

De quoi l'Indopacifique est-il le nom ?

Frédéric Grare

chargé de mission au CAPS

octobre 2019

L'Indopacifique est désormais un thème récurrent du débat de politique internationale. Son interprétation reste toutefois incertaine et controversée. Il existe en effet autant de définitions de l'Indopacifique que de pays concernés, les espaces ainsi délimités étant le résultat d'une définition politique et stratégique propre à chacun. Toutes les définitions de la zone traduisent cependant une défiance plus ou moins affirmée à l'égard de la Chine, dont l'intensité définit en retour une volonté de maintenir ou d'affirmer une proximité avec les Etats-Unis perçue comme une garantie à l'égard de Pékin. Ces acceptions définissent en retour la possibilité de coopérations ainsi que la nature et l'étendue de ces dernières.

Dans ce contexte, le présent article examine le concept d'Indopacifique tel que défini par le président Macron – notamment lors du discours de Garden Island (Sydney) au printemps 2018 – et décliné dans les différents documents officiels publiés depuis sa prise de fonction. Il constate son articulation avec les thèmes classiques de la défense, de la souveraineté, de l'économie, déclinés pour partie au travers des grandes problématiques internationales du moment (multilatéralisme, état de droit, environnement). Il constate que la définition française de l'Indopacifique est en ce sens foncièrement distincte du narratif de l'administration Trump et ne saurait donc être assimilée à un quelconque alignement sur Washington, quand bien même la profondeur des liens avec les Etats-Unis y sont réaffirmés.

L'article affirme parallèlement que l'Indopacifique reste à construire. Sa mise en œuvre requiert une clarification conceptuelle préalable, permettant d'éviter la dilution de son objet – rétablir une relative parité dans le dialogue avec la Chine – dans la somme des politiques existantes dans la zone, autant qu'une rhétorique de confrontation dangereuse. La segmentation sectorielle de notre action et la constitution de coalitions thématiques nous permettant de dépolitiser les éventuels conflits constituent dans ce cadre des pistes à explorer. Elles supposent toutefois une meilleure articulation entre négociations multilatérales globales et mise en œuvre locale et définit de ce fait un champ de coopération substantiel avec nombre d'Etats partenaires que nos limites capacitaires et budgétaires nous interdisent de conduire seuls. L'article appelle enfin à la mise en œuvre rapide d'un véritable mécanisme de coordination européen.

A CHACUN SON INDOPACIFIQUE

Au lendemain de la visite du président Macron en Australie, l'ancien directeur de l'*Office of National Assessment* (ONA) australien, Allan Gyngell affirmait « l'Indopacifique n'existe pas. A l'instar de l'Asie-Pacifique ou de l'Asie elle-même, l'Indo-Pacifique est simplement un moyen pour les gouvernements de définir un environnement international adapté aux objectifs de leurs politiques dans des circonstances particulières »¹. A chacun donc, son Indopacifique.

De fait il n'y a pas de « réalité géographique » de l'Indopacifique mais une série de définitions politiques et stratégiques du concept, ce dont atteste la multiplicité des espaces géographiques recouverts par le vocable. Si les océans Indien et Pacifique sont à l'évidence un élément constant de toutes les définitions de l'Indopacifique, celui-ci varie selon les pays. Sa délimitation est déterminée pour chaque acteur, par les intérêts et le champ d'action qui lui sont propres. L'Indopacifique s'étend ainsi pour les Etats-Unis de leur côte ouest jusqu'à l'Inde. Pour cette dernière le concept n'a véritablement de réalité que dans l'océan Indien. L'ASEAN y réaffirme sa centralité, tandis que le concept inclu pour la France un espace s'étendant des rivages de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe aux côtes américaines. A chacun donc son Indopacifique.

Par ailleurs, même géographiquement délimité, l'Indopacifique n'est pas un concept nécessairement statique. Il a ainsi évolué pour Washington

De quoi l'Indopacifique est-il le nom ?

au cours des dernières années pour y inclure l'Inde. Par contraste, il recouvre pour la France des intérêts (territoires et populations) largement inchangés.

Ces considérations ne sont pas anecdotiques. De la définition de l'Indopacifique par les différents acteurs dépendent la possibilité, la nature et l'étendue de leurs coopérations. Si l'on segmente l'analyse de l'Indopacifique pour ne considérer par exemple que l'océan Indien, cette différence de définition explique partiellement – d'autres facteurs entrent également en ligne de compte – la difficulté à définir une coopération maritime entre l'Australie, la France, et l'Inde dans la zone. L'océan Indien ne recouvre pour la première que le nord-est de la zone, et n'a d'existence administrative que dans sa partie sud-ouest pour la France. L'Inde enfin définit un intérêt pour la zone dans sa globalité sans toutefois avoir réellement les moyens de ses ambitions. Dès lors qu'un même mot qualifie des réalités géographiques diverses, il ne peut que recouvrir des intérêts différents quand bien même ces intérêts convergent partiellement. L'Indopacifique est de fait avant tout un *quid pro quo* politique et stratégique.

CENTRALITÉ DE LA CHINE

L'Indopacifique est structurellement lié à la montée en puissance de la Chine. Il est une réponse à deux évolutions stratégiques majeures, liées mais distinctes, tant dans leur nature que par leurs conséquences : la projection de puissance de la Chine vers l'extérieur, qui s'est spectaculairement accélérée depuis l'accession au pouvoir de Xi Jinping, et l'exacerbation de la rivalité sino-américaine.

Les deux phénomènes ne sont pas réductibles l'un à l'autre. Le terme d'Indopacifique traduit de fait trois intentions principales qui se retrouvent à des degrés très divers chez la majorité des acteurs pour lesquels elles constituent le plus souvent un véritable dilemme : (1) contenir la Chine ; (2) conserver autant que faire se peut la protection américaine ; (3) mais s'extraire autant que possible de la rivalité sino-américaine.

Ces intentions ne sont pas nécessairement contradictoires mais génèrent des postures différentes. Bien qu'elle ne soit assumée comme telle que par les seuls Etats-Unis, la volonté de contenir la Chine est présente chez tous les acteurs internationaux qui ont endossé le concept d'Indopacifique.

L'adoption même du terme d'Indopacifique marque de fait une volonté de préserver leurs partenariats de sécurité avec les Etats-Unis. Tous l'ont fait en revanche avec la volonté de recentrer le concept sur leurs spécificités pour éviter de tomber dans le piège du jeu à somme nulle créé par la rivalité sino-américaine.

La démarche française ne fait pas exception à la règle. Si le président Macron affirme ne pas vouloir s'opposer à la « Belt and Road Initiative », il n'en rappelle pas moins la nécessité de ne pas être naïf face à la Chine – tous les documents et discours officiels parus ou prononcés depuis son arrivée au pouvoir mettent d'ailleurs en garde contre la volonté hégémonique de Pékin et contre les différentes déclinaisons stratégiques de cette dernière – et de construire entre alliés les partenariats et la stratégie commune permettant d'être respecté par la Chine, et de rétablir ainsi une relative « égalité des chances » (*level playing field*)² dans la compétition avec Pékin.

Ces mêmes textes et discours réaffirment par ailleurs tous la force des liens historiques, politiques et stratégiques avec Washington³. La demande du président de la République aux ambassadeurs de « se mobiliser pleinement pour construire une stratégie française dans l'Indopacifique » tout en qualifiant la France de « puissance d'équilibre », traduit cette volonté de s'affirmer face à la Chine sans s'enfermer dans la rivalité sino-américaine⁴.

LES CHAMPS THÉMATIQUES DE L'INDOPACIFIQUE

L'Indopacifique a parfois été présenté « comme une contrepartie maritime (et aux yeux de certains comme un contrepoids) aux forces en mouvement à travers l'Eurasie continentale »⁵, et donc aux « routes de la soie chinoises ». La dimension maritime est de fait intimement liée au concept d'Indopacifique. Pour certains auteurs c'est bien « l'interdépendance des deux océans [...], produit des forces croissantes de la mondialisation, du commerce et des équations changeantes entre divers acteurs, qui a brisé les frontières et ouvert de nouvelles voies »⁶.

L'extension de cette dernière bien au-delà de l'Eurasie, et l'insistance mise sur l'ensemble des modes de connectivité incitent toutefois à élargir

De quoi l'Indopacifique est-il le nom ?

ce champ. L'Indopacifique s'inscrit de fait dans la continuité du débat sur la protection des espaces communs (maritime, spatial, cyber), ce que souligne l'accent mis sur la connectivité, même s'il ne s'y limite pas et établit le lien entre ces espaces communs et les espaces nationaux. S'y ajoute désormais, dans le cas français, la dimension environnementale. Dans ce contexte, la question des infrastructures, et notamment des infrastructures de transport, occupe une dimension particulière sans toutefois que le concept d'Indopacifique lui soit toutefois réductible. Mais ce dernier met dans tous les cas l'accent sur les flux transfrontaliers, quelle qu'en soit la nature. Cette insistance sur les flux est centrale. Elle interdit de limiter la stratégie Indopacifique à une somme de politiques bilatérales.

OBJECTIFS ET SPÉCIFICITÉS FRANÇAISES

Sans surprise, la plupart des objectifs de la France pour l'Indopacifique recoupent pour l'essentiel ceux de ses partenaires et alliés. Ils touchent : au respect de la liberté de navigation sur mer et dans les airs telle que définie par les textes des Nations Unies, que la France entend faire respecter à travers le dialogue et la discussion, mais en s'appuyant si besoin est, seule ou en partenariat, sur ses forces armées ; à la sûreté et sécurité, et notamment à la lutte contre le terrorisme, la prolifération nucléaire et les trafics en tous genre ; aux atteintes à la souveraineté⁷.

L'insistance sur un quatrième objectif, l'environnement, distingue toutefois partiellement l'approche française de celles de ses partenaires. Articulé autour des thèmes du changement climatique (et consécutivement des énergies renouvelables au travers de l'Alliance solaire internationale), et de la biodiversité, ce dernier est pensé en fonction de ses mérites propres mais également en raison de son caractère stratégique. Les menaces sur la sécurité environnementale affectent toutes les autres dimensions de la sécurité, redessinant les cartes, déplaçant les populations, créant de nouveaux foyers de tensions, et affectant les infrastructures critiques.

La France n'est du reste pas la seule à avoir intégré la dimension environnementale dans le champ thématique de l'Indopacifique. De manière surprenante au regard des prises de position de l'administration Trump sur le sujet, la création du *Pacific Environmental Security Forum* (PESF) au sein du Pentagone témoigne de la prise de conscience des autorités

américaines quant à l'importance de l'enjeu pour les Etats insulaires du Pacifique.

On ne saurait oublier que les menaces les plus actuelles pour nous-mêmes, nos alliés et partenaires dans l'Indopacifique sont à la croisée de ces grandes thématiques. Si les capacités militaires croissantes de la Chine sont une menace potentielle pour nos intérêts, la combinaison de sa volonté d'appropriation des ressources, notamment des ressources halieutiques, combinée à ses projets géostratégiques sont une menace on ne peut plus immédiate à notre souveraineté et à celle de certains de nos partenaires. Les objectifs décrits ci-dessus ont donc vocation à se combiner dans des formats et des combinaisons changeantes pour répondre à des problèmes spécifiques.

Le multilatéralisme enfin est au cœur même du concept. Il y constitue à la fois un objectif – la nécessité de préserver l'ordre international existant dont il est le fondement – et un processus. Le multilatéralisme, et la transparence qu'il exige, sont un moyen de remédier aux asymétries dans les relations entre grandes et petites puissances et, en tant que tel, un moyen pour ces dernières de se réapproprier leur propre autonomie de décision. Coopérer avec les puissances régionales partageant les mêmes idées est également un moyen d'atténuer la polarisation croissante de la région.

CONCLUSION : L'INDOPACIFIQUE RESTE À CONSTRUIRE

Quelles que soient ses précautions oratoires, la France, comme ses partenaires, ne définit l'Indopacifique que comme le cadre de sa réponse au problème stratégique posé par la projection de la puissance chinoise (il n'est de ce point de vue nullement nécessaire de présupposer une quelconque hostilité de Pékin à notre égard pour constater les conflits d'intérêts). Une stratégie de l'Indopacifique ne se distingue de l'existant et n'a de raison d'être que par rapport à cet objectif.

Elle ne peut pour autant ignorer la réalité d'un rapport de force économique et stratégique avec Pékin de plus en plus défavorable pour nous, et rechercher délibérément la confrontation. Elle devrait donc s'efforcer de redéfinir les termes de l'engagement avec la Chine

en enfermant cette dernière dans une série de contraintes à caractères techniques qu'il lui sera d'autant plus difficile de contourner qu'elle aura été partie prenante à la négociation. Une telle démarche passe par la segmentation sectorielle de notre action et la constitution de coalitions thématiques, changeantes par nature, permettant respectivement de dépolitiser – en apparence tout au moins – les éventuels conflits et casser les alignements habituels. Le domaine de la pêche dans l'océan Indien illustre le propos. Tous les Etats côtiers d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, mais également l'Iran et d'autres se plaignent du non-respect de la quasi-totalité des règles réglementant le secteur par la Chine, ce qui laisse entrevoir en retour la possibilité de coalitions régionales thématiques dénuées de tout affichage anti-chinois mais dont l'impact pourrait être de contraindre Pékin à revoir ses politiques de pêche dans la zone et à limiter ainsi leur impact stratégique.

Elle a par ailleurs, vocation à faire le lien entre les grandes thématiques globales, discutées dans les enceintes internationales et le national, ainsi qu'à décliner localement les premières en termes de souveraineté, pour nous-mêmes et pour nos partenaires. Les traités internationaux sur l'environnement, notamment sur la biodiversité marine, en sont un exemple. Ils n'auront de sens que si les Etats côtiers disposent, entre autres, des gardes-côtes et des douanes permettant de les faire appliquer, quand bien même l'usage de ces capacités va bien au-delà de la seule préservation de la diversité.

La démarche proposée nécessite donc d'envisager dès à présent une action de renforcement des capacités d'un certain nombre d'Etats partenaires actuels ou potentiels, que nos propres limites capacitaires et budgétaires nous interdisent de conduire seuls. Elle implique ce faisant une définition claire de nos priorités régionales et une identification fine des partenariats – envisagés en termes de coordination plus que de coopération – sur lesquels nous pourrions nous appuyer, ainsi que de leurs limites.

La mise en œuvre effective et rapide d'un tel multilatéralisme effectif passe donc logiquement par la création préalable d'un véritable mécanisme de coordination interministériel.

On ne peut enfin que constater que la formulation française d'une stratégie Indopacifique et le refus européen (à ce jour) de développer un concept similaire, sont deux traductions différentes d'une même volonté

de sortir de la polarisation sino-américaine actuelle, mais ne reflètent aucune divergence fondamentale sur les objectifs opérationnels. De fait, l'Union Européenne a d'ores et déjà engagé des politiques sur nombre de thématiques généralement considérées comme relevant de l'Indopacifique (connectivité, cybersécurité...) et que les valeurs portées par le projet français (multilatéralisme, environnement) sont des valeurs profondément européennes. L'Union européenne choisit toutefois de se taire pour ne pas avoir à choisir lorsque la France affirme ses positions pour offrir une alternative. Il ne fait guère de doute que, en termes de visibilité tout au moins, la seconde approche, est plus porteuse. Il serait toutefois illusoire d'imaginer que la France peut porter seule le projet qu'elle entend promouvoir. Il y a lieu dès lors d'engager rapidement un dialogue avec l'Union européenne pour convaincre cette dernière de la nécessité d'un narratif européen de l'Indopacifique qui ne pourrait que refléter ses propres valeurs.

NOTES :

1 : Allan Gyngell, “To Each, their own ‘Indo-Pacific’”, *East Asia Forum*, 23 May 2018.

2 : On se référera au prononcé du discours par le président de la République à Garden Island, Sydney, 3 Mai 2018.

3 : Ibid.

4 : On se référera au discours du président de la République à la conférence des ambassadeurs et des ambassadrices de 2019, disponible sur le site www.elysee.fr

5 : Allan Gyngell, op. cit.

6 : Udayan Das, « What is the Indo-Pacific ? », *The Diplomat*, July 13, 2019, <https://thediplomat.com/2019/07/what-is-the-indo-pacific/>

7 : Discours du président de la République à Garden Island, op. cit.