

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

INTRODUCTION

ASIE : UNE RÉGION POLARISÉE

PAR

FLORIAN COUVEINHES-MATSUMOTO (*) et ALICE EKMAN (**)

L'Asie est aujourd'hui une région traversée par des clivages nombreux que viennent à peine atténuer quelques rapprochements, souvent sectoriels ou de circonstances. Le clivage le plus structurant de la région est assurément celui observé entre la Chine et les États-Unis. Il n'y a pas eu, dans la période récente, de glissement complet de la concurrence stratégique au conflit ouvert, mais la concurrence économique entre les deux très grandes puissances s'est nettement transformée, à partir de mars 2019, en une guerre commerciale et, à partir d'août 2019, en une guerre monétaire. Les divergences se creusent depuis plus de deux ans et s'observent aujourd'hui dans un nombre croissant de domaines (technologique avec l'affaire Huawei et la 5G, mais aussi géopolitique, stratégique, institutionnelles...) À tel point que l'on ne voit pas comment l'accord commercial, dans sa phase 1 (du 15 janvier 2020) et éventuellement dans sa phase 2 apaiserait les tensions autrement que de manière très temporaire. Pékin et Washington ont des positions diamétralement opposées sur chaque point chaud de la région : Taiwan naturellement, mais tout aussi bien la mer de Chine méridionale, la péninsule coréenne ou désormais Hong-Kong. Sur tous ces enjeux, la Chine estime que les États-Unis n'ont pas leur mot à dire et, plus globalement, elle considère illégitime la présence militaire américaine dans son environnement géographique proche.

La relation sino-américaine n'est cependant pas la seule à structurer les rapports de force en Asie. D'autres relations bilatérales apparaissent structurantes, en premier lieu celle qui unit, de manière de plus en plus étroite depuis la crise ukrainienne de 2014, la Chine et la Russie. Alors que les analyses insistent généralement sur l'asymétrie de la relation Chine-Russie ou sur la part de fiction qu'il y a, venant de la Russie, à la présenter comme équilibrée, l'examen, par Isabelle Facon, de la coopération militaire

(*) Maître de conférences en Droit public à l'École normale supérieure (ENS-Ulm, France).

(**) Analyste responsable de la Chine et de l'Asie à l'Institut de l'Union européenne pour les études de sécurité (EUISS).

et de sécurité des deux États rappelle que cette asymétrie ne s'applique pas à tous les secteurs et que la coopération entre les deux peut même, à certains égards, apparaître complémentaire. La Russie demeure une puissance militaire disposant d'expériences de combat et de capacités opérationnelles dont la Chine manque et qu'elle souhaite acquérir. La différence qui sépare les deux géants de ce point de vue participe à expliquer une augmentation continue de leur coopération en matière militaire et de sécurité, même si, comme le souligne Isabelle Facon, les exercices militaires conjoints sino-russes demeurent inférieurs aux exercices occidentaux, à la fois en nombre et en degré d'intégration. Il est possible, comme le suggère Yves Boyer dans une analyse convergente à celle d'Isabelle Facon un peu plus loin dans ce volume (1), que le partenariat sino-russe en matière militaire et de sécurité se densifie encore à l'avenir, alors que Moscou et Pékin partagent, dans une certaine mesure, sentiments de méfiance et défiance envers les puissances européennes et américaines.

On notera dans le même esprit que, dans un contexte de tensions sino-américaines autour de la 5G, la Chine et la Russie amorcent une coopération technologique. Si on voit bien l'intérêt russe, cette coopération est également dans l'intérêt de la Chine et de ses entreprises, puisqu'elle permet de compenser une partie des difficultés rencontrées par les entreprises chinoises, en premier lieu de Huawei, aux États-Unis et en Europe. Quand on fait le compte des différents aspects (militaire, technologique, énergétique, politique...) d'une relation sino-russe qui se consolide progressivement depuis 2014 et qui n'a pas encore exploité tout son potentiel, on ne peut qu'y voir un axe majeur de structuration de la région pour les années à venir.

À l'inverse de la relation sino-russe, la relation sino-indienne paraît instable et inflammable. À l'opposé de la Russie, l'Inde n'a toujours pas résolu son différend frontalier avec la Chine et les divergences de perceptions, de positions et d'approches indiennes et chinoises à l'égard du Pakistan rendent impossible, du moins pour l'instant, toute coopération d'envergure. Pour expliquer la complexité de la relation sino-indienne, Jean-Luc Racine revient sur ces divergences historiques fondamentales. Celles-ci se répercutent sur les questions nouvelles, comme le projet chinois des « Nouvelles routes de la soie » (« *Belt & Road Initiative* », selon l'expression officielle en anglais), pour créer de nouvelles sources de contentieux. Compte-tenu du tracé des Nouvelles routes de la soie et de projets sino-pakistanaïses d'infrastructures développés dans des zones disputées, c'est de manière plus que sceptique que New Delhi perçoit le projet phare de Xi Jinping. Dans ce contexte de réticence à l'initiative chinoise, l'Inde essaie de nouer des partenariats alternatifs. C'est ainsi

(1) *L'Annuaire* a fait le choix cette année de traiter largement de ce rapprochement, comparativement moins analysé que la relation sino-américaine, mais tout aussi déterminant pour la région asiatique et le monde.

que, depuis 2015, l'idée d'un espace « indopacifique libre et ouvert », prônée en premier lieu par Tokyo, a fait son chemin en Inde. Sur cette base, l'Inde développe une alliance quadripartite avec Cambera, Washington et Tokyo et, plus largement, défend, par exemple aux côtés de la France, un concept indopacifique qui englobe des dimensions militaires (renforcement de la coopération entre alliés et partenaires de la zone), mais aussi économiques et de « connectivité » (diversification de la coopération dans le domaine des infrastructures). Même si les dirigeants chinois et indiens ont aujourd'hui mis en place un mécanisme de rencontres qui permet de « gérer » la relation et d'éviter les risques d'escalade des tensions, l'antagonisme entre les deux émergents les plus peuplés du monde est tel qu'il rend aujourd'hui irréaliste la perspective d'une intégration économique et politique de la région, à court ou à moyen termes. Ainsi, alors que l'axe de coopération Pékin-Moscou s'est renforcé, les deux axes de tension, Pékin-Washington et Pékin-New Dehli, se sont durcis ces dernières années.

Ces trois axes se retrouvent en partie au sein des organisations internationales, où une nouvelle ampleur leur est donnée par la combinaison du choix de l'administration Trump d'un large retrait des États-Unis du jeu multilatéral (dénonciation de nombreux traités multilatéraux, sortie de nombreuses organisations ou organes des Nations Unies) et du choix de la présidence Xi Jinping d'investir tous azimuts dans la gouvernance mondiale (intégration dans les organisations existantes, création de nouvelles institutions, sommets et forums multilatéraux). Si l'ambition de Pékin de restructurer la gouvernance mondiale n'est pas nouvelle, elle s'est renforcée ces dernières années – la diplomatie chinoise notamment cherchant à combler le vide dans certaines institutions existantes et à les restructurer de l'intérieur avec l'aide d'autres États. Ainsi par exemple, si la fréquente proximité des positions russes et chinoises au Conseil de sécurité des Nations Unies est connue depuis longtemps, une proximité comparable est désormais très visible dans des institutions moins médiatisées mais importantes, comme Interpol. À l'heure où, sous l'impulsion du secrétaire général allemand de l'organisation, cette dernière dit essayer de mieux respecter les standards admis en matière de procès équitable, Florian Couveinhes-Matsumoto rappelle que la Chine et plus encore la Russie essaient d'employer l'institution pour lutter, non contre la criminalité transnationale, mais contre des concurrents politiques internes ou éventuels dissidents. Il n'est donc pas surprenant que ces États essaient de rafler certains postes au sein de cette organisation, même si la disparition subite de l'ex-président chinois d'Interpol en Chine et la mise à l'écart de la candidature à sa succession du Russe Alexander Prokopchuk montrent que rien n'est joué. La Chine et la Russie se rejoignent dans leur volonté de concurrencer et renverser ce qu'elles perçoivent comme une domination occidentale des institutions internationales et dans celle de restructurer ces dernières dans un sens plus autoritaire et favorable à leurs intérêts. Toutefois, si le clivage Occident/Russie-Chine peut être admis en

termes de rapport de force (les Occidentaux dominant encore – quoique de moins en moins – les organisations et juridictions internationales), il est trompeur sur le fond car, sur le plan idéologique, le clivage est plutôt entre États autoritaires – et de ce point de vue des États de nombreuses régions du monde s'alignent ou sont susceptibles de s'aligner sur la position russo-chinoise – et États moins autoritaires – incluant notamment des « démocraties asiatiques » et d'autres États du monde.

De ce point de vue, les rapprochements et divergences qui traversent actuellement l'Asie n'aboutissent pas tant à la formation de « blocs » nets et identifiables au premier coup d'œil, comme au temps de la Guerre froide, mais plutôt à celle de « pôles » qui englobent des groupements de pays et se structurent progressivement au fil du contexte économique et géostratégique, des calendriers politiques locaux et des évolutions conceptuelles. Ces pôles sont ainsi formalisés dans des concepts correspondant à des découpages géographiques et à des réseaux d'infrastructure (« Nouvelles routes de la soie » ou autres projets de « connectivité » ?, « Indopacifique » ou « Asie-Pacifique » ?) et se rattachent souvent *in fine* à des choix entre les orientations de grandes puissances (la Chine ou les États-Unis ?) ou d'alliances de grandes puissances. Nul ne peut prévoir avec certitude l'avenir de ces clivages, dont le poids pourrait se réduire dans un contexte de diversification des relations entre les pays-tiers (autres que Chine et États-Unis), notamment entre pays asiatiques et européens. Cet axe de rapprochement pourrait se développer dans les prochaines années alors que de nombreux États ne souhaitent pas être de simples variables d'ajustement de la rivalité sino-américaine. Pour l'instant, les rapports de force entre grandes puissances, notamment entre la première et la seconde économies mondiales, apparaissent plus que jamais structurants dans la zone asiatique.