



La France et le concept d'Indo-Pacifique

Christian Lechervy

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2019/3 Automne**, PAGES 23 À 35
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

DOI 10.3917/pe.193.0023

Date de mise en ligne : 24/09/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2019-3-page-23?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La France et le concept d'Indo-Pacifique

Par **Christian Lechervy**

Christian Lechervy est ambassadeur. De 2014 à 2018, il a été secrétaire permanent pour le Pacifique, et représentant de la France auprès de la Communauté du Pacifique et du Programme régional océanien de l'environnement¹.

Depuis 2018, les autorités françaises emploient le concept d'« Indo-Pacifique » à la place de celui d'« Asie-Pacifique ». Cette évolution sémantique traduit un changement de politique et même de vision du monde. L'Asie est désormais placée au cœur des préoccupations françaises et un accent particulier est mis sur les océans. Les îles – y compris les collectivités territoriales françaises – acquièrent une importance nouvelle. La France s'affirme comme une puissance maritime et insulaire.

politique étrangère

Le 27 août 2018, Emmanuel Macron déclarait devant les ambassadeurs de France : « Nous sommes une puissance indo-pacifique. » Il demandait aux diplomates de « décliner cet axe de l'océan Indien à l'océan Pacifique, en passant par l'Asie du Sud-Est, de manière résolue, ambitieuse et précise », mais aussi de « construire une nouvelle relation à l'Asie ». En quelques mots, le chef de l'État esquissait une ambition régionale différente de celle de ses prédécesseurs, un concept d'action géographiquement circonscrit, et désignait des partenaires de premier rang.

Il rompait ainsi avec une vision cloisonnée des régions à l'Est de Suez et des approches avant tout bilatérales des relations interétatiques qui n'avaient pas su prendre en compte la « multivectorialisation » des relations politiques de l'Afrique, de l'Asie et de l'Océanie au cours des dernières décennies. La mondialisation des échanges commerciaux et des contacts politiques incitait pourtant à intégrer le caractère global des stratégies des puissances émergentes, les regroupements *ad hoc*, et à s'adapter aux bouleversements de l'ordre mondial induits par l'affirmation de puissance de la Chine. Le propos du président de la République montre que

1. Les présentes analyses n'engagent que leur auteur.

la France sait faire siennes les évolutions de langage et de posture de ses partenaires clés (Australie, Chine, États-Unis, Inde, Indonésie, Japon).

En affirmant l'« indo-pacificité » de la France et de ses politiques, Emmanuel Macron a pris acte d'une Asie qui se tourne vers l'Est et l'Ouest et qui impacte les territoires français périphériques, et plus largement les intérêts de la République. L'Asie a été placée de cette façon au cœur des préoccupations stratégiques indo-pacifiques (IP) et des politiques à conduire. Est-ce à dire pour autant que sur l'axe IP, il ne faut accorder de l'importance qu'à quelques États, aux 8 partenaires stratégiques² et aux 4 pays ayant noué des accords de défense engageants³, sans compter sur les territoires d'outre-mer voire les petits États insulaires en développement ? C'est même tout le contraire, à la fois pour des raisons de politique intérieure, de place de la France dans les institutions régionales, et de défis environnementaux globaux à gérer.

L'adoption d'une nouvelle terminologie diplomatique invite la France à revisiter ses politiques régionales et sectorielles, et à faire évoluer ses partenaires européens qui, dans leur ensemble, sont loin d'avoir adopté cette nouvelle vision du monde et de l'Asie.

Une approche géographique d'un bord à l'autre des océans

Adopter un nouveau concept diplomatique est plus qu'une évolution sémantique. C'est l'expression d'une vision du monde. Une invitation à (re)penser un espace stratégique, ses blocs constitutifs et les moyens qui y sont dédiés pour peser. Dans son acception française, la politique IP est une politique Asie-Pacifique qui prend en compte les marges africaines, proche-orientales, latino-américaines des océans, mais aussi les États et territoires insulaires quels que soient leurs degrés de souveraineté.

Sa déclinaison est une affirmation explicite de puissance pour un pays qui a une capacité à agir depuis ses territoires et à projeter ses moyens militaires en profondeur de manière multi-cardinale. C'est une injonction aux administrations de se tourner plus résolument vers l'Orient ; un narratif mobilisateur et prédictif. Dans une région où les incertitudes stratégiques sont grandissantes, où les puissances émergentes affirment leurs influences, et où la tentation de l'unilatéralisme est forte, la France passe ses messages. Elle défendra diplomatiquement et militairement ses intérêts et veillera au bon usage des espaces communs, à commencer par

2. Afrique du Sud, Australie, Chine, Corée, Inde, Indonésie, Singapour, Vietnam.

3. Djibouti, Émirats arabes unis, Koweït, Qatar.

la haute mer, les fonds marins et la liberté des voies de navigation. Le concept indo-pacifique réinstalle la France là où elle est. Il la rend plus visible dans son environnement et ses rayonnements périphériques.

Pour se faire entendre, se faire comprendre, la France comme toute puissance a besoin d'un récit stratégique global et régionalisé. Il fallait adopter un nouveau narratif pour cette partie du monde car lors des quatre dernières décennies, la définition de l'Asie-Pacifique a coupé la région de sa façade occidentale, occulté ou oublié les États insulaires à quelques exceptions près (Australie, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée), et par là même la « pacificité » de la France et sa place dans l'océan Indien. Sans que l'on y prenne garde, le concept d'Asie-Pacifique a propagé une idée réductrice de la région, comme s'il s'agissait seulement de prendre en compte l'Asie « Pacifique », les riverains occidentaux du bassin océanique. Le narratif s'est écrit avec un petit « p », sans les insulaires. Bien que les politiques aient été tournées vers l'Est, il s'est surtout agi de promouvoir les relations Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) +3 et les relations de celles-ci avec le continent nord-américain.

L'idée d'Asie-Pacifique n'a jamais rien eu d'englobant, d'insulaire voire de maritime. Elle ne portait quasi aucune attention à l'océan Indien, si ce n'est à son accès par le détroit de Malacca. Elle n'a fait conceptuellement sens que par un habitus récent. Elle n'en était pas moins discutable que la reconnaissance d'une méta-région IP – à défaut d'être discutée jusqu'à il y a peu. Cependant, si le nouveau vocable suscite de vifs débats jusque dans l'Hexagone, ce n'est pas sur la place accordée aux insulaires et à leurs leaders, mais sur l'articulation de la politique française avec celle des États-Unis, et sur le sens à lui accorder vis-à-vis de l'expression de puissance de la Chine sur la scène internationale, voire à la périphérie des territoires de la République. Erreur de perspective ! Les commentaires contestant le recours au concept IP sur-idéologisent les débats, sous-évaluent la nécessaire unité océanique dans la gestion des défis écologiques, et plus généralement l'ouverture au monde des États asiatiques et des entités insulaires, sans même parler des nouvelles responsabilités des collectivités françaises d'outre-mer en matière de relations internationales.

Le nouveau vocalise suscite de vifs débats

En substituant au concept d'Asie-Pacifique celui d'IP, la France marque qu'elle est à la fois indienne-océane et océanique⁴, et que tout ce qui

4. C. Lechervy, « L'intégration régionale de la France dans le Pacifique océanique, une diplomatie multi-modale », *Journal de la Société des Océanistes*, n° 140, 2015.

touche aux périphéries de ses territoires insulaires l'affecte directement. La France aborde la région non de l'extérieur mais de l'intérieur, depuis ses océans. Elle adopte une vision périmétrique à partir de ses sols. Ses territoires, géants maritimes et modestes entités terrestres, ne sont pas aux marges du monde, à un bout de l'Asie ou du Pacifique, mais dans l'espace géoéconomique et humain qui nourrit la croissance de la planète.

Le lexique stratégique adopté depuis 2018 inscrit le projet français dans le temps présent et dans les défis du monde de demain. Il montre son adaptation conceptuelle et opérationnelle à la plus vaste zone peuplée du globe, poumon de sa croissance, mais aussi la direction vers laquelle tend l'insertion régionale de ses territoires d'outre-mer⁵ et plus largement des pays insulaires. Il affirme le caractère insulaire de la France.

Pas de stratégie indo-pacifique française sans les territoires d'outre-mer

Emmanuel Macron a pris soin d'énoncer la nouvelle sémantique diplomatique en Australie, puis immédiatement après devant les leaders de la Communauté du Pacifique (CPS) et la société calédonienne. Aborder l'IP ne saurait donc se faire sans les États insulaires et les territoires d'outre-mer, cela au même titre que les États continentaux baignés par les océans. Cela passe par une stratégie multi-acteurs, à laquelle sont appelées à participer les six entités d'outre-mer de la région, et celle placée sous l'autorité directe du gouvernement (Réunion, Mayotte, Terres australes et antarctiques françaises, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Clipperton).

En affirmant sa posture à l'épicentre de ses territoires, de ses populations, de sa maritimité, la France ne dit pas que l'ordre régional est à nouveau guidé par les rivalités de puissances militaires comme au temps de la guerre froide. Elle souligne simplement sa capacité d'action depuis ses contrées indo-pacifiques, et le souci de connecter ses espaces de vie à leur environnement, et d'en assurer une croissance durable, respectueuse de l'environnement et des hommes.

Stratégiquement, elle laisse apparaître que ses territoires et l'Asie se tournent à nouveau géo-économiquement voire politiquement vers l'Ouest (Afrique, Europe, Moyen-Orient), bien plus que vers les Amériques. C'est le

5. Les rapports annuels de l'Institut d'émission d'Outre-Mer (IEOM) révèlent qu'en 2018 la Polynésie française a exporté en valeur plus de la moitié de ses produits vers Hong Kong et le Japon. En 2017, les deux-tiers des exportations de la Nouvelle-Calédonie se sont dirigés vers l'Asie du Nord-Est. Quant aux îles Wallis-et-Futuna, plus de 40 % de leurs importations 2019 provenaient d'Asie-Pacifique.

narratif d'un monde basculant vers l'Est que remet en cause sans le dire celui de l'IP... Il revalorise dans son ensemble le bassin Pacifique⁶, et incite à attacher plus d'importance à ses connectivités croissantes avec l'Asie du Nord-Est et du Sud-Est, voire avec quelques pays d'Amérique du Sud. Il oblige les outre-mer français à (re)penser leurs proximités avec l'Asie, et pas seulement avec l'Afrique d'un côté, l'Australie et la Nouvelle-Zélande de l'autre.

Du côté de l'ASEAN, il demande à prendre en compte de manière plus explicite l'espace qui lie l'Asie du Sud-Est à l'Europe, aux insulaires sur le chemin et au-delà des frontières archipélagiques orientales. Il met en lumière des narratifs ou des institutions IP qui ne disent pas leur nom : Forum « Ceinture et Route » (Belt and Road), rencontres trilatérales Russie-Inde-Chine, partenariat Japon-Amérique-Inde, Corridor de croissance Asie-Afrique, etc. Il montre de manière plus criante combien les pays d'Asie du Nord-Est (Chine, Corée, Japon) ont établi depuis un peu plus de 15 ans des forums de dialogue aux deux antipodes de l'IP : avec l'Afrique (Forum sur la coopération sino-africaine – FOCAC, Coopération économique Corée-Afrique – KOAFEC, Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique – TICAD)⁷ et avec l'Océanie (Forum sur le développement économique et la coopération entre les pays insulaires du Pacifique et la Chine – CPICEDCF, rencontre entre les leaders des îles du Pacifique – PALM). Ils s'emploient progressivement à faire de même avec l'Amérique du Sud⁸.

L'Asie du Sud-Est a pris conscience qu'elle devait aussi participer à ces « cardinalisations », et penser en termes de méta-régions. Elle a donc pris soin de créer ses forums – Conférence des organisations sous-régionales asiatiques et africaines – AASROC, Dialogue de coopération en Asie – ACD, Forum de coopération Amérique latine-Asie de l'Est (FEALAC), Nouveau partenariat stratégique Afrique-Asie (NAASP), etc. –, et d'y associer autant que possible les puissances d'Extrême-Orient faisant cavalier seul.

Depuis trois décennies, c'est tout l'Indo-Pacifique qui n'a cessé de densifier ses relations intra-régionales et de chercher à bâtir des synergies entre les organisations sous-régionales. Les puissances installées des deux bassins océaniques ne pouvaient faire abstraction de cette réalité. Alors que la méta-région s'est installée depuis longtemps, la tentation n'en est

6. C. Lechervy, « Repenser la géopolitique maritime du Pacifique », *Politique internationale*, n° 156, été 2018.

7. La Chine a rejoint l'Indian Ocean Rim Association (IORA) comme partenaire de dialogue tout comme la Corée et le Japon.

8. À l'instar de la France, la Chine, la Corée, le Japon, l'Australie, l'Indonésie, la Nouvelle-Zélande, Singapour et la Thaïlande sont des membres observateurs de l'Alliance du Pacifique.

pas moins forte d'interpréter le concept à l'aune des seuls récits politiques s'intéressant à l'endiguement de la Chine ou visant à desserrer l'étau américain sur les détroits conduisant à l'océan Indien et au Pacifique central – Malacca, Taïwan, Luzon, Miyako, etc. –, et d'oublier ainsi que l'IP est devenu un espace multi-acteurs de coopération et de commerce.

L'Indo-Pacifique est vu au travers de sa dimension stratégique et militaire car l'Asie réapparaît comme un espace de confrontation où se développent guerres commerciales, technologiques, et monétaires⁹. Au-delà de ce constat, construire des politiques IP selon des logiques strictement polémogènes présente plusieurs écueils. Elles sont anxiogènes pour tous les États, puisqu'elles se fondent sur des logiques économiques et militaires d'affrontement, faisant même paraître un G2 exigeant de tous les États de la zone qu'ils choisissent le camp de Pékin ou de Washington. Elles récusent

L'Asie réapparaît comme un espace de confrontation

mécaniquement tout rôle aux « petits » dans l'ordonnancement du multilatéralisme, et toute importance vitale à la gestion des conséquences des évolutions climatiques menaçant les États insulaires en développement. Elles sur-focalisent l'attention sur les jointures maritimes internes – canal du Mozambique, baie du Bengale, mers d'Andaman, de Chine et des Philippines, etc. – et sur la centralité à accorder à l'ASEAN, comme si les jeux d'influence des puissances s'évaluaient d'abord en Asie du Sud-Est. Cette situation stratégique de sur-tensions ne diffère guère de celle de la guerre froide et des jeux d'alliances américano-soviétiques dans l'océan Indien et le Pacifique, mais aussi en Asie du Sud-Est continentale.

Ce retour en arrière n'est pas le moindre paradoxe. Il est l'occasion de rappeler que l'IP n'est pas un concept aussi neuf qu'il en a l'air. Il a donné en 1948 son nom à une organisation internationale : le Conseil indo-pacifique des pêches – aujourd'hui dénommée Commission Asie-Pacifique des pêches –, une institution dont la France fut membre fondateur. Son élongation territoriale présente n'est pas sans rappeler celle de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations unies¹⁰, de l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE), ou du plan de Colombo ; autant d'organisations internationales nées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, même si beaucoup de celles-ci ne firent guère de place aux États insulaires, si ce n'est au travers de leurs puissances tutélaires installées par l'ordre colonial.

9. Intervention de Florence Parly, ministre des Armées, au Shangri-La Dialogue, 1^{er} juin 2019.

10. Aux 53 États membres, dont la France, se sont ajoutés 9 associés, dont la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française en juillet 1992.

Le concept d'Indo-Pacifique revalorise les États et territoires insulaires

Si le concept d'Indo-Pacifique est un moyen pour rechercher une voie équidistante entre la Chine et les États-Unis, et une manière d'impliquer de nouvelles puissances émergentes (Australie, Inde, Indonésie, Japon), il offre aussi l'opportunité de redéfinir ce qu'est le Pacifique, et d'y réintroduire le Pacifique-océanien. C'est un signal français pour que l'Union européenne accorde plus d'importance à l'Océanie et à ses connectivités avec l'Asie du Nord-Est et Sud-Est. Il peut aussi résonner comme une incitation à redéfinir les enjeux de sécurité, en accordant plus d'importance à la sécurité humaine, à l'assistance humanitaire, à la sécurité environnementale et aux politiques anticipatrices. Comme l'a souligné António Guterres, secrétaire-général des Nations unies, en mai 2019 à Tuvalu, les petits États insulaires du Pacifique sont la « ligne de front extrême de l'urgence climatique mondiale »¹¹. Le financement public et privé de leur résilience est dès lors un enjeu majeur. C'est pourquoi Emmanuel Macron a souhaité¹² qu'un *One Planet Summit* se tienne en Polynésie française en 2020. Le président de la Polynésie française, Édouard Fritch, a d'ailleurs précisé que ce sommet « s'intéressera principalement aux petits pays du Pacifique ».

Autre signe des temps, lors de la COP25 qui se tiendra sur son sol en décembre 2019, le Chili mettra au cœur des discussions le rôle des océans dans la lutte contre le réchauffement climatique, alors qu'il a été longtemps le grand absent des discussions internationales. Pour nourrir les débats d'une « Blue » COP, le groupe d'experts de l'Organisation des Nations unies (ONU) sur le climat publiera un rapport consacré aux conséquences du réchauffement climatique sur les océans : élévation du niveau des mers, acidification, hausse de la température des eaux, ou encore changements de la biodiversité marine. Face à ces défis, les États insulaires ne sont pas des spectateurs passifs. Dans le Pacifique, une véritable diplomatie des océans a pris naissance. Sous l'égide d'une Commissaire à l'océan, des positions communes s'articulent dans les négociations internationales.

Les leaders du Pacifique insulaire se font tribunitiens auprès des États littoraux pollueurs et de la communauté internationale, notamment en appelant à un investissement plus massif dans les sciences océaniques¹³. S'étant

11. « Stop Tuvalu and "The World From Sinking" UN Chief Tells Island Nation Facing Existential Threat From Rising Seas », *UN News*, 17 mai 2019, disponible sur : <<https://news.un.org>>.

12. « Pacifique : Emmanuel Macron en Polynésie en avril 2020 pour un One Planet Summit », *Outremers 360*, 5 juillet 2019, disponible sur : <<http://outremers360.com>>.

13. « Appel lancé en faveur d'un investissement plus massif dans les sciences océaniques », *La Dépêche de Tahiti*, 25 juin 2019, disponible sur : <www.ladepeche.pf>.

récemment dotés d'un Centre de la Communauté du Pacifique pour les sciences océaniques, les Océaniens vont aider à réduire l'aporie des connaissances marines de la région intertropicale. En la matière, plusieurs initiatives prises pour le Pacifique se transposent peu à peu dans l'océan Indien.

Sur le modèle du réseau du Partenariat Pacifique pour la sécurité environnementale, des chercheurs français et australiens ont suggéré de créer un Forum pour la sécurité environnementale de l'océan Indien¹⁴. En 2017, la France avait proposé à ses partenaires d'étudier les impacts sécuritaires du changement climatique dans le Pacifique à l'horizon 2030, en s'attachant à examiner les effets sur les infrastructures critiques, la gestion des secours en cas de catastrophes naturelles, et la surveillance des espaces maritimes. Les conclusions de l'étude ont été débattues en mars 2019¹⁵, puis en mai lors

Changement climatique et défense

de la 4^e réunion ministérielle pour la Défense du Pacifique Sud (SPDMM). Elles ont donné naissance à un groupe de travail sur le changement climatique et la défense qui se réunira en 2020 en Nouvelle-Zélande, et convaincu les ministres des Armées du Pacifique Sud (Australie, Chili, Fidji, France, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée) de se réunir non plus bi-annuellement mais chaque année. Dans l'esprit de la déclaration conjointe d'Emmanuel Macron et de Malcolm Turnbull faite à Sydney en mai 2018, les recherches océaniques ont été étendues à l'Est de l'océan Indien, l'Antarctique et l'océan Austral avant d'être poursuivies à l'Ouest en 2020. Paris et Canberra disposeront ainsi d'ici deux ans d'une cartographie des risques de sécurité environnementale pour les États côtiers et insulaires à l'échelle d'une grande partie de la région Indo-Pacifique.

La mise en synergie des instruments élaborés à l'échelle de chacun des blocs régionaux contribue à la construction d'un théâtre IP unifié, tout en constituant des mesures de bonne gestion et d'équité entre les territoires. Selon cette logique, la France a détaché des personnels aux centres de fusion des informations maritimes à Singapour, Madagascar, New Delhi et Honolulu. Toutes les données rassemblées concourent à maritimiser et environnementaliser l'action diplomatique française. C'est d'autant plus légitime que ce sont ses territoires de l'océan Indien et de l'océan Pacifique qui font de la France un État et une puissance indo-pacifique, définissant les points d'appui et les limites des confins de l'Afrique australe aux Amériques.

14. A. Bergin *et al.*, « Environmental Security in the Eastern Indian Ocean, Antarctica and the Southern Ocean », Iris et Australian National University, mai 2019, disponible sur : <www.iris-france.org>.

15. « Rapport d'étude n° 7. Synthèse de la contribution française au rapport SPDMM », décembre 2018, DGRIS/Observatoire Défense et climat, disponible sur : <www.iris-france.org>.

La France est, avec le Royaume-Uni, l'Indonésie et l'Australie, l'un des rares pays baignés par les deux océans. Y disposant d'une territorialité, de forces de souveraineté stationnées et de populations conséquentes, son indo-pacificité est une réalité politique, militaire, économique, humaine et historique depuis près de 200 ans. Elle constitue l'un de ses horizons relationnels. Dans l'océan Indien, la France est frontalière par voie maritime avec 5 États (Comores, Madagascar, Maurice, Mozambique, Seychelles) et 12 dans le Pacifique (Australie, Chili, Fidji, Grande-Bretagne, Kiribati, Mexique, Nouvelle-Zélande, Salomon, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu). 7,2 % des membres des Nations unies ont une frontière maritime avec la France dans l'océan Indien ou dans le Pacifique.

Toutefois, si la politique française se construit le long d'un axe Est-Ouest, elle n'en procède pas moins d'une bicéphalie territoriale. Il ne faudrait donc pas sous-estimer le tiret de ponctuation de l'Indo-Pacifique. Même s'il peut y avoir dans la littérature officielle des variantes orthographiques, la manière la plus idoine d'aborder le concept est de tenir compte des deux pôles : deux groupes de collectivités aux statuts constitutionnels et européens si différents, départements et région ultrapériphérique dans l'océan Indien (article 73), dispositifs relevant des articles 74, 76, 77 et pays et territoires d'outre-mer pour le Pacifique. Certes, la contraction terminologique permet d'aborder l'espace stratégique comme un tout, mais adopter une approche strictement « Indopac » reviendrait à entrer dans un jeu stratégique qui n'est pas celui de la France.

Cette approche pourrait en outre laisser entrevoir une approche géographique asymétrique, privilégiant plus que de raison l'Ouest de l'océan Indien, ses façades africaines et moyen-orientales, au détriment des ensembles orientaux, notamment asiatiques. De plus, la terminologie bicéphale permet de marquer l'importance accordée à l'Afrique du Sud et à l'Inde d'un côté, et à l'Australie, au Japon voire à l'Indonésie de l'autre. Le diptyque rend également compte de la dispersion des territoires français dans deux grands sous-ensembles, de leur souci de s'insérer chacun dans leur environnement propre et des organisations sous-régionales qui les ordonnent.

Le concept d'Indo-Pacifique accorde une place d'importance à l'ASEAN

Si le concept permet à la France de mieux inclure ses territoires d'outre-mer dans son narratif asiatique, cette réalité s'impose à tous les États de la région. Alors que les pays de l'ASEAN ont longtemps hésité à se rallier à

cette idée, c'est sous l'impulsion de l'un de ses membres, l'Indonésie, que les 10 nations ont adopté en juin 2019¹⁶ un document-cadre sur le sujet. Celui-ci ne prévoit pas de mécanisme régional nouveau, afin de maintenir la centralité de l'ASEAN dans la construction des architectures méta-régionales, mais il affiche une vision inclusive qui n'est pas sans rappeler celle de la France dans son refus d'une définition confrontationnelle des relations avec la Chine.

Cette proximité conceptuelle conduit à expliquer que l'ASEAN n'est pas l'angle mort de la politique IP de la France. L'élaboration de stratégies IP doit prendre explicitement en compte l'ASEAN : Paris fut l'un des premiers signataires du traité d'amitié et de coopération de Bali. Pourtant subsiste la crainte que l'IP soit l'expression d'une dévalorisation stratégique de toute l'Asie du Sud-Est.

ASEAN : divisée mais centrale

Près d'un cinquième des experts d'Asie du Sud-Est conçoit le concept comme un moyen de saper la pertinence et la position de l'ASEAN dans l'ordre régional. Cette conviction exprime la crainte historique de cette dernière d'être ravalée à un rang stratégique de second plan à l'heure de la montée en puissance de la Chine et de l'Inde, d'être effacée d'un espace pluri-polaire, alors que l'Association manque de leaders charismatiques, se déchire sur l'attitude à adopter face à Pékin, et voit ses États membres se replier sur eux-mêmes du fait de transitions politiques au sommet incertaines. Ce ressenti est fort chez trois des membres fondateurs : la Malaisie, Singapour et la Thaïlande. Il est vrai que les dirigeants de ces États se sont employés à mettre l'ASEAN au centre des jeux asiatiques, et à bâtir autour du noyau aséanien, voire de l'ASEAN+3, des relations multi-cardinales ou intercontinentales.

Les mécanismes d'échanges plus ou moins réguliers en format ASEAN+1 ou ASEAN+X ont permis aux capitales asiatiques du Sud-Est de croire qu'elles sont au cœur des relations de l'Asie avec le reste du monde. Elles l'ont fait savoir aux opinions publiques jusqu'à faire de cet énoncé un élément de leur attractivité internationale et de leur légitimité intérieure. Préserver la centralité aséanienne est un objectif affiché de l'organisation et de ses membres, même si chacun n'a pas dédaigné de bâtir de nouvelles institutions mini-régionalistes (ACMECS, BIMSTEC, CLMV, Triangles de croissance), ou de s'associer à des institutions extrarégionales, à l'image du Vietnam devenu partie prenante à la zone de libre-échange de l'Union

16. « ASEAN Outlook on the Indo-Pacific », juin 2019, disponible sur : <<https://asean.org>>.

économique eurasiatique, ou du Cambodge, dorénavant observateur à l'Organisation de coopération de Shanghai. Ces décisions – dont il ne faut pas relativiser l'importance – nous rappellent que les pays d'Asie du Sud-Est continentale ne sont rien d'autre que l'angle sud-oriental de l'Eurasie. Cette réalité géo-historique fait que toute politique IP englobante ne peut faire abstraction de l'ASEAN, non plus probablement que de l'Asie centrale ex-soviétique.

Les démarches nationales doivent être d'autant moins sous-estimées qu'elles ont été privilégiées pour s'insérer dans les organisations dédiées à l'océan Indien et au Pacifique, sans que le secrétariat de l'ASEAN n'y trouve de place d'observateur. Dans cette logique, l'Indonésie, la Malaisie, Singapour et la Thaïlande ont rejoint l'Association des États riverains de l'Océan Indien (IORA), tandis que l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande sont devenus des partenaires de dialogue du Forum des îles du Pacifique. Cette bicéphalie des institutions de l'IP montre que les deux bassins océaniques s'ordonnent séparément. Aucun État aséanien ne cherche à les rapprocher. Les États les plus engagés ne se sont pas donné comme mission d'aider à bâtir des politiques aséaniennes de l'océan Indien et/ou du Pacifique insulaire.

Au fond, l'idée selon laquelle l'Asie ne pourrait se passer de l'ASEAN pour dialoguer avec les autres régions du monde est battue en brèche. Sans l'assumer publiquement, ou adapter en conséquence leurs discours, des États aséaniens ont acquis la conviction qu'ils peuvent être influents sur la scène asiatique sans l'ASEAN, et peser avec d'autres, notamment dans des institutions transcontinentales à vocation globale. La multiplication des institutions transnationales à l'échelle mondiale et sous-régionale, et la mise en place d'une logique de clubs multiples ces trois dernières décennies, ont joué un rôle important dans le décentrage aséanien de l'épicentre des politiques asiatiques, même si l'Association reste la priorité de ses États membres.

Le bloc aséanien continue à être de première importance pour les diplomates des États membres, car chacun s'est convaincu que l'ASEAN a enfin trouvé ses frontières depuis le milieu des années 1990, avec l'intégration du Vietnam, de la Birmanie, du Laos puis du Cambodge. Le distinguo entre Asie du Sud-Est continentale et Asie du Sud-Est archipélagique s'est estompé. Certes, deux États mélanésio-océaniens frappent à la porte depuis plus d'une décennie et voudraient tirer l'ASEAN vers le monde maritime, notamment le Pacifique insulaire, mais l'Association hésite à les intégrer, non du fait de leur insularité mais en raison de la faible maturité de leur développement économique.

Cette carence montre que l'Indonésie n'est pas le pont qu'elle prétend être entre l'Asie et le Pacifique insulaire¹⁷, entre les petits États insulaires en développement et l'Asie développée. L'Asie du Sud-Est se coupe de son flanc océanique oriental et de la plupart des États qui l'occupent. Est-ce à dire que l'ASEAN éprouve des difficultés à penser sa Pacificité plus que son Indianocéanité ? Peut-être ! Dans le Pacifique insulaire, les pays de l'ASEAN sont peu présents, leurs relations avec les pays de la façade latino-américaine sont très limitées. *A contrario*, les connexions entre les riverains de la mer de Chine méridionale et ceux de la baie du Bengale ont profondément marqué les échanges matériels et intellectuels du Moyen-Orient, jusqu'à la première chaîne insulaire du Pacifique.

Dans ce contexte, l'émergence du concept IP est anxiogène. Il fait craindre une perte d'influence sur l'ordonnancement institutionnel de la région et sur l'ordre du jour des discussions, pour ne pas dire sur leurs conclusions. Il est perçu comme l'expression d'un régionalisme non-inclusif, car il pourrait être conçu comme un moyen de (re)constituer des alliances politiques à l'encontre d'un ou plusieurs acteurs asiatiques. Enfin, il pourrait susciter, voire légitimer la construction de forums alternatifs, auxquels les États aséaniens seraient appelés à se joindre, tous ensemble ou par petits groupes, mettant ainsi à mal l'unité même de l'Asie du Sud-Est qu'il a été si difficile d'instaurer. Ce risque systémique remet en cause tous les efforts entrepris depuis des décennies pour (ré)unifier l'Asie du Sud-Est, alors qu'ils ont permis de dépasser au fil du temps l'ethno-régionalisme d'organismes tels que la Grande confédération malaise (Maphilindo) par exemple, ou l'affrontement stratégique et idéologique tel celui entre l'ASEAN et la Triple Alliance.

Le concept IP peut être perçu comme un fait perturbateur. Les Aséaniens n'y adhèrent pas spontanément car il n'a pas été élaboré et pensé par et pour eux. De plus, leurs experts ne croient pas qu'il soit une option viable pour l'ordre régional. Ce sentiment est particulièrement ancré à Singapour, en Thaïlande, en Malaisie et en Birmanie. Si les États aséaniens peuvent se montrer ouverts à la dimension géographique, puisque chacun se sent engoncé entre une Inde et une Chine se tournant l'une comme l'autre vers l'Est et l'Ouest, c'est la dimension systémique qui suscite les interrogations et les préoccupations les plus sérieuses.

17. C. Lechervy, « L'Indonésie à la recherche d'un partenariat renforcé avec les États et territoires insulaires du Pacifique », in S. Al Wardi, J.-M. Regnault et J.-F. Sabouret (dir.), *L'Océanie convoitée. Histoire, géopolitique et sociétés*, Paris, CNRS Éditions, 2017, p. 251-260.

Cette complexité la rend difficile à aborder par les Aséaniens, mais aussi pour beaucoup d'Européens, car elle impose à chaque État d'élargir sa vision du monde, de s'étalonner au jeu des grandes puissances, et d'élaborer une nouvelle vision de l'ASEAN et de l'Asie. L'Indo-Pacifique est donc pour la France comme pour ses partenaires un concept multidimensionnel qui se construit en actes, par des interactions avec ses voisins, ses alliés et ses territoires d'outre-mer.



Mots clés

Indo-Pacifique
Diplomatie française
ASEAN
Océan Pacifique

