ECONOMY Elizabeth, *The river runs black: the environmental challenges to China's future*, Londres, Cornell University Press, 2004, p. 122.

mettre en œuvre une véritable stratégie environnementale. Aussi faut-il se demander quels sont les effets de cette stratégie chinoise pour l'ASE et comment les Etats de la région, de leur côté, réagissent-ils face aux défis environnementaux ?

L'environnement, un enjeu de sécurité nationale en Asie du Sud-Est

L'ASE est confrontée à un ensemble identique de préoccupations écologiques mais les réponses nationales sont clairement différenciées. De plus, à travers les politiques mises en œuvre par la Thaïlande, Singapour, la Malaisie, l'Indonésie ou les Philippines pour faire face aux défis de la gestion de l'eau douce et du changement climatique, il apparaît que les problématiques environnementales restent encore majoritairement traitées et perçues comme des enjeux de sécurité nationale. La Chine s'inscrit dans la même logique, toutefois, le pays paraît également engagé dans une stratégie environnementale dont l'enjeu dépasse sa propre sécurité intérieure et vise une insertion plus internationale.

Le cas de l'eau douce

La question de la disponibilité et de l'exploitation de l'eau douce est un des enjeux environnementaux majeur de l'ASE. L'ensemble des pays de la région est, en effet, confronté à des problèmes soit d'accessibilité soit de disponibilité de cette ressource et la Chine ne fait pas exception. Quant à la réponse des États face à la question de l'eau douce, plusieurs cas de figure existent³⁸. La Thaïlande, par exemple, dispose d'importantes ressources en eau douce et d'un fort taux de précipitations annuelles. Pourtant, face à l'accroissement de la population du pays et aux besoins engendrés par la croissance économique (comme l'expansion agricole et industrielle), Bangkok se trouve face à une double difficulté : celle de la disponibilité de l'eau et celle de la préservation de sa qualité (pollutions). Au contraire, Singapour est un État sans aucune ressource en eau douce mais une

³⁸ MUSTAFA Maizatul, « Water availability and policies in Asia », dans MARQUINA Antonio (ed.), *Global warming and climate change: prospects and policies in Asia and Europe*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2010, p. 37-38.

des nations les plus densément peuplées au monde et disposant de peu d'espace de stockage même si les pluies y sont abondantes. Ainsi, le pays est fortement dépendant des importations en eau de Malaisie, ce qui constitue un enjeu de sécurité nationale. Pour répondre à ce défi, le gouvernement de Singapour a décidé dans les années 1990 d'un plan politique dont le but était la sécurisation de l'approvisionnement en eau douce, l'autosuffisance et la mise en place de pratiques efficaces de gestion de l'équation disponibilité-demande³⁹. Pour cela, le pays a fait le choix d'appuyer sa politique nationale de l'eau sur une législation stricte anti-pollution⁴⁰. En Indonésie, malgré une certaine abondance naturelle de l'eau douce, la gestion de la ressource est peu efficace : difficultés de distribution équitable à travers le pays, défi de la pollution, assèchement. Djakarta a fait le choix du droit à l'eau pour répondre à ces défis en introduisant en 2004 une Loi sur l'eau dont l'objectif est de développer des principes de gestions efficaces et adaptées aux difficultés structurelles du pays⁴¹.

En Chine, la question de l'eau revêt également un caractère vital. C'est sans doute une des menaces environnementales et de santé publique les plus préoccupante, s'élevant au rang d'enjeu de sécurité nationale. Malgré des dispositions naturelles plutôt favorables, le bilan de l'état de l'eau douce est négatif : pollution des cours d'eau d'origine agricole, industrielle et domestique, sécheresses et inondations, assèchement des fleuves, surexploitation des eaux souterraines et de surface, multiplications des infrastructures lourdes comme les barrages ou les transferts massifs d'eau, absence de gouvernance de la ressource et enfin, conflits centre/périphérie sur la gestion de l'eau⁴². Depuis deux décennies, le gouvernement chinois prend progressivement conscience de la nécessité d'une meilleure gestion de l'eau douce, mais les réelles avancées sont récentes. Par exemple, avec le 10^e plan quinquennal (2001-2006), les autorités chinoises se sont lancées dans un programme anti-pollution visant l'assainissement des grandes

³⁹ *Ibid.*, p. 51.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 46.

⁴¹ *Ibid.*, p. 50.

⁴² TAITHE Alexander, « La sécurité environnementale... », *op. cit.*, p. 4.

villes⁴³. Le 11^e plan (2006-2010) a confirmé l'importance donnée à l'augmentation des investissements pour une politique de l'eau efficace. Cette volonté s'exprime dans plusieurs domaines : infrastructures de traitement des eaux usées, construction de stations d'eau potable, travaux d'adduction d'eau du Sud vers le Nord, systèmes d'irrigation en milieu rural, rationalisation de la consommation, meilleur contrôle de la pollution (par exemple, identification de 10 villes, 3 fleuves – Huai, Hai et Liao – et 3 lacs – Taihu, Chaohu et Dianchi – dont le niveau de pollution nécessite des mesures d'urgence). Aujourd'hui, le 12^e plan quinquennal poursuit dans cette voie avec comme priorités : le contrôle des émissions de polluants, le traitement des eaux de surface, le renforcement de la protection de la ressource en eau, la réduction des pollutions industrielles et le traitement des eaux usées urbaines⁴⁴. Pour répondre au défi de l'eau, les autorités chinoises ont donc œuvré dans plusieurs directions. D'abord, l'implantation d'un système centré sur le droit à l'eau (*water rights system*) avec l'adoption en 2002 de la Loi sur l'eau qui est depuis la législation de référence en la matière⁴⁵. Puis, cette gouvernance de l'eau s'accompagne d'une politique d'investissements massifs dans les grosses infrastructures, ce qui s'illustre, par exemple, avec la stratégie de développement vers l'Ouest lancée à la fin des années 1990 et qui comprend jusqu'à aujourd'hui plus de 110 milliards de dollars pour financer des grands travaux comme la construction de barrages, de systèmes d'alimentation en eau potable et d'assainissement⁴⁶. Dans la même logique, pour répondre à la sécheresse qui a touché le nord du pays lors de l'hiver 2010-2011 (pas de pluie à Pékin depuis le début de l'automne, menace pour l'agriculture et la distribution d'eau potable dans la région), le gouvernement a annoncé le versement d'une somme de 225 milliards d'euros pour les réseaux d'eau⁴⁷. Enfin, la réponse chinoise au

⁴³ GALLAND Franck, « Géopolitique de l'eau en Chine », *Monde chinois*, n°15, automne 2008, p. 7-19, <http://www.diploweb.com/Geopolitique-de-l-eau-en-Chine.html>.

⁴⁴ « L'eau, la Chine face aux défis de l'or bleu », *Connexions*, n°55, octobre 2010.

⁴⁵ Water Law of the People's Republic of China, <http://www.china.org.cn/english/government/207454.htm>.

⁴⁶ GALLAND Franck, « Géopolitique de l'eau... », *op. cit.*

⁴⁷ *Le Monde*, 26 janvier 2011, p. 4.

problème de l'eau se fait par le recours aux technologies alternatives comme celle du dessalement ou de l'ensemencement de nuages. La Chine a donc réagi massivement au problème et cette évolution est surtout visible depuis la dernière décennie.

Dans l'ensemble de la région ASE, les facteurs influents sur la disponibilité de l'eau douce sont identiques : accroissement démographique, augmentation tous-azimuts de la demande, intensification des activités agricoles et industrielles, pollution. Cependant les réponses divergent : la Chine et l'Indonésie ont fait le choix du système de droit à l'eau, Singapour celui d'une politique plus institutionnelle, d'autres comme la Malaisie ont inscrit leurs politique de l'eau dans leur constitution⁴⁸. La Chine montre une implication beaucoup plus active en la matière et cela en raison de l'ampleur de sa croissance et de sa politique d'affirmation sur la scène internationale. L'influence de cet activisme sur l'ASE ne peut être que positif, notamment via des transferts de technologies, des aides à la recherche et au développement ou des partenariats dans les secteurs du recyclage ou du traitement des eaux. Enfin, il faut souligner le fait que pour l'ensemble des pays d'ASE comme pour la Chine, l'eau douce reste avant tout perçue et traitée comme une question de sécurité nationale. Qu'en est-il du cas des politiques du changement climatique ? Confirme-t-il l'impression d'une perception des questions environnementales comme des enjeux strictement nationaux malgré leur portée souvent transnationale ?

Le changement climatique

Le phénomène du changement et du réchauffement climatique affecte particulièrement l'ASE (*cf* partie I) et les politiques nationales sur le changement climatique dans la région visent deux objectifs : l'atténuation des facteurs aggravants et l'adaptation aux changements⁴⁹. La plupart des états de la zone abordent cette question à travers leur participation à la Convention Cadre des Nations unies sur le Changement Climatique (CCNUCC). Les

⁴⁸ MUSTAFA Maizatun, « Water availability and policies... », *op. cit.*, p. 46.

⁴⁹ CABALLERO-ANTHONY Mely, « Climate change awareness and responses... », *op. cit.*, p. 399.

exemples de la Malaisie, de la Thaïlande, des Philippines et de la Chine sont caractéristiques.

La vulnérabilité de la Malaisie au phénomène du changement climatique a des conséquences en matière de sécurité humaine (alimentaire, montée des eaux), économique (agriculture, ressources marines) et environnementale (préservation des écosystèmes et de la biodiversité). La réponse de Kuala Lumpur face à ces défis s'est faite par une approche sectorielle et une prise en compte des questions environnementales au sein de différents ministères. Ainsi, le 9^e Plan gouvernemental (2006-2010) s'adresse au changement climatique *via* divers projets comme la mise en place d'un index sur la vulnérabilité des zones côtières couplé d'un programme de protection des côtes, un programme sur les énergies visant l'utilisation d'énergies renouvelables et l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les secteurs industriels, de la construction et des transports ou encore un programme de protection et de gestion durable de la forêt⁵⁰. Cette considération des questions environnementales dans la politique nationale est liée à la participation de la Malaisie, depuis les années 1990, à la politique environnementale internationale. Dans le contexte de la conférence de Rio en 1992, le pays a ainsi institué le *National Steering Committee on Climate Change* (NSCCC) dont le but était de guider les réponses nationales au changement climatique. La Malaisie fait partie de la CCNUCC depuis 1994 et du protocole de Kyoto depuis 2002 et c'est dans ce cadre que le gouvernement malais a créé le *National Committee on Clean Development Mechanism* (NCCDM) qui assure la collaboration et la participation du pays aux Mécanismes de Développement Propre (MDP) depuis 2002. Kuala Lumpur est très active au sein de ces mécanismes et, même si le pays n'a pas d'obligations de réduction d'émissions de GES, il y attache une grande importance : le Bureau exécutif des MDP a cité la Malaisie comme le pays ayant le plus haut taux annuel certifié de réduction des GES au sein de l'Asean en novembre 2008⁵¹. Récemment, des efforts

⁵⁰ BIN MOKHTAR Mazlin, « Climate change awareness and responses: some initiatives and perspectives from Malaysia », dans MARQUINA Antonio (ed.), *Global warming and climate change...*, *op. cit.*, p. 417-418.

⁵¹ *Ibid.*, p. 417.

pour sensibiliser l'opinion publique malaise ont été développés par le ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement avec, par exemple, l'organisation d'une série de conférences nationales et régionales entre 2007 et 2008 sur les impacts du changement climatique. Enfin, en collaboration avec l'Institut pour l'Environnement et le Développement de l'Université de Kebangsaan (LESTARI), le ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement a commencé depuis 2008 une étude visant la formulation d'un cadre politique stratégique sur le changement climatique⁵². Ce projet est aujourd'hui en cours de finalisation.

Contrairement, à la Malaisie, la Thaïlande a adopté une approche beaucoup plus centralisée des questions liées au changement climatique. Le pays a ratifié la CCNUCC en 1995 et le protocole de Kyoto en 2002, et c'est à travers le seul ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement (MONRE) que se fait l'implantation nationale de ces accords. Le changement climatique est traité par la voie de l'atténuation (*mitigation*) et demeure perçu comme une question principalement environnementale et non multi-sectorielle. Selon, Keokam Kraisoraphong, ce choix entraîne d'importantes limites pour le traitement du défi climatique et la Thaïlande doit apporter des réponses plus globales⁵³. L'adoption de la *Thailand's National Strategy on Climate Change* pour la période 2008-2012 par le MONRE semble aller dans le sens d'un décloisonnement de la gestion du changement climatique.

Les Philippines, souvent désignées comme étant l'une des zones les plus à risque face au changement climatique, ont réagi beaucoup plus tôt que la Malaisie ou la Thaïlande à ce défi par l'implantation de politiques nationales et la création dès 1991 de l'*Inter-Agency Committee on Climate Change* (IACCC). Avec l'établissement de cette institution, « les Philippines sont devenues l'un des premiers pays à entreprendre une

⁵² *Consultation Workshop on the Draft National Policy on Climate Change*, 24-25 septembre 2008, Putraya.

⁵³ KRAISORAPHONG Keokam, « Thailand environmental policies: mitigation and adaptation to climate change and implications for human security », dans MARQUINA Antonio (ed.), *Global warming and climate change...*, *op. cit.*, p. 427.

réponse institutionnelle au problème du changement climatique»⁵⁴. L'IACCC est composée d'agences nationales (comme le Centre sur le changement climatique, *Klima*⁵⁵), d'institutions académiques et d'acteurs de la société civile et contribue, au niveau national, à améliorer la recherche scientifique et la prise en compte politique de la vulnérabilité au changement climatique⁵⁶. Sur le plan extérieur, le comité joue un rôle majeur dans les négociations internationales notamment au sein de la CCNUCC, du protocole de Kyoto et il a également été un acteur-clé dans la rédaction de la Communication nationale initiale sur le changement climatique soumise à la Conférence des parties en 1999⁵⁷. Parmi les nombreuses initiatives prises par les Philippines, le président Gloria Macapagal-Arroyo a lancé, en 2007, la *Presidential Task Force on Climate Change* (PTFCC) dont le but est de répondre de manière urgente à certains impacts du changement climatique dans les secteurs les plus vulnérables : la gestion de l'eau douce, l'agriculture, les zones côtières ainsi que la préservation des écosystèmes marins et terrestres à travers la mise en place de programmes au niveau national et de coopérations régionales ou internationales. L'objectif est également de remplir les critères de réduction d'émissions de GES en luttant contre la déforestation ou en assurant une meilleure utilisation des énergies fossiles et une meilleure gestion des déchets. Enfin, la PTFCC est à l'origine de plusieurs campagnes d'informations visant la sensibilisation de l'opinion publique au changement climatique⁵⁸. Malgré la multiplicité des projets destinés à faire face à ce défi environnemental, les Philippines rencontrent certaines complications pour la coordination entre les différentes instances nationales. Surtout, le pays échoue encore à inscrire le changement climatique comme une priorité

⁵⁴ RAQUEDAN Bennagen, « Climate change and human security in the Philippines: government policies, assesments and public opinion », dans MARQUINA Antonio (ed.), *Global warming and climate change...*, *op. cit.*, p. 446.

⁵⁵ Site de l'agence : <http://www.klima.ph/>

⁵⁶ GALVEZ Joy V., « The Philippines in the climate change arena », dans HARRIS Paul G. (ed.), *Global Warming and East Asia: The Domestic and International Politics of Climate Change*, p. 212-213.

⁵⁷ RAQUEDAN Bennagen, « Climate change and human security... », *op. cit.*, p. 447.

⁵⁸ Cf. www.klima.ph/pdf_resource/AO_171.pdf.

dans la stratégie de développement nationale et, donc, éprouve des difficultés à répondre aux objectifs de la CCNUCC⁵⁹.

Au sein de la stratégie environnementale chinoise encouragée depuis le milieu des années 2000, la question du changement climatique tient une place particulière, la Chine étant aujourd'hui l'un des pays au monde possédant les plus forts taux d'émission de GES : le plus gros émetteur de dioxyde de soufre et le second émetteur de dioxyde de carbone après les États-Unis⁶⁰. Le changement climatique fait ainsi partie de la rhétorique officielle de Pékin depuis le 10^e Plan quinquennal (2000-2005) dont les priorités portaient sur l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de GES et la préservation environnementale. Un accent particulier est mis sur l'énergie et Pékin publie dès 2004 des rapports fixant les objectifs d'une nouvelle politique énergétique fondée sur l'amélioration de l'efficacité énergétique – surtout dans l'industrie, l'intégration des priorités environnementales, l'amélioration de la distribution des ressources énergétiques primaires au niveau domestique et enfin l'augmentation du recours à l'hydroélectricité, aux énergies renouvelables et nucléaires ainsi qu'au gaz naturel⁶¹. En 2007, Pékin a décidé du lancement d'un Programme de lutte contre le changement climatique dont les objectifs sont l'établissement d'un cadre politique et institutionnel pour la réalisation des décisions prises en matière énergétique, pour la question de la réduction des gaz à effet de serre et pour la modernisation de l'industrie chinoise. En termes de protection de l'environnement, le programme cible les domaines suivants : réduction des émissions COD (*Chemical Oxygen Demand*) de 10% et amélioration de la qualité de l'eau, diminution des émissions de So₂ (*Sulfur Dioxide*) de 10% et contrôle de la pollution atmosphérique, limitation des déchets et promotion du recyclage, développement d'une politique de protection écologique (création de zones protégées, protection des ressources naturelles), maîtrise de l'environnement rural (pollution des sols par exemple), protection de l'écologie maritime, sécurité de l'environnement

⁵⁹ RAQUENDAN Bennagen, « Climate change and human security... », *op. cit.*, p. 451-452.

⁶⁰ MEIDAN Michal, « China's emissions reduction policy: problems and prospects », dans MARQUINA Antonio (ed.), *Global warming and climate change...*, *op. cit.*, p. 308.

⁶¹ *Ibid.*, p. 310.

nucléaire, développement du cadre légal. Le 11^e Plan (2006-2010) ainsi que le 12^e Plan (2011-2015) confirment ces orientations et placent la lutte contre le réchauffement climatique à un niveau prioritaire sur l'agenda sécuritaire et de développement du pays. Sur le plan externe, Pékin s'est astreint à une participation active dans les instances internationales ce qui lui permet, entre autres, de recevoir de nombreuses aides financières et technologiques. La RPC, signataire de la CCNUCC depuis 1992, est, par exemple, la plus importante bénéficiaire d'aides environnementales de la Banque mondiale et elle acquiert aussi d'importants fonds des MDP. Pour la Chine, l'intégration dans la politique internationale sur le changement climatique est avant tout une stratégie de défense de ses intérêts nationaux ainsi qu'un moyen de renforcer son affirmation sur la scène mondiale⁶².

Pareillement, malgré la prévalence d'une perception nationale des enjeux sécuritaires environnementaux, les États de l'ASE sont bien intégrés dans « l'écopolitique mondiale »⁶³. La Chine montre un activisme particulièrement dynamique dans ce processus et, au-delà des effets néfastes qu'elle peut avoir sur l'évolution de la situation environnementale régionale, sa réponse aux défis écologiques semble plutôt avoir une influence positive. L'ambition chinoise de développer sa participation au marché mondial des technologies vertes représente aujourd'hui à la fois un défi et une opportunité pour l'ASE. Pékin ne cache pas sa volonté d'acquérir une place prédominante dans les éco-industries au niveau international, ce qui est déjà le cas pour les secteurs de l'énergie éolienne ou solaire et de plus en plus pour les secteurs des véhicules propres ou encore de l'énergie nucléaire civile⁶⁴. L'ASE devient alors, une fois de plus, une zone de concurrence pour le marché vert entre la Chine et les États-Unis ou les pays européens.

⁶² CHEN Gang, « China's climate diplomacy and its soft-power », dans *Soft-Power: China's emerging strategy in international politics*, Lanham, Boulder, New York, Lexington Books, 2009, p. 225-243.

⁶³ LE PRESTRE Philippe G., *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, A. Colin, 2005.

⁶⁴ « Technologies vertes, vers une guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine ? », *Actu-environnement.com*, octobre 2010, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/États-unis-chine-technologies-vertes-section-301-OMC-11220.php4>.

Mais, il y a aussi un effet positif d'entraînement : le grand voisin est aujourd'hui un tel « laboratoire du développement durable » qu'il encourage le commerce « Sud-Sud » des technologies écologiques. En effet, depuis quelques années la région fait preuve d'un certain dynamisme en la matière sur le marché mondial :

La Chine, l'Inde, la Malaisie, le Pakistan, les Philippines, la Thaïlande et le Vietnam ont déjà exporté avec succès des éco-technologies. Ainsi en 2007, les exportations thaïlandaises d'éco-technologies liées au traitement de l'eau, au contrôle de la pollution et à l'énergie renouvelable ont rapporté près de \$E.-U. 2,3 milliards⁶⁵.

Enfin, ces répercussions constructives prennent davantage de sens au niveau de la coopération régionale qui tend de plus en plus à percevoir et à traiter les enjeux environnementaux comme des problématiques de sécurité transnationale.

Les modalités de la coopération régionale en matière de sécurité environnementale en Asie du Sud-Est

La prise en compte de l'environnement dans le processus de coopération régionale s'est faite assez tôt en ASE, notamment au sein de l'Asean. La Chine s'est bien intégrée à ce processus, elle agit aujourd'hui comme un acteur positif, une source d'initiatives et l'approfondissement de sa relation globale avec l'Asean depuis la crise de 1997-1998 renforce encore davantage cette situation. Jusqu'alors, l'environnement était prioritairement traité et perçu par les Etats membres de l'Asean à travers une vision économique et sociale de la question. Néanmoins, le poids de la RPC, les progrès de l'institutionnalisation de l'Association et l'évolution de sa doctrine sécuritaire contribuent de nos jours à un changement des perceptions sur les questions environnementales. Enfin, la succession récente de catastrophes naturelles qui a touché l'ASE (tsunami, cyclones, tremblements de terre, inondations, pandémies), a entraîné une accélération dans la considération du caractère transnational et

⁶⁵ SEMINE Nikolai, « Technologies vertes, des opportunités pour le commerce Sud-Sud », *Forum du commerce international*, n°1, 2010, http://www.forumducommerce.org/news/fullstory.php/aid/1416/Technologie_s-vertes:_Des_opportunit_E9s_pour_le_commerce_Sud-Sud.html.

sécuritaire des problématiques environnementales. Le cas de la gestion commune des catastrophes naturelles montre à la fois cette évolution et l'influence positive de la Chine dans ce processus.

La coopération environnementale au sein de l'Asean

Afin d'envisager la réponse régionale aux défis écologiques en ASE, nous présenterons ici, de manière chronologique, une vue d'ensemble des éléments ayant permis, au sein de l'Asean, la construction d'un cadre institutionnel régional de coopération sur les questions environnementales. La Chine s'est intégrée de manière positive et active dans ce processus.

Les problématiques environnementales ont été présentes à l'agenda de l'Asean dès la fin des années 1970. Dans les années 1980 et 1990, suite à la transition des régimes politiques en Asie vers la démocratie (Taiwan, Philippines, Corée du Sud, Indonésie) et à la participation des pays de la région aux accords internationaux sur l'environnement, le développement d'une attention écologique s'est renforcé⁶⁶. Le facteur environnemental s'est ainsi intégré aux processus de construction et d'institutionnalisation régionales de l'Asean et certaines questions, comme celle des pollutions atmosphériques, ont fait l'objet d'une attention particulière. Voici les grandes dates clés de la coopération environnementale au sein de l'Asean.

D'abord, en 1977-1978 on assiste au lancement des *Asean's Sub-regional Environment Programmes* (ASEPs) qui seront à l'origine de plusieurs plans d'action en faveur de la préservation environnementale et de la création d'un groupe d'experts (*Asean Expert Group on the Environment*, AEGE) chargé du Programme pour l'environnement de l'Asean. En 1981, lors de la Déclaration de Manille, l'Asean affirme officiellement vouloir assurer la protection de l'environnement et la durabilité des ressources naturelles comme un objectif de la coopération régionale. Pour cela, l'organisation met en place l'*Asean Ministers for the Environment* connu sous le sigle AMME (*Asean Ministerial Meeting on the Environment*) qui se réunit annuellement

⁶⁶ SCHREURS Miranda A., « Problems and Prospects for Regional Environmental Cooperation in East Asia », dans CURLEY Melissa & THOMAS Nicholas (eds), *Advancing East Asian Regionalism*, Londres, Routledge, 2009, p. 202-228.

depuis 1994. La Déclaration de Bangkok sur l'environnement de 1984 vise l'implantation d'une stratégie de développement pour l'Asean fondée sur une approche intégrant les préoccupations environnementales afin d'engager des mécanismes de développement durable, une conservation de l'environnement sur le long terme et l'amélioration de la qualité de vie⁶⁷. En 1989, l'AECE est transformé en *Asean Senior Officials on the Environment* (ASOEN). Le groupe, qui se réunit une fois par an, est en charge de la formulation, de la mise en œuvre et du suivi des programmes relatifs à la coopération environnementale au sein de l'Asean ainsi que de l'analyse des rapports des différents groupes de travail qui lui sont inhérents. Le Sommet de Singapour de 1992 confirme ces orientations et met en œuvre la Résolution sur l'environnement et le développement⁶⁸. Les initiatives se multiplient et évoluent en même temps que l'institutionnalisation de l'Asean, aussi, en 1997, l'Asean Vision 2020 fournit-elle un cadre politique pour la Coopération environnementale et permet la publication du premier Rapport sur l'état de l'environnement de l'Asean. En 1998, l'ASOEN subit une restructuration qui permet le passage de six groupes de travail aux trois groupes suivant : le Groupe de travail sur la conservation de la nature et la biodiversité, celui sur l'environnement marin et côtier et celui sur les accords multilatéraux sur l'environnement. L'année suivante voit la signature du Plan d'action d'Hanoï, le lancement du projet de création de l'*Asean Regional Centre for Biodiversity Conservation* (ARCBC), la mise en place du Plan d'action stratégique de l'Asean sur l'environnement pour la période 1999-2004 (ASPAC) ainsi que du Plan d'action de l'Asean sur la coopération énergétique (APAEC). Le processus de coopération régionale se poursuit de même dans les années 2000 avec d'abord la Résolution sur l'environnement de Kota Kinabalu (déclaration ministérielle), puis, le Bali Concord II (CCII) en 2003 qui promeut la construction d'une communauté Asean fondée sur trois piliers, économique, sécuritaire et socio-culturel, ce dernier

⁶⁷ Bangkok declaration on the asean environment,
<http://environment.asean.org/index.php?page=agreements:bangkokdeclaration>.

⁶⁸ Singapore resolution on environment and development,
<http://environment.asean.org/index.php?page=agreements:singresolution>.

pilier, évoquant la nécessaire considération de la dégradation environnementale. En 2004 est signé le *Vientiane Action Program* (VAP) qui décide qu'une gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles doit être l'un des quatre axes stratégiques pour le développement de la future *Asean's Socio-Cultural Community* (ASCC, qui doit se réaliser d'ici 2020 et qui fait partie de l'Asean Vision 2020). L'année suivante est inauguré l'*Asean Regional Centre for Biodiversity Conservation* (ARCBC) lors de la 9^e Rencontre ministérielle informelle de l'Asean et en 2007, la Charte Asean, qui crée un cadre légal et institutionnel à l'organisation, comprend la promotion du développement durable, de la protection de l'environnement et des ressources naturelles dans la liste des objectifs prioritaires de l'association. La même année, le 13^e sommet de l'Asean à Singapour entérine la Déclaration sur la durabilité environnementale. Parmi les autres initiatives marquantes de ces dernières années, nous pouvons retenir l'*Asean Environmental Education Action Plan 2008-2012* (AEEAP) qui vise la promotion d'un cadre pour l'éducation et l'information du public sur la préservation environnementale et la gestion durable des ressources naturelles. En 2009, est publié le quatrième Rapport sur l'environnement de l'Asean qui met l'accent sur l'idée de « *Green Asean* », c'est-à-dire la volonté de « verdire » la politique économique de l'association afin d'assurer un développement social et une durabilité environnementale à la région⁶⁹. Enfin, en 2010, s'est tenu l'*Asean Plus Three Youth Environment Forum*, dont le but est de fournir un cadre de réflexion sur les questions environnementales et de sensibiliser la population jeune sur ces questions à travers la publication de slogans évocateurs⁷⁰.

Cette liste ne prétend pas être complète, mais elle permet de se rendre compte du foisonnement des initiatives prises au sein de l'Asean sur l'environnement. On assiste à l'élaboration d'une série de plans, de déclarations, d'instruments de *soft-law* divers et autres

⁶⁹ *Fourth Asean State of the Environment 2009*,
<http://www.scribd.com/doc/22458510/Fourth-Asean-State-of-the-Environment-Report-2009-Full-Report>.

⁷⁰ *Statement on Asean PLUS Three Youth Actions on Environment*, avril 2010, disponible sur <http://www.aseansec.org/24631.htm>.

programmes autour des questions environnementales au sein du processus d'institutionnalisation de l'Asean. Ces initiatives ont révélé une stratégie particulière quant à ces thématiques tel que le résume Lorraine Elliott :

The most interesting institutional development has been a growing emphasis on networked forms of governance as an effective strategy for coordinating the development and implementation of environmental policy and regularity task⁷¹.

Le cas de l'*Asean Centre for Biodiversity* illustre cette remarque. Le Centre est en effet une organisation intergouvernementale au sein de l'Asean, hébergée en Indonésie, qui a pour mission de coordonner les différents efforts faits par les États membres pour préserver la biodiversité. L'organisation possède ainsi une forte dimension de gouvernance en réseau telle que l'illustre la présentation initiale du projet :

The Purpose of the project is to achieve strengthened regional capacity on biodiversity in Asean. This will be done by promoting the exchange of relevant knowledge, thus helping national, intra-Asean and international needs and commitments to be fulfilled in terms of retrospective monitoring and early warning systems, while facilitating greater investment in the biodiversity sector within Asean⁷².

Malgré cet activisme, la multiplication des décisions en matière environnementale au sein de l'Asean ouvre une perspective sur les limites de cette politique comme le manque de transparence des différents instruments de coopération ou le problème de la mise en pratique des décisions prises. Ces difficultés semblent liées aux contraintes intrinsèques de l'institution qui touchent l'ensemble de ses politiques (*soft-law*, souveraineté nationale, consensus, mise en application etc.) et non l'environnement en particulier. Enfin, il apparaît clairement que l'environnement est principalement appréhendé à travers une perspective économique et sociale mais très peu sécuritaire.

⁷¹ ELLIOTT Lorraine, « Environmental challenges... », *op. cit.*, p. 259.

⁷² Site de l'ARCBC <http://www.arcbc.org.ph/>.

L'intégration de la Chine au processus régional de coopération environnementale

Les relations Chine-Asean se sont fortement renforcées depuis deux décennies et la Chine joue un rôle moteur dans ce rapprochement. Il en est de même dans le domaine de la coopération environnementale. L'intégration de la RPC dans la politique environnementale de l'Asean est le résultat d'une volonté chinoise d'implication dans les instances régionales et de la stratégie environnementale globale de Pékin. Cette insertion chinoise permet en retour à l'Asean d'appliquer sa stratégie d'association de la RPC à son processus de régionalisation. Outre l'association de la Chine aux accords généraux de coopération environnementale, c'est aussi à travers la relation Chine-Asean que ce phénomène s'exerce. D'abord, avec l'Asean Plus Trois⁷³ (APT) qui s'est intéressée aux questions de sécurité non-traditionnelle depuis le sommet de Manille en 1999. A ce moment là, il n'était question que de coopération sur la sécurité maritime et la lutte anti-terrorisme. Mais, en 2007, lors de l'adoption de la Déclaration commune de l'APT pour la décennie à venir, les États membres ont affichés leur volonté d'étendre la coopération aux domaines du changement climatique et de la sécurité énergétique⁷⁴. Plus précisément, la coopération entre les États de l'APT se fait dans différents secteurs qui concernent les questions environnementales⁷⁵. Au niveau économique, le 13^e Sommet APT d'octobre 2010 a réaffirmé la nécessité pour l'organisation d'être un moyen de promotion d'un mode de développement durable dans la région. La collaboration dans le secteur énergétique est également encouragée comme par exemple, avec l'adoption de l'*Asean Senior Officials on Energy Meeting Work Plan (2010-2011)* lors de la Rencontre des ministres de l'énergie de l'APT en juillet 2010. Le lancement de projets dans les secteurs de la sécurité énergétique, du stockage de

⁷³ Forum de rencontre et de coopération qui associe à l'Asean la Chine, le Japon et la Corée du Sud depuis 1997.

⁷⁴ HERNANDEZ Carolina G., « The rise of China and its implications for Southeast Asia. A Philippine perspective », dans HSIAO Hsin-Huang Michael & LIN Cheng-Yi (eds), *Rise of China: Beijing's strategies and implications for the Asia-Pacific*, Londres, New-York, Routledge, 2009, p. 259.

⁷⁵ Pour tous les éléments suivants, se référer à la page de la coopération de l'APT, <http://www.aseansec.org/16580.htm>.

pétrole, du marché du gaz ou des énergies renouvelables a également vu le jour pendant le dernier Sommet APT. De plus, la coopération touche également les domaines de l'alimentation, de l'agriculture, des ressources forestières, du changement climatique⁷⁶. Enfin, en termes environnemental, la Rencontre des ministres de l'APT sur l'environnement d'octobre 2009 (Singapour) a porté à l'agenda les questions suivantes : les problèmes sanitaires liés aux pollutions organiques, la gestion des déchets solides, le recyclage, l'éducation, la gouvernance de la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Ainsi, la coopération entre la Chine et l'Asean dans le domaine environnemental s'est particulièrement renforcée lors des deux derniers sommets Chine-Asean. D'abord, en octobre 2009, le 12^e Sommet qui s'est tenu en Thaïlande a entériné l'adoption de l'*Asean-China Environmental Protection Strategy 2009-2015*. En 2010, le 13^e sommet à Hanoi confirme cette orientation avec le Plan d'action pour 2011-2015 qui met à l'agenda quelque onze priorités de coopération parmi lesquelles figurent l'agriculture, l'énergie et l'environnement. Pékin prend une position de leader en s'engageant à mettre en oeuvre les initiatives suivantes : l'*Asean-China Action Plan on Environmental Protection Cooperation*, l'*Asean-China Green Envoy Programme* (sur la protection environnementale et le développement durable) et l'*Asean-China Disaster Reduction and Relief Agreement*. Enfin, cette coopération environnementale sino-Asean se tourne aussi vers une prise en compte plus sécuritaire de la question, notamment au sein de l'Asean Forum (ARF). Par exemple, en 2002, le gouvernement chinois a publié un rapport pour l'ARF soulignant la nécessité d'approfondir la coopération sur les questions de sécurité non-traditionnelles, l'environnement y compris⁷⁷. Ce rapport engage la

⁷⁶ Le 10^e *Asean Ministers on Agriculture and Forestry (AMAF) Plus Three Meeting* du 24 octobre 2010 qui s'est tenu à Phnom Penh et où les ministres ont adopté l'*Asean Plus Three (APT) Cooperation Strategy on Food, Agriculture and Forestry* qui comprend le renforcement de la sécurité alimentaire, le développement des énergies biomasses, la gestion durable des ressources forestières, l'adaptation et l'atténuation du changement climatique, la santé animale, la surveillance des pandémies et les questions transfrontalières.

⁷⁷ *China's Position Paper on Enhanced Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues*, <http://www.mfa.gov.cn/eng/wjb/zjg/gjs/gjzzyhy/2612/2614/t15318.htm>.

Chine à s'investir sérieusement dans la résolution de ce type de défis⁷⁸. Pékin s'implique donc grandement dans la coopération environnementale en ASE *via* les différentes instances de l'Asean. Cette participation joue un rôle non négligeable dans l'évolution de la prise en compte de l'environnement comme une problématique transnationale et sécuritaire pour l'ensemble de la région. Le cas des catastrophes naturelles illustre particulièrement ce propos.

Le cas des catastrophes naturelles

Bien que très active en matière environnementale, l'Asean éprouve des difficultés à aborder cette question comme un enjeu sécuritaire prioritaire et à la traiter de manière transnationale. Depuis les années 2000, cependant, on observe une accélération de la prise en compte sécuritaire et transnationale de ces problématiques notamment à la suite des catastrophes naturelles qui ont touché la région et qui ont agi comme élément déclencheur. Dans ce cas, encore, la Chine apparaît davantage comme une force d'initiative que comme une menace.

Les catastrophes naturelles qui ont touché l'ASE depuis les années 2000 ont été considérées par les chercheurs comme une « opportunité » d'évolution pour la doctrine sécuritaire de l'Asean vers une meilleure prise en compte des questions de sécurité humaine⁷⁹. En mettant de côté les effets produits, au même niveau, par les pandémies qui ont également affecté la zone (*cf.* le SRAS), ce mouvement a commencé avec le Tsunami d'Aceh de 2004 et s'est confirmé avec le cyclone Nargis de 2008. Ces événements malheureux ont montré que malgré l'existence de nombreuses déclarations ou accords entre les pays membres de l'Asean, leur mise en application était problématique et inefficace. Dès lors, il était nécessaire de dresser un cadre de coopération efficient pour répondre à ces défis transnationaux et difficilement prévisibles⁸⁰. Les années qui ont suivi ont ainsi vu

⁷⁸ ECONOMY Elizabeth, « China's rise in Southeast Asia : implications for the United-States », *Journal of Contemporary China*, vol. 14, n°4, 2005, p. 409-425, p. 419.

⁷⁹ ALLES Delphine, « Vers une protection transnationale de la sécurité humaine en Asie du Sud-Est ? », *Human Security Journal*, vol. 4, été 2007, p. 30-43.

⁸⁰ ALLES Delphine, « Depoliticizing natural disaster to enhance human security in a sovereignty-based context. Lessons from Aceh (2004) to Yangon (2008) », dans

l'établissement de l'*Asean Resolution for « Strengthening Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention on Aftermath of the Indian Ocean Tsunami Disaster »* adoptée en janvier 2005 et la création de plusieurs organes d'assistance humanitaire ou de partage d'informations⁸¹. Cette prise de conscience s'est aussi faite au sein de l'ARF : en 2005, des projets d'accords sur le secours et l'aide aux victimes, la reconstruction post-catastrophe, l'accompagnement sur le plus long terme et l'échange d'informations ont vu le jour⁸².

La Chine, dont le territoire est depuis toujours confronté à divers types de catastrophes naturelles (inondations, sécheresses, typhons, tsunamis, marées rouges, tremblements de terre, glissements de terrain, maladies animales, etc.), a développé une politique de réponse à ces phénomènes depuis près de trois décennies. Toutefois, l'année 2003, avec l'épidémie du Sras, marque une accélération dans cette orientation. De plus, la fréquence et l'ampleur de ces catastrophes tendent à s'aggraver avec le phénomène du réchauffement climatique, aussi Pékin a-t-elle décidé de renforcer son intervention dans ce domaine⁸³. La RPC a alors pris plusieurs mesures pour institutionnaliser le système de réponse aux catastrophes naturelles au niveau gouvernemental (par exemple, la *National Commission for Disaster Reduction* en 2005, le *Comprehensive National Disaster Reduction '11th five-year' Plan* en 2007 ou la *PRC Law for Emergency Response* la même année), au niveau provincial et local. Aujourd'hui, les principes qui guident cette politique sont recentrés sur la sécurité de la vie humaine, l'importance de réponses d'urgence et de l'assistance aux victimes, comme l'ont montré les actions gouvernementales lors du tremblement de terre de l'été 2008 (Sichuan)⁸⁴. Enfin, Pékin investit massivement dans les technologies de surveillance et de prévention.

BENNY The Cheng Guan (ed.), *Human Security – Securing East Asia's Future*, Londres – New York, Springer, 2010.

⁸¹ *Ibid.*, p. 9-10.

⁸² HAACKE Jürgen, « The Asean Regional Forum: from dialogue to practical security cooperation? », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 22, n°3, septembre 2009, p. 427-449, p. 439.

⁸³ LUO Tianhong, « China and natural disasters: prospects and policies », dans MARQUINA Antonio (ed.), *Global warming and climate change...*, *op. cit.*, p. 134-135.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 136.

Ces choix politiques s'inscrivent également depuis quelques années dans le cadre d'une coopération internationale et régionale sur la question⁸⁵ : la Chine s'est montrée active lors du tsunami indonésien de 2004 (aide financière) et participe à des opérations conjointes de sauvetage ou des exercices de préparation avec l'Asean. La RPC joue aussi un rôle important au sein de l'ARF en appelant, dès après le tsunami, à la construction d'un cadre de coopération sur les catastrophes naturelles comprenant des procédures, normes et lois appropriées à la région et une base de données informatives sur les ressources régionales en matière de secours⁸⁶. Cette proposition chinoise a permis l'adoption en 2007 de l'ARF *General Guidelines for Disaster Relief Cooperation*⁸⁷. Le dialogue Chine-Asean sur les questions de gestion et de prévention des catastrophes naturelles s'est ainsi bien développé depuis cinq ans avec notamment des invitations conjointes de groupes de travail et des conférences sur la problématique. Par exemple, en 2005, la capitale chinoise a accueilli l'*Asian Conference On Disaster Relief*, première conférence ministérielle dans la région, qui a abouti à l'adoption de l'*Asia's Disaster Risk Reduction Beijing Plan*. Plus récemment, l'*Asean Plus Three International Conference on Disaster Management* qui s'est tenue en septembre 2010 à Tokyo a encouragé les pays membres à poursuivre les efforts de coopération sur la prévention et la réaction face aux catastrophes naturelles⁸⁸.

Les réalisations en matière environnementale au niveau régional sont donc importantes et elles permettent d'illustrer une évolution de la considération de l'environnement « comme facteur potentiel d'insécurité humaine »⁸⁹ par les États et organisations d'ASE. Le poids grandissant de la Chine dans les instances de coopération régionales et l'importance de sa politique nationale sur les catastrophes naturelles ou l'eau douce agissent ici comme des facteurs positifs pour l'ASE et viennent confirmer l'orientation de la région vers un traitement plus

⁸⁵ *Ibid.*, p. 137-138.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 440.

⁸⁷ *Chairman's Statement 14th Asean Regional Forum*, août 2007, paragraphe 39, <http://www.aseansec.org/20807.htm>.

⁸⁸ <http://www.aseansec.org/16580.htm>.

⁸⁹ ALLES Delphine, « Vers une protection transnationale... », *op. cit.*, p. 37.

sécuritaire et transnational des questions environnementales en général. Ainsi, même si le développement économique chinois continue sa course effrénée et que les politiques environnementales révèlent parfois des ambiguïtés, la RPC s'inscrit plutôt dans une dynamique coopérative avec l'ASE. Il n'en demeure pas moins que certaines questions (comme les pollutions transfrontalières atmosphériques ou des eaux) doivent rester sous surveillance.

L'Asean, la sécurité et les nouvelles menaces

Sophie BOISSEAU DU ROCHER
Asia Centre, Paris

Dès sa création, l'Asean a joué sur un paradoxe : alors que l'Association a été créée pour prolonger les processus de construction stato-nationale, conforter la mise en place des régimes autoritaires et contrôler les contestations intérieures¹, son objectif « officiel » déclare vouloir « accélérer la paix, la stabilité et la prospérité ». Sur ce paradoxe, et les contradictions induites voire les malentendus produits, les ouvrages et articles sont nombreux². Le débat n'est d'ailleurs pas épuisé entre les tenants d'une approche réaliste et ceux d'une approche constructiviste, entre les adeptes d'une perception de puissance focalisée sur le fait militaire et ceux qui prônent une démarche élargie, inclusive, quitte à prendre des distances avec les procédures conventionnelles.

On ne doit pas être surpris que la déclaration de Bangkok, l'acte fondateur de l'Association signé par les ministres des Affaires étrangères le 8 août 1967, n'évoque pas le terme de « menaces » mais plutôt ceux de paix et de stabilité et préconise « l'adhésion aux principes de la Charte des Nations unies en assurant la justice et l'état de droit » : il s'agissait bien, dans un contexte de Guerre froide violent

¹ BOISSEAU DU ROCHER Sophie, *L'Asean et la construction régionale en Asie du Sud-Est*, Paris, L'Harmattan, 1998.

² On peut se référer, entre autres, à LEIFER Michael, « the Asean peace process : a category mistake », *Pacific Review*, vol. 12, n°1, 1999, p. 25-38 ; SHARPE Samuel, « An Asean way to security cooperation in Southeast Asia ? », *Pacific Review*, vol. 16, n°2, 2003, p. 231-250 ; CABALLERO-ANTHONY Mely, *Regional Security in Southeast Asia: beyond the Asean way*, Singapour, ISEAS, 2005.

et exacerbé dans la région, de ne pas laisser planer le moindre doute sur les finalités de l'Association. L'opportunité aurait été trop facile pour les pays communistes voisins d'exploiter et de dénigrer cette « alliance militaire impérialiste » ; il était beaucoup plus logique – et utile au demeurant – de mettre en avant les dynamiques de réconciliation régionale après les tensions de la « konfrontasi » entre l'Indonésie et ses voisins³. En quelque sorte, les membres fondateurs ont validé l'idée que la meilleure stratégie pour assurer la sécurité était de ne pas traiter directement de sécurité. Cette approche « biaisée » est encore opérationnelle aujourd'hui, ce qui contribue à expliquer le positionnement ambigu de l'Association sur ces questions.

Par choix délibéré donc, les menaces sécuritaires n'ont pas été directement traitées. En conséquence, l'Asean n'a pas été équipée pour assurer cette fonction ; d'où la difficulté qui est apparue quand certaines distorsions ont mis en danger « la paix et la prospérité » annoncées par l'Association. À nouveau aujourd'hui, de nouvelles menaces rendent cette stratégie « d'évitement » plus délicate, voire plus risquée ; s'engage, notamment sur les questions de sécurité non traditionnelle – censées être moins sensibles pour les intérêts régaliens –, une coopération laborieuse. Pour autant, l'Asean parviendra-t-elle à dépasser et à traiter son propre paradoxe ?

Une Association qui n'est pas une alliance militaire

Produit dérivé direct des processus de construction stato-nationale, l'Asean est aussi, et profondément, marquée par le contexte international et les transformations systémiques qui prévalent dans les années 1960 ; en ce sens, elle est le résultat d'une conjoncture historique. Elle a précisément fait d'une pierre deux coups : protéger les processus internes (en jouant des dynamiques de développement susceptibles d'épuiser les arguments communistes) et se protéger des

³ Ces tensions étaient au demeurant d'ordre diplomatique et politique plus que sécuritaire, les combats de la « Konfrontasi » ayant été limités : MACKIE James, *Konfrontasi : the Indonesia – Malaysia Dispute, 1963-1966*, Kuala Lumpur, Oxford University Press, 1974 ; et HAROLD James & SHEIL SMALL Denis, *The undeclared War, the story of the Indonesian confrontation 1962-1966*, Totowa, N.J., Rowman & Littlefield, 1971.

coups de butoir des puissances extérieures, soucieuses de valoriser l'intérêt géostratégique de la région pour leur propre projection de forces. L'engagement américain dans la guerre du Vietnam marque une nouvelle étape dans l'instrumentalisation de la région quand la rupture sino-soviétique constitue une source supplémentaire de sollicitations et de tensions : les équilibres évoluent vite et aucun des pays fondateurs ne souhaite être rattrapé par les logiques de dépendance et d'alignement qui ont marqué la période coloniale. Se démarquer des ambitions et politiques des grandes puissances (tout en bénéficiant au plan bilatéral d'une possible protection, chaque membre étant libre de nouer les alliances de son choix) est un objectif autant diplomatique que sécuritaire. Le sous-entendu est implicite : ce sont les Occidentaux qui ont introduit la guerre dans la région ; si donc les Asiatiques parviennent à s'entendre suivant des modes de coopération antérieurs à leur ingérence, ils pourront (ré)introduire la paix et la stabilité. Ce choix a clairement créé de la retenue.

Une initiative diplomatique

Conçue simultanément dans ce contexte tendu et dans la lignée de la conférence de Bandung, l'Association est donc, outre un instrument de légitimation interne, une initiative diplomatique majeure : il s'agit bien de sortir des « rapports de force » dominants et de faire prévaloir d'autres modes de coopération en matière sécuritaire. C'est une rupture, au moins mentale, avec les schémas qui paramétraient jusqu'alors la région. L'Asean affiche en conséquence une souplesse et un mode relationnel informel très éloignés de la gestion des affaires de sécurité militaire et un vrai pragmatisme – servir à la fois de bouclier et de tremplin face à l'extérieur. L'Association peut sans erreur être considérée comme un signal de la détermination des membres à ne plus subir un système international prédateur, comme l'expression de leur volonté à limiter la manipulation potentielle des forces extérieures. Le ministre indonésien des Affaires étrangères, Adam Malik, l'exprime d'ailleurs clairement :

l'Asean, c'est la volonté de plus en plus affirmée des nations de cette région à prendre en charge leur propre avenir, à résoudre ensemble les problèmes de leur développement pour empêcher que la région ne soit l'arène et l'objet des rivalités entre les grandes puissances.

On peut considérer son établissement comme une tentative – réussie – pour modeler une géopolitique novatrice et sortir de la relation patron-client qui liait chacun des membres à son ancienne métropole. D'ailleurs, pour bien marquer sa spécificité, lever toute ambiguïté et ne pas être emportée dans des considérations et des logiques incontrôlables (après le retrait des forces britanniques à l'Est de Suez, l'entrée de la Chine à l'ONU et l'énonciation de la doctrine Nixon), l'Asean annonce dès novembre 1971 la création d'une « zone de paix, de liberté et de neutralité » (*Zopfan*) en Asie du Sud-Est.

Dans ce contexte, on comprend mieux la logique derrière la création de l'Association et celle qui soutient son fonctionnement. Les principes de base – souveraineté nationale, territorialité, non-ingérence dans les affaires intérieures des autres membres – n'exigent aucune concession susceptibles d'empiéter sur les prérogatives régaliennes récemment acquises ; les règles de fonctionnement privilégient un « esprit accommodant », « flexible », « inclusif », « consensuel » et misent sur la « conciliation » et le dialogue. Indéniablement, il y a bien une « culture de la sécurité » propre à l'Asean qui met l'accent sur les intérêts partagés des membres de l'Asean, encourage à la retenue dans les actions militaires, et incite à résoudre les différends par des moyens pacifiques⁴.

Le concept de « comprehensive security » ou « sécurité globale » cher à l'Asean, traduit bien la volonté de ne pas limiter les questions de sécurité au seul aspect militaire. Pour le président Suharto, la sécurité globale de l'Asean trouve son origine dans le concept de *national resilience* (*ketahanan nasional*) selon lequel la sécurité est multidimensionnelle : elle regroupe des aspects idéologiques, politiques, économiques, socioculturels et militaires en accordant une priorité au développement économique⁵. Cette doctrine inclusive sacralise le

⁴ ACHARYA Amitav, « Culture, Security, Multilateralism: The Asean Way and Regional Order », *Contemporary Security Policy*, vol. 19, n°1, 1998/04, p. 67 ; KAWASAKI Tsuyoshi, « Neither Scepticism nor Romanticism: the Asean Regional Forum as a Solution for the Asia-Pacific Assurance Game », *The Pacific Review*, n°19, 2006, p. 219-237.

⁵ ACHARYA Amitav, « Culture, security, multilateralism: The 'Asean ways' and regional order », dans *Culture and security: Multilateralism, arms control and Security Building*, Londres, Frank Cass, 1998, p. 70 ; HAFTEL Yoram, « Conflict, regional

respect de la norme de non-ingérence car « la sécurité régionale doit servir l'État, et non l'inverse »⁶. La déclaration de Concorde de l'Asean ainsi que le Traité d'Amitié et de Coopération (TAC), deux textes signés à Denpasar en février 1976 par les chefs d'État (précisément près d'un an après la victoire communiste au Vietnam, Cambodge, Laos), rappellent (i) le respect mutuel de l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale des membres ainsi que (ii) le droit de chaque État de se protéger des influences extérieures, (iii) le règlement pacifique des différends (ie non recours à la force) et (iv) la coopération mutuelle. La particularité du TAC est de mettre en œuvre un code de conduite et une politique d'évitement des conflits⁷ qui permet de justifier 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 différends).

L'émergence d'une communauté de sécurité

Forte de ces principes et règles, soucieux « d'inviter leurs partenaires » plutôt que d'exclure, les membres fondateurs de l'Asean ont écarté l'idée d'une politique de sécurité commune qui, par principe et étant donnée l'histoire récente de la région, aurait été source d'incompréhension et de tensions. On aura compris qu'il ne s'agit pas d'un sujet tabou mais bien d'une stratégie délibérée de la part des pays membres. En revanche, une coopération bi ou tri latérale (jamais de manière collective et encore moins institutionnelle) a été mise en place quand des menaces l'imposaient. L'Asean n'était pas impliquée dans ces « arrangements » mais a servi de cadre facilitateur. Partout en 1967, les partis communistes sont déclarés hors-la-loi ; sur l'ensemble de la région, des flambées de violence ethniques, religieuses ou sociales éclatent. Les dirigeants, contestés, ont besoin de compter des alliés supplémentaires et s'engagent dans des accords bilatéraux

Cooperation and Foreign capital: Indonesian Foreign Policy and the Formation of Asean », *Foreign Policy Analysis*, n°6, 2010.

⁶ LIZEE Pierre, « Sécurité et intégration en Asie Pacifique : dynamiques et implications théoriques », *Etudes Internationales*, vol. 28, n°2, juin 1997, p. 347.

⁷ ASKANDAR Kamarulzaman, BERCOVITCH Jakob & Mikio OISHI, « The Asean way of conflict Management: old patterns and new trends », *Asian Journal of Political Science*, vol. 10, n°2, 2002.

(comme les accords de poursuite aux frontières des insurgés – notamment communistes). L'Asean peut donc être considérée comme un verrou supplémentaire pour maintenir fermée la boîte de Pandore des forces centrifuges. Chacun des partenaires s'est senti menacé dans sa souveraineté et sa légitimité ; cette crainte a favorisé une politique régionale qui a rapproché les dirigeants, a permis une convergence des pratiques là où rien n'existait, a laissé infusé un esprit de coopération, de dialogue et, progressivement, de confiance : l'effet vertueux est visible sur la stabilisation de la région.

D'où l'importance de ne pas fragiliser ces espaces nationaux par des revendications territoriales. Produits de la colonisation, ces différends concernant les frontières sont nombreux entre la Thaïlande et le Laos, la Thaïlande et le Vietnam, le Cambodge et le Vietnam ou touchant le territoire et la souveraineté, entre les Philippines et la Malaisie sur le Sabah, et entre Singapour et la Malaisie concernant l'île Pedra Branca Batu Putih, Middle Rocks et South Ledge. En s'accordant pour ne pas soulever ces contentieux dans le cadre de l'Association, l'Asean permet à ces conflits non pas d'être traités mais au moins d'être désamorçés⁸.

De facto, l'Association devient un espace de sécurité, puis une communauté de sécurité au sens allemand du terme, c'est-à-dire une « communauté où le recours à la force n'est pas envisagé pour régler un différend »⁹ : en aucun cas, il ne s'agit d'une alliance militaire mais d'un cadre au sein duquel le recours à la force pour régler les différends n'est pas envisageable (puisque'il est, par principe, disqualifié). Ce résultat-là constitue bien un bénéfice indéniable de « l'esprit Asean » : la perception de la « menace de proximité » est faible et en dépit de gesticulations militaires avérés, les tensions sont réglées sur le mode diplomatique (*cf.* l'incident d'Ambalat entre l'Indonésie et la Malaisie en 2007 et 2009, *cf.* les tensions autour du temple de Preah Vihear entre la Thaïlande et le Cambodge en 2009, 2010 et 2011).

⁸ ANTOLIK Michael, *Asean and the diplomacy of accommodation*, Armonk, Sharpe, 1990, chap. 9 ; *Wainwright Elsin Conflict Prevention in Southeast Asia and the South Pacific*, Center on International Cooperation, New York, avril 2010.

⁹ DEUTSCH Karl, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

Cette communauté s'étendra dans la décennie 1980 au reste de la région avec le départ des troupes vietnamiennes du Cambodge en 1989 et la signature des accords de Paris en 1991. Force est de reconnaître qu'en dépit des indices répertoriés par des experts sceptiques (dont une course aux armements), en dépit des vieilles rivalités et des pressions extérieures, en dépit aussi des difficultés de l'intégration aux nouveaux membres¹⁰, l'Asie du Sud-Est n'a pas basculé dans les conflits annoncés. Grâce à l'Asean, elle a su maintenir un consensus sur la primauté de la croissance économique, le développement social et la stabilité régionale. À partir de 1984, les experts des think tanks de la région se réunissent régulièrement pour échanger sur ces sujets, toujours « dans un climat bienveillant et de confiance » et en 1987 est organisée la première *Asia Pacific Roundtable*. En 1994, le CSCAP (*Council for Security and Cooperation in Asia-Pacific*) tient sa première réunion : les questions de sécurité arrivent sur le devant de la scène par le biais du « track 2 ».

Forte de sa résilience régionale, lancée sur une croissance « triomphante », sollicitée, l'Asean a spontanément pensé élargir sa « communauté de sécurité » au reste de l'Asie orientale dans l'euphorie post Guerre froide à une période où les paramètres sécuritaires étaient redéfinis ; cette initiative lui permettra de prétendre à une fonction pivot dans ces recompositions. L'*Asean Regional Forum*, lancé en 1994, sera fondé dans le même esprit de « cercle de confiance » : une approche pluridimensionnelle, inclusive, de la sécurité, la méthode du dialogue et de la diplomatie préventive, sans structure permanente « pour ne pas gêner et alourdir les procédures ». Seul forum traitant des questions de sécurité en Asie orientale, il porte l'estampille Asean : ce ne sont pas les ministres de la Défense qui se réunissent mais ceux des Affaires étrangères. La participation de la Chine aux côtés des États-Unis constitue un des succès de cette stratégie souple, non contraignante et suffisamment conciliante pour rapprocher des conceptions sécuritaires divergentes ou, au moins, rapprocher les États autour d'une même table de

¹⁰ HENG Pek Koon, « A Constructivist Perspective of the Regional Order in Southeast Asia: Norms Transformation in Asean and the Asean Charter », *Tamkang Journal of International Relations*, vol. 13, n°2, octobre 2009.

discussion. La priorité accordée aux modes de gestion régionaux explique d'ailleurs que les propositions canadienne et australienne d'une OSCE asiatique n'aient pas abouti : l'Asean ne voulait pas « enfermer » les négociations sur les questions de sécurité dans un cadre trop formel, légaliste et éloigné de la culture non-confrontationnelle de la sécurité régionale¹¹ ; dans les discussions ARF est maintenu par exemple le processus de prise de décision par consensus en dépit des critiques des acteurs plus puissants qui le jugent inadapté au domaine militaire. Considéré comme forum de médiation et de négociation ouvert aux pays d'Asie (Mongolie, Corée du Nord et du Sud, Papouasie Nouvelle-Guinée, Inde, Sri Lanka, Timor Leste, Pakistan) et aux partenaires extérieurs qui ont des intérêts stratégiques en Asie orientale (Etats-Unis, Canada, Russie, Australie, Nouvelle-Zélande, Union européenne...), l'ARF fonctionne avec le double dispositif de la diplomatie officielle (Track 1) et de la diplomatie officieuse (Track 2).

D'une certaine façon, l'ARF va être la victime de cette différence de perception sécuritaire entre les tenants d'une approche militaire hiérarchique (notamment les États-Unis) et les pays d'Asie du Sud-Est¹² ; certains experts reprocheront à l'Asean de parler de puissance sans assumer cette dimension¹³. Mais ce n'est pas la seule raison de l'essoufflement de l'ARF. En 1997, quand éclatera la crise asiatique, la construction Asean se fissure, laissant apparaître des dysfonctionnements patents au moment même où les questions de sécurité, traditionnelle et non-traditionnelle, reviennent sur le devant de la scène : du fait de la primauté absolue qu'elle accorde à la souveraineté des États, la capacité d'intervention de l'Asean, tout comme celle de l'ARF, est limitée et sur le plan logistique (pas de moyens Asean déployés) et sur le plan fonctionnel (les questions transnationales ne sont pas traitées) et aussi sur le plan des idées et de la réflexion

¹¹ HIRO Katsumata, « Establishment of the Asean Regional Forum: Constructing a 'Talking Shop' or a 'Norm Brewery'? », *The Pacific Review*, n°19, 2006, p. 181-198.

¹² NISHIKAWA Ykiko, « The Asean way and Asian regional security », *Politics and Policy*, vol. 35, n°1, mars 2007 p. 42-56 ; NARINE Shaun, « Asean and the ARF: the limits of the Asean way », *Asian Survey*, n°37, octobre 1997, p. 961.

¹³ LEIFER Michael, *The Asean Regional Forum*, Oxford, Oxford University Press, 1996, Adelphi Paper, n°62.

stratégique. L'Asean butte toujours sur la même aporie : la compatibilité entre des interdépendances avérées et la sacralisation de l'espace et de l'intérêt national. Le fait que les dirigeants placent au même niveau de risque les menaces conventionnelles et les menaces non traditionnelles montre bien que ce n'est pas le paramètre de la puissance dure qui pose problème mais bien la capacité extérieure à infléchir les dynamiques et choix intérieurs.

Une stratégie d'évitement de plus en plus délicate

La fin de la Guerre froide, la crise de 1997 et les difficultés internes vont fragiliser le modèle sécuritaire Asean et remettre en cause l'efficacité de sa méthode d'évitement des conflits. Ce modèle, on l'a compris, repose sur des réseaux de confiance, réseaux qui ont été mis à mal avec les changements de régime provoqués par la crise de 1997 : « le front uni et modulable », « l'amitié et la solidarité » se sont naturellement dissous sous la violence des événements. L'absence de « routine institutionnelle » signifie qu'il n'existe aucun filet de sécurité procédurier quand les obstacles se multiplient et que la communication entre les représentants se détériore. Les divergences en matière de perception des menaces, et d'urgence prioritaire dans le traitement de ces menaces, sont apparues plus nettement. « Les nouvelles dimensions de la sécurité » (sécurité humaine, sécurité écologique, sécurité des approvisionnements énergétiques...) n'ont pas été perçues avec la même acuité à Djakarta, Singapour ou Bangkok ; personne n'était préparé ou disposé à traiter ces divergences. Au tournant du siècle, c'est la stratégie du « chacun pour soi » sécuritaire qui l'emporte et un climat d'imprévisibilité qui prévaut. Autant de facteurs d'ailleurs qui feront l'effet d'un terreau pour la prolifération des menaces¹⁴ et montreront que l'Association ne maîtrise plus le jeu dont elle a pourtant créé les règles.

¹⁴ BOISSEAU DU ROCHER Sophie, « La sécurité de l'Asie du Sud-Est après la crise », dans *Les Cahiers de l'ifri, Chine, Japon, asean : compétition stratégique ou coopération ?*, Paris, La Documentation française, 1999.

Les nouvelles menaces

Alors qu'elle avait commencé de manière triomphante pour l'Asean, la décennie 1990 se termine dans un climat de tensions perceptible et une grande volatilité sécuritaire. La crise de 1997 a profondément modifié l'environnement régional en relançant de vieilles rivalités (cf. les tensions entre Singapour et la Malaisie) et en mettant sur le devant de la scène de nouvelles menaces. Menaces conventionnelles d'abord avec la remise en cause des frontières (cf. le processus d'indépendance engagé à Timor Leste), la reprise des attaques subversives (aux Philippines, en Thaïlande, en Indonésie), la recrudescence de la piraterie (au tournant du siècle, la mer de Chine du Sud va voir une prodigieuse augmentation des attaques)... Menaces conventionnelles aussi avec la poussée militaire chinoise qui exerce en outre, une pression qui est beaucoup plus déstabilisante pour les pays de l'Asean que ne l'étaient en leur temps, la présence soviétique ou la présence américaine. Contrairement à ces forces extérieures projetées sur un théâtre éloigné, la présence chinoise est là pour durer et elle remet en cause, avec l'illustration si tangible de la mer de Chine du Sud, l'ensemble des paramètres et méthodes sécuritaires Asean¹⁵. Enfin, la menace terroriste constitue un risque non pas nouveau pour la région mais décisif par son ampleur après les attentats d'octobre 2002 à Bali.

La crise aura aussi, et peut-être avant tout, activé les menaces non traditionnelles : il y a d'abord ce nuage de fumée (« haze ») qui (ré)apparaît de manière très gênante à partir du printemps 1997 et qui démontre l'importance du risque écologique et des catastrophes naturelles en Asie du Sud-Est (lesquelles, tels les éboulements de terrain aux Philippines, font plus de victimes que la guérilla communiste), la reprise des trafics, la sécurité humaine liée ou pas à la situation des droits de l'Homme dans un pays membre (cf. les réfugiés birmans en Thaïlande), la pauvreté, et à partir de 2002-2003, la grippe aviaire (SARS, *Severe Acute Respiratory Syndrome*) : les nouvelles interdépendances sécuritaires sont avérées. Le tsunami de 2004, et ses

¹⁵ SEVERINO Rodolpho, « Asean and the South China Sea », *Security Challenges*, vol. 6, n°2, hiver 2010, p. 37.

170 000 morts en Indonésie, démontrera à son tour les interactions politico-sécuritaires d'une catastrophe naturelle¹⁶.

Indéniablement, ces menaces rapprochent les Etats dans un même canevas sécuritaire. Or, leur simultanéité, leur ampleur et leur caractère transnational démontrent non seulement l'insuffisance des moyens à disposition (en dépit des discours) mais surtout l'inadéquation des principes qui sous-tendent la coopération régionale. La vieille règle qui postulait que « la résilience nationale conduirait à la résilience régionale » n'est plus valable ; comme la grippe aviaire, les menaces non-traditionnelles se moquent des frontières et de la souveraineté nationale. En mettant à risque non seulement la sécurité des États-membres mais la logique de coopération régionale, elles appellent à des réponses nouvelles et plus novatrices que les multiples comités et groupes de travail qui se montent à cette période sur chacun de ces thèmes.

Deux constatations s'imposent à ce stade : d'une part, il apparaît clairement que les appareils militaires des différents Etats-membres étaient mal préparés à, et pas équipés pour gérer ces défis non-traditionnels dont la violence a certainement été amplifiée par la crise et des flux mondiaux sur lesquels ils ont peu d'impact ; d'autre part, les états-majors considéraient encore comme prioritaires les menaces conventionnelles, ralentissant la réflexion et la mise en place des mesures nécessaires ; enfin, à la fin des années 1990, les Etats-majors ne se rencontraient pas sur une base régionale et ne pouvaient donc envisager, et encore moins improviser, *ipso facto*, une coopération sur ces terrains. En outre, l'Asean, empêtrée dans ses impuissances, ses dysfonctionnements et sa propre crise, n'avait aucune légitimité pour intervenir¹⁷. Logiquement, les solutions préconisées et les mesures adoptées dans ce contexte laissent dubitatif.

¹⁶ FEILLARD Andrée, « Les accords de paix à Aceh : l'effet tsunami dans la province oubliée », *Annuaire Asie orientale, Asia Centre*, La Documentation française, 2006.

¹⁷ EMMERSON Donald, « Gollilocks's Problem: Rethinking Security and Sovereignty in Asia », dans SHELDON W. Simon (ed.), *The Many Faces of Asian Security*, Lanham, Md, Rowman and Littlefield, 2001, p. 89-114.

Des parades insuffisantes ?

Pressés par l'urgence de ces menaces qui ont explosé dans un contexte de restriction budgétaire post crise, pressés également par leurs partenaires traditionnels – et notamment les Etats-Unis, les Etats de l'Asean ont modifié leur discours sécuritaire et lancé de nouvelles initiatives pour tenter de reprendre le contrôle de leur agenda sécuritaire, voire pour l'élargir en s'arrimant plus fermement au paradigme de la sécurité collective. Depuis 2001, des propositions sont formulées qui révèlent l'insatisfaction croissante, ou plutôt l'inadéquation, entre les moyens à la disposition de l'Asean, ses ambitions et les nouvelles menaces. La première proposition, adoptée au sommet de Hanoi en 2001, suggère une institutionnalisation plus poussée *via* un renforcement des procédures du TAC (nomination d'un président du Haut Conseil, possibilité pour des États non-membres de l'Association de saisir le Haut Conseil pour autant qu'ils soient partie au conflit et adoption d'un système décisionnel consensuel pour le Haut Conseil). La seconde initiative date du sommet Chine/Asean de 2002 qui insiste pour la première fois dans un document Asean sur la nature « de plus en plus sérieuse » des menaces non traditionnelles, « produits de facteurs à la fois politiques, économiques, religieux, ethniques, historiques et culturels ». En novembre de la même année, la Chine et l'Asean signe un code de conduite en mer de Chine du Sud « afin de promouvoir un partenariat de bon voisinage et de confiance mutuelle et de sauvegarder la paix dans la région de la mer de Chine méridionale » : Pékin a parfaitement compris que la meilleure façon de neutraliser l'Asean était d'utiliser sa propre logorrhée.

L'initiative suivante, le Plan d'Action signé à Bali en 2003, est probablement la plus importante car elle deviendra une référence. Il s'agit d'établir une communauté Asean reposant sur trois piliers dont un pilier politico-sécuritaire ; à la « façon » Asean, cette communauté est volontaire et non-contraignante. Le domaine de compétence sécuritaire de l'Asean s'élargit aussi à de nouvelles menaces telles que les questions maritimes et le crime transnational (on doit cependant noter que le *Southeast regional Centre for Counter-terrorism*, fondé en juillet 2003, n'a pas été placé sous l'autorité de l'Asean et est destiné à la formation plus qu'au partage d'informations). Après l'expérience du

tsunami, un accord Asean sur la gestion des catastrophes naturelles (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 ». Il est enfin prévu que la Communauté de Sécurité Asean puisse désormais édicter des normes et engager des forces dans des opérations de maintien de la paix. Par ailleurs, depuis mai 2006 les ministres de la Défense de l'Asean se réunissent publiquement sur une base annuelle. Pendant la réunion de 2007, est adoptée la Déclaration sur l'usage des capacités militaires de l'Asean à des fins humanitaires. La Charte de l'Asean (2007), pourrait être interprétée comme la volonté de l'organisation d'être un acteur plus engagé car elle introduit une référence « démocratique » basée sur le respect des droits de l'Homme, des droits fondamentaux et des normes sur laquelle pourraient s'adosser les décisions sécuritaires¹⁸ ; mais toujours aucune discussion sur un mécanisme collectif. En mars 2009, un Plan détaillé (sur la Communauté politique et de sécurité) est adopté qui fixe comme objectif « un engagement plus actif pour l'Association dans le maintien de la paix et de la stabilité dans la région » ; l'expérience réussie de la participation de l'Asean à la mission de surveillance à Aceh en 2004 auprès de l'Union européenne a établi un cadre plus précis pour ce type d'opérations : on remarquera toutefois que l'Asean a envoyé des observateurs, et non des militaires. Divers instruments sont évoqués : un instrument d'alerte précoce des conflits, le déploiement de troupes dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, une réunion élargie des ministres de la Défense. L'ARF reste actif dans la promotion des mécanismes de prévention des conflits ; la coopération entre les réseaux « track 1 » et « track 2 » est renforcée. Lors de la quatrième réunion des ministres des Affaires étrangères à Hanoi en mai 2010, l'idée est revenue dans les discussions d'une « équipe » Asean pour l'assistance humanitaire lors des catastrophes naturelles (l'impuissance de l'Asean lors du cyclone Nargis en Birmanie avait été très mal perçue). Un plan de réflexion est lancé jusqu'à la fin 2011 ; entre temps, des exercices

¹⁸ CABALLERO-ANTHONY Mely « The Asean Charter: An Opportunity Missed or One that Cannot be Missed? », *Southeast Asian Affairs*, Singapour, ISEAS, 2008, p. 71-85.

d'entraînement se font, notamment après les typhons philippins. 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) s'est tenue à Hanoi. Point d'orgue à ce dispositif : la réunion Asean+8 qui s'est tenue à Hanoi le 12 octobre 2010. C'était la première fois que les ministres de la Défense de l'ASEAN et leurs huit partenaires de dialogue (Etats-Unis, Russie, Australie, Nouvelle-Zélande, Chine, Japon, Corée du Sud, Inde) se rencontraient¹⁹ (on remarquera qu'à ce beau tableau, l'Asean n'a pas jugé nécessaire d'inviter l'Union européenne). L'*Asean Defence Minister Meeting*+8 (ADMM+8) constitue un « forum de dialogue » (une « plateforme fonctionnelle » selon le ministre de la Défense singapourien, Teo Chee Hean) pour approfondir la coopération et « ferrer » les Etats-Unis à la sécurité régionale alors que la Chine renforce son dispositif.

Cette longue liste, si elle donne l'illusion d'un activisme convaincu, ne doit pas tromper. Ce foisonnement est-il de bon aloi s'interrogent certains experts qui estiment que cet activisme cache un échec patent de la coopération sécuritaire au sein de l'Asean²⁰ ? Beaucoup d'initiatives ne bénéficient pas de financement ; quand les programmes avancent (*cf.* la lutte contre la piraterie), des partenaires extérieurs (Etats-Unis, Japon, Australie) contribuent largement à leur financement. C'est plus « 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 régler²¹.

¹⁹ Les Hauts fonctionnaires du groupe de travail de l'ASEAN sur les questions de sécurité avaient demandé en octobre 2004 au Secrétaire général de réfléchir à l'établissement d'un Forum des ministres de la Défense de l'ASEAN afin de mettre en œuvre la « Communauté Politique et de Sécurité » annoncée lors du sommet de Bali en 2003. Jusqu'ici, les ministres de la Défense se rencontraient en marge des réunions du Shangri La (initié en 2002 sous l'impulsion des États-Unis) mais jamais publiquement.

²⁰ *Cf.* l'interview de Ian Storey sur http://www.channelnewsasia.com/stories/afp_asiapacific/print/1070616/1/.html.

²¹ JONES David & SMITH Michael, « Making Process, not progress; Asean and the evolving East Asian Regional Order », *International Security*, vol. 32, n°1, 2007, p. 148.

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 négociations et de résolutions de conflits ont continué à être privilégiées par les Etats membres ; même sort pour la troika Asean, instituée en 2000 comme un mécanisme pour aider à la prévention des conflits, jamais invoquée. Et quand une initiative concrète est mise en œuvre – les exercices *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 inter-étatique.

La coopération d'ensemble s'améliore (réunion des chefs d'état-major de l'Asean, réunion des chefs d'état-major de la Marine, de l'armée de terre et de l'armée de l'Air de l'Asean, renforcement des coopérations en matière de renseignement, dialogue des fonctionnaires de la Défense de l'ARF), sans que l'Association ne parvienne à l'institutionnaliser. Il reste donc du chemin à parcourir avant que l'Asean ne se dote de mécanismes précis dans la prévention et la résolution des conflits ainsi que dans les opérations de maintien de la paix. L'Association reste encore dans une rhétorique discursive qui indique la direction sans se donner vraiment les moyens ainsi que l'ont montré les négociations avec Pékin concernant les différends en mer de Chine du Sud²² ou la gestion de menaces non-traditionnelles comme les risques sanitaires²³. Au seul plan régional, on mesure le travail qui reste à accomplir avant même d'évoquer une possible coopération, pour modifier les mentalités et les pratiques des Forces armées après les révélations des mauvais traitements et des actes criminels perpétrés par la marine et la police thaïlandaises sur les réfugiés Rohingas qui arrivaient de Birmanie en 2009. Les réticences à l'égard de la souveraineté n'ont pas disparu : même en matière de

²² HUANG Kwei Bo « The Transformation of Asean as a third party mediator in intra-regional disputes of Southeast Asia », dans BERCOVITCH Jacob, HUANG Kwei Bo Huang & TENG Chung (eds), *Conflict Management, Security and Intervention in East Asia: Third Party Mediation in Regional Conflicts*, 2009, Londres, Routledge, p. 147-164.

²³ CABALLERO ANTHONY Mely « Non-Traditional Security and Infectious Diseases in ASEAN: Going Beyond the Rhetoric of Securitization to Deeper Institutionalisation », *The Pacific Review*, vol. 12, n°4, décembre 2008, p. 509-527.

catastrophes naturelles, les États restent très prudents sur la possibilité d'accueillir des soldats des pays voisins²⁴.

Le dilemme sécuritaire de l'Asean

Il est excessivement difficile de porter un jugement sur les parades mises en œuvre par l'Asean pour traiter des questions de sécurité. Car si objectivement, l'Association reste d'abord dans une logique discursive, force est de constater qu'en dépit des escarmouches et des gesticulations, en dépit des « anxiétés stratégiques », la sécurité a été assurée dans la région et que la coopération entre les États progresse, même à la marge et même lentement. L'urgence des évolutions en cours plaide pour une réaction plus affirmée de cette tendance.

S'adapter, nécessairement : le cas du nucléaire

La question du recours à l'usage de l'énergie nucléaire n'est pas nouvelle en Asie du Sud-Est²⁵ mais elle a été réactivée ces dernières années avec une pertinence aiguisée et un discours mieux rôdé. La reprise de la croissance, la pression démographique et les risques écologiques soumettent en effet, ces pays à de fortes pressions et à une demande énergétique considérable : plusieurs pays – Birmanie, Indonésie, Vietnam, Thaïlande – ont donc annoncé vouloir s'équiper de centrales nucléaires pour « préparer la prospérité à venir ». En outre, on ne doit pas oublier que l'Asie du Sud-Est est située entre les deux zones du monde où la prolifération est la plus active : l'Asie du Sud et l'Asie de l'Est. L'impact du programme nucléaire chinois est sensible dans la région. Au-delà du fait que la Chine est aujourd'hui un des États au monde parmi les plus actifs dans la construction de centrales civiles, c'est aussi une puissance militaire qui s'affirme. L'envoi, par un satellite commercial au printemps 2008, des premières

²⁴ CABALLERO ANTHONY, Mely « Cyclones and Humanitarian Crises: Pushing the Limits of R2P in Southeast Asia », *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, n°2, mars 2009, p. 135-155.

²⁵ Lire par exemple CORNEJO Robert, « When Sukarno Sought the Bomb: Indonesia's Nuclear Aspirations in the Mid 1960s », *The Non Proliferation Review*, été 2000, p. 31-41.

images de la construction d'une base navale à Sanya (ou Yulin) sur l'île de Hainan suscite de nombreuses questions parmi les experts d'Asie du Sud-Est. L'importance des travaux engagés (la base est destinée à accueillir des sous-marins nucléaires SSBN équipés pour certains de têtes nucléaires ainsi que le premier porte-avions chinois et se déploierait aussi dans une partie souterraine) révèle la capacité que Pékin et la marine chinoise entendent donner à ce théâtre d'opérations et, *in extenso*, à leur accès privilégié à l'océan Pacifique, voire à leur déploiement dans l'océan Indien. Si la PLAN fait stationner des navires et sous-marins porteurs de missiles nucléaires à Sanya, le risque de prolifération des Etats d'Asie du Sud-Est doit être considéré. À n'en pas douter, la Chine monte d'un cran sur l'échelle de puissance et marque de son empreinte de puissance militaire cet espace encore contesté.

Bien que les pays d'Asie du Sud-Est soient signataires du TNP (traité de non-prolifération), qu'ils aient déclaré en 1995 (traité de Bangkok) l'Asie du Sud-Est comme une Zone exempte d'Armes nucléaires et qu'ils travaillent sous la supervision de l'AIEA (l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique), la pression monte avec les déclarations des dirigeants pour annoncer leur volonté de se doter de centrales civiles. À ce jour, aucune centrale n'est encore en activité (le parlement indonésien a reporté la construction d'une première installation en 2010 sous la pression des lobbies écologiques) mais une dizaine de petits réacteurs de recherche fonctionnent. Cette orientation inquiète évidemment plus d'un partenaire : car au-delà des faiblesses intrinsèques observables (et notamment une culture de la sécurité qui ne garantit pas un fonctionnement certifié des installations), les dérapages possibles, et le glissement du civil au militaire, ne cessent d'alarmer. Notamment en Birmanie où les liens entre la junte et les Etats-voyous (Corée du Nord, Iran) ou des acteurs « incontrôlables » (des ingénieurs pakistanais ou des experts iraniens) sont avérés et avaient justifié les diatribes d'Hillary Clinton lors d'une rencontre ARF en juillet 2009.

La problématique sécuritaire soulevée par cette option civile aux possibles conséquences militaires se positionne parfaitement dans la vision inclusive défendue jusqu'ici par l'Asean : un enjeu économique, politique, environnemental mais aussi stratégique. Autant de

dimensions qui plaideraient pour une approche régionale. Lors du sommet Asean du 15 janvier 2007 à Cebu, aux Philippines, les chefs d'Etat et de gouvernement avaient déjà adopté une déclaration sur la sécurité énergétique dans la région et s'étaient prononcés en faveur d'une utilisation accrue de l'énergie nucléaire. Pour diminuer la dépendance envers les combustibles classiques, les dix pays regroupés au sein de l'Asean entendaient encourager des programmes d'économie et d'efficacité de l'énergie nucléaire avec leurs partenaires de dialogue (Australie, Chine, Corée du Sud, Inde, Japon et Nouvelle-Zélande). Un peu plus tard, l'idée d'une Autorité de sûreté nucléaire Asean (de type Euratom) est évoquée dans la perspective de la Communauté de sécurité régionale. En août 2007, les ministres de l'Énergie Asean, réunis à Singapour, ont adopté le principe d'un « Réseau de Sécurité énergétique Asean » pour travailler sur les questions de sûreté des installations nucléaires. Et la Commission du SEANWFZ (*South-East Asia Nuclear Weapon Free Zone*) a adopté au même moment (juin 2007) un plan pour assurer la conformité des installations nucléaires. L'Asean pourrait-elle profiter de cette « opportunité » pour institutionnaliser certains standards et « régionaliser » la recherche, voire gérer les importations d'uranium et la gestion des déchets ?

La gestion de ce dossier par l'Asean est particulièrement instructive. Il y a d'abord, comme sur les autres dossiers sécuritaires, un non-dit implicite. L'Asean discute et élabore des projets pour la sécurité nucléaire mais élude complètement l'aspect militaire d'une possible prolifération. On reste dans la stratégie habituelle de l'Association de « mettre les problèmes sensibles sous le tapis » (selon la réflexion d'Amitav Acharya). Au-delà, et en restant dans la gestion d'une coopération fonctionnelle, on est dubitatif quand on connaît les difficultés des Etats-membres à dépasser les intérêts nationaux et les sensibilités de chacun à mettre en œuvre cette coopération. Certes, une Commission de l'Énergie nucléaire Asean serait la plus à même de négocier les meilleurs tarifs et les contrats les plus intéressants avec les fournisseurs internationaux et de réfléchir à une gestion optimisée et sécurisée des déchets radio-actifs. Mais s'agit-il, dans ce domaine, d'un seul et rationnel calcul financier ? On a vu combien des considérations de « fierté nationale » avaient été déterminantes pour

faire échouer les projets d'un « avion Asean » ou d'une « voiture Asean » : n'en sera-t-il pas de même dans ce domaine autrement plus sensible ? Quelle est la légitimité de l'Asean et quel intérêt auraient les Etats à s'adosser à l'Association ? Il est peu probable quand on a assisté à la résistance passive de la junte pour refuser d'appliquer les critères des droits de l'homme qu'elle accepte un « droit de regard » régional sur un programme aussi sensible qu'un programme nucléaire même si le Myanmar a signé le traité de Bangkok.

L'Asean a-t-elle le choix ?

En matière de sécurité, l'Asean s'est appliquée à créer un cadre de confiance entre les Etats-membres tout en laissant à chacun le choix de son engagement dans une possible coopération afin de respecter « les intérêts nationaux et les sensibilités de chaque membre ». Cette règle du « plus petit dénominateur commun » est-elle opératoire avec les nouveaux défis et interdépendances sécuritaires ? ou à l'inverse, ne les amplifie-t-elle pas ?

Ce qui frappe les experts internationaux, est cet attachement, quasi idéologique, au vieux cadre stato-national quand le constat est posé, parmi les décideurs, d'un ajustement nécessaire ou parce que les menaces se moquent des frontières, ou parce que les ressources financières manquent, ou parce que la solution ponctuelle, notamment dans la gestion des menaces non-traditionnelles, serait optimisée par une approche collective. L'unité régionale, voire la « centralité » de l'Asean, paraissent indispensables puisqu'aucun des pays-membres de l'Asean n'a la capacité d'y faire face tout seul. Autant d'arguments d'ailleurs utilisés par les plus convaincus – en l'occurrence la Thaïlande et les Philippines – qui ont plaidé, en leur temps, pour un « engagement plus souple »²⁶. Mais l'intérêt des plus sceptiques l'a emporté et la non-ingérence a encore de beaux jours devant elle, limitant, *de facto*, tout renforcement de la coopération, voire la mise en place de simples mesures de confiance. Comme toujours, l'Asean se cantonne à des déclarations de rhétorique et

²⁶ HAACKE Jürgen « The concept of flexible engagement and the practice of enhanced interaction: intramural challenges to the Asean Way », *Pacific Review*, vol. 12, n°4, 1999, p. 581.

promeut des initiatives qui placent les États et les Forces armées dans des situations ambiguës, en défendant des normes parfois incompatibles entre elles. Chercher des convergences d'intérêt sécuritaire n'est pas difficile tant les sujets sensibles sont multiples. La vraie question est plutôt celle de la mise en œuvre d'une coopération substantielle. L'Asean est friande des grandes déclarations bien médiatisées. Mais elle ne peut rester au niveau de la diplomatie discursive et devra trouver des modes opératoires plus convaincants. Il sera instructif de suivre la mise en œuvre, et le travail, des cinq piliers qui ont été retenus dans le cadre de l'Asean+8 : soutien humanitaire et secours lors des calamités naturelles, sécurité maritime, médecine militaire, anti-terrorisme et activités de maintien de la paix. Mais comme la prochaine réunion n'a lieu que dans trois ans, des réserves sont émises sur les parades que d'ici là, les gouvernements pourront trouver. Créer une « force motrice » (pour reprendre l'expression du ministre vietnamien de la Défense, le général Phung Quang Thanh) dans un environnement très évolutif, voire conflictuel (la question de la mer de Chine du Sud n'a pas été mise à l'agenda), mériterait d'autres échéances !

La question suivante apparaît sensible : dans quelle mesure, la gestion des dossiers sécuritaires n'est-elle pas le « joker » de régimes instables et / ou autoritaires ? On a bien vu récemment (février 2011) combien les tensions entre la Thaïlande et le Cambodge relevaient d'un agenda politique intérieur plus que d'une dynamique conflictuelle régionale. Cet argument ne serait-il pas le non-dit sécuritaire le plus pénalisant pour l'Asean elle-même et pour la sécurité régionale ?

L'Asean n'a pas d'autre choix que sa force de conviction et la pression des événements pour tenter de réduire le décalage entre les normes de non-ingérence et de mécanisme décisionnel consensuel d'une part, et la souveraineté « responsable » d'autre part. C'est tout l'enjeu de la mise en œuvre de la Charte et de la Communauté politique et de sécurité. À trop attendre, l'Asean expose ses paradoxes à des voisins qui pourraient en tirer parti pour la neutraliser un peu plus. À ce titre, on peut s'interroger pour savoir si l'ADMM+8 ne pourrait pas se transformer en un nouveau champ de la concurrence Chine/États-Unis et prendre l'Asean en otage ?

L'Asean et la sécurité non-traditionnelle : avant-gardisme, paralysie et déclarations d'intention

Delphine ALLES
Sciences Po Paris

L'Association des nations d'Asie du Sud-Est (Asean) est fréquemment désavouée pour son incapacité à affronter les menaces non-traditionnelles, définies par leur caractère transnational et/ou non-étatique¹. L'Asie de l'Est en général serait réfractaire

aux conceptions de la sécurité qui, en termes normatifs, ont le potentiel d'éroder les conceptions traditionnelles de la souveraineté et, en termes de politiques publiques, demandent une nouvelle allocation des ressources pour gérer une série de défis non-traditionnels allant au-delà des menaces militaires à l'intégrité territoriale².

Cette observation est le plus souvent doublée d'un regret, consistant à rappeler que c'est justement au niveau régional qu'il conviendrait d'aborder des menaces dépassant souvent la capacité d'États isolés.

Ce raisonnement devrait être nuancé par une observation attentive des objectifs initiaux de l'Asean. Fondée en 1967, l'organisation avait bien pour vocation de protéger la souveraineté récemment acquise, sauf pour la Thaïlande restée indépendante, de cinq États dits pro-occidentaux : l'Indonésie de Suharto, la Malaisie de Tunjku Abdul Rahman, Singapour sous Lee Kwan Yew, la Thaïlande de Thanom

¹ L'ambiguïté et le caractère inclusif de la notion de sécurité non-traditionnelle nourrissent les débats académiques et politiques. Nous l'abordons ici dans son acception la moins restrictive, dans la mesure où ce chapitre ne porte pas sur la portée pratique du concept mais sur la manière dont les menaces correspondant à la définition proposée ont été abordées par l'Asean.

² EVANS Paul M., « Human Security and East Asia: In the Beginning », *Journal of East Asian Studies*, n°4, 2004, p. 263.

Kittiachorn et les Philippines de Marcos. Les documents organisationnels et normatifs de l'Asean rappellent les principes-clés que sont la souveraineté et la non-ingérence dans les affaires intérieures des États-membres. Pertinente, cette observation ne doit pas faire oublier le fait que la principale préoccupation sécuritaire des États fondateurs allait bien au-delà de la définition traditionnelle de la sécurité interétatique. Les États de la région étaient la cible de guérillas et séparatismes à fondement idéologique, ethnique ou religieux, menaces souvent transnationales et susceptibles de déstabiliser les régimes ou de faire éclater leurs frontières. Ils craignaient certes la menace étatique que représentait la République Démocratique du Vietnam, mais leur première préoccupation était d'éviter le risque d'instabilités internes liées à la diffusion de l'idéologie communiste. Le paradigme de départ n'excluait donc pas d'emblée la prise en compte de menaces « non-traditionnelles ». Contrairement à l'idée reçue selon laquelle l'Asean a toujours été aveugle aux aspects non-étatiques de la sécurité, l'Organisation a développé, dès les années 1970, les notions de « sécurité compréhensive » et de « résilience nationale et régionale ». Ces deux paradigmes élargissaient déjà la définition de la sécurité à certains de ses aspects non-étatiques et transnationaux, en faisant par exemple le lien entre développement économique et stabilité politique et en incluant la notion d'interdépendances entre les différents États³.

Malgré cette approche, novatrice pour les années 1970, l'Asean est aujourd'hui décriée comme le gardien obtus d'une sécurité traditionnelle devenue obsolète. L'objectif de ce chapitre est de comprendre les rouages historiques de ce paradoxe.

La première partie du texte reviendra sur la conception de la sécurité par l'Asean, pour montrer que l'organisation n'était pas *a priori* hermétique à la sécurité non-traditionnelle. C'est au fil de l'évolution de l'institution, et notamment de ses élargissements, que l'obsession de la souveraineté et de la non-ingérence se sont cristallisées jusqu'à faire reculer la possibilité de prendre en considération les menaces non-étatiques. La réaffirmation constante

³ NISHIKAWA Yukiko, *Human Security in Southeast Asia*, Abingdon, Routledge, 2010, p. 128.

des principes souverainistes de l'Asean a notamment été la *conditio sine qua non* de l'intégration de nouveaux États qui ne partageaient pas les orientations politiques des membres fondateurs (Myanmar, Vietnam, Cambodge, Laos). Plusieurs crises ont néanmoins porté atteinte à différents domaines de la souveraineté des États à partir des années 1990 : sécurité économique lors de la crise financière de 1997-1998, sécurité personnelle avec la relance du débat sur le terrorisme suite au 11 septembre 2001, sécurité sanitaire avec le SRAS (Syndrome respiratoire aigu sévère) et la grippe aviaire, ou encore sécurité environnementale avec le tsunami de l'océan Indien en 2004 ou encore le cyclone Nargis en 2008. Ces brèches ont contribué à relancer les débats académiques et politiques sur la sécurité non-traditionnelle au sein de l'Asean. Depuis, les États-membres ont tenté de rénover les cadres institutionnels de l'organisation pour mieux aborder ces facteurs d'insécurité, même si l'institutionnalisation du souverainisme et l'*Asean way* sont autant d'entraves à la possibilité d'adopter des mesures concrètes dans ce domaine. L'Asean reste donc essentiellement un forum, qui a toutefois le mérite de faire émerger les débats sur ces thématiques et de favoriser le rapprochement des États susceptibles de s'engager dans des actions de coopération bilatérales ou trilatérales.

Aux fondements de l'Asean : la tension entre conscience des menaces non-traditionnelles et primauté du principe de souveraineté

Une organisation stato-centrée pour aborder des menaces transnationales

Selon la formule de S. Rajaratnam, ministre des Affaires étrangères singapourien, « le seul but véritable de l'Asean est de faire progresser les intérêts nationaux »⁴. En 1967, il s'agit bien de créer une communauté de sécurité⁵ pour désamorcer des conflits tout juste

⁴ RAJARATNAM S., « Stand United », *The Straits Times*, 14 janvier 1989. Cité par BOISSEAU DU ROCHER Sophie, *L'Asean et la construction régionale en Asie du Sud-Est*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 1998, p. 10.

⁵ *Ibid.*

résolus ou encore latents entre les Etats-membres⁶, et se prémunir de la menace que constitue notamment le Vietnam voisin. Pour le gouvernement indonésien, opposé depuis Sukarno à toute forme d'alliance militaire, la coopération pour le renforcement mutuel des cinq Etats anti-communistes constitue une solution acceptable dès lors qu'elle n'est pas assortie d'engagements contraignants. Les gouvernements des membres-fondateurs ne sont cependant pas exclusivement inquiets de menaces interétatiques, mais davantage des risques de déstabilisations intérieures, liés à l'activisme des mouvements de guérilla communistes, religieux ou séparatistes qui animent la région. La formulation des premiers textes de l'Asean souligne ainsi la tension entre une conscience de la diversité et du caractère non-étatique de nombreuses menaces, et la volonté des gouvernements de préserver la souveraineté récemment acquise et jalousement défendue de leur Etat.

La Déclaration de Bangkok, texte fondateur de l'Asean, affirme ainsi que « dans un monde de plus en plus interdépendant », les idéaux que sont « la paix, la liberté, la justice sociale et le bien-être économique » reposent sur le renforcement de la coopération entre les Etats de la région⁷. Les gouvernements se proposent donc de coopérer dans tous ces domaines. La Déclaration précise bien qu'il s'agit d'assurer le développement national, pacifique et progressif, de

⁶ L'Indonésie et la Malaisie sortaient tout juste de leur konfrontasi et conservaient des désaccords territoriaux, Singapour avait été « expulsé » de la Malaisie en 1965, la Malaisie et les Philippines étaient en désaccord sur la souveraineté de l'Etat de Sabah au nord de Bornéo. Aujourd'hui encore, plusieurs Etats-membres figurent en bonne place dans la liste des nations impliquées dans le plus de conflits internationaux depuis 1946 (cf. ACHARYA Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia – Asean and the Problem of Regional Order*, Abingdon UK, Routledge, Politics in Asia Series, 2007, p. 18). Des conflits territoriaux demeurent aujourd'hui encore au sein même de l'Organisation (frontière entre la Thaïlande et le Cambodge, prétentions sur la zone économique exclusive entre Brunei et le Vietnam, multiples désaccords sur les îles Spratly, tensions entre l'Indonésie et la Malaisie sur le bloc maritime d'Ambalat) et avec ses voisins (en particulier la Chine, sur les îles Spratly et Paracels).

⁷ Asean, Déclaration de Bangkok, 8 août 1967. Accessible : <http://www.aseansec.org/1212.htm>

chacun des Etats-membres, et « d'assurer leur stabilité et leur sécurité à l'égard des interférences extérieures ». Si l'objectif résolument affiché est celui de protéger les Etats, il ne faut pas amalgamer trop rapidement les notions de sécurité étatique et de sécurité traditionnelle. La première peut en effet passer par le fait de se prémunir contre des menaces non-traditionnelles, c'est-à-dire non-étatiques et/ou non-militaires, ce dont les gouvernements fondateurs de l'Asean ont bien conscience. S'il est vrai que leur objectif est la sécurité étatique, la conception de celle-ci est élargie bien au-delà de la question de la protection des frontières et de l'intégrité territoriale.

Lors du premier Sommet de l'Asean, réuni à Bali en février 1976, les Etats-membres développent la notion de résilience nationale et régionale, élevée au rang d'objectif prioritaire de la coopération régionale. L'intérêt de cette approche est d'intégrer la prise en compte des questions non-traditionnelles dans une vision stato-centrée des relations internationales, compatible avec les priorités des Etats-membres de l'Asean. La notion de résilience nationale explicite en effet le lien entre le développement national et la sécurité de la nation⁸, en prenant en considération tous les aspects de la construction nationale : dimensions idéologiques, politiques, économiques, sociales et culturelles. Il s'agit surtout, dans le contexte de l'époque, de formuler une conception de la sécurité qui prenne en considération les mouvements séparatistes, oubliés par la conception traditionnelle de la sécurité. De la résilience nationale est censée découler la résilience régionale, qui souligne les interdépendances entre les Etats de la région et l'importance de la stabilité de chacun pour la stabilité de tous. Si la perspective est résolument stato-centrée, on observe déjà une approche multidimensionnelle de la sécurité, bien avant la formulation par les organisations internationales du concept de sécurité humaine⁹. En découle logiquement la notion de

⁸ COLLINS Alan, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional and Global Issues*, Boulder, Lynne Rienner, 2003, p. 244.

⁹ La notion sera formulée par le PNUD dans son *Rapport sur le développement humain* de 1994, sous la direction de Mahbub Ul Haq. Le PNUD établit les domaines suivants : la sécurité économique, la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire, la sécurité environnementale, la sécurité personnelle, la sécurité communautaire et la sécurité politique.

« sécurité compréhensive », propre à l'Asean et qui dépasse largement la sécurité traditionnelle pour inclure les menaces non-militaires susceptibles de porter atteinte à la pérennité des Etats¹⁰.

C'est sur cette base que seront adoptées les déclarations en faveur d'une plus grande coopération en matière, par exemple, de criminalité transnationale. La *Déclaration de Concorde de l'Asean* de 1976 reconnaît le besoin d'« intensifier la coopération entre les États-membres et avec les organisations internationales pour prévenir et éradiquer l'abus de narcotiques et le trafic illégal de drogues »¹¹. Ces questions sont également abordées lors du 2^e sommet de l'Asean, qui se tient l'année suivante à Kuala Lumpur avec la participation du Japon et appelle également à une coopération renforcée en matière de développement des ressources humaines, d'élimination de la pauvreté, des maladies et de l'illettrisme, ou encore de la place des femmes. Dans le domaine stratégique, les membres de l'Asean ont élargi le partage d'informations, développé des actions de coopération pour la sécurité des frontières régionales, mis en œuvre des exercices militaires conjoints, procédé à des échanges d'infrastructures d'entraînement au combat et établi des actions de coopération dans le domaine industriel et de la défense, en particulier dans les années 1980 avant la multiplication des tensions entre Singapour et les gouvernements voisins¹².

On observe donc que les objectifs fondateurs de l'Asean sont loin de faire l'impasse sur la sécurité non traditionnelle. Les traductions concrètes de cette conscience des interdépendances et du caractère multidimensionnel de la sécurité se heurtent cependant à la volonté des Etats de préserver leur souveraineté. On n'assiste pas à l'émergence d'un véritable multilatéralisme sur les questions transnationales, dans la mesure où l'on s'en tient à des déclarations d'intention et à des accords pour l'essentiel bilatéraux. Les notions de résilience nationale et régionale, si elles prennent en compte les

¹⁰ CAPIE David & EVANS Paul, *The Asia-Pacific Security Lexicon*, Singapour, ISEAS, 2002, p. 139-147.

¹¹ Asean, *Declaration of Asean Concord*, Bali, février 1976. Accessible : <http://www.aseansec.org/1216.htm>

¹² ACHARYA Amitav, *Constructing a Security Community...*, *op. cit.*, p. 146.

dimensions non traditionnelles de la sécurité, doivent selon les gouvernements de l'Asean émaner de la préservation d'Etats forts plutôt que de la construction régionale. Présente à l'origine, cette idée se renforce au fur et à mesure de l'évolution institutionnelle et géographique de l'Organisation.

Évolutions et crispation souverainiste de l'organisation dans les années 1990

Les Etats-membres de l'Asean ont progressivement gravé dans le marbre les principes fondamentaux de souveraineté et de non-ingérence. La tendance a été renforcée par l'intégration de nouveaux Etats-membres aux systèmes politiques et valeurs différents, avec lesquels il n'était pas concevable à court ou moyen terme d'envisager des partages de souveraineté. Ainsi, l'institutionnalisation et l'élargissement de l'Asean semblent paradoxalement avoir contribué à retarder la mise en œuvre de solutions coopératives pour faire face aux menaces non-étatiques.

Amitav Acharya souligne que l'objectif partagé de lutter contre la menace intérieure communiste a largement contribué à la formation de l'organisation en donnant à ses membres une base de socialisation qui a favorisé la diffusion de normes communes¹³. C'est selon lui parce que ce sentiment d'appartenance à une communauté a précédé l'existence d'interactions et interdépendances politiques, stratégiques et fonctionnelles, que les normes-clés de l'Asean ont émergé : la non-interférence, le non-recours à la force, l'autonomie régionale, le refus d'une défense collective et, d'une manière générale, les pratiques de l'*Asean way*, qui se caractérise par l'évitement des procédures légales et formelles, le règlement pacifique des conflits, le principe de souveraineté et la non-interférence dans les affaires intérieures des Etats-membres. Ces pratiques sont progressivement devenues constitutives du comportement des États au sein de l'Asean. En suivant ce raisonnement, on comprend que la construction progressive de l'organisation a en fait contribué à fixer ces normes et principes qui semblent aujourd'hui caractéristiques du régionalisme

¹³ *Ibid.*

sud-est asiatique et tendent à enrayer l'approfondissement de la coopération dans les domaines stratégiques et transnationaux. Les développements survenus dans le contexte de la fin de la Guerre froide ont par ailleurs incité les Etats-membres à se replier sur la logique souverainiste d'une part, sur une conception plus traditionnelle de la sécurité d'autre part.

La fin de la Guerre froide a rendu obsolète le ciment que constituait, entre les Etats-membres, le partage de l'idéologie anti-communiste. Celle-ci avait déjà été mise à mal par Mahathir, beaucoup plus critique du bloc occidental que ses prédécesseurs, mais l'effondrement du bloc soviétique a fait disparaître l'ennemi extérieur qui fédérait les Etats-membres. Le contexte a entraîné des défis pour l'Asean, qui a renouvelé ses objectifs en insistant notamment sur l'intégration économique pour concurrencer l'influence des Etats-Unis comme de la Chine dans la région. Elle a également dû procéder à son élargissement, suite logique de la désuétude de la fracture idéologique et des Accords de Paris qui mettent fin au conflit cambodgien en octobre 1991. Le Vietnam a ouvert la marche en devenant le septième membre de l'organisation, le 28 juillet 1995. Le Laos et le Myanmar (Birmanie) ont suivi le 23 juillet 1997, puis le Cambodge, dont l'intégration avait été différée en raison du conflit politique interne au pays, a rejoint l'organisation le 30 avril 1999. Si l'intégration de Brunei Darussalam, une semaine après son indépendance en janvier 1984, allait de soi et ne posait pas de problème d'identité, il n'en est pas allé de même avec ces États. Patchwork de cultures et de religions, l'Asean est devenue avec l'élargissement un mélange de régimes politiques hétéroclites, de la junte militaire birmane aux régimes plus libéraux des Philippines et, depuis 1998, de l'Indonésie. Procéder à un approfondissement politique signifierait donc désormais, pour les membres fondateurs comme pour les nouveaux élus, consentir à des abandons de souveraineté en faveur d'une organisation potentiellement contrôlée par des régimes politiques aux pratiques et valeurs antagoniques.

Alors même que les organisations internationales s'intéressent de plus en plus aux dimensions non-traditionnelles de la sécurité¹⁴, et que celles-ci se font de plus en plus prégnantes depuis les années 1990, il est exclu pour l'Asean d'avancer concrètement sur ces thématiques qui prescriraient une intégration politique. C'est seulement à la fin de la décennie que les défis opposés par les faits au principe de souveraineté ont poussé l'Asean à se rappeler ses principes fondateurs, en intégrant de nouveau la question des menaces non-traditionnelles.

Le retour des débats sur la sécurité non-traditionnelle, face à des défis de fait au principe de souveraineté

Depuis la fin des années 1990, des brèches dans le principe de souveraineté enjoignent les Etats-membres à rouvrir le débat

Il est paradoxal d'observer que la fin de la Guerre froide, en rendant inopérant le référent commun des Etats-membres de l'Asean et en favorisant l'intégration de nouveaux Etats-membres à l'organisation, a contribué à empêcher les avancées en accentuant la crispation autour du principe de souveraineté. C'est en effet à la même époque que l'on a observé un accroissement des menaces non-traditionnelles, à la faveur de la fin de l'affrontement entre les deux superpuissances (la piraterie maritime a notamment augmenté, profitant du recul de la présence militaire américaine et russe sur les mers et océans), de la diversification des acteurs dans l'espace mondial, ou encore des progrès en matière de communication (qui favorisent l'organisation de ces menaces, mais aussi leur diffusion, s'agissant par exemple des crises sanitaires)¹⁵. Au sein de l'Asean, des discussions sur la rénovation du paradigme sécuritaire sont initiées dans la seconde moitié des années 1990. En

¹⁴ Depuis la fin de la Guerre froide, les Nations unies ont cherché à rénover leur propre approche de la sécurité, tentant de définir de nouvelles doctrines sous les concepts de « sécurité globale », « sécurité commune » ou encore « sécurité humaine », qui visent chacune à intégrer les menaces transnationales et/ou non-étatiques évoquées dans ce chapitre.

¹⁵ CHALK Peter, *Non-Military Security and Global Order – The Impact of Extremism, Violence and Chaos on National and International Security*, Basingstoke, Macmillan Press, 2000.

1996 et 1997 notamment, les 1^{er} et 2nd Sommets Informels mettent l'accent sur la coopération régionale pour affronter les menaces transnationales¹⁶. Les auteurs s'accordent néanmoins pour considérer qu'un véritable débat ne s'engage que lorsque les Etats-membres sont directement confrontés à des menaces non-traditionnelles : il n'est pas accidentel que la *Vision 2020* de l'Asean, qui réitère la volonté d'achever en 2020 une « zone de paix, de liberté et de neutralité »¹⁷, ait été publiée en pleine crise financière asiatique.

Amitav Acharya identifie quatre jalons majeurs dans les années 1990-2000, sources d'un renouveau des discussions sur la conception de la sécurité en Asie du Sud-Est.

. La crise financière de 1997-1998

En aggravant de manière drastique la pauvreté, notamment en Indonésie et en Thaïlande¹⁸, la crise financière de 1997-1998 a contribué à l'inclusion de ce problème au rang des questions sécuritaires. Trois ans après le rapport du PNUD sur la sécurité humaine¹⁹, cette approche inclusive de la sécurité a concrètement résonné en Asie du Sud-Est. La chute de Suharto a établi un lien direct entre la crise financière et la stabilité des Etats. La crise a en outre exacerbé les tensions inter-étatiques au sein de l'Asean, notamment entre Singapour et l'Indonésie ou encore Singapour et la Malaisie, dont les dirigeants se sont montrés frustrés par le manque d'assistance de la Cité-Etat moins affectée par la crise. La notion de sécurité humaine a été abordée lors de la Conférence post-ministérielle de 1998, à travers la proposition thaïlandaise d'une approche du développement plus centrée sur l'individu : Surin Pitsuwan, ministre des Affaires étrangères de Thaïlande de 1998 à 2002 puis, par la suite, secrétaire général de l'Asean et grand promoteur du concept, a proposé d'adopter un « Comité Asean-

¹⁶ NISHIKAWA Yukiko, *Human Security in Southeast Asia...*, *op. cit.*, p. 112.

¹⁷ Asean, *Vision 2020*, 15 décembre 1997 (<http://www.aseansec.org/1814.htm>).

¹⁸ ACHARYA Amitav, *Constructing a Security Community...*, *op. cit.*, p. 22.

¹⁹ Voir note n°9.

Conférence post-ministérielle sur la sécurité humaine »²⁰. La proposition a été retenue sous le nom de « Comité Asean-PMC sur les Assurances Sociales »²¹, du fait des réticences des autres Etats-membres qui refusaient d'endosser les implications de la sécurité humaine en termes de droits de l'homme et d'intervention humanitaire. Le principe de souveraineté est ainsi resté un obstacle à la mise en œuvre d'actions collectives par l'Asean.

. Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, puis les attaques terroristes en Asie du Sud-Est après 2001

Le terrorisme n'est pas une donnée nouvelle pour l'Asie du Sud-Est. De nombreux Etats ont eu à souffrir de violences affectant aussi bien les populations civiles que des cibles étatiques, avec des revendications communistes, séparatistes ou religieuses. La médiatisation du terrorisme à fondement islamiste après 2001, et la mise en avant des liens, avérés ou supposés, entre des réseaux sud-est asiatiques et *Al Qaeda* (*Jemaah Islamiyah*, *Abu Sayyaf*), ont cependant renforcé la nécessité de mesures de sécurité publique et les demandes de consolidation de la sécurité personnelle, tout en relançant les discussions sur les libertés civiles. L'Asean se trouve là encore sous pression, en tant qu'échelon de coopération le plus pertinent dans ce domaine.

. La crise du SRAS en 2003

La question de la sécurité sanitaire, et surtout le manque de mécanismes de prévention et de réponse rapide dans ce domaine, sont mises en évidence en 2003 lors de la crise du Syndrome Respiratoire Aigu Sévère (SRAS), apparu en Chine à la fin de l'année 2002 et première maladie grave et transmissible à avoir émergé au XXI^e siècle. Outre des pertes humaines évaluées à plus de 8 000 personnes au total, l'épidémie a eu des ramifications économiques considérables. Selon la Banque de Développement Asiatique²², elle

²⁰ « Asean-PMC Caucus on Human Security », voir NISHIKAWA Yukiko, *Human Security in Southeast Asia...*, *op. cit.*, p. 35.

²¹ Asean-PMC Caucus on Social Safety Nets. Le Plan d'action, adopté en décembre 1998, est accessible : <http://www.aseansec.org/8464.htm>

²² Estimation de 2003, citée par NISHIKAWA Yukiko, *Human Security in Southeast Asia...*, *op. cit.*, p. 33.

aura coûté 60 milliards de dollars à la région asiatique, sans compter son impact généralisé sur le commerce ou encore le tourisme dans la région. L'Asean, échelon au premier abord le plus à même d'élaborer une réponse coordonnée face à un problème transnational, a de nouveau été sollicitée dans les circonstances de l'épidémie de grippe aviaire qui a frappé la région au cours des années suivantes.

. Le tsunami du 26 décembre 2004

Le drame du tsunami de l'océan Indien, qui a entraîné plusieurs centaines de milliers de victimes et des répercussions dans de nombreux domaines de la sécurité non-traditionnelle (de la sécurité environnementale à la sécurité sanitaire, en passant par la question des droits des personnes réfugiées), est venu confirmer fin 2004 à la fois l'échelle considérable que peuvent atteindre des questions de sécurité non-traditionnelle, parfois plus meurtrières qu'un conflit classique, et la nécessité de mettre en œuvre des mesures de prévention et de réponse adaptées à un échelon supranational. L'incapacité des États-membres de l'Asean à répondre de manière coordonnée à la situation post-tsunami a été d'autant plus significative qu'une « Déclaration d'Assistance Mutuelle sur les Catastrophes Naturelles » avait été signée dès 1976²³, et qu'un « Comité de l'Asean sur la Gestion des Catastrophes²⁴ » avait été mis sur pied au début de l'année 2003.

Confrontés à ces défis concrets, les membres de l'Asean ont été contraints de constater l'inadéquation de leur paradigme sécuritaire, avant-gardiste dans sa formulation de 1967 mais peu à peu replié sur une conception traditionnelle de la sécurité qui a entravé les tentatives de coopération sur les menaces transnationales. Les États-membres ont en outre vu leur souveraineté directement atteinte par ces catastrophes, alors même qu'ils cherchaient à la défendre. Surin Pitsuwan observait ainsi en 2004 que,

²³ *Asean Declaration of Mutual Assistance on Natural Disasters*, Manille, juin 1976. Accessible : <http://www.aseansec.org/1431.htm>

²⁴ Asean Committee on Disaster Management (ACDM).

en Asie du Sud-Est aujourd'hui, les questions de sécurité soi-disant non-traditionnelles deviennent les questions de sécurité traditionnelle. La manière traditionnelle de les aborder n'est plus adéquate. Toutes les crises que nous avons affrontées au cours des cinq dernières années, même si leurs racines étaient différentes, toutes ont des dimensions en termes de sécurité humaine²⁵.

Les difficultés du consensus sur un changement de paradigme

Les événements mentionnés ont ouvert des brèches dans divers domaines non-traditionnels de la sécurité de l'Asean. Ce faisant, ils ont relancé les débats politiques et académiques dans la région.

Avec le Japon, le gouvernement thaïlandais a fait partie des précurseurs de la promotion d'une conception renouvelée de la sécurité. Surin Pitsuwan, ministre des Affaires étrangères thaïlandais de 1997 à 2001 et depuis 2008 Secrétaire général de l'Asean, cherche à donner un rôle plus constructif à l'organisation. Cela passe selon lui par une réforme du principe de non-intervention dans les affaires intérieures, « pour lui permettre de jouer un rôle constructif dans la prévention ou la résolution de problèmes domestiques », en particulier « lorsqu'un problème domestique constitue une menace pour la stabilité régionale »²⁶. Deux mois après ce discours, lors de la Conférence post-ministérielle de l'Asean organisée en juillet 1998, il a proposé de remplacer la doctrine de « l'engagement constructif » (*constructive engagement*) de l'Asean, coûteuse notamment en termes de relations avec l'Union européenne sur le dossier birman, par l'idée d'un « engagement flexible » (*flexible engagement*) consistant selon lui à instaurer des relations plus souples entre les membres, afin de leur permettre de commenter les politiques domestiques de leurs partenaires en cas d'implications régionales – ce qui ouvrirait notamment la possibilité de critiquer la junte birmane et d'aborder les problèmes transnationaux affrontés par l'Asean dans les domaines économique et social, des droits de l'homme,

²⁵ Cité par ACHARYA Amitav, *Constructing a Security Community...*, *op. cit.*, p. 24-45.

²⁶ PITSUWAN Surin, « Thailand's Foreign Policy During the Economic and Social Crisis », conférence prononcée lors du Séminaire pour la Commémoration du 49^e anniversaire de la Faculté de Science Politique, Université Thammasat, Bangkok, 12 juin 1998. Cité par FUNSTON John, « Asean and the Non-Intervention Principle – Practice and Prospects », Singapour, ISEAS, mars 2000, p. 11.

des migrations, et sur les questions environnementales²⁷. Il s'agissait également pour Surin Pitsuwan de conférer à l'Asean un rôle plus proactif face aux menaces transnationales.

Les réactions furent contrastées au sein de l'organisation, avec notamment l'opposition de la Malaisie en la voix de son ministre des Affaires étrangères Abdullah Badawi, selon qui la doctrine de l'engagement constructif n'avait pas empêché la franchise, ou encore du ministre des affaires étrangères singapourien Shunmugam Jayakumar, sensible au risque de voir commenter le régime politique de la cité-État ou sa gestion des questions interethniques. Le gouvernement philippin a en revanche soutenu la nouvelle approche, apparentée par son secrétaire aux Affaires étrangères Domingo L. au processus européen. Sans surprise, les membres plus récents de l'Asean se sont quant à eux unanimement opposés au projet, de crainte de voir leurs problèmes internes transformés en questions régionales. Le débat a finalement conduit à la confirmation du principe de non interférence lors de la réunion ministérielle de Manille en juillet 1998. Surin Pitsuwan a lui-même reconnu que l'idée de l'engagement flexible, abandonnée et remplacée par la notion moins ambitieuse d'« interactions améliorées » (*enhanced interactions*), était trop éloignée des principes et pratiques de l'Asean pour pouvoir être acceptée²⁸.

Des évolutions progressives : déclarations d'intention et coopérations de fait

De nombreuses déclarations témoignent d'une volonté de renouveler l'approche de l'Asean mais restent formelles

Les événements mentionnés et les débats qu'ils ont suscités ont ouvert une brèche dans les principes de l'Asean, poussant les Etats-membres à s'ouvrir aux arguments sur l'évolution de leur approche de la sécurité. La notion de sécurité non-traditionnelle, comme le souligne Evans, reste préférée à celle de « sécurité humaine » dans la mesure où elle permet de maintenir l'idée d'une réponse étatique et d'éviter le débat sur les droits de l'Homme. Les deux termes ont

²⁷ ACHARYA Amitav, *Constructing a Security Community...*, *op. cit.*, p. 153.

²⁸ Cité par NISHIKAWA Yukiko, *Human Security in Southeast Asia...*, *op. cit.*

toutefois été employés depuis 2001 dans le cadre de débats au sein de l'Asean+3²⁹. À partir du début des années 2000, les gouvernements d'Asie du Sud-Est ont en effet tenté d'élaborer des instruments susceptibles d'aborder ces menaces non-étatiques et non-militaires, qu'il s'agisse des catastrophes naturelles ou du terrorisme. Si le cadre institutionnel de l'Asean reste mal adapté pour aborder ces défis, l'organisation fonctionne comme un forum qui a facilité le partage de normes et d'informations, et le rapprochement entre gouvernements et société civiles. Les avancées concrètes se heurtent cependant aux limites de l'*Asean-way*, qui se caractérise par son incrémentalisme (approche pas à pas de la collaboration en matière de sécurité) et son institutionnalisme souple, avec la préférence pour une approche informelle et non-légaliste. Les mesures adoptées ne dépassent donc guère les déclarations, dialogues, engagements non-contraignants ou plans d'action qui ont les faveurs de l'Asean. Il convient cependant de souligner l'abondance de ces textes, qui souligne l'intensité des réflexions sur ces thématiques.

La Vision 2020 de l'Asean³⁰, adoptée lors du 2nd Sommet Informel de 1997, précise l'importance du « bien être et de la dignité pour la personne humaine et le bien de la communauté », de la participation politique des peuples, et élabore l'idée de mesures de coopération pour aborder les problèmes transnationaux. C'est dans cette logique qu'a été adoptée, la même semaine, la Déclaration de l'Asean sur le Crime Transnational³¹ qui établit un cadre pour la coopération régionale dans ce domaine. Depuis, des rencontres sont régulièrement organisées au niveau ministériel ou aux plus hauts niveaux de l'administration. La Déclaration de Hanoi³², adoptée en 1998 dans l'objectif d'achever la Vision 2020 et mettant en place un Plan d'Action de six ans, a permis selon Surin Pitsuwan de mettre l'accent sur « un développement centré sur l'humain et la sécurité humaine ».

²⁹ EVANS Paul M., « Human Security and East Asia... », *op. cit.*, p. 270.

³⁰ Asean, *Vision 2020*, décembre 1997, *op. cit.*

³¹ Asean, *Declaration on Transnational Crime*, décembre 1997. Accessible : <http://www.aseansec.org/5640.htm>

³² Asean, *Hanoi Declaration of 1998*, décembre 1998. Accessible : <http://www.aseansec.org/686.htm>

La même année, lors du 3^e sommet informel de l'Asean organisé à Manille, les Etats-membres ont réaffirmé leur engagement à coopérer pour aborder dans une perspective régionale les problèmes de sécurité non-traditionnels que sont les questions environnementales (notamment la pollution transfrontalière), le crime transnational, le trafic de drogues ou encore l'immigration.

Le Plan d'Action de l'Asean pour Combattre le Crime Transnational³³ de 1999, finalisé en 2002 avec le Programme de Travail pour Mettre en Œuvre le Plan d'Action pour Combattre le Crime Transnational³⁴, établit huit priorités correspondant aux différents domaines de la sécurité non-traditionnelle au sein de l'Asean : le trafic de drogues illégales, le trafic de personnes, la piraterie maritime, le trafic d'armes, le blanchiment d'argent, le terrorisme, la criminalité économique et la cyber-criminalité. L'objectif central est d'échanger sur les législations nationales dans ces différents domaines, de compiler les points essentiels pour établir une base de données, et d'étudier les positions individuelles des Etats mais également la question d'une possible approche régionale. Les activités organisées consistent notamment en ateliers sur les trafics illégaux, le terrorisme et la piraterie maritime.

Les Etats se sont également engagés en novembre 2001 à coopérer en matière anti-terroriste, en adoptant la Déclaration d'Action Conjointe pour Contrer le Terrorisme³⁵ au mois de novembre, qui sera réitérée par une deuxième Déclaration sur le Terrorisme³⁶ signée lors du Sommet de l'Asean en novembre 2002. L'Asean a signé la même année avec la Chine la Déclaration Conjointe de l'Asean et de la Chine sur la Coopération dans le

³³ Asean, *Plan of Action to Combat Transnational Crime*, juin 1999. Accessible : <http://www.aseansec.org/16133.htm>

³⁴ Asean, *Work Programme to Implement the Asean Plan of Action to Combat Transnational Crime*, mai 2002. Accessible : <http://www.aseansec.org/5616.htm>

³⁵ Asean, *Asean Declaration of Joint Action to Counter Terrorism*, novembre 2001. Accessible : <http://www.aseansec.org/5620.htm>

³⁶ Asean, *Declaration on Terrorism, 8th Asean Summit, Phnom Penh*, 3 novembre 2002. Accessible : <http://www.aseansec.org/5620.htm>

Domaine de la Sécurité Non-Traditionnelle³⁷, relative aux drogues illégales, au trafic de personnes, au trafic des femmes et des enfants, à la piraterie, au terrorisme, au trafic d'armes, au blanchiment d'argent, au crime économique international et à la cybercriminalité.

Le projet de Communauté Politique et de Sécurité de l'Asean entend consolider la réponse aux menaces transnationales. Basé sur les huit domaines d'action prioritaires identifiés dans le Plan d'Action de 1999, il recommande la ratification du Traité d'Assistance Légale Mutuelle sur les Affaires Criminelles³⁸, l'amélioration de la coopération contre le trafic d'êtres humains, l'amélioration des capacités de systèmes judiciaires et l'adoption d'un accord contre-terroriste ainsi que la ratification de la Convention de l'Asean sur le contre-terrorisme.

La *Vision 2020* est complétée par le Programme d'Action de Vientiane³⁹, adopté en 2004, qui entend développer la construction de la Communauté de l'Asean sur trois piliers : économie, sécurité, et affaires socioculturelles. La notion de sécurité non-traditionnelle se retrouve dans chacun des trois piliers : dans le cadre de la communauté économique, il s'agit de réduire les écarts de développement dans la région en aidant les nouveaux membres à combattre la pauvreté, l'illettrisme, et à améliorer la santé ; dans le domaine socioculturel sont abordées les questions relatives à la santé, au travail, à l'environnement, au bien-être social, au respect des femmes, à la gestion des catastrophes naturelles, et aux technologies de l'information et de la communication ; enfin dans le domaine sécuritaire, on évoque la promotion des Droits de l'Homme, la prévention des conflits et la reconstruction.

En 2006, le Rapport du Groupe de Personnalités de Haut Niveau sur la Charte de l'Asean⁴⁰ a proposé des modifications de la structure

³⁷ Asean, *Joint Declaration of Asean and China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues*, 6th Asean-China Summit, Phnom Penh, 4 novembre 2002. Accessible : <http://www.aseansec.org/13185.htm>

³⁸ Asean, *Treaty of Mutual Legal Assistance in Criminal Matters*, Kuala Lumpur, 29 novembre 2004. Accessible : <http://www.aseansec.org/17363.pdf>

³⁹ Asean, *Vientiane Action Programme*, Vientiane, 29 novembre 2004. Accessible : <http://www.aseansec.org/VAP-10th%20Asean%20Summit.pdf>

⁴⁰ Asean, *Report of the Eminent Persons Group on the Asean Charter*, décembre 2006. Accessible : <http://www.aseansec.org/19247.pdf>

de l'Asean et des ajustements de la pratique décisionnelle traditionnelle et de la priorité à la non-intervention. En développant le pilier sécuritaire de la Communauté, il a montré que l'augmentation des défis transnationaux impose d'inclure de nombreux domaines dans la coopération régionale en matière de sécurité non-traditionnelle, en particulier la finance, l'environnement, le tourisme, la gestion des catastrophes naturelles, la santé, la technologie ou le contre-terrorisme. Le rapport aborde même la notion de sécurité humaine pour développer les questions de droits de l'Homme et de droit international humanitaire, tout en laissant ces domaines de côté dans la mesure où il ne s'agit pas de les inscrire dans la Charte. Ce rapport a donné naissance à la Charte de l'Asean⁴¹, signée pour le sommet du 40^e anniversaire de l'Organisation et ratifiée à la fin de l'année 2008. Il s'agissait pour l'Asean de devenir une organisation « centrée sur les peuples » et de créer une « communauté de l'Asean » – même si la Charte ne met pas en place de mécanismes de participation directe et reste très statocentrique. Elle vise à répondre à « toutes les formes de menaces, crimes transnationaux et défis transfrontaliers » et prévoit pour la Communauté politique et de sécurité de travailler avec les États-membres pour adopter une approche compréhensive et orientée vers les individus afin de promouvoir la sécurité dans la région.

Si ces avancées sont essentiellement formelles, elles n'en démontrent pas moins une nouvelle prise de conscience du fait que la sécurité non-traditionnelle ne peut être laissée de côté. Pour reprendre les termes de Rizal Sukma,

il serait présomptueux d'arguer que la mise en avant de la sécurité humaine assurera automatiquement la stabilité politique et économique, mais on peut raisonnablement affirmer que l'ignorer serait une recette pour le désastre⁴².

⁴¹ Asean, Charter of the Association of Southeast Asian Nations, Singapour, 20 novembre 2007. Accessible : <http://www.aseansec.org/21069.pdf>

⁴² PRANEE Thiparat (ed.), *The Quest for Human Security: The Next Phase of Asean?*, Bangkok, Institute of Security and International Studies, 2001, p. 62.

Vers des coopérations effectives en dehors du cadre institutionnel de l'Asean ?

Nous avons signalé que ces déclarations et instruments, bien que nombreux, ne sont pas contraignants. Ils sont toutefois le reflet de la présence de débats en vue de la recherche d'un consensus sur le paradigme sécuritaire de l'Asean. Au-delà du manque de portée pratique des nombreuses conventions et déclarations d'intention mentionnées au paragraphe précédent, on peut observer depuis une petite dizaine d'années le recul progressif de l'idéologie du souverainisme. En pratique, les coopérations entre un nombre limité d'Etats restent plus efficaces. Des rapprochements s'opèrent, essentiellement sur un plan bilatéral ou trilatéral puisque l'Asean ne semble pas constituer à court terme un lieu envisageable pour leur mise en œuvre. C'est le cas par exemple dans le domaine de la piraterie maritime : des progrès significatifs sont enregistrés depuis 2001 et la mise en œuvre de la coopération entre l'Indonésie, la Malaisie, Singapour et les Philippines puis la Thaïlande⁴³. Dans le domaine du terrorisme, l'Asean recommande le partage d'informations au niveau régional, mais ce sont là encore des coopérations directes entre les États qui ont donné des résultats significatifs. La première arrestation de membres de la *Jemaah Islamiyah* a par exemple été réalisée en décembre 2001, suite à un partage d'informations entre Singapour et la Malaisie. Les Philippines et la Malaisie ont également travaillé conjointement en 2002 pour déporter Nur Misuari, leader du Front national de libération Moro (MNLF) et faciliter son procès aux Philippines. Les ministres des Affaires étrangères de l'Indonésie, de la Malaisie et les Philippines, se sont également engagés pour une coopération antiterroriste et l'interopérabilité de leurs forces armées et ont signé en mai 2002 un accord sur le partage d'informations et la mise en place de procédures de communication. En 2007, Singapour et la Malaisie ont signé un traité d'extradition.

Malgré le scepticisme soulevé par le manque d'efficacité de l'Asean dans le domaine de la lutte antiterroriste⁴⁴, on observe donc

⁴³ Voir dans cet ouvrage le chapitre d'Eric Frécon.

⁴⁴ STUBBS Richard, « Asean: Building Regional Cooperation », dans Mark BEESON (ed.), *Contemporary Southeast Asia: Regional Dynamics, National Differences*, Basingstoke, Palgrave, 2004, p. 216-233.

bien la mise en place d'accords bilatéraux ou trilatéraux entre certains Etats-membres. Ces coopérations inter-étatiques ne sont cependant pas à considérer comme un échec du régionalisme sud-est asiatique. L'Asean peut au contraire être abordée comme une organisation « ombrelle » pour les Etats-membres, au sein de laquelle le dialogue et la diffusion de normes sont favorisés. La recherche de solutions collectives en est facilitée, même si l'organisation elle-même ne semble pas pouvoir fournir le cadre approprié pour les mettre en œuvre. Cette vision de l'Asean comme un forum correspond davantage à la réalité, que l'image d'une organisation régionale à l'europpéenne, corps indépendant de ses membres et susceptible de leur imposer des solutions non consensuelles.

Conclusion

Les membres fondateurs de l'Asean évoquaient dès 1967 les dimensions non-étatiques et transnationales de la sécurité. Ce chapitre a montré que l'organisation s'est heurtée à la contradiction entre la volonté d'agir contre ces menaces, requérant des actions concertées, et la priorité souverainiste des Etats-membres. Ce pré-requis paralysant s'est renforcé dans les années 1990 avec l'introduction de nouveaux Etats-membres aux niveaux de développement, systèmes politiques et fondements idéologiques très éloignés de ceux des fondateurs de l'organisation, incitant chacun des Etats-membres à camper sur les principe de souveraineté et de non-intervention. À partir de la fin des années 1990, plusieurs brèches « non-traditionnelles » dans la sécurité des Etats-membres ont cependant contraint ces derniers à reprendre le débat pour faire évoluer leur approche. Un foisonnement de conventions et de déclarations d'intention témoigne de leur volonté de mieux prévenir et affronter ces menaces à l'échelle régionale, même si des coopérations interétatiques plus restreintes sont préférées pour la mise en œuvre d'actions concrètes.

Les difficultés évoquées dans ce chapitre tiennent peut-être au fait que le débat sur la sécurité non-traditionnelle peine à distinguer entre différents types de menaces, selon qu'elles sont d'origine strictement naturelles et imprévisibles (catastrophes naturelles), non-étatiques (sécurité sanitaire), ou étroitement liées à l'activité des Etats

(développement, atteintes aux droits de l'Homme). L'ensemble de ces domaines se trouve par conséquent politisé, entraînant une méfiance et une réticence à coopérer de la part des gouvernements les plus jaloux de leur souveraineté. Une piste intéressante pourrait être de travailler sur cette distinction tripartite entre menaces naturelles, non-étatiques ou politiques, bien que les frontières soient souvent brouillées comme c'est le cas s'agissant des crises sanitaires ou du terrorisme. Un tel travail de recherche devrait permettre de déterminer si certaines menaces, en particulier les catastrophes naturelles, pourraient faire l'objet d'une approche dépolitisée qui pourrait être confiée à l'Asean ou tout organisme supranational fonctionnant selon une logique assurantielle.

Conclusion

Penser l'Asie du Sud-Est, c'est penser l'Asie et son rapport au monde

Christian LECHERVY

Directeur-adjoint de la Prospective

Ministère des Affaires étrangères et européennes¹

Espace géopolitique tenaillé entre deux Géants, l'Indo-Chine continentale et maritime a décidé de se bâtir un avenir commun et ne plus se définir par opposition cardinale. Le projet est stratégiquement ambitieux puisqu'il s'agit de ne pas se condamner à simplement être l'Asie du sud de la Chine et/ou l'Asie de l'Est de l'Inde. Cependant, pour ne plus être l'Asie « morcelée » ou simplement un angle de l'Asie pour reprendre la formule de Paul Mus, encore fallait-il ne plus être freiné par la géographie des rivalités coloniales (*cf.* Union Indochinoise, 1887), la constitution des blocs de la Guerre froide (*cf.* Plan de Colombo, 1950-1962 ; Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (Otase), 1954-1977² ; Accord de défense anglo-malais (AMDA), 1957-1971³ ; Conseil de l'Asie et du Pacifique (ASPAC),

¹ Les analyses proposées sont celles de l'auteur et ne sauraient engager le ministère des Affaires étrangères et européennes.

² Bien que l'Otase ait été dissoute, le traité de Manille est demeuré en vigueur.

³ D'abord *Anglo-Malayan Defence Agreement*, il est devenu *Anglo-Malayan Defence Agreement* en 1963 après l'indépendance de la Malaisie. L'Australie et la Nouvelle-Zélande se sont associées à cet accord en 1959. En 1961, ce fut au tour de Singapour. Après le retrait britannique à l'Est de Suez en 1971, cet accord a été remplacé par un accord plus souple entre les cinq puissances (FDPA).

1966 ; les projets d'Union des Républiques Soviétiques Indochinoises (1935), d'Union des républiques démocratiques d'Indochine (1941), les Relations spéciales de la *Triple Alliance* reliant la République Socialiste du Vietnam, la République Populaire du Kampuchéa et la République Populaire Démocratique Lao (1975-1989) ou tenté par la (re)construction d'entités ethno-linguistiques artificielles (ex. Maphilindo⁴, 1963).

Aujourd'hui, l'Asie du Sud-Est n'est donc plus simplement un enjeu, une formule cartographique politiquement vidée de son sens par des oppositions locales, attisées par l'étranger comme à l'heure des deuxième et troisième conflits indochinois. Elle est un projet. Celui de devenir progressivement une géo-économie de libre échange (AFTA, 1992), une région de valeur en partage (Charte de l'Asean, 2008) voire un pôle de rayonnement diplomatique. Elle est devenue une destinée. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle ne sera pas, aussi, le champ d'affrontement des futures rivalités entre la Chine et l'Inde.

L'Asie du Sud-Est se tourne vers le monde

Après avoir *asianisé* ses institutions depuis une première idée de traité économique et d'amitié d'Asie du Sud-Est (SEAFET), en janvier 1959 – mettant fin à la présence encombrante des puissances coloniales au sein des organisations transnationales structurant la sous-région (cf. Plan de Colombo (1950-1962), Otase (1954-1977)) –, l'Asie du Sud-Est a cherché à se forger par cercles concentriques, à mesure que les opportunités stratégiques se sont présentées. Tout d'abord à sa périphérie immédiate.

Après l'Association du sud-est asiatique (ASA, 1961), l'Association des nations du sud-est asiatiques (Asean, 1967) est passée de cinq (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande) à dix États-membres – Brunei (1984), Vietnam (1995), Laos (1997), Birmanie (1997), Cambodge (1999)⁵ –, un processus d'élargissement

⁴ Malaisie, Philippines, Indonésie.

⁵ Le 4 mars 2011, le ministre des Affaires étrangères du Timor Leste (indépendant depuis 2002), Zacarias da Costa, a transmis la requête d'adhésion de son pays à l'Asean par lettre à Marty Natalegawa, ministre des Affaires étrangères de

concomitant à une forte volonté de se positionner politiquement et économiquement tant en Asie que vis-à-vis du reste du monde. À mesure que l'Asie du Sud-Est s'est sentie dans « ses » frontières, elle a voulu regarder au-delà, en institutionnalisant des forums d'échange avec des partenaires sis géographiquement à l'Ouest, au Nord et à l'Est. Elle a également vu l'espace politique international comme la juxtaposition de l'Occident au « reste du monde », à charge pour ce « résidu » de se cardinaliser et de s'organiser puisqu'il est porteur de ses propres valeurs, qu'il tirera la croissance économique mondiale et qu'il est la majorité démographique.

Un projet somme toute guère nouveau puisque, dès leur indépendance, les pays d'Asie du Sud-Est ont cherché à prendre toute leur place sur la scène internationale. En mai 1950, à la conférence de Baguio, les Philippines se faisaient les chantres d'une Union du Pacifique. En avril 1955, à Bandung, l'Indonésie se faisait, elle, le promoteur du Mouvement des Non-Alignés au moment où s'achève le rêve d'un panasiatisme inventé à Tokyo (1880), condamné avec la sphère coprosperité (1945), réinventé par l'Asie décolonisée et achevé par le divorce sino-indien de la fin des années 1950. Cette appropriation sud-est asiatique des forums internationaux était à la fois l'expression d'une indépendance (re)trouvée mais aussi, on l'a trop vite occulté, une recherche de puissance, d'affirmation de sa raison d'être. C'est pourquoi, tour à tour, chacun des États de la sous-région s'est fait l'apôtre de l'une ou l'autre des organisations transnationales. Les Nations unies n'étant, dans ce contexte, que l'un des champs de manœuvre diplomatique, ce qui explique le succès limité, depuis soixante ans, de la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient (1947-1974) puis la Commission économique et social pour l'Asie-Pacifique basée à Bangkok (ESCAP, 1974...).

Dès lors, penser nos relations avec l'Asie du Sud-Est, ce n'est pas seulement agréger les connexions diplomatiques bilatérales que l'on entretient avec chacun des dix États qui la composent. C'est bien plus ! Se connecter à l'Asean, c'est entrer en résonance avec toute

l'Indonésie qui assume cette année la présidence de l'association régionale. Celle-ci pourrait devenir effective d'ici 2015.

l'Asie-Pacifique. C'est être en relation avec le monde et ses nouvelles formes de multilatéralité.

L'Asie du Sud-Est a adopté une posture diplomatique inventive, fondée sur une dynamique institutionnelle informelle multilatéraliste. Elle construit un processus politique égalisateur de puissance, lui permettant de ne plus être perçue comme une « sous-région », engoncée entre le Japon, la Chine et l'Inde. Pour parvenir à cette fin, aucun État *aseanien* ou à sa périphérie ne doit s'avérer en mesure de prendre l'ascendant sur telle ou telle institution transnationale asiatique et en ordonnancer durablement l'usage et les travaux à son seul profit. Une praxis qui nécessite une prolifération des « clubs de rencontre » mais aussi qu'ils soient « pragmatiques » dans leur démarche afin d'agencer un multilatéralisme désidéologisé. Le multilatéralisme *aseanien* qui se fait jour n'est pas de réaction, de défiance pour ne pas dire d'hostilité comme il le fut jusqu'à la signature des accords de Paris sur le Cambodge en 1991.

Les coopérations inter-étatiques n'ont plus vocation à être impulsées et instrumentalisées par les hyper-puissances comme elles l'ont été de la fin de la Seconde guerre mondiale à la décennie 1980. Elles doivent exprimer un unilatéralisme « doux » et non confrontationnel avec l'Europe, les États-Unis mais aussi toutes les puissances asiatiques émergentes à commencer par la Chine. Un avertissement à tous ceux qui voudraient utiliser l'Asie du Sud-Est comme un instrument d'endiguement de la montée en puissance de la République populaire. Mais, au revers de la médaille, ce multilatéralisme à la sud-est asiatique suscite aussi des attentes limitées des États et des citoyens de l'Asean. Au reste de la communauté internationale, il laisse poindre le sentiment d'une fonction tribunitienne limitée, coopérative peu efficiente – tout au moins sur le court terme – et d'une capacité de nuisance géopolitique quasi inexistante. C'est pourquoi, l'ordonnancement de ce multilatéralisme anormé et non contraignant suscite peu l'attention des diplomates, des think tankers et du monde académique. Ils ont pourtant tort. L'approche constructiviste multidirectionnelle crée des habitudes de travail entre les États, entre les chefs d'État et de gouvernement, met au contact des élites politico-administratives jusque-là défiantes vis-à-vis de leurs homologues des États voisins. Il

réduit autant les distances mentales que géophysiques. Cette construction par le haut n'est pas irénique en elle-même mais elle oblige à penser l'espace, *aseanien* et asiatique, comme un bien en partage. Elle forge le sentiment d'un destin commun et, plus récemment, laisse apparaître la nécessité de prendre en considération ce qui dans la région fait problème au monde (ex. la paix au Cambodge à la fin des années 1980, la question des frontières maritimes (la mer de Chine du Sud suscite dès juillet 1992 la déclaration de l'Asean signée à Manille) et terrestres contestées (temple de Preah Vihear), enfin l'illégitimité de la junte au pouvoir en Birmanie et l'invention de « l'engagement constructif »). Le maillage institutionnel qui émerge ne se développe pas à côté du système international, il en est la nouvelle essence.

Dans ce nouveau mécano des rapports inter-étatiques, les États *aseaniens* peuvent se montrer d'autant plus imaginatifs que les États-Unis se trouvent dans une situation singulière, ils ne sont plus à l'origine des organisations infrarégionales comme à l'heure de la lutte contre l'avancée du communisme et la naissance de l'Asean. De plus, ils ne feignent même pas de s'associer aux nouvelles organisations régionales ou de les faire émerger ; satisfaits que leur influence se perpétue autour de leur monnaie et d'un *soft power* particulièrement efficace dans la région, des traités de sécurité en vigueur et d'un monde convaincu de la nécessité de se développer selon les règles du libre-échange. Quant au « rival » chinois, il est clair qu'il a décidé, pour l'heure, de ne pas se laisser embarquer dans des responsabilités internationales structurantes qui compliqueraient la gestion de ses propres défis vitaux pour la perpétuation de l'influence du Parti communiste et de ses affidés. *Exit* donc un monde unipolaire ou bipolaire agencé autour des hyper-puissances et qui s'imposerait à l'Asie du Sud-Est. Les perspectives de G2, sino-américain ou *Chindia*, apparaissent encore bien lointaines voire incertaines. Place en conséquence à la multiplication des organisations *ad hoc*. Reste néanmoins à savoir si le jour où les grandes puissances s'intéresseront aux ordonnancements inter et infra-régionaux, elles ne confisqueront pas leur agenda et leur fonction tribunitienne. N'oublions pas que trop content d'associer la Chine populaire aux travaux sur la sécurité régionale, les adhérents au Conseil pour la coopération de sécurité en Asie-Pacifique (CSCAP) ont accepté, *de facto*, que Taïwan en soit éloigné.

Au fil des trois dernières décennies, l'Asean s'est bâtie un écheveau de relations inter-gouvernementales tous azimuts. Avec les Amériques (Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) : 1989 ; Forum de coopération Asie de l'Est – Amérique latine (FEALAC) : 2001⁶ ; réunions ministérielles Asean – MERCOSUR : 2008), l'Asie occidentale (Dialogue de coopération asiatique (ACD) : 2002 ; Dialogue Asie – Moyen-Orient (AMED) : 2005, Asean – Conseil de Coopération du Golfe (Asean – GCC MM : 2009)) ou encore l'Afrique (Consultation des ministres de l'Économie de l'Asean et de la Communauté de développement d'Afrique australe (AEM-SADC) : 1997 ; Conférence des organisations sous-régionales Asie-Afrique (AASROC) : 2003), les mécanismes d'échanges et de coopération *ad hoc* se sont démultipliés. Autant de rendez-vous ministériels et politiques qui façonnent les relations de l'Asie du Sud-Est avec le reste du monde et qui s'imposent à tous. Une réalité que connaissent bien les Européens puisqu'eux aussi ont su s'y ménager une place depuis le début des années 1970 (Accord Asean – Communauté économique européenne⁷ : 1977 ; Forum régional de l'Asean (ARF) : 1994 ; Rencontre Asie – Europe (ASEM) : 1996).

En développant une diplomatie multidirectionnelle, l'Asean est devenue un « groupe d'intérêt » mais aussi un acteur global et de la gouvernance de l'Asie – Pacifique. C'est pourquoi, la France a décidé de ratifier, en 2007⁸, le traité d'Amitié et de Coopération de l'Asean dit de Bali (TAC), puis d'accréditer son ambassadeur à Djakarta auprès de l'Association ; espérant implicitement s'ouvrir les portes et/ou à l'Union européenne aux futurs sommets de l'Asie de l'Est (EAS : 2005). Elle s'interroge aussi, à intervalles réguliers, sur l'intérêt qu'elle aurait à s'arrimer, à titre national, à l'Accord de défense à Cinq (FPDA) ou, plus récemment encore, à l'ADMM+, la réunion des

⁶ Connu tout d'abord sous le nom de Forum Asie de l'Est – Amérique latine (EALAF), il a été suggéré, en octobre 1998, par le Premier ministre singapourien, Goh Chok Tong, lors de son déplacement au Chili.

⁷ La première réunion ministérielle commune Union européenne – Asean s'est tenue à Bruxelles en septembre 1978.

⁸ Le président J. Chirac a annoncé ce projet, en février 2006, lors de son déplacement historique à Bangkok – le premier d'un chef d'État et d'un gouvernement français dans le royaume.

ministres de la Défense de l'Asean (ADMM) à laquelle se joint, depuis octobre 2010, huit de ses partenaires (Australie, Chine, Inde, Japon, République de Corée, Nouvelle-Zélande, Russie et États-Unis). Un projet ambitieux quand on se souvient l'insuccès à adhérer à titre national à l'ARF au milieu des années 1990.

Preuve s'il en fallait encore de cette reconnaissance internationale, la participation de la présidence en exercice de l'Asean, au côté de l'Indonésie, aux sommets du G20. Un succès qui toutefois est altéré par l'incapacité de l'Association à imposer son secrétariat permanent et son chef aux réunions qui (ré)ordonnent la planète et sa gouvernance. Cet échec est peut être aussi celui de la voie du multilatéralisme « doux ». Pourquoi inviter à un (ré)ordonnement du monde des acteurs qui ne sont pas « capables » de lui nuire ?

L'Asean étant plus un « jeu participatif » qu'une puissance, elle se dévalorise elle-même. Elle est aussi handicapée par l'incapacité de l'un de ses membres à s'imposer comme un Géant, asiatique notamment. C'est si vrai que la tendance actuelle de la tricontinentalisation du multilatéralisme – cf. BRIC (Brésil-Russie-Inde-Chine), IBSA (Inde, Brésil, Afrique du Sud – n'a laissé, jusqu'ici, aucune place à un État d'Asie du Sud-Est. Est-ce durable ? Ce n'est pas si certain. Économistes et politologues évoquent déjà l'émergence d'un BRICKS (BRIC + Corée du Sud et Singapour) mais au même titre, il est vrai, que d'autres configurations : BRICSa (BRIC + Afrique du Sud), BRICK (BRIC + Corée du Sud), BRICM (BRIC + Mexique) ou encore BRICSAM (+ Afrique du Sud et Mexique). Quant à l'IBSA, elle pourrait s'élargir à l'avenir à l'Indonésie, si toutefois elle se montre intéressée, pro-active et plus distanciée des États-Unis. Cette dernière condition est essentielle à ce « club des démocraties » des pays émergents et a été jusqu'à maintenant l'argument dirimant à la participation de Djakarta, même si l'Inde entend bien représenter, pour une fois, « toute » l'Asie.

Un détour par l'Asie du Sud-Est pour bâtir une politique asiatique, pour ne pas dire une politique chinoise

Si l'arrimage de l'Asie du Sud-Est et de l'Asean au reste du monde n'est pas seulement une réalité commerciale, une dimension

constitutive du multi-multilatéralisme mais également une construction politique, il traduit des configurations politico-économiques qui ne sont ni de l'intégration régionale, au sens européen du terme, ni un magistère mondial légitime, voire un cadre décisionnel pérenne. Alors pourquoi y consacrer autant de temps et d'énergies diplomatiques ?

N'en déplaisent aux logiques administratives, la politique asiatique d'un État n'est pas la somme de ses stratégies d'influence en Asie du Sud-Est, en Extrême-Orient, en Asie méridionale et centrale, chaque compartiment n'ayant d'ailleurs pas la même importance stratégique et pour tout dire la même attractivité. Les intérêts commerciaux, financiers et politiques n'esquissent pas une géométrie épurée : un carré aux angles duquel trônerait l'Inde, la Chine, le Japon et l'Asean ou un triangle isocèle (Association sud-asiatique pour la coopération régionale (SAARC) – Asean – Asie du Nord-Est). Ce découpage fait d'autant moins sens aujourd'hui que l'Asean développe des relations structurées avec l'Asie du Nord-Est en format Asean+1, Asean+3 et que le Caucus économique de l'Asie de l'Est (EAEC) ou le Regroupement économique de l'Asie de l'Est (EAEG), espérés au cours des années 1990 par le Dr Mahathir, connaissent, depuis 2005, un début de réalisation sous le nom de sommet de l'Asie de l'Est (EAS). Certes, les agencements EAEC et EAEG furent pensés comme des ajustements tactiques aux négociations post-*Uruguay Round* mais ils avaient un « agenda caché », qui ne se résumait pas à l'expression d'une franche hostilité aux Occidentaux et aux Américains : accompagner la montée en puissance politique, économique, militaire et culturelle de la Chine. Une manière comme une autre d'affirmer qu'il ne saurait exister un magister « naturel » de la Chine sur l'Asie du Sud-Est et sur l'Asie-Pacifique dans son ensemble.

Forums de *second tracks* – ex. Conseil pour la coopération de sécurité en Asie-Pacifique (CSCAP) : 1993 ; dialogue dit du Shangri-La (SLD) : 2002 –, déclarations conjointes (cf. la déclaration aseanienne de Manille sur la mer de Chine du Sud du 22 juillet 1992), mécanismes de coopérations sectorielles (cf. Asean – *China Cooperative*

Operations in Response to Dangerous Drugs (ACCORD⁹) : 2000) ; accords de libre échange (Zone de libre échange Asean – Chine (AFTA) : 2010) furent autant d'initiatives mises à contribution pour « cadrer » les relations avec l'Empire du Milieu. Pékin l'a bien compris en cherchant à développer, au plus vite, ses relations avec chacun des États d'Asie du Sud-Est, en se montrant plus pro-actif dans les enceintes trans-asiatiques de coopération, sans en assurer les responsabilités implicites et en mettant sur pied de nouveaux forums informels de dialogue (ex. Forum Boao pour l'Asie (BFA) : 2001¹⁰). De la même manière, le Japon chercha à ne pas être en reste en affirmant vouloir développer un partenariat économique renouvelé¹¹ (*Japan-Asean Comprehensive Economic Partnership* (JACEP) : 2002 ; Initiative pour le développement de l'Asie de l'Est (IDEA) : 2002) et en s'engageant dans la négociation d'accords de libre-échange avec certains Aseaniens (ex. *Japan – Singapore Economic Partnership Agreement* (JSEPA) : 2002, Thaïlande (2005), Malaisie (2006), Brunei (2008), Indonésie (2008), Philippines (2008)). Bilatéralisme imposé, notamment, par Singapour (cf. les accords de libre-échange avec la Nouvelle-Zélande (2002) et l'Australie (2004), Corée du Sud (2006)), la Thaïlande (Australie (2005), Nouvelle-Zélande (2005)) et qui a vocation à être élargi en des formats *ad hoc* (ex. P 4¹² : Brunei – Chili – Nouvelle-Zélande – Singapour) et « Asean+ » : « 1 » (Australie,

⁹ EMMERS Ralph, « International-regime-building in Asean: cooperation against the illicit trafficking and abuse of drugs », *Contemporary Southeast Asia*, décembre 2007 (<http://www.aseansec.org/645.htm>).

¹⁰ Le Forum fut toutefois formellement initié, en 1998, par l'ex-président philippin, Fidel V. Ramos et les ex-Premiers ministres australiens et japonais, Bob Hawke et Morihiro Hosokawa.

¹¹ En 2000, l'Asean a lancé une *Initiative for Asean Integration* (IAI), largement financée par le Japon (cf. http://www.aseansec.org/pdf/IAI_doc1_6904.pdf). À partir de 2003, Tokyo a également apporté son concours financier au développement de la région du Grand Mékong (cf. http://www.mofago.jp/region/asia-paci/asean/year2003/summit/mekong_1.html). Enfin, le Japon a apporté une aide substantielle au groupe infrarégional BIMP-EAGA créé en 1994.

¹² L'accord P4 est différent de tous les autres car les parties à cet accord se situent de part et d'autre du Pacifique. C'est également le seul accord qui porte sur des services internationaux de transport aérien.

Corée, Nouvelle-Zélande), « 3 » (Chine – Corée – Japon), « 6 » (Australie, Chine, Corée, Inde, Japon, Nouvelle-Zélande) ou « 8 » (Asean + 6 + États-Unis + Russie). Autant d'étapes où la Chine est le partenaire pivot puisque elle est susceptible de tirer durablement la croissance économique *aseanienne* même si sa croissance potentielle annuelle (+ 7%) se contracte.

L'insertion commerciale et financière (création éventuelle d'une zone monétaire yuan) des Aseaniens à la Chine est un enjeu majeur pour eux-mêmes comme pour les entreprises étrangères installées sur leur sol. Par effet induit, les sociétés non chinoises enregistrées depuis plus de cinq ans à Hong Kong et employant plus de 50% de personnels de la Cité, bénéficiant déjà de l'accord particulier liant la République populaire à l'ex-colonie britannique (*Closer Economic Partnership Arrangement* (CEPA) : 2004) vont pouvoir se projeter plus vite et mieux encore vers les marchés *aseaniens* en forte croissance. Dès lors, l'Asean devient une voie d'accès à la Chine et vice-versa. La sophistication des transactions financières en renminbi depuis la place financière de Hong Kong et l'élargissement progressif des listes de produits bénéficiant des zones de libre-échange Asean+1, Asean+3, Asean+3+1 (Inde), Asean+6 et Asean+8 méritent toute l'attention des compétiteurs industriels et de leurs soutiens étatiques. Attention à ne pas se méprendre, l'Asean ne se fonde pas dans des entités plus grandes pour s'assurer d'atteindre ses objectifs de prospérité et de stabilité mais se veut un « hub ». Une ambition démesurée ? Peut-être bien à terme comme en témoignent les arrière-pensées de l'Indonésie à propos de l'accord de libre-échange Asean – Chine, dont Djakarta a demandé le report de la mise en oeuvre. Quoiqu'à l'horizon 2050, l'Asean avec une population de plus de 800 millions d'habitants représentera pas moins de 55% du poids démographique de la Chine et 49,5% de celui de l'Union indienne¹³.

En négociant des zones de libre-échange élargies, l'Asean projette une image attractive de ses territoires sur le long terme et altère son image fondatrice de club douillet de régimes autoritaires à l'avenir politique incertain. En se montrant aujourd'hui complémentaire de la

¹³ Pour mémoire en 1950, les pays qui composent l'Asean aujourd'hui ne pesaient que 32% du poids démographique de la Chine et 49% de l'Inde.

Chine, elle survalorise son importance stratégique, sa communauté de politique et de sécurité (APSC), économique (AEC), socio-culturelle (ASCC), masque la fragmentation de ses marchés que l'AFTA peine, depuis 1992, à résorber¹⁴ mais également les échecs de ses projets industriels annoncés voici plus de quarante ans (ex. les compagnies aériennes et maritimes communes). Elle internalise aussi ainsi le caractère très sino-centré des politiques américaines et européennes. Elle répond, par avance, à ceux qui ne la voient que comme une marche de la Chine ou de l'Inde.

Depuis vingt ans, les partenaires de l'Association et en premier lieu les Européens ont compris cette dynamique inexorable. Avec les négociations de paix sur le Cambodge, la France, plus que tout autre, a mesuré l'avantage qu'elle pourrait tirer de cette (re)composition stratégique. Ainsi, la dé-construction du troisième conflit indochinois fut l'occasion pour Paris non seulement de nourrir de nouvelles relations avec l'Indonésie, Singapour, la Thaïlande voire le Vietnam mais également avec la République populaire de Chine alors même que les relations bilatérales étaient malmenées depuis les événements sanglants de la place Tien An Men en juin 1989 et les sanctions politico-militaires qui s'en suivirent à l'échelle européenne et à l'initiative du président François Mitterrand. Autrement dit, pour (re)bâtir ses relations avec la République populaire, la France fit, entre autres¹⁵, le détour par l'Asean. Une praxis renouvelée à l'occasion de la mise en place des premiers sommets des chefs d'État et de gouvernement de l'ASEM (Asia Europe Meeting), à partir de 1996, et que le ministre mentor singapourien Lee Kuan Yew se plut à promouvoir aux côtés de Jacques Chirac. Il ne s'agissait pas alors seulement de fournir à l'Europe un outil équivalent à l'APEC pour les Amériques et l'Australie, mais aussi de participer à la stratégie d'engagement de la Chine voulue par tous.

Ce détour stratégique par le sud n'est pas la moindre des ironies de l'histoire. Si l'Asean fut l'instrument d'un dialogue élargi à tous les

¹⁴ Décidée lors du 4^e sommet de l'Asean à Singapour en 1992, la zone de libre-échange aseanienne est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003.

¹⁵ La France modifia également sa position concernant Taïwan comme en témoigne l'échange de lettres sous le gouvernement d'Édouard Balladur en janvier 1994.

riverains asiatiques du Pacifique, c'est aussi parce que ceux-ci n'avaient pas voulu faire place à l'Europe lors de l'instauration de l'APEC et que le Japon pensa longtemps les organisations régionales trans-asiatiques sans chercher à y associer les Européens, privilégiant de tous temps les partenariats trans-Pacifique (ex. Conseil économique pour le bassin Pacifique (PBEC) : 1967 ; Conférence pour le développement et le commerce dans le Pacifique (PAFTAD) : 1968 ; Conseil de coopération économique pour le Pacifique (PECC) : 1980¹⁶). Une politique non sans dommage pour la France et ses territoires du Pacifique sud et qui justifia un intense travail diplomatique pour les associer aux organisations trans-océaniques, ce qui fut fait avec succès dans le cas du PECC, au moins pour obtenir le statut d'observateur.

Le minilatéralisme construit l'Asie du Sud-Est de l'intérieur

La multiplication, depuis trente ans, des institutions transnationales asiatiques illustre combien les puissances établies ont perdu la maîtrise du récit de la mondialisation et de sa mise en ordre institutionnelle. Le multi-multilatéralisme de l'Asie du Sud-Est bien qu'il fragilise un peu plus les macro-organisations ébranlées, telles l'ONU et l'Organisation Mondiale du Commerce, n'est pas l'expression d'un sentiment d'échec de l'Asean. Il se veut un instrument d'anticipation et de préparation au monde de demain. S'il s'apparente à la culture de l'huitre perlière, chaque forum peut se révéler un jour un trésor et doit donc être entretenu, dans le temps, avec soin et avec abnégation. Cependant, la stratégie sud-est asiatique tournée vers les « extrêmes Asie », du Nord et de l'Ouest, n'est qu'une des composantes des processus de régionalisation.

Les forums trans-asiatiques et trans-continentaux voulus par les États d'Asie du Sud-Est mettent en évidence les dernières évolutions des relations internationales. Ils sont l'expression d'un multilatéralisme informel. Toutefois, ils ne doivent pas cacher deux autres dynamiques à l'œuvre et tout aussi importantes. Un multilatéralisme rétracté à un

¹⁶ Organisée sous le nom de *Pacific Community Seminar* en septembre 1980 à Canberra, le forum fut créé à l'initiative de Masayoshi Ohira et Malcolm Fraser, les Premiers ministres japonais et australien.

nombre limité d'acteurs au nom de l'efficacité diplomatico-économique (minilatéralisme) et des instrumentalisation bilatérales de forums à vocation universelle pour pallier les limites du multilatéralisme en matière commerciale mais aussi des idées.

La région du bassin Lancang-Mékong (LMRB) où vivent près de 70 millions de personnes incarne, depuis une vingtaine d'années, ce minilatéralisme foisonnant voire compétitif même si la Banque asiatique de développement (ADB) est appelée à en être, depuis 1992, le principal bailleur de fonds (de même que l'ADB est le quasi-tuteur du BIMP-EAGA).

Les trois pays de l'ex-bloc indochinois ont réinventé leurs modes de coopération selon ce modèle territorial. Depuis le premier sommet Cambodge – Laos – Vietnam (CLV) d'octobre 1999, à Vientiane, les dirigeants se sont réunis régulièrement¹⁷ pour développer des programmes transfrontaliers de coopération associant 13 provinces¹⁸. Le triangle de développement (CLV-DTA) doit ainsi venir en aide à une population de 6,5 millions d'habitants sur une superficie de 144 300 km². Ce modèle coopératif peut être sectorialisé et génère ainsi, *de facto*, de nouveaux instruments. La coopération économique quadrilatérale (QEC) associe la Birmanie, la Chine, le Laos et la Thaïlande pour promouvoir l'amélioration des réseaux de transport ou le tourisme le long des rives du Mékong. Toutefois, le souci de se montrer très concret a pour conséquence de dupliquer les instances de concertation. De la sorte, les professionnels du tourisme se trouvent impliqués à la fois dans le cadre de la coopération Quadrilatérale, du programme dit de la région du Grand Mékong (GMS : 1992¹⁹), de l'ACMECS (ex. étude de faisabilité sur

¹⁷ Les sommets se sont tenus à Vientiane (1999, 2008), Ho Chi Minh Ville (2002), Siem Reap (2004), Dak Lak (2006) et Phnom Penh (2010).

¹⁸ Cambodge : Mondolkiri, Rattanakiri et Stung Treng – Laos : Attapeu, Saravan et Se Kong – Vietnam : Dak Lak, Dak Nong, Gia Lai et Kon Tum. En décembre 2009, il a été décidé d'ajouter à cette liste, trois autres provinces stratégiques : Kratié (Cambodge), Champasak (Laos) et Binh Phuoc (Vietnam).

¹⁹ En 2011, sous l'égide du GMS de nombreuses réunions consacrées au tourisme : rassemblement des organisations nationales (Phnom Penh, janvier), groupe de travail pour le développement d'un tourisme durable (Pakse, mai), Forum pour le

l'écotourisme et le tourisme culturel, programmes de promotion dans la presse des sites touristiques de pays tiers, rédaction d'un arrangement quadripartite pour la circulation des véhicules touristiques), du Triangle d'Émeraude²⁰ sans parler de l'Asean elle-même (ex. réunions ministérielles, standardisation des services hôteliers, Forum de l'investissement touristique (ATIF), Plan stratégique pour le tourisme (2011 – 2015)...²¹). Si certaines de ces initiatives sont redondantes, elles n'en ont pas moins le mérite de chercher à créer des coopérations opérationnelles, de la fluidité dans la circulation des personnes et d'affirmer des projets communs pour demain. Cette vision négociée du futur, notamment à l'occasion de la définition de plans d'action à moyen terme, est une méthode douce de gestion des conflits.

À défaut de résoudre, rapidement, les contentieux, un minilatéralisme d'exclusion a vu le jour. Il ne s'affirme pas *urbi et orbi* mais les observateurs attentionnés ne peuvent pas ne pas constater, par exemple, qu'il existe des institutions qui pensent et gèrent l'avenir du Haut Mékong et d'autres le cours aval du fleuve. Ainsi, l'UMNIP

tourisme dans la région du Mékong (Pakse, mai), programme de formation au management touristique (Guillin, septembre).

²⁰ En 2001, la Thaïlande a proposé à ses partenaires laotien et cambodgien, la création du Triangle d'Émeraude réunissant les sites touristiques : Phimay (Thaïlande), Préah Vihear (Cambodge), Vat Phou – Si Phan Done – Khong Paheng (Laos).

²¹ En 2011, l'Asean se réunira à plusieurs reprises pour évoquer les questions de coopérations touristiques : Forum Asean 2011, 18^e réunion des organisations nationales touristiques Asean+3, 3^e consultation Asean – Russie, 6^e réunion du groupe de travail Asean – Inde, 14^e réunion ministérielle, 10^e réunion ministérielle Asean+3, 3^e réunion ministérielle Asean – Inde, 1^{re} réunion ministérielle Asean – Russie, Conférence le tourisme dans l'Asean (Phnom Penh, janvier) – 34^e réunion des organisations nationales de tourisme, 19^e réunion des organisations nationales touristiques Asean+3, 7^e réunion du groupe de travail Asean – Inde, 2^e réunion du comité de suivi des professionnels du tourisme (Laos, juillet) – 2^e réunion du groupe de travail de l'Asean consacré au marketing et à la communication dans le domaine du tourisme, 2^e réunion du groupe consacré au développement des produits touristiques, 2^e réunion sur les politiques budgétaires, l'intégration et la qualité (Brunei, octobre) – <http://www.aseansec.org/22981.htm>

(2001), un projet d'amélioration de la navigation ne couvre que la partie amont du cours d'eau et se « contente » d'associer la Chine, la Thaïlande, le Laos et la Birmanie. Quant à la Commission du Mékong (MRC, 1995), sa territorialité a exclu de son action les rives birmanes et chinoises. Cette politique discriminatoire ne pouvant s'afficher durablement sans dommage politique, les États sont condamnés soit à créer de nouvelles organisations « chapeau » (ex. Coopération pour le développement du bassin Asean – Mékong (AMBDC) : 1996), à inventer des formes originales d'association (ex. en 1996, la Birmanie et Chine²² sont devenues des partenaires de dialogue de la MRC) ce qui est particulièrement vrai pour la République populaire de Chine²³ soit enfin à élargir, tôt ou tard, l'organisation incriminée.

L'attractivité d'une institution trans-nationale n'est pas nécessairement liée à son efficacité economico-politique. La perception manipulatoire que l'on en a est bien plus importante. Il est vrai que certains regroupements n'ont pas d'autres raisons d'être que

²² En avril 2002, la Commission du Mékong et la Chine ont signé un accord d'échanges d'informations hydrologiques. Pékin s'est engagé à transmettre les relevés de ses stations d'observation sur le cours du Haut Mékong en saison des pluies.

²³ En août 2006, la 8^e réunion ministérielle de l'AMBDC a proposé de s'ouvrir aux États tiers intéressés et aux organisations internationales. La Chine s'est empressée d'ouvrir cette brèche tandis que Singapour et la Malaisie ont cherché à en tirer avantage pour matérialiser le projet de ligne ferroviaire Singapour-Kunming (SKRL). En outre, la Chine a mis à profit cette dynamique pour afficher le rôle grandissant de ses provinces méridionales, le Yunnan et la région autonome du Guangxi Zhuang. Dans le cadre de la coopération AMBDC, cela se traduit par plusieurs groupes de travail Chine+1. Le Yunnan a ainsi mis sur pied : le groupe de travail Yunnan – Nord Thaïlande, la Conférence économique consultative des cinq cités avec le Vietnam, le groupe de travail Yunnan – Nord Laos et le Forum d'affaires pour la coopération Yunnan – Myanmar. Enfin, le Yunnan a signé des arrangements avec la Birmanie, le Laos et le Cambodge pour le développement de parcs technologiques agricoles. Quant à la région autonome du Guangxi, elle a élaboré des mécanismes de coordination administrative et des plans d'actions stratégiques avec la province vietnamienne de Quang Ninh pour la promotion de la formation, du tourisme et de la protection des cultures. Enfin, le Guangxi accueille, chaque année, un forum touristique de haut niveau Guangxi – Asean. Cette politique chinoise s'inscrit comme un outil coopératif pour la promotion de la zone économique du golfe Beibu – Guangxi.

d'affirmer l'influence et l'ambition de l'un de ses membres. C'est pourquoi, le Vietnam a souhaité ne pas être exclu de la Stratégie de coopération économique Ayeyawady – Chao Phraya – Mékong (ACMECS, 2003) voyant dans ce projet un instrument d'influence de la Thaïlande sur ses voisins. Le 10 mai 2004, Hanoi a donc rejoint la dynamique créée par les quatre pays fondateurs : le Cambodge, le Laos, la Birmanie et la Thaïlande. À l'heure où le minilatéralisme abat les derniers « murs de bambou » érigés pendant la Guerre froide et les conflits inter-étatiques armés larvés (ex, Birmanie – Thaïlande aux confins môn, karen et shan), le Vietnam ne pouvait accepter de se voir écarter d'un projet (re)définissant l'Indochine continentale, pensé et mis en œuvre énergiquement par le Premier ministre thaï, Thaksin Shinawatra. En se faisant le promoteur de l'ACMECS, du GMS, du Corridor Est – Ouest, de la Coopération économique Bangladesh – Inde – Sri Lanka – Thaïlande (BIST-EC, 1997), de l'Initiative pour une coopération économique et technique multisectorielle de la baie du Bengale (BIMSTEC, 2004²⁴), de la Coopération Mékong Gange (MGC, 2000), d'un rassemblement des pays bouddhistes (2007) qui n'était pas sans rappeler le projet mort-né d'Union Bouddhique (1953)²⁵, l'activisme diplomatique thaïlandais pouvait laisser apparaître une certaine capacité à faire se déplacer le centre de gravité de l'Indochine continentale vers Bangkok, une rivalité siamo-vietnamienne aussi structurante que celle qui oppose l'Inde (*East Policy*) à la Chine (Initiative de Kunming, 1999²⁶).

Si le minilatéralisme peut être vu comme un jeu de puissance exclusif, il ne faudrait pas pour autant sous-estimer sa fonction inclusive, à la fois pour permettre aux pays les plus démunis de

²⁴ Le BIST-EC s'est dénommé BIMST-EC après que la Birmanie ait rejoint l'organisation le 22 décembre 1997. En 2003, ce fut au tour du Népal et du Bhoutan de rejoindre le groupement.

²⁵ Il semble que la Thaïlande ait manqué le dernier projet en date, lancé par l'Inde, d'une université internationale de Nalanda, sur le site archéologique de l'université bouddhiste implantée au Bihar par l'Empereur Ashoka. Le sommet de l'Asie de l'Est 2009 en a entériné la mise en œuvre, avec d'importants financements du Japon, de Singapour, et tout récemment de la Chine (1M\$ fin 2010). L'université devrait ouvrir ses portes en 2012.

²⁶ La Birmanie est le seul État d'Asie du Sud-Est à avoir été associé à ce projet.

rattraper les retards que l'Histoire leur a fait accumuler mais aussi ne pas laisser sur le bord de la route ceux qui voudraient se retirer du monde. En ce sens, le minilatéralisme permet aux *Aseaniens* de rester au contact de la Birmanie et de sa junte aux tentations aussi xénophobes qu'autarciques. À dire vrai, la participation birmane aux multiples forums sud-est asiatiques permet, à nombre d'acteurs périphériques, d'entretenir avec son gouvernement des contacts que les opinions publiques réprouveraient, s'ils étaient conduits dans un cadre strictement bilatéral. Certes, la participation birmane à l'Asean et l'ASEM ne l'exonère point des critiques sévères et publiques de l'Union européenne lors des réunions ministérielles et de haut fonctionnaires mais dans des forums « moins visibles » (ex, ACMECS, GMS...), force est de constater que les relations sont plus dépassionnées. À ce jeu, le Japon se montre habile. Il peut offrir ainsi des crédits de coopération sous prétexte de faciliter des politiques régionales d'intégration, sans avoir à en rendre compte véritablement à son opinion publique favorable à l'opposition démocratique et à *Daw Aung San Suu Kyi*. L'approche coopérative globalisante devient un prétexte commode pour développer, à un moindre frais politique, des relations bilatérales. Une pratique qui n'est pas propre aux contacts avec les « parias ». Parfois, les pays de l'Asean eux-mêmes ne font pas différemment pour développer leurs relations avec leurs voisins, pour se prémunir de contestations politiques intérieures voire d'États tiers rivaux. L'inter et l'infra-régionalisme sont alors des voies détournées pour imposer des co-opérations aux États les plus rétifs ou frileux et aux puissances qui se montreraient promptes à réagir si leur leadership était ouvertement contesté. L'inter-régionalisme n'en sert pas moins à esquisser les coopérations de demain et à créer du liant entre les États. Il nourrit un état d'esprit coopératif. Cependant, il serait faux de croire que ce processus politique est strictement stato-centré.

Depuis plus de vingt ans, tournés vers les coopérations structurantes dans les domaines de l'énergie, des transports, du tourisme, les échanges de biens et l'amélioration des régimes des visas, l'infra-régionalisme et l'inter-régionalisme associent les entrepreneurs *aseaniens*, en particulier ceux des grands groupes industriels étroitement liés aux pouvoirs politiques.

Les logiques d'interconnexions infrarégionales guident au moins autant que l'inter-régionalisme l'aménagement du territoire, les dynamiques créatrices d'emploi et les intérêts entrepreneuriaux. L'Asie du Sud-Est connaît un processus d'imbrication interne et externe simultané. C'est pourquoi, depuis le milieu des années 1990, des projets de triangle de croissance ont vu le jour changeant jusqu'à la nature stratégique du détroit de Malacca, par exemple, en en faisant une quasi mer intérieure. Les triangles, SIJORI (Singapour – Johor – Riau, 1989) puis IMS-GT (Triangle de croissance Indonésie – Malaisie – Singapour, 1994), en constituent de bons exemples²⁷ à l'image de son pendant nordiste IMT-GT (Triangle de croissance Indonésie – Malaisie – Thaïlande, 1993) qui est susceptible de bénéficier à plus de 70 millions personnes originaires de 14 provinces du sud de la Thaïlande, 8 États de la péninsule malaise et 10 provinces de l'île Sumatra en Indonésie. Les effets macro-économiques de ces projets ne furent peut-être pas à la hauteur des ambitions initiales mais ils perdurent (*cf.* la feuille de route 2007-2011 de l'IMT-GT). Ils ont eu une fonction pédagogique et ont inspiré d'autres projets coopératifs tel celui de la Zone de Croissance de l'Asie de l'Est (BIMP – EAGA²⁸, 1994) qui regroupe Brunei, l'Indonésie, la Fédération de Malaisie et les Philippines. Autant d'expériences qui laissent des empreintes dans les pratiques coopératives surtout quand il s'agit de projets concernant les territoires. En héritage, elles lèguent des institutions transnationales décentralisées (*cf.* dans le cas du BIMP – EAGA le *Facilitation Centre* de Kota Kinabalu). Au fil des années, certaines de ces institutions se sont rendues si utiles dans le paysage politico-administratif qu'on en oublie l'institution qui lui a donné naissance. Qui se souvient encore que l'Institut asiatique de technologie (AIT, 1959) de Bangkok est une émanation de la défunte OTASE ? Certainement pas les centaines

²⁷ Le triangle couvre la cité-Etat de Singapour, les États de Johor, Melaka, Pahang et Negeri Sembilan en Malaisie mais également les provinces de Riau, Riau insulaire, Sumatra Ouest, Jambi, Bengkulu, Sumatra Sud en Indonésie.

²⁸ Le regroupement assemble les provinces indonésiennes du Kalimantan, Sulawesi, Maluku et Irian Jaya, celles du territoire fédéral de Labuan, du Sarawak et du Sabah pour la Fédération de Malaisie ainsi que les provinces sud des Philippines (Mindanao, Palawan).

d'étudiants venus d'Asie, d'Afrique de l'Est ou de l'arc himalayen qui en bénéficient pourtant chaque année. Pas plus que la plupart des fonctionnaires français alors que la République en est un des États fondateurs et que des coopérations universitaires croisées se développent (ex. Laboratoire d'informatique de l'université Paris VI). Cette amnésie ne devrait pas, néanmoins, à l'avenir mettre un terme à l'émergence de nouvelles institutions transnationales inter ou infrarégionales. Mimétisme et capacités créatrices nous confronteront à de nouvelles réalités. Aux États périphériques ou plus lointains de mesurer s'ils doivent accompagner ces expériences comme autant d'outils d'intérêts communs à la prospérité et à la stabilité d'une région qui fut l'une des plus chaudes de la Guerre froide mais qui doit aussi s'inventer de (nouvelles) formes de solidarités transnationales. Une meilleure gestion des crues du Mékong, par exemple, n'est pas seulement un cas d'école intellectuellement intéressant. Pour mémoire, les inondations de l'an 2000 firent plus de 800 morts au Cambodge et au Vietnam et impactèrent directement la vie quotidienne de plus de 8 millions de citoyens. On imagine sur un tel bassin les effets d'un réchauffement climatique, notamment, pour les populations du delta dont plusieurs millions vivent en dessous du niveau de la mer. Prévenir une telle catastrophe est la tâche de tous, des riverains mais aussi des principaux bailleurs de fonds et le premier d'entre eux, l'Union européenne mais aussi de la Banque asiatique de développement où siègent quelques uns de ses États membres²⁹.

²⁹ Quatorze États membres de l'Union européenne sont membres de la Banque. Y sont entrés en 1966, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. En 1970, la France en est devenue membre à son tour. En 1986, ce fut l'Espagne ; en 2002, le Portugal ; en 2003, le Luxembourg et en 2006, l'Irlande. Nous y sommes représentés par un gouverneur ayant en charge plusieurs pays européens. Cette représentation est insuffisante. Les entreprises européennes manquent la plupart des appels d'offre de l'ADB largement contrôlée par les fonctionnaires japonais, coréens, chinois et indiens.

En guise de conclusions provisoires

L'Asie du Sud-Est est beaucoup plus proche de nous qu'on ne le croit. Le drame du tsunami de 2004 l'a rappelé, l'émotion et la solidarité qui s'en suivirent également. Penser l'Asie du Sud-Est, c'est donc penser l'Asie et le monde. C'est mieux connaître l'Autre mais un Autre qui se rapproche et avec lequel on interagit plus que jamais. Les institutions trans-asiatiques se rapprochent de nous depuis le milieu des années 1990. Après avoir bâti les ponts d'un dialogue eurasiatique, nos partenaires d'Asie occidentale ou d'Extrême Europe ont élaboré de nouveaux instruments de dialogue. La Turquie est à ce jeu indéniablement passée maître comme en a témoigné la mise sur pied de la Conférence pour la construction des mesures de confiance et d'interaction avec l'Asie (CICA) et sa volonté d'en faire un processus de type OSCE.

L'Asie du Sud-Est se rapproche également de nous parce qu'elle participe à l'émergence d'institutions communes avec le Moyen-Orient et l'Afrique, susceptibles de peser sur nos intérêts notamment outre-marins. Il nous faudra donc apprendre à ne pas voir l'Asie du Sud-Est uniquement au travers du prisme de ses rivages avec l'océan Pacifique. Alors que l'océan Indien semble (re)devenir un enjeu de rivalités des puissances globales, cette façade occidentale ne doit pas être sous-estimée. La marine française l'a fait en intégrant les pays du pourtour aseenien dans son commandement de l'océan Indien mais il faudra peut-être s'interroger aussi sur notre participation renforcée à l'Association pour la coopération régionale des riverains de l'océan indien (IOR-ARC, 1995) où siègent déjà l'Indonésie, la Malaisie, Singapour et la Thaïlande.

Enfin, les coopérations impliquant l'Asie du Sud-Est ou certains de ses membres ne passera pas uniquement par une logique de blocs continentaux ou infrarégionaux. Les rassemblements identitaires ou d'idées continueront certainement à jouer un rôle. L'islam politique pourrait être l'un de ceux-là. La Malaisie du Dr. Mahathir, après avoir échoué à imposer des « valeurs asiatiques », avait su tirer avantage de sa présidence de l'Organisation de la conférence islamique, demain le D 8 qui rassemble les puissances musulmanes les plus démographiquement nombreuses (Bangladesh, Pakistan, Iran, Malaisie, Égypte, Indonésie, Turquie, Nigeria) pourrait jouer un plus

grand rôle encore. Mais de l'émergence de ces méta-organisations, il ne faudrait pas tirer la conclusion trop hâtive que seules les puissances démographiques d'Asie du Sud-Est seront à même de se faire entendre. La capacité de mobilisation de Singapour est là pour démontrer le contraire³⁰. Les ordonnanciers du G 20 le savent. La cité-Etat a su imposer le 3G³¹ comme un interlocuteur tandis que le G 77 n'a toujours pas dit son dernier mot. Une capacité d'influence à ne pas négliger si les grandes puissances et la France ne veulent pas être confrontées, tôt ou tard, à une révolte du G 173.

³⁰ Singapour, qui ne peut prétendre à la gestion d'un monde trop grand, applique à la lettre l'adage : « puisque ces mystères nous dépassent feignons d'en être l'organisateur ».

³¹ Ce rassemblement a été conceptualisé en avril 2009. Singapour et 27 autres États non-membres du G 20 ont mis sur pied une coalition informelle dit Groupe de Gouvernance Globale (3G). Il réunit 6 pays d'Asie-Pacifique (Singapour, Malaisie, Brunei, Philippines, Nouvelle Zélande, Vietnam), 3 du Proche-Orient (Bahreïn, Qatar, Émirats Arabes Unis), 3 d'Afrique (Rwanda, Sénégal, Botswana), 8 Européens (Belgique, Irlande, Luxembourg, Liechtenstein, Monaco, San Marin, Suède, Suisse), 2 d'Amérique du Sud (Chili, Uruguay) et 6 d'Amérique centrale et des Caraïbes (Costa Rica, Guatemala, Panama, Jamaïque, Barbade, Bahamas).

ANNEXES

Chronologie sommaire

L'Asie du Sud-Est dans les relations internationales (1945-2006)

6 et 9 août 1945 : Bombardements atomiques d'Hiroshima et Nagasaki.

17 août 1945 : Soekarno déclare unilatéralement l'indépendance de l'Indonésie, engageant de fait un combat avec les Hollandais de retour sur l'archipel.

2 septembre 1945 : Signature des actes de capitulation du Japon et fin officielle de la seconde guerre mondiale. Le même jour, Ho Chi Minh proclame l'indépendance de la République démocratique du Vietnam.

23 septembre 1945 : Prise de Saigon par l'armée française.

Janvier 1946 : Aung San crée la *Ligue Antifasciste pour la liberté des peuples*.

Mars 1946 : Accord Sainteny-Ho Chi Minh reconnaissant le Vietnam comme un Etat libre au sein de l'Union française.

Avril 1946 : Les *Straits Settlements* sont dissouts et entérinent la naissance de la *Malayan Union* qui unifie la péninsule malaise sous un seul gouvernement.

Juin 1946 : L'amiral Thierry d'Argenlieu, gouverneur général d'Indochine, affirme le protectorat français en Cochinchine.

Avril-Juillet 1947 : La *Ligue Antifasciste pour la liberté des peuples* remporte les premières élections et négocie l'indépendance avec les Britanniques (avril 1947), mais Aung San est assassiné le 19 juillet avec six de ses ministres.

Décembre 1947 : Accords de la baie d'Along entre Bao Dai et les autorités françaises.

Juin 1948 : Des militants communistes attaquent des plantations de caoutchouc et des mines de plomb engendrant la déclaration de l'état d'urgence en Malaisie.

Septembre à octobre 1948 : « Affaire de Madiun », les communistes lancent une révolte dans le Centre de l'île de Java mais sont réprimés par les troupes républicaines de Soekarno.

Mars 1949 : Création du statut des Etats Associés pour le Vietnam, le Cambodge et le Laos (accords de l'Élysée).

Novembre 1949 : Victoire décisive de Mao sur les troupes nationalistes de Chiang kai-shek.

Décembre 1949 : Les Hollandais reconnaissent l'indépendance de l'Indonésie avec Sukarno comme Président.

7 mai 1954 : Défaite des troupes de l'Union française à Dien Bien Phu.

Juillet 1954 : Les accords de Genève entérinent la fin de la présence française en Indochine (la France reconnaît l'indépendance du Cambodge, du Laos et du Vietnam) et statuent sur la division provisoire du Vietnam de part et d'autre du 17^e parallèle.

Septembre 1954 : Création de l'Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE) regroupant les États-Unis, la France, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, les Philippines, et la Thaïlande.

Mars 1955 : Norodom Sihanouk abdique en tant que roi du Cambodge et devient premier ministre du pays

Juillet 1955 : Avec l'appui des États-Unis, le Sud-Vietnam se déclare une république indépendante sous la Présidence de Ngo Dinh Diem.

1957 : Abdul Rahman Putra devient le premier Premier ministre de la Malaisie indépendante.

Comité du Mékong sous l'égide de l'Onu : Thaïlande, Cambodge, Laos, Vietnam.

Janvier 1959 : Le parti communiste vietnamien (Nord) autorise le déclenchement d'une « guerre du peuple » pour la libération du Sud-Vietnam.

Juin 1959 : Lee Kuan Yew devient le premier Premier Ministre de l'Etat nouvellement indépendant de Singapour.

Juillet 1959 : Soekarno se saisit des pouvoirs spéciaux dans le cadre de la politique de « démocratie guidée ».

Août 1960 : Coup d'état du Capitaine Kong Le au Laos.

Novembre 1960 : Fin de l'état d'urgence en Malaisie.

Décembre 1960 : Création du Front National de Libération pour le Sud-Vietnam.

Janvier 1961 : Kennedy confirme l'envoi de 15 000 conseillers militaires américains au Sud-Vietnam.

Mars 1962 : le général Ne Win s'empare du pouvoir en Birmanie, en commençant décennies de régime militaire brutal

Mai 1963 : Les Hollandais abandonnent la Nouvelle-Guinée occidentale aux Indonésiens. La capitale Hollandia est rebaptisée Kotabaru (Jayapura).

Septembre 1963 : La Malaisie, Singapour, Sarawak et Sabah s'associent pour former la Fédération de Malaisie. Début de la *Konfrontasi* avec l'Indonésie.

Novembre 1963 : Assassinat de Ngo Dinh Diem et de son frère lors d'un coup d'état militaire.

Août 1964 : Incidents du golfe du Tonkin. Attaque de deux destroyers américains, octroi des pleins pouvoirs par le Congrès en ce qui concerne la politique au Vietnam.

Février 1965 : Le président américain Lyndon Johnson lance une campagne de bombardement contre le Vietnam du Nord.

Mars 1965 : Débarquement à Danang des premières unités de combat américaines. La guerre du Vietnam entre dans une nouvelle phase.

Août 1965 : Singapour laisse la Fédération de Malaisie de redevenir un Etat indépendant.

Septembre-Octobre 1965 : Après avoir annoncé avoir déjoué un complot contre le président Soekarno, l'armée indonésienne annonce la formation d'un « conseil révolutionnaire » de 45 membres. Le général Suharto prend la tête de la répression massive (de 500 000 à 1 million de morts) contre le Parti communiste indonésien.

Décembre 1965 : Ferdinand Marcos remporte une victoire écrasante dans l'élection présidentielle aux Philippines.

Mars 1966 : Coup d'Etat militaire du général Suharto qui force le président Soekarno, à lui remettre les pleins pouvoirs.

Août 1967 : Création à Bangkok de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (Asean), lors d'une réunion des ministres en charge des Affaires étrangères de Malaisie, Philippines, Singapour, Indonésie et Thaïlande.

Janvier-Mars 1968 : Déclenchement d'une offensive généralisée du Vietcong sur l'ensemble du « pays utile » au cours du Nouvel An lunaire (Têt).

Mars 1968 : Le président Johnson fait connaître son intention de ne pas se représenter aux élections de novembre et annonce la suspension des bombardements au Nord du 19° parallèle. Hanoi accepte l'ouverture de négociations à Paris.

Mars 1968 : Raden Suharto est élu président, entérinant la succession *de facto* de Sukarno.

Mai 1968 : Ouverture de la Conférence de Paris (fin le 27 janvier 1973) entre les représentants américains et nord-vietnamiens, élargie le 18 janvier 1969 aux deux parties sud-vietnamiennes (Saïgon et le GRP).

Mars 1969 : Les États-Unis attaquent les bases communistes vietnamiennes installées à l'intérieur des frontières du Cambodge sans l'accord de Norodom Sihanouk.

Juillet 1969 : Richard Nixon lance la « Doctrine Nixon » de désengagement progressif et introduit la notion de « vietnamisation » du conflit.

Mars 1970 : Norodom Sihanouk est écarté du pouvoir au Cambodge par un coup d'Etat dirigé par le général Lon Nol.

Avril-juin 1970 : Le président Nixon lance une offensive terrestre au Cambodge pour détruire les bases de la guérilla communiste dans le pays.

Mars 1971 : Echec de l'opération Lam Son 719, offensive lancée par les troupes sud-vietnamiennes en territoire laotien.

Février 1972 : Rencontre historique entre Nixon et Mao à Pékin.

Avril-octobre 1972 : Grande offensive (Offensive de Pâques) communiste au sud-Vietnam. Opération *Linebacker I* (bombardement du Nord-Vietnam).

Septembre 1972 : Après des manifestations et une nouvelle campagne de guérillas paysannes, conduites par un nouveau parti communiste, le président Ferdinand Marcos instaure la loi martiale.

Décembre 1972 : Opération *Linebacker II* (*Christmas bombing*). Raids massifs de B-52 sur Hanoi et Haiphong.

Janvier 1973 : L'Accord de Paris met fin, entre autres, à la mission de combat des troupes américaines au Vietnam.

Mars 1973 : Les dernières troupes américaines quittent le Vietnam, achevant l'engagement américain dans une guerre permanente entre le nord et le sud du pays.

Janvier-février 1974 : Le Front national remporte les élections en Birmanie. La République populaire socialiste de Birmanie est proclamée. La nouvelle Constitution transfère le pouvoir du parti unique à une Assemblée du Peuple dirigée par Ne Win.

Avril 1975 : Alors que le Sud-Vietnam s'effondre, le président Duong Van Minh appelle toutes les forces armées de la RVN à déposer leurs armes.

Avril 1975 : La guérilla Khmer rouge menée par Pol Pot s'empare de Phnom Penh.

Novembre-décembre 1975 : Indépendance du Timor oriental suivie de son invasion par l'Indonésie ouvrant la voie à des décennies de résistance de guérilla et à la répression.

Avril 1976 : Norodom Sihanouk, réinstallé au pouvoir en 1975, démissionne. Khieu Samphan et Pol Pot conduisent le Kampuchéa démocratique.

Juin 1977 : Dissolution de l'Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (Otase), suite à la fin de la guerre du Vietnam.

Décembre 1978 : Le Vietnam, soutenu par les dissidents du Funks (Front uni national de salut du Kampuchéa) envahit le Cambodge.

Février 1979 : La Chine traverse la frontière du Vietnam avec 200 000 hommes, en réaction à l'invasion du Cambodge.

Janvier 1981 : Marcos lève la loi martiale à l'exception du sud de l'archipel. Il est réélu aux élections générales (juin).

- Juillet 1981** : Mahathir élu Premier ministre de Malaisie, il le restera jusqu'à la fin en 2003.
- Novembre 1981** : Ne Win abandonne la présidence de la Birmanie à San Yu mais garde la direction du parti.
- Août 1983** : Aux Philippines, le chef de l'opposition Benigno Aquino est assassiné à l'aéroport international de Manille.
- Février 1986** : Après avoir tenté de truquer les élections présidentielles contre Corazón Aquino, Ferdinand Marcos fuit en provenance des Philippines à l'exil à Hawaï.
- Mars 1988** : Émeutes antigouvernementales en Birmanie contre le pouvoir socialiste, Aung San Suu Kyi rentre dans le pays.
- Mai 1990** : Le parti d'Aung San Suu Kyi remporte une victoire écrasante aux élections générales de la Birmanie, mais la junte militaire refuse de lui céder le pouvoir.
- Novembre 1990** : Lee Kuan Yew quitte le pouvoir à Singapour après plus de trente ans de règne.
- Octobre 1991** : Aung San Suu Kyi reçoit le Prix Nobel de la Paix pour son combat en faveur de la démocratie en Birmanie.
- Juin 1992** : Après un seul mandat, la présidente Corazon Aquino renonce à se représenter à l'élection présidentielle, Fidel Ramos lui succède dans une « alternance » tranquille que les Philippines n'avaient pas vue depuis longtemps.
- Mai 1998** : Le président Suharto est finalement contraint de démissionner, après plus de 30 années de corruption et de détournement en tant que dictateur de l'Indonésie.
- Août 1999** : Un référendum au Timor oriental donne l'indépendance de l'Indonésie.
- Mai 2002** : Attentats terroristes dans deux boîtes de nuit de la station balnéaire de Kuta à Bali, tuant 202 personnes dont de nombreux Occidentaux.
- 2003** : Une nouvelle forme mortelle de pneumonie, le Sras (syndrome respiratoire aigu sévère) est d'abord signalé à Hanoi et se propage rapidement au niveau mondial.
- Janvier 2004** : Un violent séisme dans l'océan Indien déclenche un tsunami qui tue près de 200 000 personnes.
- Octobre 2005** : Attentat suicide, revendiqué par la *Jemmuah Islamyah* causant la mort de plus de 25 personnes dans la ville balinaise de Kuta.
- 2005** : Prolongation de l'assignation à résidence d'Aung San Suu Kyi par la junte militaire birmane.
- 2006** : Un coup d'Etat militaire en Thaïlande destitue le Premier ministre, Thaksin Shinawatra, de ses fonctions.

Bibliographie sélective

- ABDULLAH Abdul Aziz, SUPPIAH Rakish, « Safety of navigation and Institutional Framework in the Straits of Malacca » dans H.M. IBRAHIM & HUSIN Hairil Anuar, *Profile of the Straits of Malacca : Malaysia's Perspective*, MIMA, Kuala Lumpur, 2008, p. 171-189.
- ACHARYA Amitav, *Constructing a security community in Southeast Asia: Asean and the problem of regional order*, Londres, Routledge, 2009 (2^e ed).
- ACHARYA Amitav & GOH Evelyn (eds), *Reassessing Security Cooperation in the Asia-Pacific : Competition, Congruence, and Transformation*, Cambridge, Mass., The M.I.T. Press, 2007.
- ALLES Delphine, « Vers une protection transnationale de la sécurité humaine en Asie du Sud-Est ? », *Human Security Journal*, vol. 4, été 2007, p. 30-43.
- AMELOT Laurent, « Le dilemme de Malacca », *Outre Terre 25, Revue Européenne de géopolitique*, 2010, p. 247-268.
- ARON Raymond, *Paix et Guerre entre les Nations*, Paris, Calmann-Levy, 1984.
- BA Alice D., *(Re)Negotiating East and Southeast Asia. Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations*, Stanford University Press, 2009.
- BA Alice D., « A new history? The structure and process of Southeast Asia's relations with a rising China », dans BEESON Mark (ed.), *Contemporary Southeast Asia*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2009, p. 196.
- BALENCIE Jean-Marc & LA GRANGE Arnaud (dir.), *Mondes rebelles : L'encyclopédie des acteurs, conflits & violences politiques*, Paris, Éditions Michalon, 1999.
- BARTER Shane Joshua, « Resources, religion, rebellion: the sources and lessons of Acehnese separatism », *Small Wars & Insurgencies*, vol. 19, n°1, 2008, p. 39-61.
- BATEMAN Sam, « UNCLOS and Its Limitations as the Foundation for a Regional Maritime Security Regime », *Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 19, n°3, 2007, p. 27-56.
- BATEMAN Sam & HO Joshua (eds), *Southeast Asia and the Rise of Chinese and Indian Naval Power*, New York & Londres, Routledge, 2010.
- BATEMAN Sam, HO Joshua & MATHAI Mathew, « Shipping Patterns in the Malacca and Singapore Straits: An Assessment of the Risks to Different Types of Vessel », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 29, n°2, august 2007, p. 309-332.

- BEESON Mark (ed.), *Bush and Asia: America's Evolving Relations with East Asia*, New York & Londres, Routledge, 2006.
- BEESON Mark (ed.), *Contemporary Southeast Asia*, New York, Palgrave-Macmillan, 2009 (2^e ed.).
- BIANCO Lucien, « Essai de définition du maoïsme », *Annales : Économies, Sociétés, Civilisations*, 34^e année, n° 5, 1979, p. 1094-1108.
- BIANCO Lucien, *Jacqueries et révolution dans la Chine du XX^e siècle*, Paris, Editions de La Martinière, 2005.
- BIANCO Lucien, *Les origines de la révolution chinoise*, Paris, Gallimard, 2007.
- BLANK Stephen, *Natural Allies? Regional Security in Asia and Prospects for Indo-American Strategic Cooperation*, Carlisle, Strategic Studies Institute, 2005.
- BODIN Michel, *La France et ses soldats. Indochine 1945-1954*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- BODIN Michel, *Les combattants français face à la guerre d'Indochine*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- BOGATUROV A.D., *Velikiye derzhavy na Tikhom okeane: istoriia i teoriia mezhdunarodnykh otnoshenii v Vostochnoi Azii posle vtoroi mirovoi voyny (1945-1995)* (Great Powers in the Pacific: History and Theory of International Relations in East Asia after World War II), Moscow, Konvert, 1997.
- BOISSEAU DU ROCHER Sophie, *L'Asean et la construction régionale en Asie du Sud-Est*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- BOISSEAU DU ROCHER Sophie, *L'Asie du Sud-Est prise au piège*, Paris, Perrin, 2009.
- BROCHEUX Pierre (dir.), *Du conflit d'Indochine aux conflits indochinois*, Paris/Bruxelles, IHTP-CNRS/Complexe, 2000.
- BROOMFIELD Emma V., « Perceptions of danger: the China threat theory », *Journal of Contemporary China*, vol. 12, n°35, 2003, p. 265-284.
- BUI XUAN QUANG, *La troisième guerre d'Indochine 1975-1999. Sécurité et géopolitique en Asie du Sud-Est*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- BUSZYNSKI Leszek, « International Linkages and Regional Interests in Soviet Asia-Pacific Policy », *Pacific Affairs*, vol. 61, n° 2, été 1988, p. 213-234.
- BUTCHER John G., « Becoming and archipelagic state: the Juanda declaration of 1957 and the "struggle" to gain international recognition of the archipelagic principle », dans CRIBB Robert & FORD Michele (eds), *Indonesia Beyond the water's Edge, managing an archipelagic state*, Singapore, 2009, p. 28-47.
- BUZAN Barry, « Security Architecture in Asia: the Interplay of Regional and Global Levels », *The Pacific Review*, vol. 16, n°2, 2003, p. 143-173.

- CABESTAN Jean-Pierre, *La politique internationale de la Chine : Entre intégration et volonté de puissance*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2010.
- CAYRAC-BLANCHARD Françoise, FISCHER G., LE THANH KHOI, DEVILLERS P., FISTIE P. & PERRIN J., *L'Asie du Sud-Est*, 2 vol., Paris, Editions Sirey, 1970.
- CESARI Laurent, « Les États-Unis, la France et l'Indochine, 1944-1957 », thèse de doctorat d'histoire sous la direction de Denise Artaud, Université Paris IV Sorbonne, 1991 ; à paraître aux Indes Savantes.
- CESARI Laurent, *L'Indochine en guerres, 1945-1993*, Paris, Belin Sup Histoire, 1995.
- CESARI Laurent, *Les grandes puissances et le Laos, 1954-1964*, Arras, Artois Presses Université, 2007.
- CHALIAND Gérard, *Stratégies de la guérilla*, Paris, Grande bibliothèque Payot, 1994.
- CHALIAND Gérard (dir.), *Les guerres irrégulières*, Paris, Gallimard, 2008
- CHALK Peter, *Grey-Area Phenomena in Southeast Asia: Piracy, Drug Trafficking and Political Terrorism*, Canberra, Strategic and Defence Studies Centre – Australian National University, 1997.
- CHEMILLIER-GENDREAU Monique, *La souveraineté sur les archipels Paracels et Spratleys*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- CHEN Chang Chin, « Beijing environmental diplomacy », *Issues and Studies, Institute of International Relations*, vol. 33, n°10, 1997, p. 68-89
- CHEN Gang, « China's climate diplomacy and its soft-power », dans LI Mingjiang, *Soft-Power: China's emerging strategy in international politics*, Lanham, Boulder, New York, Lexington Books, 2009, p. 225-243.
- CHEN Yung-fa, *Making revolution: the Communist movement in Eastern and Central China, 1937-1945*, Berkeley, CA, University of California press, 1986.
- CHIA Lin Sien, « Alternative route for oil tankers; A financial, technical and economic analysis », dans HAMZAH Ahmad Bin (ed.) *The Straits of Malacca, International Co-operation in trade, funding and navigational safety*, MIMA, 1997, p. 103-125.
- CHIA Lin Sien, GOH Mark & TANGZON Jose L., *Southeast Asian regional port development: a comparative analysis*, Singapore, ISEAS, 2003.
- CHUNG Christopher, « The Spratly Islands Dispute: Decision Units and Domestic Politics », thèse de doctorat, University of New South Wales, 2004.
- CIORCIARI John C., *The Limits of Alignment. Southeast Asia and the Great Powers since 1975*, Georgetown University Press, 2010.
- CLEARY Mark & GOH KIM CHUAN, *Environment and Development in the Straits of Malacca*, London, Routledge, 2000.

- CLINE Lawrence, « Thailand and the Insurgency in the South », *Small Wars & Insurgencies*, vol. 18, n°2, 2007, p. 275-287.
- CLINE Lawrence, « The Islamic insurgency in the Philippines, *Small Wars & Insurgencies*, vol. 11, n°3, 2000, p. 115-138.
- COLAS Dominique, *Le Léninisme*, Paris, PUF, coll. « Questions », 1982.
- COLLINS Allan, *Security and Southeast Asia : Domestic, Regional, and Global Views*, Boulder, Col., Lynne Rienner Publishers, 2003.
- COMBER Leon, « The Origins of the Cold War in Southeast Asia: The Case of the Communist Party of Malaya (1948-1960). A Special Branch Perspective », *ISEAS Working Paper: Politics & Security Series*, n°1, 2009, p. 39-60.
- CONDOMINAS Georges, « La guérilla viet. Trait culturel majeur et pérenne de l'espace social vietnamien », *L'Homme*, vol. 4, n°164, 2002, p. 17-36.
- CONTEMPORARY SOUTHEAST ASIA, Special Focus, « America Re-engages Southeast Asia », *ISEAS*, vol. 32, n°3, décembre 2010.
- COURMONT Barthélémy, *Chine, la grande séduction : essai sur le soft power chinois*, Paris, Choiseul, 2009.
- COUTEAU-BEGARIE Hervé, *Géostratégie du Pacifique*, Paris, Economica, IFRI, Collection Enjeux internationaux, 1987.
- CRIBB Robert & FORD Michele (eds), *Indonesia Beyond the water's Edge, managing an archipelagic state*, Singapour, 2009.
- CURREY Cecil B., « Edward G. Lansdale: LIC and the Ugly American », *Military Review*, mai 1988, p. 44-57.
- DALLOZ Jacques, *La guerre d'Indochine*, Paris, Points Seuil, 1987.
- DARWIN John, *Britain and Decolonisation: the Retreat from Empire in the Post-War World*, Londres, Macmillan, 1988.
- DAUVERGNE Peter, « Communities in turmoil: comparing state responses to environmental insecurity in Southeast Asian Forests », dans DEWITT David B. & HERNANDEZ Carolina G., *Development and Security in Southeast Asia, Volume I: The Environment*, Burlington, Ashgate Publishing Company, 2003, p. 61-85.
- DEFENSE ET SECURITE NATIONALE. *Le Livre blanc*, Paris, Odile Jacob/La Documentation française, 2008 (préface de Nicolas Sarkozy).
- DENECE Eric, *Géostratégie de la mer de Chine méridionale et des bassins maritimes adjacents*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- DEVILLERS Philippe & LACOUTURE Jean, *Vietnam, de la guerre française à la guerre américaine*, Paris, Le Seuil, 1969.

- DJALAL Dino Patti, *The Geopolitics of Indonesia's Maritime Territorial Policy*, Djakarta, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 1996.
- DJALAL Hasjim, « Indonesia's Maritime Boundaries », dans CRIBB Robert & FORD Michele (eds), *Indonesia Beyond the water's Edge, managing an archipelagic state*, Singapore, 2009, p. 59-70.
- DOMENACH Jean-Luc & GODEMENT François (dir.), *Communismes d'Asie : mort ou métamorphoses ?*, Paris, Complexe, 1994.
- DOSCH Jörn, *The Changing Dynamics of Southeast Asian Politics*, Boulder, Col., Lynne Rienner Publishers, 2007.
- DOVERT Stéphane (dir.), *Réfléchir l'Asie du Sud-Est. Essai d'épistémologie*, Paris, Les Indes Savantes, 2004.
- DUFAULT Evelyne, « Revoir le lien entre dégradation environnementale et conflit : l'insécurité environnementale comme instrument de mobilisation », *Cultures et Conflits*, n°54, 2004, p. 105-131.
- DUPONT Alan, *The environment and security in Pacific Asia*, New York, Oxford University Press, 1998.
- ECONOMY Elisabeth, « China's environmental challenge », dans DENOON David B.H., *China: contemporary political, economic and international affairs*, New York, New-York University Press, 2007, p. 204-215.
- ECONOMY Elizabeth, « China's rise in Southeast Asia: implications for the United-States », *Journal of Contemporary China*, vol. 14, n°4, août 2005, p. 409-425.
- ECONOMY Elizabeth, *The river runs black: the environmental challenges to China's future*, Londres, Cornell University Press, 2004.
- EKLOF Stefan, *Pirates in Paradise: A Modern History of Southeast Asia's Maritime Raiders*, Copenhagen, NIAS Press, 2006.
- ELLIOTT Lorraine, « Environmental challenges, policy failure and regional dynamics in Southeast Asia » dans BEESON Mark (ed.), *Contemporary Southeast Asia*, Basingstocke, New York, Palgrave Macmillan, seconde édition, 2009, p. 248-264.
- EMMERSON Donald (ed.), *Hard choices: security, democracy and regionalism in Southeast Asia*, Stanford, Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, 2008.
- ERICKSON Andrew S., GOLDSTEIN Lyle J. & LI Nan (eds), *China, the United States and 21st-Century Sea Power. Defining a Maritime Security Partnership*, Annapolis, Naval Institute Press, 2010.
- ESHERICK Joseph W., « Deconstructing the construction of the party-state: Gulin county in the Shaan-Gan-Ning border region », *The China Quarterly*, n° 140, hiver 1994, p. 1058-1059.

- ESHERICK Joseph, « Ten Theses on the Chinese Revolution », *Modern China*, vol. 1, n°1, Symposium: Rethinking the Chinese Revolution, janvier 1995, p. 45-76.
- FAU Nathalie, « Enjeux et organisations spatiales du détroit de Malacca », dans TAILLARD Christian (dir.), *NORAO, Intégrations régionales en Asie orientale*, Paris, Les Indes Savantes, 2004, p. 295-317.
- FAU Nathalie, « L'organisation portuaire du détroit de Malacca : des littoraux au cœur d'enjeux internationaux, nationaux et locaux », dans SEMMOUD Bouziane (dir.), *Mers, détroits et littoraux : charnières ou frontières des territoires ?*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 131-151.
- FAU Nathalie, « Le nord de Sumatra : une périphérie indonésienne sur le détroit de Malacca, un espace partagé entre intégration nationale et recomposition transnationale », thèse de doctorat, 2003.
- FAU Nathalie, « Les spécificités d'une frontière maritime : l'exemple du détroit de Malacca », dans BOUQUET Christian (dir.), *Regards géopolitiques sur les frontières*, Paris, L'Harmattan, coll. Géographie & Cultures, 2007, p. 47-61.
- Federal'naia Arkhivnaia sluzhba Rossii. Soveshchaniia Kominforma, 1947, 1948, 1949. Dokumenty i materialy* (Federal Archival Service of Russia. The conferences of the Cominform, 1947, 1948, 1949: Documents and materials), Moscow, ROSSPEN, 1998.
- FITZPATRICK Mark, *Preventing nuclear dangers in Southeast Asia and Australasia*, Londres, IISS, novembre 2009.
- FORBES Vivian Louis, « Managing the Environment, Resources and Space in the Torres Strait: A cooperative-approach Model for Management of the Straits of Malacca », dans KHALID Nazerih, *Proceedings of the 6th MIMA International Conference on the Straits of Malacca: Charting the future*, Kuala Lumpur, 23-24 June 2009, 2010, p. 92-111.
- FORBES Vivian Louis, *Indonesia's Maritime Boundaries*, Kuala Lumpur, Malaysian Institute of Maritime Affairs, 1995.
- FRECON Eric, *Chez les pirates d'Indonésie*, Paris, Fayard, 2011.
- FRECON Eric, « Menace pirate sur les États d'Asie du Sud-Est », dans HUETZ DE LEMPS Christian & SEVIN Olivier (dir.), *L'Asie-Pacifique. Crises et violence*, Paris, PUPS, 2008, p. 101-123.
- FRÉCON Éric, « Piracy and armed robbery at sea in Southeast Asia: initial impressions from the field », dans ONG-WEBB Gerard (ed.), *Piracy, maritime terrorism and securing the Malacca Straits*, Singapore-Leiden, ISEAS-IIAS, 2006, p. 68-83.
- FRECON Eric, *Pavillon Noir sur l'Asie du Sud-Est : histoire d'une résurgence de la piraterie maritime*, Bangkok-Paris, IRASEC-L'Harmattan, 2002.
- FRIEND Theodore, *Indonesian Destinies*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.

- FROMENT-MEURICE Henri, *Journal d'Asie. Chine-Inde-Indochine-Japon, 1969-1975*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- GADDIS John L., *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- GAIDUK Ilya V., *Confronting Vietnam: Soviet Policy toward the Indochina Conflict, 1954-1963*, Washington, D.C., Wilson Center Press; Stanford University Press, 2003.
- GAIDUK Ilya V., *The Soviet Union and the Vietnam War*, Chicago, Ivan R. Dee, 1996.
- GALLAND Franck, « Géopolitique de l'eau en Chine », *Monde chinois*, n°15, automne 2008, p. 7-19.
- GALULA David, *Contre-insurrection. Théories et pratiques*, Paris, Economica, 2008.
- GALVEZ, Joy V., « The Philippines in the climate change arena », dans HARRIS Paul G. (ed.), *Global warming and East Asia. The domestic and international politics of climate change*, New York, Routledge, 2003, p. 212-213.
- GE Yongping, « Nansha Qundao Zhuquan Zhengduan ji Zhongguo Duice Fenxi » [Une analyse des disputes de souveraineté sur l'archipel Spratley et des contre-mesures chinoises], *Taipingyang Xuebao*, 2009.
- GIAP Vo Nguyen, *La guerre de libération nationale au Vietnam*, Hanoi, Editions en langues étrangères, 1970.
- GODEMENT François (dir.), *Asie orientale. Edition 2003*, Paris, La Documentation Française, 2003.
- GOH Evelyn & SIMON Sheldon W. (eds), *China, the United States, and Southeast Asia. Contending perspectives on politics, security, and economics*, Londres, Routledge, 2008.
- GOH Evelyn & SIMON Sheldon W. (eds), *China, the United States, and Southeast Asia : Contending Perspectives on Politics, Security, and Economics*, Londres, Routledge, 2008.
- GONG Gerrit W. (ed.), *Memory and History in East and Southeast Asia. Issues of Identity in International Relations*, Center for Strategic & Intl Studies (CSIS), 2001.
- GOSCHA Christopher, « La survie diplomatique de la RDVN : Le doute soviétique effacé par la confiance chinoise (1945-1950) ? », *Approches-Asie*, n°18, 2003.
- GOSCHA Christopher & LAPLANTE Karine (dir.), *L'échec de la paix en Indochine, 1954-1962*, Paris, Les Indes Savantes, 2010.
- GOSCHA Christopher & OSTERMANN Christian (ed.), *Connecting Histories: Decolonization and the Cold War in South East Asia, 1945-1962*, Stanford University Press, 2009.
- GOSCHA Christopher, « La guerre par d'autres moyens : réflexions sur la guerre du Viêt Minh dans le Sud-Vietnam de 1945 à 1951 », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n°206, été 2002, p. 29-57.

- GOSCHA Christopher, « Une guerre pour l'Indochine ? Le Laos et le Cambodge dans la guerre franco-vietnamienne, 1948-1954 », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n°211, juillet 2003, p. 29-58.
- GRAHAM Euan, *Japan's Sea Lane Security 1940-2004*, Londres, Routledge, 2006.
- GREEN Michael J. & GILL Bates (eds), *Asia's New Multilateralism. Cooperation, Competition and the Search for Community*, New York, Columbia University Press, 2009.
- GROSSER Pierre, « La France et l'Indochine (1953-1956). Une "carte de visite" en "peau de chagrin" », thèse de doctorat sous la direction de Pierre MILZA, Sciences Po Paris, 2002.
- GUAN Ang Chen, « The South China Sea Dispute Revisited », *Australian Journal of International Affairs*, n°4, 1999.
- GUANG Ang Cheng, *Southeast Asia and the Vietnam War*, Londres, Routledge, 2010.
- GUERRERO Amado, *Specific Characteristics of Our People's War*, Oakland, California, International Association of Philippines Patriots, 1979 (1970), p. 127.
- GUISNEL Jean, *Armes de corruption massives. Secrets et combines des marchands de canon*, Paris, La Découverte, 2011.
- GURTOV Mel & VAN NESS Peter (eds), *Confronting the Bush Doctrine. Critical views from the Asia-Pacific*, Londres, Routledge, 2005.
- HAACKE Jürgen & MORADA Noel, *Cooperative security in the Asia-Pacific: the Asean Regional Forum*, Londres, Routledge, 2010.
- HAACKE Jürgen, « The Asean Regional Forum : from dialogue to practical security cooperation ? », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 22, n°3, septembre 2009, p. 427-449.
- HALLER-TROST Renate, *The Contested Maritime and Territorial Boundaries of Malaysia*, Londres, Kluwer Law International, 1998.
- HAMZAH Ahmad Bin, « Ce que l'on pense des détroits à Kuala Lumpur », Les seigneurs de la mer, *Outre Terre* 25, *Revue Européenne de géopolitique*, n°25-26, 2010, p. 300-315.
- HE Zhigong & AN Xiaoping, « Nanhai Zhengduanzhong de Meiguo Yinsu ji qi Yingxiang » [Le facteur américain et son influence dans les disputes en mer de Chine méridionale], Dangdai Yatai, 2010.
- HEBERT Vincent & PICOUE Patrick (dir.), « Les détroits », *Hommes et Terres du Nord*, n°2, 2002.
- HECKER Marc, « De Marighella à Ben Laden. Passerelles stratégiques entre guérilleros et djihadistes », *Politique Étrangère*, n°2, 2006, p. 385-396.

- HENSENGERTH Oliver, « The Burmese Communist Party and the State-to-State Relations between China and Burma », *Leeds East Asia Papers*, n°67, 2005.
- HERNANDEZ Carolina G., « The rise of China and its implications for Southeast Asia. A Philippine perspective », dans HSIAO Hsin-Huang Michael & LIN Chang-yi (eds), *Rise of China: Beijing's strategies and implications for the Asia-Pacific*, London, New York, Routledge, 2009, p. 253-269.
- HERVOUET Gérard, *L'Asie menacée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- HO Joshua, « The International Maritime Organization-Littoral State Meeting on Enhancing the Safety, Security and Environmental Protection of the Straits of Malacca and Singapore », *Maritime Studies*, janvier-février 2007, p. 16-21.
- HO Joshua & RAYMOND Catherine Zara, *The Best of Times, The Worst of Times: maritime Security in the Asia-Pacific*, Singapore, IDSS-World Scientific Publishing, 2005.
- HOFFMANN Nathalie, « Les questions d'environnement en ASE et leurs répercussion en matière de sécurité régionale », *Revue internationale et stratégique*, n°39, « Sécurité et environnement », automne 2000, p. 149-159.
- HOLMES James R. & YOSHIHARA Toshi, « China's Naval Ambitions in the Indian Ocean », *The Journal of Strategic Studies*, vol. 31, n°3, 2008, p. 367-394.
- HOLMES James & YOSHIHARA Toshi, « Strongman, Constable, or Free-Rider? India's 'Monroe Doctrine' and Indian Naval Strategy », *Comparative Strategy*, vol. 28, n°4, 2009, p. 332-348.
- HOUBEN Vincent, « Southeast Asia and Islam », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n°1, 2003, p. 149-170.
- IBRAHIM H.M. & HUSIN Hairil Anuar (ed.), *Profile of the Straits of Malacca: Malaysia's Perspective*, Kuala Lumpur, MIMA, 2008.
- IRIYE Akira, *The Cold War in Asia: A Historical Introduction*, New Jersey, Prentice Hall, 1974.
- ISOART Paul, *Les Etats de l'Asie du Sud-Est*, Paris, Economica, 1978.
- JOHNSON Chalmers, « Third Generation Guerrilla Warfare », *Asian Survey*, vol. 8, n°6, juin 1968, p. 435-447.
- JOHNSON Chalmers, *Autopsy on People's War*, Londres, University of California Press, 1973.
- JOHNSON Chalmers, *Peasant Nationalism and Communist Power: the Emergence of Revolutionary China, 1937-1945*, Stanford University Press, 1962.
- JOHNSON Derek & VALENCIA Mark (eds), *Piracy in Southeast Asia: status, issues, and responses*, Singapore, ISEAS Publications, 2005.
- JONES Matthew, « A decision delayed: Britain's withdrawal from South East Asia reconsidered, 1961-1968 », *English Historical Review*, vol. 117, n°472, 2002, p. 569-595.

- JONES Matthew, « Creating Malaysia: Singapore Security, the Borneo Territories, and the Contours of British Policy, 1961-1963 », *Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 28, n°2, 2000, p. 5-109.
- JONES Matthew, *Conflict and confrontation in South East Asia, 1961-1965: Britain, the United States, Indonesia, and the creation of Malaysia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- JOURNOUD Pierre, *De Gaulle et le Vietnam, 1945-1969. La réconciliation*, Paris, Tallandier, 2011.
- JOURNOUD Pierre, « L'Asean et la sécurité en Asie du Sud-Est pendant la Guerre froide. Entre diplomatie officielle et diplomatie informelle », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, n°30, printemps 2010, p. 109-124 [<http://ipr.univ-paris1.fr/spip.php?article459>].
- JOURNOUD Pierre & MENETREY-MONCHAU Cécile (dir.), *Vietnam, 1968-1976. La sortie de guerre*, Bruxelles, Peter Lang, 2012.
- JOURNOUD Pierre & TERTRAIS Hugues (dir.), *1954-2004. La bataille de Dien Bien Phu, entre histoire et mémoire*, Paris, SFHOM, 2003.
- JOYAUX François, *La nouvelle question d'Extrême-Orient*, T. II, *L'ère du conflit sino-soviétique, 1959-1978*, Paris, Payot, 1988.
- KATSUMA Hiro, *Asean's cooperative security enterprise. Norms and interests in the Asean Regional Forum*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.
- KATZENSTEIN Peter J., *Rethinking Japanese Security: Internal and External Dimensions*, Londres, Routledge, 2008.
- KELL Tim, *The Roots of the Acehnese Rebellion, 1989-1992*, Singapore, Cornell Southeast Asia Program Publications, 1995.
- KENNEDY Paul M., *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, Londres, Penguin, 1976.
- KHALID Nazery, « Whit a little help from My Friends: Maritime Capacity-building Measures in the Straits of Malacca », *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, vol. 33, n°3, décembre 2009, p. 424-446.
- KHALID Nazery, « Yen and the Art of Malacca Strait Maintenance », *Maritime Affairs*, vol. 3, n°2, hiver 2007, p. 50-62.
- KHRUSHCHEV Nikita S., *Vremia. Liudi. Vlast'. Vospominaniia v 4-kh knigakh* [Time. People. Power. Memoirs in four books], vol. 3, Moscow, Moscow News, 1999.
- KILCULLEN David, « Countering Global Insurgency », *The Journal of Strategic Studies*, vol. 28, août 2005, p. 597-617.
- KILCULLEN David, « Counterinsurgency Redux », *Survival*, vol. 48, n°4, hiver 2006, p. 111-130.

- KILCULLEN David, *The Accidental Guerrilla, fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, New York, Oxford University Press, 2009.
- KOUAR Medhi, « L'Indian Navy, des ambitions à la concrétisation (1966-2010) », *Outre Terre 25, Revue Européenne de géopolitique*, n°25-26, 2010/2-3, p. 159-181.
- KOZYREV Vitaly, « China's Continental Energy Strategy: Russia and Central Asia », dans COLLINS Gabriel, GOLDSTEIN Lyle & ERICKSON Andrew (dir.), *China's Energy Strategy: The Impact on Beijing's Maritime Policies*, Annapolis, Naval Institute Press, 2008.
- KROEF Justus (van der), « Philippine Communism and the Chinese », *The China Quarterly*, n°30, printemps 1967, p. 115-148.
- KROEF Justus (van der), « Philippine Communist Theory and Strategy: A New Departure? », *Pacific Affairs*, vol. 48, n°2, été 1975, p. 181-198.
- KUSUMAATMADJA Mochtar, « the concept of the Indonesian archipelago », *The Indonesian quarterly*, vol. X, n°4, octobre 1982, p. 13-14.
- LAFONT Paul-Bernard (dir.), *Les frontières du Vietnam. Histoire des frontières de la Péninsule Indochinoise*, Paris, L'Harmattan, 1989.
- La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020*, sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer, Paris, La Documentation française, 2008.
- LANNING Michael & CRAGG Dan, *Inside the VC and the NVA: the real story of North Vietnam's Armed Forces*, New York, Ivy Books, 1994.
- LASSERRE Frédéric (ed), *Passages et Mers Arctiques, Géopolitique d'une région en mutation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2010.
- LASSERRE Frédéric, « Avant propos » du numéro spécial « Les détroits maritimes des enjeux stratégiques majeurs », *Études internationales*, vol. XXXIV, n°2, juin 2003, p. 189-195.
- LASSERRE Frédéric, « Le passage du Nord-Ouest : une route maritime en devenir ? », *Revue Internationale et Stratégique*, n°42, 2001 p. 143-160.
- LASSERRE Jean-Claude, « Le Pas-de-Calais et le détroit de Gibraltar. Quels enjeux géopolitiques ? », *Études Internationales*, vol. XXXIV, n°2, 2003, p. 195-213.
- LAWRENCE Mark & LOGEVALL Fredrik (eds), *The First Vietnam War. Colonial Conflict and Cold War Crisis*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2007.
- LECHERVY Christian & REGAUD Nicolas, *Les guerres d'Indochine*, Paris, PUF, 1996.
- LECHERVY Christian & PETRIS Richard (dir.), *Les Cambodgiens face à eux-mêmes. Contributions à la construction de la paix au Cambodge*, Paris, FPH, 1993.

- LE PRESTRE Philippe G., *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, A. Colin, 2005.
- LEDOVSKII A.M., *SSSR i Stalin v sud'bach Kitaia: dokumenty i svidetel'stva uchastnika sobytii 1937-1952* [The USSR and Stalin in the Fortunes of China: Documents and Testimonies of a Participant of the Events], Moscow, PIM, 1999.
- LEE Jae-Hyung, « China's Expanding Maritime Ambitions in the Western Pacific and the Indian Ocean », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 24, n°3, December 2002, p. 549-568.
- LEE Lai-To, « China, the USA and the South China Sea Conflicts », *Security Dialogue*, vol. 34, n°1, mars 2003, p. 25-39.
- LEGUAY Anthony, « État d'urgence en Malaisie. Un exemple d'adaptation à la Contre-insurrection par les forces britanniques. 1948-1960 », *Cahiers de la DREX, Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces*, janvier 2010.
- LEIFERT Michael, *International straits of the world: Malacca, Singapore and Indonesia*, Alphen aan den Rijn, the Netherlands, Sijthoff and Noordhoff, 1978.
- LEONG The Kong, « The Revolving Fund; A unique Facility », dans HAMZAH Ahmad Bin (ed.), *The Straits of Malacca, International Co-operation in trade, funding and navigational safety*, MIMA, 1997, p. 247-263.
- LEVEAU Arnaud & DE TREGLODE Benoît (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2010*, Bangkok, Edition Irasec, 2010.
- LIEBMAN Alex, « Trickle-down hegemony ? China's 'peaceful rise' and dam building on the Mekong », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 27, n°2, 2005-08, p. 281-304.
- LIN Biao, *Vive la victorieuse guerre du peuple*, Pékin, Éditions en langues étrangères, 1965.
- LIU Zhongmin, « Lengzhanhou Dongnanaya Guojia Nanhai Zhengce de Fazhan Dongxiang yu Zhongguo de Duice Sikao » [Les politiques des États d'Asie du Sud-Est envers la mer de Chine méridionale dans l'après-Guerre froide et une réflexion sur les contre-mesures de la Chine], *Nanyang Wenti Yanjiu*, 2008.
- LO Chi-Kin, *China's Policy Towards Territorial Disputes*, Londres, Routledge, 1989.
- LOVELACE Daniel D., *China and People's War in Thailand, 1964-1969*, Berkeley, University of California Press, 1971.
- MAGNO Jose P. & GREGOR James, « Insurgency and Counterinsurgency in the Philippines », *Asian Survey*, vol. 26, n°5, mai 1986, p. 501-517.
- MAHAN Alfred, *The Influence of Sea Power Upon History*, New York, Cosimo, 2007.
- MAK Joon Num, « Unilateralism and Regionalism: Working together and Alone in the Malacca Straits », dans ONG-WEBB Graham Gerard (ed.), *Piracy, Maritime Terrorism and Securing the Malacca Straits*, Singapore, ISEAS, 2006, p. 135-161.

- MAO Zedong, *Écrits militaires de Mao Tse-Toung*, Pékin, Éditions en langues étrangères, 1964.
- MARQUINA Antonio (ed.), *Global warming and climate change: prospects and policies in Asia and Europe*, Houndmills, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2010.
- MARROU Louis, « L'affirmation des espaces terraqués: genèse et reconnaissance des Etats-Archipels », dans BOUZIANE Semmoud (dir.), *Mers, détroits et Littoraux : charnières ou frontières des territoires ?*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 51-66.
- MARSTON Daniel (ed.), *Counterinsurgency in Modern Warfare*, Oxford, Osprey Pub., 2008.
- MASTNY Vojtech, *The Cold War and Soviet Insecurity: the Stalin Years*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- MCMAHON Robert J., *The Limits of Empire. The United States and Southeast Asia since World War II*, New York, Columbia University Press, 1999.
- MEIDAN Michal, « China's emissions reduction policy: problems and prospects », dans MARQUINA Antonio (ed.), *Global warming and climate change prospect and policies in Asia and Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p. 307-321.
- MEYER Claude, *Chine ou Japon : Quel leader pour l'Asie ?*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2010.
- MOLLOY Ivan, « Revolution in the Philippines: The Question of an Alliance between Islam and Communism », *Asian Survey*, vol. 25, n°8, août 1985, p. 822-833.
- MONTESANO Michael, « The Philippines in 2003: Troubles, None of Them New », *Asian Survey*, vol. 44, n°1, 2004, p. 93-93.
- MUSTAFA Maizatun, « Water availability and policies in Asia », dans MARQUINA Antonio (ed.), *Global warming and climate change prospect and policies in Asia and Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p. 35-57.
- NATIONS UNIES, *Le droit de la mer. Pratique des Etats-archipels*, New York, Division des affaires maritimes et du droit de la mer, Bureau des affaires juridiques, 1992.
- NJØLSTAD Olav, *Peacekeeper and Troublemaker: The Containment Policy of Jimmy Carter, 1977-1978*, Oslo, Norwegian Institute for Defense Studies, 1995.
- ODGAARD Liselotte, *Maritime Security Between China and Southeast Asia. Conflict and Cooperation in the Making of Regional Order*, Hampshire, Aldershot, 2002.
- OEGROSENO Arif Havas, « Indonesia's Maritime Boundaries », dans CRIBB Robert & FORD Michele (eds), *Indonesia Beyond the water's Edge, managing an archipelagic state*, Singapore, 2009, p. 59-70.
- ONG-WEBB Gerard (ed.), *Piracy, maritime terrorism and securing the Malacca Straits*, Singapore-Leiden, ISEAS-IIAS, 2006.
- ONO Akio, « Japan's Contribution to Safety and Pollution Mitigation in the Straits of Malacca », dans HAMZAH Ahmad Bin (ed.), *The Straits of Malacca, International Co-*

- operation in trade, Funding and navigational safety*, Petaling Java, Selangor Darul Ehsan, Pelanduk Publications, 1997, p. 241-247.
- Otvechaya na vyzov vremeni. Vneshnyaya politika perestroiki: dokumental'nye svidel'stva (Meeting the Challenges of Time. Foreign Policy of Perestroika: Documentary Evidence), Moscow, Ves' Mir, 2010.
- PERCIVAL Bronson, *The Dragon Looks South: China and Southeast Asia in the New Century*, Westport, Conn., Praeger Security International, 2007.
- PERRET Daniel, « Notes sur la piraterie moderne en Méditerranée sud-est asiatique », *Archipel*, n°56, 1998, p. 121-144.
- PESCHOUX Christophe, *Les « Nouveaux » Khmers rouges (1979-1990)*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- PICOUET Patrick & RENARD Jean-Pierre, « Les détroits : de nouveaux territoires, l'exemple du Pas-de-Calais », *Mappemonde* 65, n°4, mars 2002, p. 7-11.
- PIKE Douglas, *Viet Cong: Organization and Techniques of the National Liberation Front of South Vietnam*, Cloth, MIT Press, 1966.
- POMEROY William J., *Les Huks. Dans la forêt des Philippines*, Paris, Maspéro, 1968.
- POSEN Barry, « Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony », *International Security*, vol. 28, 2003, p. 5-46.
- POSEN Barry, « La maîtrise des espaces, fondement de l'hégémonie militaire des États-Unis », *Politique Étrangère*, vol. 68, n° 1, 2003, p. 41-56.
- PRABHAKAR S. Lawrence W., « Maritime Security Triangulation of Asean-Australia-India, An Indian Perspective », dans TOW William T. & CHIN KIN WAH (eds), *Asean-India-Australia: Towards Closer Engagement in a New Asia*, Singapore, ISEAS, 2009, p. 219-242.
- PUSPITAWATI Dhiana, « The East/West Archipelagic Sea Lanes Passage through the Indonesian Archipelago », *Maritime Studies*, n°40, January-February 2005, p. 1-13.
- RACINE Jean-Luc (dir.), *L'Inde et l'Asie : Nouveaux équilibres, nouvel ordre mondial*, Paris, CNRS Éditions, 2009.
- RAI Ranjit B, « India's Perspectives on the Straits of Malacca », dans KHALID Nazerih (ed.), *Proceedings of the 6th MIMA International Conference on the Straits of Malacca : Charting the future*, Kuala Lumpur, MIMA, 23-24 June 2009, p. 25-31.
- RANGSIMAPORN Paradorn, « Russia's Search for Influence in Southeast Asia », *Asian Survey*, vol. 49, n°5, September 1/2009, p. 786-809.
- REGAUD Nicolas, *Le Cambodge dans la tourmente. Le troisième conflit indochinois (1978-1991)*, Paris, L'Harmattan, 1992.

- REYNOLDS D., *Britannia Overruled: British Policy and World Power in the Twentieth Century*, Londres, Longman, 2000.
- RICHARD Vanessa, *La coopération sur la gestion des cours d'eau internationaux en Asie*, Paris, La documentation française, Coll. Monde européen et international, Paris/Aix-en-Provence, 2005.
- RICHER Philippe, *L'Asie du Sud-Est. Indépendances et communismes*, Paris, Imprimerie nationale, 1981.
- RICHER Philippe, *L'Asie du Sud-Est*, Paris, Flammarion, 1996.
- RICHER Philippe, *Crises en Asie du Sud-Est*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- ROBERTS Christopher, *Chinese Strategy and the Spratly Islands Dispute*, Canberra, ANU-SDSC, 1996.
- ROBINSON Geoffrey, « Rawan is as Rawan does: The Origins of Disorder in New Order Aceh », *Indonesia*, vol. 66, octobre 1998, p. 127-157.
- ROZMAN Gilbert, *Chinese Strategic Thought toward Asia*, New York, Palgrave-Macmillan, 2010.
- SCHMITT Carl, *Théorie du Partisan*, Paris, Champs Flammarion, 1992 (1963).
- SCHREURS Miranda A., « Problems and Prospects for Regional Environmental Cooperation in East Asia », dans CURLEY Melissa & THOMAS Nicholas (eds), *Advancing East Asian Regionalism*, London, Routledge, 2009.
- SCHWARZ Henry G., « Liu Shao-Ch'i and "People's War" », *International Studies – East Asian Series*, The University of Kansas, n°3, 1969.
- SCOTT David, « The Great Power 'Great Game' Between India and China: 'The Logic of Geography' », *Geopolitics*, vol. 13, n°1, January 2008, p. 1-26.
- SEGAUD Marion, « Channel's fate: terraqué ? », *Hommes et Terres du Nord*, n°2, 2002, p. 3-7.
- SELDEN Mark, *The Yenan Way in Revolutionary China*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1971.
- SEMINE Nikolai, « Technologies vertes, des opportunités pour le commerce Sud-Sud », *Forum du commerce international*, n°1, 2010.
- SHAMBAUGH David (ed.), *Power Shift. China and Asia's New Dynamics*, Washington, University of California Press, 2006.
- SIKRI Rajiv, « India's 'Look East' Policy », *Asia-Pacific Review*, October 2009, p. 3-10.
- SMOUTS Marie-Claude, « Risque planétaire et sécurité environnementale », *Esprit*, n°4, mai 2001, p. 133-141.
- SNYDER Scott, GLOSSERMAN Brad & COSSA Ralph, Confidence Building Measures in the South China Sea, *Issues & Insights*, n°2/01, 2001.

- SOLIS Mireya *et al.* (eds), *Competing Regionalism. FTA Diffusion in the Pacific Rim*, Palgrave, 2009.
- SONG Yann-huei, « The Overall Situation in the South China Sea in the New Millennium : Before and After the September 11 Terrorist », *Ocean Development & International Law*, vol. 34, n°3-4, 2003, p. 229-277.
- STATLER Kathryn, *Replacing France. American Intervention in Vietnam*, Lexington, KY, University Press of Kentucky, 2007.
- STOREY Ian, « China's Malacca Dilemma », *China Brief*, vol. 6, n°8, 11 avril 2006.
- STOREY Ian, « Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 21, n°1, 1999, p. 95-112.
- TACCONI Luca, JOTZO Franck et GRAFTON R. Quentin, « Local causes, regional co-operation and global financing for environmental problems: the case of Southeast Asian Haze Pollution », *International Environmental Agreements*, vol. 8, n°1, 2008, p. 1-16.
- TAILLARD Christian, « Un exemple réussi de régionalisation transnationale en Asie orientale : les corridors de la Région du Grand Mékong », *L'Espace Géographique*, n°1, 2009, p. 1-16.
- TAITHE Alexandre, « La sécurité environnementale du Japon », *Note de la FRS*, n°13, avril 2008, p. 1-11.
- TAITHE Alexandre, *L'eau, facteur d'instabilité en Chine. Perspectives pour 2015 et 2030, Recherches et Documents*, Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique, janvier 2007.
- TAN Andrew T.H. (ed.), *A handbook of terrorism and insurgency in Southeast Asia*, Northampton, Mass., Edward Elgar, 2007.
- TARLING Nicholas, *Southeast Asia and the great powers*, New York, Routledge, 2010.
- TENENBAUM Elie, « Le programme des hameaux stratégiques au Sud-Vietnam », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n°139, automne 2010, p. 119-141.
- TENENBAUM Elie, « Pour une généalogie atlantique de la contre-insurrection », dans BRICET DES VALLONS G.-H. (dir.), *Faut-il brûler la contre-insurrection ?*, Paris, Choiseul, 2010, p. 23-61.
- TERTRAIS Hugues & POMONTI Jean-Claude, *Vietnam. Communistes et dragons*, Paris, Le Monde-Éditions, 1994.
- TERTRAIS Hugues, *Asie du Sud-Est : enjeu régional ou enjeu mondial ?*, Paris, Gallimard, coll. Folio/Actuel, 2002.
- TERTRAIS Hugues, *Atlas des guerres d'Indochine, 1940-1990*, Paris, Autrement, 2004.
- TERTRAIS Hugues, *La piastre et le fusil. Le coût de la guerre d'Indochine 1945-1954*, Paris, CHEFF, 2002.

- TERTRAIS Hugues (dir.), *La Chine et la Mer. Sécurité et coopération régionale en Asie orientale et du Sud-Est*, Paris, L'Harmattan, 2011.
- THAYER Carlyle A., « The Five Power Defence Arrangements: The Quiet Achiever », *Security Challenges*, vol. 3, n°1, février 2007, p. 79-96.
- THEE Marek, « The Indochina Wars: Great Power Involvement – Escalation and Disengagement », *Journal of Peace Research*, vol. 13, n°2, 1976, p. 117-129.
- TON THAT THIEN, « Base-arrière et stratégie révolutionnaire en Asie du Sud-Est (1945-1975) », *Relations Internationales*, n°36, hiver 1983, p. 439-467.
- TONNESSON Stein, *Vietnam 1946. How the War began*, Berkeley, University of California Press, 2010.
- TOW William T. (ed.), *Security Politics in the Asia-Pacific: A Regional-Global Nexus ?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- TRIA KERKVLIEF Benedict J., *The Huk rebellion. A study of peasant revolt in the Philippines*, Los Angeles, University of California Press, 1977.
- TSAMENYI Martin, SCHOFIELD Clive & MILLIGAN Ben, « Navigation through archipelagos: current state practice », dans NORDQUIST Myron et al. (eds), *32nd Oceans Conference: Freedom of Seas, Passage Rights, and the 1982 Law of the Sea Convention*, 2009, p. 413-464.
- TSUNESKAWA Jun, « Japan Perspectives on the Straits of Malacca », dans KHALID Nazerih (ed.), *Proceedings of the 6th MIMA International Conference on the Straits of Malacca: Charting the future*, Kuala Lumpur, 23-24 June 2009, 2010, p. 31-40.
- TURPIN Frédéric, *De Gaulle, les gaullistes et l'Indochine, 1940-1956*, Paris, Les Indes Savantes, 2005.
- TYNER James A., *America's Strategy in Southeast Asia: From the Cold War to the Terror War*, Lanham, Md., Rowman & Littlefield, 2007.
- UHLMANN George, « Land of Five Withouts », *Far Eastern Survey*, vol. 12, n°9, mai 1943, p. 86-89.
- UNITED NATION PUBLICATION, *Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Archipelagic States, Legislative History of Part IV of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, New York, UNCLO, 1990, p. 1.
- UNITED NATIONS PUBLICATION, *Third United Nation Conference on the Law of the Sea, Official Records*, vol. 1, New York, 1975.
- VAISSE Maurice (dir.), *L'armée française dans la guerre d'Indochine*, Bruxelles, Complexe, 2000.
- VALENCIA Mark, VAN DYKE John & LUDWIG Noel, *Sharing the Resources of the South China Sea*, Honolulu, University of Hawaii Press, Publications on ocean development, vol. 31, 1997.

- VERMANDER Benoît, « La Chine face à la crise écologique », *Etudes*, n°404/3, mars 2006, p. 309-316.
- WESTAD Odd Arne & QUINN-JUDGE Sophie (eds), *The Third Indochina War. Conflict between China, Vietnam and Cambodia, 1972-1979*, Abigdon, and simultaneously in New York, Routledge, 2006.
- WAN Kadir Che Man, *Muslim Separatism: the Moro of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, Singapour, Oxford University Press, 1990.
- WEATHERBEE Donald E., *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, Lanham, Md., Rowman & Littlefield, 2009, 2^e édition.
- WRIGHT-NEVILLE David, « Dangerous dynamics: activists, militants and terrorists in Southeast Asia », *The Pacific Review*, vol. 17, n°1, 2004, p. 27-46.
- YOUNG Ching Fatt. & MCKENNA R.B., *The Kuomintang movement in British Malaya, 1912-1949*, Kend Ridge, Singapore, Singapore U. Press, 1990.
- YU Hongyuan, *Global warming and China's environmental diplomacy*, New York, Nova Science Publishers, 2008.
- ZHA Dajiong & HU Weixing, *Building a Neighborly Community: Post-Cold War China, Japan, and Southeast Asia*, Manchester, Manchester University Press, 2006.
- ZHAI Qiang, « Transplanting the Chinese Model: Chinese Military Advisers and the First Vietnam War, 1950-1954 », *Journal of Military History*, vol. 57, n°4, octobre 1993, p. 689-715.
- ZHAI Qiang, *China and the Vietnam Wars, 1950-1975*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2000.
- ZHANG Jian & GAN Jianbang, « Who will meet China's import demand for forest products », *World Development*, vol. 35, n°12, 2007, p. 2150-2160.
- ZHAO Suisheng, « China's Global Search for Energy Security: cooperation and competition in Asia-Pacific », *Journal of Contemporary China*, vol. 17, n°55, mai 2008, p. 207-227.
- ZHAO Suisheng (ed.), *China and the United States: Cooperation and Competition in Northeast Asia*, New York, Palgrave-Macmillan, 2008.

Les auteurs

Delphine Allès est docteure en sciences politiques et enseignante à Sciences Po Paris, affiliée à l'IRASEC. Ses recherches portent sur le rôle du facteur religieux dans l'insertion internationale de l'Indonésie et de la Malaisie et les relations internationales en Asie du Sud-Est. Elle a notamment publié sur les politiques étrangères de l'Indonésie et de la Malaisie (IRASEC) et la sécurité humaine en Asie du Sud-Est (*Human Security Journal* de Sciences Po et éditions Springer).

delphine.alles@gmail.com

Sophie Boisseau du Rocher, chercheur senior à Asia Centre à Paris, travaille sur les questions politiques et les enjeux géo-stratégiques en Asie du Sud-Est. Elle dirige l'Observatoire de l'Asie du Sud-Est et est l'éditeur de l'Annuaire *Asie orientale* qui paraît en coopération avec La Documentation française. Son ouvrage *L'Asie du Sud-Est prise au piège* a paru chez Perrin en 2009 ; son dernier ouvrage, *Cambodge, la survie d'un peuple*, a paru au printemps 2011 chez Belin (coll. Asie plurielle). Ses articles récents traitent de l'Asean (« L'Asean, une stratégie agitée, une vocation incertaine », *Questions internationales*, juillet-août 2010), du poids de la Chine en Asie du Sud-Est (*L'Asie du Sud-Est 2011*, IRASEC et *Géopolitique*, automne 2010) et des évolutions politiques en Thaïlande.

boisseaudurocher@gmail.com

Laurent Cesari est professeur d'histoire contemporaine à l'Université d'Artois (Arras). Il a publié de nombreux articles et ouvrages en histoire des relations internationales, dont plusieurs ont trait à l'Asie du Sud-Est : *L'Indochine en guerre, 1945-1993* (Paris, Belin, 1993) ; *Les grandes puissances et le Laos, 1954-1964* (Arras, Artois Presses Université, 2007) ; *Le problème diplomatique de l'Indochine, 1945-1957* (Paris, Les Indes savantes, sous presse). **cesarilaurent@gmail.com**

Jean Dufourcq, contre amiral (2^e S), est directeur d'études à l'Irsem et rédacteur en chef de la *Revue Défense Nationale*. L'essentiel de sa carrière maritime s'est déroulé dans les forces sous-marines, à bord de sous-marins d'attaque et stratégiques, en Atlantique et en Méditerranée.

Ancien conseiller à la délégation aux études générales du ministère de la Défense et au centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères, il a également dirigé de 2004 à 2007 le centre de recherche du collège de défense de l'OTAN à Rome. Docteur en science politique, membre de l'académie de marine et enseignant vacataire aux universités Paris II Assas et Bordeaux IV, il est l'auteur de nombreux articles sur les enjeux stratégiques dans le monde.

jeandufourcq@wanadoo.fr

Nathalie Fau est maître de conférences en géographie à l'Université Paris 7 Denis Diderot. L'ensemble de ses travaux s'oriente vers deux grandes thématiques de recherche : les nouvelles centralités en Asie du Sud-Est qui étudie les espaces, essentiellement urbains, construits par la mondialisation et les espaces transfrontaliers et transnationaux en Asie du Sud-Est. Elle a publié de nombreux articles sur la spécificité des frontières maritimes et sur la mer en Asie du Sud-Est et dans le cadre de l'ANR Sud TRANSITER (Dynamiques transnationales et recompositions territoriales, approche comparative Amérique centrale et Asie du Sud-Est), elle coordonne le groupe de travail sur le détroit de Malacca. **fau.nathalie@gmail.com**

Eric Frécon est rédacteur en chef adjoint du bimestriel *Diplomatie* après avoir été *research fellow* rattaché au programme Indonésie de la *S. Rajaratnam School of International Studies* (RSIS) à Singapour. Auparavant, il fut entre autres post-doctorant à l'École normale supérieure de Lyon durant l'automne 2010, au sein de l'Institut d'Asie orientale (IAO). En 2007, il a soutenu sa thèse sur la piraterie maritime en Asie orientale, sous la direction de Jean-Luc Domenach à Sciences Po Paris. Parmi ses publications sur le sujet : *Chez les pirates d'Indonésie* (Paris, Fayard, 2011) ; « Piracy and armed robbery at sea in Southeast Asia: initial impressions from the field », dans ONG-WEBB Gerard (ed.), *Piracy, maritime terrorism and securing the Malacca Straits* (Singapore-Leiden, ISEAS-IIAS, 2006, p. 68-83).

efrecon@hotmail.com

Ilya V. Gaiduk (†), Senior Research Fellow, Institute of World History, Russian Academy of Sciences. Author of three books, among them *The Soviet Union and the Vietnam War* (Chicago, Ivan

R. Dee, 1996) and *Confronting Vietnam: Soviet Policy toward the Indochina Conflict, 1954-1963* (Washington, Wilson Center Press; Stanford University Press, 2003); and a number of other publications on Soviet foreign policy and U.S.-Soviet relations during the Cold War. Member of the International Scientific Committee for the UNESCO History Project in 2006-2010. Fellow of the Woodrow Wilson International Center for Scholars in 2005-2006.

Pierre Grosser est agrégé et docteur en histoire, enseignant détaché à Sciences Po et membre de son Centre d'histoire. Il travaille sur l'histoire et l'historiographie des relations internationales, et sur les modes d'analyse du monde post-Guerre froide. Il a été directeur des études de l'institut diplomatique du ministère des affaires étrangères de 2001 à 2009. Il a publié *Les temps de la guerre froide* (Complexe, 1995) et *Pourquoi la Seconde Guerre mondiale ?* (Complexe, 1999). Son dernier ouvrage, *1989, l'année où le monde a basculé* (Perrin, 2009), a reçu le Prix des Ambassadeurs 2010. pierre.grosser@gmail.com

Pierre Journoud, docteur en histoire de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, est chargé d'études à l'Irsem où il coordonne un programme de recherche sur les enjeux stratégiques en Asie orientale depuis 1945. Il est aussi membre du Chac (Paris I) et chercheur associé à l'UMR-Irice. Il a notamment publié : *De Gaulle et le Vietnam (1945-1969). La réconciliation* (Paris, Tallandier, 2011) ; *Vietnam 1968-1976. La sortie de guerre* (co-édition avec Cécile Menétrey-Monchau, Paris, Peter Lang, 2012) et *1954-2004. La bataille de Dien Bien Phu entre histoire et mémoire* (co-direction avec Hugues Tertrais, Paris, SFHOM, 2004).

pierre.journoud@cegetel.net

Mehdi Kouar est chargé d'études au Centre d'études supérieures de la Marine, volontaire officier aspirant de la Marine nationale, doctorant à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et chargé de cours à l'Université de Versailles Saint-Quentin. Dirigée par Hugues Tertrais, sa thèse porte sur « Les enjeux et conséquences de la compétition stratégique sino-indienne depuis 1962, de la terre à la mer ? ». Il a publié plusieurs articles dans *Outre-Terre* et la *Revue Défense nationale* sur l'insécurité maritime, les marines chinoise et indienne.

mehdi@kouar.net

Christian Lechervy est directeur-adjoint de la prospective au ministère des Affaires étrangères et européennes. Auparavant, il a été successivement secrétaire général adjoint de l'Institut des relations internationales et stratégiques (1991-1992), chef du bureau Asie-Pacifique de la délégation aux Affaires stratégiques du ministère de la Défense (1992-1996), adjoint au sous-directeur des questions régionales du ministère de la Défense (1996-1997), conseiller pour les affaires internationales du ministre de la défense, M. Alain Richard (1997-2002), sous-directeur Asie du Sud-Est au ministère des Affaires étrangères (2002-2006) et ambassadeur de France au Turkménistan (2006-2009). Il est notamment l'auteur de deux ouvrages : *Les guerres d'Indochine* (Paris, PUF, 1996, avec Nicolas Regaud) ; *Les Cambodgiens face à eux-mêmes. Contributions à la construction de la paix au Cambodge* (co-dirigé avec Richard Petris, Paris, FPH, 1993).

christian.lechervy@diplomatie.gouv.fr

Yves-Heng Lim est professeur assistant à l'Université Fujen (Taiwan). Il a obtenu en 2008 un doctorat en sécurité internationale auprès de l'Université Lyon III et de l'Université de Pékin. Ses travaux portent sur la politique étrangère et la modernisation militaire chinoise, ainsi que sur les équilibres de puissance en Asie. Il a récemment publié « Locating Transition: The Prospect for a U.S.-China Transition in East Asia » dans le *Journal of Contemporary China* et « Les orientations de la modernisation navale chinoise » dans *Politique Étrangère*.

yhlimopus@yahoo.fr

Magali Dupetit est diplômée de Sciences Po Paris en science politique et politique comparée de la région Asie. Également licenciée en histoire (Paris I Panthéon-Sorbonne) et langue chinoise (INALCO), elle travaille sur la politique étrangère et la stratégie internationale de la Chine, spécialement dans le domaine environnemental. Jeune chercheur IRSEM, elle mène actuellement un doctorat au CERI sur ces thématiques, pour lequel elle bénéficie d'un financement DGA-CNRS. Elle contribue régulièrement à la *Lettre de l'Irsem*.

maga.robert@gmail.com

Claire Sanderson est professeur à l'Université de Reims et chercheur associé à l'UMR-Irice. Spécialiste de la politique étrangère britannique au XX^e siècle, ses recherches portent sur la diplomatie et politique de défense britanniques, sur les relations diplomatiques et militaires entre la France et la Grande-Bretagne, et sur la Grande-Bretagne dans les relations internationales. Parmi ses publications, *L'impossible alliance ? France, Grande-Bretagne et défense de l'Europe 1945-1958*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003 ; *Perfide Albion ? L'affaire Soames et les arcanes de la diplomatie britannique*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2011.

clairesanderson@orange.fr

Elie Tenenbaum est diplômé de Sciences Po et agrégé d'histoire. Jeune chercheur IRSEM, il poursuit actuellement ses recherches dans le cadre d'une thèse CIFRE-Défense sur la question de la circulation des savoirs contre-insurrectionnels en Occident depuis 1945. Parallèlement, il occupe un poste d'assistant de recherche au sein de l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI). Parmi ses publications : « Le programme des hameaux stratégiques au Sud-Vietnam » (*Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 139, automne 2010, pp. 119-141) ; « Pour une généalogie atlantique de la contre-insurrection », dans G.-H. Bricet des Vallons (dir.), *Faut-il brûler la contre-insurrection ?*, Paris, Choiseul, 2010, p. 23-61.

elie.tenenbaum@free.fr

Hugues Tertrais, professeur des Universités à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, y dirige le Centre d'histoire de l'Asie contemporaine (CHAC). Il a notamment dirigé : *La Chine et la mer. Sécurité et coopération régionale en Asie orientale et du Sud-Est*, Paris, L'Harmattan, 2011 ; *Angkor VIII^e-XXI^e siècle, mémoire et identité khmères* (Paris, Autrement, 2008 – direction d'ouvrage). Il a également publié, parmi d'autres nombreuses publications, *La piastre et le fusil. Le coût de la guerre d'Indochine, 1945-1954* (Paris, CHEFF, 2002) ; *Asie du Sud-Est : enjeu régional ou enjeu mondial ?* (Paris, Folio Gallimard, 2002) ; *l'Atlas des guerres d'Indochine, 1940-1990* (Paris, Autrement, 2004).

tertrais@univ-paris1.fr

Index des personnes citées

- Acharya Amitav, 381, 384
 Adjitorop Jusuf, 180
 Akimoto Kazumine (vice-amiral), 314
 Albright Madeleine, 102
 Ang Cheng Guan, 215
 Aquino Benigno, 425
 Aquino Corazón, 425
 Argenson Daniel, 16
 Argod Hubert, 23
 Aron Raymond, 206
 Arroyo Gloria, 98, 117, 141
 Ashoka (empereur), 412
 Attlee Clement, 54
 Aubrac Raymond, 26
 Aung San Suu Kyi, 113, 115, 413, 421, 425
 Azzam Abdullah, 200
 Ba Alice, 104
 Baachir Bakar, 198
 Badawi Abdullah Ahmad, 282, 388
 Bailey V., 62
 Bao Dai, 19, 421
 Bateman Sam, 205
 Beaufre (général), 165
 Ben Laden Oussama, 200
 Benton Gregor, 155
 Bergsten Fred, 100
 Bianco Lucien, 150, 153, 155
 Bili Laurent, 16, 27
 Blair (amiral), 98
 Blanchemaison Claude, 16, 25
 Bond Christopher, 111
 Bower Ernest Z., 104
 Brejnev Léonid, 85, 87
 Brosseau Charles-Henri, 16
 Brown (général), 66
 Bulganin Nikolai, 75
 Buscayno Bernabe, *alias* Kumander Dante, 187
 Bush George W., 49, 98, 109, 116, 117, 119, 123, 127, 237, 434
 Bush Laura, 113
 Butcher John C., 254
 Buzan Barry, 206
 Cabestan Jean-Pierre, 144
 Cabral Amilcar, 192
 Caldaguès Jean-Michel, 29
 Campbell Kurt, 123
 Cao Bang, 19, 163
 Carter Jimmy, 84, 87, 93
 Chace James, 102
 Che Man Wan Abdul Kadir, 194
 Chen Geng (général), 162
 Cheysson Claude, 42
 Chia Lin Sien, 280, 429
 Chiang Kai-shek, 6, 18, 96, 148, 150, 152, 158, 192, 421, 468
 Chi-Kin Lo, 209
 Chipman John, 118
 Chirac Jacques, 31, 34, 49, 402, 407
 Choong Noel, 314
 Churchill Winston, 57

- Clinton, 94, 95, 97, 106, 110,
 116, 119, 127, 218
 Clinton Hillary, 106, 114, 116-
 118, 122, 123, 128, 216, 371
 Condominas Georges, 165
 Cossa Ralph, 207
 Couve de Murville Maurice,
 41, 45
 d'Argenlieu Thierry (amiral),
 421
 Dauge Louis, 23
 de Gaulle (général), 17, 22, 23,
 38-41, 49
 Decoux (amiral), 17
 Denécé Éric, 256, 279
 Deng Xiaoping, 131, 132, 139,
 183
 Di Tiro Hassan, 190
 Djalal Hasjim, 268
 Duan Le, 82
 Dumas Roland, 26
 Duong Van Minh, 424
 Duvert Bruno (colonel), 33
 Eisenhower Dwight D., 60
 Eltsin Boris, 89
 Esherick Joseph, 154, 155, 156
 Evans Paul, 388
 Fargo Thomas (amiral), 112,
 306
 Fernandes George, 219
 Fillon François, 28, 35
 Fong Leslie, 284
 Foster Dulles John, 43
 Franceschi Patrice, 307
 Fraser Malcolm, 408
 Froment-Meurice Henri, 30,
 41
 Gaddis John Lewis, 72
 Galula D., 161
 Gates Robert, 105, 106, 118,
 122, 227
 Ge Yongping, 207
 Gelbard Robert, 97, 110
 Giap Vo Nguyen (général), 75,
 163, 164, 166, 168, 173
 Girault Jean-François, 27
 Glosserman Brad, 207
 Godement François, 13
 Goh Chok Tong, 402
 Gorbachev Mikhail, 87, 88, 89,
 132, 135, 136
 Goscha Christopher, 167
 Grantham A., 59
 Gromyko Andrei, 84
 Groslier Bernard Philippe, 14
 Guerrero Amado, 173
 Gullick J.M., 176
 Habibie (docteur), 34
 Hamzah Ahmad Bin, 268, 269,
 281
 Harsono Andreas, 290
 Hawke Bob, 405
 Heath Edward, 66
 Ho Chi Minh, 19, 70, 71, 75,
 162, 173, 409, 421
 Ho Joshua, 205
 Holmes James, 220
 Honecker Erich, 85
 Hosokawa Morihiro, 405
 Hu Jintao, 276
 Hua Zhongmin, 212
 Hugues Tertrais, 14
 Hun Sen, 42
 Ieng Sary, 187

- Jayakumar Shunmugam, 388
Jayanto Bobby, 293
Jdanov Andreï, 159
Jeanneney Jean-Marcel, 23
Jean-Ortiz Paul, 16, 42
Johnson, 91, 155, 156, 164,
165, 167, 423
Johnson Chalmers, 154, 164,
166
Johnson Lyndon, 423
Jones Matthew, 64, 65, 66
Joxe Pierre, 31
Jullian Philippe, 23
Kartusuwiryo Sekarmaji
Marijan, 197
Kell Tim, 190
Kennedy John, 38, 39, 58, 78,
422
Khadafi (colonel), 189
Khieu Samphan, 185, 424
Krouatchev Nikita, 74, 75, 76,
78
Kilcullen David, 201
Kissinger Henry, 92
Kittichorn Thanom, 376
Koizumi, 315
Kosygin Alexei Nikolayevich,
78
Kouchner Bernard, 307
Kun Bela, 150
LaFleur Christopher J., 306
Lai Teck, 174, 175
Lam Peng Er, 217
Lasserre Frédéric, 284
Lasserre Jean-Claude, 250
Lechervy Christian, 16, 31
Leclerc (général), 18
Lee Kuan Yew, 30, 31, 92, 93,
245, 261, 407, 422, 425
Lellouche Pierre, 227
Lénine, 151, 152, 158
Lin Biao, 148, 160, 161, 168
Liu Shaoqi, 148, 153, 155, 159,
160, 162, 175
Lombard Denys, 285
Lon Nol (général), 23, 41, 128,
423
Luo Guibo, 162
Macapagal-Arroyo Gloria, 340
MacArthur Douglas, 170
Macmillan Harold, 58, 60, 63
Magsaysay, 171
Mahathir Mohamad, 31, 97,
102, 109, 119, 245, 282, 284,
382, 404, 416, 425
Malik Adam, 357
Mallet Jean-Claude, 31
Malo Charles, 42
Mao Zedong, 19, 131, 148,
149-160, 162-165, 167, 168,
171, 172, 175, 176, 179, 181,
192, 421, 424
Marcos Ferdinand, 92, 93, 94,
181, 183, 325, 376, 423, 424,
425
Mark Heah Eng Siang, 270
Martin Claude, 26
Mathai Mathew, 205
Mayaudon Pierre, 16
McNamara Robert, 64
Mendès France Pierre, 21, 37,
43
Messmer Pierre, 23
Misuari Nur, 188, 189, 393

- Mitterrand François, 24, 25, 34,
 42, 407
 Moore Mike, 97
 Mori, 315
 Morin Hervé, 16, 28
 Mountbatten Louis (Lord), 3,
 17
 Mus Paul, 397
 Nash K.T., 62
 Nasution Abdul Haris
 (général), 198
 Natalegawa Marty, 274, 398
 Ne Win (général), 195, 422,
 424, 425
 Ngo Dinh Diem, 21, 37, 422
 Nixon Richard, 46, 92, 358,
 423, 424
 Obama Barack, 91, 114, 115,
 117, 118, 120, 122, 124
 Obuchi, 315
 Ohira Masayoshi, 408
 Panichpakti Sapachai, 97
 Patti (major), 21
 Pempel T.J., 104
 Peng Dehuai (général), 152,
 171
 Peron-Doise Marianne, 16
 Pham Van Dong, 37, 74, 75,
 79
 Phang Mr, 306
 Phouma Souvanna (prince), 22,
 38
 Phung Quang Thanh (général),
 227, 374
 Pitsuwan Surin, 122, 384, 386,
 387, 388, 389
 Pol Pot, 85, 186, 424
 Pomeroy William J., 171
 Pompidou Georges, 23, 30, 49
 Posen Barry, 214
 Pottengal Mukundan
 (capitaine), 305
 Poutine Vladimir, 89
 Prabhakar W. Lawrence S., 278
 Primakov Yevgenii, 89
 Putra Abdul Rahman, 422
 Qiang Zhai, 164
 Rahman Kabir Abdul, 181,
 194, 375, 422
 Ramos Fidel V., 405, 425
 Régaud Nicolas, 16, 31
 Retaille Denis, 286
 Rice Condoleezza, 118
 Richer Philippe, 41
 Roosevelt Franklin D., 17
 Roxas Manuel, 170
 Rumsfeld Donald, 118
 Sainteny Jean, 37, 421
 Salamat Hashim, 189
 San Yu, 425
 Sandys Duncan, 61
 Sarkozy Nicolas, 35
 Sasakawa Yohei, 271
 Schaeffer Daniel, 16, 25
 Schmitt Carl, 147
 Schmitt Maurice (général), 26
 Schoendoerffer Pierre, 25
 Schumann Maurice, 41
 Scott David, 219
 Selden Mark, 155, 156
 Serpell D.R., 62
 Shangri La, 106
 Shcherbakov Ilya, 79
 Shevardnadze Eduard, 88

- Sihanouk Norodom, 22, 23,
24, 40, 41, 42, 422, 423, 424
Simandjuntak Edison, 293
Sison José Maria, 172, 187, 189
Smedley Agnes, 152
Snyder Scott, 207
Soe Thakin, 178
Soekarno Ahmed, 179, 197,
421, 422, 423
Son Sen, 186
Staline, 72, 74
Steinberg David, 113
Suharto Raden (général), 34,
92, 93, 180, 181, 190, 191,
193, 256, 264, 312, 358, 375,
384, 423, 425
Sukma Rizal, 392
Ta Mok, 185, 186
Tan Lian Lay, 292
Taruc Luis, 169, 170, 171, 172
Taruc-Sumulong Pedro, 172
Thakin Than Tun, 178
Thakin Thein Pe, 178
Thaksin Shinawatra, 282, 283,
412, 425
Thompson Robert, 161, 179
Ton That Thien, 169, 176
Tran Hung Dao, 165
Tran Van Tra (général), 166
Trinquier, 161
Valin Gérard (vice-amiral), 16
Van Pao, 128
Velpry (lt-colonel), 23
Vidal Gilles, 26
Vo Van Sung, 46
Wang Ming, 154
Wei Guoqing, 162
Windsor Earl George, 293
Wolfowitz Paul, 110
Xanana Gusmão José, 193
Xue Hanqin, 119
Yamin Muhammad, 252
Yann-huei Song, 211
Yat Chung, 312
Yeo George, 102
Yoshihara Toshi, 220
Yudhoyono Susilo-Bambang,
35, 117
Zacarias Albano da Costa, 398
Zenko Suzuki, 217, 218
Zhdanov Andrei, 73
Zhongmin Liu, 211
Zhou Enlai, 78, 82, 130
Zhu De, 152

Index des lieux

- Abu Ghraib, 100
Aceh, 48, 110, 117, 190, 191,
192, 196, 199, 251, 266, 301,
302, 350, 365, 367
Aden, 54, 58, 61, 64
Afghanistan, 2, 49, 98, 99, 101,
109, 111, 124, 201, 225, 231
Afrique, 21, 31, 58, 108, 124,
208, 209, 243, 276, 402, 403,
415, 416, 417
Afrique de l'Est, 415
Afrique du Nord, 21
Afrique du Sud, 31, 58, 124,
403
Alexandrie, 55
Allemagne, 93, 271, 415
Allemagne de l'Est, 85
Along Veng, 186
Ambalat, 300, 360, 378
Amérique, 98, 99, 113, 119,
147, 197, 223, 241, 245, 402,
417
Amérique centrale, 417
Amérique du Nord, 223, 245
Amérique latine, 147, 402
Anambas, 307
Andaman (île), 263, 278, 301
Annapolis, 105, 107, 209
Arabie Saoudite, 209, 217, 242
Arakan, 195, 284
Arctiques du Grand Nord
Canadien (îles), 285
Asie centrale, 244
Asie de l'Est, 47, 243, 294, 370,
375, 397, 402, 404, 405, 412,
414
Asie du Nord-Est, 94, 101,
128, 244, 282, 404
Asie du Sud, 1, 3-9, 13-15, 17,
18, 31, 34, 43, 47, 49, 50, 53,
54, 56, 57, 62, 65-67, 75, 91,
93- 95, 98, 99, 101, 102, 104,
105, 107, 108, 110, 112, 116,
117, 120, 121, 125, 128-130,
133-135, 138, 141, 142, 144,
147, 149, 158, 159, 161, 169,
180, 181, 183, 187, 194, 196,
197, 199, 202, 203, 205, 211,
214, 220, 221, 223, 224, 226-
229, 231-235, 237, 239-245,
249, 251, 273, 276-281, 285-
287, 289, 291-293, 295, 296,
299, 300, 304-306, 308, 309,
313, 314, 318, 321, 324, 334,
343, 350, 355, 358, 361-364,
370, 371, 375, 377, 384, 385,
387, 389, 397-405, 408, 412,
414, 416, 421, 422, 424
Asie méridionale, 404
Asie occidentale, 402, 416
Asie orientale, 13, 36, 47, 95,
96, 100, 101, 108, 118, 122,
136, 137, 148, 214, 218, 221,
280, 284, 287, 295, 361, 365
Atlantique, 245, 284, 289
Atlantique Nord, 284
Atlantique Sud, 289

- Australie, 4, 43, 47, 49, 55, 63,
 64, 66, 67, 97, 99, 110, 118,
 119, 120, 121, 126, 135, 137,
 141, 159, 214, 249, 254, 257,
 259, 281, 295, 308, 362, 368,
 372, 397, 403, 405, 407, 422
 Autriche, 415
 Ayeeyawady, 412
 Ayuthya, 3
 Bachok, 283
 Bagan Siapi-API, 292
 Baguio, 399
 Bahamas, 417
 Baie d'Along, 421
 Baie du Bengale, 412
 Balabac (détroit), 258
 Bali, 46, 110, 196, 198, 199,
 292, 309, 345, 364, 366, 368,
 379, 380, 402, 425
 Ban Ok, 293
 Bandung, 130, 357, 399
 Bangka (île), 294
 Bangkok, 4, 16, 30, 34, 43, 45,
 48, 70, 185, 195, 237, 301,
 305, 334, 345, 355, 363, 371,
 373, 378, 387, 392, 399, 402,
 412, 414, 423
 Bangladesh, 135, 308, 412, 416
 Barbade, 417
 Bas-Mekong, 120
 Batam, 272, 293, 297, 299, 307,
 312
 Battambang, 185, 186
 Bawean (île), 258
 Belgique, 271, 415, 417
 Bengkulu, 414
 Berhala, 300
 Berlin, 70, 150, 290, 351
 Bermudes, 55, 60, 61
 Bihar, 412
 Binh Phuoc, 409
 Bintan (île), 293, 297, 298
 Birmanie, 3, 7, 15, 17, 23, 30,
 38, 43, 49, 95, 112-115, 123,
 128, 130, 132, 133, 144, 177-
 179, 181, 195, 234, 242, 244,
 284, 298, 300, 308, 311, 315,
 367, 369-371, 382, 398, 401,
 409, 411-413, 422, 424, 425
 Bombay, 283
 Bornéo, 280, 300, 303, 378
 Bosphore, 280
 Botswana, 417
 Brésil, 116, 124, 403
 Brunei, 30, 31, 49, 121, 122,
 132, 133, 138, 205, 235, 329,
 378, 382, 398, 405, 410, 414,
 417
 Bruxelles, 19, 36, 42, 51, 402,
 428, 436, 443
 Budapest, 80, 150
 Burma, 69, 73, 113, 114, 116,
 178, 179, 181, 195
 Caire, 124
 Calcutta, 159, 170, 175
 Cam Ranh Bay, 90
 Cambera, 96
 Cambodge, 4, 7, 18-20, 22-25,
 31, 34, 38, 39, 42, 44, 46, 50,
 67, 76, 80-82, 84, 88, 92,
 102, 127, 131-133, 182, 185,
 187, 235, 298, 315, 328, 331,
 359, 360, 361, 374, 377, 378,

- 382, 398, 400, 401, 407, 409-412, 415, 421-423, 424
 Canada, 47, 134, 135, 362
 Canal de Kra, 282
 Canal de Suez, 54, 58, 263, 283, 285
 Canberra, 213, 294, 408
 Cancùn, 323, 325
 Cao Bang, 19, 163
 Cap Hor, 284
 Caraïbes, 417
 Cazaux, 32, 33, 49
 Ceylan, 17
 Champasak, 409
 Changi, 105, 274, 317
 Chao Phraya, 412
 Chatham, 54
 Chiang Mai, 20, 96, 97, 100, 101
 Chili, 121, 402, 405, 417
 Chine, 1, 2, 5, 7, 8, 14, 22, 23, 27, 30, 35, 36, 37, 40-42, 46-49, 51, 57, 59, 63, 68, 91-94, 96, 98, 99, 101-107, 114, 115, 117-121, 124-129, 131-134, 138-140, 148, 150-153, 159, 160, 162, 164, 165, 168-171, 174, 176, 178, 182, 183, 185, 195, 197, 205-216, 218, 219, 221, 235-237, 239-245, 257, 259, 264, 271, 272, 275-278, 281, 283, 284, 294-296, 298, 300, 304, 305, 321-324, 328, 329, 331-338, 341, 342-344, 348, 350-352, 358, 361, 363, 364, 366, 368, 369, 370, 372, 374, 378, 382, 385, 390, 397, 398, 400, 401, 403, 404, 406, 407, 409, 411, 412, 424, 428-430, 433, 438, 439, 442-445, 448, 449
 Chypre, 54, 58, 66, 271
 Clark, 135, 140, 213
 Cochinchine, 18, 421
 Colombo, 397, 398
 Corée, 30, 31, 37, 47, 101, 116, 120, 126, 131, 132, 137, 142, 219, 242, 243, 259, 271, 276, 332, 344, 348, 362, 368, 371, 372, 403, 405
 Corée du Nord, 86, 116, 132, 242, 309, 362, 371
 Corée du Sud, 31, 37, 47, 101, 120, 126, 137, 219, 243, 271, 332, 344, 348, 368, 372, 403, 405
 Corne de l'Afrique, 54, 58, 244
 Costa Rica, 417
 Cot Keueung, 301
 Crimée, 85
 Cuba, 83
 Dak Lak, 409
 Dak Nong, 409
 Danang, 29, 423
 Danemark, 415
 Dangrek, 185
 Détroit de Bongao, 258
 Détroit d'Ormuz, 143, 280
 Détroit de Karimata, 257
 Détroit de Lombok, 257, 259, 276, 279, 280, 284, 289, 314
 Détroit de Makassar, 257, 276, 279, 280, 289, 300, 306, 314

- Détroit de Malacca, 33, 112,
137, 143, 205, 214, 232, 233,
235, 242, 244, 258-268, 270,
271, 273-283, 285, 287, 289,
291- 297, 299, 301-303, 306,
311, 312, 315, 317, 414
- Détroit de Mindoro, 258
- Détroit de Sibuto, 258
- Détroit de Sonde, 244, 257,
284, 289, 295, 315
- Détroit de Surigao, 258
- Détroit de Taiwan, 142, 143
- Détroit de Torres, 281
- Diaoyutai, 212, 216
- Dien Bien Phu, 18, 19, 20, 21,
25, 36, 37, 164, 165, 422
- Dili, 95
- Djakarta, 34, 50, 51, 80, 92,
110, 124, 179, 190-193, 199,
260, 261, 272, 292, 295, 296,
298, 299, 301, 302, 318, 335,
363, 402, 403, 406
- Dumai, 295
- Durban, 323
- Egypte, 73
- Émirats Arabes Unis, 217, 417
- Espagne, 415
- États-Unis, 65, 70-74, 76-78,
80, 84, 86, 88, 89, 91, 93, 95,
98-100, 103-106, 113, 119,
125, 129, 131, 133, 137-139,
141-144, 210, 213-216, 218,
221, 237, 257, 263, 274, 276,
311, 315, 362, 366, 368, 382,
385
- Europe, 2, 4, 5, 13, 15, 19, 20,
36, 48, 50, 53, 58, 65, 67, 69,
70, 72, 74, 78, 83, 89, 93, 98,
128, 134, 135, 161, 223, 226,
244, 245, 264, 282, 285, 296,
324, 327, 334, 400, 402, 407,
408, 416
- Europe centrale, 128
- Extrême-Orient, 14
- Extrême-Orient soviétique,
264
- Fère-en-Tardenois, 42
- Fidji, 255
- France, 1, 4, 13, 15, 16, 18, 19,
20-25, 27-30, 32, 33, 35-39,
41-43, 45-50, 114, 169, 203,
225, 227, 254, 291, 402, 407,
408, 415, 417, 422
- Genève, 18, 21, 22, 37, 38, 41,
48, 74, 76, 130, 253, 254,
261, 422
- Gia Lai, 409
- Gibraltar, 54, 58, 250, 280
- Golfe Thaï, 283
- Golfe Beibu, 411
- Golfe d'Aden, 274, 275
- Golfe de Siam, 281
- Golfe du Bengale, 242, 244
- Grande-Bretagne, 1, 15, 38, 43,
48, 53, 55, 56, 58, 61, 62, 64-
67, 175, 203, 257
- Groenland, 58
- Grottes du Waziristan, 303
- Grozny, 289
- Guam, 306
- Guangdong du Sud, 149
- Guangxi, 152, 192, 411
- Guantanamo, 100
- Guatemala, 417

- Guillin, 410
 Hainan (île), 216, 218, 294, 371
 Haiphong, 76, 424
 Hanoi, 16, 22, 25, 27, 28, 37,
 39, 41, 42, 47, 74, 76, 78, 79,
 80-86, 88, 121, 122, 133,
 162, 164, 168, 182, 184, 227,
 345, 349, 366, 367, 389, 412,
 423-425
 Hawaï, 120, 425
 Helsinki, 83, 191
 Hiroshima, 421
 Ho Chi Minh Ville, 409
 Hollywood, 113
 Hong Kong, 54, 57-60, 63, 66,
 80, 81, 159, 162, 174, 259,
 294, 305, 308, 406
 Honolulu, 14, 121, 206, 444
 Houa Khong, 178
 Inde, 3, 15, 23, 27, 35, 39, 43,
 47, 49, 53, 116, 119, 124,
 130, 135-138, 144, 206, 213,
 218-221, 241-245, 271, 276,
 277, 287, 300, 343, 362, 368,
 372, 397, 398, 400, 403, 404,
 406, 407, 410, 412
 Indochine, 1, 3-6, 13, 15-21,
 23, 26, 28-31, 36, 39, 41-43,
 45, 63, 70-72, 76, 77, 80-84,
 86, 88, 89, 92, 131, 149, 161,
 162, 169, 174, 178, 182, 184,
 185, 192, 194, 318, 398, 412,
 421, 422
 Indochine française, 13, 15, 17
 Indonésie, 3, 4, 6, 24, 29, 33,
 35, 38, 43, 45, 49, 50, 65, 67-
 69, 72-74, 89, 92, 93, 95, 97,
 98, 103, 107, 108, 110-112,
 116, 117, 119, 120, 124, 125,
 132, 133, 137, 138, 143, 144,
 149, 177, 179-181, 190, 191,
 192, 193, 198, 199, 224, 228,
 229, 232, 234, 235, 238, 242,
 245, 249, 252-257, 260-262,
 264, 267, 268, 272, 275, 278,
 280-282, 286, 289, 290, 292-
 296, 298-301, 303, 306, 308-
 312, 316-318, 325, 326, 329,
 330, 334, 335, 337, 344, 347,
 356, 360, 364, 365, 370, 375,
 378, 382, 384, 393, 398, 399,
 403, 405-407, 414, 416, 421-
 425
 Insulinde, 3, 169, 181, 289
 Irak, 49, 50, 98, 99, 201, 225,
 309
 Iran, 209, 217, 271, 371, 416
 Irian Jaya, 193, 329, 414
 Irlande, 415, 417
 Islande, 58
 Israël, 2, 30, 31, 271
 Isthme de Kra, 281, 283
 Italie, 415
 Jamaïque, 417
 Jambi, 296, 297, 414
 Japon, 6, 17, 23, 27, 47, 93, 94,
 96, 102, 106, 115, 119, 120,
 126, 128, 129, 132, 133, 135,
 137, 141, 144, 155, 156, 160,
 174, 206, 209, 213, 216-219,
 221, 242-244, 254, 257, 259,
 262, 264, 268, 275, 276, 280,
 284, 285, 305, 314, 315, 324,
 332, 348, 363, 368, 372, 380,

- 387, 400, 403-405, 408, 412,
 413, 421
 Jayapura, 422
 Jiangxi, 153, 171
 Johor, 293, 296, 297, 299, 300,
 414
 Jolo, 299, 303
 Kalimantan, 300, 329, 414
 Kampuchéa, 398
 Karimun, 298, 302
 Kazakhstan, 139, 209
 Kedah, 282
 Kelantan, 283
 Kenya, 58
 Kerala, 242
 Keramut, 307
 Khong Paheng, 410
 Kirghizstan, 139
 Kobe, 57
 Koh Chang, 16
 Kon Tum, 409
 Kosovo, 96, 231
 Kota Kinabalu, 345, 414
 Kotabaru, 422
 Koweït, 209, 217
 Krabi, 282, 283
 Kratié, 409
 Kremlin, 70, 77, 88, 89
 Kuala Lumpur, 30, 32, 46, 98,
 109, 256, 264, 267, 272-274,
 278, 281, 291, 293, 297, 299,
 306, 311, 313, 316, 330, 338,
 356, 380, 391
 Kukup, 299
 Kunming, 143, 284, 411, 412
 Kuta, 425
 Kyaukpyu, 284
 Kyoto, 323, 338, 339, 340
 La Haye, 193
 Labuan, 414
 Lancang, 409
 Langkawi, 282
 Laos, 18-20, 22, 36, 38, 39, 42,
 44, 50, 67, 76, 81-83, 92,
 128, 139, 184, 185, 195, 235,
 315, 328, 331, 359, 360, 377,
 382, 398, 409-412, 421, 422
 Ledge du Sud, 360
 Libye, 191
 Liechtenstein, 417
 Lingga, 307
 Londres, 15, 53-58, 64, 65, 68,
 118, 129, 132, 135, 174, 176,
 182, 185, 210, 214, 218, 283,
 289, 291, 299, 333, 344, 348,
 358, 369
 Luang Prabang, 178
 Luxembourg, 415, 417
 Luzon, 170, 173, 189, 294
 Macao, 294
 Madiun, 180, 421
 Malaisie, 3, 4, 7, 17, 29, 30, 32,
 33, 43, 45, 47-50, 63-67, 69,
 72, 92, 96-99, 105, 107, 109,
 114, 119, 121, 126, 131, 133,
 138, 141-143, 149, 173-175,
 177, 179-181, 194, 196, 198,
 199, 205, 223, 224, 228-235,
 238, 239, 245, 249, 257, 260,
 262, 264, 268, 272, 275, 281,
 282, 289, 292, 296, 298, 299,
 302, 304, 306, 307, 308, 311,
 314, 316, 317, 325, 329, 330,
 334, 335, 337-339, 343, 360,

- 364, 375, 378, 384, 388, 393,
 397, 398, 405, 411, 414, 416,
 417, 421-423, 425
 Malte, 54, 58, 62
 Maluku, 193, 199, 414
 Manille, 3, 43, 98, 170, 190,
 212, 344, 348, 386, 388, 390,
 397, 401, 404, 425
 Massifs de l'Éléphant, 185
 Maurice (îles), 19, 26, 36, 41,
 45, 255
 Méditerranée, 62, 66, 304
 Mékong, 46, 119, 167, 284,
 322, 328, 329, 333, 405, 409,
 410, 411, 412, 415, 422
 Melaka, 414
 Mer d'Andaman, 263, 278,
 281, 283, 300
 Mer de Chine méridionale, 1,
 4, 7, 27, 130, 133, 135, 138,
 139, 140-142, 205-221, 235,
 243, 249, 254, 256, 257, 279,
 287, 291, 294, 296, 300, 315,
 328, 329, 331, 366
 Mer de Java, 258
 Mer de Norvège, 284
 Mer de Sulawesi, 112, 257
 Mer des Célèbes, 292
 Mer du Nord, 207
 Merauke, 252
 Mergui (archipel), 300
 Mexique, 116, 403
 Middle Rocks, 360
 Mindanao, 109, 188, 189, 190,
 199, 299, 414
 Mischief Reef, 140, 212, 215
 Missouri, 111
 Moluques (îles), 193, 198, 257,
 318
 Monaco, 417
 Mongolie, 86, 132, 135, 149,
 362
 Montego Bay, 7, 243, 250, 255,
 260, 264, 265, 266, 269, 274
 Moscou, 5, 21, 41, 69, 70-80,
 82-88, 90, 94, 134, 154, 159,
 160-162, 210
 Moyen-Orient, 53, 58, 108,
 109, 118, 208, 209, 217, 233,
 235, 263, 277, 283, 305, 402,
 416
 Myanmar, 7, 94, 113-116, 328,
 331, 373, 377, 382, 411
 Nagasaki, 421
 Nakhon Si Thammarat, 283
 Natuna (îles), 138, 300, 313
 Negeri Sembilan, 414
 Népal, 412
 New Dehli, 219, 221, 277
 New York, 91, 98, 99, 109,
 110, 120, 132, 137, 168, 177,
 181, 183, 216, 219, 253, 255,
 256, 297, 323, 324, 327, 331,
 332, 334, 342, 360
 Nicobar (île), 278
 Nigeria, 416
 Nord Jiangsu, 159
 Norvège, 285, 325
 Nouvelle Guinée, 135
 Nouvelle-Zélande, 4, 43, 47,
 63, 66, 67, 119-121, 135,
 137, 254, 258, 362, 368, 372,
 397, 403, 405, 422
 Océan Atlantique, 285

- Océan Indien, 16, 56, 143, 209,
214, 219, 233, 251, 257, 259,
263, 264, 277, 371, 377, 386,
416, 425
- Océan Pacifique, 105, 214,
233, 243, 251, 257, 258, 263,
285, 371, 416
- Océanie, 16, 30
- Oslo, 85, 116, 439
- Ottawa, 80
- Oural, 245
- Oussouri, 131
- Pacifique, 3, 16, 17, 94, 95,
101, 105, 107, 108, 121, 143,
214, 224, 227, 233, 238, 249,
257, 259, 263, 284, 305, 324,
359, 361, 397, 399-402, 404,
405, 408, 417
- Pahang, 414
- Pak Bara, 283
- Pakistan, 3, 43, 74, 101, 135,
242, 277, 343, 362, 416, 422
- Pakse, 409
- Palawan, 414
- Panama, 281, 283, 285, 417
- Papouasie, 110, 135, 193, 252,
318, 362
- Paracels (îles), 80, 138-140,
209, 212, 215, 218, 235, 329,
378
- Paris, 1-3, 13-15, 18, 20-24, 26,
29-31, 34, 36, 37, 39, 41, 42,
44, 46-48, 70, 77, 78, 80, 91,
96, 108, 129, 132, 133, 137,
147, 148, 150-153, 158, 159,
161, 162, 166, 167, 171, 172,
184-186, 198, 203, 206, 208,
223, 235, 249, 255, 263, 286,
289, 290, 307, 321, 328, 332,
342, 355, 361, 363, 375, 377,
382, 400, 407, 415, 423, 424
- Pas-de-Calais, 249, 250, 266
- Patani, 194, 196, 283
- Pathet Lao, 22, 38, 178, 184
- Pays-Bas, 254, 415
- Pedra Branca Batu Putih (île),
360
- Pékin, 5, 9, 16, 20, 39, 42, 46,
74, 78, 80-86, 88, 99, 102,
106, 119, 125, 126, 128-144,
151, 159, 160, 162-164, 179,
180, 182, 184, 206, 207, 209,
210, 212-214, 216, 217, 220,
221, 237, 277, 304, 305, 322,
323, 331-333, 336, 341, 342,
348, 351, 366, 369, 371, 405,
411, 424
- Penang, 282, 297
- Perak, 292
- Pérou, 121
- Petrograd, 3, 4, 7, 18, 21, 43,
45, 50, 67, 69, 73, 92, 94, 98,
102, 107-109, 117, 135, 138,
140, 141, 149, 150, 169, 170-
173, 177, 180, 181, 183, 187-
190, 192, 195, 199, 205, 212,
213, 228-230, 234, 235, 238,
245, 249, 251, 253, 255, 257,
258, 286, 289, 293, 299, 303,
306, 308, 309, 311, 314, 315,
325, 329, 334, 338-340, 343,
344, 360, 364, 372, 373, 376,
378, 382, 393, 398, 399, 405,
410, 414, 417, 422, 423, 425

- Phnom Penh, 23, 25, 40, 42,
184, 349, 390, 391, 409, 410,
424
- Phongsali, 80
- Phu Hin Rong Kla, 178
- Plymouth, 54
- Port de Tanjung Pinang, 299
- Port Klang, 266
- Portsmouth, 54
- Portugal, 192, 415
- Potsdam, 18
- Préah Vihear, 410
- Proche-Orient, 417
- Pulau Anak Karimun, 299
- Pulau Bidong, 307
- Pulau Ligitan (îles), 235
- Pulau Pisang, 299
- Pulau Sipadan (îles), 235
- Qatar, 217, 417
- Quang Ninh, 411
- Ramree (île), 284
- Ranong, 300
- Rastanurah, 280
- Récif de la Grande Barrière,
281
- République du Timor, 196, 192
- République populaire de
Chine, 19, 184, 407, 411
- Riau (archipel), 289, 292, 293,
295, 297, 298, 299, 300, 302,
306, 307, 310, 313, 319, 414
- Rondo (îles), 251
- Rosyth, 54
- Royaume-Uni, 4, 68, 225, 254,
255, 415, 422
- Russie, 27, 28, 31, 47, 73, 89,
90, 94, 118, 120, 130, 137,
139, 151, 209, 223, 227, 242,
362, 368, 403, 406, 410
- Rwanda, 417
- Ryukyu, 218
- Sabah, 188, 299, 300, 304, 360,
378, 414, 422
- Saigon, 25, 36, 41, 78-82, 92,
181, 421, 423
- San Marin, 417
- Sanya, 371
- Sarawak, 414, 422
- Satun, 283
- Sebatik (île), 300
- Sénégal, 417
- Senkaku (îles), 139, 212, 216
- Seno, 22
- Séoul, 137
- Shaan-Gan-Ning, 156, 159
- Shaanxi, 150, 156
- Shanghai, 90, 144, 150, 323
- Shangri-La, 118, 404
- Shetlands, 58
- Si Phan Done, 410
- Siam, 15, 17, 194
- Sibérie, 264
- Sichon, 283
- Siem Reap, 409
- Singapour, 4, 29-31, 32, 45, 47,
49, 50, 54, 57, 58, 60, 62-64,
66, 67, 94, 96, 98, 99, 101,
102, 105, 107, 108, 111, 112,
115, 118-121, 126, 132, 133,
137, 142, 143, 161, 173, 174,
195, 214, 220, 223, 224, 226,
228-230, 232, 233, 235, 238,
239, 245, 249, 252, 257, 259-
262, 265, 266, 268, 270, 272,

- 275, 277, 278, 280, 281, 284,
 289, 291, 293, 294, 296-300,
 302, 305, 311, 315, 317, 330,
 334, 337, 345, 349, 355, 360,
 363, 364, 367, 372, 375, 378,
 380, 384, 387, 392, 393, 397,
 398, 403, 405, 407, 411, 412,
 414, 416, 417, 422, 423, 425
 Sittwe, 143, 284
 Somalie, 275
 Songkhla, 282
 Spratly (îles), 138, 139, 140,
 141, 205, 213, 329, 378
 Sri Lanka, 362, 412
 Srivîjaya, 297
 Stockholm, 236, 302
 Subic Bay, 135, 140, 213
 Suède, 415, 417
 Suez, 4, 54, 58, 60, 62, 63, 64,
 65, 282, 358, 397
 Suisse, 71, 271, 417
 Sukarno, 260, 290, 370, 378,
 422, 423
 Sulawesi, 112, 292, 318, 414
 Sulu, 299, 303
 Sumatra, 17, 34, 260, 262, 292,
 295, 296, 297, 301, 302, 329,
 414
 Syrie, 73, 194
 Tadjikistan, 139
 Taihu (lac), 336
 Taiwan, 105, 126, 128, 134,
 138, 142, 144, 205, 235, 242,
 259, 271, 329, 344, 401, 407
 Tawau, 300
 Tchétchénie, 289
 Thaïlande, 3, 4, 15, 16, 29, 30,
 34, 38, 43, 45, 50, 67, 80, 83,
 84, 89, 92, 94, 95, 97-99,
 102, 117, 126, 128, 131, 141,
 142, 149, 177, 178, 181, 194,
 195, 199, 223, 224, 226, 228-
 230, 233, 235, 238, 244, 245,
 257, 262, 266, 281, 282, 292,
 298, 300, 307, 308, 315, 328,
 334, 338, 339, 343, 349, 360,
 364, 370, 373-375, 378, 384,
 387, 393, 398, 405, 407, 409,
 410-412, 414, 416, 422, 423,
 425
 Tibet, 105
 Tien An Men, 5, 26, 96, 132,
 407
 Timor Leste, 362, 364, 398
 Timor oriental, 34, 92, 97, 135,
 141, 192, 238, 290, 424, 425
 Tokyo, 9, 96, 120, 126, 129,
 137, 141, 217, 218, 221, 283,
 314, 315, 332, 352, 399, 405
 Tonkin, 18, 163, 423
 Tortue (île), 293
 Tripoli, 190
 Turquie, 416
 Union européenne, 2, 47, 48,
 50, 51, 68, 118, 135, 208,
 245, 331, 362, 367, 387, 402,
 413, 415
 Union soviétique, 69-71, 73-89,
 92, 129, 132, 160, 162, 168,
 210, 254, 285
 Uruguay, 404, 417
 Varsovie, 80
 Vat Phou, 410

- Vichy, 17
Vientiane, 84, 391, 409
Vietnam, 3, 4, 5, 7, 9, 14-16,
18-22, 24-30, 33, 35-42, 44,
45, 47, 49, 50, 63, 65, 67, 69,
71, 74-87, 91, 92, 93, 102,
105, 106, 117, 120-122, 127,
131, 132, 137-141, 160, 162-
169, 175, 182, 183, 205, 212,
220, 224, 226, 227, 232, 233,
235, 237-239, 242, 245, 293,
295, 296, 298, 308, 311, 312,
322, 326, 328, 329, 331, 333,
343, 357, 359, 360, 370, 376-
378, 382, 398, 407, 409, 411,
412, 415, 417, 421-424
Vinh Yen, 164-165
Vladivostok, 88, 89
Washington, 5, 21, 37, 39, 41,
44, 45, 56-58, 60, 66, 71, 80,
81, 84, 85, 87, 91, 96, 99,
101-104, 106, 108, 109, 111,
114, 117-119, 121, 123, 125-
127, 129, 134, 137, 141, 142,
144, 166, 182, 185, 214-216,
218, 221, 227, 305, 307
Yokohama, 280, 284
Yulin, 371
Yunnan, 143, 162, 178, 179,
284, 411
Zadetkyi Kyun, 300
Zamboanga, 299

Table des acronymes

ACDM	Asean Committee on Disaster Management
ADMM	Asean Defence Ministers Meeting
AEEAP	Asean Environmental Education Action Plan
AEGE	Asean Expert Group on the Environment [Groupe d'experts chargé du Programme pour l'environnement de l'Asean]
Afrase	Association française pour la recherche sur l'Asie du Sud-Est
AIEA	Agence Internationale de l'Energie Atomique
AMBDC	ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation
AMDA	Anglo-Malayan Defence Agreement [Accord de défense anglo-malais]
AMME	Asean Ministers for the Environment connu sous Asean Ministerial Meeting on the Environment
APAEC	[Plan d'action de l'Asean sur la coopération énergétique]
APL	Armée Populaire de Libération
Apronuc	Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge
APT	Asean+3
ARCBC	Asean Regional Centre for Biodiversity Conservation
ASCC	Asean's Socio-Cultural Community
ASE	Asie du Sud-Est
Asean	Association of Southeast Asian Nations [Association des nations de l'Asie du Sud-Est]
AseanPoL	Secrétariat des Polices de l'Asean
ASEM	Asia-Europe Meeting [Dialogue Asie-Europe]
ASEPs	Asean's Sub-regional Environment Programmes
ASOEN	Asean Senior Officials on the Environment
ASPAC	Asian and Pacific Council [Conseil de l'Asie et du Pacifique]
ASPAE	Plan d'action stratégique de l'Asean sur l'environnement
BIMCO	Baltic and International Maritime Council
Bisea	Britain in South East Asia (héritier du British Chamber of Commerce Thailand créé en 1946)
BMI	Bureau maritime international
BNPP	[Front national de libération patani]
BRN	[Front national révolutionnaire]
C2C	Changi Command and Control Centre [Centre de contrôle et de commandement de Changi]

CCNUCC	Convention-Cadre des Nations unies sur les Changements Climatiques
CCS	Commercial Crimes Service [Service des crimes commerciaux]
CED	Communauté européenne de Défense
Cento	Central Treaty Organisation
Chac	Centre d'histoire de l'Asie contemporaine
CMIM	Chiang Mai Initiative Multilateralized Reserve
COD	Chemical Oxygen Demand
CPSU	Communist Party of the Soviet Union
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
CRP	Centre régional de la piraterie
CSCAP	Council for Security and Cooperation in Asia-Pacific [Conseil pour la coopération de sécurité en Asie-Pacifique]
CSOM	Centre for the Strait of Malacca [Centre pour le détroit de Malacca]
Das	Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense
DGA	Délégation générale pour l'armement
DI	Darul Islam
DOM	Déclarée zone d'opérations militaires
EADS	European Aeronautic Defense and Space Company
EAEC	East Asian Economic Caucus
EALAF	East Asia – Latin America Forum / Forum Asie de l'Est – Amérique latine
EAS	East Asian Summit
Efeo	École française d'Extrême-Orient
FAO	Food and Agriculture Organization
FKM	Front Kedaulatan Maluku
FMI	Fonds monétaire international
FNL	Front national pour la libération du Sud-Vietnam
FNLPK	Front national de libération du peuple khmer
FPDA	Five Power Defence Arrangements
FRA / ARF	Forum Régional de l'Asean / Asean Regional Forum
FRS / SRF	Forum régional de sécurité / Security Regional Forum
FUNCINPEC	National United Front for an Independent, Neutral, Peaceful, and Cooperative Cambodia [Front Uni National pour un Cambodge Indépendant Neutre Pacifique Et Coopératif]
GAM	Gerakin Aceh Merdeka [Mouvement pour l'indépendance d'Aceh]

GES	Gaz à effet de serre
GWOT	Global War on Terrorism
HMB	Hukbong Mapagpalaya ng Bayan
IACCC	Inter-Agency Committee on Climate Change
ICC	International Chamber of Commerce [Chambre de commerce internationale]
ICITAP	International Criminal Investigative Training Assistance Program
ICS	International Chamber of Shipping
IEG	Intelligence Exchange Group [Groupe d'échange de renseignements]
IFC	Information Fusion Centre
IFI	Institutions financières internationales
Inmarsat	International Maritime Satellite Organization
Irasec	Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine
ISC	Information Sharing Centre
KMI	[Congrès de Moudjahidines d'Indonésie]
KMM	Kumpulan Militan Malaysia [Groupe de militants indonésiens]
LNLF	Lao National Liberation Front
LPNLUF	United National Front for the Liberation of Laos
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam [Tigres libérateurs de l'Eelam tamoul]
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
Malsindo	Malacca Straits Coordinated Patrol
MDP	Mécanismes de Développement Propre
MILF	Moro Islamic Liberation Front
MIMA	Maritime Institute of Malaysia
MMEA	Malaysian Maritime Enforcement Agency [Agence malaisienne pour le maintien de l'ordre en mer]
MNLF	Moro National Liberation Front
MONRE	[Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement]
MPA	Maritime and Port Authority [Autorités portuaires]
MPAJA	Malayan People's Anti-Japanese Army [MPAJA, dissoute en 1945 est reconstituée sous le sigle MRLA]
MRLA	Malayan Races Liberation Army
MSC	Malacca Strait Council

MSSP	Malacca Straits Sea Patrols [Patrouilles maritimes du détroit de Malacca]
NCCDM	National Committee on Clean Development Mechanism
NESDB	National Economic and Social Development Board
NPA	New People's army [Nouvelle armée du peuple]
NSCCC	National Steering Committee on Climate Change
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI / IMO	Organisation Maritime Internationale / International Maritime Organization
OPM	Organisasi Papua Merdeka
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
Otase / Seato	Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est / Southeast Asia Treaty organization
PAS	(Parti islamique malaisien)
PCC	Parti communiste chinois
PCG	Police Coast Guard [Police des garde-côtes]
PCI	Parti communiste indochinois
PCM	Parti communiste de Malaisie
PKP	Partido Komunista ng Pilipinas [Parti communiste philippin]
PPC	Parti communiste philippin (communément appelé PPC par opposition au PKP)
PRC	People's Republic of China
PSA	Autorité Portuaire de Singapour
PSSA	Particularly Sensitive Sea Area
PTFCC	Presidential Task Force on Climate Change
PULO	Patani United Liberalisation Organization [Organisation unie pour la libération du Patani (ou Pattani)]
PUPJI	Guide général pour la lutte d'al-Jama'ah al-Islamiyah
RAM	Révolution dans les affaires militaires
RDV / DRV	République démocratique du Vietnam / Democratic Republic of Vietnam
ReCAAP	Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia [Accord de coopération régionale pour combattre la piraterie et le banditisme maritime]
REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries
RFC	Revolving Fund Committee
RPC	République populaire de Chine

RSIS	Rajaratnam School of International Studies
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SEAC	South East Asia Command
SEANWFZ	South-East Asia Nuclear Weapon Free Zone
SEARCCT	South East Asia Regional Center for Counter Terrorism
SELB	Strategic Energy Land Bridge
SHD	Service historique de la Défense
SND	Substances nocives et potentiellement dangereuses
SOM	Centre for the Strait of Malacca [Centre pour le détroit de Malacca]
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère
SSB	Southern Seaboard
TAC	Traité d'amitié et de coopération
TKI	Tenaga Kerja Indonesia [Travailleurs indonésiens]
TNI	Tentara Nasional Indonesia
TNP	Traité de non-prolifération
TPP	Trans-Pacific Partnership
TransPen	Trans-Peninsula Pipeline
TTEG	Tripartite Technical Experts Group
UE	Union européenne
US PACOM	US Pacific Command
VAP	Ventiane Action Program
VBL	Véhicules blindés lourds
VFA	Visiting Forces Agreement
ZEE	Zones économiques exclusives
Zofpan	Zone de paix, de liberté et de neutralité

L'évolution du débat stratégique en Asie du Sud-Est depuis 1945

Pour apporter sa contribution au développement d'une recherche stratégique française encore relativement faible sur l'Asie du Sud-Est, l'Irsem a sollicité la contribution d'une quinzaine de spécialistes des relations internationales et de l'Asie orientale. À la convergence de l'histoire, de la science politique et de la géographie, leurs travaux sont publiés dans cette étude qui permet de suivre les grandes évolutions ayant affecté la région depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Du champ sécuritaire traditionnel aux nouveaux aspects de la sécurité dite humaine, la plupart des thématiques intéressant le débat stratégique régional y sont abordées : spécificités et acculturations stratégiques à l'épreuve de longues guerres irrégulières, recomposition des équilibres de puissances et des alliances, résurgence ou apparition de contestations territoriales, développement de menaces transnationales telles que le terrorisme, la piraterie maritime ou la pollution, régionalisation de la sécurité et institutionnalisation de la diplomatie de défense, naissance d'une identité stratégique régionale, etc.

Théâtre des conflits les plus tragiques de l'après-1945, l'Asie du Sud-Est a retrouvé, avec la paix, la voie d'une concertation régionale aux limites variables. Mais des tensions subsistent comme autant de ferments de crises régionales potentiellement déstabilisatrices. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette première étude asiatique de l'Irsem offre des clés de compréhension indispensables pour éclairer les formidables mutations qui affectent l'ensemble de l'Asie orientale, auxquels ni l'Union européenne ni la France ne sauraient être indifférents.