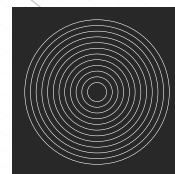


17

Les fondements et les évolutions du multilatéralisme en Asie : de l'ASEAN à l'Indo-Pacifique

Delphine Allès





Delphine Allès est professeure de science politique à l'Institut national des langues et civilisations orientales (Inalco, Paris), chercheuse au Centre Asie du Sud-Est (CASE). Ses recherches portent sur les approches extra-occidentales des relations internationales, abordées au prisme de la coopération multilatérale et du rôle du religieux en relations internationales. Elle est l'auteure de *La part des dieux. Religion et relations internationales* (CNRS Éditions, 2021) et *Transnational Islamic Actors and Indonesia's Foreign Policy* (Routledge, 2017).

LES FONDEMENTS ET LES ÉVOLUTIONS DU MULTILATÉRALISME EN ASIE : DE L'ASEAN À L'INDO-PACIFIQUE

Delphine Allès

L'Asie orientale forme, depuis les années 1960, l'un des grands pôles d'innovation en matière de pratiques et de modèles multilatéraux. La région abrite l'une des organisations régionales les plus anciennes et les plus institutionnalisées, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN, fondée en 1967), autour de laquelle se sont progressivement agencées une dizaine d'instances de coopération intergouvernementale. Elle se caractérise par une grande diversité de formes multilatérales, des plus spécifiques (par exemple en matière de lutte contre la piraterie maritime) aux plus générales (l'ASEAN s'appuie sur des piliers sécuritaire, économique et socioculturel).

Les descriptions de l'architecture et des pratiques multilatérales en Asie soulignent généralement quatre caractéristiques : un agencement en cercles concentriques autour de l'ASEAN ; la prévalence des normes et pratiques coopératives sur l'intégration et la formalisation institutionnelles ; l'attachement à la souveraineté et donc au principe du consensus comme condition nécessaire aux délibérations ; et l'importance accordée à la préservation de l'autonomie nationale et régionale¹. L'originalité des formes et pratiques multilatérales régionales a par ailleurs donné naissance à une série de concepts plus ou moins heureux, de l'« ASEAN Way » (désignant un ensemble de pratiques de coopération fondées sur le consensus et la délibération) au « Noodle Bowl » (en référence à l'enchevêtrement des accords commerciaux en Asie)². Ces modèles ont progressivement circulé vers d'autres régions, contribuant à infuser les formes et pratiques du multilatéralisme à l'échelle mondiale.

La centralité de l'ASEAN apparaît toutefois concurrencée, notamment dans le contexte de la transformation de la géopolitique régionale que recouvre la diffusion de la notion d'Indo-Pacifique. Désormais intégrée au vocabulaire diplomatique et stratégique de la majorité des acteurs régionaux, la référence à l'Indo-Pacifique a accompagné l'accentuation de la concurrence stratégique qui s'exerce, au carrefour des deux océans, entre la Chine et plusieurs acteurs régionaux – le Japon, l'Inde, l'Australie et plus récemment l'ASEAN et la Corée du Sud – ou plus éloignés – les États-Unis bien sûr, mais aussi la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Union européenne ou le Royaume-Uni³. Synonyme d'un déplacement du moteur du multilatéralisme asiatique vers des acteurs extrarégionaux, le concept d'Indo-Pacifique supprime progressivement celui d'Asie-Pacifique, à connotation plus économique et commerciale. Mobilisé dans le discours diplomatique et stratégique de ces États, l'Indo-Pacifique est présenté comme le fondement de coopérations multilatérales à géométrie variable tant sur le plan des normes qui les sous-tendent que du point de vue de leurs finalités et même des acteurs qui les composent⁴. Faute de définition plus précise et d'appui institutionnel, il ne transforme cependant pas fondamentalement les pratiques.

1 Mark Beeson et Richard Stubbs, *Routledge Handbook of Asian Regionalism*, 1^{re} éd, Londres, Routledge, 2012; Christopher M Dent, *East Asian Regionalism*, 2^e éd, Londres, Routledge, 2016; Amitav Acharya, *The Making of Southeast Asia: International Relations of a Region*, New York, Cornell University Press, 2012 [Acharya, *Making of Southeast Asia*].

2 Acharya, *Making of Southeast Asia*, *supra* note 1; Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, 1^{re} éd, New York, Cornell University Press, 2009 [Acharya, *Whose Ideas Matter?*]; Sophie Boisseau du Rocher, *L'Asean et la construction régionale en Asie du Sud-Est*, Paris, L'Harmattan, 1998.

3 Ernest Gunasekara-Rockwell et Jagannath P Panda, dir, *Quad Plus and Indo-Pacific: The Changing Profile of International Relations*, Londres, Routledge, 2021.

4 Delphine Allès et Thibault Fournol, « Le sens de l'Indo-Pacifique : de l'ambiguïté sémantique à l'opportunité stratégique » (2019) Les grands dossiers 53 Diplomatie.

Le tour d'horizon proposé dans ce chapitre souligne la nécessité d'évaluer les formats multilatéraux asiatiques au regard de leurs finalités propres et des trajectoires historiques dont ils sont issus. À cet effet, nous revenons en premier lieu sur les singularités du modèle multilatéral incarné par l'ASEAN, de ses conditions d'émergence à la consolidation de ses modalités de fonctionnement. Nous montrons ensuite comment les préoccupations sécuritaires au cœur de l'agenda de l'ASEAN se sont progressivement diffusées en s'appuyant sur un modèle singulier, conjuguant la multiplication des forums multilatéraux faiblement institutionnalisés et adossés à des rencontres intégrant des acteurs non gouvernementaux. Enfin, nous nous interrogeons sur les effets de l'émergence de formats multilatéraux concurrents, initiés par des acteurs extérieurs à l'ASEAN, notamment dans le contexte de la référence à l'Indo-Pacifique. Tout en diluant la notion de centralité de l'ASEAN, les récentes évolutions de l'usage du concept d'Indo-Pacifique confirment le rôle de l'organisation et de ses membres en tant qu'acteurs clés de l'architecture multilatérale régionale.

I. L'ASEAN, épice de multilatéralisme en Asie orientale

La formation de l'ASEAN a été entérinée par la *Déclaration de Bangkok* signée le 8 août 1967 par les dirigeants de l'Indonésie, de la Malaisie, des Philippines, de Singapour et de la Thaïlande. Formulé en cinq articles, le document fondait une association de coopération ouverte à tous les États d'Asie du Sud-Est qui partageraient ses objectifs de coopération et de promotion de la paix et de la stabilité, dans le respect des principes de la *Charte de l'ONU*. Les fondements de l'organisation sont assez singuliers pour souligner que cette dernière ne doit être analysée qu'au regard de son contexte de formation et de sa finalité initiale : établir un dispositif coopératif, destiné à conforter la souveraineté et la stabilité d'États pour la plupart récemment institutionnalisés et aux prises avec des tensions internes. Le vocabulaire politique employé par les membres de l'ASEAN mobilise cependant volontiers la notion d'intégration, qui semble faire écho au modèle européen. Il faut faire abstraction de ce trompe-l'œil pour comprendre le fonctionnement de l'organisation selon ses propres termes, consolidés au fur et à mesure que s'élargissaient à la fois la diversité interne de l'organisation, ses compétences et les contraintes pesant sur son fonctionnement.

A. Les conditions d'émergence de l'ASEAN

À ses origines, l'ASEAN était caractérisée par trois conditions et préoccupations : 1) l'absence de conflit interétatique et une relative cohésion politico-idéologique entre les dirigeants des États fondateurs ; 2) la primauté de l'objectif de développement socioéconomique, perçu comme un moyen de contrer des formes d'instabilité de nature transnationale ; et 3) le souci de préserver la souveraineté des membres, en s'appuyant sur un strict principe de non-ingérence et la poursuite de l'autonomie régionale⁵.

Les conditions préalables à la formation de l'organisation s'éloignent de l'idée selon laquelle la coopération internationale en Asie du Sud-Est reposerait sur des fondements pragmatiques dénués de considérations politiques. Différents formats de collaboration multilatérale avaient en effet préalablement été envisagés dans la région. Une forme de confédération non politique avait été imaginée au début des années 1960 entre la Malaisie, l'Indonésie et les Philippines. La guerre de confrontation (*Konfrontasi*) lancée en 1963 par l'Indonésie contre la Malaisie, perçue par le président indonésien Sukarno comme un relais impérialiste en Asie du Sud-Est, avait fait obstacle à cette initiative. Sukarno avait également envisagé une coopération renforcée entre les États socialistes de la région, dans le cadre de ce qu'il avait qualifié en 1965 d'axe Jakarta-Hanoi-Pékin-Pyongyang.

5 Ralf Emmers, « Unpacking ASEAN Neutrality: The Quest for Autonomy and Impartiality in Southeast Asia » (2018) 40:3 Contemporary Southeast Asia 349.

Celui-ci devait former le cœur de la Conférence des nouvelles forces émergentes, établie en 1965 à la suite du retrait temporaire de l'Indonésie des Nations Unies, pour protester contre l'élection de la Malaisie au Conseil de sécurité.

Seul le retour à la paix entre l'Indonésie et la Malaisie, dans le contexte du changement de régime qui a marqué entre 1965 et 1967 la transition de la présidence de Sukarno à celle du général Suharto⁶, a permis l'institutionnalisation du rapprochement entre cinq États caractérisés par un régime politique autoritaire et une aversion partagée à l'égard des versions soviétique et chinoise du socialisme. Les premiers dirigeants de l'ASEAN se retrouvaient en effet dans une forme de proximité avec le camp occidental, à défaut d'adhérer pleinement aux principes du capitalisme et au libéralisme politique. Ces points communs s'ancraient dans une préoccupation commune pour la stabilité intérieure dans des contextes marqués par une grande diversité ethnique, religieuse ou linguistique et par la présence de mouvements insurrectionnels, idéologiquement ou matériellement armés par Pékin ou Moscou, mais d'abord nourris de ressentiment populaire, alors que le contexte de la guerre du Vietnam faisait craindre une logique de dominos à l'échelle régionale. Ainsi, loin d'envisager la mise en commun d'éléments de souveraineté pour prévenir le retour de guerres interétatiques, le multilatéralisme aséanien reposait prioritairement sur le fait de favoriser un développement économique de nature à consolider la légitimité des appareils étatiques et par conséquent une stabilité politique pensée au niveau national d'abord, régional ensuite.

Cette dimension explique la sanctuarisation progressive de normes et de pratiques multilatérales qui font de la préservation de la souveraineté et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États membres la clef de voûte de la coopération multilatérale. Ces normes ont notamment été explicitées par le *Traité d'amitié et de coopération (TAC)* de 1976, qui a établi le Secrétariat de l'ASEAN, basé à Jakarta. Le *TAC* a ainsi gravé dans le marbre six grands principes de fonctionnement : « le respect mutuel de l'indépendance, de la souveraineté, de l'égalité, de l'intégrité territoriale et de l'identité nationale de tous les pays ; le droit de chaque État à mener son existence nationale hors de toute ingérence extérieure, de toute subversion ou de toute coercition ; la non-ingérence dans les affaires intérieures des Parties contractantes ; le règlement des désaccords ou des différends par des moyens pacifiques ; la renonciation à la menace ou à l'emploi de la force ; et la coopération efficace entre les Parties contractantes »⁷.

B. La consolidation du principe de souveraineté au fil des élargissements géographiques et thématiques

L'évolution du fonctionnement de l'ASEAN semble contredire le téléologisme des approches fonctionnalistes du multilatéralisme, qui considèrent que les organisations internationales évoluent en approfondissant leur intégration. En effet, l'attachement des membres de l'organisation au principe de souveraineté s'est consolidé au fur et à mesure de ses élargissements thématiques et géographiques. Fondée sur un critère prioritairement géographique, l'ASEAN s'est progressivement ouverte à la quasi-totalité des États d'Asie du Sud-Est. Le sultanat de Brunei a rejoint l'organisation dès son indépendance en 1984, sans que cela ne soulève d'enjeu majeur dans la mesure où les caractéristiques de la monarchie pétrolière, jusqu'alors sous souveraineté britannique, ne se distinguaient pas fondamentalement de celles des membres fondateurs. La question des élargissements a acquis une dimension plus politique au sortir de la guerre froide, avec l'intégration successive du Vietnam en 1995, suivi de la Birmanie (Myanmar) et du Laos en 1997, puis du Cambodge en 1999, portant à dix le nombre d'États membres.

6 L'arrivée au pouvoir du général Suharto, à l'issue de tensions politiques qui avaient fait craindre le ralliement de l'Indonésie au camp communiste, a été accompagnée de crimes de masse contre le Parti communiste indonésien et ses sympathisants supposés, jusqu'alors alliés du président Suharto. La répression a fait des centaines de milliers de victimes et a concerné la quasi-totalité du territoire de l'archipel. Voir Annie Pohlman, « The Massacres of 1965-1966: New Interpretations and the Current Debate in Indonesia » (2013) 32:3 Contemporary Southeast Asia 3.

7 *Traité d'amitié et de coopération dans l'Asie du Sud-Est*, 24 février 1976, 1025 RTNU 297 (entrée en vigueur : 15 juillet 1976).

Cette diversification, accentuée par la chute des régimes autoritaires de Marcos aux Philippines en 1986 et de Suharto en Indonésie en 1998, a considérablement varié les modèles politiques et les priorités des pays membres de l'organisation. L'ASEAN a intégré des régimes allant du sultanat à la junte militaire ou à la république socialiste parlementaire, aux côtés de démocraties et de régimes hybrides.

En matière de relations extérieures, cette diversité interne se traduit par des rapports contrastés avec les puissances extérieures, en particulier la Chine et les États-Unis. Si l'ASEAN a signé des accords de libre-échange avec la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ses États membres sont impliqués dans des situations variées en matière de dépendance à l'égard des échanges ou des investissements extérieurs, notamment chinois. Les États dotés d'un large marché intérieur ou plus développés économiquement, comme Singapour, l'Indonésie, la Thaïlande ou la Malaisie, parviennent à maintenir une diversité de partenaires qui leur permet de conserver une certaine autonomie. D'autres comme le Laos et le Cambodge, et de plus en plus la Birmanie, sont progressivement entrés dans une forme de dépendance à l'égard des investissements chinois, qui se traduit par des choix de politique étrangère souvent alignée sur les priorités de Pékin. Le Vietnam et les Philippines sont quant à eux impliqués dans des tensions territoriales ouvertes avec la Chine en mer de Chine méridionale, qui se manifestent par une approche plus antagoniste à l'endroit des dirigeants du Parti communiste chinois – malgré un rapprochement, pour les Philippines, sous la présidence de Rodrigo Duterte (2016-2022).

Cette diversité de conditions, d'intérêts et de stratégies contribue à expliquer l'attachement des membres de l'ASEAN aux principes de souveraineté et de non-ingérence dans leurs affaires intérieures. D'un point de vue procédural, ce souci a conforté l'importance de la règle du consensus, au risque de bloquer certaines délibérations. En 2012, sous la présidence du Cambodge, le sommet de l'ASEAN s'est par exemple conclu sans déclaration finale, car les membres de l'organisation ne s'accordaient pas sur l'opportunité de faire référence aux conflits territoriaux en mer de Chine méridionale. Si aucun nouveau critère n'a officiellement été ajouté comme condition pour rejoindre l'ASEAN, les élargissements apparaissent par ailleurs désormais soumis à des considérations plus politiques afin d'éviter de créer davantage de divisions. Ainsi le Timor oriental, candidat depuis 2011, ne s'est-il vu accorder qu'en 2022 le statut d'observateur et un accord de principe pour rejoindre l'organisation, malgré sa localisation géographique et la forte intégration de son économie avec celles des autres membres. Les raisons invoquées étaient de nature économique (une dépendance excessive aux matières premières et des efforts à réaliser en matière de transparence des statistiques nationales) et matérielle (l'absence d'ambassade dans chacun des pays membres de l'ASEAN et une incapacité à participer à l'ensemble des activités de l'organisation, faute de ressources humaines suffisantes). La dépendance croissante du petit État aux investissements chinois, de nature à créer encore davantage de divisions au sein de l'organisation, formait néanmoins un autre paramètre expliquant les réticences des principaux États membres. Ces derniers ont finalement considéré qu'un accord de principe en vue d'une adhésion offrirait au Timor Leste les moyens de diversifier ses partenariats, et permettrait de le maintenir dans le giron de l'Asie du Sud-Est.

Pour autant, malgré la primauté des règles du consensus et de l'absence d'ingérence, l'ASEAN est loin de se cantonner à des ambitions techniques. Ainsi, les membres de l'organisation ont-ils formulé, avec la deuxième Déclaration de Bali sur la Concorde de l'ASEAN (*Bali Concord II*), adoptée lors du sommet de 2003, l'objectif de former avant 2020 une communauté de l'ASEAN reposant sur trois piliers : un pilier économique aligné sur un marché commun, une communauté de sécurité visant l'objectif d'une résilience régionale conditionnée par la résilience nationale des États membres et un pilier socioculturel visant à permettre un meilleur développement et une intégration des sociétés. L'ASEAN s'est également dotée en 2007 d'une charte qui lui confère une personnalité juridique et qui consolide son cadre institutionnel. Cette charte prévoyait également l'élaboration de la *Déclaration des droits de l'homme de l'ASEAN*, effectivement adoptée en 2012 et assortie d'un mécanisme de contrôle sans portée contraignante. La réalisation relativement rapide de ces avancées, toujours soumises à la primauté du principe de souveraineté, amène les observateurs sceptiques à relativiser leur effectivité.

Ces textes offrent néanmoins des ressources pour les activistes de la société civile, qui peuvent les mobiliser pour souligner l'absence de respect des engagements des États signataires. L'adoption de la *Déclaration des droits de l'homme de l'ASEAN* tranche en outre avec la rhétorique des « valeurs asiatiques », privilégiée dans les années 1990. Sa ratification par l'ensemble des États membres de l'ASEAN a ainsi marqué l'adhésion de l'Asie du Sud-Est aux principes universels, au moment même où d'autres acteurs étatiques mettent en avant la singularité de leurs modèles pour contester les fondements de l'ordre international libéral.

C. La formalisation et les usages de l'ASEAN way

Au-delà même des déclarations et des traités, les pratiques délibératives au sein de l'ASEAN mettent en scène l'attachement des dirigeants de la région aux principes de souveraineté et de non-ingérence. Ces derniers se traduisent notamment par le fait de la règle du consensus et les rencontres de haut niveau, destinées à garantir l'égalité de représentation de chacun des États membres⁸. Ce modèle s'est progressivement cristallisé sous le concept d'« ASEAN way ». Devenu le titre de l'hymne de l'organisation, l'ASEAN way se définit par une série de principes censés garantir la préservation de la souveraineté des membres de l'organisation lors de l'élaboration des décisions communes : consensus, consultation, délibération, règlement pacifique des différends⁹.

Les pratiques qui en découlent limitent les perspectives d'intégration politique, dans la mesure où l'organisation ne peut avancer qu'au rythme de ses membres les plus réticents. Régulièrement critiqué comme étant un facteur de blocage, l'ASEAN way présente néanmoins l'avantage de favoriser une confiance essentielle à l'engagement multilatéral des membres de l'organisation. Il forme une condition nécessaire à l'existence même de l'ASEAN, en formalisant a priori une forme d'ambiguïté politique qui permet à l'organisation de fonctionner en dépit des différences entre ses membres. Ainsi, par la voix de ses secrétaires généraux, l'ASEAN a pu jouer des fonctions de médiation qui ont permis le déblocage de crises compliquées par l'imbrication d'urgences humanitaires et de blocages politiques. Ce fut par exemple le cas, en mai 2008, devant les réticences de la junte birmane à permettre l'intervention d'organisations humanitaires et d'agences onusiennes à la suite du cyclone Nargis et dans un contexte marqué par l'organisation d'un référendum essentiel pour le régime. Les frontières du pays ont progressivement été entrouvertes grâce à la médiation d'une force humanitaire menée par le secrétaire général de l'organisation, l'ancien ministre des Affaires étrangères thaïlandais Surin Pitsuwan, alors que les agences onusiennes s'étaient vu opposer une fin de non-recevoir par le régime qui les accusait de velléités d'ingérences politiques¹⁰.

Les pratiques de l'ASEAN sont en outre caractérisées par une souplesse qui lui permet de s'adapter aux circonstances, en fonction de la volonté politique des États membres. Dans le contexte de la crise politique ouverte par le coup d'État perpétré en février 2021 en Birmanie (Myanmar), les neuf autres membres de l'organisation sont ainsi parvenus à envoyer un signal fort à la junte militaire, mettant en œuvre la logique d'« engagement constructif » élaborée dans les années 1990¹¹ et sans rompre directement avec le principe de non-ingérence. Jusqu'alors, l'interprétation prédominante de celui-ci consistait à s'abstenir de tout commentaire.

À la suite du coup d'État, l'adoption en avril 2021 d'un « consensus en cinq points » entre l'ASEAN et le nouveau conseil d'administration de l'État du Myanmar, comprenant notamment l'envoi d'un représentant de

8 Deepak Nair, « Saving face in diplomacy: A political sociology of face-to-face interactions in the Association of Southeast Asian Nation » (2019) 25:3 *European J Intl Relations* 672 à la p 674.

9 Gillian Goh, « The 'ASEAN Way' Non-Intervention and ASEAN's Role in Conflict Management » (2000) 13:3 *Pacific Rev* 439; Amitav Acharya, « Ideas, identity, and institution building: From the 'ASEAN way' to the 'Asia Pacific way' » (1997) 10:3 *Pacific Rev* 319; Taku Yukawa, « The ASEAN Way as a symbol: An analysis of discourses on the ASEAN norms » (2018) 31:3 *Pacific Rev* 298.

10 Julio Santiago Amador III, « Community Building at the Time of Nargis: The ASEAN Response » (2009) 28:4 *J Current Southeast Asian Affairs* 3.

11 Logan Masilamani et Jimmy Peterson, « The "ASEAN Way": The Structural Underpinnings of Constructive Engagement » (2014) 15 *Foreign Policy Journal* 1.

l'ASEAN, le maintien d'un dialogue entre les parties et la fin des violences, a marqué l'aspiration de l'organisation de jouer un rôle de médiation¹². De manière plus tranchée, à l'automne 2021, l'exclusion du général birman Min Aung Hlaing du sommet de l'ASEAN a été justifiée au nom du manque d'engagement du régime en faveur de la mise en œuvre du consensus en cinq points. Il fut en effet considéré que sa présence aurait rompu la cohésion entre les membres, risquant ce faisant de remettre en question la crédibilité de l'ASEAN. Sans transformer les fondements de l'organisation, les États membres ont ainsi démontré leur capacité à les mobiliser pour produire des décisions de nature politique.

II. De l'ASEAN way à l'Asian way, l'élargissement de l'architecture de sécurité régionale

Sous l'impulsion de membres soucieux de préserver le principe d'autonomie qui avait présidé à la formation de l'ASEAN, l'organisation régionale a progressivement renforcé son modèle en s'imposant comme épice de la coopération multilatérale à l'échelle régionale. La diffusion progressive de l'ASEAN way s'est appuyée sur l'émergence de coopérations souples, sous la forme de cercles concentriques initiés pour la plupart par l'ASEAN ou par certains de ses membres, dans l'objectif de favoriser une socialisation régionale facilitant la coopération économique et sécuritaire. Ces initiatives ont en commun de préserver l'autonomie et la souveraineté des États membres ainsi que la centralité de l'ASEAN¹³ dans les affaires régionales, voire mondiales.

A. La sécurité et l'autonomie au centre des préoccupations

La question sécuritaire, définie par la préservation de la souveraineté et de la stabilité des membres fondateurs de l'ASEAN, était au cœur des préoccupations initiales de l'organisation. Progressivement, elle a fait l'objet d'efforts de conceptualisation et d'institutionnalisation croissants, jusqu'à devenir un élément de définition des objectifs et du mode de fonctionnement de l'organisation, autour de deux concepts : la sécurité compréhensive et l'autonomie régionale. Ces notions, qui transposent à un niveau multilatéral des éléments communs, dans leurs grandes lignes, aux doctrines stratégiques des membres fondateurs de l'organisation, ont été précisées dans les documents successivement adoptés par les pays membres – la *Déclaration de Bangkok* (1967), la *Zone de paix, de liberté et de neutralité de l'ASEAN* (1971), le *Traité d'amitié et de coopération de l'ASEAN* (1976) et les *Déclarations de Bali sur la Concorde I* (1976), *II* (2003) et *III* (2011).

Sur le plan sécuritaire, les membres fondateurs placent tous au centre de leurs doctrines respectives les notions de « résilience nationale » (Indonésie, Philippines) ou de « défense totale » (Malaisie, Singapour, Thaïlande). Définis en des termes souples, ces concepts renvoient à une approche de la sécurité qui est à la fois compréhensive, dépassant sans l'exclure la sécurité militaire traditionnelle pour intégrer notamment les enjeux de développement économique et de stabilité sociopolitique, et centrée sur l'État en tant qu'objet de référence de la sécurité¹⁴. Pour comprendre la centralité de cet enjeu, il est fondamental de tenir compte du fait que ces régimes étaient, au moment de leur indépendance, davantage marqués par une inquiétude à l'égard de potentielles insurrections transnationales susceptibles de les déstabiliser que par la préoccupation d'empêcher le retour de conflits interétatiques sur l'angle du continent. Du point de vue des fondateurs de l'ASEAN, les menaces prioritaires étaient ainsi de nature non militaire et non étatique, légitimant une intervention de l'État et de son appareil sécuritaire dans l'ensemble des secteurs de la vie socioéconomique ainsi définis comme des

12 Luthfy Ramiz et Marina Ika Sari, « Expecting a New ASEAN Milestone: Assessing the Progress and Solutions of the Myanmar Crisis Under Cambodia's ASEAN Chairmanship » (2022) Habibie Center, THC Insights 33.

13 Amitav Acharya, « The Myth of ASEAN Centrality? » (2017) 39:2 Contemporary Southeast Asia 273

14 Muthiah Alagappa, *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*, 1^{er} éd, Stanford, Californie, Stanford University Press, 2003.

enjeux de sécurité vitale. Transposée à l'échelle régionale, cette conception de la sécurité s'est notamment traduite par l'adoption du concept de « résilience régionale », soit une extension de la doctrine sécuritaire indonésienne soulignée notamment dans la deuxième *Déclaration de Bali sur la Concorde (Bali Concord II)*¹⁵. Cette approche compréhensive explique aussi le fait que l'ASEAN se soit saisie dès les années 1990 de la notion de sécurité « non traditionnelle », bien avant que celui-ci n'ait été adopté par exemple en Europe, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme¹⁶.

La question de l'autonomie, également au centre des principes gravés dans le marbre par les déclarations et traités successifs, s'entend également à la fois au niveau national et au niveau régional. En vertu du respect de la souveraineté de ses membres, l'ASEAN n'est pas configurée comme une alliance militaire ni comme une association exclusive. Certains États membres sont ainsi impliqués dans des coopérations militaires bilatérales ou multilatérales, indépendamment de leur appartenance à l'organisation. Singapour et la Malaisie font par exemple partie des *Five Power Defence Arrangements*, conclus en 1971 entre le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui comprennent une clause de consultation mutuelle en cas d'agression. Singapour garantit un accès de l'armée états-unienne à ses bases navale et aérienne, en vertu d'un accord de 1990 renouvelé en 2019. Les Philippines sont quant à elles engagées dans un traité de défense mutuelle avec les États-Unis, conclu en 1951 et raffermi en 2014 par un accord de coopération de défense renforcée. À l'inverse, l'Indonésie s'est historiquement opposée à toute forme d'alliance militaire contractualisée ou contraignante, tout en entretenant des coopérations avec plusieurs États notamment dans le cadre de l'ASEAN.

En termes collectifs, l'ASEAN entend faciliter une socialisation qui favorise des rapprochements intergouvernementaux sur des thématiques spécifiques, par exemple en matière de lutte contre la piraterie ou contre le terrorisme¹⁷. Elle constitue une plateforme d'échanges sur des enjeux d'intérêt régional, comme les questions de trafic humain ou de stupéfiants. Son apport le plus structurant repose néanmoins sur son ambition de former le cœur d'une communauté régionale de sécurité¹⁸, pilotant une architecture régionale destinée à permettre à ses États membres de jouer le rôle de pivot. Il s'agit, par la mise en cohérence des intérêts de petites et moyennes puissances, de se poser en espace de médiation et d'initiatives pour éviter de se retrouver en situation de ballotage entre les intérêts des géants régionaux que sont l'Inde, la Chine ou les États-Unis présents dans leurs bases aéronavales des océans Indien et Pacifique. Cette idée est au cœur de la déclaration *Zone de paix, de liberté et de neutralité* de l'ASEAN, qui a consacré un principe de « neutralité » aux dimensions politiques plus que légales. Formant un compromis entre les visions stratégiques différentes des États membres, il s'agissait de consacrer l'impartialité et l'autonomie de la région afin de préserver les options de ses États membres dans le contexte de la compétition stratégique à l'œuvre dans la région¹⁹. Loin d'être une simple émanation de la guerre froide, l'ASEAN forme à cet égard une démonstration de l'agencité des acteurs régionaux et de leur souci de préserver leur autonomie décisionnelle et organisationnelle.

15 Acharya, *Whose Ideas Matter?*, *supra* note 2.

16 Mely Caballero-Anthony, *Negotiating governance on non-traditional security in Southeast Asia and beyond*, New York, Columbia University Press, 2018; Delphine Allès, « Premises, Policies and Multilateral Whitewashing of Broad Security Doctrines: A Southeast Asia-Based Critique of "Non-traditional" Security » (2019) 6:1 *European Rev Intl Studies* 5.

17 Au niveau sous-régional, les rapprochements entre membres de l'ASEAN ont favorisé l'émergence de coopérations minilatérales plus avancées autour d'enjeux spécifiques. C'est notamment le cas en matière de piraterie maritime, l'une des thématiques de coopération les plus anciennes dans la région, qui voit l'Indonésie, la Malaisie, Singapour et la Thaïlande développer des patrouilles communes après avoir autorisé des droits de poursuite dans leurs eaux territoriales dès les années 1990 (Terence Lee et Kevin McGahan, « Norm subsidiarity and institutional cooperation: explaining the straits of Malacca anti-piracy regime » (2015) 28:4 *Pacific Rev* 529). En matière de lutte contre le terrorisme, le siège de la ville de Marawi (Philippines) par des combattants affiliés au groupe État islamique, en 2017, a accéléré la coopération entre les États de la région (Rommel C Banlaoi, « Counterterrorism Cooperation Between China, ASEAN, and Southeast Asian Countries: Current Status, Challenges, and Future Direction » (2021) 21:4 *China Rev* 141). La gestion du Mékong fait quant à elle l'objet de plusieurs initiatives multilatérales impliquant le Laos, le Cambodge et le Vietnam (Imad Antoine Ibrahim, « Water Governance in the Mekong after the Watercourses Convention 35th Ratification: Multilateral or Bilateral Approach? » (2020) 36:1 *Intl J Water Resources Development* 200).

18 Amitav Acharya, *ASEAN and Regional Order: Revisiting Security Community in Southeast Asia*, Londres, Routledge, 2021.

19 Emmers, *supra* note 5.

B. La multiplication des forums régionaux

D'un point de vue institutionnel, la préoccupation constante des membres de l'ASEAN à l'égard du format de l'architecture de sécurité régionale, et de la socialisation des grandes puissances à ses normes et pratiques, a été à l'origine de la mise sur pied de plusieurs formes de coopération souples, le plus souvent sous la forme de rencontres régulières sans secrétariat propre. Ces différents forums ont pour vocation de construire de la confiance et de la stabilité en provoquant des interactions régulières, toujours selon la méthode de l'ASEAN way.

Dès 1990, la Malaisie avait ainsi proposé la formation d'un East Asia Economic Caucus, ou Centre économique pour l'Asie orientale, composé des États membres de l'ASEAN et de la Chine, du Japon et de la Corée du Sud. Il s'agissait notamment de contrebalancer la toute récente Coopération économique pour l'Asie-Pacifique formée en 1989 sur un modèle inspiré par les conférences ministérielles de l'ASEAN, mais rapidement dominée par le poids économique des États-Unis et du Japon. L'opposition de ces derniers a retardé la mise sur pied d'un nouveau forum d'interactions régulières entre l'ASEAN et les trois grandes économies d'Asie orientale. Finalement instauré en 1997 sous le nom d'ASEAN+3, ce forum a progressivement intégré un ensemble de thèmes de coopération au premier rang desquels les enjeux de résilience économique et financière (notamment dans le cadre des conséquences de la crise financière asiatique de 1997-1998), mais aussi les questions de développement, de gestion des catastrophes naturelles ou encore d'infrastructures, de communication et de lutte contre le crime transnational.

C'est dans le cadre de l'ASEAN+3, élargi à l'Inde, à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande, qu'a été trouvé l'accord qui a présidé à la formation en 2005 du Sommet de l'Asie orientale (EAS), initié par la Malaisie et organisé chaque année à l'issue de la rencontre des dirigeants de l'ASEAN. Forum initialement dédié à la facilitation des échanges économiques, l'EAS rassemble 18 États, dont les États-Unis et la Russie qui l'ont intégré simultanément en 2011. Les questions d'intégration économique y sont discutées dans une perspective incluant des dimensions commerciales, énergétiques et sécuritaires. L'EAS reste un forum important pour la poursuite d'un dialogue régulier entre puissances régionales, bien qu'un consensus soit difficile à atteindre dans cette arène marquée par les tensions entre la Chine, les États-Unis et la Russie.

Parallèlement à ces initiatives centrées sur les enjeux économiques, l'ASEAN a initié en 1994 le Forum régional de l'ASEAN, pensé comme une plateforme pour favoriser un « dialogue constructif » sur les enjeux politiques et de sécurité. Ce forum rassemble chaque année les ministres des Affaires étrangères de 28 partenaires (les 10 membres de l'ASEAN ; ses 11 « partenaires de dialogue », c'est-à-dire l'Australie, le Canada, la Chine, l'Union européenne, les États-Unis, l'Inde, le Japon, le Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud, la Russie, le Royaume-Uni ; ainsi que le Bangladesh, la Corée du Nord, la Mongolie, le Pakistan, le Sri Lanka, la Papouasie–Nouvelle-Guinée et le Timor oriental). Il s'appuie également sur une rencontre annuelle de hauts représentants, sur des échanges entre fonctionnaires occupant des postes opérationnels et sur des rencontres d'experts et de représentants de la société civile, organisées par un service dédié centralisé au Secrétariat de l'ASEAN.

Enfin, l'ASEAN organise régulièrement des consultations thématiques de haut niveau avec ses partenaires de dialogue, ses partenaires de dialogue sectoriel (Brésil, Norvège, Pakistan, Suisse, Turquie, Émirats arabes unis) ou encore ses partenaires de développement (France, Chili, Allemagne, Italie). C'est notamment le cas de la Rencontre des ministres de la Défense de l'ASEAN – Plus (ADMM-Plus), organisée depuis 2010 et répété sur une base annuelle depuis 2017, qui rassemble les ministres de la Défense de l'ASEAN, de l'Australie, de la Chine, de l'Inde, du Japon, de la Nouvelle-Zélande, de la République de Corée, de la Russie et des États-Unis.

À ces initiatives centrées sur l'ASEAN s'ajoute l'Asia-Europe Meeting, une rencontre annuelle de chefs d'État rassemblant aujourd'hui 53 partenaires issus des deux continents. Proposé notamment par le président français Jacques Chirac et le premier ministre singapourien Goh Chok Tong, ce processus de dialogue initié en 1996 est porté par la Fondation Asie-Europe, basée à Singapour, qui coordonne différents échanges entre les sociétés civiles, au moyen notamment de formations sur les droits de la personne ou la diplomatie publique.

Ces initiatives, si elles ne débouchent qu'occasionnellement sur des mesures concrètes, s'inscrivent dans la lignée des objectifs fixés par la deuxième *Déclaration de Bali sur la Concorde (Bali Concord II)* et le programme d'action de Vientiane, qui enjoignent à l'ASEAN de se tourner vers l'extérieur pour favoriser la confiance et renforcer la transparence des échanges régionaux au-delà de l'Asie du Sud-Est. Elles contribuent également au renforcement de l'identification de l'organisation comme un acteur à part entière. Celle-ci se traduit par la signature de conventions spécifiques comme le partenariat stratégique entre l'ASEAN et la Chine et le plan d'action entre l'ASEAN et les États-Unis, ou encore par la présence de représentants des États-Unis, de l'Union européenne, de la Chine ou de l'Australie auprès du Secrétariat général de l'organisation, à Jakarta.

C. L'importance des échanges non gouvernementaux

L'une des singularités du multilatéralisme asiatique est par ailleurs son adossement quasi systématique à des rencontres d'acteurs de la société civile, sous la forme de dialogues « de type 1.5 » (associant représentants gouvernementaux ou diplomates et acteurs non étatiques) ou « de type 2 » (mettant essentiellement en scène des experts non gouvernementaux, universitaires ou membres de groupes de réflexion). Ces rencontres jouent un rôle important dans la circulation de thématiques ou de concepts qui font ensuite leur chemin vers les sphères décisionnelles et imprègnent les pratiques multilatérales comme le vocabulaire stratégique des États de la région²⁰.

Dès le milieu des années 1980, la Table ronde sur l'Asie-Pacifique (Asia-Pacific Roundtable) était ainsi organisée chaque année en Malaisie entre différents instituts de recherche de la région avec l'objectif de contribuer à l'établissement de la confiance et à la réduction des tensions entre les partenaires. L'initiative a débouché sur la formalisation en 1994 de l'ASEAN-ISIS (Institute of Strategic and International Studies), hébergé au Centre for Strategic and International Studies de Jakarta et rassemblant des groupes de réflexion en affaires stratégiques de l'ensemble de la région. Ces derniers, souvent liés de manière plus ou moins informelle aux décideurs de leur État d'origine, se rencontrent sur une base annuelle. Ils organisent également des séminaires réguliers avec des instituts de recherche issus de pays partenaires, en Asie comme en Europe ou en Amérique du Nord. D'autres dispositifs non gouvernementaux ou paragouvernementaux, sous la forme de rencontres d'experts, accompagnent la plupart des forums multilatéraux évoqués précédemment. C'est le cas du Conseil de coopération pour la sécurité dans l'Asie-Pacifique (CSCAP) qui rassemble depuis 1992 des représentants de 24 instituts de recherche stratégique de l'ASEAN et d'Amérique du Nord. Formalisé par une charte adoptée à Lombok (Indonésie) en 1993, le CSCAP s'est élargi au cours des années 1990 à de nouveaux partenaires en Europe et en Asie.

Institutionnellement basé à l'ISIS de Kuala Lumpur, le comité d'organisation du CSCAP prépare deux rencontres annuelles, à Kuala Lumpur et dans un autre pays membre, et sert également de plateforme pour la diffusion d'idées et de concepts stratégiques. L'ADMM-Plus est elle aussi accompagnée de groupes d'experts, codirigés par un membre de l'ASEAN et un pays « plus », pour favoriser la réflexion sur les aspects pratiques des coopérations multilatérales sur les enjeux de sécurité maritime, de contre-terrorisme, d'assistance humanitaire et

²⁰ Diane Stone et Helen Nesadurai, « Networks, Second Track Diplomacy and Regional Cooperation: The Experience of Southeast Asian Think Tanks » Inaugural Conference on Bridging Knowledge and Policy, présentée à Bonn, Allemagne, 5 au 8 décembre 1999 aux pp 5-8; Mely Caballero-Anthony et al., « The Role of Think Tanks in Shaping Policy Debates in Asia: S Rajaratnam School of International Studies » dans James G McGann, dir, *Think Tanks, Foreign Policy and the Emerging Powers*, Palgrave Macmillan Cham, 2019, 225; Diane Stone, « The ASEAN-ISIS Network: Interpretive Communities, Informal Diplomacy and Discourses of Region » (2011) 49:2 Minerva 241.

de gestion des catastrophes naturelles, de médecine militaire, d'opérations de maintien de la paix et de déminage humanitaire ou encore de cybersécurité.

Associant fréquemment d'anciens diplomates ou responsables politiques reconvertis en experts, ces dispositifs, qui forment une composante à part entière des pratiques multilatérales dans la région, peuvent servir de lieux de rencontre paragouvernementaux et jouent un rôle important dans la circulation de concepts stratégiques. La notion de sécurité non traditionnelle, dans les années 1990-2000, s'est ainsi largement diffusée par l'intermédiaire des séminaires organisés sur ce sujet dans le cadre de l'ASEAN-ISIS et du CSCAP. Par leur caractère informel et l'absence de règles d'adhésion strictes, ces plateformes de dialogue favorisent aussi l'organisation de consultations avec des partenaires exclus des arènes intergouvernementales – c'est notamment le cas de Taïwan, dont des instituts de recherche ont pu être inclus dans le cadre de rencontres de l'ASEAN-ISIS alors que l'île autonome est maintenue en dehors du Forum régional de l'ASEAN. Les dialogues 1.5 peuvent aussi prendre une tournure quasi officielle en devenant un espace d'expression publique pour des représentants étatiques, comme c'est notamment le cas lors du Shangri-La Dialogue, organisé annuellement à Singapour depuis 2002 par l'International Institute for Strategic Studies. Ce forum, qui associe experts, dirigeants et hauts responsables, est devenu l'un des principaux lieux d'expression des représentants des acteurs majeurs de ce qu'il est désormais convenu d'appeler l'espace indo-pacifique. Son édition 2022, particulièrement suivie après deux années d'interruption en raison de la pandémie de COVID-19, a ainsi été l'occasion pour les représentants de 42 États – parmi lesquels le président ukrainien Volodymyr Zelensky, en visioconférence – d'énoncer leur conception de l'ordre régional et mondial. Il a ainsi permis la mise en scène des rivalités entre les États-Unis, la Chine et la Russie, mais aussi les tentatives de l'ASEAN et des États européens de proposer leur troisième voie respective.

III. De la diversification des multilatéralismes asiatiques à la confirmation de la fonction socialisatrice de l'ASEAN

Le modèle de l'ASEAN a imprimé une empreinte durable sur les pratiques multilatérales en Asie. Pour autant, la centralité de l'organisation régionale est concurrencée par l'émergence de nouvelles formes de coopération dans la région. Ces initiatives semblent remettre en question le principe d'autonomie régionale valorisé par l'ASEAN et sa centralité, en renforçant le rôle d'acteurs extrarégionaux dans des coopérations à vocation prioritairement stratégique. Le modèle incarné par l'ASEAN continue néanmoins de sous-tendre les pratiques multilatérales privilégiées dans la région. L'organisation et ses États membres restent par ailleurs des partenaires essentiels dans le contexte de la concurrence stratégique qui émerge dans le contexte de la diffusion de la référence à l'Indo-Pacifique.

A. La multiplication des instances multilatérales

Les défis posés à la centralité de l'ASEAN dans l'organisation de l'architecture régionale de sécurité ne sont pas une nouveauté. Fondée en 2001, l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), qui a pris la suite du groupe Shanghai Five initié en 1996, établissait un axe stratégique eurasiatique. L'organisation posait les pierres du rapprochement entre la Chine et la Russie tout en les désenclavant de leurs relations respectives avec des voisins perçus comme des concurrents, voire des rivaux stratégiques – l'Europe pour la Russie, le Japon pour la Chine. L'extension de l'organisation à l'Inde et au Pakistan, en 2017, semblait établir une forme de contournement de l'ASEAN et de ses partenaires principaux, la Corée du Sud, le Japon et l'Australie. L'ASEAN, reconnue comme « membre invité » de l'OCS depuis 2005, s'est toutefois établie comme un partenaire nécessaire et courtisé du fait de son positionnement stratégique et de son importance croissante sur les plans commercial et géopolitique. Dans le domaine économique, par ailleurs, le développement de la coopération entre les BRICS

donné lieu à un foisonnement d'initiatives venues progressivement doubler le système multilatéral mondial ou régional avec des initiatives maîtrisées par les États émergents, particulièrement la New Development Bank ou Banque de développement des BRICS, fondée en 2014 et dont le siège se trouve à Shanghai. L'initiative semblait concurrencer aussi bien la Banque mondiale que la Banque asiatique de développement, établie depuis 1966 à Manille (Philippines), largement financée par le Japon et les États-Unis et bailleur de fonds important pour les membres de l'ASEAN.

Ces exemples sont représentatifs d'une démonopolisation des initiatives multilatérales régionales. La multiplication des formats et des espaces de coopération a ainsi pu être perçue comme une remise en question du principe de centralité de l'ASEAN, de sa fonction d'instance de socialisation et de son contrôle sur l'élaboration de l'architecture de la sécurité régionale, indisputés jusqu'à la fin des années 1990. Cette évolution a été attribuée au manque de résultats concrets de l'organisation et de ses forums associés, dans un contexte de dissensions croissantes conduisant à l'incapacité d'adopter des orientations claires notamment dans le cadre des conflits territoriaux en mer de Chine méridionale. Elle a conforté les critiques de l'ASEAN et les appels à privilégier des coopérations renforcées entre États volontaires pour s'impliquer dans des relations plus soutenues sur les plans politique et stratégique²¹. Il convient toutefois de souligner que les nouvelles organisations, comme l'ASEAN elle-même, ne formulent aucune exigence d'exclusivité. Tout en s'ajoutant au paysage du multilatéralisme régional, elles n'affectent donc en rien le rôle de l'ASEAN et les contours de ses partenariats, qui incluent au demeurant la plupart de leurs membres.

B. L'Indo-Pacifique, réorganisation du multilatéralisme autour de coopérations souples impulsées par l'extérieur

Les années récentes ont vu émerger des bouleversements plus structurants avec l'intégration progressive de la notion d'Indo-Pacifique dans le vocabulaire stratégique de la majorité des acteurs investis dans la région, en substitut à la notion d'Asie-Pacifique matérialisée par la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique dans les années 1990-2000. La politique du pivot des États-Unis vers l'Asie, formulée par le président Barack Obama et poursuivie sous la présidence de son successeur Donald Trump, ainsi que le renforcement de la réponse des puissances régionales et extrarégionales face à l'assertivité croissante de la Chine au large de ses eaux territoriales ont favorisé cette réorientation. Le concept d'Indo-Pacifique est désormais omniprésent dans les initiatives multilatérales régionales, à défaut d'être défini de manière assez précise pour les structurer de manière effective.

L'Indo-Pacifique est un concept-valise initialement introduit par les membres du Dialogue quadrilatéral pour la sécurité, ou Quad, une rencontre informelle des États-Unis, de l'Inde, du Japon et de l'Australie initiée en 2007 puis mise en sommeil jusqu'en 2017. Il a d'abord été mobilisé dans le discours stratégique et diplomatique de ces quatre États, pour lesquels il permettait de répondre à la concurrence stratégique de la Chine en affirmant la nécessité de préserver une conception « libre et ouverte » des échanges dans la région, matérialisée par la libre circulation dans les eaux internationales et contrastant avec le modèle autoritaire chinois. La notion d'Indo-Pacifique recouvre néanmoins des géographies variables et des connotations normatives ambiguës, qui changent en fonction de ses principaux locuteurs. Alors que l'ensemble des acteurs qui placent cette notion au centre de leur vocabulaire stratégique l'associent à la promotion du multilatéralisme à l'échelle régionale, l'Indo-Pacifique n'a pas donné lieu à l'émergence d'une organisation internationale formalisée ni même à une rencontre régulière rassemblant l'ensemble des promoteurs du concept. Dans la pratique, la matérialité du concept se traduit donc

²¹ Dewi Fortuna Anwar, « Indonesia and the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific » (2020) 96:1 Intl Affairs 111; Rizal Sukma, « Indonesia, ASEAN, and the Indo-Pacific: Strategic Necessity or Norm-setting Exercise » CSIS Lecture Series on Regional Dynamics, présentée au Centre for Strategic and International Studies, 28 août 2019 à la p. 1.

essentiellement par le renforcement des exercices militaires multilatéraux et des rencontres entre des groupes d'acteurs dont les intérêts restent pensés et formulés de manière autonome, contrairement à ce qu'impliquerait une dynamique multilatérale plus approfondie.

Ainsi, la logique de l'Indo-Pacifique semble-t-elle entraîner, du point de vue du multilatéralisme régional, une dilution de la logique d'organisation et de cercles concentriques privilégiée par l'ASEAN, tout en ouvrant la voie à des interactions fluides, sans engagement ni même régularité. Contrairement aux logiques d'inclusivité et d'autonomie régionales qui caractérisaient les forums centralisés autour de l'ASEAN, le volet le plus abouti de l'Indo-Pacifique reste par ailleurs très largement exclusif, minilatéral et externalisé, puisque le Quad ne rassemble que quatre États dont tous ne sont pas au sens strict des puissances régionales²².

L'installation dans la durée de la notion d'Indo-Pacifique peut ainsi être perçue comme une forme de re-géopolitisation de la région, entraînant la dépossession de l'initiative de l'ASEAN en matière de structuration de l'architecture régionale de sécurité. Pour autant, comme cela a précédemment été souligné dans le cadre des autres agencements régionaux qui ont émergé dans les années 1990-2000, les rapprochements indo-pacifiques sont loin de correspondre à des alliances et l'on peut s'interroger sur leur effectivité, y compris dans le cadre des coopérations les plus avancées comme le Quad. Partenaire important de la Russie comme des États-Unis, l'Inde s'est par exemple gardée de condamner l'agression de l'Ukraine par la Russie, arguant de sa tradition « non alignée » pour s'abstenir lors du vote de la résolution du 2 mars 2022 de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui appelait la Russie à mettre fin au conflit.

C. L'ASEAN, concurrencée et courtisée

Si l'émergence de la notion d'Indo-Pacifique a marqué le vocabulaire stratégique et élargi les perspectives et finalités en matière de coopération régionale, le concept n'a pas à ce jour débouché sur un modèle susceptible de se substituer aux normes diffusées par l'ASEAN ni même aux espaces de dialogue qui l'entourent. En dépit des critiques, ces derniers demeurent ainsi le principal modèle pour la coopération multilatérale à l'échelle régionale²³. Alors que les premiers avatars de l'Indo-Pacifique, dans sa version formulée par les membres du Quad, avaient suscité une forte opposition de la part de la Chine, l'adoption à l'été 2019 d'une « vision » de l'ASEAN sur l'Indo-Pacifique (ASEAN Outlook on the Indo-Pacific) a contribué à enraciner la notion tout en lui conférant une connotation plus inclusive. L'ASEAN Outlook, largement inspiré par l'Indonésie dont il transpose le modèle de « pivot maritime mondial » à l'échelle régionale²⁴, a confirmé le rôle politique et diplomatique de l'organisation régionale et renouvelé l'intérêt pour le modèle multilatéral de l'ASEAN. La vision proposée par l'ASEAN représente en effet une forme de réactualisation du multilatéralisme aséanien à l'heure de l'Indo-Pacifique, en réaffirmant en particulier l'importance de l'autonomie régionale et la priorité des objectifs de renforcement de la connectivité et du développement régional.

Rappelant également la primauté des principes au cœur de l'ASEAN way, le document souligne l'importance d'une conception « inclusive » de l'Indo-Pacifique, implicitement opposée à une conception exclusive à l'égard notamment de la Chine. Si ce document, produit d'un compromis entre les membres de l'organisation, a été jugé initialement en retrait par rapport aux stratégies plus assertives, la voie alternative qu'il formule a été positivement reçue par des partenaires extérieurs qui ne souhaitent pas donner l'impression d'endosser l'approche

22 Evan A Laksmana, « Whose Centrality? ASEAN and the Quad in the Indo-Pacific » (2020) 3:5 J Indo-Pacific Affairs 106 à la p 109.

23 Voir par exemple Anna Powles et Johanne Wallis, « Can the Pacific Islands Forum Learn Anything from ASEAN? » (14 août 2022), en ligne : *East Asia Forum* <www.eastasiaforum.org/2022/08/14/can-the-pacific-islands-forum-learn-anything-from-asean/>.

24 Anwar, *supra* note 21 à la p 114.

confrontationnelle ou exclusiviste privilégiée par les États-Unis ou, dans une moindre mesure, l’Australie et le Japon. Les stratégies de la France ou de l’Union européenne, par exemple, citent explicitement l’ASEAN comme un partenaire majeur dans la région et formulent parmi leurs propres objectifs celui de contribuer à consolider le multilatéralisme régional autour de la centralité de l’ASEAN. Ces documents de doctrine reprennent ainsi les termes de la stratégie originelle de l’organisation, contribuant à renforcer sa légitimité.

L’ASEAN et ses pays membres font par ailleurs office de point d’entrée nécessaire, et de plus en plus courtisé, pour nouer des coopérations stables dans la région. D’une part, l’autonomie de l’organisation et la forme d’équidistance qu’elle entend préserver entre Washington, Delhi et Pékin, à la fois par principe et pour préserver le consensus entre ses membres, offrent une forme de compromis qui fait écho aux priorités européennes. Ensuite, si l’ASEAN présente une visibilité moindre que l’Inde ou le Japon, elle abrite 620 millions d’habitants et constitue un lieu de passage indispensable pour le commerce international, notamment via les détroits de Malacca (bordé par la Malaisie, l’Indonésie et Singapour) et de la Sonde (entre les îles indonésiennes), en plus de rester l’épicentre des coopérations régionales les plus structurées et un partenaire courtisé par différents rivaux stratégiques. Les membres du Quad réaffirment ainsi régulièrement leur attachement à l’organisation régionale et à ses membres – ainsi leur rencontre de 2021 a-t-elle par exemple prévu un partenariat Quad-ASEAN en matière de coopération vaccinale, dans le contexte de l’élargissement progressif des thématiques sécuritaires couvertes par le sommet quadrilatéral.

En dépit de l’impulsion donnée au tournant indo-pacifique par des acteurs extérieurs à l’ASEAN et de la logique d’exclusivité minilatérale qui sous-tend cette évolution, à l’opposé de l’inclusivisme prôné par l’organisation régionale, la généralisation du concept a en définitive offert à l’ASEAN une occasion de mettre à jour son mode de fonctionnement. Elle a confirmé sa prétention à servir de norme et de point de référence pour la coopération régionale, au-delà de l’Asie du Sud-Est. Réciproquement, c’est en intégrant des éléments de l’ASEAN way que le multilatéralisme indo-pacifique, plébiscité par tous les promoteurs du concept mais jamais précisément défini, pourrait trouver un fondement normatif favorisant le consensus entre des acteurs aux positionnements stratégiques distincts en dépit d’une commune méfiance à l’égard de l’assertivité chinoise.



Les multilatéralismes asiatiques se trouvent aujourd'hui à la croisée des chemins. L'ASEAN way, en se diffusant via une multitude d'arrangements régionaux souvent contestés pour leurs finalités floues et leurs résultats incertains, s'est progressivement dilué tout en suscitant des critiques sur le front de son effectivité. Les rapprochements intergouvernementaux qui attirent le plus d'attention sont aujourd'hui ceux favorisés par des projets extrarégionaux, notamment pour répondre au défi de la compétition avec la Chine. Ainsi l'ASEAN semble-t-elle avoir perdu le rôle de pilote de la coopération régionale qui constituait l'un des fondements de son identité. Pour autant, aucun des arrangements minilatéraux fluides sous-tendus par la référence à l'Indo-Pacifique ne semble posséder la consistance politique nécessaire pour assurer la permanence et l'autonomie d'un nouveau format multilatéral, au-delà d'exercices militaires conjoints et de rencontres politiques dictées par les circonstances. Aucune vision ou stratégie indo-pacifique n'a d'ailleurs donné lieu à l'élaboration d'une structure institutionnelle qui témoignerait d'une telle volonté politique ou qui permettrait de déboucher sur une appropriation par les sociétés, au-delà des élites stratégiques.

Faute de concurrence, l'ASEAN reste donc à la fois le modèle de référence et le principal chef d'orchestre en matière de socialisation multilatérale en Asie. Elle est, en dépit des critiques, le bloc institutionnalisé le plus solide et un partenaire essentiel pour les acteurs extérieurs qui entendent consolider et légitimer leur vision stratégique en s'appuyant sur des partenaires régionaux. L'organisation fait néanmoins face à d'importants défis internes en raison de la crise politique ouverte notamment par le coup d'État de février 2021 en Birmanie et dans un contexte de dissensions entre ses membres quant aux rapports à entretenir avec la Chine et les autres puissances. L'enjeu reste donc d'innover pour continuer de jouer le rôle d'avant-garde du multilatéralisme est-asiatique qui a historiquement permis à l'ASEAN de conforter l'autonomie stratégique de ses États membres.