

Quel est l'avenir du multilatéralisme dans le contexte de la rivalité entre la Chine et les États-Unis ?

Interview avec Mie Oba



Mie Oba est professeur à la faculté de droit, Université de Kanagawa. Elle a obtenu un master et un doctorat à l'Université de Tokyo. Son domaine de spécialisation principal est les relations internationales et les questions politiques en Asie orientale et dans l'Asie-Pacifique. Elle s'intéresse particulièrement au développement du régionalisme dans cette région, à la politique du Japon en matière de régionalisme ainsi qu'aux relations entre le Japon et l'Asie du Sud-Est. Elle est l'auteur de nombreux articles en japonais et en anglais et a reçu le prix Ohira Masayoshi en 2005 ainsi que le Prix d'encouragement Nakasone Yasuhiro en 2015.

Question 1 : La Chine joue de plus en plus le rôle d'un acteur hostile au *statu quo*. Dans un tel contexte, quelle est l'efficacité des formats multilatéraux dont la RPC est également membre ?

Avec la montée en puissance de la Chine, l'équilibre des forces entre les États-Unis et la Chine a radicalement changé, et leur concurrence est devenue encore plus intense. L'ordre international libéral s'en trouve ébranlé, et l'Indo-Pacifique est la région où cela est le plus évident. Ainsi, démonstration très claire de son refus du *statu quo*, la Chine intensifie ses activités en mer de Chine méridionale, surtout depuis la fin des années 2000.

L'expansion de l'aide et des investissements chinois à l'échelle internationale, y compris dans la région Indo-Pacifique, dans le cadre de l'initiative « One Belt, One Road » (OBOR) est un autre aspect du défi lancé par la Chine à l'ordre international existant. Cependant, s'il est vrai

que l'afflux d'investissements et d'aide chinois a créé des frictions dans diverses parties du monde, les éléments positifs doivent être aussi pris en compte. Les responsables gouvernementaux des pays à revenu intermédiaire et en développement sont conscients qu'il faut éviter une dépendance excessive vis-à-vis de la Chine. Toutefois, ils constatent également que les relations économiques avec la Chine sont essentielles et généralement appréciées pour l'apport de technologies et d'investissements.

Une autre question clé est de savoir si les États-Unis eux-mêmes soutiennent le *statu quo*. Concernant la mer de Chine méridionale, comme le montre la déclaration du Secrétaire d'État de l'époque, M. Pompeo, en juillet 2021, les États-Unis sont passés de leur politique antérieure de neutralité dans les conflits territoriaux en mer de Chine méridionale à une politique visant à empêcher l'expansion territoriale de la Chine. La politique destinée à limiter l'influence de la Chine est poursuivie par l'actuelle administration Biden, qui tente de faire face à la Chine en renforçant les liens avec les pays alliés et amis dans l'Indo-Pacifique pour compenser le déclin de sa puissance hégémonique.

En effet, les États-Unis mettent toujours l'accent sur les objectifs et les valeurs de la démocratie et des droits de l'homme, qui figurent parmi les piliers de l'ordre international libéral existant. Toutefois, la sécurité économique, y compris le renforcement des chaînes d'approvisionnement, comporte des éléments incompatibles avec un système économique libre et ouvert, qui est un autre fondement essentiel de cet ordre. Ces tendances protectionnistes ont été maintenues sous l'administration Biden. De plus, sous l'administration Trump, les États-Unis se sont retirés du CPTPP en raison de la priorité accordée aux intérêts américains (*America First*). Aujourd'hui encore, l'éventualité que les États-Unis adhèrent au CPTPP est quasiment inexistante.

En d'autres termes, les États-Unis comme la Chine modifient le *statu quo* et transforment l'ordre international. En Asie, l'architecture centrée sur l'ASEAN (ASEAN+3, EAS, ARF, ADMM+), l'un des piliers de l'ordre international libéral, avec le respect des droits de l'homme et de la démocratie et un système économique libre et ouvert, est également confrontée à une crise.

L'architecture de l'ASEAN est un cadre souple fondé sur un consensus entre les pays, le non recours à la force et la résolution pacifique des conflits. L'architecture de l'ASEAN n'a pas la possibilité de s'opposer frontalement aux actions de la Chine, du Vietnam, des Philippines, de la Malaisie, de Taïwan ou d'autres parties impliquées dans le conflit en mer de Chine méridionale qui changent le *statu quo* par la force en construisant des installations militaires dans les zones contestées. En ce sens, les limites de l'architecture de l'ASEAN sont évidentes. Elle ne dispose pas du pouvoir coercitif nécessaire pour arrêter les pays qui tentent de modifier le *statu quo*, et il est peu probable qu'elle l'acquière à l'avenir. Toutefois, alors que l'ordre existant est ébranlé et que la concurrence entre les États-Unis et la Chine s'intensifie, il est vital de continuer à maintenir l'architecture de l'ASEAN, incluant à la fois les États-Unis et la Chine, par le biais de l'ARF, de l'EAS et de l'ADMM+, afin d'assurer un niveau minimum de coordination dans la région.

Au sein de l'architecture centrée sur l'ASEAN, le partenariat économique global régional (RCEP) devrait largement définir la nature de l'ordre économique en Asie de l'Est. Bien que le RCEP soit un cadre incluant la Chine mais pas les États-Unis, l'établissement de normes

multilatérales standards dans divers domaines tels que les règles d'origine, les investissements, les droits de propriété intellectuelle et le commerce électronique n'est pas négligeable. Toutefois, avec le RCEP, la présence économique de la Chine devrait encore s'accroître, notamment en Asie de l'Est.

« Avec la montée en puissance de la Chine, l'équilibre des forces entre les États-Unis et la Chine a radicalement changé, et leur concurrence est devenue encore plus intense. L'ordre international libéral s'en trouve ébranlé, et l'Indo-Pacifique est la région où cela est le plus évident. »

Question 2 : On assiste à une multiplication des formats « minilatéraux » : est-ce une bonne chose pour le multilatéralisme ou cela produit-il un affaiblissement du multilatéralisme ?

Le multilatéralisme en Asie se compose principalement de l'architecture de l'ASEAN et de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC). Les deux organisations ont en commun d'être, en principe, des organisations faiblement contraignantes et de privilégier l'« informalisme ». Les barrières à l'entrée dans ces organisations sont faibles car l'« informalisme » laisse aux États une plus grande liberté d'action. Cela a permis à de nombreux pays de participer à ces organisations et a favorisé leur inclusivité. En bref, l'« informalisme » et l'inclusivité ont été les fondements du multilatéralisme asiatique. D'un autre côté, ces principes ont également interdit à l'APEC et à l'ASEAN de mettre en place une coopération plus substantielle et efficace.

Par ailleurs, depuis les années 2010, divers formats « minilatéraux » tels que le Quad, la collaboration stratégique Japon-États-Unis-Australie et la collaboration stratégique Japon-États-Unis-Inde ont été mis en place. En 2021, AUKUS a été promu comme un nouveau cadre. Tout ceci est la manifestation d'une prise de conscience : les institutions existantes dans la région, comme le système traditionnel d'alliances centré sur les États-Unis et les organisations du multilatéralisme asiatique, sont insuffisantes pour faire face aux différents conflits et tensions qui accompagnent la transformation de l'ordre international et pour maintenir la stabilité et la prospérité. De ce fait, les formats minilatéraux ne peuvent que minorer l'importance du multilatéralisme global en Asie.

Les États-Unis sont directement impliqués dans ces formats minilatéraux, dont l'objectif est de limiter l'influence de la Chine et de renforcer la coopération et la coordination militaire, économique et technologique. Les pays de l'ASEAN tentent de rester à l'écart de la compétition entre la Chine et les États-Unis. Parmi eux, on trouve à la fois des alliés officiels des États-Unis, comme les Philippines, et des pays qui ont une coopération substantielle avec les États-Unis en matière de sécurité, comme Singapour et la Malaisie. Cependant, il est extrêmement difficile pour les pays de l'ASEAN, y compris ces pays proches des États-Unis, d'entrer directement en confrontation avec la Chine. Cela est dû non seulement à leur position géopolitique mais aussi à la croissance du commerce entre la Chine et l'ASEAN et à l'augmentation des investissements chinois dans l'ASEAN. Le véritable enjeu politique pour ces pays est de freiner la confrontation avec une Chine en expansion et de construire une relation stable.

En outre, l'Inde, membre du Quad, ne souhaite pas non plus une confrontation directe avec la Chine. Au Japon, bien que les partisans d'une ligne dure à l'encontre de la Chine soient de plus en plus audibles, la volonté pragmatique d'éviter des tensions trop fortes avec elle, compte tenu de la situation géographique et des relations économiques, semble, de mon point de vue personnel, toujours l'emporter.

Ainsi, même si le cadre minilatéral relativise l'importance du multilatéralisme traditionnel en Asie, son « inclusivité » reste un élément important pour de nombreux pays de la région. En ce sens, l'importance de l'ASEAN n'a pas diminué, en particulier pour les pays de l'ASEAN eux-mêmes, pour l'Inde et pour le Japon.

Question 3 : Quel rôle des puissances plus « douces » comme le Japon ou l'Union européenne (UE) pourraient-elles jouer pour soutenir le multilatéralisme en Asie ?

Le maintien et le renforcement du multilatéralisme au sein de l'ASEAN et ailleurs en Asie sont essentiels pour le Japon et l'UE en tant que puissances douces qui mettent l'accent sur des normes fondées sur des valeurs partagées plutôt que sur la puissance dure de la force militaire.

Dans la région Indo-Pacifique, l'ordre international a été ébranlé, divers efforts ont été déployés pour limiter l'influence des États-Unis et de la Chine, et un minilatéralisme axé sur des objectifs plus géopolitiques a vu le jour. Comme nous l'avons vu, dans la situation actuelle, si le multilatéralisme asiatique incarné par l'ASEAN montre ses limites, je considère que ses points forts et son importance n'ont pas diminué. L'« inclusivité » de l'architecture de l'ASEAN, qui semble trop optimiste dans les circonstances actuelles, correspond aussi au monde complexe dans lequel nous vivons, où une simple division du monde en deux, comme c'était le cas à l'époque de la Guerre froide, est peu probable. En outre, l'« informalisme » s'est atténué par rapport au passé, comme en témoignent les développements de la coopération que sont l'intégration économique régionale de l'ASEAN et la réalisation du RCEP. En outre, les cadres multilatéraux en Asie, où l'on trouve à la fois la Chine et les États-Unis, peuvent servir de forum de dialogue afin d'éviter le pire scénario dans la région – un conflit armé.

Ainsi, le soutien continu du Japon et de l'UE à l'ASEAN peut sembler limité à court terme. Toutefois, il conduira à la stabilité de la région à long terme. De plus, la considération d'acteurs extérieurs, tels le Japon et les pays européens, vis-à-vis de l'ASEAN conduira au renforcement de son rôle. Dans cette perspective, il est nécessaire de souligner le rôle de l'ASEAN en tant que facteur déterminant de la stabilité dans la région Indo-Pacifique et de la soutenir plus avant.

Le Japon et l'UE doivent chercher à mettre en place un nouvel ordre international libéral fondé sur les valeurs démocratiques. L'ordre existant tend à être restructuré pour répondre au rôle et à l'influence croissants de la Chine et d'autres pays émergents en Asie. En ce sens, soutenir l'ASEAN, qui comprend des pays émergents et en développement et qui est le centre de l'architecture régionale, est essentiel. Toutefois, la question la plus critique aujourd'hui est de savoir comment le Japon et l'UE vont réagir à la situation de certains pays d'Asie du Sud-Est en matière de démocratie et de droits de l'homme, qui sont au cœur de l'ordre international libéral.

Le Myanmar est le pays où la situation se détériore le plus. Le coup d'État de février 2021 et le renforcement du contrôle du pays par le gouvernement militaire qui a suivi, ainsi que le traitement réservé aux membres de la LND, dont Aung San Suu Kyi, ont été de plus en plus critiqués par la communauté internationale, dénonçant des violations des droits de l'homme et un recul de la démocratie. En outre, bien que l'ASEAN ait proposé cinq points de consensus lors d'un sommet d'urgence en avril 2021 pour résoudre le problème, la situation ne s'est pas améliorée. Il existe également des désaccords au sein de l'ASEAN sur cette question, l'Indonésie et la Malaisie estimant que le Myanmar doit être traité avec sévérité.

De ce point de vue, il est facile de critiquer l'ASEAN comme étant dysfonctionnelle ou inefficace. Cependant, nous devons considérer les points suivants. Premièrement, l'ASEAN adopte actuellement deux orientations partiellement contradictoires. La première consiste à poursuivre une stratégie non conflictuelle suivant la « voie de l'ASEAN », fondée sur les principes de non-ingérence dans les affaires intérieures et de respect de la souveraineté nationale. La seconde est que l'objectif de paix de l'ASEAN devrait inclure des éléments tels que la promotion de la démocratie, la garantie des droits de l'homme, l'état de droit et la bonne gouvernance, qui influent sur les orientations politiques nationales. Ce dernier point constituerait une avancée vers la communauté de sécurité pluraliste évoquée par Karl Deutsch.

Deuxièmement, même si cette dernière direction est idéaliste et ne correspond pas à la réalité des pays de l'ASEAN, cette dernière doit trouver un moyen d'avancer dans une direction qui dépasse l'exigence de stabilité des relations entre les pays indépendamment de leurs systèmes intérieurs. En témoigne le fait que cinq déclarations consensuelles ont été proclamées sur la nécessité d'agir sur la question du Myanmar.

Les pays de l'ASEAN, y compris l'Indonésie et la Malaisie, connaissent de nombreux problèmes de droits de l'homme et de démocratisation. L'UE et le Japon doivent reconnaître les différences propres aux pays de l'ASEAN, respecter leur autonomie et l'ASEAN en tant qu'organisation, ainsi que la réalité des problèmes de droits de l'homme et de démocratisation dans la région.

Certains critiquent la visite du Premier ministre cambodgien Hun Sen au Myanmar en janvier 2022, affirmant que sa visite légitime le régime militaire. Cependant, c'est le rôle naturel de la présidence de l'ASEAN, que le Cambodge occupe aujourd'hui, que d'être proactive et de maintenir les relations entre le Myanmar et tous les pays de l'ASEAN tout en abordant les problèmes existants. À cet égard, l'implication du Cambodge dans la question du Myanmar doit être soutenue avec en tête une perspective de long terme.

Février 2022
