

LA STRATÉGIE DU PIVOT VERS L'ASIE D'OBAMA EN QUESTION



BARTHÉLÉMY COURMONT *

Avec l'arrivée au pouvoir de Barack Obama en janvier 2009, les experts de la Chine à Washington s'accordèrent alors quasi unanimement pour inviter la nouvelle administration à renforcer la présence américaine en Asie-Pacifique, réaffirmer le partenariat avec les alliés traditionnels des États-Unis, et accroître le partenariat avec Pékin. Mais un tel partenariat est-il réellement possible, et ne se heurte-t-il justement pas aux résistances des alliés asiatiques de Washington ? La montée en puissance de la Chine dans tous les domaines génère de telles inquiétudes qu'il est difficile de ne pas entrevoir, derrière les déclarations de bonnes intentions, des tensions révélatrices des difficultés dans la mise en place de la *smart diplomacy*. Énoncée dès le 13 janvier 2009 par la secrétaire d'État Hillary Clinton devant la commission des Affaires étrangères du Sénat, cette « diplomatie intelligente » a été appliquée avec des succès mitigés et souvent sans réelle vision stratégique par une administration surtout désireuse de conforter sa présence en Asie-Pacifique. Le bilan de la stratégie du pivot de l'administration Obama apparaît ainsi, après deux mandats, assez modeste, et cela s'explique en grande partie par

* MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LILLE.

DIRECTEUR DE RECHERCHE À L'INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES (IRIS).

RÉDACTEUR EN CHEF DE MONDE CHINOIS, NOUVELLE ASIE.

l'incapacité à identifier distinctement une politique asiatique et une politique chinoise.

Les intentions n'en demeurent pas moins légitimes. Washington juge nécessaire de repenser son partenariat avec Pékin, les deux dernières décennies ayant été marquées par une nette progression de la Chine. C'est le cas dans le domaine économique, la Chine affichant encore une croissance importante, bien qu'inférieure à ce qu'elle a connu, mais c'est également le cas dans le domaine stratégique, Pékin jouant un rôle de plus en plus important sur différents dossiers, tandis que sa diplomatie monte progressivement en puissance.

La marge de manœuvre politique de Washington est cependant d'autant plus réduite que, malgré le ralentissement de sa croissance, la Chine est devenue une puissance commerciale qui impose le respect, et dont les consommateurs américains ne peuvent plus se passer. Les États-Unis sont largement débiteurs à l'égard de la puissance émergente. Pour cette raison, Washington encourage Pékin à agir raisonnablement tant sur la scène économique que sécuritaire, en tant que puissance influente. La Chine apprécie cette position américaine qui reconnaît *de facto* son poids grandissant, mais ne souhaite pas nécessairement jouer un rôle dicté par Washington et prendre, selon les souhaits américains, ses responsabilités sur la scène internationale. Non seulement la Chine n'accepte pas sans condition d'être plus docile, mais elle se montre par ailleurs de plus en plus arrogante, voire hégémonique. Sur ce point, Zbigniew Brzezinski et John Mearsheimer s'interrogeaient il y a déjà une décennie : « pourquoi devons-nous penser que la Chine agirait différemment des États-Unis ? », considérant avec pragmatisme qu'une attitude hégémonique de la Chine, notamment en Asie du Nord-Est, ne serait que la conséquence de sa montée en puissance, tout en reconnaissant le risque d'une confrontation avec Washington si aucune garantie réciproque n'est apportée¹.

Dans ce contexte, si la *smart diplomacy* s'impose dans la relation avec la Chine, ses succès restent suspendus aux réponses de Pékin autant qu'aux orientations que prendra la politique étrangère américaine après le départ de Barack Obama et l'arrivée à la Maison-Blanche d'Hillary Clinton ou de Donald Trump. Or, on

¹ Zbigniew Brzezinski et John Mearsheimer, « Clash of Titans », *Foreign Policy*, n° 46, janvier-février 2005, p. 46.

peut s'interroger sur les réponses de la Chine quand on sait que les dirigeants chinois estiment que l'Amérique est engagée dans la voie du déclin à long terme². De même, si les limites à l'amélioration des relations Washington-Pékin sont nombreuses, l'acceptation par les États-Unis de la nouvelle donne chinoise sera indispensable pour permettre un partenariat à la fois solide et durable, sans quoi les rapports entre les deux pays entreront dans une phase plus tendue.

La politique asiatique de Washington : entre hésitations et réaffirmations

La rivalité sino-américaine ne se limite plus aux questions économiques et commerciales, ni même militaires, et s'étend désormais à d'autres sphères. Pour certains observateurs américains, le *soft power* de Washington aurait ainsi décliné, notamment en Asie du Nord-Est. Plus qu'une présence stratégique à laquelle l'administration Obama s'est efforcée de répondre en réaffirmant le lien avec Tokyo et Séoul et en développant de nouveaux partenariats avec Manille et Hanoi, c'est la capacité d'influence de Washington qui serait mise à mal dans cette région. Parallèlement au poids déclinant de l'économie américaine, Washington s'inquiète de la dégradation de l'image des États-Unis sur la scène internationale, en Asie entre autres, ce qui a pour effet de diminuer l'influence de la première puissance mondiale. L'administration Obama a redoublé d'efforts afin d'inverser la tendance, et le président américain lui-même a bénéficié d'une image extrêmement positive que des symboles, comme sa visite à Hiroshima ou sa rencontre avec des jeunes Vietnamiens en mai 2016, n'ont fait que renforcer. Mais l'unipolarité née de l'après-guerre froide est sur le point de disparaître, et la présidence de Barack Obama n'a pu enrayer un phénomène devenu inexorable.

Reste cependant à savoir au profit de quel ordre se fera cette transition. Pour John Ikenberry, qui fut très critique de la politique étrangère menée sous l'administration Bush, « le moment unipolaire » des États-Unis va inévitablement vers sa fin. Si l'affrontement du *xxi*^e siècle a lieu entre les États-Unis et la

² Lire Wang Jisi, « The Way to Analyse U.S. International Status », *Contemporary International Relations*, 14 (3), mars 2004 ; et Andrew Nathan et Andrew Scobell, « How China Sees America », *Foreign Affairs*, vol. 91, n° 5, septembre-octobre 2012.

Chine, la Chine aura l'avantage. Si cet affrontement se produit entre la Chine et un système occidental ravivé, ce dernier triomphera »³. Cet affrontement serait bien évidemment celui de deux modèles, sur la base des considérations actuelles, à savoir un modèle occidental de démocratie libérale face à une Chine poursuivant sa croissance économique rapide, mais refusant dans le même temps toute réforme politique.

Si la rivalité avec la Chine est dans les esprits, la politique américaine en Asie-Pacifique ne saurait d'ailleurs se comprendre qu'à l'aune d'une vision globale de la place de Washington sur la scène internationale. Les États-Unis s'engagent en Asie parce qu'il en va de leur place sur la scène internationale, tout retrait pouvant conduire à un déclin relatif, mais réel. Ainsi, de nombreux observateurs invitent les décideurs politiques américains à se montrer très présents en Asie-Pacifique et à ne pas isoler les dossiers qui s'y trouvent des autres enjeux globaux de Washington. C'est sans doute sur la base de ces recommandations que l'administration Obama a articulé sa stratégie du pivot. Mais quel sens donner à cet engagement en Asie ?

78

L'héritage de la politique étrangère unilatérale des années 2000, et plus encore la manière avec laquelle elle a été interprétée, sont à ce titre évocateurs. Alors en campagne pour les primaires démocrates, Bill Richardson estimait en 2008 que, « dans la foulée de l'échec de l'expérience unilatéraliste de l'administration Bush, les États-Unis ont une nouvelle fois besoin de construire une politique étrangère réaliste et respectant les valeurs américaines. Cette politique doit répondre aux défis de notre époque avec des actions concrètes plutôt que des espoirs naïfs. Et elle doit nous unir parce qu'elle est inspirée par les idéaux d'une nation, et non l'idéologie d'un président »⁴. Ces recommandations furent particulièrement suivies dans le cas de la politique américaine en Asie-Pacifique, où l'administration Obama a dû à la fois mettre en avant des valeurs et traiter avec réalisme et pragmatisme les difficiles dossiers en cours. La défense des idéaux et la mise en avant du *soft power* sont ainsi un élément central des ambitions de Washington. Ce sont d'ailleurs des engagements allant dans cette direction qui justifèrent aux yeux du comité Nobel la

³ John Ikenberry, « The Rise of China and the Future of the West », *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 1, janvier-février 2008, p. 25.

⁴ Bill Richardson, « A New Realism. A Realistic and Principled Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 1, janvier-février 2008, p. 142.

désignation de Barack Obama comme Prix Nobel de la paix 2009, le 9 octobre 2009. Ce prix fut immédiatement perçu aux États-Unis (et par l'intéressé lui-même) et dans le reste du monde comme un encouragement aux initiatives multilatérales du président américain, à son engagement en faveur de la réconciliation entre les peuples et du désarmement nucléaire. Sur ces différents points, l'Asie est un test grandeur nature de l'aptitude de la Maison-Blanche à proposer une nouvelle donne.

Dès sa prise de fonction en janvier 2009, l'administration Obama s'efforça ainsi, dans la relation avec la Chine, de proposer un partenariat accru et de réaffirmer la place de Washington en développant une stratégie du pivot. Associant les caractéristiques du *hard* et du *soft power*, le *smart power* a pour ambition de raviver la capacité d'influence des États-Unis en favorisant le dialogue, mais sans pour autant baisser la garde sur les différends les plus sensibles. Plus qu'une rupture avec les années Bush, c'est une nouvelle donne qui fut proposée à la Chine, plusieurs experts de l'administration Obama estimant que la montée en puissance économique chinoise pouvait avoir des effets positifs sur l'économie américaine, justifiant un plus grand partenariat. Mais cet engagement s'accompagna d'un renforcement des partenariats avec les alliés traditionnels, le plus souvent en réponse à la montée en puissance chinoise. Nous verrons ainsi plus loin que parce qu'elle est restée trop floue dans l'attitude à adopter face à Pékin, la stratégie du pivot fut un semi-échec.

79

Les défis du *smart power*

Dans ses intentions, le concept de *smart power*, qui caractérise la réorientation de la politique asiatique américaine sous Obama, a été initialement créé par Joseph Nye dans son livre *Soft Power: The Means to Success in World Politics* publié en 2004⁵ (bien que Suzanne Nossel ait également publié sur le même sujet⁶), et formulé par Hillary Clinton à l'occasion de plusieurs interventions sur l'engagement américain sur la scène internationale, notamment lors de sa prise de fonction en 2009. Et il s'impose aujourd'hui

⁵ Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004, p. 32.

⁶ Suzanne Nossel, « Smart Power », *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 2, mars-avril 2004.

comme l'un des thèmes de réflexion des *think tanks* spécialisés dans la politique étrangère à Washington.

Pour Nye, qui donne une définition de ce concept : « bien des outils officiels du pouvoir soft ou de “séduction” comme la diplomatie publique, la radio et la télévision, les programmes d'échange, l'aide au développement, l'aide humanitaire en cas de catastrophe, les contacts entre militaires, sont dispersés autour du gouvernement sans que soient mis en place de stratégies ou de budgets globaux qui permettraient de les intégrer davantage. [...] Les États-Unis devraient développer la stratégie de la “puissance intelligente” en créant un poste de conseiller adjoint à la sécurité nationale, chargé de mettre en œuvre un plan rationalisé et de proximité. Ce conseiller devrait avoir autorité pour réaffecter des fonds gouvernementaux afin de mettre en œuvre cette stratégie. »⁷ Pour Nye, le *smart power* serait ainsi une prise en main par les pouvoirs publics du *soft power*, afin de privilégier l'intérêt national des États-Unis et renforcer l'influence de Washington dans le monde. Dans une étude du CSIS publiée en 2007 enfin, à laquelle participa Nye aux côtés de Richard Armitage, le *smart power* est défini comme « une approche qui met l'accent sur la nécessité d'un outil militaire fort, mais privilégie également les alliances, partenariats et institutions à tous les niveaux permettant d'étendre l'influence des États-Unis et de renforcer la légitimité de l'action américaine »⁸.

Qu'il s'agisse de *soft* ou de *smart power*, ou même de la question de la capacité d'influence et des outils de la séduction, force est cependant de reconnaître que les États-Unis et la Chine se livrent une véritable guerre des perceptions que la montée en puissance de la Chine ne fait qu'amplifier. Pékin s'adapte aux stratégies d'influence de Washington qui fluctuent en fonction des positionnements politiques des dirigeants américains, et la Chine pourrait prendre lentement le dessus sur les États-Unis en termes d'image. Sur ce point, Joseph Nye n'hésite plus à faire état d'un « basculement des perceptions de la puissance » au profit de Pékin⁹. Or, si la Chine

⁷ Joseph Nye, « Redonner ses lettres de noblesse au “smart power” », *Foreign Policy*, édition française, n° 9.

⁸ CSIS *Commission on Smart Power. A Smarter, More Secure America*, Washington D.C., CSIS, 2007.

⁹ Joseph Nye, « U.S.-China Relationship : A Shift in Perceptions of Power », *Los Angeles Times*, 6 avril 2011.

a déjà gagné la bataille des perceptions, ne lui resterait plus, pour ainsi dire, qu'à remporter le bras de fer qui l'oppose aux États-Unis sur les réalités de la puissance. Une question de temps que *soft* et *smart power* semblent être en mesure de raccourcir ou de retarder, à condition toutefois pour ce deuxième cas de figure que la stratégie du pivot soit un succès. Et ce n'est pas vraiment le cas.

Plus qu'une option, le *smart power* est donc une stratégie de maintien de la puissance que le président américain s'est efforcé de mettre en place, notamment à l'occasion de ses tournées asiatiques, au cours desquelles il a ménagé le partenaire chinois, mais cherché dans le même temps à renforcer le partenariat avec les autres puissances asiatiques (en particulier le Japon, mais aussi le Vietnam, les Philippines et l'Australie). Les inquiétudes constantes sur la montée en puissance militaire de la Chine, malgré le souhait de maintenir un dialogue sur les questions stratégiques et malgré le maintien d'un déséquilibre important entre les capacités américaines et chinoises, sont également symptomatiques de cette stratégie qui cherche à définir une nouvelle relation associant un partenariat accru et une méfiance maintenue.

81

Les limites de la politique asiatique d'Obama

En dépit d'un premier mandat marqué par de nombreuses initiatives dans la région (participation aux sommets de l'APEC, réaffirmation des partenariats stratégiques existants et mise en place de nouvelles plateformes de dialogue en Asie-Pacifique, et nombreuses rencontres aux plus hauts niveaux politiques), et un printemps 2016 jalonné de symboles forts (levée de l'embargo sur les ventes d'armes au Vietnam et visite à Hiroshima), la politique asiatique d'Obama n'a pas marqué de progrès significatifs. Pour Brian Klein qui s'exprimait dès 2009 sur cette question, les pays d'Asie ne doivent pas attendre de miracle de la part de Washington, les États-Unis étant pour l'heure engagés dans de vastes plans de sauvetage de leur propre économie et faisant face à des divergences sur les réformes à adopter, une réalité que le contrôle de la Chambre des représentants par les républicains et les divisions partisans n'ont fait que confirmer depuis 2011. C'est pourtant au niveau des échanges économiques et commerciaux que les ambitions américaines semblent à la fois très marquées, et à certains égards réalisables. Les pays d'Asie disposent d'un potentiel important, et les États-Unis resteront encore la première puissance économique

mondiale pendant plusieurs années, voire plus en fonction des opportunités et des choix de Washington. C'est donc en suivant une stratégie régionale, et non en se focalisant exclusivement sur tel ou tel partenaire, que les États-Unis pourraient éventuellement voir leur politique asiatique couronnée de succès. Mais ce n'est actuellement pas le cas, car la Chine continue d'occuper l'espace de réflexion sur le pivot et détermine dans le même temps toutes les actions de Washington dans la région. C'est pourquoi la politique asiatique d'Obama est dans les faits une politique chinoise.

Les craintes de la faisabilité d'un nouveau partenariat Washington-Pékin sont particulièrement visibles dans le domaine militaire, et les évolutions des deux pays ne plaident pas en faveur d'un rapprochement. Kurt Campbell estimait en 2008 que la guerre en Irak a été suivie de près par la Chine, qui a orienté la modernisation de l'Armée populaire de libération (APL) en tenant compte de l'expérience américaine, et « l'une des leçons de l'Irak est que la Chine s'est engagée dans une augmentation drastique de son budget de défense, avec pas uniquement des effets sur les investissements militaires, mais également des changements notables de stratégie et doctrine militaire »¹⁰. Ainsi, pendant que Washington dépensait son énergie et ses ressources en Irak, la Chine cherchait à peser plus lourd dans le reste du monde, en mettant en avant sa capacité d'influence. Et les résultats sont à la hauteur des ambitions de Pékin, les capacités militaires chinoises n'ayant cessé de progresser depuis, en particulier dans le domaine naval. Plus qu'une opportunité de partenariat, c'est la réalité d'une rivalité qui semble désormais s'imposer, avec en toile de fond un retard que Pékin est en train de combler. La question des intentions et des ambitions stratégiques de Pékin découlant de cette nouvelle capacité est désormais au cœur de toutes les interrogations aux États-Unis.

Pour l'heure, la Chine est plus à la recherche d'un compromis que d'une confrontation, mais un compromis qui se ferait assez nettement à son avantage, traduisant ainsi la position de force dans laquelle l'empire du Milieu se trouve en Asie-Pacifique. L'APL verrait même d'un bon œil une sorte de « Yalta du Pacifique » dans lequel le Pacifique Est serait sous tutelle américaine, et le Pacifique Ouest sous tutelle chinoise, ce qui marquerait le leadership chinois sur la

¹⁰ Kurt Campbell, Nirav Patel et Richard Weitz, *The Ripple Effect: China's Responses to the Iraq War*, Washington, CNAS, 15 octobre 2008, p. 23.

rive asiatique, mais dans le même temps impliquerait de plus grandes rivalités entre les deux pays dans le Pacifique. La stratégie du pivot semble être une réponse par la négative à ce partage du Pacifique, et peut dès lors être perçue à Pékin comme une volonté manifeste de renforcer la rivalité. Et pourtant, la question d'un *grand bargain* est souvent évoquée dans les cercles stratégiques et académiques américains défendant les thèses réalistes¹¹.

Derrière ces hésitations, l'enjeu est de taille : les États-Unis pourront-ils longtemps résister à l'émergence de la Chine dans la région, et contrebalancer son leadership ? Pour John Mearsheimer dans un texte de 2001 aux accents prophétiques, « il est clair que le scénario le plus dangereux pour les États-Unis serait de voir la Chine devenir une puissance hégémonique potentielle en Asie du Nord-Est. Bien entendu, les perspectives de voir la Chine accéder à ce niveau dépendront largement de la vitesse à laquelle se développera son économie. [...] elle chercherait alors indiscutablement à imposer son hégémonie dans la région, comme les États-Unis le firent dans l'hémisphère occidental au XIX^e siècle »¹². Une sorte de montée en puissance irrémédiable donc, qui ne se fera pas sans vague, mais qui pourrait avoir pour effet de mettre Washington en difficulté. D'ailleurs, selon Ted Fishman, « l'un des objectifs de la Chine dans ses agissements politiques est de diminuer l'influence américaine en Asie. [...] le match Chine-États-Unis en Asie s'inscrit dans le long terme, mais il est en marche. »¹³ Et pour l'heure, les résultats sont plutôt à l'avantage de Pékin, si on s'en tient à la capacité d'attraction de la Chine, à laquelle ses voisins ne peuvent résister, parfois malgré eux. À terme, la question d'une rivalité à grande échelle semble se dessiner, ce qui a bien évidemment des effets négatifs sur toute tentative visant à proposer un partenariat durable.

En attendant, et parce qu'elle est de plus en plus en position de force, la Chine se montre décidée à partager le leadership avec Washington dans la région, avant peut-être de voir encore plus loin.

¹¹ Lire Charles L. Glaser, « A.U.S.-China grand bargain ? The hard choice between military competition and accommodation », *International Security*, vol. 39, n° 4, printemps 2015, p. 49-90 ; et Michael D. Swaine, « The real challenge in the Pacific », *Foreign Affairs*, vol. 94, n° 3, mai-juin 2015, p. 145-153.

¹² John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton, 2001, p. 401.

¹³ Ted Fishman, *China, Inc. : How the Rise of the Next Superpower Challenges America and the World*, New York, Scribner, 2006, p. 291.

Washington cherche à apaiser les tensions et nier la rivalité et trouve sur ce point une oreille complice avec une Chine qui ne souhaite pas une confrontation aux effets incertains, et qui pourrait briser sa dynamique de montée en puissance.

Accepter la nouvelle réalité chinoise

L'un des plus grands défis de l'administration Obama dans sa relation avec Pékin a consisté à s'accommoder de la réalité chinoise et d'une rivalité qui ne dit pas (encore) son nom. Dans un article inspiré des thèses freudiennes, le politologue britannique Mark Leonard avance l'idée que c'est en étant plus semblables que les deux pays risquent de voir leur compétition s'affirmer, tandis que les différences les maintiendraient à distance respectable¹⁴. Or, en s'affirmant sur la scène internationale, en s'opposant systématiquement à l'unilatéralisme de Washington, mais de manière contenue, et en proposant dans le même temps le slogan attractif d'émergence (ou ascension) pacifique, la Chine a profité de la détérioration considérable de l'image des États-Unis pour s'imposer et devenir, à son tour, incontournable. Certes, le poids de la puissance économique chinoise et ses capacités en matière d'investissements comptent pour beaucoup dans la reconnaissance internationale dont ce pays fait désormais l'objet, mais rien n'aurait été possible sans une stratégie finement élaborée. Pékin aurait pu se contenter de ne pas souscrire à la politique étrangère aventureuse de l'administration Bush, mais il est allé plus loin, en proposant une alternative qui lui vaut une reconnaissance et un soutien sans précédents dans les pays dits du Sud, dont elle se revendique d'ailleurs encore volontiers.

Comme le notait déjà en 2007 le journaliste chinois Zheng Ruolin, « la Chine est devenue un partenaire majeur non seulement pour les pays occidentaux, mais également pour les pays du Sud, en Afrique et en Amérique latine notamment »¹⁵. Et d'ajouter que l'émergence de la Chine lui apporte de nombreux soutiens politiques, dans des régions où les États-Unis souffrent d'un déficit

¹⁴ Mark Leonard, « Why Convergence Breeds Conflict », *Foreign Affairs*, vol. 92, n° 5, septembre-octobre 2013.

¹⁵ Zheng Ruolin, « Pékin n'a que des amis », *La Revue pour l'intelligence du monde*, n° 10, septembre-octobre 2007, p. 134.

d'image et sont perçus comme une puissance impérialiste. Mettant en avant son *soft power*, devenu stratégie officielle en 2007¹⁶ et que la nouvelle équipe dirigeante ne semble pas désireuse de remettre en question, la Chine se substituerait donc aux États-Unis là où puissance américaine a été soumise à rude épreuve au cours des dernières années. Barack Obama le faisait déjà remarquer lors de la campagne présidentielle de 2008, notant que, tandis que les États-Unis ont détérioré leur image, d'autres acteurs comme la Chine en ont profité pour renforcer leur influence. Et de préciser les cas de l'Afrique et de l'Amérique latine comme les exemples les plus nets de cette stratégie payante de Pékin. Les « amis » de Pékin, spontanés ou parfois instrumentalisés, sont en tout cas devenus les vecteurs de son *soft power*.

Pour l'heure, la plupart des analystes américains, s'ils suivent de près le *soft power* chinois, n'en relèvent que rarement le caractère menaçant pour la première puissance mondiale et s'associent aux experts chinois pour tenter d'en déterminer les implications à long terme. Joseph Nye et Wang Jisi se sont notamment efforcés de définir le *soft power* chinois à partir de cinq éléments¹⁷. Pour eux :

- le *soft power* chinois ne semble pas dirigé contre le *soft power* américain ;
- l'idée que le modèle chinois de développement et de parti unique dispute le modèle occidental est excessive ;
- le *soft power* chinois peut aider la diplomatie américaine ;
- l'attitude chinoise à l'égard du *soft power* américain est essentiellement défensive ;
- les Chinois s'inspirent du *soft power* américain.

Suivant ce raisonnement, certains experts américains estiment que face à cette montée en puissance de la Chine, Washington ne doit surtout pas durcir sa position, au risque de perdre en crédibilité, mais au contraire privilégier le *soft power* américain. Comme le rappelle John Ikenberry, « les États-Unis ne peuvent empêcher la montée en puissance de la Chine, mais ils peuvent s'assurer que cette montée en puissance respecte les règles et les institutions que Washington

¹⁶ Barthélémy Courmont, « What Implications for the Chinese Soft Power: Charm Offensive or New Hegemony? », *Pacific Focus*, vol. 28, n° 4, décembre 2013, p. 343-364.

¹⁷ Joseph Nye et Wang Jisi, « The Rise of China's Soft Power and its Implications for the United States », in Richard Rosecrance et Gu Guoliang (eds.), *Power and Restraint. A Shared Vision for the US-China Relationship*, New York, Public Affairs, 2009, p. 23-34.

et ses partenaires ont mises en place au siècle dernier, afin de mieux servir les intérêts de l'ensemble des États à l'avenir »¹⁸. Plutôt que de chercher à s'opposer, sans succès, à la montée en puissance de la Chine, Ikenberry recommande ainsi un *soft power* qui permettrait d'assurer un ordre mondial moins chaotique, en invitant la Chine à accepter les valeurs occidentales dans les relations entre États.

Les souhaits de Pékin de jouer profil bas sur la scène internationale, de refuser le statut de superpuissance et de ne pas chercher à imposer un modèle se retrouvent par ailleurs dans la volonté très nette des dirigeants chinois de faciliter l'émergence d'une multipolarité dans laquelle la Chine aurait une place importante. Pour ce faire, Pékin s'est mué en champion du multilatéralisme, refusant toute forme d'hégémonie sur la scène internationale. Cette stratégie, propre aux puissances moyennes, a le mérite de servir l'image de la Chine dans les pays en développement tout en assurant une place de choix pour Pékin dans le concert des nations. Et elle permet aussi de justifier les critiques à l'égard de Washington sur les motivations de la stratégie du pivot, mais aussi sur la nature et l'ampleur du partenariat proposé par les États-Unis à la Chine.

Face à ce pragmatisme opportuniste de Pékin, Washington semble désarmé. Les souhaits de voir la Chine devenir un acteur responsable des relations internationales sont fortement disputés, et la puissance chinoise ne fait que progresser irrésistiblement, soulevant de multiples interrogations sur ses moyens autant que sur sa capacité d'attraction. Dans un article publié en 2004, Walter Russel Mead notait que la projection des succès économiques d'une nation peut lui permettre d'attirer à elle d'autres pays qui estimerait qu'à son contact ils verraient leur économie progresser¹⁹. Ce concept qualifié de *sticky power*, ou puissance d'attraction, trouve une parfaite illustration dans la Chine contemporaine, de nombreux États se voyant dans une situation de quasi-impossibilité de ne pas l'accepter, sans porter de jugement sur la nature de son régime. Le *sticky power* serait ainsi à mi-chemin entre le *hard* et le *soft power*, les stratégies utilisées n'étant ni coercitives, ni ne relevant uniquement de la capacité d'influence. Or, les États-Unis ne peuvent aujourd'hui négliger le pouvoir de la Chine, notamment dans le domaine

¹⁸ John Ikenberry, « The Rise of China and the Future of the West », *op. cit.*, p. 37.

¹⁹ Walter Russel Mead, « Sticky Power », *Foreign Policy*, vol. 83, n° 2, mars-avril 2004.

économique, qui lui permet de voir sa diplomatie progresser dans de nombreuses régions. Pour Pékin, ce *sticky power* n'est rien de plus qu'un *soft power* plus avancé et qu'il est tout simplement impossible de refuser. Ainsi, on note que si Pékin inquiète ses voisins et alimente ainsi les possibilités de partenariats stratégiques pour Washington, même les pays asiatiques les plus hostiles à la Chine entretiennent avec elle des relations économiques et commerciales de plus en plus étroites. Face à cette réalité, des réponses américaines comme le partenariat trans-Pacifique ne font pas le poids.

Les incertitudes de l'après-Obama

Avec l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle équipe dans l'exécutif américain à partir de janvier 2017, la question de l'héritage de l'administration Obama et de la pérennité de la stratégie du pivot vers l'Asie est clairement posée. Ce pivot sera au moins réajusté, selon le profil du futur locataire de la Maison-Blanche, mais aussi selon le bilan qui sera tiré d'un redéploiement vers l'Asie qui n'a pas encore trouvé son sens.

Au niveau militaire, le premier axe de la stratégie militaire américaine en Asie-Pacifique a été indiscutablement la recherche de diversification de ses partenariats ainsi que la meilleure répartition de ses forces dans la région. Historiquement concentrées plutôt au nord de cette région (principalement en Corée du Sud et au Japon), les forces militaires américaines se sont consolidées avec notamment la création d'une base en Australie, à Darwin, et la présence renforcée de la marine américaine à Singapour. Cette dernière est primordiale car elle permet le contrôle du détroit de Malacca. Sur le plan comptable, 60 % de la marine américaine devront être déployés dans cette région. En outre 60 % des forces aériennes sont déjà présentes dans le Pacifique avec l'île américaine de Guam en fer de lance. Les partenariats de défense avec les pays d'Asie-Pacifique se traduisent principalement par des accords bilatéraux (Taïwan, Philippines, en plus des pays déjà cités) et des dialogues renforcés (Vietnam) qui touchent de nombreux domaines sécuritaires : défense antimissile, cyberdéfense, contrôle des trafics maritimes, guerre sous-marine, formation... Ils permettent aux États-Unis de créer un réseau de points d'appui, susceptible d'améliorer la réactivité et de faciliter la coopération en cas de crise. Dans ce cadre, de nombreux exercices sont régulièrement menés conjointement par les États partenaires. *Cobra Gold*, qui était à l'origine un exercice bilatéral entre la Thaïlande

et les États-Unis, illustre la réussite américaine dans ce domaine puisqu'en 2016, trente pays devraient y prendre part. La présence militaire américaine s'est ainsi renforcée, et c'est d'ailleurs dans ce domaine que le bilan peut être qualifié de positif. Mais afin de confirmer cette stratégie du pivot, les États-Unis devront développer d'autres initiatives, et à ce titre les positions des deux candidats à l'élection présidentielle de novembre 2016 doivent être prises en compte.

Hillary Clinton s'est, tout au long de son engagement au département d'État, emparée de la stratégie du pivot et a mis en avant le *smart power* de Nye en lui ajoutant un volet stratégique que la politique américaine en Asie-Pacifique illustre parfaitement. Elle assume d'ailleurs le bilan de la stratégie du pivot et revendique un engagement américain en Asie plus important si elle est élue. De fait, l'Asie justifie un engagement économique et politique accru, mais dans le même temps l'engagement américain est déterminé par l'identification de la Chine comme compétiteur potentiel. Hillary Clinton ne s'en est jamais cachée et l'a même annoncé de manière très explicite dans un article publié dans *Foreign Policy* fin 2011²⁰. En vertu de cet engagement qui s'inscrit dans la durée, les États-Unis visent à la fois le maintien de leurs acquis et gardent un œil attentif sur les développements de la puissance chinoise, dans ses aspects militaires (endiguement) mais aussi et surtout politiques et économiques. Pour madame Clinton, la stratégie du pivot est ainsi à la fois une stratégie de rayonnement et d'endiguement, et par extension un moyen de lutte contre Pékin.

Sans surprise, Donald Trump n'est de son côté pas avare de critiques de la stratégie du pivot de l'administration Obama, d'autant qu'elle fut portée par Hillary Clinton. Un moyen donc pour le candidat républicain de critiquer le bilan du président sortant, mais aussi d'attaquer son adversaire démocrate à l'élection de novembre 2016. Il a violemment condamné la présence militaire au Japon et en Corée du Sud, en accord avec les partenariats stratégiques en vigueur avec ces deux pays, ainsi que le parapluie nucléaire américain dont bénéficient Tokyo et Séoul (dans le cas d'une éventuelle agression nord-coréenne). Trump propose même que ces deux pays prennent en main leur destinée sécuritaire, quitte

²⁰ Hillary Clinton, « America's Pacific Century », *Foreign Policy*, novembre 2011.

à se doter de l'arme nucléaire pour faire face aux gesticulations de Pyongyang. La Maison-Blanche a répondu avec fermeté : « tout le postulat de la politique étrangère américaine concernant les armes nucléaires au cours des soixante-dix dernières années s'est concentré sur le fait d'empêcher la prolifération des armes nucléaires ». En clair, nous explique l'administration Obama, Trump serait un idiot et un irresponsable et sa position « catastrophique pour les États-Unis ». Reste que la réorganisation de la présence américaine en Asie-Pacifique fait débat, aux États-Unis mais aussi au Japon et en Corée du Sud, et que les deux alliés stratégiques de Washington dans la région disposent de capacités dans le domaine du nucléaire civil qui en font des puissances du seuil, c'est-à-dire capables de mettre au point des armes nucléaires en l'espace de quelques mois s'ils le souhaitent. Difficilement envisageable compte tenu des résistances dans l'opinion publique, au Japon surtout, mais les opinions peuvent changer si l'environnement sécuritaire change. Au-delà de cette sortie remarquée sur la politique de défense du Japon et de la Corée du Sud, c'est toute la stratégie américaine en Asie-Pacifique qui est montrée du doigt. Et là encore, les employés du département d'État peuvent balayer d'un trait ces critiques et assurer que la stratégie du pivot est un succès, la réalité est plus discutable. N'en déplaise aux partisans de madame Clinton, on peut même penser que c'est un échec et considérer que sur ce point, Trump fait preuve d'une certaine lucidité.

Calmer les ardeurs de Pékin, et même faire la guerre à la Chine pour des questions économiques et commerciales si nécessaire : voilà comment pourrait de son côté être résumée, en caricaturant à peine, la politique chinoise de Donald Trump. Tout cela paraît bien limité, en plus d'être assez malvenu compte tenu du poids grandissant de la Chine sur la scène internationale. Sauf qu'il s'agit d'une opinion dont le magnat de l'immobilier est loin d'avoir le monopole, et que même ses plus grands détracteurs au sein du parti républicain – à commencer par Mitt Romney, candidat malheureux en 2012 face à Barack Obama et qui avait multiplié quelques sorties médiatiques contre Pékin – semblent partager. Cela fait même deux décennies que la question d'une guerre contre la Chine obsède les stratèges du Pentagone, pas mécontents de ressortir des paradigmes hérités de la guerre froide et de justifier ainsi leurs plans stratégiques. Même son de cloche du côté de la politique commerciale ou des délocalisations. En fait, on ne trouve pas de candidat sérieux à la

Maison-Blanche depuis la crise de 2008 qui n'ait pas fait mention de la Chine dans la campagne présidentielle comme étant le principal défi – pour ne pas dire le problème – auquel les États-Unis doivent faire face. Cette obsession est symptomatique d'une transition de puissance, qui se caractérise par la peur du déclin, relatif mais réel, auquel s'exposent les États-Unis. Là encore, Donald Trump ne fait qu'apporter sa contribution, avec les mots et les excès qui le caractérisent, à un débat qui est loin d'être clos.

Ces positionnements nous poussent à considérer que la politique asiatique d'Obama sera forcément réorganisée, quel que soit le visage du futur locataire de la Maison-Blanche. Dans le même temps, la Chine poursuit son irrésistible ascension dans son environnement régional.

Conclusion : à la recherche d'un nouveau *smart power*

90

Pour formuler sa stratégie du pivot, l'administration Obama a cherché à profiter de l'émergence bienveillante mise en avant par la Chine pour s'associer à elle dans la gestion des grands enjeux internationaux, même si elle continue à la regarder avec autant de méfiance que d'inquiétude. Mais à long terme, il est indiscutable que c'est Pékin qui voit son influence se renforcer de manière considérable, sans même avoir à trop forcer, et peut dès lors se consacrer à ses multiples défis en interne. La Chine pourrait ainsi privilégier le *soft power* et la puissance de son économie, et moins ses capacités de *hard power*. Washington doit donc apprendre à accepter le *soft power* chinois et ses implications pour espérer établir un partenariat durable avec Pékin.

Là est sans doute la principale limite du *smart power* de la présidence Obama, au point que certains experts jugent préférable de jouer un rôle plus actif, notamment en imposant la position américaine sur les différends territoriaux et maritimes dans lesquels Pékin est impliquée, et en utilisant les outils du *hard power* de manière plus nette pour conforter l'influence de Washington dans la région. On assiste ainsi à un glissement du pivot, d'une stratégie de partenariat à l'acceptation d'une rivalité, sur laquelle Washington a pris du retard. Certains y verront un retour en arrière à la stratégie de « l'endigement », qualifiant simultanément un endiguement et un engagement, d'autres une conséquence inévitable du *smart power*.

Résumé:

Les huit années de l'administration Obama furent marquées par un repositionnement des États-Unis en Asie-Pacifique, connu sous le nom de stratégie du pivot. Cette stratégie fut notamment portée par la secrétaire d'État Hillary Clinton, mise en relief dans un article publié en 2011, et s'appuie sur une stratégie de *smart power* visant à renforcer la présence militaire américaine tout en privilégiant des échanges approfondis avec les acteurs régionaux. Tandis que les Américains s'apprêtent à désigner un nouveau président, il convient de s'interroger sur le bilan de cette stratégie dont les résultats restent assez modestes. On relève ainsi que, plutôt que de déployer une vraie stratégie régionale, les États-Unis ont réaffirmé les liens déjà existants avec des alliés solides (Japon, Corée du Sud, Australie), renforcé la coopération avec des partenaires de second rang (Vietnam, Philippines), et ont surtout articulé le pivot autour de la politique chinoise de Washington. Cette obsession chinoise n'a pas permis de mettre en place des mécanismes autres que tournés vers une stratégie d'endiguement, et marque les limites du pivot vers l'Asie.

