

FRS – Japan Program

Nouvelles menaces contre l'ordre libéral international : perceptions et réponses communes

Par Valérie Niquet, Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique

Cette note est le compte rendu du séminaire qui s'est tenu, dans le cadre du programme Japon de la FRS, le 30 janvier 2020.

L'ordre international libéral, hérité de la Seconde Guerre mondiale et qui s'est étendu après la fin de la Guerre froide, est aujourd'hui menacé. De nouveaux acteurs émergent dont l'objectif est d'imposer leur propre système de valeurs et de normes, au nom de la « démocratisation » de cet ordre international. L'émergence de ces nouveaux acteurs, dotés – comme la République populaire de Chine (RPC) – de moyens considérables, a également fait apparaître de nouvelles menaces. La montée en puissance de technologies potentiellement disruptives, comme le cyber et l'intelligence artificielle, a également entraîné un changement d'échelle pour des menaces existantes, comme celles liées à la guerre de l'information. Ces évolutions posent des questions essentielles pour l'ensemble des grands acteurs du système libéral international, par-delà les divergences qui peuvent les opposer.

Les défis principaux portent en effet sur ce qu'on a qualifié « d'espaces communs » – espaces maritimes, espace extra-atmosphérique, cyberspace. Les nouvelles technologies sont dans ce contexte des sources d'opportunités et de coopération,

mais également de menaces majeures sur les réseaux d'information, tant dans leur dimension physique que dans leur contenu.

Face à ces menaces, l'urgence, pour les démocraties, est de mettre en place des « lignes rouges » et des règles, qui permettent notamment de répondre avec efficacité aux menaces ambiguës. Ces menaces ambiguës sont des « zones grises » qui concernent l'ensemble de ces espaces, notamment l'espace maritime comme en mer de Chine, ou le cyberspace, comme le démontre la guerre de l'information engagée par la Chine autour de l'épidémie de coronavirus. Dans le domaine du cyberspace, la question de la définition des attaques et des responsabilités est également problématique, obérant les possibilités de réponse des Etats, confrontés à un brouillage des responsabilités et à une possibilité de déni. Dans le même temps, les menaces posées contre des installations critiques qui touchent à la sécurité nationale d'un Etat sont très réelles.

Vers de nouvelles règles du droit international ?

Ces menaces peuvent-elles déboucher, avec la mise en œuvre de nouvelles règles de droit, sur un autre ordre international ? La question essentielle demeure celle de la définition de ces nouvelles règles. La

revendication d'une « démocratisation » de l'ordre international par des puissances comme la RPC et la dénonciation du monopole de la définition du droit international par les démocraties occidentales répondent en réalité à la volonté d'imposer un nouveau système de normes mettant en cause celles du système libéral fondé sur le droit. Dans le cas de la Chine, il s'agit d'une rivalité idéologique au service d'un Etat et d'un système. La RPC agit aujourd'hui selon les mêmes principes que l'URSS hier et la Russie aujourd'hui, qui posait dans les mêmes termes la question de la légitimité de l'ordre international « occidental ». La différence, dans le cas de la Chine, réside dans les moyens d'action. La RPC est aujourd'hui la seconde puissance économique mondiale, ses moyens d'action, fondés sur l'interdépendance économique, sont considérables et permettent à Pékin de tenter d'imposer ses propres normes en raison de sa taille même. C'est le cas par exemple sur les transferts imposés de technologie.

Toutefois, en dépit de ce poids considérable de la Chine sur la scène internationale, les réactions de résistance à ses ambitions, et à sa volonté de modifier les règles du droit international, se sont renforcées. En matière de droit maritime, ce sont les règles de l'UNCLOS qui s'appliquent et qui ont été réaffirmées par le tribunal international arbitral de La Haye en 2016, à l'occasion de la plainte formulée par les Philippines contre la Chine en mer de Chine méridionale. Si Pékin a rejeté la légitimité du tribunal, et si les décisions n'étaient pas contraignantes, ce sont bien les positions de Pékin qui ont été condamnées. Par ailleurs, l'ensemble de la communauté internationale, dans un consensus qui tend à s'accroître, réaffirme son rejet du recours à la force, et la nécessité de régler les conflits par des moyens pacifiques.

Dans l'espace Indo-Pacifique, en dépit de l'éloignement géographique, des positions communes ont été exprimées. Les postures du Japon sur le concept de *Free and Open Indo-Pacific* (Indo-Pacifique libre et ouvert), initialement élaborées par le Premier ministre Abe dès 2007, et de la France, seul pays européen à avoir publié une « Stratégie de défense pour l'Indo-Pacifique », sont très proches, même si les moyens mis en œuvre sont limités. La France possède des intérêts directs dans les deux océans et exerce régulièrement son droit de passage en haute mer en mer de Chine, en dépit des revendications de Pékin, non reconnues par la communauté internationale. Entre Paris et Tokyo, une feuille de route a été signée en 2019, qui sert de base à la mise en œuvre d'un dialogue maritime dont le premier exercice s'est tenu à Nouméa, également en 2019.

Au niveau européen, la prise de conscience d'intérêts communs, au-delà d'un espace régional traditionnellement couvert par l'OTAN, est également effective. L'un des objectifs d'une plus grande autonomie stratégique est d'aboutir à une définition d'intérêts communs qui engagent à la mesure des capacités de chaque Etat membre. Une autre dimension est celle de la contribution au développement des capacités des Etats régionaux qui, en Asie du Sud-est, sur le pourtour de l'Océan indien ainsi que dans le Pacifique, font face aux pressions maritimes chinoises.

Le développement des capacités porte notamment sur la formation et l'acquisition de moyens non militaires, comme les bâtiments de garde-côtes, qui permettent aux pays riverains d'exercer leur pouvoir de police sans prendre le risque d'une escalade militaire face à la Chine. Pékin utilise en effet extensivement des moyens comme les garde-côtes ou les flottilles de bâtiments de pêche pour imposer ses

positions, comme ce fut le cas au mois de janvier 2010 dans la ZEE de l'Indonésie au large des Natuna, et comme c'est le cas régulièrement depuis le début des années 2010 en mer de Chine orientale et méridionale face à la Corée, le Japon, les Philippines ou le Vietnam. Ces pressions peuvent s'exercer sous la forme de revendications directes mais également sous celle de pêche illégale ou de dissimulation de trafics. Enfin, pour l'Europe et la France, l'enjeu est également de soutenir le principe de centralité de l'ASEAN (Association of South East Asian Nations), en dépit de ses limites. La présidence vietnamienne en 2020 pourrait aboutir à des évolutions significatives face aux ambitions chinoises.

L'Union européenne et des pays comme la France et le Japon ont un rôle important à jouer dans le développement de ces capacités. Ceci d'autant plus que les pays de l'ASEAN, s'ils s'inquiètent de l'émergence d'une puissance chinoise imprévisible et plus offensive, ne souhaitent pas être confrontés à un choix unique entre la Chine d'un côté et les Etats-Unis de l'autre. Dans ce contexte, les attentes à l'égard de puissances tierces, comme le Japon, les Etats européens mais également l'Inde se sont renforcées.

La coopération entre le Japon et l'Europe porte aussi sur le cas des Etats fragiles ou faillis. Ce sont ces Etats qui peuvent être la cible des offensives chinoises en matière d'influence, au travers notamment des projets de route de la soie, et au risque de sombrer dans le piège de la dette. L'absence de gouvernance, qui favorise tous les trafics, renforce également les menaces liées au terrorisme, notamment dans la bande sahélienne. Pour Tokyo, il s'agit de s'attaquer aux causes profondes

des phénomènes d'insécurité comme la piraterie, les trafics ou la radicalisation religieuse grâce aux programmes d'aide au développement. Le développement fondé sur des principes de qualité et de durabilité mis en avant par Tokyo contribue également à la stabilisation de ces Etats, en complément du rôle de sécurité plus direct joué par des Etats comme la France.

La question de la sécurité maritime est également majeure pour un pays comme le Japon, dont l'économie dépend en totalité d'un approvisionnement énergétique sécurisé et de la préservation des voies de communication maritimes. C'est la raison pour laquelle le Japon a participé d'une manière autonome, mais en coordination avec l'Union européenne, aux opérations de contrôle de la piraterie au large de la Somalie¹. Le Japon a également installé une base à Djibouti, qui vient en appui de l'ensemble de ces opérations.

La coopération maritime entre la France et le Japon porte sur tout un ensemble d'actions non militaires qui concernent la piraterie mais également le contrôle des trafics divers, la pêche illicite ou la préservation de la biodiversité avec l'observation du milieu marin. Ces opérations sont vitales et complémentaires dans l'océan Indien comme dans l'immense zone économique spéciale des Etats du Pacifique, particulièrement vulnérables.

En matière de sécurité toutefois, les priorités du Japon sont en Asie, dans son environnement régional, en raison des moyens limités mais également en raison

¹ Des exercices communs ont également eu lieu à plusieurs reprises entre des unités japonaises des Forces maritimes d'autodéfense et des unités européennes participant à l'opération Atalante.

des contraintes constitutionnelles qui limitent fortement les capacités d'action des forces de l'archipel.

De même, en Europe, si des coopérations existent et se développent avec des partenaires extérieurs à l'Alliance atlantique, la priorité demeure l'Europe et son environnement immédiat ainsi que l'espace transatlantique.

La question des valeurs communes, fondées sur la gouvernance, le refus de la coercition et la liberté de navigation, constitue toutefois un fondement solide aux partenariats possibles. L'OTAN a mis en place un réseau important de partenariats et le Japon est l'un des plus anciens partenaires de l'Alliance. En 2014, un programme d'élargissement des domaines de coopération a été mis en place, à la faveur des nouvelles lois de défense mises en œuvre par Tokyo après l'arrivée au pouvoir du Premier ministre Abe. Des exercices communs ont eu lieu et le Japon a envoyé des officiers de liaison au NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence à Tallinn ainsi qu'au NATO Maritime Command.

En revanche, de même que le Japon rappelle constamment les limites réalistes de ses capacités d'action, l'OTAN souligne pour sa part qu'elle demeure une organisation régionale focalisée sur l'Europe, même si les menaces qui pèsent sur l'ordre international libéral en Asie ont des conséquences directes sur la sécurité de l'Europe et des Etats-Unis.

Des solutions innovantes : l'exemple des réponses aux menaces cybernétiques

Le faible degré de prise de conscience des sociétés libérales et des entreprises aux menaces cybernétiques s'apparente à une véritable « crise cybernétique ». En dépit

des coûts potentiels, seuls 52 % des organismes publics ou privés dans le monde ont mis en place un « plan de réponse ». L'objectif doit être de renforcer la coopération entre ingénieurs, techniciens du cyber, philosophes et chercheurs en sciences sociales pour augmenter le taux de prise de conscience. Il s'agit également de mutualiser les recherches et les initiatives, et de renforcer la coopération entre Etats qui partagent les mêmes valeurs.

Le risque est de voir émerger un double système de normes, celui des puissances non démocratiques comme la Chine s'imposant grâce au poids du nombre. C'est le cas notamment dans le secteur de l'intelligence artificielle, où la Chine peut recueillir – hors de tout système légal – un nombre de données considérable, construisant des systèmes de surveillance et de contrôle exportables dans le reste du monde.

Pour l'Union européenne comme pour le Japon, les défis à prendre en compte sont ceux qui pèsent sur la sécurisation de la recherche, alors que le discours universitaire privilégie l'ouverture et le partage d'informations. Le deuxième défi porte sur la sécurisation des technologies duales, qui sont en réalité la caractéristique de tout le secteur des hautes technologies. Dans tous ces domaines, la concertation entre pays démocratiques est indispensable pour renforcer la prise de conscience autour d'un concept plus large de « sécurité humaine » qui englobe les nouvelles technologies et la recherche.

Face à ces menaces : quelles perspectives pour le multilatéralisme ?

En Asie, la centralité de l'ASEAN, au cœur du multilatéralisme régional, de même que les institutions qui en dépendent, comme l'ASEAN Regional Forum (ARF), sont souvent critiquées pour leur recherche du consensus, leur refus de toute ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat membre et leur manque d'efficacité. En l'absence d'organisation de sécurité régionale solide, sur le modèle de l'OTAN en Europe, l'ASEAN et l'ARF jouent toutefois un rôle significatif, qui permet notamment de développer des partenariats avec des puissances comme le Japon ou l'Union européenne et ses Etats membres.

Pour Tokyo, les formats régionaux multilatéraux ne peuvent remplacer la relation bilatérale de sécurité avec les Etats-Unis, pierre angulaire de la stabilité en Asie. De même, pour beaucoup d'Etats européens, l'OTAN et l'engagement des Etats-Unis demeurent au cœur de leur réflexion stratégique.

Des points de convergence et des complémentarités existent toutefois entre les formats bilatéraux et multilatéraux, fondés sur le partage de valeurs communes à défendre et la complémentarité. Pour Tokyo, le concept d'Indo-Pacifique libre et ouvert constitue également une ouverture vers le multilatéralisme. Tokyo souhaite défendre une vision inclusive de ce concept, ouvert aux pays d'Asie du Sud-Est, au continent africain, aux Etats européens qui le souhaitent. Cette inclusivité répond aux préoccupations de la France, présente dans tout l'espace régional et participant d'ores et déjà à plusieurs formats multilatéraux. Le principe d'inclusivité permet aussi de rassurer des acteurs aussi essentiels que l'Inde, qui joue

un rôle majeur dans la zone mais ne souhaite pas être engagée dans une quasi-alliance avec Washington au sein d'un quad (Etats-Unis, Australie, Japon, Inde), exclusivement focalisée sur les questions de sécurité.

Si une organisation multilatérale à l'échelle de l'ensemble de la zone semble difficile à envisager face à une Chine qui privilégie son propre format fondé sur d'autres valeurs, les « routes de la soie », la majorité des Etats de la région privilégient une approche coopérative plutôt que conflictuelle.

Mars 2020