

ASEAN : OBJET INTERNATIONAL À IDENTIFIER

PATRICE JORLAND *

L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est reste largement ignorée des médias occidentaux, bien qu'elle retienne l'attention des chancelleries, des stratégestes et des grandes entreprises. La facilité conduit en effet les premiers à privilégier le jeu des grandes puissances. Pourtant, d'autres tendances sont à l'œuvre dans les pays du Sud, sous la forme notamment d'associations régionales. L'ASEAN en est une, avec sa devise, son hymne et son symbole, une gerbe de riz liée en son milieu, mais elle est plus que cela, dans la mesure où elle est parvenue à constituer, à partir et autour d'elle, un réseau de relations internationales. En un certain sens, elle redevient ainsi l'« angle de l'Asie » d'un lointain passé, à ceci près qu'elle agit ou cherche à agir collectivement.

ANASE, le sigle français de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est est si disgracieux qu'il paraît préférable de s'en tenir à l'anglais ASEAN, d'autant que le *Wall Street English* est devenu la langue de travail de cet ensemble. Certes, c'est également l'une des langues officielles des Philippines et de Singapour, mais comme la seule Malaisie compte 137 idiomes et l'Indonésie 742, comme le gouvernement birman reconnaît de son côté 135 groupes ethnolinguistiques, le Laos 68 et le Vietnam 54, comme enfin il n'existait pas de *lingua franca* à l'intérieur de la région, on peut comprendre qu'il ait été nécessaire d'en trouver une à l'extérieur, laquelle avait commencé à être diffusée par deux des colonisateurs, le britannique et l'américain. Tout semble dit, diversité extrême des populations, empreinte des empires, intégration à la mondialisation. Resterait à comprendre pourquoi et comment ces dix États se sont regroupés, pour s'interroger ensuite sur le degré de cohésion de cette association.

Un kaléidoscope

La diversité ethnolinguistique s'inscrit dans l'espace, au sens où, comme le soulignait Fernand Braudel à la suite des géographes

* HISTORIEN-GÉOGRAPHE

coloniaux, dans la partie continentale de l'Asie du Sud-Est, les plaines centrales et les deltas sont les lieux de résidence d'un groupe majoritaire (kinh au Vietnam, thaï dans ce qui fut le Siam, bamar ou birman au Myanmar) qui pratique la riziculture, c'est-à-dire la culture irriguée du riz, alors que le pourtour montagneux et les plateaux sont habités par des peuples se livrant aux cultures sèches ou aux activités forestières¹. À quoi s'ajoutent les communautés issues d'une immigration venue des quasi-continentes indien et chinois, immigration ancienne et amplifiée pendant l'époque coloniale. Ces dernières migrations ont marqué, aux différentes époques et à des degrés divers, tous les pays de la zone, avec des métissages fréquents de la part des Chinois, ce qui rend incertain le chiffre de 30 millions par lequel on décompte les *Huaqiao* vivant en Asie du Sud-Est.

Le colonisateur et ses missionnaires firent un usage permanent de ces différences, selon le principe de diviser pour mieux régner. Rien de surprenant donc à ce que les pays de l'ASEAN soient attentifs à leurs équilibres internes, mais en surdéterminant ces dissensions, le *divide ut imperes* a feint d'ignorer les complémentarités économiques entretenues entre les différents types d'espaces et la prévalence de relations politiques prenant la forme dite tributaire, qui laissait une très large latitude aux divers groupes ethnolinguistiques. La colonisation occidentale a voulu nier l'autonomie historique et la spécificité culturelle de cette région du continent. Elle a eu pour autres effets de rompre les relations existant entre les formations étatiques qui y étaient apparues et de déstructurer celles établies avec les deux pôles civilisationnels indien et chinois. Pourtant, après que le géographe Élisée Reclus eut présenté l'Asie du Sud-Est comme l'angle cartographique de l'Asie, Paul Mus en dégagera le socle primitif, ainsi que le rôle joué à l'échelle du continent, grâce à la grande diversité des écosystèmes liée aux climats et au phénomène de la mousson, dont le balancement permet une communication maritime sans qu'il soit nécessaire de recourir à des équipements complexes.

Aussi étendue que l'Union européenne à vingt-huit et comptant 613 millions d'habitants, soit cent de plus qu'elle,

¹ S. Baille, F. Braudel et R. Philippe : « *Le monde actuel. Histoire et civilisations* », Belin, 1963. De ce manuel destiné aux élèves des classes terminales sera extrait Fernand Braudel : « *Grammaire des civilisations* », Arthaud 1987 et Flammarion 1993, disponible actuellement dans la collection « Champs histoire ».

l'Asie du Sud-Est n'a jamais été unie, même quand elle a connu des empires prestigieux aux remarquables legs architecturaux. Inversement, et en dépit des tentatives de Kubilaï Khan à la fin du XIII^e siècle, elle n'est jamais passée sous le contrôle d'une puissance extérieure, à l'exception de la brève et tragique domination japonaise, de décembre 1941 à l'été 1945. Par contre, des conflits nombreux, et dans certains cas durables, ont opposé les formations politiques qui s'y sont constituées, à l'intérieur d'une unité et, au risque de l'anachronisme, entre unités géopolitiques, la Birmanie et la Thaïlande, celle-ci et le Cambodge, l'empire khmer et les royautes chams, ces dernières et le Vietnam. Aussi pourrait-on reprendre la formule de Mirabeau, à propos de la France d'Ancien Régime, et parler d'une agrégation inconstituée de peuples désunis. Sans poursuivre davantage ce rappel historique, on s'interrogera sur ce qui peut réunir le Brunei, sultanat situé sur la côte septentrionale de Bornéo, à laquelle les Portugais donnèrent son nom, peuplé de 394 000 habitants sur 5 765 km², et son voisin, l'Indonésie, 1,9 million de km² et 245 millions d'habitants vivant sur un archipel qui, rapporté à l'Europe, s'étendrait de l'Irlande au Caucase. Plusieurs choses en vérité, à commencer par le fait que la *bahasa indonesia*, la langue vernaculaire et nationale de cette dernière est un développement du malais dont une variante est parlée dans le sultanat et que l'islam est largement majoritaire dans les deux États. À cette différence près que la charia a été proclamée en 2013 à Brunei, alors que l'Indonésie s'y est toujours refusée, en dépit des campagnes menées par les milieux intégristes. Le sultan Hassanal Bolkiah entretient d'étroites relations personnelles avec les dirigeants de la République de Singapour, cité-État de 647 km² seulement, mais peuplée de 5,3 millions d'habitants, dont il partage la conception quelque peu patriarcale de la politique².

² On a oublié que le *People's Action Party*, le Parti-État de Singapour, était à l'origine social-démocrate et membre de l'Internationale socialiste. Partisan d'un « socialisme rugueux », il prenait modèle sur Israël, une enclave dans le Machrek, auquel il assimilait la position de la cité-État, une escarville dans le monde malais. Seules deux formations d'Asie du Sud-Est sont aujourd'hui membres de l'Internationale socialiste, le *Citizens Action Party* ou *Akbayan* des Philippines, avec un statut d'observateur, et le *Democratic Action Party* de Malaisie, qui compte réellement. Il a obtenu 38 sièges au Parlement à l'issue des élections de 2013, ce qui le place au deuxième rang par le nombre de députés, et il joue un rôle éminent au sein de l'Alliance populaire (*Pakatan Rakyat*) opposée à la formation dirigeante. Dans un système politique structuré

Tous deux enregistrent des PIB *per capita*, à la parité de pouvoir d'achat, qui les placent au sommet du classement de la Banque mondiale, au 4^e rang pour Singapour, avec 57 936 dollars, et au 7^e pour Brunei, avec 49 935 dollars. Ces chiffres contrastent avec ceux du Myanmar (1 300), du Cambodge (1 915) et du Laos (2 700), ce qui conduit à s'interroger sur la cohérence économique de l'ASEAN. On y distingue en général trois groupes : le premier se limite à Singapour, « dragon asiatique » ou « nouveau pays industriel » ayant particulièrement bien réussi, à l'instar de Hong Kong, les « pays à revenus intermédiaires » que sont la Thaïlande, la Malaisie, l'Indonésie et les Philippines, les « nouveaux membres » admis au cours de la décennie 1990, qui avaient à surmonter des guerres imposées (Vietnam, désormais passé dans la catégorie « intermédiaire », Cambodge et Laos), les cas du Myanmar et de Brunei étant particuliers, au sens où l'économie du premier a stagné au cours du dernier demi-siècle et où celle du second repose exclusivement sur la rente. Ces disparités structurelles et de revenus induisent des migrations intrazone, d'Indonésie et des Philippines en direction de Singapour et de la Malaisie, voire des trafics de personnes. Les conflits internes du Myanmar ont été également à l'origine de mouvements de populations, réfugiés et/ou migrants économiques.

Un enjeu

Derrière la désunion politique, il existait, nous venons de le dire, des faits de civilisation communs et si des conflits se sont produits, ils n'ont pas empêché les échanges de toutes sortes. La colonisation européenne, dont la région a connu les vagues et les formes successives à compter des Portugais, constitua une épreuve commune. Les rivalités entre puissances impériales furent vives, ce qui, à l'époque contemporaine, signifiait le Royaume-Uni, parti plus tôt, et la France. Le Siam, aujourd'hui Thaïlande, a été le seul à échapper à la conquête, car il se trouvait à la rencontre de la double expansion et que ces deux puissances ont préféré s'y partager des domaines d'influence plutôt que de se faire la guerre. Cette exception entretient un nationalisme volontiers irrédentiste, vis-à-vis du Laos et du Cambodge. À l'extrémité méridionale, le Royaume-Uni et le Siam s'étaient partagé les sultanats malais, ce dernier conservant

encore sur une base communautaire, il s'appuie essentiellement sur la population d'origine chinoise.

les provinces de Narathiwat, Pattani, Satun, Songkhla et Yala, majoritairement de langue malaise et de religion musulmane. Un conflit de faible intensité oppose une partie des natifs et les autorités centrales et s'est sensiblement durci au cours de la dernière décennie. Inégalités économiques et sociales, facteurs religieux – le bouddhisme est partie intégrante du nationalisme grand thaï –, influences des groupes islamistes, aspirations autonomistes, les données sont complexes et s'entrelacent aux tensions qui travaillent aujourd'hui le pays dans son ensemble.

La conquête ne fut ni aisée ni belle, si la colonisation fut rentable, et l'on pourrait évoquer les résistances auxquelles les Pays-Bas en Indonésie ou par exemple les États-Unis aux Philippines ont dû faire face. Dès l'entre-deux guerres, le relais avait été pris par les mouvements nationaux qui associaient, sous des configurations variables, des tendances plurielles, traditionalistes, réformatrices, religieuses, sociales, révolutionnaires, en écho et en relation parfois avec les luttes qui se déroulaient en Inde et avec les affrontements dont la Chine était tout à la fois l'enjeu et le moteur. Un parti communiste est fondé en Indonésie dès 1920, au Vietnam en 1928-1929, aux Philippines en 1930, cependant que des syndicats ouvriers s'organisent à Singapour, à Manille, en Indonésie et au Vietnam. Lorsque les victoires japonaises ont momentanément balayé les empires occidentaux d'Asie du Sud-Est pour imposer une férule brutale et une exploitation intense, de fortes résistances armées appaurent aux Philippines et en Malaisie, au sein desquelles les communistes jouèrent un rôle déterminant. Une « Ligue pour l'indépendance du Vietnam » (*Viet Nam Doc Lap Dong Minh Hoi*) fut créée en 1941 par le Parti communiste indochinois et, en Birmanie, les nationalistes qui avaient soutenu l'avancée japonaise se retournèrent contre le nouvel occupant, sous la direction du *bogyoke* (général) Aung San et sous l'impulsion de la Ligue antifasciste pour la liberté du peuple créée en 1944 par les communistes³.

Si les puissances européennes ne purent rétablir durablement leur emprise sur leurs colonies, ce ne fut pas faute d'avoir essayé. La période sera marquée par la longue guerre française d'Indochine (1946-1954), par la guerre d'indépendance de l'Indonésie contre les Pays-Bas (1945-1949), par l'« État d'urgence » en Malaisie ou « guerre de libération nationale anti-

³ Jean Chesneaux : « *L'Asie orientale aux XIX^e et XX^e siècles* », PUF, collection « Nouvelle Clio », 1966, 371 p. Ouvrage qui n'a pas été remplacé.

britannique » menée par le Parti communiste de Malaisie (1948-1960) et par la révolte *Hukbalahap* aux Philippines (1948-1954), ou par les conflits qui perdureront en Birmanie. C'est que, pour une partie au moins des forces qui avaient combattu l'occupation japonaise, cette lutte devait déboucher sur une authentique indépendance nationale et la transformation sociale, en particulier là où la question agraire se posait avec acuité. L'après-guerre verra ainsi s'opposer deux tendances, faisant de la région un des principaux théâtres de la « guerre froide », sous des formes particulièrement violentes. Les États-Unis, qui avaient tiré profit de l'affaiblissement des puissances européennes, cherchèrent à édifier un nouvel ordre régional. Ils poussèrent les Pays-Bas à se retirer politiquement d'Indonésie, parce qu'ils estimaient que le mouvement national y était domesticable, mais ne ratifièrent pas les Accords de Genève sur l'Indochine et en rendirent impossible l'application complète. Les Britanniques purent tenir plus longtemps en Malaisie, dont les ressources étaient vitales, et parvinrent à y juguler le mouvement révolutionnaire, organisant une accession contrôlée à l'indépendance, qui ne sera proclamée qu'en 1957, cependant que Singapour accédera à l'autonomie interne deux ans plus tard.

L'année 1954 marque un tournant, puisque la guerre d'Indochine prend fin et qu'est signé le Pacte de Manille, qui fonde l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est ou OTASE. Le sigle est la transcription conforme de celui de l'OTAN et la structure devait être similaire. Très rares furent cependant les pays de la région à y adhérer. La Malaisie et Singapour étaient encore des dépendances, la Birmanie et l'Indonésie, devenues indépendantes, refusèrent d'y prendre part et les pays de la ci-devant Indochine française ne pouvaient le faire en vertu des Accords de Genève. Ne restaient que les Philippines, liées aux États-Unis par le traité du 30 août 1951, qui scellaient leur affiliation, et la Thaïlande dont le régime militaire suivait la pente naturelle de l'élite autochtone, laquelle revenait à suivre la puissance dominante de l'heure, le Royaume-Uni, puis le Japon et enfin les États-Unis. L'OTASE incluait par contre les principales métropoles coloniales, à savoir les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et leurs appendices, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Elle apportait un double avantage géostratégique au dispositif américain : il le prolongeait jusqu'au sud de la Chine et l'implantait au cœur continental de l'Asie du Sud-Est, puisque c'est à Bangkok que se trouvait son commandement. Même si sa portée politique et son efficacité militaire furent réduites, son existence sera instrumentalisée pour tenter de justifier l'escalade américaine en Indochine, en

commençant par les ingérences permanentes dans les affaires intérieures du Laos.

L'autre option fut énoncée lors de la conférence de Bandung, du 18 au 24 avril 1955, et le fait que cette réunion s'est tenue en Asie du Sud-Est reflète l'avance que celle-ci avait prise, par rapport aux autres zones colonisées, dans la conquête de son indépendance. La démarche était, si l'on peut dire, œcuménique au sens où la conférence avait été convoquée par les autorités de l'Inde, de la Birmanie, de l'Indonésie, mais également de Ceylan, sensiblement plus conservatrices à l'époque, et du Pakistan, membre de l'OTASE et du Pacte de Bagdad, qu'elle regroupait tous les États indépendants d'Asie, de l'Afghanistan au Japon, en incluant la Thaïlande, les Philippines, les deux gouvernements vietnamiens et la République populaire de Chine. Aussi des compromis durent-ils être consentis, mais la déclaration adoptée marquait l'affirmation politique du mouvement de libération nationale et de ce qui était appelé tiers-monde depuis trois ans déjà. Sans apparaître tels quels, les concepts de neutralisme positif et de coexistence pacifique émergent des dix principes retenus. Ceux de la coexistence pacifique avaient été énoncés dans le préambule du Traité sino-indien sur le Tibet, signé à Pékin le 29 avril 1954 : respect mutuel de l'intégrité territoriale et de la souveraineté, non-agression mutuelle, non-immixtion mutuelle dans les affaires intérieures, égalité et avantage mutuels, coexistence pacifique, qui en est le couronnement ou, plus exactement, qui ne fait sens qu'en s'appuyant sur les autres principes.

Une gestation complexe

La première association régionale, si l'on peut dire autochtone, fut l'Association de l'Asie du Sud-Est dont étaient membres la Malaisie, liée au Royaume-Uni par une alliance militaire conclue en 1957, la Thaïlande et les Philippines, toutes deux membres de l'OTASE et engagées dans des traités bilatéraux avec les États-Unis. L'ASA était le complément politique de ces traités et leur donnait une sorte de couleur locale. Un pas en avant plus conséquent est effectué le 8 août 1967 avec la création de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est lors de la rencontre à Bangkok des ministres des Affaires étrangères de ces trois pays, auxquels s'étaient joints ceux de Singapour et de Indonésie. On voit en général dans cette décision la volonté d'opposer un front uni au communisme, dont le Vietnam était l'incarnation régionale en même temps que la pointe avancée. Cela est exact, mais la raison première nous paraît être ailleurs, dans

la mesure où un deuxième front était apparu en prolongement direct de la conférence de Bandung.

Les autorités indonésiennes étaient confrontées à un monceau de difficultés et de contradictions. Des révoltes éclatèrent entre 1956 et 1958 à Sumatra, aux Moluques et aux Célèbes contre la prépondérance traditionnelle de Java, révoltes soutenues par des mouvements islamiques et des courants conservateurs que l'orientation des autorités centrales inquiétait, et appuyées militairement par la CIA, ses officines régionales, les services britanniques et leurs affidés australiens. Les équilibres internes se déplaçaient, avec l'essor impressionnant du Parti communiste, mais aussi l'affirmation du rôle institutionnel de l'armée, traversée par ailleurs de tensions internes. Une polarisation se produisait entre les courants que le président Sukarno s'efforçait concomitamment d'associer au sein du NASAKOM, acronyme pour nationalistes, associations musulmanes et communistes. La radicalisation interne et l'anti-impérialisme se nourrissaient mutuellement : face au refus des États-Unis de lui vendre des armes pour faire face aux révoltes, l'Indonésie se tourna vers l'Union soviétique et, durant le premier lustre des années 1960, adopta certains des thèmes développés alors par la Chine, en opposant par exemple, et d'après leurs acronymes anglais, les « nouvelles forces émergentes » (NEFO), soit le tiers-monde, aux « vieilles forces déclinantes » (NEFO), discours qui conduisit à l'organisation, par Jakarta, des « Jeux des forces émergentes » (GANFO), du 10 au 22 novembre 1963.

Parallèlement à cette évolution interne à l'Indonésie, le Royaume-Uni, qui maintenait encore un substantiel dispositif militaire en Asie du Sud-Est, était assailli de problèmes financiers. Aussi fut-il conduit à annoncer le retrait de ses troupes basées « à l'est d'Aden », ce qui posait la question du statut de Singapour, doté alors d'un régime d'autonomie interne, et des possessions du nord de Bornéo, le protectorat sur Brunei, les colonies de la Couronne qu'étaient le Sabah et le Sarawak. Il paraissait impossible, face aux mutations que la région avait connues et à la forte pression qui s'exerçait dans l'île, de retarder l'accession à l'indépendance de la « cité du lion », à condition toutefois de résoudre la quadrature du cercle. Plaque tournante des échanges en Asie du Sud-Est, mais sans ressources propres à cette époque, Singapour ne semblait pas pouvoir survivre seule. La rationalité économique et les liens historiques dictaient un rattachement à la Malaisie devenue indépendante, mais cela aurait donné l'avantage numérique à la population d'origine chinoise. Il fut donc décidé d'adjoindre à la future Malaysia les territoires du

nord de Bornéo dont les diverses communautés réduiraient le poids des Chinois et renforceraient celui des *bumiputra*, les « fils du sol », c'est-à-dire les natifs. Encore convenait-il que ces derniers fussent convaincus de s'y retrouver, le fait que le malais leur servait de *lingua franca* n'étant pas suffisant en soi. Des consultations furent effectuées à la hâte. Or, les trois dépendances avaient été gagnées par l'ébullition politique et les organisations qui étaient apparues officiellement, ou qui agissaient dans la clandestinité, s'opposaient au projet. Pour le Parti du peuple de Brunei ou *Partai Rakyat Brunei*, les trois territoires du *Kalimantan Utara* (Bornéo du Nord) devaient au préalable s'unir sous l'autorité du sultan Omar Ali Saifuddin III, qui deviendrait un monarque constitutionnel, et c'est ainsi regroupés qu'ils pourraient préserver leur autonomie au sein de la Malaysia. En septembre 1962, des élections générales furent organisées dans le sultanat pour désigner la moitié des membres de l'Assemblée nationale, dont l'autre serait nommée par le souverain. Le PRB remporta tous les sièges mais, ne parvenant pas à faire fléchir les Britanniques et les autorités malaises, une révolte armée fut lancée le 8 décembre 1962 par A.M. Azahari, le dirigeant le plus en vue de ce parti. Les insurgés ne purent résister longtemps aux troupes britanniques. Le soulèvement inspirera cependant les associations politiques du Sarawak, qui se lancèrent dans une guérilla sous l'impulsion du parti communiste autochtone. Le gouvernement indonésien, et Sukarno tout particulièrement, s'était opposé au projet de Malaysia, perçu comme une manœuvre néocolonialiste de la part du Royaume-Uni, avec lequel il avait maille à partir dans son entreprise de récupération des richesses nationales, notamment au sujet de la Royal Dutch Shell. Un appui fut accordé à la guérilla du Sarawak, depuis la partie indonésienne de Bornéo, cependant qu'une confrontation (*Konfrontasi*) était ouverte officiellement avec la Malaysia. Elle prit la forme d'incursions de commandos, tant dans la péninsule qu'au Sarawak, auxquelles les troupes britanniques n'eurent guère de difficultés à répondre. De son côté, le gouvernement philippin manifestait son mécontentement, invoquant les droits historiques du sultanat de Sulu sur le territoire du Sabah. Des négociations eurent lieu et la proposition de Manille de former une sorte de confédération des trois pays, sous l'acronyme *Maphilindo*, fut un temps discutée. L'élection de la Malaysia comme membre non permanent du Conseil de sécurité conduisit cependant Jakarta à se retirer de l'ONU au début de 1965 et à préparer la tenue d'une Conférence des nouvelles forces émergentes (CONEFO), qui se substituerait à l'organisation internationale. Des timbres

furent imprimés à cet effet, mais l'événement n'eut pas lieu. L'affaire avait été réglée de la manière que l'on sait, avec le coup de force du général Suharto, l'éviction progressive de Sukarno et l'écrasement dans le sang du Parti communiste indonésien.

L'ASEAN fut créée avant tout pour permettre l'intégration de l'Indonésie dans le concert des nations sages d'Asie du Sud-Est. S'y ajouta une autre raison, l'échec cinglant de la Malaysia première mouture. L'indépendance de Singapour avait été proclamée le 31 août 1963 et immédiatement suivie de l'entrée dans la fédération, mais des désaccords à propos de la fiscalité surgirent presque sur-le-champ, les tensions ethniques s'aiguïsèrent, les formations politiques de l'île et de la péninsule se firent une concurrence féroce et, plus fondamentalement encore, le projet avait vu le jour sans qu'un accord sur sa nature même eût été dégagé. Le 7 août 1965, le Premier ministre malais demanda au Parlement de voter l'exclusion de Singapour. L'île fit sécession deux jours plus tard et se proclama État indépendant. Sa participation à la création de l'ASEAN avait également pour objectif de subsumer les divergences en inscrivant les relations bilatérales dans un cadre régional, ce qui devait également aider à lustrer le différend qui persistait entre les Philippines et la fédération à propos du Sabah⁴.

Il est vrai que les dirigeants de l'ASEAN partageaient un même anticommunisme, qui était d'abord à usage interne, mais qui pouvait aisément être instrumentalisé contre le Vietnam. C'est bien ainsi que les États-Unis concevaient les choses, sans cependant insister pour que l'association devienne leur instrument direct. Il était par exemple prématuré d'exiger que l'Indonésie se mobilise contre un pays dont elle avait partagé certaines des tribulations et alors que les tendances sukarnoïstes n'avaient pas été éradiquées au sein de l'armée. Avoir remporté une victoire totale sur le deuxième front était suffisant et le rôle de l'ASEAN pouvait se limiter à laisser fonctionner l'autre bras, armé celui-ci, de la grande stratégie régionale, à savoir l'OTASE et, plus précisément, la Thaïlande. Le royaume participa directement

⁴ Le sultan de Brunei avait en définitive renoncé à faire entrer son territoire dans la fédération, satisfaisant ainsi la Shell, qui n'aurait à traiter qu'avec lui. L'indépendance du territoire, sous le nom officiel de *Negara Brunei Darussalam*, soit Nation de Brunei demeure de la paix, n'intervint que le 1^{er} janvier 1984. Le 7, il devenait le sixième membre de l'ASEAN. L'idée saugrenue d'organiser des élections semble y avoir été définitivement abandonnée.

à la « guerre secrète » au Laos et ouvrit en grand son territoire aux forces américaines, qui se trouvaient ainsi plus proches de leurs objectifs que ne pouvaient l'être les Philippines, le Japon ou les Ryūkyū. C'est des bases d'Ubom, Udorn, Korat, Takhli, U-Tapao et Nahkom Phanom que s'envolèrent la plupart des B-52, F-105, F-111, 80 % des frappes sur le Vietnam et le Laos étant effectuées depuis le royaume. Point n'était nécessaire de faire appel aux moyens militaires de Singapour, qui était en train de les constituer, ni à ceux, limités, de la Malaisie et encore moins à ceux de l'Indonésie, qui étaient tournés essentiellement vers l'ennemi intérieur. Quand Lyndon Johnson fit appel aux forces des États clients pour donner à son entreprise une dimension asiatique, ne répondirent à l'appel que l'Australie, la Corée du Sud et, plus modestement, la Nouvelle-Zélande et les Philippines, l'essentiel de la contribution thaïlandaise étant consacré au Laos.

La question cruciale des stratégies de développement qu'ont pu suivre les pays d'Asie du Sud-Est étant traitée par ailleurs, on se contera de souligner la cohérence de la grande stratégie des États-Unis et, de façon plus générale, des puissances occidentales. Elle ne pouvait se borner à sa dimension géopolitique, devait impérativement intégrer la région à l'ensemble des relations économiques de la sphère capitaliste et l'engager sur la voie du développement, telle qu'elle avait été tracée par Walter Whitman Rostow. Il n'est pas inintéressant de noter que la Banque asiatique de développement a été fondée en 1966, soit un an avant l'établissement de l'ASEAN, et qu'en 1968, soit un an plus tard, le directeur général de l'USAID utilisa le vocable de « révolution verte » pour qualifier l'augmentation substantielle des rendements que permettait la mise au point de nouvelles variétés de céréales. Chacune des économies de la région fut affectée et, à bien des égards, le cas de l'Indonésie est exemplaire : il y eut coordination entre puissances occidentales au sein d'un IGGI, pour *Inter-Governmental Group on Indonesia*, les fonds de la Banque mondiale affluèrent, le pays fut l'un des principaux destinataires des diverses aides publiques au développement, en particulier japonaise, la fondation Ford, par ailleurs fort active sur le front de la « révolution verte », vit aboutir son investissement à long terme dans la formation d'une équipe, la « *mafia de Berkeley* » – Widjojo Nitisastro, Emil Salim, Mohammad Sadli – qui devait piloter pendant trois décennies l'économie de l'archipel.

Cela parut devoir être remis en cause par la défaite américaine de 1975 au Vietnam, au Laos et au Cambodge, dans des conditions de surcroît pitoyables. L'OTASE fut dissoute en 1977, la Thaïlande semblait gagnée par la contagion, au sens où

les maquis organisés dans le Nord-Est par le parti communiste y disposaient désormais d'un réel soutien paysan et qu'ils avaient été renforcés par des groupes de jeunes éduqués, suite aux massacres perpétrés par l'armée, le 6 octobre 1976, à l'université Thammasat. Aux Philippines également, la guérilla animée par un parti communiste refondé progressait et parvenait à s'articuler aux forces progressistes actives dans la mégapole de Manille. Cette phase fut de courte durée, et c'est à partir de cet instant-là que l'ASEAN commença à jouer un rôle international. Les causes du retournement de situation ne seront qu'énoncées : difficultés considérables à reconstruire le Vietnam et le Laos après tant d'années de guerre, départs massifs pour des raisons politiques et/ou économiques, spirale destructrice enclenchée au Cambodge par le groupe formé autour de Pol Pot, incursions meurtrières lancées par ce dernier sur le territoire vietnamien, réplique militaire entraînant sa chute, proclamation de la République populaire du Kampuchéa le 11 janvier 1979. L'aura révolutionnaire en sera ternie. Plus encore, ces déchirements seront tout à la fois déformés et amplifiés par la nouvelle configuration de la guerre froide, qui avait vu une alliance informelle s'établir entre les États-Unis et la Chine face à l'Union soviétique et ses supposés affidés. Leçon donnée au Vietnam, à la frontière septentrionale du pays, qui se retournera contre l'armée chinoise, tension continue entre les « deux frères » jusqu'en 1988, avec une phase aiguë en 1984-1985, embargo du Vietnam pour le punir de son intervention au Cambodge, formation d'une coalition associant les Khmers rouges aux éléments proches du prince Sihanouk et à ceux directement financés par les États-Unis, ce qui prolongera les affrontements à la frontière du Cambodge et de la Thaïlande pendant une décennie.

L'ASEAN avait commencé à se structurer plus fortement, avec une première réunion des chefs d'État et de gouvernement tenue à Bali en 1976, au cours de laquelle un Traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est et une Déclaration de concorde avaient été adoptés, afin de régir les relations entre États membres. Ces textes étaient ouverts à toutes les parties acceptant de souscrire aux principes qu'ils énonçaient, à savoir l'indépendance, l'égalité, la non-ingérence, le règlement des différends par la négociation, le renoncement au recours à la force, la coopération. Le Vietnam, le Laos et le Cambodge le firent dès 1977, mais l'ouverture de ce que d'aucuns appellent la « troisième guerre d'Indochine » remit en cause cette réconciliation. L'ASEAN condamnera le Vietnam, refusera de reconnaître la République populaire du Kampuchéa et apportera son soutien à la coalition

officiellement conduite par le prince Sihanouk, donnant ainsi un label asiatique à la stratégie poursuivie par le couple sino-américain. Des nuances existaient toutefois entre ses membres. La Malaisie et l'Indonésie prônaient la modération, moins pour des raisons de morale politique que parce qu'elles ne souhaitaient pas se laisser entraîner par une Chine dont elles craignaient également qu'elle ne se serve des *Huaqiao* pour interférer dans leurs affaires intérieures. Singapour, dont les succès économiques et la gestion exempte de corruption faisaient déjà un modèle de gouvernance, joua par contre un rôle actif pour que le siège du Cambodge à l'ONU continuât à être détenu par les Khmers rouges et pour relayer la fourniture d'armes à une coalition dont ces derniers constituaient l'essentiel des forces combattantes. L'acteur le plus engagé fut une fois encore la Thaïlande, qui fit jouer ses relations particulières avec les États-Unis et ses accointances avec la Chine. Elle y trouvait un avantage direct, dans la mesure où la guérilla autochtone se trouva désemparée et finit rapidement par s'arrêter. L'armée put consolider l'État profond des élites bureaucratiques, des conglomérats et de la cour, dont elle constituait l'épine dorsale. Des fonds considérables circulèrent qui ne furent pas perdus pour tout le monde.

Une crise salutaire

La solution à la « question cambodgienne » a été décidée par les puissances, dans le contexte créé par la perestroïka et la normalisation des relations sino-soviétiques, mais l'ASEAN, sous l'impulsion notamment de la diplomatie indonésienne, avait entretenu avec le Vietnam un dialogue utile. Les décennies 1980 et 1990 sont également caractérisées par la forte croissance que la plupart des économies de l'ASEAN ont connue – la Thaïlande enregistra un taux annuel de 9,5 % en moyenne entre 1987 et 1996 –, selon des modalités variables et en relation avec l'afflux d'investissements étrangers. Il faudrait également prendre en compte l'émergence de conglomérats autochtones, par exemple les groupes thaïlandais Charoen Pokphand, Siam Cement ou Pinthong, et les fonds souverains de Singapour (Temasek Holdings et GIC Private Ltd.). Assurés, de façon souvent excessive, d'accéder rapidement au statut de pays développés, les gouvernements de l'ASEAN ne voyaient plus guère d'intérêt à maintenir la tension avec les trois pays de la ci-devant Indochine française, qu'ils commençaient à considérer comme un espace possible d'expansion économique. Conduits à enregistrer l'effondrement du système socialiste auquel ils étaient économiquement associés

et désireux, eux aussi, d'en finir avec l'antagonisme qui les opposait aux pays de la région, le Vietnam et, à sa suite, le Laos et le Cambodge, furent de leur part conduits à s'inspirer des succès apparents de leurs voisins. La somme de ces facteurs, officiellement enregistrés par le sommet de Singapour de 1992, aboutit à l'entrée du Vietnam dans l'ASEAN en 1995, du Laos et du Myanmar en 1997, du Cambodge enfin en 1999.

Le vertige du succès devait se dissiper avec la crise de 1997-1998, que l'on réduit le plus souvent à sa dimension asiatique. Nous ne tenterons pas d'en faire l'analyse, pour n'évoquer que les conséquences directes et à plus long terme qu'elle a pu avoir. À court terme, elle eut un double effet positif, au sens où elle contribua à l'abdication de Suharto le 21 mai 1998, à la suite de puissantes manifestations qu'animèrent les étudiants. Son successeur et homme-lige, le vice-président B.J. Habibie, eut la malencontreuse idée d'organiser un référendum au Timor-Leste, afin de prouver, face aux inquiétudes tardives des puissances occidentales, que la province avait été intégrée à l'ensemble national. Le 30 août 1999, la population se prononça, à une écrasante majorité, en faveur de l'indépendance. Ces deux événements furent suivis d'une période de tensions extrêmes, sociales et communautaires en Indonésie, nouveaux massacres perpétrés par l'armée dans la dépendance, mais il fut impossible de revenir, sous une forme ou une autre, sur ces acquis. En application du « consensus de Washington », les économies affectées par la crise furent par ailleurs soumises à des plans drastiques d'ajustement structurel. La Malaisie aussi avait suivi dans un premier temps les directives, et ce qui était une crise financière et monétaire devint une crise économique totale. Les investissements privés chutèrent de 55 %, la consommation des ménages de 10 %, les cours de la bourse de 70 %, l'économie réelle de 14 % et le ringgit est passé de 2,4 à 4,9 pour un dollar, avant que le gouvernement n'établisse un contrôle sur les mouvements de capitaux et ne relance les investissements publics.

Quant au plus long terme, on se bornera à deux observations. On ne peut, à nos yeux, comprendre l'émergence de Thaksin Shinawatra en Thaïlande sans tenir compte de la crise de 1997-1998, dans la mesure où, durant les cinq années durant lesquelles il fut Premier ministre (9 février 2001-19 septembre 2006), il a poursuivi une politique de soutien de la demande intérieure, en instituant un salaire minimum et un embryon de protection sociale, qui contribuait également à corriger les fortes disparités territoriales. On ne saurait croire qu'un lieutenant-colonel de la police devenu la première fortune du pays, après la Couronne,

ait pu se transformer en réformateur social et il serait excessif de voir en lui le parangon de la démocratie, puisque la lutte menée contre la drogue et, à l'extrémité méridionale du pays, contre les mouvements sécessionnistes avait été conduite avec une main de fer, point toujours efficace. Une autre alliance sociale s'esquisse néanmoins, en même temps qu'un autre mode de gouvernance que celui de l'État profond, cristallisé autour du monarque et volontiers chauvin. La crise avait été définie par le FMI, comme une crise régionale qui ne remettait pas en cause le système financier international. On ne pouvait cependant ignorer que les capitaux à court terme en étaient venus à représenter 10 % du PIB des cinq pays les plus directement touchés (Corée du Sud, Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande) et que leur retrait massif provoquera une crise cambiaire, puis financière, puis économique. À suivre Michel Aglietta, il s'agissait bien d'une crise systémique localisée, qui tenait à l'inadéquation survenue entre le mode et les procédures de régulation, d'une part, et la libéralisation financière à laquelle ces mêmes pays avaient procédé sur les conseils du FMI, d'autre part. Bien que l'on puisse considérer cette analyse comme incomplète, nous suivrons les auteurs citées en référence pour nous attacher aux réponses régionales qui ont pu être données⁵. Lors de la rencontre annuelle de la Banque asiatique de développement qui se tint à Chiang Mai en mai 2000, treize pays d'Asie orientale décidèrent, premièrement, de renforcer les échanges d'information et de surveillance en matière économique et financière, deuxièmement, d'étendre un accord de swaps à toutes les banques centrales de l'ASEAN et d'instaurer une série d'accords bilatéraux de swaps entre elles et trois pays de l'Asie du Nord-Est, à savoir la Corée du Sud, le Japon et la Chine. Les montants alloués à ces accords passeront de 36,5 milliards de dollars en 2003 à 90 milliards en octobre 2009. À cette « Initiative de Chiang Mai » viendra s'ajouter, en août 2003, une « Initiative de développement des marchés obligataires », dont l'objectif déclaré était d'orienter l'épargne asiatique vers les économies asiatiques. L'Asie orientale ne sera pas plongée

⁵ Catherine Figuière et Laëtitia Guilhot : « *L'Asie d'une crise à l'autre : l'impact sur l'intégration régionale* », XXVI^{es} journées du développement de l'Association tiers-mondes juin 2010, qui résume et actualise la thèse de doctorat de Laëtitia Guilhot : « *L'intégration économique régionale de l'ASEAN+3, La crise de 1997 à l'origine d'un régime régional* » (Université Pierre Mendès-France, Grenoble, 28 novembre 2008), accessible sur la Toile.

immédiatement dans la crise ouverte en 2007, mais la récession qu'elle provoqua dans les économies développées ne pouvait pas ne pas affecter ses exportations et les balances extérieures des pays de la zone, révélant ainsi leur insuffisante autonomie. Aussi lors d'un autre sommet réuni le 3 mai 2009, un nouveau seuil sera-t-il franchi en instaurant une multilatéralisation des accords de swaps, qui entrera en vigueur le 24 mars 2010, et en portant à 120 milliards de dollars le montant alloué.

Un angle en construction

Sans que l'on puisse en faire une nouvelle *doxa*, la tendance existe à vouloir réduire les relations internationales du monde actuel au schéma dit réaliste du jeu des puissances, réduites en l'occurrence à deux ou trois acteurs, les États-Unis, puissance établie, la Chine, puissance montante, en y adjoignant par commisération l'Union européenne et, en fonction de l'actualité, la Russie, puissance meurtrie. C'est particulièrement le cas lorsque l'on s'attache à l'Asie, à quelques différences près : le Japon se substitue à la Russie, l'UE disparaît du paysage au profit de l'Inde, dès lors qu'on élargit le champ de vision de la partie orientale à l'ensemble du continent. Nous posons la thèse suivante : ayant surmonté les clivages de la « guerre froide » et consciente qu'elle ne peut peser si ses membres agissent en ordre dispersé, l'Asie du Sud-Est, sous la forme institutionnelle de l'ASEAN, a l'ambition de redevenir l'angle du continent qu'elle a été dans l'histoire. La question est de savoir si elle dispose des ressources et des instruments nécessaires pour y parvenir, alors qu'elle devient un espace où s'exercent en effet les rivalités entre puissances. Celles-ci étant traitées par ailleurs, nous adopterons ici une autre parallaxe.

L'ASEAN a entrepris de constituer, à partir d'elle et autour d'elle, une série d'instances qui forment autant de cercles concentriques. Le plus proche est l'ASEAN+3, qui associe la Chine, la Corée du Sud et le Japon, puis vient le sommet d'Asie orientale auxquels s'ajoutent l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Inde, les États-Unis et la Russie, tous signataires du Traité d'amitié et de coopération, soit au total 18 États. Plus large encore est le Forum régional, puisqu'on y trouve également la République populaire démocratique de Corée, la Mongolie, le Pakistan, le Sri Lanka, Timor-Leste et la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Une étude plus détaillée ferait apparaître les initiatives de certains États membres, les pressions extérieures auxquelles ils furent soumis et les compromis qui en résultèrent. Ainsi, la première

réunion du sommet de l'Asie orientale se tint en 2005, mais sa composition fut l'objet de longues négociations, au sens où la Chine ne souhaitait pas la présence de l'Inde, que soutenaient le Japon et Singapour. Lorsque l'administration Obama amorça son « pivotement » vers l'Asie en signant le Traité d'amitié et de coopération, les États-Unis se trouvèrent en mesure de participer à cette instance, mais, afin de préserver les équilibres internes, l'ASEAN réunie à Hanoi en 2010 décida que la Russie serait également admise. Cela ne s'arrête pas là, dans la mesure où l'ASEAN participe à une série de « dialogues », avec l'Union européenne sous la forme de l'ASEM (Asia-Europe Meeting) qui a été créé en 1996, avec les États-Unis, le Japon, la Chine, la Russie. En 2005, l'ASEAN décida de tenir des réunions régulières de ses ministres de la Défense (DMM) et, en 2010, une autre instance fut créée, sous le vocable DMM-Plus, en ajoutant les ministres de la Défense des États étrangers représentés lors des sommets annuels.

On peut ironiser à propos de ces instances proliférantes, de la surabondance des sigles qui les accompagnent et de la multiplicité des réunions « formelles », « informelles » et autres « retraites » qu'elles génèrent. L'ensemble fait cependant sens, tout d'abord parce que l'Asie ne dispose pas d'une structure de concertation à l'échelle du continent, pour les raisons historiques qui ont été évoquées plus haut, parce que l'on ne saurait comment délimiter un espace aussi étendu et aussi divers, parce que les États-Unis sont parvenus à empêcher qu'une telle structure voit le jour, parce que, s'il advenait qu'elle se constitue, elle risquerait d'être le lieu d'affrontements permanents ou de discours parallèles. Le fait que l'Asie du sud-est, théâtre de longues guerres meurtrières, est à l'initiative et qu'elle a su conserver jusqu'à présent l'initiative diplomatique permet tout à la fois de consolider la paix entre ses États membres, de neutraliser les ambitions des puissances étrangères et de promouvoir un certain nombre de principes. L'Asie du Sud-Est a été ainsi déclarée zone dénucléarisée en 1995 et l'ASEAN a obtenu des cinq États officiellement dotés de l'arme nucléaire qu'ils respectent cette décision. Les cercles concentriques qu'elle a formés autour d'elle lui permettent de mener une diplomatie préventive, sur la base de la souveraineté, de l'égalité, de la non-ingérence dans les affaires intérieures, du non recours à la force, selon un « *ASEAN way* » peu enclin à brandir les nobles idéaux des droits de l'homme et préférant souvent la pratique du marchandage. On insistera cependant sur le fait que l'ASEAN ne s'inspire pas du modèle de l'Union européenne, refuse de se constituer en organe supranational

centralisé, milite pour un système de relations égalitaire et y parvient au sens où, aussi disparate puisse-t-elle apparaître, elle n'est dominée ou ne tend à être dominée par aucun de ses membres, Indonésie comprise qui, par l'extension de son territoire et le nombre de ses habitants, pourrait pourtant y prétendre, ni à suivre quelque couple que ce soit, même si le Vietnam, aujourd'hui l'un des membres les plus déterminés de l'association, et l'Indonésie étaient, sous d'autres horizons, en mesure d'en jouer le rôle. Pour preuve qu'elle peut être efficace, et alors que la piraterie maritime est aujourd'hui présentée comme un fléau mondial, celle-ci a pu être contrôlée en Asie du Sud-Est, où pourtant elle disposait d'une fort longue tradition, non par l'intervention des grandes puissances, mais grâce à la coopération des pays riverains les plus directement concernés, à savoir la Malaisie, l'Indonésie et Singapour.

On ne saurait pour autant voiler les contradictions internes. Les différends territoriaux n'ont pas été complètement surmontés. Tous les États, sauf peut-être Singapour, présentent des faiblesses internes, crise endémique en Thaïlande, communalisme systémique en Malaisie, absolutisme monarchique à Brunei, rôle des armées, tensions entre communautés ethnolinguistiques un peu partout, au Myanmar en premier lieu, mais également en Malaisie et en Indonésie où elles peuvent être aiguës par les migrations internes (*transmigrasi* depuis l'île surpeuplée de Java en direction des îles et archipels périphériques) et la formation de fronts pionniers, urbanisation galopante et constitution de mégapoles difficilement gérables (Bangkok, Manille, Jakarta), surexploitation des ressources naturelles et notamment des forêts, mutations sociales extrêmement rapides, consumérisme et arrogance des « classes moyennes », mise en concurrence des travailleurs, exploitation des immigrés, à Singapour notamment, inégalités éducatives entre pays et à l'intérieur des pays, la liste n'étant en rien épuisée.

Ces orientations, ces entreprises et ces efforts, parfois confus, ont des effets contradictoires. Ils incitent les puissances à courtiser les pays de l'ASEAN, pris dans leur ensemble ou séparément, à vouloir y étendre leur influence, à tenter d'en faire des clients, quand cet espace n'est pas tout simplement un enjeu des stratégies respectives, ce qui est clairement le cas de la mer dite de Chine méridionale. Dans le même temps, l'« angle de l'Asie » se reconstitue, ce qui implique qu'il préserve son autonomie relative et exige donc qu'il renforce son unité interne. Du rapport de ces tendances contradictoires dépendra l'avenir de la région.