

# La présidence Obama à l'heure du « pivot » américain vers le Pacifique

**JEAN-LOUP SAMAAAN**

*Maître de conférences au Collège de défense de l'Organisation du traité de l'Atlantique-Nord (Otan)*

Si le président américain Barack Obama avait entamé son premier mandat en se focalisant sur les retraits d'Irak et d'Afghanistan, les deux années précédant sa réélection ont été très nettement marquées par l'annonce de la mise en œuvre du fameux « pivot » des États-Unis vers l'Asie<sup>1</sup>. Cette inflexion est signalée dès l'automne 2010 par une série de discours, dont le plus notable est celui prononcé par la secrétaire d'État Hillary Clinton le 28 octobre à Honolulu. Dans ce véritable discours de la méthode, H. Clinton énonce dans le détail comment Washington entend se réinvestir en Asie-Pacifique et ce, en s'appuyant sur ce qu'elle appelle une « diplomatie pré-positionnée » (*forward-deployed diplomacy*). Cette intervention est suivie l'année suivante par un article tout aussi explicite, « America's Pacific Century » de la même H. Clinton, publié dans la revue *Foreign Policy* et qui consacre l'usage du concept de « pivot »<sup>2</sup>. Mais c'est véritablement la publication de la nouvelle *Defense Strategic Guidance* du département de la Défense en janvier 2012 qui officialise le tournant asiatique de la présidence Obama. Le document affirme haut et fort ce revirement géopolitique de Washington : « Si l'armée américaine continue à contribuer à la sécurité à l'échelle mondiale, nous l'orienterons en priorité et par nécessité vers la région Asie-Pacifique »<sup>3</sup>.

105

(1) J.-L. Samaan vient de publier *La Menace chinoise : une invention du Pentagone ?*, éditions Vendémiaire, 2012.

(2) "America's Engagement in the Asia-Pacific" (disponible à <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/150141.htm>) ; H. Clinton, "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, novembre 2011. Consulté le 28 janvier 2013.

(3) Département de la Défense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense*, Washington, janvier 2012, p. 2.



Comme souvent aux États-Unis, cette annonce a engendré une immense bulle spéculative au sein des médias et des *think tanks* ainsi qu'à l'étranger. En Europe et dans le golfe Persique, l'idée d'un revirement asiatique de Washington a accru l'appréhension vis-à-vis d'un éventuel futur désengagement américain de ces régions tandis qu'en Chine, elle a crispé l'équipe dirigeante qui y a vu la preuve tangible des ambitions hégémoniques des États-Unis dans le continent asiatique. Autrement dit, l'idée d'un pivot américain a rapidement dépassé les représentants de l'administration Obama qui, quelques semaines après la parution de la *Defense Strategic Guidance*, s'attelaient déjà à nuancer le propos, tentant de rassurer à la fois les alliés européens et les décideurs de Pékin.

Dès lors, on peut se demander si la stratégie de communication de l'équipe Obama ne cache en réalité que peu d'éléments nouveaux et si le débat sur le « pivot » américain vers l'Asie ne relève que d'une géopolitique cosmétique. Pour répondre, il importe à la fois de spécifier le contenu de cette politique asiatique de B. Obama et de la contextualiser, en distinguant les effets d'annonce des tendances de fond. Pour ce faire, nous commencerons ici par présenter les motivations politiques de ce « pivot » asiatique en développant les facteurs tant électoraux que diplomatiques. Seront ensuite abordées les deux grandes dimensions, diplomatique et militaire, du pivot. Enfin, la dernière section mettra à l'épreuve la cohérence et la pérennité de cette politique.

## ■ Les motivations politiques du « pivot » asiatique

Le « pivot » asiatique en tant que concept mobilisateur au sein de l'appareil d'État américain est le résultat du croisement de trois facteurs déterminants : le contexte diplomatique, le calendrier électoral et la nécessité bureaucratique.

Tout d'abord, le pivot asiatique répond au diagnostic américain, selon lequel « l'histoire du XXI<sup>e</sup> siècle sera en grande partie rédigée en Asie », pour reprendre les termes de H. Clinton<sup>4</sup>. Mais l'inflexion de la fin 2010 reflète aussi les frustrations éprouvées par l'équipe de B. Obama en ce qui concerne la relation sino-américaine au cours des deux premières années de la première présidence<sup>5</sup>. Après avoir promu l'idée d'un dialogue constructif avec Pékin, notamment *via* la création, au printemps 2009, d'un dialogue stratégique et économique sino-américain – qui, pour les plus optimistes, préfigurait une sorte de G2 sino-américain assurant la gouvernance mondiale<sup>6</sup> – la

(4) Formule employée dans son discours, "America's Engagement in the Asia-Pacific", Honolulu, 28 octobre 2010.

(5) Sur cette évolution, voir François Godement, *Que veut la Chine ? De Mao au capitalisme*, Paris, Odile Jacob, 2012, p. 209 s.

(6) Zbigniew Brzezinski, "The Group of Two that Could Change the World", *Financial Times*, 13 janvier 2009.

Maison-Blanche a déchanté dès la fin 2009. Non seulement, le gouvernement américain a été déçu par le peu d'empressement du président Hu Jintao à mettre en œuvre un dialogue constructif, mais l'activisme militaire chinois au cours de la même période semble avoir signifié que la position américaine était contre-productive. La « diplomatie de la canonnière » pratiquée par Pékin dans les mers de Chine, les déclarations politiques incluant dans le domaine des « intérêts fondamentaux » de la Chine des îles dont la souveraineté est contestée par les États voisins (Japon, Vietnam, Philippines) ont sonné l'alarme chez les alliés asiatiques de Washington<sup>7</sup>. Se succédant dans la capitale américaine, les délégations diplomatiques japonaises, vietnamiennes, thaïlandaises, philippines et même australiennes n'ont cessé d'appeler l'administration Obama à plus de fermeté. De plus, malgré l'espoir américain de voir la Chine comme un médiateur vis-à-vis du régime nord-coréen, le blocage chinois de toute résolution de l'ONU condamnant les tirs de missiles nord-coréens en 2010, le soutien solide apporté par Hu à Kim Jong-il puis à Kim Jong-un ont révélé que Pékin n'avait guère de velléité conciliatrice. En ce sens, le « pivot » répond à une double nécessité stratégique : réaffirmer la puissance américaine vis-à-vis de la Chine et réassurer les alliés régionaux du soutien de Washington, tant politique que militaire.

Cette double logique irrigue les documents officiels et les déclarations de l'administration Obama. Ainsi, le 12 avril 2011, auditionné par la commission des forces armées du Sénat, l'amiral Robert Willard, à la tête du Pacific Command, affirme que « lorsque la Chine exerce son influence d'une manière de plus en plus agressive, nous recevons des demandes de la région Pacifique tout entière, provenant non seulement de nos alliés traditionnels mais aussi de nos partenaires récents, quant à une présence américaine plus affirmée : ces pays demandent explicitement à ce que nous contrebalançons la Chine »<sup>8</sup>. Deux mois plus tard, lors du Shangri-La Dialogue à Singapour, Robert Gates, alors secrétaire à la Défense, réitère le message de R. Willard en affirmant que la première mission des États-Unis dans la région est de « soutenir ses engagements auprès de ses alliés »<sup>9</sup>.

C'est ici que le facteur stratégique croise le facteur électoral ou partisan. On le redécouvre depuis peu mais, dans l'histoire électorale américaine, la Chine a fréquemment été l'objet de débats partisans<sup>10</sup>. Ainsi durant les premières années de la Guerre froide, le Parti républicain répétait à l'envi comment l'administration Truman « avait perdu la Chine »<sup>11</sup>. C'est à l'aune de cette histoire qu'il nous faut appréhender les usages

(7) Christian Le Mière, « The Return of Gunboat Diplomacy », *Survival*, vol. 53, n° 5, 2011.

(8) Comité des forces armées, Sénat américain, *Hearing on US Pacific Command and US Forces Korea*, Washington, 12 avril 2011, p. 30.

(9) R. Gates, discours lors de la 1<sup>re</sup> session plénière, Shangri-La Dialogue, 4 juin 2011 (disponible à <http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2011/speeches/first-plenary-session/dr-robert-gates/>. Consulté le 28 janvier 2013).

(10) Voir à ce propos l'article de Peter Trubowitz et Jungkun Seo, « The China Card: Playing Politics with Sino-American Relations », *Political Science Quarterly*, vol. 127, n° 2, été 2012.

(11) Jeff Blackwell, « The China Lobby: Influences on U. S.-China Foreign Policy in the Post War Period, 1949-1954 », *The Forum: Cal Poly's Journal of History*, vol. 2, n° 1, 2010, p. 48-49.



contemporains de la « carte chinoise » dans le débat politique américain. En 2010, les élections parlementaires de mi-mandat qui consacrent l'apparition du Tea Party, mouvance anti-étatiste du Parti républicain, voient de nombreux candidats dénoncer la guerre économique à laquelle se livrerait Pékin contre les États-Unis ou présenter la montée en puissance de la Chine comme le résultat logique du déclin américain.

La plus éloquente illustration de cet usage de « la carte chinoise » est le spot publicitaire du « professeur chinois » de l'association Citizens against Government Waste, proche du Tea Party. Dans cette courte vidéo, un professeur chinois s'adressant en 2030 à un auditoire rassemblé dans un amphithéâtre de Pékin explique avec malice comment la Chine a racheté les États-Unis vingt ans auparavant...<sup>12</sup> La question chinoise est donc abordée à Washington sous l'angle du déclin américain, et les stratégies politiques du Parti démocrate semblent avoir retenu la leçon des élections *mid-term* de 2010.

En d'autres termes, le « pivot » proclamé par l'administration Obama a aussi obéi à une logique électorale consistant à prévenir toute attaque des Républicains sur le présumé angélisme de B. Obama vis-à-vis de Pékin. L'hypermédiatisation autour du « pivot » a pu paraître déconnectée de la réalité de son contenu effectif, mais elle a néanmoins permis à B. Obama, candidat à sa réélection, de se positionner comme un président tourné vers le futur (les conflits en Irak et en Afghanistan devant être relégués au second plan autant que possible) et défendant avec fermeté les intérêts stratégiques des États-Unis face à la Chine. En conséquence, lors de la campagne présidentielle de 2012, Mitt Romney a eu beau multiplier les attaques contre la politique monétaire chinoise ou encore contre son aspiration hégémonique dans la région Pacifique, il n'a jamais réussi, au cours des multiples débats organisés dans le cadre du scrutin présidentiel, à marquer un coup tactique contre B. Obama sur cette problématique.

Cela nous conduit au troisième et dernier facteur qui a favorisé la mise en œuvre du « pivot » : le contexte bureaucratique. Le « pivot » vers l'Asie peut aussi être vu comme un outil de gouvernance au sein du Pentagone, entre les corps d'armée. Si, au cours de la décennie écoulée, l'Army (l'armée de terre) et le Marine Corps (troupes de marine) ont vu leur ascendant consolidé par les engagements en Irak et en Afghanistan, l'Air Force (armée de l'air) et la Navy (marine militaire) ont entendu protéger leurs capacités de projection de puissance. Dans le cadre d'un nécessaire assainissement des finances publiques américaines qui vise aussi les ressources du Pentagone, l'administration Obama a dû donc tempérer les inquiétudes de l'Air Force et de la Navy. C'est en partie pour prévenir la grogne des deux « services » que le secrétaire à la Défense R. Gates leur demande, au printemps 2010, de travailler ensemble à l'élaboration du concept militaire AirSea Battle, devant redéfinir l'emploi des forces aériennes et navales face à des menaces de « déni d'accès ». Autrement dit, sans mentionner officiellement la Chine, ce concept traduit la prise en compte de la menace potentielle

(12) Voir la vidéo *Chinese Professor* sur YouTube à <http://www.youtube.com/watch?v=OTSQozWP-rM>. Consulté le 28 janvier 2013.



représentée par celle-ci dans l'océan Pacifique<sup>13</sup>. AirSea Battle et plus généralement le « pivot » illustrent un retour de l'armée américaine à des préoccupations antérieures aux phases de contre-insurrection en Irak et en Afghanistan. L'AirSea Battle sert de plaidoyer pour les tenants d'un maintien des capacités de projection aériennes et maritimes et permet de préserver le rang de l'Air Force et de la Navy dans les luttes interarmées actuelles, mais sans pour autant promettre des hausses budgétaires.

Si la rencontre de ces trois facteurs – stratégique, électoral et bureaucratique – permet de mieux percevoir l'effet mobilisateur qu'a recouvert le concept de « pivot » vers l'Asie, elle révèle aussi les contradictions inhérentes à une telle démarche, à commencer par le risque de déconnexion entre l'activisme médiatique autour de ce concept et son contenu réel. C'est pourquoi il nous faut ici aborder les deux grandes facettes, diplomatique et militaire, du « pivot ».

### ■ Les instruments diplomatiques au service du « pivot »

Pour commencer, le « pivot » américain vers l'Asie n'est pas un mouvement général vers le continent qui s'affranchirait des dynamiques locales préexistantes. Au contraire, il peut être compris comme l'agrégation de l'ensemble des relations bilatérales entretenues par les États-Unis avec les pays asiatiques, relations au demeurant extrêmement variables. En d'autres termes, il s'agit de faire du neuf avec de l'ancien. On peut lire ces subtilités dans les déclarations officielles de l'administration Obama.

Par exemple, on peut se pencher sur l'audition, en 2011, de Kurt Campbell, sous-secrétaire d'État pour les Affaires est-asiatiques et pacifiques devant le comité des Affaires étrangères de la Chambre des représentants. Celui-ci y décrit un « pivot » s'appuyant sur trois cercles. Le premier cercle est celui des alliés historiques, ceux avec lesquels les États-Unis entretiennent la relation politique et militaire la plus étroite : le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, la Thaïlande et les Philippines. Les initiatives à l'égard du premier cercle peuvent prendre la forme d'une réaffirmation des garanties de sécurité offertes par les accords de défense signés par les États-Unis avec le Japon (1951) et la Corée du Sud (1953), ainsi que l'Australie *via* l'Anzus (Australia, New Zealand, United States Security Treaty<sup>14</sup>) signé en 1951. Cela passe aussi par la revalorisation des relations avec les Philippines et la Thaïlande.

Le second cercle est composé des « partenaires » des États-Unis, des pays qui maintiennent une position plus neutre, avec lesquels la coopération est récente et souvent modeste : l'Indonésie, la Mongolie, le Vietnam, la Nouvelle-Zélande, Singapour, la Malaisie et l'Inde. On notera qu'en dépit de l'enthousiasme de certains à Washington

(13) Entretiens de l'auteur au département de la Défense américain, printemps 2011 ; Jan van Tol, Mark Gunzinger, A. F. Krepinevich, Jim Thomas, *Air Sea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept*, Washington, Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2010.

(14) Dans le cadre de l'Anzus, les États-Unis ont par contre suspendu leurs obligations vis-à-vis de la Nouvelle-Zélande depuis 1986.





sur la relation indo-américaine, K. Campbell classe celle-ci au sein du second cercle, preuve que cette alliance parfois qualifiée de « naturelle »<sup>15</sup> est en réalité beaucoup plus modeste et surtout beaucoup plus complexe que ce qu'avaient espéré les promoteurs d'un rapprochement Delhi-Washington au cours de la présidence de George W. Bush.

Enfin, le troisième cercle délimité par K. Campbell est celui de la relation sino-américaine qui, *in fine*, détermine la teneur de la politique régionale de Washington<sup>16</sup>. Se pose ici la question de Taïwan, eu égard aux engagements américains dans le cadre du Taiwan Relations Act (1979). Les ventes d'armes en 2010 puis 2011 consenties par l'administration Obama à Taipei reflètent une volonté de la Maison-Blanche d'assurer une continuité avec la politique américaine dans le détroit, à savoir maintenir le *statu quo* entre les deux rives<sup>17</sup>.

Si le renforcement du dialogue bilatéral avec l'ensemble des pays de ces trois cercles est l'approche la plus évidente pour Washington dans sa mise en œuvre du « pivot », notons que, sous l'impulsion de H. Clinton, le Département d'État a accordé une importance accrue à la dimension multilatérale *via* les relations américaines avec les organisations et forums régionaux : l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean), le Sommet de l'Asie de l'Est ou encore le Forum des îles du Pacifique. C'est par exemple lors d'un forum de l'Asean que H. Clinton énonce la position américaine vis-à-vis des contentieux territoriaux en mer de Chine. Dans un discours prononcé le 23 juillet 2010, elle affirme que « si les États-Unis ne prennent pas partie dans les différends territoriaux dans la mer de Chine du Sud, nous estimons que les requérants doivent porter leurs demandes dans le cadre de la convention des Nations unies sur le droit de la mer »<sup>18</sup>. Destiné à faire contrepoids à l'agressivité maritime de la Chine dans la région, le message de soutien de H. Clinton aux alliés des États-Unis fut interprété comme une ingérence inacceptable par les autorités chinoises.

(15) Pour rappel, l'expression d'« alliés naturels » avait été employée en 1998 par le Premier ministre de l'Inde Atal Bihari Vajpayee. Depuis lors, tous les discours des autorités politiques de chacun des deux pays ont contenu une référence à la notion de valeurs communes, dont témoigne leur régime démocratique. Pour une analyse prudente de ce concept, voir Daniel Twining, Richard Fontaine, « The Ties that Bind? U. S.-Indian Values-Based Cooperation », *Washington Quarterly*, vol. 34, n° 2, 2011.

(16) Voir « Testimony of Kurt M. Campbell, Assistant Secretary of State, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, US Department of State Before the House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asia and the Pacific », 31 mars 2011 (disponible à <http://archives.republicans.foreignaffairs.house.gov/112/cam033111.pdf>). Consulté le 28 janvier 2013.

(17) Le 29 janvier 2010, l'administration Obama notifie au Congrès, conformément au Taiwan Relations Act – encadrant la coopération d'armement américano-taiwanaise –, des ventes d'armes à Taïwan d'un montant avoisinant les 6,4 milliards de dollars. Cette vente porte sur un arsenal comprenant des missiles PAC-3, des hélicoptères Black Hawk, des missiles anti-navires Harpoon, des navires antimines et du matériel de guerre électronique. Ce *package* avait été préalablement validé par l'administration Bush.

(18) Discours de H. Clinton, National Convention Center, Hanoi, Vietnam, 23 juillet 2010 (<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>). Consulté le 8 mars 2012.

Sur le plan économique, le Département d'État poursuit des négociations avec huit pays<sup>19</sup> pour établir le Trans-Pacific Strategic Economic Partnership (TPP), un accord de libre-échange régional qui s'inscrit dans la continuité d'initiatives précédentes menées par les administrations Clinton et Bush. Excluant la Chine, le TPP est souvent présenté comme un outil américain pour contrer l'ascendant économique de Pékin sur la région.

Plus généralement, l'émergence de la Chine suscite à Washington un débat sur la nécessité de définir un système de sécurité pour la zone Asie-Pacifique. Plus ou moins formalisé, ce système aurait pour but de créer un processus diplomatique régional qui permettrait de prévenir ou de gérer des crises potentielles en mer de Chine ou dans la péninsule coréenne. Les décideurs américains semblent aujourd'hui convaincus du bien-fondé de cette entreprise, même si l'idée d'une Otan asiatique n'est pas retenue, car elle enverrait à Pékin un message trop offensif. En somme, les multiples initiatives bilatérales et multilatérales de Washington entendraient structurer progressivement un système de sécurité régionale de façon à remplir deux objectifs primordiaux : premièrement, responsabiliser les alliés asiatiques des États-Unis afin de ne pas laisser ces derniers devenir la seule « réponse » possible face à la Chine ; deuxièmement, signaler à la Chine que celle-ci n'a désormais le choix qu'entre deux options : participer à ce système façonné par les Américains ou se trouver isolée. Cependant, pour assurer la crédibilité de cette ébauche de système régional, les États-Unis entendent s'appuyer aussi (et surtout) sur leur présence militaire en Asie-Pacifique.

### ■ Les moyens militaires en appui au « pivot »

Avant même les annonces officielles de l'administration Obama, le Pacific Command de l'armée américaine s'était engagé dans un processus de modernisation et de renforcement de son dispositif dans l'océan Pacifique. L'US Navy y déploie déjà 6 porte-avions nucléaires dont un basé de façon permanente au Japon, et 31 de ses 53 sous-marins nucléaires d'attaque se trouvent dans cet océan (soit 59 % du total).

Depuis plusieurs décennies, le Pacific Command s'appuie sur les multiples bases accueillies par le Japon et la Corée du Sud. Ce qui est cependant nouveau, c'est la tendance concomitante à redéfinir les termes de cette présence permanente, d'un côté entre Washington et Séoul et de l'autre entre Washington et Tokyo. Au Japon, les forces américaines ont entamé un processus de redéploiement, en particulier celles d'Okinawa. En effet, si Okinawa constitue un espace hautement stratégique dans la région pour permettre des déploiements rapides vers la péninsule coréenne, le détroit de Taïwan ou en Asie du Sud-Est, la présence américaine a toujours été mal vécue par la population locale. De nombreux incidents locaux mettant en cause les militaires

(19) Australie, Brunei, Chili, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Pérou, Singapour, Vietnam. Par ailleurs, le Canada, le Mexique et le Japon ont fait part de leur intérêt à rejoindre les négociations.



américains ont incité les administrations Bush puis Obama à préparer le déménagement de la base de Futenma occupée par le Marine Corps. Selon l'accord nippo-américain de 2006, le personnel militaire américain doit à terme être redéployé dans de nouvelles installations, dans l'île de Guam.

En Corée du Sud, l'armée américaine dispose de deux bases principales, à Pyeongtaek et à Osan, et de près de 28 500 soldats sur le sol sud-coréen. Comme au Japon, la présence des forces américaines n'est pas toujours bien vécue par la population locale. En 2011, des vétérans américains ont dévoilé avoir reçu l'ordre, dans les années 1970, d'enterrer des herbicides Agent orange dans une base du sud du pays, contaminant ainsi le sol et provoquant de multiples cas de cancer. Si les autorités américaines se sont alors empressées de coopérer avec leurs homologues sud-coréennes, l'affaire a renforcé le mouvement de rejet quant à la présence des États-Unis. En Corée du Sud aussi, les États-Unis ont donc entamé un processus de révision de leurs stationnements.

Ces réajustements au Japon et en Corée du Sud font de l'île de Guam – un territoire américain de 541 km<sup>2</sup> – le point d'équilibre du futur dispositif militaire des États-Unis. Mais là aussi, le « pivot » ne date pas de 2010. Deux bases y sont depuis longtemps installées : la base navale d'Apra et la base aérienne d'Andersen. Durant la dernière décennie, près de 15 milliards de dollars ont été dépensés pour faire de Guam la future plaque tournante entre les théâtres du Pacifique. Dès 2000, l'Air Force renforce sa flotte sur l'île avec des bombardiers furtifs B-2 ainsi que des avions de combat F-15 et F-22. L'année suivante, la Navy annonce que trois sous-marins nucléaires d'attaque, dont les missions comprennent la surveillance de la flotte des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins chinois, seront désormais stationnés à Guam. En fait, l'île devrait accueillir d'ici quelques années non seulement des sous-marins mais aussi un porte-avions et une plateforme de systèmes de défense antimissiles.

Suite logique du redéploiement des forces du Marine Corps d'Okinawa, le renforcement de Guam se fonde sur plusieurs paramètres : en tant que territoire américain, l'île n'est pas soumise aux aléas politiques que peut connaître l'entretien de bases sur le sol d'autres pays. Le second argument en faveur de Guam a trait à la géographie militaire : amenée à devenir l'avant-poste des États-Unis dans le Pacifique, l'île est bien plus proche des éventuels théâtres de guerre (détroit de Taïwan, péninsule coréenne, mers de Chine) que le quartier général du Pacific Command de l'île d'Hawaï<sup>20</sup>.

En réalité, l'évolution la plus notable durant la présidence Obama quant au dispositif militaire américain dans la zone Asie-Pacifique porte sur le nouveau rôle conféré à l'Australie. En novembre 2011, B. Obama annonce ainsi qu'un contingent de 2 500 marines sera envoyé au cours des prochaines années dans la base militaire australienne de Darwin, afin de renforcer les liens bilatéraux au niveau opérationnel (entraînement

(20) Shirley Kan, Larry Niksch, *Guam: U.S. Defense Deployments*, Washington, Congressional Research Service, 7 janvier 2010, p. 4.



et exercices conjoints)<sup>21</sup>. Ce rapprochement australo-américain signale en creux l'appréhension croissante des dirigeants de Canberra quant à la puissance militaire chinoise.

Les Philippines ont également montré une évolution dans leur politique à l'égard de l'armée américaine. Si la base aérienne américaine de Clarke a été fermée en 1991 à la suite d'une décision du gouvernement local, depuis lors, des centaines de soldats américains ont été autorisés à se déployer dans le sud du pays pour des missions de contre-terrorisme et, de plus en plus, les autorités de Manille accordent des facilités d'accès aux moyens aériens et navals des États-Unis. Ici aussi, les tensions maritimes avec la Chine jouent un facteur déterminant.

Il en est de même pour le Vietnam qui fait aujourd'hui preuve d'un fort activisme pour impliquer les États-Unis dans le règlement des contentieux entre la Chine et ses voisins. En 2010, H. Clinton se rend à Hanoï à deux reprises en l'espace de quatre mois, alors que le Vietnam assure la présidence de l'Asean. H. Clinton qualifie au passage les progrès dans la nouvelle relation entre les deux pays de « spectaculaires »<sup>22</sup>. La même année, le gouvernement vietnamien ouvre à nouveau la base navale de Cam Ranh. Ancienne base américaine entre 1965 et 1972, celle-ci est un emplacement hautement stratégique en mer de Chine du Sud, à proximité des principales routes maritimes menant aux îles Spratleys et Paracel, archipels objets de contentieux territoriaux avec la Chine. La base de Cam Ranh devrait être vraisemblablement ouverte à des marines étrangères et si rien n'a encore été officialisé, les flottes américaines et russes ont montré un intérêt certain. Dans les deux cas, le Vietnam y voit un moyen de contrebalancer la puissance régionale chinoise en offrant son accès à un compétiteur extérieur<sup>23</sup>.

Notons enfin que si tous ces outils de coopération restent strictement bilatéraux, la politique militaire des États-Unis dans le Pacifique s'appuie aussi sur la tenue fréquente d'exercices militaires multilatéraux tels que l'exercice annuel Cobra Gold (impliquant les forces américaines, thaïlandaises, singapouriennes, malaisiennes, indonésiennes et japonaises). Mentionnons aussi Cope Tiger, un exercice qui rassemble tous les deux ou trois ans les armées de l'air de Singapour, de Thaïlande et des États-Unis.

Indéniablement, ce réseau de bases et d'installations militaires américaines dans la région permet de contenir toute volonté d'expansion maritime chinoise. Néanmoins, lorsque les décideurs américains sont interrogés sur cette idée d'un endiguement de la Chine, ils s'empressent de la réfuter et minorent l'importance du dispositif en expliquant qu'il s'agit avant tout d'un héritage de la Seconde Guerre mondiale. Malgré

(21) Jackie Calmes, "A U.S. Marine Base for Australia Irritates China", *New York Times*, 16 novembre 2011.

(22) Ch. Le Mière, "Waves of Concern: Southeast Asian States Plan Naval Defences", *Jane's Intelligence Review*, mai 2011, p. 12.

(23) The Associated Press, "Vietnam's Cam Ranh Base to Welcome Foreign Navies", 2 novembre 2010.



ces dénégations, un tour d'horizon permet de constater que le « pivot » de B. Obama réaffirme une tendance lourde du Pentagone à étendre ses points d'accès à la zone ainsi que les ressources allouées au Pacific Command.

### ■ Contradictions et incertitudes du « pivot »

Si la politique asiatique conduite par l'administration Obama témoigne d'un activisme certain envers la région, elle n'est exempte ni de contradictions ni de risques potentiels.

Pour commencer, le contexte politique dans lequel le « pivot » a été lancé conduit à observer les effets d'annonce avec prudence. D'une part, le « pivot » semble avoir été un habillage élégant d'une série d'initiatives bilatérales et régionales qui avait déjà été engagée par les précédentes administrations. Plus qu'une révolution, le basculement américain vers l'Asie marque donc une arrivée à maturation d'idées développées à Washington après la fin de la Guerre froide. En désignant le Pacifique comme le centre de gravité de la stratégie internationale américaine et en définissant explicitement les menaces chinoises de « déni d'accès » comme des défis à contourner, l'administration Obama consacre le travail de tous les China Watchers qui, depuis des années, s'efforcent au sein de l'appareil d'État américain de sensibiliser les décideurs politiques au défi chinois. Les termes « anti-access » et « area-denial » font leur apparition dans la littérature grise du département de la Défense au lendemain de la Guerre froide. Ainsi, Andrew Marshall et son équipe de l'Office of Net Assessment entreprennent un vaste chantier de réflexion autour de la puissance chinoise future : dès le milieu des années 1990, ces analystes tels qu'Andrew Krepinevich ou Michael Pillsbury appellent à un « pivot » vers l'Asie<sup>24</sup>.

Plus près de nous, en janvier 2001, lorsque Donald Rumsfeld prend ses fonctions de secrétaire à la Défense, la question du « déni d'accès » constitue l'enjeu majeur sur l'agenda de son cabinet. La correspondance déclassifiée entre D. Rumsfeld et ses conseillers souligne l'importance du sujet dans les mois qui suivent lors de la préparation de la *Quadrennial Defense Review* que le Pentagone doit remettre avant le 30 septembre 2001 au Congrès<sup>25</sup>. Arrivent alors les attentats du 11 septembre 2001 et ce qu'il est désormais convenu d'appeler la décennie de la « guerre contre le terrorisme ». Mais, même au cours de cette période, l'Asie reste un sujet majeur de l'agenda diplomatique et militaire américain.

Se pose ensuite la question du financement du « pivot ». Il est encore difficile de vérifier si le message transmis par la Maison-Blanche se déclinera logiquement en termes financiers par une allocation de ressources tant militaires que diplomatiques dévolues

(24) M. Pillsbury, "China's Military Strategy Toward the US: A View From Open Sources", *U. S.-China Economic and Security Review Commission*, 2 novembre 2001.

(25) Les « Rumsfeld Papers » sont disponibles sur le site internet <http://www.rumsfeld.com>. Sur le « déni d'accès », voir notamment les correspondances entre D. Rumsfeld et A. Marshall.

à l'Asie-Pacifique. Le « pivot » peut donner l'impression d'une stratégie de long terme sagement mise en œuvre; or, celle-ci reste indexée sur les multiples échéances électorales qui à très court terme cadencent la vie politique américaine : tous les deux ans pour la Chambre des représentants et le Sénat et tous les quatre ans pour la présidence. Plus particulièrement, la crise profonde que traverse le système politique américain depuis les élections de mi-mandat de 2010 sur tout ce qui a trait aux finances publiques rend hypothétique toute politique ambitieuse (et donc coûteuse)<sup>26</sup>.

Sur le plan proprement stratégique, Washington se trouve pris entre deux écueils : d'un côté, le « pivot » pourrait embarrasser certains alliés cherchant à maintenir une relation stable avec la Chine; d'un autre côté, le « pivot » pourrait non seulement entraîner les États-Unis dans la spirale des différends entre la Chine et certains de ces pays alliés, mais aussi exacerber les tensions entre ces derniers. Illustrant le premier écueil, des pays tels que Singapour ou la Thaïlande se disent ouverts à une coopération renforcée avec l'armée américaine mais ne veulent pas y voir un jeu à somme nulle qui les empêcherait de maintenir leurs liens avec Pékin. C'est là un calcul qui est parfois mal compris par les experts à Washington<sup>27</sup>.

La position américaine vis-à-vis des contentieux sino-japonais reflète le second écueil. Si, en principe, les États-Unis ne souhaitent pas s'immiscer dans les tensions entre Pékin et Tokyo, la question des îles Senkaku (ou Diaoyu) met les autorités américaines dans l'embarras. H. Clinton et R. Gates avaient tour à tour déclaré que le traité de sécurité nippo-américain incluait les deux îles et qu'une attaque contre les intérêts japonais sur ces territoires serait couverte par l'article 5 du traité, se référant à la clause de solidarité. Dès lors, si les États-Unis apportent leur soutien inconditionnel, le Japon a tout intérêt à rester ferme face à la Chine. En fait, devant l'emballement de la crise sino-japonaise, la Maison-Blanche se trouve confrontée à ce que le chercheur américain Glenn Snyder nomme le « dilemme de sécurité intra-alliance » : plus une alliance renforce la solidarité entre ses membres, plus ceux-ci sont vulnérables à une prise de risque d'un des leurs<sup>28</sup>.

En d'autres termes, la bascule américaine ne sera effective qu'une fois trouvé un point d'équilibre entre d'un côté le renforcement des partenariats régionaux des États-Unis et de l'autre la nécessité de maintenir une relation constructive avec les dirigeants à Pékin. Tout en rassurant ses alliés asiatiques préoccupés voire menacés par l'ascension de la Chine, B. Obama devra déterminer une position diplomatique adéquate vis-à-vis des autorités chinoises pour prévenir une éventuelle escalade conflictuelle.

(26) Voir Michael Horowitz, "How Defense Austerity Will Test U.S. Strategy in Asia", Washington, National Bureau of Asian Research, 7 août 2012.

(27) Entretien de l'auteur, Washington, printemps 2012.

(28) G. Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1997, p. 182-183. Sur les risques d'emballement, voir Bonnie Glaser, "Pivot to Asia: Prepare for Unintended Consequences", in Center for Strategic and International Studies, *2012 Global Forecast: Risk, Opportunity and the Next Administration*, avril 2012.



Sur ce point, l'administration a très certainement commis des maladroites, voire des erreurs : le dossier de la maîtrise des armements en est un bel exemple.

Dans la *Nuclear Posture Review* parue en 2010, le gouvernement américain appelait à la conduite d'un dialogue sur « la stabilité stratégique » avec la Russie et la Chine<sup>29</sup>. Cette initiative vis-à-vis de la Russie n'est pas nouvelle, elle a constitué l'un des piliers de la politique nucléaire américaine depuis la fin des années 1960, afin de prévenir l'escalade accidentelle d'un conflit conventionnel vers un affrontement nucléaire<sup>30</sup>.

Dans cette perspective, l'objectif américain derrière l'initiative de la *Nuclear Posture Review* de 2010 était assez clair : éviter que Pékin n'agite la menace nucléaire dans l'hypothèse d'un conflit dans le détroit de Taïwan ou en mer de Chine afin de permettre aux forces américaines de garder le contrôle de l'escalade militaire. Hélas, l'entreprise de l'administration Obama a été annoncée quelques semaines seulement après les ventes d'armes américaines à Taïwan en janvier de la même année : on conviendra *a minima* qu'il s'agit là d'une grave maladresse dans le calendrier diplomatique...

Ajoutons pour conclure que, sur un plan géopolitique, la bascule asiatique de B. Obama n'est pas sans susciter des inquiétudes dans d'autres régions du monde dont la stabilité dépend *in fine* des États-Unis. De premières appréhensions ont été exprimées par les alliés européens de Washington<sup>31</sup>. Alors que les pays européens peinent à sortir de la crise économique apparue en 2008, les armées du continent sont soumises à une cure d'austérité qui aura des conséquences majeures sur la capacité de ces pays à assurer leur propre sécurité. De plus, avec la volonté des États-Unis de retirer progressivement leurs forces d'Europe (une relique de la Guerre froide) pour les allouer à la zone Pacifique, la question de la crédibilité stratégique de l'Europe est d'autant plus saillante. À cet égard, le basculement américain vers l'Asie pourrait bien fragiliser les bases de la relation transatlantique.

Si B. Obama doit ménager les susceptibilités de ses alliés européens sur le dossier asiatique, il doit aussi se faire à l'idée qu'il ne sera pas si facile de s'éloigner des turbulences du Moyen-Orient. Illustration de cette réalité géopolitique, le voyage de H. Clinton en Asie prévu mi-novembre 2012 a été ajourné pour que celle-ci se rende en Israël afin de gérer la crise autour de l'opération Pilier de défense lancée par les forces israéliennes contre le Hamas dans la Bande de Gaza. En somme, pour les alliés non asiatiques de Washington, l'interrogation majeure est de savoir si le « pivot » vers l'Asie est un jeu à somme nulle qui signifie un engagement américain plus modeste

(29) Département de la Défense, *Nuclear Posture Review Report*, Washington, 2010, p. X.

(30) Développée durant la Guerre froide, l'idée de « stabilité stratégique » a été conçue comme un outil de dialogue permettant à la fois d'échanger entre puissances nucléaires sur les possibles paliers d'une escalade conventionnelle en-deçà du seuil nucléaire – les fameuses lignes rouges à ne pas dépasser – et de veiller à ne pas laisser une course aux armements nucléaires des deux côtés déstabiliser le principe d'une capacité de seconde frappe. Voir David Yost, "Strategic Stability in the Cold War: Lessons for Continuing Challenges", *Proliferation Papers*, n° 36, Institut français des relations internationales, hiver 2011.

(31) Entretiens de l'auteur, Bruxelles, hiver 2012.

à leur égard. Or, comme nous l'enseigne l'histoire contemporaine (à commencer par la « guerre contre le terrorisme »), la Maison-Blanche ne sera pas à l'abri d'une crise régionale qui viendrait bousculer sa grande entreprise asiatique.

En conséquence, la grande question au cours des mois prochains ne sera pas de savoir si oui ou non les États-Unis « pivotent » vers l'Asie mais plus exactement de savoir comment l'administration Obama trouvera le point d'équilibre de sa politique asiatique qui lui permettra à la fois de pérenniser un cadre pour la relation sino-américaine, de réassurer ses partenaires asiatiques et d'éviter le malentendu diplomatique avec les alliés en Europe comme au Moyen-Orient. C'est là un exercice qui promet d'être hautement délicat. À cet égard, les prochains exercices de programmation politique de son second mandat tels que la future National Security Strategy ou encore la *Quadrennial Defense Review*, seront à suivre très attentivement.

### Déjà publié sur le même sujet

- **Pékin et ses périphéries continentales**

*Pierre Genielle*

Édition 2010-2011, collection « Mondes émergents »

- **L'Asie orientale, nouveau champ de la rivalité sino-américaine?**

*Daniel Schaeffer*

Édition 2011-2012, collection « Mondes émergents »

- **Le triangle États-Unis–Chine–Pakistan : l'impossible convergence stratégique?**

*Isabelle Saint-Mézard*

Édition 2012-2013, collection « Mondes émergents »

- **La modernisation de la marine chinoise : priorités régionales, ambitions globales?**

*Mathieu Duchâtel et Alexandre Sheldon-Duplaix*

Édition 2012-2013, collection « Mondes émergents »