

Note politique



Le pivot stratégique américain dans l'espace indopacifique

Par Jeanne Milot-Poulin, Rachel Sarfati et Jonathan Paquin

Points saillants

- La stratégie du pivot américain vers l'Asie, lancée par l'administration Obama en 2011, vient en réaction à l'important changement structurel que représente l'essor économique et militaire de la Chine. Cette stratégie a entraîné un rééquilibrage stratégique et un détournement de l'attention des États-Unis au Moyen-Orient.
- Le pivot a permis aux États-Unis d'accroître leur présence dans l'Indopacifique et de renforcer leur niveau de coopération avec leurs alliés de la région. Cette stratégie connaît néanmoins des limites, notamment en matière de financement. Dans le même temps, le pivot a contribué à la détérioration des relations avec Pékin qui se sent bien entendu visée par cette stratégie.
- Le Canada, par crainte de détériorer ses relations avec la Chine, n'a pas encore prononcé de réponse officielle à la stratégie de rééquilibrage des États-Unis. Cela ne l'a pas empêché de multiplier ses actions en Indopacifique sans les afficher trop ouvertement.

Introduction

Quel bilan pouvons-nous faire du pivot stratégique annoncé par l'administration Obama il y a une décennie ? Pour rappel, cette stratégie du pivot – ou *rééquilibrage* – est intervenue en réaction aux changements structurels de l'ordre international causé par la montée en puissance de la Chine, et plus généralement, de l'Asie. Dix ans plus tard, ce pivot asiatique est de plus en plus marqué par de vives tensions entre les deux puissances mondiales, mettant d'une part à l'épreuve les alliés américains, et mettant en évidence d'autre part les limites du recentrage américain vers l'Asie. Le Canada, par crainte de détériorer ses relations avec la Chine, n'a pour l'heure pas annoncé de réponse officielle à la stratégie de rééquilibrage des États-Unis. Néanmoins, le Canada reconnaît l'importance de la région de l'Indopacifique en en faisant discrètement l'une de ses préoccupations stratégiques et militaires majeures, en témoignent par exemple les nombreux [efforts de déploiement de la Royal Canadian Navy](#) sur place. Plus encore, le gouvernement libéral de Justin Trudeau s'est [engagé](#) à lancer une stratégie pour l'Asie-Pacifique, qui est en processus d'élaboration depuis avril 2019, avec comme objectif d'« approfondir les partenariats diplomatiques, économiques et en matière de défense dans la région. »

Contexte

En novembre 2011, la Secrétaire d'État Hillary Clinton annonçait l'adoption par les États-Unis du [pivot stratégique](#) vers l'Asie. Cette vision stratégique – avec l'objectif de placer « [l'Asie au cœur de la politique américaine](#) » – s'illustrait concrètement comme un engagement militaire, économique et diplomatique des États-Unis dans le but d'accroître sa présence et son influence au sein de l'espace indopacifique ; mais également dans celui de renforcer sa force dissuasive à l'égard de la Chine. Pour Barack Obama et ses successeurs, la menace chinoise s'exprime par sa fulgurante croissance : elle est aujourd'hui la première puissance commerciale et économique avec près de [15% de part de marché](#), dispose de la deuxième [plus importante marine de guerre](#) et ne cache pas ses ambitions de devenir la [première puissance incontestable d'ici à 2049](#). Depuis cette annonce, les États-Unis ont poursuivi leur stratégie en investissant des ressources considérables dans cette zone névralgique. La puissance américaine a notamment [déployé 60% de sa marine](#) dans le Pacifique, permettant ainsi de renforcer ses relations avec le Japon, l'Inde et l'Australie dans le cadre du [Dialogue de sécurité quadrilatéral](#) (Quad). En outre, l'objectif est de renforcer les capacités militaires de ses alliés ainsi que l'interopérabilité entre eux. Le terme initialement employé « pivot stratégique » fut toutefois abandonné au profit de celui de « rééquilibrage » (*rebalancing*) en raison de sa connotation belliqueuse à l'égard de la Chine et, de surcroît, celui-ci suggérerait que les États-Unis se détourneraient des enjeux européens et moyen-orientaux. La conclusion en 2016 de l'Accord de partenariat transpacifique (PTP), un vaste accord de libre-échange impliquant douze pays du Pacifique sauf la Chine, se reflétait davantage dans la notion de « rééquilibrage » puisqu'elle soulignait la dimension commerciale du repositionnement américain.

Le moins que l'on puisse dire c'est que la stratégie de rééquilibrage vers l'Asie a évolué en une décennie. Depuis ses timides fondations sous l'administration Bush, suivies par son annonce formelle par l'administration Obama, elle a été marquée par un revirement radical opéré par le républicain Donald Trump, puis un retour en arrière récemment initié par Joe Biden. Ces allers-retours stratégiques n'ont pas manqué de déstabiliser les alliés américains, dont les réactions furent elles aussi diverses. Si les alliés traditionnels des États-Unis, à l'instar du Japon, de l'Australie ou encore de la Corée du Sud, font état d'un quasi parfait alignement avec le rééquilibrage américain, la crainte d'envoyer un signal provocateur à la Chine peut toutefois en amener certains à rechercher davantage d'indépendance militaire et stratégique. Ainsi, certains États souhaitent se positionner à équidistance des deux puissances mondiales en privilégiant le multilatéralisme, comme le démontrent les cas de l'Indonésie et de la Nouvelle-Zélande. Enfin, la tendance chez les États rivaux des États-Unis – principalement l'Iran et la Russie – est au rapprochement avec la Chine, qui perçoit cette situation comme une opportunité d'augmenter son influence.

Loin de faire l'unanimité, la stratégie américaine du pivot dresse finalement un bilan mitigé puisque les objectifs initiaux des États-Unis ne semblent pas réellement atteints. De plus, cette politique a un coût que les limites budgétaires américaines ne permettent que partiellement, créant par ailleurs un désengagement progressif parfois [contesté](#) dans d'autres régions sensibles du monde.

L'évolution du repositionnement stratégique américain

Bien que la stratégie ait été présentée par l'administration Obama, le rééquilibrage américain en Asie n'est pas l'œuvre d'une seule administration puisqu'elle était déjà en place sous George W. Bush. À cette époque, le terme employé par l'administration républicaine était celui de virage (« shift ») vers l'Asie, qui impliquait une volonté d'accroître les capacités militaires des alliés de la région et de renforcer l'interopérabilité bilatérale avec eux. C'est en ce sens qu'en 2007, l'administration Bush avait soutenu

une proposition japonaise visant à créer un dialogue de sécurité « quadrilatéral » (Quad) entre les États-Unis, le Japon, l'Inde et l'Australie. La marine américaine avait elle aussi affecté 60% de sa flotte de [sous-marins nucléaires d'attaque](#) dans le Pacifique. George W. Bush avait toutefois décidé de mettre sur pause le virage vers l'Asie [afin de ne pas provoquer la Chine](#), mais également parce que la Maison-Blanche s'était empêtrée dans des conflits en Afghanistan et en Irak qui avaient pour effet de détourner l'attention de Washington des transformations géostratégiques dans l'espace indopacifique.

Dès l'arrivée de Barack Obama à Washington, des experts sinologues avaient invité la nouvelle administration à accentuer la présence américaine en Indopacifique, à la suite de quoi la [Stratégie de sécurité nationale](#) de 2010 présentait les prémisses de la stratégie du pivot. Ainsi, le recadrage des impératifs stratégiques américains sous Obama répondait à un besoin ressenti de modifier le récit stratégique des États-Unis, en se concentrant davantage sur l'Indopacifique que sur le Moyen-Orient. Le rééquilibrage vers l'Asie était également destiné à élargir l'accès des États-Unis aux marchés étrangers et à soutenir une économie américaine en déclin relatif dans un contexte où Barack Obama avait été élu sur un programme devant sortir l'Amérique des guerres du Moyen-Orient.

Dès son arrivée au pouvoir, Donald Trump a pour sa part prôné une politique étrangère en Asie fondée sur une approche libre et ouverte en Indopacifique (*Free and Open Indo-Pacific Strategy - FOIP*) plus ou moins [cohérente](#). Pendant sa présidence, Trump a maintenu des [éléments de continuité](#) avec la stratégie de rééquilibrage de son prédécesseur, reconnaissant la nécessité de répondre fermement au comportement déstabilisateur de Pékin. Toutefois, au lieu de miser sur une stratégie collective prudente comme son prédécesseur, Trump a mis de l'avant une [rhétorique de confrontation](#) avec la Chine et de défiance avec ses alliés en ayant recours à l'utilisation de sanctions et des tarifs douaniers. De plus, suivant ses promesses électorales, celui-ci a annoncé, dès novembre 2016, le retrait des États-Unis du Partenariat transpacifique, [détruisant](#) ainsi l'architecture économique du rééquilibrage stratégique. Cette décision était en contradiction avec l'idée d'une zone libre et ouverte dans le Pacifique. Elle n'a pas manqué d'affecter la crédibilité des États-Unis, notamment vis-à-vis de ses alliés dans la région, puisque les signataires avaient eux-mêmes pris des risques stratégiques en adhérant à la stratégie d'Obama. Par exemple, le Japon a considéré le retrait américain comme un revers bouleversant sa [propre stratégie](#) face à la Chine. D'autre part, cette décision a largement réjoui la Chine en lui permettant d'imposer ses propres normes commerciales au sein de l'espace indopacifique par de nouveaux traités de libre-échange, dont le [Partenariat régional économique global](#), qui regroupe quinze pays et plus de deux milliards d'habitants. Au niveau budgétaire, bien que la Stratégie de défense nationale de 2018 ([National Defense Strategy](#)) ait placé la région indopacifique au cœur de la stratégie de défense des États-Unis, les experts considèrent que l'allocation des ressources dans la région était insuffisante pour réaliser les ambitions stratégiques américaines, et ce depuis la présidence d'Obama.

L'arrivée au pouvoir de Joe Biden en janvier 2021 est venue redistribuer les cartes, celui-ci s'étant fixé pour objectifs de [reconstruire les relations avec ses alliés](#) du Pacifique, fragilisées par l'administration Trump, tout en tentant de mettre fin aux abus financiers de la Chine. Depuis son arrivée au pouvoir, il est clair que Biden souscrit davantage à l'approche d'Obama qu'à celle de Trump et [met l'accent sur le leadership et l'engagement des États-Unis](#) au niveau mondial. Le nouveau président a élargi le concept du FOIP lors du [dernier sommet du Quad](#) pour appeler à une région de l'Indopacifique qui soit « free, open, inclusive ... [and] anchored by democratic values and unconstrained by coercion ». Biden cherche à rétablir la confiance que Trump avait brisée chez les alliés de la région indopacifique. En effet, quelques semaines après son entrée en fonction, il s'est [entretenu par téléphone](#) avec des dirigeants du Japon, de la Corée du Sud et de l'Australie, tous des alliés importants des États-Unis dans la région. De plus, les premières visites diplomatiques effectuées par les membres de l'équipe de politique étrangère de Biden ont eu lieu en Asie. Globalement, Biden a affirmé que les États-Unis coopéreraient avec Pékin dans la

mesure du possible, notamment sur des questions comme celle des changements climatiques. Pour autant, les États-Unis restent en désaccord avec les nombreuses tentatives chinoises de coercition économique ([voir notamment les conflits à l'Organisation mondiale du commerce](#)), les multiples violations des droits humains qui leur sont imputées (récemment mises en lumière par les [allégations de crime contre l'humanité](#) du Parti communiste chinois à l'encontre du peuple ouïghour), ou encore en ce qui concerne toutes les questions liées à la [propriété intellectuelle](#) et, plus généralement, à celles d'ordre [géopolitique](#).

Au total, il a été estimé qu'environ 66 milliards de dollars seraient investis pour la région de l'Indopacifique d'ici 2022. Plus particulièrement, la « [Pacific Deterrence Initiative](#) » du Département de la Défense prévoit une somme de 5,1 milliards d'investissements destinée à développer et acquérir des capacités de défense, à améliorer les capacités des alliés et des partenaires et développer des technologies avancées. En outre, le 15 septembre dernier, l'annonce de [la création de l'AUKUS](#), un traité de défense trilatéral entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis, est venue confirmer l'approfondissement du pivot par le président Biden. Dans l'objectif de contrer la Chine, ce traité prévoit la vente par les États-Unis de [sous-marins à propulsion nucléaire](#) à l'Australie. [L'entente](#) prévoit aussi le partage d'informations, de technologies et de renseignement.

Les réactions au rééquilibrage américain

Les alliés traditionnels des États-Unis, inquiets par la montée en puissance de la Chine, ont pour la plupart souscrit au rééquilibrage stratégique américain depuis 2011. Le Japon, par exemple, considère les États-Unis comme un allié essentiel en ce qui concerne la question clé de la [souveraineté territoriale sur les îles Senkaku](#). Les deux États ont accru leur [coopération](#) en matière de sécurité au cours des dernières années. En outre, la formulation « Indopacifique libre et ouvert » (FOIP) a été développée par le Japon avant d'être adoptée par les États-Unis, ce qui témoigne de l'alignement quasi parfait entre les politiques des deux États sur la question de l'Indopacifique. La [Corée du Sud](#) et l'[Inde](#) sont quant à elles plus ambivalentes par rapport au langage du FOIP ciblant la Chine. Étant des voisins plus directs de la Chine, ces deux États sont plus réticents à l'idée de risquer de provoquer Pékin. On peut toutefois affirmer que la Corée du Sud et l'Inde se sont alignées sur la politique américaine, dans la mesure où ces deux États sont partisans de l'accroissement de la coopération économique et de défense dans la région de l'Indopacifique. L'Australie pour sa part considère que son alliance avec les États-Unis est essentielle à sa sécurité et cherche à l'approfondir, notamment à travers le Quad. De plus, la récente intensification de la coopération avec les États-Unis dans le cadre de l'entente AUKUS indique un alignement encore plus marqué sur la politique américaine.

Une seconde tendance de « non-alignement » est observable chez les États qui n'adoptent pas de politiques alignées sur la Chine ou sur les États-Unis. Cette posture permet d'entretenir des relations avec les deux États rivaux, tout en conservant une certaine autonomie. Par exemple, l'Indonésie favorise le [multilatéralisme](#) pour équilibrer l'influence des États-Unis et de la Chine. La Nouvelle-Zélande, bien qu'elle soit membre du Groupe des cinq (Five Eyes) est un autre pays qui adopte une posture de non-alignement, en affirmant son indépendance en matière de politique étrangère. [L'attitude amicale de la Nouvelle-Zélande envers la Chine](#) est d'ailleurs en rupture avec la position adoptée par les autres partenaires du Groupe des cinq, notamment l'Australie, qui a préféré annuler certains accords conclus dans le cadre de l'initiative de la Nouvelle route de la soie.

À l'inverse, la tendance chez les États rivaux des États-Unis est au rapprochement avec la Chine. Les pays qui n'entretiennent pas de bonnes relations avec les États-Unis, et qui sont par conséquent portés à

contester l'ordre mondial libéral dominé par les États-Unis, préfèrent se ranger du côté de la Chine dans la compétition sino-américaine. La Russie, qui a vu sa relation avec l'Occident se détériorer depuis l'annexion de la Crimée en 2014, s'est tournée vers l'[initiative de « Grande Eurasie »](#) allant dans ce sens. Ce projet vise officiellement à promouvoir l'intégration paneurasienne, mais celui-ci a été interprété comme [un rapprochement forcé](#) avec la Chine par les sanctions occidentales contre la Russie, et de surcroît positivement accueilli par la Chine qui subit elle aussi des pressions occidentales. La participation de la Russie à l'initiative de la Nouvelle route de la soie, à la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures et surtout à l'Organisation de coopération de Shanghai montre la volonté de la Russie de renforcer ses liens avec la Chine. L'Iran cherche aussi à se rapprocher de la Chine, laquelle voit pour sa part l'Iran comme un [tronçon nécessaire](#) à l'édification de la Nouvelle route de la Soie. À cet égard, l'Iran a signé en 2021 [l'accord de coopération stratégique de vingt-cinq ans](#) avec la Chine.

Les limites de la stratégie

Dix ans après l'annonce officielle du pivot, cette stratégie ne fait pas l'unanimité auprès des experts. Pour certains, les bénéfices liés à l'augmentation de l'influence et de la présence stratégiques des États-Unis dans la région indopacifique sont inférieurs aux [coûts engendrés](#) par la grande stratégie de rééquilibrage vers l'Asie-Pacifique. Le premier problème soulevé par certains observateurs concerne la mise en œuvre de la stratégie sur le terrain. Le [Budget Control Act](#) de 2011 a provoqué des coupes dans le budget de la Défense jusqu'en 2015, qui ont limité la capacité du Département de la Défense à poursuivre le rééquilibrage. Malgré la promesse d'Obama selon laquelle « budget reductions will not come at the expense of that critical region », l'absence d'augmentations significatives du budget militaire pour la région de l'Indopacifique a été suffisante pour [contrarier les objectifs stratégiques du pivot](#). De plus, en détournant leur attention du Moyen-Orient et de l'Europe pour se concentrer sur l'Asie, les États-Unis ont considérablement accru la [vulnérabilité](#) de ces régions. L'aventurisme russe en Ukraine, l'érosion de la démocratie dans certains États d'Europe centrale et orientale, dont la Hongrie et la Pologne, et l'instauration d'un califat par l'État islamique en Irak et en Syrie seraient en partie causés par la négligence relative des États-Unis.

Finalement, la stratégie du pivot est accusée d'avoir envoyé un signal hostile à la Chine en tentant [de la contenir militairement](#). Cette perception a provoqué une réponse encore plus agressive de la Chine, qui a fait valoir ses revendications en [mer de Chine méridionale et orientale](#) et accru ses [actions coercitives](#) à l'égard de Taiwan. Pendant ce temps, Pékin continue de combler l'écart avec les États-Unis en matière de capacités militaires et sa part du PIB mondial est en croissance constante. Bien que d'importants efforts aient été faits pour étendre l'influence américaine en Indopacifique, il n'est pas certain que le pivot ait atteint ses principaux objectifs face à la Chine. En somme, il est manifeste que les Américains ont eu plus de facilité à conceptualiser le pivot qu'à le mettre en œuvre.

Considérations et recommandations pour le Canada

Les États-Unis n'ont fait aucune demande spécifique au Canada en ce qui concerne sa stratégie de rééquilibrage en Asie et le gouvernement canadien n'a jamais émis de [réponse officielle](#) à l'égard de cette stratégie américaine. Il faut dire que le Canada ne dispose pas des moyens militaires nécessaires pour exercer une influence déterminante dans cette région. Son exclusion de l'entente militaire AUKUS en septembre dernier n'a fait que confirmer une fois de plus cet état de fait. Le Canada n'a pas non plus encore formulé de stratégie globale en Asie par crainte de contrarier la Chine et d'envenimer des relations déjà très tendues avec elle. Rappelons en effet que les tensions actuelles et préexistantes entre

les deux États ont récemment été nourries par les crises de l'[affaire Huawei](#) et des [citoyens canadiens emprisonnés en Chine](#).

Cela n'a pas empêché le Canada [d'approfondir discrètement](#) ses liens économiques et militaires avec ses alliés de l'Indopacifique, notamment en [augmentant sa participation aux exercices militaires](#) conjoints avec ses alliés dans la région. Le Canada a également pris part à tous les [exercices RIMPAC](#) (*Rim of the Pacific Exercise*), et le niveau de sa participation a augmenté de façon significative au début des années 2010. Nous recommandons qu'il poursuive en ce sens. De plus, le Canada et les États-Unis ont signé le [Canada-US. Asia-Pacific Defence Policy Cooperation Framework](#). Les deux États ont ainsi convenu de tenir un [dialogue stratégique sur la défense](#), notamment par le fait de coordonner leurs activités et exercices d'entraînement dans les pays de l'Asie-Pacifique. Ainsi, sans faire d'annonce tambour battant, le Canada aurait intérêt à poursuivre ses investissements stratégiques en Indopacifique tout en restant conscient des limites de ses moyens.

Au-delà de la dimension militaire, l'annonce du rééquilibrage par l'administration Obama a amené plusieurs observateurs canadiens à mettre de l'avant le rôle que pourrait jouer le Canada dans l'espace indopacifique en cas de crise internationale. L'idée est que le Canada pourrait contribuer efficacement à la désescalade de crise en jouant un rôle de médiateur, là où il a des intérêts importants. À cette fin, le Canada compte utiliser ses ressources limitées pour [« s'engager dans un processus à long terme de renforcement de la confiance entre les pays de la région »](#). Le désir d'engagement diplomatique du Canada se traduit entre autres par sa volonté de devenir membre du Sommet de l'Asie de l'Est et de la réunion des ministres de la Défense des pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE ou ASEAN). Le Canada peine toutefois à obtenir l'adhésion à ces forums, confirmant de ce fait son [manque de présence](#) dans la région au cours des deux dernières décennies. Nous recommandons donc que le Canada travaille au développement de partenariats plus approfondis notamment avec les membres de l'ANASE afin d'accroître sa présence diplomatique dans l'espace indopacifique.