

— ÉTUDES MARINES —

REGARDS SUR L'INDOPACIFIQUE

N°25 – Décembre 2023
Centre d'études stratégiques de la Marine

— ÉTUDES MARINES —

Les opinions émises dans les articles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Directeur de la publication

Contre-amiral Samuel Majou

Rédacteur en chef

Nicolas Mazzucchi

Mise en pages

Enseigne de vaisseau de 2^{ème} classe Quitterie de Revel

Centre d'études stratégiques de la Marine (CESM)

Case 08- 1, place Joffre-75700 Paris SP 07

01 44 42 82 13- cesm.editions.fct@intra.def.gouv.fr

— ÉTUDES MARINES —

REGARDS SUR

L'INDOPACIFIQUE

N°25 – Décembre 2023
Centre d'études stratégiques de la Marine

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	6
CA Samuel MAJOU	
L'Indopacifique, territoire stratégique pour la France	10
Marc ABENSOUR	
LES DÉTOURS DE L'INDOPACIFIQUE	16
Géopolitique de la mer d'Andaman	18
Jean-Luc RACINE	
Les détroits indonésiens au coeur de l'articulation entre les océans Indien et Pacifique	28
Eric MOTTET	
Le Pacifique à l'heure des formats « 1 + FIP »	34
Christian LECHERVY	
La rivalité croissante entre la Chine et les États-Unis dans l'Indopacifique va-t-elle impacter l'Amérique latine ?	42
Christophe-Alexandre PAILLARD	

REGARDS ÉTRANGER SUR L'INDOPACIFIQUE	50
Indo-Pacific: concept and orientations from a French and EU perspective Nicolas MAZZUCCHI	52
Unravelling the Indo-pacific concept: an indian perspective Gurpreet S. KHURANA	60
Singapore's Indo-Pacific consciousness sans strategy Collin KOH	70
The challenge to Japan's maritime strategy in Indo-pacific: efforts necessary to ensure the stable use of sea lanes Seiya EIFUKU	78
Australia's 2023 Defence Strategic Review: Implications for the Indo-Pacific Elizabeth BUCHANAN	86

AVANT-PROPOS

par le contre amiral Samuel Majou

Directeur du Centre d'études stratégiques de la Marine

L'Indopacifique était-il y a encore quelques années, un terme absent de la littérature stratégique ainsi que des concepts géopolitiques français. Imaginé au Japon, en Inde et en Australie au cours des années 2000 et 2010, il est la matérialisation d'une réalité à la fois économique et stratégique. L'accélération de la mondialisation des échanges, le déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Asie, l'émergence ou la réémergence de puissances majeures, sont autant d'éléments qui ont plaidé pour une transformation de la vision traditionnelle de la géostratégie, vers un rassemblement des deux océans Indien et Pacifique, en un unique espace.

Même si le concept demeure parfois complexe d'appréhension, vu de Paris à des milliers de kilomètres de la zone, l'Indopacifique n'en est pas moins une réalité tangible pour la France et l'Europe sur de nombreux points.

D'une part, l'Indopacifique rassemble la plus grande partie des territoires ultramarins français, avec 9 des 11 millions de kilomètres carrés de notre patrimoine maritime. Ces territoires éparpillés sur deux océans, rassemblent aussi près de 2 millions de citoyens français dont la protection est l'une des grandes missions de la Marine nationale.

D'autre part, depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine en 2022, la décontinentalisation des flux énergétiques a vu les approvisionnements en pétrole, produits pétroliers et gaz naturel passer en quelques mois d'une voie terrestre depuis la Russie et les territoires de l'ex-URSS, à une voie maritime depuis le Golfe arabo-persique et la côte Ouest de l'Inde. Ainsi, depuis plus d'un an, l'Indopacifique, au-delà d'une réalité géopolitique, a également acquis une réalité économique qui le rend toujours plus important pour la France et ses alliés européens. La publication des stratégies française en 2019 puis européenne en 2021, pour l'Indopacifique, consacraient déjà l'importance de cette gigantesque région, les faits récents ne peuvent que donner raison à cette approche. La Marine nationale doit donc être en mesure de garantir l'accès à l'Indopacifique et aux territoires qui représentent pour l'Europe entière des sources d'approvisionnement critiques.

L'un des enjeux du présent numéro d'Etudes Marines, est d'en explorer les multiples facettes, en particulier les régions les moins abordées dans la littérature stratégique française. Si les défis de la mer Rouge et de la mer de Chine sont aujourd'hui pleinement débattus, d'autres régions de l'Indopacifique comme la mer d'Andaman, les territoires archipélagiques du Pacifique Sud ou la façade Pacifique de l'Amérique latine, sont trop longtemps demeurés dans l'ombre.

Les « détours de l'Indopacifique » qui constituent la première partie du présent numéro, permettent ainsi de saisir d'autres aspects de cette région, porteurs d'autant d'enjeux divers et pour lesquelles la Marine nationale demeure en première ligne. Au travers des différentes missions confiées à nos forces, depuis l'action de l'Etat en mer jusqu'à la mise en œuvre de la dissuasion, il s'agit d'abord et avant tout de comprendre les dynamiques stratégiques de cet espace gigantesque, pour être en mesure ensuite d'y agir de la manière la plus appropriée.

Pour la France, l'Indopacifique est ainsi tout à la fois le théâtre de la rivalité des grandes puissances, mais aussi celui d'une multiplicité de risques sécuritaires de plus basse intensité qui n'en sont toutefois pas moins problématiques. Ainsi, outre la contestation de la souveraineté française sur nos territoires maritimes, nos forces font face quotidiennement aux risques de piraterie, de trafics en tous genres notamment de drogue, mais aussi de pillage des ressources halieutiques. La protection de nos approches maritimes demeure ainsi la mission fondamentale de nos forces prépositionnées ou déployées dans la région, avec le risque toujours présent d'une escalade militaire. Le spectre des menaces est donc particulièrement large en Indopacifique et il nécessite une présence forte de la Marine nationale, dans toutes ses composantes, avec l'appui des autres Armées.

Regarder l'Indopacifique uniquement avec des yeux français est toutefois trop réducteur. Certes, la France est un acteur d'importance de la région, le seul pays européen qui dispose de territoires à la fois dans l'océan Indien et dans l'océan Pacifique. Toutefois, c'est aussi un lieu de confrontation des puissances et des acteurs régionaux, raison pour laquelle ce numéro d'Etudes Marines fait aussi la part belle à des contributions issues de pays partenaires et alliés de l'Indopacifique. Dans cette zone gigantesque, l'enjeu des partenariats pour la France et sa Marine est central. La capacité des forces françaises d'interagir, de s'entraîner et peut-être demain de combattre aux côtés d'acteurs de la région, est une brique essentielle de notre stratégie Indopacifique.

Comprendre la vision de nos partenaires australiens, indiens, japonais et singapouriens, revient à mieux appréhender les convergences et les divergences dans l'appréhension de cet espace singulier. L'Indopacifique, vu de France et d'Europe, n'est ainsi pas tout à fait le même que celui vu des Etats-Unis ou des pays riverains des deux océans. Les défis géostratégiques, l'importance des voies commerciales, le jeu des puissances, sont tous perçus d'une manière singulière. Il est ainsi nécessaire d'avoir ces différences d'approches à l'esprit lorsque, depuis Paris, Saint-Denis, Nouméa ou Papeete, nous devons réfléchir sur la manière d'aborder les défis inhérents à cet espace géographique. Notre crédibilité auprès de nos partenaires commence ainsi par la capacité à les écouter et les comprendre.

Regards français, regards étrangers ; les deux se répondent ainsi pour offrir des clés de lecture et de compréhension de cet espace qui concentre la majeure partie de la population, de la richesse, mais aussi des tensions géopolitiques mondiales.

Bonne plongée dans ce territoire !



©AXEL MANZANO/MARINE NATIONALE/DÉFENSE

INTRODUCTION : L'Indopacifique, territoire stratégique pour la France

Marc Abensour, ambassadeur chargé de l'Indopacifique

Espace émergent, à l'interconnexion des océans Indien et Pacifique, l'Indopacifique est en passe de devenir le centre de gravité mondial de ce début du XXI^e siècle. Tandis qu'il s'affirme comme l'axe structurant d'une économie globale de plus en plus organisée autour des flux d'échanges et des enjeux de connectivité (maritime, énergétique, cyber), il apparaît concomitamment, de façon préoccupante, comme l'épicentre de la confrontation stratégique entre grandes puissances, marquée par la polarisation croissante sino-américaine et la montée des tensions.

Le poids démographique et économique de l'Indopacifique est considérable. Il représente d'ores et déjà 60% de la population et plus de 50% de la richesse mondiales. C'est dans cette zone à la pointe de l'innovation, notamment numérique, que se situent les plus fortes perspectives de croissance. Pour ces raisons mêmes, c'est également là, sans doute plus que partout ailleurs, que se joue notre capacité à répondre aux défis globaux : le dérèglement climatique (l'Indopacifique compte pour 45% des émissions mondiales de CO₂ avec 4 pays dans le top 20 des plus grands émetteurs, tandis que les États insulaires du Pacifique sont parmi les plus exposés à l'élévation du niveau de la mer), la protection de la biodiversité et la gestion durable des océans (près de la moitié des *hot spots* de biodiversité mondiale sont situés dans l'Indopacifique), la lutte contre les maladies infectieuses.

La mobilisation collective et la coopération internationales sont indispensables à la prise en charge de ces enjeux. Or, l'efficacité du système multilatéral est menacée par les profonds bouleversements qu'entraînent l'assertion croissante de la puissance chinoise et l'intensification de la compétition sino-américaine. C'est le cas en particulier en mer de Chine et dans le détroit de Taïwan, où l'on assiste à une remise en cause du droit international et de la liberté de navigation. Cette situation s'ajoute à d'autres foyers de tension (Corée du Nord, frontière sino-indienne), qui alimentent une forte expansion des dépenses d'armement de la part de l'ensemble des acteurs (7 des 10 plus gros budgets de défense mondiaux se trouvent dans l'Indopacifique). Ces évolutions ont un impact direct sur la sécurité de l'Europe, la stabilité de ses marchés, de ses investissements et de ses approvisionnements.

Dans ce contexte, la France a une position et une contribution spécifiques à faire valoir. Le président de la République a ainsi défini dès 2018, lors de ses déplacements en Inde et en Australie, les grandes orientations de la stratégie française pour l'Indopacifique. Il les a réaffirmés de nouveau avec force tout au long de sa tournée dans le Pacifique en juillet 2023, au cours de laquelle des annonces importantes ont été faites concernant le renforcement des engagements français dans la région.

Grâce à ses Départements et Collectivités d'Outre-mer dans l'océan Indien et dans le Pacifique, où résident 1,6 million de nos compatriotes et auxquels sont rattachés

plus de 90% de notre zone économique exclusive (la seconde ZEE mondiale avec 10,2 millions de km²), la France est en effet une nation riveraine de l'Indopacifique à part entière. Elle y maintient un dispositif militaire permanent, qui représente plus de 7000 hommes (4000 dans l'océan Indien, 3000 dans le Pacifique) et qui sera modernisé dans le cadre de la loi de programmation militaire 2024-2030 (budget prévisionnel de 13 milliards d'euros visant à financer notamment la livraison de 6 Patrouilleurs Outre-Mer et d'une première corvette, ainsi que de 65 Serval et 6 hélicoptères de manœuvre). Elle y est confrontée aux mêmes problématiques que les autres pays riverains, qu'il s'agisse du réchauffement climatique et de ses effets, de la lutte contre la pêche illégale et la piraterie, de la prévention et de la gestion des catastrophes naturelles, ou encore du développement durable et de la connectivité. Elle se doit de valoriser les atouts de nos territoires ultramarins au service de leur intégration régionale.

Dans l'Indopacifique, la France veut agir en puissance stabilisatrice, engagée en faveur d'un multilatéralisme efficace, fondé sur la règle de droit. Elle entend poursuivre une approche coopérative et inclusive qui respecte la souveraineté de tous, sans céder à une logique de blocs. Face à l'affirmation de la Chine, nous considérons en effet qu'il faut veiller à ne pas se laisser enfermer dans le piège de la bipolarisation, conscients du risque que fait courir la prophétie auto-réalisatrice d'un affrontement inéluctable. Nous veillons à ménager des espaces de dialogue et de coopération avec Pékin sur le climat, la prolifération, les enjeux liés à l'endettement des pays en développement et sur un ensemble de situations régionales, ainsi qu'à rappeler à la Chine ses responsabilités en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies. Notre positionnement n'équivaut pourtant pas à une relation d'équidistance entre Pékin et Washington, notre principal allié dans la région.

La stratégie française a été déclinée dès 2019 en matière de défense, puis sur le plan interministériel, structurée en quatre piliers complémentaires et cohérents avec les grandes priorités de notre politique étrangère : 1) la sécurité et la défense ; 2) l'économie, la connectivité, la recherche et l'innovation ; 3) le multilatéralisme, la centralité de la règle de droit et le respect de l'UNCLOS¹ ; 4) la lutte contre le réchauffement climatique, la protection de la biodiversité et la gestion durable des océans. Ces orientations ont par la suite contribué à inspirer la stratégie européenne pour la coopération dans l'Indopacifique, présentée en septembre 2021 dans une communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, dont nous restons force d'entraînement pour sa mise en œuvre.

La dimension maritime est au cœur de cette approche multidimensionnelle.

1 Convention des Nations-Unies sur le Droit de la Mer.

Il s'agit en premier lieu d'assurer la sécurité de nos territoires, d'exercer pleinement notre souveraineté et d'assumer nos responsabilités internationales en garantissant l'accès aux biens publics mondiaux (mer, espace, cyber). Pour cela, notre dispositif militaire permanent est renforcé par des déploiements réguliers de moyens navals et aériens, qui contribuent au respect de la liberté de navigation et de survol (au moins deux déploiements par an au cours des dix dernières années, y compris deux missions de sous-marins nucléaires d'attaque, *Marianne 2021* et *Améthyste 2022* et le groupe PHA qui constitue chaque année la mission Jeanne d'Arc). Ces déploiements offrent l'occasion de participer à de nombreux exercices militaires bilatéraux et multilatéraux, notamment avec l'Inde, le Japon, les États-Unis et l'Australie (La Pérouse, Croix du Sud, Varuna et Garuda, Pitch Black). La mission H. Brown – Pégase 2022, articulée avec la participation à l'exercice multinational de haute intensité Pitch Black 22, a ainsi fourni un excellent exemple de rayonnement des savoir-faire français et d'interopérabilité avec nos partenaires. La mission aérienne Pégase 2023 a démontré à nouveau de manière convaincante la robustesse de notre dispositif et notre capacité à mener des actions interarmées dans la zone.

Les forces françaises jouent un rôle central dans la coopération maritime avec les pays de la zone, aussi bien dans le cadre bilatéral qu'au sein des organisations régionales, notamment en matière de lutte contre la pêche INN² et de réponse aux catastrophes naturelles (HADR). Elles participent ainsi au réseau des garde-côtes du Pacifique, initié en 2021 lors du sommet France-Océanie, aux activités du Pacifique QUAD (opération internationale de police des pêches NASSE, avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis), au plan régional de surveillance des pêches de la Commission de l'océan Indien, ou encore, dans le domaine HADR, à l'accord FRANZ avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, dont nous venons de célébrer le trentième anniversaire.

Nos forces apportent aussi une contribution essentielle aux opérations et programmes européens de sécurité et sûreté maritimes : opération *Atalante* dans le golfe d'Aden et l'océan Indien et mission de surveillance maritime *Agenor* dans le golfe arabo-persique et le détroit d'Ormuz, dont nous soutenons l'intégration afin de sécuriser plus efficacement les voies de communication essentielles entre l'Europe et l'Indopacifique ; présence maritime coordonnée dans le nord-ouest de l'océan Indien ; extension du nord-ouest de l'océan Indien au Pacifique du programme CRIMARIO II de connaissance du domaine maritime (partage d'information, renforcement de capacités et formation) ; programme MASE pour la promotion de la sécurité maritime dans la région de l'Afrique australe et orientale et l'océan Indien.

Cette primauté de la dimension maritime, loin de se limiter aux aspects sécuritaires,

2 Illicite, Non-déclarée et Non-règlementée

aussi importants soient-ils, s'exprime également à travers les nombreuses initiatives françaises et européennes en matière de développement durable, de connectivité et de biodiversité.

Dans nos territoires ultramarins, l'accent est mis sur le développement des énergies marines renouvelables, ainsi que sur l'amélioration de la compétitivité et de l'insertion régionale de nos infrastructures portuaires. Ces investissements sont complémentaires de la contribution que nous apportons à la déclinaison Indopacifique de la stratégie européenne *Global Gateway*, notamment *via* la participation de l'Agence française de développement aux Initiatives Equipe Europe, comme celle qui permettra la réhabilitation du port de Rabaul et la définition d'une stratégie « port vert » en Papouasie Nouvelle Guinée. De même, la France est à l'initiative du projet *Global Ports Safety*, qui vise à répondre aux enjeux de sécurité et de durabilité des infrastructures portuaires en Asie du Sud et du Sud-Est, dont dépendent les chaînes d'approvisionnement vers l'Europe.

Nos contributions sont cohérentes également avec notre engagement en faveur du développement de l'économie bleue, qui se manifeste aussi bien dans le cadre de nos dialogues bilatéraux avec les grands pays maritimes de la région (feuille de route franco-indienne sur l'économie bleue et la gouvernance des océans adoptée en 2022, dialogue maritime global avec le Japon), que par notre action au sein des organisations régionales (par exemple lors la présidence française de la Commission de l'océan Indien, en 2021-2022). Enfin, nous sommes à l'origine d'initiatives novatrices comme KIWA, programme multi-bailleurs de conservation de la biodiversité terrestre et marine, doté de 75 millions d'euros et géré par l'AFD. Ce programme vise à renforcer la résilience des écosystèmes, des communautés et des économies des États et territoires insulaires du Pacifique, grâce aux solutions fondées sur la nature.

L'ensemble de ces engagements, qui manifestent l'importance prise par l'Indopacifique dans notre politique étrangère, se sont cristallisés l'année dernière dans la création du Forum ministériel UE-Indopacifique au cours de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Cet événement, pérennisé par l'organisation d'une deuxième édition en mai de cette année à Stockholm, constitue désormais le principal cadre de dialogue entre les deux régions. Nous continuerons d'y porter la vision d'une coopération pragmatique, fondée sur l'autonomie stratégique et le respect du droit, avec pour ambition que les espaces maritimes qui nous relient restent ouverts aux échanges et libres de toute coercition.



©LUMIR LUGUÉ/MARINE NATIONALE/DÉFENSE

LES DÉTOURS DE L'INDOPACIFIQUE





Géopolitique de la mer d'Andaman

Jean-Luc Racine, directeur de recherche émérite au CNRS
(Centre d'études sud-asiatiques et himalayennes, EHESS)
et chercheur senior à Asia Centre.

Dans le grand jeu des puissances qui se déploie dans l'Indopacifique, le Golfe du Bengale n'est pas marqué par les tensions que connaît la mer de Chine du sud, mais sa partie orientale, la mer d'Andaman, jusque-là plus connue pour la plage emblématique de Phuket, en Thaïlande, prend un poids stratégique croissant. L'Inde y renforce sa présence militaire. La Chine, au Nord comme à l'Est, avance ses pions et étudie divers projets de connectivité évitant le détroit de Malacca, tandis que l'ASEAN, ici comme ailleurs, ne souhaite pas se voir enfermée dans un dilemme binaire, entre Chine et États-Unis. Ce constat appelle à analyser les évolutions en cours dans la mer d'Andaman *stricto sensu*, que bordent quatre États, tout en la replaçant dans son contexte géopolitique et stratégique élargi : Golfe du Bengale mais aussi puissances extérieures, la Chine au premier chef, ainsi que les partenaires de l'Inde au sein du Quad : Australie, Japon, États-Unis.

Golfe du Bengale



©EV2 Q DE REVEL/CESM/MARINE NATIONALE

L'atout indien : les îles Andaman et Nicobar

Fragment du Golfe du Bengale, la mer d'Andaman, près de 800 000 km², s'étend, du 4^{ème} au 20^{ème} degré de latitude nord, de la pointe nord de l'Indonésie (Aceh) jusqu'au delta de l'Irrawaddy en Birmanie, et baigne les côtes occidentales de la péninsule de Kra, terre thaïlandaise, à l'Est. À l'Ouest, elle est bordée par l'archipel indien des Andamans et Nicobar, étiré du Nord au Sud sur 750 km, et comptant 572 îles et ilots, dont seules 31 îles sont habitées¹. Un archipel qui offre à l'Inde, loin de ses côtes orientales, une zone économique exclusive de 660 000 km², quelque 30% du total des ZEE indiennes, à proximité immédiate du détroit de Malacca, point de passage majeur entre océan Indien et océan Pacifique. Au rang des pays riverains, on peut ajouter la Malaisie, qui borde le détroit de Malacca et jouxte la mer d'Andaman là où ses eaux se mêlent à ceux du détroit.²

Visité au XI^e siècle par les grands navigateurs du royaume Chola d'Inde du sud, abordé par les navigateurs chinois de l'amiral Zhang He au XV^e siècle, refuge occasionnel des pirates malais, l'archipel des Andamans et Nicobar, à 1250 km des côtes indiennes, et à 600 km des côtes thaïlandaises, a longtemps abrité essentiellement des tribus autochtones, jadis classées en deux catégories : 'négrito' (Grand Andamanais et Jarawas de l'archipel de Grande Andaman, Onges de l'archipel de Petite Andaman, Sentinelles de l'île Sentinelle Nord) et 'austroasiatiques' des îles Nicobar (Shompens et Nicobaraïes). La plupart de ces tribus animistes, vivant de chasse, de cueillette et de pêche, parfois rebelles à toute ingérence extérieure, ont été décimées à compter de la fin de XVIII^e siècle, quand l'implantation britannique a pris corps de façon beaucoup plus durable que celle des Danois, venus un peu plus tôt. À l'exception des quelque 30 000 Nicobaraïes, largement christianisés, les autres tribus sont réduites à quelques centaines de membres, voire moins, dans un archipel comptant aujourd'hui un peu plus de 400 000 habitants, en majorité hindous.

L'image traditionnellement négative de l'archipel, terre 'impure', fut confortée en 1858 avec la création d'un pénitencier accueillant certains insurgés de la « révolte des Cipayes³ », puis nombre de militants nationalistes antibritanniques. Lors de la Seconde Guerre mondiale, les Japonais occupèrent l'archipel en 1942. Les forces britanniques reprirent la main en 1945, envisageant d'y construire une base navale, mais *in fine* l'archipel revint à l'Inde, gagnant son indépendance en 1947.

1 Andaman & Nicobar Administration, State Portal. www.andaman.gov.in

2 Pour une analyse récente de l'archipel, voir Isabelle Maint-Mézard : « Les Andaman-et-Nicobar : la timide ouverture d'un archipel au cœur de l'Indo-Pacifique », *Hérodote*, n°189, 2023, pp. 161-177

3 En 1857, les Cipayes, soldats indiens au service de la Compagnie des Indes orientales, se révoltent contre leurs officiers britanniques, prélude à un soulèvement généralisé des possessions indiennes de la Compagnie. L'écrasement de la rébellion par les forces britanniques conduit à la dissolution de la Compagnie des Indes orientales et à l'intégration de l'Inde comme territoire sous administration directe de l'Angleterre en 1858 (NDLR).

Celle-ci, vite focalisée sur les contentieux frontaliers avec le Pakistan (à propos du Cachemire) et la Chine (guerre de 1962) négligea longtemps l'archipel : les menaces continentales l'emportaient sur l'horizon maritime. Mais des bases navales furent néanmoins établies, relativement modestes au départ : celle de Jarawa, en 1964, près de Port Blair, la capitale de l'archipel devenu « Territoire de l'Union » avec à sa tête un Lieutenant-gouverneur nommé par Delhi ; à Kardip, en 1973, dans l'île de Kanorta ; à Utkrosh, près de Port Blair aussi, en 1985, une base aérienne de la marine.

Avec la montée en puissance de la Chine, la perception indienne commença à changer, d'autant que Pékin commençait à construire, chez les pays voisins, son « collier de perles », ports créés ou développés avec des capitaux chinois, en Birmanie, au Bangladesh, au Sri Lanka et, dans la mer d'Arabie, au Pakistan. Des ports civils, certes, mais aussi des points d'observations, où accostent parfois des navires chinois en mission « scientifique ». Dès 2001, New Delhi établit le « Commandement des Andamans et Nicobar », le seul Commandement indien interarmes, à l'inverse, par exemple, de l'*Eastern Command* contrôlant, pour la marine indienne, depuis Visakhapatnam, le reste du Golfe du Bengale. La même année, à l'extrême nord des Andamans, fut créée la base aérienne de la marine de Shibpur.

L'Inde n'a donc pas attendu le lancement du grand projet des routes terrestres et maritimes de la soie, officialisé par Xi Jinping en 2013, et rebaptisé la *Belt and Road Initiative*. En 2012, l'Inde établissait une nouvelle base aérienne de la marine baptisée Baaz, à l'extrême sud de l'archipel, dans la Grande Nicobar, à proximité immédiate du passage majeur entre l'archipel et l'Indonésie, dit Chenal du 6^e degré (de latitude Nord).

L'activisme chinois montant en puissance, nombre d'experts indiens estiment l'effort militaire insuffisant. En 2015, le principal think-tank du ministère de la Défense indien, l'IDSA, publiait un ouvrage sur les îles Andaman et Nicobar, avec comme sous-titre : « Les atouts stratégiques indiens non exploités ».⁴ Depuis, l'effort indien s'est intensifié, entre autres avec l'expansion de la base de Shibpur, rebaptisée Kohassa en 2019, elle aussi en position stratégique, à la pointe nord de l'archipel cette fois, et donc à proximité de la Birmanie, où s'active la Chine.

4 Sanat Kaul, *Andaman and Nicobar Islands. India's Untapped Strategic Assets*. New Delhi. IDSA-Pentagon Press, 2015

La mer d'Andaman



©EV2 QDE REVEL/CESM/MARINE NATIONALE

La Chine et ses réponses au « dilemme de Malacca »

Le détroit de Malacca offre la voie maritime la plus courte pour relier la Chine à l'océan Indien, et de là, accéder aux pays pétroliers du Golfe et à l'Europe, *via* Suez. La Chine importe la plus grande part de son pétrole par ce détroit stratégique, le plus fréquenté au monde, où ont croisé en 2022 plus de 82 800 navires.⁵ Point de passage encombré au risque d'accidents, faisant face à un réveil de la piraterie⁶, voire, en cas de conflit international, susceptible d'être délibérément bloqué : le président chinois Hu Jintao a théorisé ces risques dès 2003 en parlant du « dilemme de Malacca ».⁷

Pour éviter Malacca, plusieurs stratégies sont en jeu en mer d'Andaman ou dans le Golfe du Bengale. La première, en Birmanie, tente de faire monter en puissance la connectivité entre le Yunnan et le Golfe du Bengale : pétrole et gaz des côtes birmanes sont transportés par oléoduc et gazoduc jusqu'à Kunming. L'expansion du port en eau profonde de Kyaukpyu, que finance la Chine, vise à transformer cet axe en corridor économique sino-birman, avec une branche reliant Mandalay au port de Yangon (Rangoun), l'ancienne capitale, sur la mer d'Andaman. Mais la situation tendue depuis le coup d'État militaire de 2021 et les insurrections périphériques retardent ce projet, qui serait le pendant oriental du corridor économique sino-pakistanaï que la Chine construit entre le Xinjiang et le port de Gwadar, sur la mer d'Arabie.⁸ De même, sur la mer d'Andaman, le projet de nouveau grand port birman de Dawei, doublé d'une zone économique spéciale très ambitieuse reliée à Bangkok et de là au Cambodge et au Vietnam, a tourné court pour le moment.

Autre option chinoise : l'isthme de Kra, au sud de la Thaïlande. Un canal de plus de 100 kilomètres ferait gagner 1200 miles nautiques par rapport au détroit de Malacca, mais les navires de fort tonnage demanderaient des travaux gigantesques (en largeur double voie et en profondeur) estimés à 66 milliards de dollars en 2021, à rentabiliser par des zones industrielles sur les rives de la mer d'Andaman à l'ouest (Satun), et sur celles du Golfe de Thaïlande à l'est (Songkhla). Vieille histoire que celle du canal de Kra qui intéressa entre autres Ferdinand de Lesseps, mais qui reste incertaine, tant pour des raisons techniques et financières que politiques, du Royaume de Siam à nos jours.⁹

5 Sur ce total, on comptait 28 769 pétroliers, 22 415 porte-conteneurs, 15 700 vraquiers, 4513 méthanières. Source *Informare*, 19 janvier 2023.

<https://www.informare.it/news/gennews/2023/20230087-traffico-marittimo-Stretti-Malacca-Singapore-Y-2022uk.asp>. Par comparaison, 23 869 navires ont franchi le canal de Suez en 2022, et 14 274 le canal de Panama.

6 The Jakarta Post, « The alarming rise of maritime piracy in Malacca Straits », *Asia News Network*, 5 mai 2023. <https://asianews.network>

7 Ian Storey, « China's Malacca Dilemma », *China Brief*, vol. 6, n°8, Jameson Foundation, 2006

8 Timothy Millar, « The China-Myanmar Economic Corridor, 2 Years after the Coup », *The Diplomat*, 1er février 2023. <https://thediplomat.com>

9 « The Kra Canal project », International Institute of Marine Surveying, 14 janvier 2015. www.iims.org.uk

La Chine, du reste, n'a pas intégré le projet à la *Belt and Road Initiative*. Un autre projet, rail-route, qui relierait les deux rives du nord de l'isthme est aussi avancé, mais un double transbordement imposant la construction de deux ports en eaux profondes à Chumphon et à Ranong ferait-il sens, tant pour les porte-conteneurs que pour les pétroliers ?¹⁰

Ces difficultés renforcent la place de la Birmanie dans la politique chinoise dans le Golfe du Bengale, le dernier épisode étant la construction de facilités militaires dans les îles Coco, terres birmanes, qui prolongent au Nord l'archipel des Andamans et Nicobar. La présence d'une base d'observation chinoise a souvent été commentée.¹¹ Un récent rapport britannique considère à l'inverse qu'il n'y avait là qu'une station radar, mais que les choses changent, comme en témoignent des images satellites de janvier 2023. Piste aérienne de 2300 m, station radar, nouvelle chaussée reliant des îles, nouveaux bâtiments : une base semble bien en construction sur la Grande Coco, chargée du renseignement maritime.¹² L'isolement du régime militaire birman, et son manque de ressources ne peuvent qu'accroître l'influence de la Chine sur le pays, et Pékin disposera des informations acquises par cette base, qu'elle soit gérée par des militaires birmans ou non. Or les îles Coco s'ouvrent sur la mer d'Andaman, mais aussi, vers l'ouest, sur les rives indiennes, à la latitude d'un des deux centres de lancements spatiaux indiens, Sriharikota. Plus au nord, parmi diverses bases de l'*Eastern Naval Command*, la base Varsha est en construction à Rambili, elle abritera les sous-marins nucléaires lanceurs d'engin, de la classe Arihant.¹³

L'horizon élargi : l'Inde et ses partenariats internationaux en mer d'Andaman

La Chine peut compter sur la Birmanie des généraux, dans la mesure de leurs capacités, mais l'Inde y est aussi présente, fut-ce au-delà de la mer d'Andaman. Inauguré en mai 2023, le port de Sittwe, qu'elle a financé à proximité de sa frontière, offre un débouché maritime aux États indiens du Nord-Est enclavés, mais la liaison terrestre et fluviale envisagée dans le « projet de transit multimodal de la Kaladan » reste compromise par les troubles affectant l'État birman de Rakhine, et donc aussi le projet de liaison autoroutière Inde-Birmanie-Thaïlande, qui donnerait du nerf à l'organisation régionale BIMSTEC¹⁴, regroupant les pays riverains du Golfe du Bengale : Sri Lanka, Inde, Bangladesh, Birmanie, Thaïlande, outre, depuis 2004, le Népal et le Bhoutan. Plus

10 Termsak Chalermphanupap, « Land Bridge in place of Kra Canal : Game changer for Thailand's future engagement with region and China ? », 1er février 2021. www.thinkchina.sg

11 « Cocos Islands », Federation of American Scientists, 26 novembre 1997. www.irp.fas.org

12 « Is Myanmar building a spy base on Great Coco Island ? », Londres, Chatham House. www.chathamhouse.org

13 Rear admiral Sushil Ramsay (rtd), « Strategic Base for Nuclear Submarines », SPS Naval Forces, janvier 2018. www.spsnavalforces.com

14 Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation.

largement, dans le cadre de sa politique « Agir vers l'Est », l'Inde est aussi partenaire du Forum régional de l'ASEAN, des rencontres régulières des ministres de la Défense, et du Forum maritime étendu de l'ASEAN.

En mer d'Andaman, la sécurité maritime au sens le plus large, mérite attention : aux menaces de piraterie s'ajoutent les risques naturels, tel le catastrophique tsunami de 2004, dû à un séisme ayant frappé la pointe nord de Sumatra, et qui fit plusieurs milliers de morts dans le sud de l'archipel des Andamans et Nicobar. Jouent aussi les flux de réfugiés : si nombre de Rohingyas persécutés ont rejoint le Bangladesh voisin, d'autres ont fui par la mer d'Andaman, pour rejoindre la Malaisie, terre à majorité musulmane elle aussi : comme en Méditerranée, nombre de ces migrants ont péri en mer, ou se sont vu refuser d'accoster.¹⁵

Sur un plan sécuritaire plus classique, les manœuvres navales baptisées *Milan* (rencontre ou union en hindi) témoignent d'une réelle montée en puissance. Conduites tous les deux ans sous l'autorité du Commandement naval des Andamans, elles ont réuni au départ, en 1995, Inde, Indonésie, Thaïlande, Sri Lanka, Singapour. En 2018 seize nations participèrent, outre l'Inde, et la direction depuis 2022 est passée à l'*Eastern Command*, à Visakhapatnam : 42 pays furent alors représentés, dont 13 envoyant au total 26 bâtiments, un sous-marin, 21 avions : Parmi eux, les partenaires du Quad, mais aussi la France, la Corée du Sud, la Birmanie, le Vietnam, etc. L'horizon dépasse désormais la mer d'Andaman et même le Golfe du Bengale, les pays invités comptant aussi bien États du Golfe arabo-persique que pays de la côte africaine, avec comme objectif affiché par le ministère de la Défense de projeter l'image de l'Inde « comme une puissance maritime responsable à l'échelle du monde ».¹⁶

Au-delà des manœuvres *Milan*, les partenaires du Quad travaillent aussi leurs relations bilatérales : le Japon investit dans l'archipel des Andamans comme dans les pays riverains du Golfe du Bengale et craint les opérations de surveillance maritime que la Chine peut y conduire. L'Australie et l'Inde mènent des opérations de surveillance aérienne en s'appuyant sur les îles du partenaire : Andamans pour l'Australie, îles Cocos (avec un 's'), dites aussi Keeling, la plus occidentale des terres australiennes, à mi-chemin entre l'Australie et Sri Lanka.

En juillet 2020, quelques semaines après des accrochages meurtriers sur la Ligne de contrôle contestée entre l'Inde et la Chine, dans l'Himalaya, les États-Unis ont conduit en mer d'Andaman des manœuvres conjointes avec l'Inde, impliquant le porte-avion

15 Hanh Nguyen, Themba Lewis « Andaman Sea : As Movements from Myanmar and Bangladesh resume, safe routes are needed to avoid another crisis ». Mixed Migration Center. 22 août 2022. <https://reliefweb.int>

16 Ministry of Defence. Press release, 23 février 2023. <https://pib.gov.in>

Nimitz, ce que la presse chinoise ne manqua pas de commenter.¹⁷

Hors du Quad, les coopérations de l'Inde avec les pays de l'ASEAN, bordiers ou proches de la mer d'Andaman sont légion : manœuvres 'Samudra Laksmana' avec la Malaisie, CORPAT avec la Thaïlande, SIMBEX avec Singapour, où la marine indienne a désormais accès à la base de Changi, Samudra Shakti avec l'Indonésie où l'Inde investit dans l'expansion du port de Sabang, au nord de Banda Aceh, face aux Nicobar.¹⁸ Plus modestes que les manœuvres annuelles Malabar, commencées avec les États-Unis en 1992, et depuis ouvertes au Japon et à l'Australie, et donc conduites ou dans l'océan Indien ou en mer du Japon, des opérations peuvent dépasser le cadre bilatéral telles les manœuvres SITMEX conduites depuis 2019 en mer d'Andaman entre l'Inde, la Thaïlande et Singapour.

Au-delà d'une volonté d'interopérabilité et de coopération en matière de sécurité maritime, la question des opérations de surveillance par sous-marins ou par des « navires de recherche » chinois, prend un poids nouveau¹⁹, tandis que l'Inde surveille si « les petits hommes bleus », le surnom des marins pêcheurs chinois, en fait membres de la milice maritime des forces armées²⁰, qui opèrent en mer de Chine orientale et en mer de Chine du Sud, ne s'étendent pas, via le détroit de Malacca, vers la mer d'Andaman et au-delà...

Conclusion

Stratégique, la mer d'Andaman est inévitablement prise dans la dynamique Indopacifique, elle-même aiguillée par l'évolution des relations sino-américaines, tandis que les relations sino-indiennes restent sous le coup, côté indien, du contentieux frontalier himalayen et de la volonté de surveiller l'activisme chinois dans l'océan Indien. La région illustre aussi, à sa manière, la volonté de l'ASEAN d'échapper au dilemme États-Unis/Chine, ainsi que de la Thaïlande qui voulait acheter trois sous-marins chinois, un projet partiellement enlisé pour des raisons économicopolitiques autant que techniques. Mais sur le fond, une dynamique est bien en marche, et fait l'objet d'analyses récentes, aussi bien côté indien, comme en témoigne un récent rapport sur le Golfe du Bengale, incluant un chapitre sur la mer d'Andaman,²¹ que du côté de ses voisins, trois institutions singapouriennes s'étant réunies pour publier, en 2022, un rapport entièrement dédié à la mer d'Andaman et à son importance

17 « Pressuring China with US-India drills is pure vanity », *Global Times*, 21 juillet 2020. www.globaltimes.cn

18 Vibanshu Sekhar, « The Sabang and Aceh-Andamans Initiatives : beyond base, access and balancing », New Delhi, National Maritime Foundation, 20 août 2020. www.maritimeindia.org

19 Yogesh Joshi, « China and India's maritime rivalry has a new flashpoint : the Andaman Sea », *South China Morning Post*, 14 décembre 2019 ; www.scmp.com

20 Digvijay Sodha, « China's 'little blue men' », Gateway House, 25 juin 2020. www.gatewayhouse.in

21 C. Xavier & A. Palit (eds), *Connectivity and Cooperation in the Bay of Bengal Region*, Delhi, Centre for Social and Economic Progress, 2023. <https://csep.org>

géostratégique pour les grandes puissances.²² Une illustration, en quelque sorte de la thématique des multilatéralismes et des minilatéralismes récemment étudiée par la Fondation de la Recherche Stratégique...²³



©SARAH LACARRERE/MARINE NATIONALE/DÉFENSE

22 Yogesh Joshi et al., *Regional Security Architecture in the Andaman Sea. Perspectives from India, South East Asia and Beyond*. Singapore, Institute for South Asian Studies, ISEAS-Yusof Ishak Institute, S. Rajaratnam School of International Studies. Avril 2022

23 Delphine Allès et Thibault Fournol, *Multilatéralismes et minilatéralismes en Indo-Pacifique. Articulations et convergences face à la saturation des dispositifs coopératifs*. Paris, FRS, Recherches & Documents n°8/2023

Les détroits indonésiens au cœur de l'articulation entre les océans Indien et Pacifique

Eric Mottet,
Professeur à l'Université Catholique de Lille
Directeur-adjoint de l'Observatoire géopolitique de l'Indo-Pacifique (IRIS)
Directeur de la Chaire de recherche en Mondes émergents de la FLSH (Lille)

La portion archipélagique de l'Asie du Sud-Est¹ représente un seuil entre les océans Indien et Pacifique dont les limites sont soulignées par deux grandes fosses océaniques (Java au sud-est et Mindanao au nord-ouest). De cet espace archipélagique (7,7 millions de km²) émergent plus de 20 000 îles (2,5 millions de km²), de toutes les superficies possibles, allant de l'îlot de quelques m² jusqu'aux îles immenses telles que Bornéo (736 000 km²) et Sumatra (473 600 km²). En outre, le territoire des États archipélagiques de l'Asie du Sud-Est insulaire inclut des mers territoriales et des eaux qu'ils réclament comme faisant partie de leurs zones économiques exclusives (ZEE), ce qui souligne la place considérable occupée par les mers dans la géographie de la région. Qu'il s'agisse de la mer de Java (550 000 km², soit la dimension de la France continentale), ou des multiples mers intérieures de l'Indonésie (Banda, Sulawesi, Flores, etc.), tous ces plans d'eau sont reliés entre eux par des passages plus ou moins étroits, peu profonds et, pour certains, dangereux pour la navigation. Parmi les détroits, qui constituent autant de voies de circulation et d'accès à des espaces faisant partie intégrante de la région, certains concentrent les flux de circulation maritime parce qu'ils permettent de réduire le temps et les coûts de transports entre deux points. Il s'agit de ceux qui relient les océans Indien et Pacifique aux mers intérieures, en l'occurrence, pour ne nommer que les plus fréquentés, les détroits de Malacca (de loin le plus important), de la Sonde ou de Lombok. Ces détroits relèvent en partie ou totalement de l'Indonésie.

Des détroits à l'importance stratégique considérable

En raison de leur importance stratégique, les détroits indonésiens sont le théâtre d'enjeux sécuritaires liés au commerce international, qui dépend à 80 % du transport maritime, de la course à l'approvisionnement énergétique et de la libre circulation des bâtiments de guerre et sous-marins.

Le détroit de Malacca² est l'une des principales voies maritimes entre l'Europe ou le Golfe persique et les ports d'Asie du Nord-Est, du Sud-Est et de l'Océanie. Long d'environ 500 miles marins et d'une largeur comprise entre 25 miles et 215 miles, avec un goulet de 20 miles dans sa partie la plus étroite, le détroit est l'un des axes les plus empruntés au monde. Avec plus de 83 000 navires en 2022 (20 % du commerce mondial), dont une quinzaine de pétroliers et méthaniers chaque jour (80 % des hydrocarbures destinés à l'Asie orientale transitent par Malacca), le détroit concentre les flux entre les océans Indien et Pacifique. De par cette extrême concentration de navires et son caractère indispensable au commerce mondial, le détroit de Malacca est un goulot d'étranglement qui concentre des tensions politico-stratégiques. Face à

1 Philippines, Indonésie, Malaisie, Singapour, Brunei, Timor-Leste.

2 Les pays côtiers du détroit de Malacca sont l'Indonésie, la Malaisie, la Thaïlande, et dans une moindre mesure, Singapour à travers le détroit de Singapour qui se situe dans le prolongement du détroit de Malacca.

cette configuration, les risques et menaces sécuritaires sont réels, notamment le blocage accidentel de la voie maritime ou la mise en place d'un blocus militaire, ce que les stratèges chinois nomment le « dilemme de Malacca »³. Si le détroit de Malacca s'est imposé comme le trajet le plus court entre l'Europe et l'Asie (*via* le canal de Suez), devenant ainsi un passage « obligé » d'un point de vue économique, il n'est pas le seul point de passage.

Situés aux extrémités de l'île de Java, les détroits de la Sonde et de Lombok sont moins fréquentés que Malacca, mais ils ont l'énorme désavantage d'allonger le temps de transport de deux (Sonde) à quatre jours (Lombok), ce qui augmente proportionnellement les coûts de transport (carburant, personnel, etc.). Toutefois, le détroit de Lombok est un itinéraire de transit obligatoire pour les navires dont la taille dépasse la catégorie *Malaccamax*, c'est-à-dire des navires de plus de 300 000 tonnes et dont le tirant d'eau dépasse 20 mètres.

Avec Malacca, Sonde, Lombok, et bien d'autres détroits, l'archipel indonésien, le plus grand état archipelagique du monde, est donc de facto un carrefour des flux maritimes entre les océans Indien et Pacifique et entre les continents asiatique et australien.

Ambiguïté et limites de l'Indonésie avec son espace maritime

Les caractéristiques géographiques de l'Indonésie destinaient *a priori* l'archipel à être une grande nation maritime⁴ ; or, elle ne l'est pas⁵. Cela s'explique aisément par le fait que le gouvernement de Jakarta a favorisé depuis l'indépendance du pays (1949) l'Armée de Terre par rapport à la Marine, la construction des routes au détriment des infrastructures portuaires, le développement de l'agriculture bénéficiant de la « révolution verte » tout en négligeant la richesse de ses ressources marines. À cela s'ajoute une marginalisation économique et infrastructurelle des provinces ouvertes sur l'océan Indien au détriment des provinces orientées vers l'océan Pacifique. Si ce constat n'est pas historique, étant donné qu'il s'agit d'un revirement après la Seconde Guerre mondiale (rôle économique des États-Unis, développement de l'Asie du Nord-Est, construction de l'ASEAN), il n'en demeure pas moins que les façades méridionales de Java et ouest de Sumatra, surtout, sont répulsives (étroitesse des plateaux continentaux, houle intense, érosion, glissement de terrain, tsunami, etc.) et sans vitalité (développement de centres urbains et ports bloqués par le relief et l'étroitesse des territoires disponibles). D'ailleurs, les porte-conteneurs et les pétroliers

3 Ces préoccupations quant à la vulnérabilité de la Chine ont été à la base du lancement de la *Belt and Road Initiative* et le développement de corridors de transport terrestre ainsi que la relance du projet de l'isthme de Kra (Thaïlande), permettant théoriquement de contourner le détroit de Malacca.

4 5,8 millions de km² de domaine maritime, 1,8 million de km² de domaine terrestre, 65 566 km de côtes.

5 Nathalie Fau, « L'Indonésie et la mer ou la réconciliation difficile d'un État archipelagique avec son espace maritime. » dans *Indonésie Contemporaine*, Rémy Madinier (dir.) IRASEC, p. 25-50, 2016.

ne pouvant passer par le détroit de Malacca ou se rendant en Océanie passent au large, mais ne font pas escale, faute d'infrastructures adéquates.

En outre, la Convention de Montego Bay de 1982 instaure certaines limites à l'exercice de la souveraineté de l'État-archipel, notamment sur ses eaux et passages archipélagiques qui consistent à garantir une navigation sans entrave en haute mer et la contraignent à accepter le régime du passage inoffensif des détroits (articles 52 et 53). Dans le cas de l'Indonésie, et en accord avec l'Organisation maritime internationale (IMO), ce « droit de passage inoffensif » dans les eaux archipélagiques et les mers territoriales adjacentes s'exerce sur trois routes Nord-Sud (détroits de la Sonde et Karimata; détroits de Lombok et de Makassar; détroits d'Ombai et de Wétar). En revanche, le gouvernement a omis de définir une voie de passage Est-Ouest, ce qui fait que la plupart des puissances maritimes se sentent autorisées à exercer un droit de passage sur l'ensemble de la route internationale qui traverse les mers de Banda, de Florès et de Java. Cette absence de délimitation officielle d'une route Est-Ouest est une source potentielle de tensions d'autant qu'elle traverse la mer de Java, le cœur économique de l'Indonésie, notamment pour sa production halieutique et d'hydrocarbures ainsi que par la présence de câbles sous-marins. À cela s'ajoute le fait que les frontières maritimes du territoire indonésien ne sont pas encore complètement définies et que quelques litiges subsistent, notamment avec la Malaisie (en mer de Sulawesi), la Chine et le Vietnam (archipel des îles Natuna) et le Timor-Leste (sur la délimitation des ZEE), ce qui donne lieu parfois à des incidents entre les pêcheurs indonésiens et les forces marines des pays précités. Les eaux et les passages archipélagiques indonésiens sont également des lieux de pêche illégale (îles Natuna, mers de Sulawesi et d'Arafura) et un foyer potentiel de piraterie (détroit de Malacca, mers de Sulu et Sulawesi). Les actes de piraterie, s'ils sont souvent surestimés, rendent néanmoins les eaux et les détroits indonésiens peu sûrs et suscitent des tentatives d'ingérence politique de la part des grandes puissances qui craignent une déstabilisation des flux maritimes mondiaux. Pour répondre à l'inquiétude de la communauté internationale, l'Indonésie participe à plusieurs initiatives pour sécuriser l'espace maritime, entre autres, des patrouilles conjointes et une surveillance aérienne commune (Singapour, Malaisie, Philippines, Australie), la coordination pour la sécurité maritime, la modernisation de la marine indonésienne et la formation d'une unité de garde-côtes placée sous l'autorité du ministère des Transports.

Place et ambitions de l'Indonésie en Indopacifique

En Asie du Sud-Est, l'Indonésie a été l'État le plus intéressé par le concept de l'Indopacifique. Dès 2013, le Ministre des Affaires étrangères, Marty Natalegawa, propose un traité d'amitié et de coopération à l'échelle de l'Indopacifique. À sa suite, le président Jokowi Widodo (arrivé au pouvoir en 2014) tente également de promouvoir

une vision indonésienne de l'Indopacifique. Significativement, c'est dans le cadre des relations bilatérales avec l'Inde qu'il lui donne une première formalisation, les deux États signant en mai 2018 une déclaration conjointe pour « une vision partagée de la coopération maritime dans l'Indopacifique »⁶.

L'Indonésie réussit ensuite à convaincre ses partenaires de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) de se rallier au nouveau concept et, pour certains, de surmonter leurs réticences initiales. Plusieurs États d'Asie du Sud-Est craignaient en effet que l'idée de l'Indopacifique ne sape le « principe de centralité » de l'ASEAN, faisant de l'organisation la cheville ouvrière des principales initiatives de dialogues institutionnels en Asie-Pacifique et au-delà. Mais la popularité croissante de l'Indopacifique semble les avoir convaincus qu'il valait finalement mieux s'approprier l'idée et en donner sa propre interprétation, plutôt que de se laisser marginaliser par elle. L'ASEAN publie ainsi en juin 2019 un document de cinq pages intitulé *Asean Indo-Pacific Outlook*.

Sur le plan international, l'Indonésie est soucieuse d'accroître son rayonnement en profitant de ses caractéristiques physiques (ressources abondantes) et de sa position géographique. En d'autres termes, le pays s'efforce de se positionner comme un acteur clé en Indopacifique, poursuivant l'ambition qu'il porte de devenir un pivot maritime mondial. Toutefois, elle n'est qu'en onzième position des 25 pays d'Indopacifique en termes d'influence militaire, diplomatique, économique et culturelle.

Pour la France, la signature d'un partenariat stratégique bilatéral (2011) a débouché concrètement en février 2022 sur l'achat de 42 Rafale. Six sont actuellement en service, 18 sont en cours d'acquisition. L'Indonésie a également indiqué son souhait d'enrichir ses forces navales par l'acquisition de deux sous-marins Scorpène auprès de Naval Group, influencée par la satisfaction affichée par l'Inde, qui en possède six. Le MoU – *Memorandum of Understanding* – nécessaire à la préparation de la collaboration entre l'Indonésie et la France et au transfert de technologie a été signé en novembre 2022.⁷ L'Indonésie a également officialisé la commande de 13 radars longue portée Ground Master 400 Alpha auprès de Thales. Les multiples escales de courtoisie et exercices militaires conjoints⁸ favorisant une interopérabilité des deux armées transcrivent d'autant plus le rôle structurel qu'exerce cette coopération franco-indonésienne sur leurs politiques étrangères respectives en Indopacifique⁹.

6 Barthélémy Courmont, Eric Mottet et Marianne Péron-Doise, « L'Indo-Pacifique, des visions plurielles entre convergences et dissonances », *Revue internationale et stratégiques*, n° 129, p. 35-39, 2023.

7 Les sous-marins *Scorpène*, à l'instar de ce que fut le cas pour l'Inde, seront construits sur le sol indonésien et requièrent donc un transfert de technologies de Naval Group.

8 A titre d'exemple, on peut citer l'exercice naval conjoint entre les forces marines française et indonésienne en 2021, le déploiement du groupe français 'Jeanne d'Arc' lors de l'édition 2021 de l'exercice multinational Komodo, organisé par l'Indonésie.

9 Marie Le Scolan, Eric Mottet, Barthélémy Courmont et Marianne Péron-Doise, « Regard vers l'Asie du Sud-Est »,

Quant à la Chine, un partenariat stratégique global est mis en œuvre depuis 2014 pour accroître l'influence régionale et mondiale des deux pays. Les deux partenaires renforcent chaque jour davantage les coopérations en matière d'investissement et de commerce. La puissance économique de la Chine a largement bénéficié à l'Indonésie ces dernières années.

Par ailleurs, en misant sur la coopération internationale dans différents domaines (ex. lutte antiterroriste), de nombreux accords ont été discutés et ratifiés avec des acteurs importants de l'Indopacifique comme l'Inde, la Corée du Sud, le Japon ou l'Australie. Finalement, les dynamiques actuelles indiquent que le pays s'efforce de renforcer son rôle régional, essentiellement en prenant appui sur son influence multilatérale (ASEAN, G20, proposition d'un plan de paix Ukraine-Russie). L'Indonésie multiplie les initiatives bilatérales et multilatérales afin de limiter sa dépendance vis-à-vis de chacune des puissances asiatiques partenaires.

Asia Focus, à paraître.

L'archipel indonésien au cœur de l'Indopacifique



©EV2 Q.DE REVEL/CESM/MARINE NATIONALE

Le Pacifique à l'heure des formats « 1 + FIP »

Christian Lechervy,
Ambassadeur de France en Birmanie de 2018 à 2023,
Secrétaire permanent pour le Pacifique de 2014 à 2018

En 1971, à l'heure où le Forum des îles du Pacifique (FIP) se constitua, la France n'était pas la bienvenue. Une exclusion sans chagrin. Paris, Nouméa, Papeete et Mata Utu se satisfaisaient de relations franco-françaises. Un bilatéralisme franco-océanien s'installa sans relation avec des États tiers et sans recherche d'une insertion régionale des territoires ultramarins. Cette géométrie perdura jusqu'en juillet 2003 quand se tint un premier sommet France – Océanie (SFO) à Papeete. Le lieu du premier cénacle franco-océanien des chefs d'État et de gouvernement ne dut rien au hasard. Du fait des relations politiques et personnelles entre le président de la République J. Chirac et le président de la Polynésie française G. Flosse, il s'imposa de lui-même. Sans le proclamer haut et fort, le sommet tournait la page des essais nucléaires actée depuis l'annonce solennelle de leur arrêt définitif le 29 janvier 1996, la signature des protocoles du traité de Rarotonga (mai 1996) et le retour de la France au dialogue post-Forum lors du sommet de Majuro (septembre 1996). En un sens, il exprimait une réconciliation et soulignait la mise sur pied d'une relation selon un mécanisme de facto « 1+FIP ». Aucun autre membre du Conseil de sécurité des Nations unies ou du Pacifique sud n'avait jusqu'ici jugé bon d'établir une plateforme de dialogue des leaders avec les États et territoires du Pacifique et de lui donner une forme pérenne.

Dès sa première session, le sommet France – Océanie fut appelé à se poursuivre. Prenant le prétexte de l'inauguration du musée du Quai Branly, J. Chirac invita ses hôtes à venir à Paris en 2006. Aucun des membres du Forum quel qu'il fut n'a été écarté. Une approche non sans rappeler celle adoptée par Tokyo depuis 1997 sous un format « 1+FIP » non-dit et le vocable PALM¹. Certes, la France comme le Japon n'énouça pas qu'elle entendait s'associer par là même au FIP mais elle prenait en compte la région dans sa dimension organisationnelle. Un geste de considération à l'heure où le Forum multicardinalisait ses relations avec le monde mais aussi de « contournement » des contraintes posées à l'accession au Forum. À défaut de pouvoir s'y joindre à titre national avec un statut de membre de plein exercice, pourquoi ne pas dialoguer avec lui sur un plan d'égalité dans un format « 1+FIP » ?

Néanmoins, depuis 2003, le FIP a doublé le nombre de ses partenaires de dialogue en y ajoutant 5 asiatiques, 5 européens et 2 latino-américains. Pour autant, la France ne s'est pas enfermée dans un tête-à-tête avec le FIP. Plus que tout autre, elle a porté un intérêt politique à la Communauté du Pacifique (CPS). Son attachement à la plus ancienne des organisations de coopération régionale tient, bien évidemment, à son siège historique de Nouméa mais également à la volonté de Paris de se projeter depuis ses territoires et d'opérationnaliser, autant que possible, les échanges politiques tenus avec les membres du Forum. Successivement les présidents F. Hollande (novembre

1 Réunion des dirigeants des îles du Pacifique.

2014) et E. Macron (mai 2018) ont tenu à rassembler sur le Caillou les chefs des exécutifs des pays de la CPS. Ainsi sont nés, à l'initiative de l'Elysée, deux sommets de la Communauté du Pacifique. Mais ces rencontres n'ont jamais été décomptées comme des sommets « France – Océanie », preuve s'il fallait de leur singularité. Pour autant, leur format et leur contenu ne les ont guère distingués des SFO. Dans cette perspective, après avoir longtemps dénié à la CPS toute fonction politique, la France y est mieux disposée aujourd'hui. Elle juge les enjeux globaux, notamment ceux liés au climat et tout l'éventail des objectifs de développement durable comme autant de défis clés voire vitaux relevant des plus hautes autorités des nations océaniques.

Au fond, la France est la seule nation à avoir établi deux formats du plus haut niveau pour dialoguer avec la famille océanique toute entière, tout en dépêchant occasionnellement depuis 1995 des ministres aux dialogues post-Forum. Elle est également la seule à préférer jusqu'ici s'adresser à l'Océanie plutôt qu'au Pacifique. Peut-être faut-il y voir une attention centrée sur ses relations avec les îles au cœur du Pacifique alors que nombre de grandes et moyennes puissances constituent d'aborder les enjeux insulaires au regard de leurs liens avec ceux de la façade asiatique de l'océan.

Les Etats-Unis ont, eux, fait d'autres choix architecturaux pour resserrer leurs liens avec les insulaires. A leur statut de partenaire de dialogue du Forum (1989), de lieu d'accueil à Hawaii des Conférences des dirigeants des îles du Pacifique (1980), ils ont ajouté à l'échelle macro-régionale le principe de sommets Etats-Unis – Pays insulaires du Pacifique² et des forums spécifiques à la Micronésie (cf. Forums des îles micronésiennes³ ; 1 + 3 FAS⁴). En constituant le Partenariat Bleu pour le Pacifique (PBP), ils ont également fait le choix d'initier une plateforme de haut niveau sur le Pacifique sans les Océaniens. En « contrepartie », le président Biden s'est montré ouvert à s'associer aux sommets du FIP. Une première ! Il s'est exprimé devant ses leaders le 12 août 2021 et a été invité à s'y prêter⁵ à nouveau, en novembre 2023, aux îles Cook⁶. Tous ces écheveaux montrent combien les dirigeants océaniques sont « montés en grade ». Individuellement et collectivement, ils sont devenus des interlocuteurs

2 En 2023 (25-26 septembre), pour se conformer à une approche FIP, celui-ci a changé d'appellation pour devenir Etats-Unis-Forum des dirigeants des îles du Pacifique.

3 Les gouverneurs de Guam et des Mariannes du Nord sont associés aux rencontres MIF.

4 Les 3 chefs des États librement associés ont été reçus à la Maison Blanche par le président D. Trump le 21 mai 2019. En 2015, en préambule du SFO de l'Elysée, le président F. Hollande eut des temps de rencontre avec successivement les chefs d'Etat de gouvernement micronésien, polynésien puis mélanésien. Avec les premiers, il s'agissait de souligner l'importance accordée par la France et l'Europe aux pays du Pacifique nord. Pour les deux autres, le président de la République française étant accompagné des présidents du gouvernement de Nouvelle Calédonie, de Polynésie française et de l'Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna, il entendait mettre en avant leurs rôles et leurs volontés d'insertion régionale avec le plein soutien de la France.

5 <https://www.abc.net.au/news/2023-02-14/joe-biden-pacific-islands-visit-pif-summit-micronesia/101974228>

6 L'ambassadrice L. Thomas-Greenfield, la représentante américaine aux Nations unies, a été appelée à diriger la délégation de Washington à la session des partenaires de dialogue du Forum à Rarotonga (10 novembre 2023).

fréquents des présidents français et américains ainsi que du Premier ministre nippon⁷.

Disposer de plateformes de dialogue « 1+FIP » est une chose, encore faut-il les utiliser régulièrement pour construire influences et stratégies de long terme. Depuis près d'un quart de siècle, la France est un partenaire de l'Océanie qui s'est montrée capable, avec le Japon, de tenir ses échanges selon un rythme assez régulier. Avec 7 rencontres au compteur, Paris a organisé de facto une réunion toutes les 2,8 années. C'est-à-dire exactement au même rythme que le Japon. Pour maintenir le tempo, on n'a pas hésité à recourir en 2021 à la vidéoconférence pour ne pas être entravé par la gestion de la COVID-19 (SFO5, PALM9). Toutefois, à l'initiative de Paris et ses territoires, les échanges ont tendance à s'accélérer. 4 réunions au sommet ont été orchestrées en moins d'une décennie (SFO : 2015, 2021 ; CPS : 2014, 2018) et à parité entre la capitale et les territoires d'outre-mer. Néanmoins, jusqu'ici, aucun Etat souverain du FIP n'a accueilli une telle manifestation avec la France. Il en a été de même lors des 9 éditions PALM⁸. Conséquence, Français et Japonais n'ont pas donné le sentiment de venir dans le Pacifique à l'occasion d'autres sommets internationaux comme cela a pu être le cas de beaucoup d'autres pays ayant mis sur pied un format « 1+FIP ». En 2023, le 1^{er} sommet USA – FIP aurait dû se tenir en Papouasie Nouvelle-Guinée dans la continuité du déplacement du président Biden au G7 de Fukushima. Un choix qui a également été celui du premier ministre indien après le même sommet nippon ou encore celui de l'APEC de 2014⁹. Il s'associa ainsi au 1^{er} et 3^{ème} Forum pour la coopération Inde-Îles du Pacifique, tous deux tenus aux Fidji. Rentrant du G20 de Brisbane et d'une étape en Nouvelle Zélande, le président Xi Jinping s'arrêta, lui aussi, sur sa route à Suva pour rencontrer 48h après le chef du gouvernement indien les leaders insulaires ayant des relations diplomatiques avec la République populaire. De la même manière, il profita du 26^{ème} sommet de l'APEC en Papouasie Nouvelle Guinée en 2018 pour y adosser à Port-Moresby une rencontre avec les dirigeants océaniques.

La tyrannie des distances dans le Pacifique fait qu'il est rare pour les dirigeants extrarégionaux d'y consacrer plusieurs escales. Les contraintes aéronautiques et de temps font que peu de pays, à l'exception des Fidji et de la Papouasie Nouvelle Guinée, sont visités et de nombreux territoires ne le sont pas du tout ou très exceptionnellement (cf. les motifs historiques pour les Palaos¹⁰). Du côté français, les Wallisiens ont dû attendre 37 ans avant d'accueillir une 2^{ème} fois le président de la République française¹¹.

7 Le 10^{ème} sommet PALM doit se tenir en 2024.

8 Pour donner une dimension plus océanienne aux rencontres, 3 des meetings se sont déroulés sur l'île d'Okinawa.

9 Pour donner de la visibilité à sa politique *Agir à l'Est*, après avoir participé au 22^{ème} sommet de l'APEC à Pékin et sur la route du G20 de Brisbane, N. Modi a poursuivi un périple le conduisant successivement en Birmanie, en Australie et aux Fidji.

10 Les Palaos ont accueilli l'Empereur du Japon Akihito en 2015 et la Ministre des Affaires étrangères allemande en 2022.

11 Valéry Giscard d'Estaing séjourna trois heures le 19 juillet 1979. Le président F. Hollande y passa la journée du

En faisant des collectivités d'outre-mer un élément constitutif de leur politique Indo-Pacifique et Pacifique, F. Hollande et E. Macron ont ouvert la voie à de nouvelles étapes dans la région. En 2014, le premier a effectué la première visite d'un chef d'Etat français en Australie. En 2023, son successeur est devenu le 1^{er} président à se rendre en Papouasie Nouvelle Guinée (28 juillet) et au Vanuatu (27 juillet). Ce voyage a été d'autant plus historique qu'il a constitué le 1^{er} déplacement à caractère Indo-Pacifique d'un président français en ajoutant aux 2 étapes océaniques un temps d'entretien à Colombo (29 juillet) pour évoquer la présidence sri lankaise de l'Association des Etats riverains de l'océan Indien (2023 – 2024). Ces moments historiques vécus chez les partenaires sont loin d'être des opérations « one shot ». Ainsi mettant à profit plusieurs événements internationaux, le président E. Macron s'est entretenu, de 2021 à 2023, à 5 reprises avec le Premier ministre papou néo-guinéen J. Marape¹².

Peu à peu, l'Océanie devient un lieu de destination des plus hauts dirigeants du monde et les sommets internationaux l'occasion d'initier ou consolider les relations entre dirigeants. Cela dénote l'importance stratégique accordée à nouveau au Pacifique insulaire, ses enjeux globaux mais aussi sécuritaires. Les voyages du plus haut niveau, leur préparation et suivi, sont l'occasion de (re)dimensionner tout particulièrement les volets défense et de souveraineté des relations. Cette dynamique a toutefois un biais : elle accorde peu de place au Triangle polynésien et se concentre sur quelques pays mélanésiens (Papouasie Nouvelle Guinée, Salomon, Vanuatu) et micronésiens (Kiribati), tous très courtisés par Pékin. Autre effet pervers, si les plateformes bi-multilatérales « 1+FIP » se multiplient et sont complétées par des rencontres ministérielles plus fréquentes alors le dialogue post-Forum, créé en 1989 pour faciliter les échanges entre leaders océaniques et partenaires étrangers (21 aujourd'hui), peut perdre une partie de son attrait annuel. Il apparaît donc de plus en plus que l'équation relationnelle des Océaniques avec les pays-tiers peut être amenée à privilégier les mécanismes « X (1+FIP) », aux rendez-vous plus ou moins réguliers, sur une formule annuelle « FIP18 + 21 ».

En construisant sa politique Pacifique par le plus haut sommet de l'Etat et les relations extérieures propres à ses territoires d'Océanie, la France concourt à ce réordonnement échelonné des relations du Pacifique insulaire avec le monde. Elle est un pluripartenaire à la fois pour ses interlocuteurs océaniques mais également les Etats-tiers entretenant des relations dynamiques avec la région. Ce multicéphalisme est peu usuel dans les relations internationales. Il peut même être dérangent au premier abord, surtout pour ceux qui, dans le Pacifique, entendent construire un tissu relationnel

21 février 2016.

12 SFO-virtuel juillet 2021, APEC-Bangkok novembre 2022, One Forest Summit-Libreville mars 2023, Elysée septembre 2023.

mettant à l'écart les puissances bien installées depuis le milieu du XX^e siècle. New Delhi et Pékin ont su profiter des sommets multilatéraux en Asie – Pacifique pour y agréger des réunions avec les Océaniens mais dans des formats « 1+PTIP¹³ » et non « 1 + FIP18 ». On peut comprendre que la Chine communiste ne veuille pas frayer avec les Etats entretenant des relations diplomatiques avec la République de Chine (Taïwan). Mais la mise à l'écart de l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Nouvelle-Calédonie ou encore la Polynésie française de formats « 1+ Pacifique » relève d'autres considérations. Les grandes puissances émergentes d'Asie veulent bâtir des forums Pacifique à leurs mains, sans interférences réelles ou suspectées de Canberra, Wellington, Paris, et pour tout dire Washington.

Dans ce jeu de rivalités (non)dites, l'unité de la famille océanienne est plus que jamais d'importance pour les dirigeants insulaires. Il y va de leur influence sur la scène internationale, d'un rééquilibrage de rapports de force asymétriques et du meilleur moyen pour faire face aux rivalités des hégémons. Pour y parvenir, au niveau macro-régional, il s'est agi d'éviter au plus court des termes un « Micronexit » au sein du FIP¹⁴, renvoyant le groupement à une identité Sud-Pacifique dont il a réussi à s'abstraire depuis l'an 2000. A l'échelle micro-régionale, il est apparu tout aussi important de consolider les synergies micronésiennes¹⁵. L'affirmation de l'unité du FIP et les rapprochements institutionnels au sein du monde micronésien ont pour mêmes corollaires d'associer à la machine politique océanienne les responsables exécutifs des territoires américains et français du Pacifique.

Les nations insulaires étant déterminées à voir reconnaître les mécanismes unimultilatéralistes au format « 1 + FIP18 », cela recèle un enjeu particulier pour la France depuis que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont accédé à des statuts de membres de plein exercice lors du sommet de Palikir en 2016¹⁶. Depuis le sommet PALM 8, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et le président de la Polynésie française sont des parties présentes aux rencontres des Océaniens avec le Premier ministre nippon et ont vocation à se joindre à toute réunion

13 Pays et Territoires Insulaires du Pacifique.

14 Suite à l'élection d'un polynésien ex-Premier ministre des Cook au Secrétariat général du FIP, les 5 pays micronésiens ont annoncé en février 2021 se retirer de l'organisation. Sous l'égide du Premier ministre des Fidji, un accord de sortie de crise a été endossé en 2022. Un Nauruan prendra la place d'H. Puna en 2024. Un bureau du FIP pour le Pacifique nord sera installé aux Kiribati et le Bureau du Commissaire à l'océan Pacifique aux Palaos.

15 La réunion du Forum des îles micronésiennes de février 2023 a invité les Kiribati et Nauru à se joindre à ce cénacle. La mise en route de cette décision aura pour effet que tous les participants aux Sommets des présidents micronésiens concourront aux décisions du Forum des îles micronésiennes.

16 Alors que la Nouvelle-Calédonie est devenue un observateur de l'organisation en 1999 et la Polynésie française en 2004, les deux territoires ont vu leurs statuts évoluer ensuite au même rythme à partir de 2006 quand ils ont accédé au rang d'associé. Observateur depuis 2006, le Territoire des îles Wallis et Futuna est un membre-associé depuis le sommet de Nauru en 2018. Ces évolutions statutaires ont été obtenues avec le plein soutien des plus hautes autorités du pouvoir exécutif français.

« 1+ FIP ». Ils ont donc été invités à venir aux 2 sommets États-Unis - Pays insulaires du Pacifique (Washington, mai 2022, septembre 2023) et Corée – Îles du Pacifique (Séoul, mai 2023). Le ministre de Papeete Terri Alpha a même participé à la rencontre océanienne orchestrée autour du président Xi Jinping en marge du sommet de l'APEC à Port-Moresby en novembre 2018.

Si la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie ne participent pas encore à toutes les réunions uni-multilatérales avec le Pacifique insulaire comme en témoignent celles qui ont pu se tenir avec l'Inde, l'Indonésie¹⁷, les Emirats Arabes Unis¹⁸ ou encore le Maroc (ex. Laayone, février 2020), aux yeux de la collectivité des dirigeants du FIP et du Secrétaire général du Forum elles n'ont pas de raison d'être écartées. Il y va de l'unité de la famille dite du « continent bleu ». Cette perspective pluri-multilatérale constitue un véritable défi diplomatique pour la France. Les chefs des exécutifs calédoniens et polynésiens s(er)ont invités à se joindre aux retraites des leaders du FIP ou des organisations sous-régionales (Groupe du fer de lance mélanésien, Groupe des dirigeants polynésiens) et à présider ces lieux de débats, y compris dans les cadres les plus élargis « 1+ FIP ». Les calendriers de ces échéances sont bien connus à Paris mais la gestion de ces rendez-vous et des tête-à-tête qu'elles induisent doivent prendre en compte des dirigeants de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française plus autonomistes voire indépendantistes qu'à l'heure du premier SFO. Cette réalité s'impose à la France mais également aux partenaires de Paris qui veulent densifier leurs dialogues politiques et leurs coopérations dans un format « 1 + FIP18 ».

Pour la République française, le défi est de taille. Il est à la fois administratif pour bien préparer les interlocuteurs aux ordres du jour évoquant des sujets relevant de la seule compétence de l'Etat, la France ne pouvant exprimer des voix divergentes dans certains domaines (ex. défense), dans la coproduction de postures tactiques et dans la prise en compte par l'Etat des messages des territoires à leurs partenaires de la famille océanienne relevant des compétences données par la Constitution de la V^e République. Ce triptyque doit nourrir les échanges de Paris avec Nouméa et Papeete, la prise en compte d'éventuelles stratégies communes arrêtées par la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française mais aussi les stratégies Indo-Pacifique de la France et celles liées à leur pilier Pacifique. Un des tests de cette intelligence collective pourrait bien être la première réunion des Ministres de la Défense du Pacifique-Sud (SPDMM) qui s'est tenue à Nouméa en décembre 2023. Signe d'un temps où les politiques s'établissent d'abord depuis la région, les organisations océaniques ouvrent des bureaux en Europe (FIP : Genève ; CPS : Paris) en retour de quoi de nouveaux *missi dominici* tournés vers le Pacifique s'installent en Océanie. L'Allemagne a désigné en septembre 2022 son

17 Lors du Forum Indonésie – Pacifique (IPFD, décembre 2022), la France fut associée comme observatrice.

18 Cela a également été le cas lors de la 2^{ème} réunion ministérielle Ligue arabe – Petits Etats insulaires en développement du Pacifique (Riyadh, juin 2023), coprésidée 13 ans après la 1^{ère} par l'Arabie Saoudite et les Palaos.

ambassadrice en Australie, B. Grzeski, comme Envoyée spéciale pour le Pacifique avant d'ouvrir une ambassade aux Fidji en août 2023. La France a, elle, transféré sa Secrétaire permanente pour le Pacifique en octobre 2023 de Paris à Nouméa et installera en 2024 une mission diplomatique permanente aux Samoa. Reste à savoir si cette densification du maillage relationnel avec les institutions du Pacifique en format « 1+FIP », la constitution de nouveaux vastes rassemblements *ad hoc* où les Etats insulaires du Pacifique sont très présents (ex. Forum des Etats archipélagiques et insulaires (27%¹⁹), Groupe des amis sur le climat et la sécurité aux Nations unies (44%²⁰)) et un bilatéralisme revivifié, notamment par l'ouverture de nouvelles représentations diplomatiques en Océanie (ex. Allemagne, Australie, Chine, Etats-Unis, France, Japon, Royaume Uni), va renforcer le multilatéralisme onusien comme l'espérait le président J. Chirac²¹ ou, au contraire, va importer dans le Pacifique insulaire les rivalités des grandes puissances alors que la « famille océanienne » veut voir dans ses partenariats avec les pays tiers une meilleure maîtrise de la mondialisation et de ses effets climatiques.

19 <https://www.gavroche-thailande.com/asie-geopolitique-lindonesie-parraine-une-nouvelle-organisation-regionale-dediee-aux-etats-insulaires/>

20 Fondée en 2018 par l'Allemagne et Nauru, cette plateforme de 27 membres compte 5 Etats de l'Union européenne dont la France.

21 <http://www.jacqueschirac-asso.fr/fr/wp-content/uploads/2010/04/Sommet-France-Oc%C3%A9anie.pdf>



©THOMAS TREBERN/MARINE NATIONALE/DÉFENSE

La rivalité croissante entre la Chine et les États-Unis dans l'Indopacifique va-t-elle impacter l'Amérique latine ?

Christophe-Alexandre Paillard,
Haut fonctionnaire, maître de conférences à Sciences Po Paris
et Sciences Po Lille
Chercheur associé de l'Université Bernardo O'Higgins (UBO,
Santiago, Chili)
Capitaine de corvette dans la réserve citoyenne

L'Amérique latine est riveraine des États-Unis et de la Chine au travers de sa longue façade maritime de 10.901 km de distance, soit pratiquement 18.000 km de long, en suivant tous les méandres des côtes, de Tijuana (Mexique) jusqu'au Cap Horn (Chili). Cette simple réalité géographique et maritime explique l'attrait croissant du géant asiatique pour une région considérée comme un ventre mou de son voisin nord-américain depuis la fin de la Guerre froide. Ainsi, le 18 septembre 2021, le président chinois Xi Jinping s'est adressé au VI^e sommet de la Communauté d'États latino-américains et caraïbes (CELAC)¹, réuni à Mexico, pour saluer l'important rôle de cette organisation. Il a alors précisé que ce forum réunissait des forces amies, qu'il était souhaitable d'approfondir les relations entre la Chine et les États latino-américains et que la Chine continuerait à soutenir la région au mieux de ses capacités.

Ces déclarations, banales sur la forme, cachent un impensé dans l'analyse des relations internationales, économiques et politiques de la Chine vu d'Europe, la volonté chinoise d'étendre son influence au sud du Rio Grande dans les plus brefs délais et maîtriser ses infrastructures, ses richesses minérales, énergétiques et agricoles, dans une région du monde qui semble au moins superficiellement passer à côté des grands enjeux stratégiques du moment, qu'il s'agisse de l'Ukraine, de Taiwan ou du Sahel. L'administration américaine pense, probablement à raison, que la Chine prend le relai de l'Union soviétique des années 1959-1991 dans la région, en se posant en soutien plus ou moins affiché des régimes hostiles aux États-Unis, comme Cuba, le Nicaragua, la Bolivie ou le Venezuela, et en manifestant un engagement soutenu en faveur de la présidence Lula da Silva depuis le 1^{er} janvier 2023. Le voyage en Chine du président brésilien en avril 2023 n'a fait qu'ajouter aux interrogations croissantes que soulève l'intérêt de la Chine pour la rive orientale de l'océan Pacifique, à la fois pour certains pays de la région, Chili en tête, et pour les puissances riveraines que sont les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle Zélande ou la France qui s'inquiètent d'une extension des tensions déjà existantes dans le Pacifique Occidental à cette partie du monde.

Pour résumer, la côte latino-américaine, ses pays et ses richesses suscitent l'intérêt croissant de la Chine pour trois grandes raisons : 1) exploiter à son seul profit les richesses naturelles de cette région et faire de ces pays des débouchés économiques pour ses produits manufacturés ; 2) trouver des alliés politiques face à l'Occident incarné par les États-Unis ; 3) placer des « pions » par des infrastructures, militaires ou civiles, dans la région au titre d'une stratégie du couteau dans le dos que la Chine juge nécessaire pour desserrer l'étau autour d'elle dans le Pacifique Occidental.

1 Cf. https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/3376_665447/3508_665108/3510_665112/202109/t20210922_9580152.html

Cibler les ressources naturelles, en s'appuyant sur les entreprises occidentales

Premier élément clef de cette stratégie chinoise, la volonté clairement affichée par la Chine d'exploiter largement la côte latino-américaine et ses richesses à son seul profit, en ciblant prioritairement les ressources agricoles, halieutiques et minières. De fait, l'Amérique latine dans son ensemble, malgré ses innombrables difficultés économiques et sociales, reste attractive pour des investisseurs sans vergogne qui n'ont pas peur d'affronter la violence, la corruption, l'opposition des tribus indiennes et des environnementalistes dans des réserves naturelles. En ce sens, la Chine prend le relai des anciennes puissances coloniales et commerciales (Espagne, puis Royaume-Uni et les États-Unis pour l'essentiel). En dépit de la persistance de la faim dans les pays andins et en Amérique centrale, la façade pacifique du continent américain reste un immense réservoir de ressources agricoles². Le Pérou est une cible privilégiée de la Chine qui fait exploiter de multiples ressources (par exemple les asperges) en s'appuyant sur le rôle des grandes entreprises occidentales de *trading*, par exemple le groupe anglo-suisse Glencore très présent localement.

En 2020, la presse occidentale a appelé l'attention de l'opinion publique internationale sur l'action de Glencore dans le domaine minier. Les populations indigènes habitant près de la mine de cuivre d'Antacappay à Espinar, dans la région de Cuzco, ont manifesté contre Glencore, qui est responsable de graves pollutions aux conséquences sanitaires dramatiques pour les populations locales, en exploitant des mines sans précaution réelle et en extrayant des minerais principalement destinés à la Chine, pour en extraire les métaux destinés à son industrie et à fabriquer des biens exportés le plus souvent vers l'Amérique du Nord et l'Europe ; ce qui ne fait que souligner l'existence d'une vaste chaîne d'hypocrisie à travers le monde sur les questions latino-américaines, où le monde occidental critique à la fois la Chine, achète frénétiquement ses produits et se moque finalement bien de l'avenir de cette région pourtant indispensable à notre avenir industriel, technologique, alimentaire et stratégique. Cette situation explique pour partie cet impensé évoqué en introduction. Malgré tout, Glencore, comme d'autres entreprises occidentales (BHP, Rio Tinto, etc.), est de plus en plus sous pression des opinions publiques européennes et américaines. Ainsi, les électeurs suisses ont voté pour une exploitation responsable des groupes suisses dans le monde le 29 novembre 2020 ; mais la votation a été rejetée par la majorité des cantons, obtenant tout de même 50,7% du vote populaire. Ce n'est que partie remise.

Pour revenir au Pérou, l'activité minière est un secteur clef de l'économie péruvienne

2 Voir le chapitre sur les ressources agricoles de l'Amérique latine tiré du rapport de l'OCDE intitulé perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2019/2028 publié en 2019 : <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/312b7d43-fr.pdf?expires=1689685882&id=id&accname=guest&checksum=8A4D1B421156EF34DEC16F4DE81859E1>

puisqu'elle représente 10% du PIB et 60% des exportations du pays. En se référant aux derniers chiffres pertinents qui ont été publiés³, si on ajoute aux produits miniers les exportations agricoles, avec 14% du total des exportations, et la pêche, avec 6,4% du total des exportations, une part croissante des ressources extérieures tirées des exportations provient de Chine, avec 34% du total des exportations péruviennes, en croissance de 70% entre 2020 et 2021. Autre exemple, au Chili⁴, le cuivre (32% de la production mondiale), comme le lithium (29% de la production mondiale), est de plus en plus exporté vers la Chine qui achetait 31,7% de son cuivre et 69% de son lithium en 2021⁵. Cette dépendance ne fait que s'accroître, suscitant par exemple les interrogations croissantes des *think-tanks* et des services chiliens du renseignement⁶. Dans les autres pays de la région, les réflexions sont souvent inexistantes et ces pays voient surtout l'effet d'aubaine de la demande chinoise et rien de plus⁷.

Trouver des alliés politiques

Deuxième élément clef de la stratégie chinoise, trouver des alliés sur lesquels s'appuyer et renverser d'anciennes alliances à son profit. L'exemple récent le plus frappant est évidemment l'établissement par le Honduras de relations diplomatiques avec la Chine le 26 mars dernier et l'abandon d'une relation de ce pays d'Amérique centrale avec Taïwan. Cette annonce s'est accompagnée d'un court message et d'une photo du Ministre des Affaires étrangères chinois de l'époque, Qin Gang, serrant la main de son homologue hondurien, Eduardo Enrique Reina, alors en visite à Pékin. Ce revirement doit tout à l'activisme diplomatique de Pékin et à la faiblesse politique et sociale d'un Honduras ravagé par l'insécurité⁸, l'instabilité, la corruption et l'indifférence des autres puissances régionales ou internationales pour cet état. Taïwan n'a donc plus de liens officiels qu'avec le Belize, le Paraguay et le Guatemala en Amérique latine.

3 Voir la fiche de la Direction générale du Trésor : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/PE/commerce-exterieur-du-perou>

4 Voir mon article paru dans *Diplomatie* n°95 de novembre/décembre 2018 intitulé le Chili a-t-il rejoint le premier monde ? <https://www.aren24.news/2019/03/11/le-chili-a-t-il-rejoint-le-premier-monde/>

5 J'ai évoqué à de multiples reprises l'intérêt critique des ressources minières chiliennes dans des articles, dont mon article intitulé le Chili, pays clef pour les minerais stratégiques, dans *Géoeconomie* n°59 paru au quatrième trimestre 2011 : <https://www.cairn.info/revue-geoeconomie-2011-4-page-99.htm> L'Université Bernardo O'Higgins de Santiago, avait créé en 2006 un observatoire, l'ORPAS, destiné à suivre ces sujets, malheureusement supprimé, sous la direction du chercheur belgo-chilien Alain Carrier.

6 Voir par exemple le site du Mercator Institute for China Studies : <https://merics.org/en/chiles-once-pioneering-relationship-china-turning-dependency>

7 J'ai également évoqué la question énergétique dans un ouvrage publié en 2007 par les presses de l'ORPAS de l'Université Bernardo O'Higgins en 2007 intitulé *Geopolítica de la energía en América latina*, Colección política, et dans un article publié par la revue *Desafíos de l'Université du Rosaire de Colombie* en 2006 intitulé en version française *Géopolitique de l'énergie en Amérique latine*, le temps des incertitudes, <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633159010.pdf>

8 Voir le site officiel hondurien sur l'état de l'insécurité dans le pays au premier trimestre 2023 : <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-07/PNUD-HN-INFOSEGURA-ANALISIS-TRIMESTRAL-2023.pdf>

La Chine s'appuie sur les États réputés hostiles aux politiques nord-américaines. Le Nicaragua a d'ailleurs lui aussi rompu ses liens avec Taïwan le 9 décembre 2021, en réponse à l'établissement de sanctions par les États-Unis contre ce pays qui dérive de plus en plus vers l'autoritarisme le plus franc, sur le modèle du Venezuela⁹. En rompant ces relations, le Nicaragua n'a fait qu'illustrer un mouvement apparemment inéluctable dans l'isolement de Taïwan au profit de la Chine communiste : « la République populaire de Chine est le seul gouvernement légitime qui représente l'ensemble de la Chine, et Taïwan est une partie inaliénable du territoire chinois » déclara Denis Moncada, le Ministre des Affaires étrangères du Nicaragua, lors de cette reconnaissance de 2021. Lors d'une visite officielle à Managua le 8 mars 2023 des responsables du Centre de coopération économique de Chine, les autorités chinoises n'ont fait qu'afficher leur stratégie entriste massive en Amérique centrale, au point de vouloir relancer le pharaonique projet de nouveau canal trans-océans pour se débarrasser de la dépendance au canal de Panama sur lequel veillent toujours les États-Unis.

Ce projet de création d'un nouveau canal passant par le Nicaragua n'est pas récent. Concrètement, en 2004, le gouvernement nicaraguayen a repris l'idée d'un nouveau canal permettant le passage de supertankers jusqu'à 250.000 tonnes, contre 65.000 pour le canal de Panama. Le coût estimatif de ce projet est au moins de 25-30 milliards de dollars, soit 25 fois le budget annuel du Nicaragua. Lancer les travaux d'un tel canal, au risque de détruire l'environnement local, marquerait évidemment une rupture stratégique majeure dans toute la région et signifierait que la Chine pourrait passer ses derniers navires de guerre les plus importants en zone caraïbe, vers Cuba et le Venezuela, sans devoir passer par le Cap de Bonne Espérance et l'océan Indien, en traversant simplement le Pacifique. Pour les États-Unis et leurs alliés, c'est un cauchemar stratégique qui prendrait forme. Vu l'ampleur du projet et ses difficultés, on peut se demander si c'est vraiment réaliste. En fait, le 14 juin 2013, l'Assemblée nationale du Nicaragua avait approuvé par 61 voix contre 28, la proposition chinoise, émise par le consortium chinois *HK Nicaragua Canal Development Investment* (HKND)¹⁰, structure ad hoc détenue et dirigée par le milliardaire Wang Jing, pour construire cette infrastructure. Les travaux ont commencé et ils ont été abandonnés en 2015 par manque de capitaux disponibles. Au vu des récents événements, il est probable que les travaux reprennent sous trois ans.

Autre exemple d'entrisme politique dans la région, la Chine et l'Équateur ont signé le 11 mai 2023 un traité de libre-échange qui permettra à 99,6% des produits équatoriens de bénéficier d'une exemption de droits de douane, selon l'annonce du ministre du Commerce équatorien, Julio José Prado. Cet accord « ouvre la porte au plus grand marché du monde ; 1,4 milliard de consommateurs », a-t-il alors déclaré

9 Voir le site du Département d'État américain : <https://www.state.gov/nicaragua-sanctions/>

10 Voir leur site : <https://www.hknt.biz>

lors de la signature du traité avec son homologue chinois Wang Wentao. Cette relative naïveté des dirigeants équatoriens, déjà confrontés à des problèmes en cascade avec l'exploitation anarchique des ressources naturelles de ce pays et à de multiples menaces sur la partie équatorienne de la forêt amazonienne ne fait que démontrer, si il en était encore besoin que la nature ayant horreur du vide, la Chine occupe la place laissée vacante par les puissances occidentales qui parlent beaucoup de développement durable mais qui n'ont finalement rien à proposer de bien concret à des pays surtout désireux d'améliorer leurs conditions d'existence, dans une région où la précarité économique et sociale reste la norme et où les préoccupations diverses des citadins aisés des pays développés passent pour de vieilles lunes surréalistes.

La seule personnalité politique latino-américaine qui avait pris conscience de l'ampleur du danger de cet entrisisme chinois pour la région était en fait l'ancien président brésilien Jair Messias Bolsonaro. Ses outrances et sa politique chaotique ont cependant invalidé ses mises en garde car il n'était guère crédible. Lors de la campagne électorale de 2018, une partie de sa victoire était liée à sa volonté affichée de réduire la dépendance mortifère du Brésil à l'égard de la Chine, mais ses incohérences multiples ont fini par complètement brouiller le message. Ainsi, il est passé régulièrement de « la Chine fait de plus en plus partie de l'avenir du Brésil » et « nous voulons non seulement augmenter, mais aussi diversifier nos relations commerciales » avec la Chine en 2019 à la mise en cause brutale de la responsabilité de la Chine dans le déclenchement de la pandémie de Covid en 2021, en tentant de détourner l'attention de la Commission d'enquête parlementaire qui mettait en cause sa politique sanitaire. Cette non-stratégie a donc conduit à accélérer la dépendance très dangereuse pour le Brésil de l'administration Lula da Silva à l'égard de la Chine. Le résultat ne pouvait donc pas être pire et les signes d'inquiétude pointent dans l'opinion publique brésilienne et des questions sont posées par la presse brésilienne, à l'image des quotidiens modérés *A Folha* et *O Globo* qui pointent les risques sérieux de dégradation des relations commerciales et politiques avec l'Union européenne¹¹ du fait de l'attitude de Lula da Silva sur l'Ukraine, la Russie et les positions chinoises.

Disposer de points d'appui dans la région

Dernier élément clef de cette stratégie globale, la Chine cherche naturellement à pousser son avantage dans la région pacifique de l'Amérique latine en établissant les bases d'une « solidarité » qui transformerait de facto les États latino-américains en nouveaux protectorats d'une nouvelle « sphère de coprosperité » asiatico-latino-américaine indépendante des États-Unis, à l'exemple du projet de canal au Nicaragua cité plus haut. La Chine axe ses efforts sur de multiples propositions de construction

11 Voir par exemple cet article : <https://oglobo.globo.com/opiniaao/editorial/coluna/2023/06/postura-de-lula-ameaca-acordo-ja-fechado-com-ue.ghtml>

d'infrastructures ferroviaires et routières, un peu comme en Afrique, pour réorienter les flux commerciaux de toute la région vers les grands ports du Pacifique et, de là, vers la Chine.

L'exemple le plus frappant reste le projet de liaison ferroviaire ou projet Bioceánico (*Corredor Bioceánico, Corredor Ferroviario Bioceánico Central*) mis sur la table en 2013 qui vise à créer une liaison ferroviaire (*Ferrovía Bioceánica, Ferrovía Transcontinental Brasil-Perú*, EF-354) qui relierait l'océan Atlantique à l'océan Pacifique au travers du Brésil, du Pérou et de la Bolivie, *via* Cruzeiro do Sul dans l'État brésilien de l'Acre¹². Au cœur de ce projet se trouve bien sûr le Brésil et le Pérou, très clairement pour exporter leurs matières premières. La ligne partirait de Santos, à proximité de São Paulo, pour aboutir très probablement à Callao au Pérou ou plus certainement au port de Llo à Moquegua, à proximité de la frontière nord du Chili, proche du désert d'Atacama et de ses immenses richesses minérales, et qui pourrait devenir une gigantesque plateforme multimodale Asie/Pacifique au service des intérêts économiques chinois dans la prochaine décennie ; sachant que l'étape suivante pourrait être l'installation de bases civilo-militaires comme à Djibouti, occupant en Amérique du Sud les places abandonnées par d'autres, à l'image de la France dans la corne de l'Afrique.

Je tiens à souligner que ce projet n'est pas seulement porté par certains gouvernements d'Amérique du sud, mais par une majorité des acteurs politiques des quatre pays impliqués (Bolivie, Brésil, Paraguay et Pérou), comme peuvent en témoigner les réunions régulières du *Grupo operativo del Corredor Ferroviario Bioceánico, conformado por Perú, Brasil, Paraguay y Bolivia*¹³. Ces quatre pays voient ce projet comme un outil structurant pour leur développement, malgré de nombreuses mises en garde d'experts locaux et du patronat de l'industrie manufacturière brésilienne¹⁴, et qu'il s'agit là en réalité d'un instrument majeur de re-tiers-mondisation de l'Amérique du Sud au seul service de la Chine. D'un certain point de vue, ce projet peut d'ailleurs être comparé à l'activisme ferroviaire des Britanniques en Argentine au XIX^e siècle qui avait à cœur de construire des infrastructures permettant d'acheminer plus rapidement vers Buenos Aires et le Royaume-Uni les ressources de l'élevage et de l'agriculture d'Argentine. L'Amérique latine ne fait que passer d'une dépendance à une autre, éloignant plus encore ses rêves de développement et d'indépendance.

En conclusion, il me semble urgent d'engager un dialogue stratégique avec les pays

12 Le sujet a bien sûr été largement évoqué lors du voyage de Lula da Silva en Chine en avril 2023. Voir la vidéo suivante : https://www.youtube.com/watch?v=_p8ikbGrFFY

13 Voir par exemple la réunion du 26 juin 2022 : <https://portalportuario.cl/paraguay-brasil-peru-y-bolivia-se-reuniran-para-fortalecer-corredor-ferroviario-bioceanico/>

14 Je renvoie à l'article paru dans la revue Aurora de Carlos Humberto de A. Spinelli, *Brasil e China: oposição ou contradição?* Décembre 2012, <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/2696>

d'Amérique latine qui ont encore la volonté de prendre leurs distances avec ces stratégies chinoises. Il est sans doute trop tard pour de nombreux États qui ne voient leur salut économique et social que dans le seul partenariat avec la Chine et qui ne comptent guère sur une Europe trop embourbée dans ses querelles byzantines. La région demeure néanmoins d'un intérêt majeur pour l'Europe, puisque c'est là où sont par exemple les ressources qui doivent nous permettre de réussir la transition énergétique. D'ailleurs, l'Union européenne et la plupart des États européens n'ont élaboré aucune stratégie dédiée à l'Amérique latine. Ce n'est pas nouveau. Aujourd'hui toutefois, c'est une erreur stratégique majeure.



©CLARISSE DUPONT/MARINE NATIONALE/DÉFENSE

REGARDS ÉTRANGERS SUR L'INDOPACIFIQUE





JAPON

HAWAÏ (E.U)

Océan Indien

PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINÉE

ILES SALOMON

VANUATU

FIDJI

Wallis et Futuna

Polynésie française

AUSTRALIE

NOUVELLE-CALÉDONIE

TONGA

NOUVELLE-ZÉLANDE

Indo-Pacific: concept and orientations from a French and EU perspective

Dr. Nicolas Mazzucchi, Research Director, CESM

In 2019, following President Macron's speech at Garden Island, Australia in spring 2018, France decided to establish a Strategy for the Indo-Pacific. The very first document issued in 2019 was "France's Defense Strategy in the Indo-Pacific" under the French Ministry of the Armed Forces, followed in 2022 by a broader document, "France's Indo-Pacific Strategy" under the French Ministry of Foreign Affairs (MFA). These documents underline the importance of this area for France as both a trade and economic center of gravity and as it gathers the majority of France's overseas territories. France is therefore an Indo-Pacific country with territories, population and strategic interests in both oceans, nowadays considered as a unique strategic conundrum. Yet encompassing all the issues the country faces, from the fight against INU (Illegal, Non-reported and Undeclared) fishing to the support to the enforcement of international law by military means, into a single concept was a time-consuming ordeal. Up until 2021 and the EU Strategy for the Indo-Pacific it seemed that Paris was among the very few European countries to consider the region as the new center of gravity for global affairs. In 2022, the need to shift away from Russian energy supplies gave the Indo-Pacific a tangible reality when EU countries had to turn to Gulf countries and India for their gas and oil products.

The Indo-Pacific, from oceans to territory

The growing popularity of the Indo-Pacific concept in international affairs reminds us that the perceptions of priorities in terms of threats and challenges could evolve swiftly in the actual era. Far from the Cold War and post-Cold War eras, the open competition situation between major powers with – for the moment – no economic separation between areas of influence, induces the need to consider oceans and main trade areas as the center of a multidimensional competition. The broader Asia, from the Middle East to the Pacific is, from a European point of view, an area where the struggle for power between China and the US, without forgetting other regional actors such as India, could evolve towards a more complex situation, with potential confronts with various intensities. The change in location of the global economy center of gravity, from the Atlantic during the last four centuries towards Asia, is also underlined by the recent establishment of the Indo-Pacific as a key area in many strategic documents for the last ten years.

It is also important, as demonstrated by our foreign authors' papers, to underline the different realities and views encompassed in the Indo-Pacific concept. It is therefore at the core of an international relations dialectic between the United States, their allies and partners on the one hand, and China on the other hand. Beijing thus claims that the Indo-Pacific concept is irrelevant to approach the region's issues and is, more broadly, some kind of strategic doctrine for a geo-economic neo-containment directed against China.

It is, of course, possible to discuss the relevance of this dialectic considering the multiple definitions of the Indo-Pacific concept, yet it is key to consider the Chinese perception and the way China tries to influence other countries about the Indo-Pacific concept. As China wants to focus on the Belt and Road Initiative, deemed as an opportunity for global prosperity centered on trade and infrastructure, it is important for Beijing to discredit the Indo-Pacific vision.

Beyond this issue, the growing popularity of the concept also opens a discussion on the way the whole region is considered and the new focus on naval and maritime dynamics in Asia. The former visions centered on Southern Asia, the Indian Ocean, South-East Asia, Asia-Pacific, etc. tended to concentrate on continental issues. Land territories therefore were most important than sea lines of communication in the 1990s-2000s rhetoric as the hypothesis of a naval confrontation seemed unlikely. On the contrary, the strategic landscape evolution in Asia, with the fast development of the PLA-N (People's Liberation Army-Navy), and the US answer strategic pivot induces the need to focus on naval and maritime challenges more than on land-based ones for the broader Asia. Thus, the Indo-Pacific concept encompasses this idea of a global "maritimization" of challenges with the major importance of chokepoints, namely Suez, Bab-el-Mandeb, Ormuz, Malacca and the Taiwan Strait.

The rapid development of the Chinese military power, especially at sea, combined with the decrease in number of units of the US Navy, leads to a situation where China could have a local superiority in the Indo-Pacific in a few years. The US-based vision of the Indo-Pacific is the middle-to-long term answer to the change in power balance in the region, with the associated pivot towards Asia and the Pacific that started at the end of the 2000s. The United States are not the sole country worried about the Chinese development as India, Japan and Australia – the QUAD countries – also provide their own vision of the Indo-Pacific, emphasizing the need to maintain the rule of international law as it is and the open and free seaborne trade.

A French vision centered on its overseas territories

Indo-Pacific is a polymorphic concept with a complex history as several states claim to be the first to establish it. There are multiple definitions of what the Indo-Pacific is and, more importantly, of its geographical limits. The US orientation, from a military point of view at least, is under the combat command US INDOPACOM. Formerly known as US PACOM from 1947 to 2018, it has a broad area of responsibility, stretching from the Indian west coast to the vicinity of the American Pacific shore. As such, it includes neither the eastern coast of Africa – under US AFRICOM responsibility – nor the Arab Peninsula, the Arab-Persian Gulf, the Red Sea and Suez, under US CENTCOM area of responsibility. US INDOPACOM does not revolve around the

sea line of communications from Asia to the Mediterranean but on the strategic area corresponding to Asia, starting in India and including all South-East Asian, North-East Asian and Oceanic States. It infers that military issues in the Indo-Pacific may arise on the Northern/Central Pacific, the East and South China seas, the Malacca Strait and the Eastern Indian Ocean, rather than have implications up to the Western Indian Ocean. This specific orientation and the territories encompassed within the US military vision may help to understand what is considered in Beijing as some kind of neo-containment strategy. On the US side on the contrary, it could be particularly relevant to let the Eastern Africa and the Gulf/Red Sea region aside, considering the minor importance of these regions for US trade – including oil and gas issues with the decrease of US imports from the Gulf for more than a decade – and the need from Washington to encompass all their major Asian allies within a single command. US INDOPACOM thus includes all QUAD powers (Australia, India, and Japan) and South Korea, to not only face China, but also to also any major threat that could arise in the region.

On the French side, the orientation towards the Indo-Pacific is quite different, considering the strategic priorities for both France and Europe. First, the Indo-Pacific is a region with multiple French overseas territories. In the Indian Ocean, Mayotte, Réunion, Eparses islands in the Mozambique Channel, and French Southern and Antarctic Lands (Adélie Land in Antarctica, Crozet, Kerguelen, Saint Paul and Amsterdam islands), in the Pacific Ocean, New Caledonia, French Polynesia, Wallis and Futuna. Altogether, they give France a maritime territory of more than 9 millions square kilometers; roughly 80% of French maritime territory is therefore in the Indo-Pacific. Moreover, these territories are home to more than 1.5 million French citizens, less than 3% of the total French population yet they are particularly scattered over the area, necessitating a permanent French military and administrative presence to protect and support them.

Secondly, the Indo-Pacific, considered as a sea line from Asia to Europe, to transit from North-East Asia to the Mediterranean – through Suez – or the Atlantic – through the Cape of Good Hope – is a vital artery for French and European economies. Asian countries have a growing part of goods consumed in Europe, especially manufactured products. In 2021, according to WTO, China was the first partner for merchandise imports in Europe, with a 22.4% share, and the third partner in terms of exports with a 10% share after the US and the UK. Other Indo-Pacific countries, such as ASEAN countries, India, Japan, and South Korea, also have important shares in Europe's trade system, notably in certain manufactured or industrial subsectors.

Therefore, it is not surprising to consider the French and the European vision in the Indo-Pacific, through their strategic documents, as being based on the need to have a

stable and secured trade. French definition of the Indo-Pacific is thus centered on both territorial issues and the need to maintain the balance and the strategic equilibrium in the region in ensuring an open Indo-Pacific, from Suez to the Central Pacific Ocean with the French Polynesia as the western limit. For the EU, this issue regarding overseas territories is not as important as it is for France, yet the European definition of the Indo-Pacific nearly encompasses the same area, which includes the Red Sea/Gulf region as well as the Eastern African shore of the Indian Ocean.

French strategic position and permanently deployed forces are also to consider when discussing the French approach of the Indo-Pacific. First, the permanently deployed forces there consist of several units with a joint perspective, : 4 second-rank frigates (Nivôse class), a dozen of patrol boats of various classes, a dozen of surveillance aircrafts and helicopters for humanitarian assistance, disaster relief and counter-trafficking missions for the French Navy, several regiments of the French Army (5e RIAOM, Regiment du Pacifique, 2e RPIMA, etc.) plus permanent French Air Force capabilities in the United Arab Emirates. In total, France deploys a substantial part of its military power in the Indo-Pacific region, to exert its sovereignty over the French territories and to participate in different initiatives to maintain the rule of international law. Moreover, the Indo-Pacific, particularly the Northwestern part of the Indian-Ocean is becoming a major area for long-term missions, including the recent deployments of the *Charles de Gaulle* Carrier Strike Group. Yet this focus is not only directed towards this sub-region as the French Navy and Air Force implemented long-range aircrafts deployments in the Pacific region since 2021 with the *Pégase* and *Rastaban* operations towards Singapore and beyond.

Maintaining the open transit for energy and goods, as well as participating to the enforcement of international law – notably the UNCLOS – is the core of the French military and global action in the Indo-Pacific. Yet this presence has to be conducted in cooperation with allies and partners, from the region as well as the EU, the UK and the US. Multiple frameworks of cooperation and discussion, from the EU-supported military operations (CSDP and non-CSDP such as the Agenor operation in the Arab-Persian Gulf) to regional entities of cooperation over maritime security such as the Indian Ocean Naval Symposium (IONS) or the Shangri-La Dialogue, are compulsory to maintain the balance of power in the region, ensuring a global stability of the whole Indo-Pacific area.

A tangible concept

From the French and European point of view, the Indo-Pacific remained for years mostly a strategic concept. Asia was the major source of imported goods to Europe, yet the Indo-Pacific was not at the time considered an economic reality as Pacific and

Indian Oceans were considered through the prism of sea lines whose disruption could be bypassed using other sea lines or land routes. Until the outbreak of the war between Russia and Ukraine in 2022, the continental land route through Central Asia remained an option for transit as European countries continued to have Russia as a major trade partner, especially for energy, as also used the Russian territory as a gateway to Central Asia.

Since Spring 2022, the change in energy supplies for Europe brought about “decontinentalization” of supplies from “Eurasian” land-based supplies to Indo-Pacific sea-based supplies. Europe increased its dependency to Russian hydrocarbons, including oil, gas and petroleum products, for more than 40 years, and suddenly faced the need to shift away at the outbreak of the war. The absolute need to find alternate sources of oil, gas and petroleum products, in order to be able to implement economic sanctions on Russia, pushed European countries and the EU as an organization, to search for new suppliers or to strengthen their ties with existing ones. Alongside the increase in oil and gas supplies from Atlantic countries, such as the United States or Brazil, most of the change in supplies was made towards the Indo-Pacific area.

Regarding gas, Qatar appeared early as the most interesting supplier as the United States cannot increase the exported volumes of liquefied natural gas (LNG) further than 60-70 billion cubic meters due to infrastructure limits, notably regarding the East Coast liquefaction terminals. Qatar, developing its own liquefaction infrastructure for years to fulfil the growing Asian demand (China, Japan, South Korea, etc.), found itself in a position to support the European strategy to shift away from Russia. As North Asian economies did not recover from the COVID-induced economic slowdown, they limited their consumption of energy and, therefore, decreased the volume of gas acquired overseas. Thus, Qatar had the capability to export supplementary LNG volumes to Europe, with an increase of 185 % in July 2022 compared to July 2021.

Regarding oil, the Arab-Persian Gulf emerged as a replacement for Russia in supplying European countries refineries. Alongside Brazil and the US mostly, Saudi Arabia, the United Arab Emirates and other major exporters from the Gulf region increased their shipments to Europe. Yet considering the decline of the oil-refining sector in Europe, these shipments – and the need to find alternate sources to end the Russian supplies¹ – proved to be less important than the ability to replace the imported oil products from Russia. For a matter of norms and standards, Europe had to search for a supplier able to provide fuels corresponding to the EURO-6 standard, regarding greenhouse gases

1- The situation nevertheless differed from one country to another and the different packages of sanctions reflect these differences. Countries having an important refining sector with strong ties to Russia and limited abilities to find alternate sources, such as Slovakia and Hungary – the two countries being 100% dependent on Russia for their oil supplies – benefited from an exemption in the application of sanctions.

emissions limits, and had to turn to the United States for gasoline and to India for road diesel. The Indian decision to elaborate new norms for fuels in 2020, resulting in the BS-6 standard, aligned on the EURO-6, allowed the EU countries to switch to India for part of the diesel Russia provided until mid-2022.

Considering this decontinentalization and the alternative sources chosen to replace totally or partially Russia, it is now possible to consider that the switch was initially from land to sea and then from Eurasia to the Indo-Pacific. The need for Europe to have a proper Indo-Pacific strategy, and to be able to face the region major challenges, is now a quasi-consensus among EU member states. France was the very first country, due to its geographical situation, to propose an approach to the Indo-Pacific, in security – through the Ministry of Armed Forces – and more globally with the economic issues at its core, through the MFA. Yet European countries, beyond integrating the EU strategy and, for some of them, developing their own, need to be present and to act accordingly. The wide array of challenges that may occur in the Indo-Pacific requires coordination with allies and partners, and to be firm in the support to international law.



©ROMUALD LE HÉNAFF/MARINE NATIONALE/DÉFENSE



©LOIC BERNARDIN/MARINE NATIONALE/DÉFENSE

Unravelling the Indo-Pacific concept: an indian perspective

Captain (Dr.) Gurpreet S. KHURANA, Indian Navy (Retd.)
Former Executive Director, National Maritime Foundation
(NMF), New Delhi, and Former Professor, Naval War College,
Goa

It is commonly known that the current global geopolitical discourse on the Indo-Pacific concept began with the famous August 2007 speech by Japan's Prime Minister Shinzo Abe on 'the Confluence of the Two Seas' in the Indian Parliament. It was a vision that was later converted by President Donald Trump into the Indo-Pacific Strategy of the United States (U.S.). However, this story is incomplete without its background narrative that predates August 2007.

The genesis of Indo-Pacific concept may be traced back to the German geopolitician Karl Haushofer in 1920. Of course, Karl was merely referring to the geo-economic linkage between the Pacific and Indian oceans, rather than to the security-linkage of the present times. His academic work titled "Indopazifischen Raum" (Indo-Pacific space) was on the impact of likely economic resurgence of India and China on the future power relations in the "Greater Indo-Pacific Ocean." For many centuries until the 16th Century CE, these two civilizational powers contributed to half of the world's total GDP. Notably, when Karl authored his work in 1920, India and China did not have a continental interface—since Tibet separated the two—and therefore, he was not only prescient, but also factually precise because in those days, India and China used only sea-routes across the two oceans for their trade and cultural exchanges.

The contemporary security linkage between the two oceans began to emerge with the turn of the 21st Century. This was discussed in October 2006 during the annual dialogue between two leading Indian (IDSA) and Japanese (JIIA) think-tanks at New Delhi. Whereas there were other reasons for the security connect, the two sides preferred to focus on China's strategic intent in the Indian Ocean, as driven by two key developments: (1) The 2005 US report on China's 'String of Pearls' strategy, and (2) The 2006 commissioning of PLA Navy's first Shang-class SSN, which was optimized for long-range missions, such as in the Indian Ocean. The security implications of these developments were severe: a major threat to Japan's Sea Lines of Communication (SLOC) for its energy and food security; and for India, a new seaward frontier of the Chinese military threat. For both Japan and India, China's emerging military presence in the Indian Ocean was changing the established regional balance of power to their disadvantage.

When the IDSA-JIIA dialogue turned to solutions, the agreed course of action was to dissuade China through its own vulnerability in the Indian Ocean—vis-à-vis its crude-oil shipments—which was expressed by China's then President Hu Jintao himself in 2004 as China's "Malacca Dilemma". It was appreciated that highlighting the Indian naval threat to China's Indian Ocean SLOCs could temper China's military assertiveness in the Indian Ocean. This led to the publication of the author's January 2007

paper titled, “Security of Sea Lines: Prospects for India-Japan Cooperation” , as a means of strategic communication to deter China.

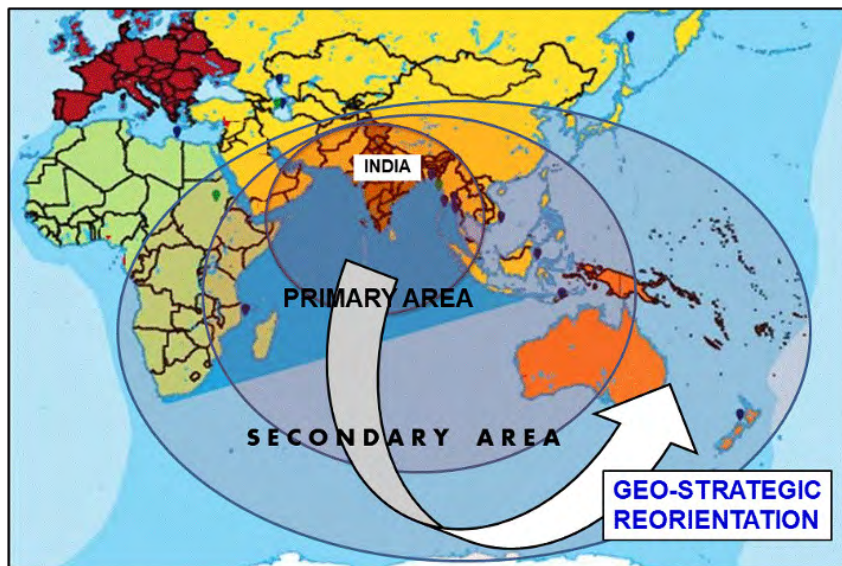
It is yet to be established that the address of Prime Minister Shinzo Abe in the Indian Parliament a few months later (August 2007) drew upon the IDSA-JIIA Dialogue. However, his broader message of the need for India and Japan to cooperate as “maritime nations”—more specifically, that the “security of sea lanes as a common interest of Japan and India”—bore a striking similarity to what was discussed at the think-tank dialogue the previous year.

Bilateral maritime security cooperation began soon thereafter, but India did not articulate its Indo-Pacific vision until a decade later. Nonetheless, by about 2012, the Indo-Pacific space began to be considered as a combined supra-region.

The new geopolitical ‘mental’ map was reinforced by China’s anti-piracy naval deployment in the Gulf of Aden beginning in December 2008.

The recognition of the Indo-Pacific as a region was highly advantageous to

Figure 1 - India's Expanding Geo-Strategic Frontier & Reorientation



©INDIAN NAVY / CAPTAIN (DR.) GURPREET S. KHURANA

India, whose areas of maritime and overseas interest had been expanding over the years, and particularly since the early-1990s, when India enunciated its 'Look East' policy in tandem with its economic liberalization. India's geo-strategic frontier had now expanded to coincide with the new map of Indo-Pacific region. (See Fig. 1 above) This also facilitated India's ongoing geo-strategic reorientation to the East under its 'Act East' policy announced in 2014. As a new regional construct, Indo-Pacific also resolved the ambiguity as to whether India belonged to the 'Asia-Pacific'; and more importantly, whether India was relevant to Asia's security architecture at all.

Asian geopolitics would have been a dull affair if President Trump had not transformed Japan's Indo-Pacific 'vision' into a 'strategy', which happened during his November 2017 Asia tour. His message was implicit, but clear. Among other democratic nations, he sought India's partnership to contain China.¹ Concurrently, he also revived the 2007 Quadrilateral Security Dialogue (Quad) among Australia, India, Japan and the US.² From the Indian perspective, this was not very constructive. When the Washington Post sought the author's views, he wrote that whereas China's aggressiveness must be deterred, President Trump's articulation will polarize Asia.³

A year later, during the 2018 Shangri La Dialogue at Singapore, PM Modi presented India's interpretation of Indo-Pacific vision as one that is inclusive, with Southeast Asia central to it, and one that subscribes to the concept of holistic security, rather than a singular focus on military security.⁴ Whereas Mr Modi disapproved China's approach by stating that nations need to settle their (maritime-territorial) disputes in accordance with international law, he also sought to dispel the perception that the Quad was a military alliance. That is why, India avoided expanding the India-US-Japan Malabar naval exercises to incorporate Australia.⁵ By the March 2021 Quad Leaders' Summit, the US—under the new Biden administration—agreed to India's insistence to have a 'softer' agenda for the Quad covering benign collaborative themes like vaccines, digital connectivity, green shipping network, resilient supply chains and cyber-security.⁶ This, however, led to the birth of the Australia-UK-US military alliance

1 Remarks by President Trump at APEC CEO Summit, Office of the Press Secretary, The White House, Website of the US Embassy and Consulate in Vietnam, November 10, 2017. <https://vn.usembassy.gov/2017/1110-remarks-president-trump-apec-ceo-summit/>

2 K. Bhattacharjee, "India, Japan, U.S., Australia hold first 'Quad' talks at Manila ahead of ASEAN Summit", The Hindu, 12 November 2017. <https://www.thehindu.com/news/national/india-highlights-indo-pacific-cooperation-at-the-first-quad-talks/article61856670.ece>

3 Gurpreet S. Khurana, "Trump's new Cold War alliance in Asia is dangerous", The Washington Post, 14 November 2017. <https://www.washingtonpost.com/news/worldpost/wp/2017/11/14/trump-asia-trip/>

4 Text of Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue, Press Information Bureau (PIB), Government of India, Prime Minister's Office, 01 June 2018, at <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=179711>

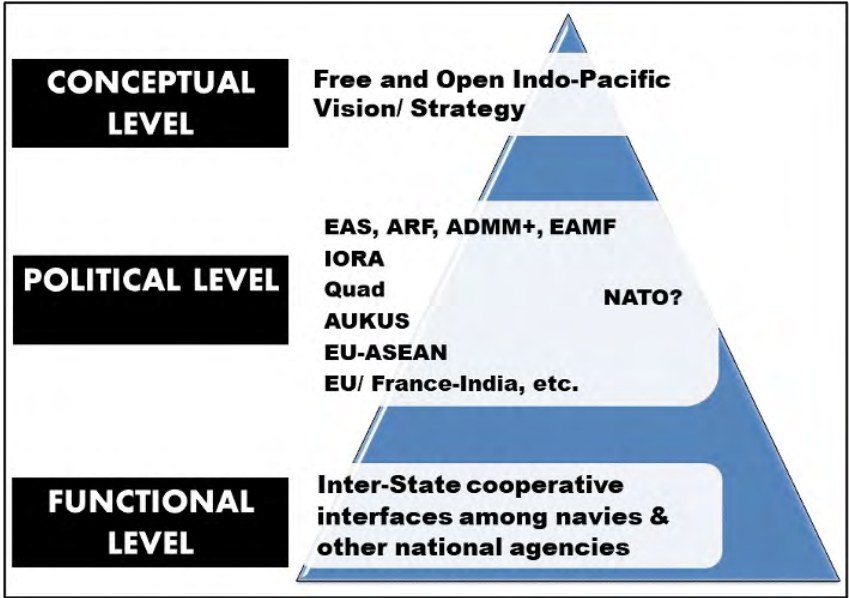
5 India eventually acquiesced to Australian participation in Malabar exercises following the May 2020 India-China military clash in the Ladakh province (Galawan area), since the event necessitated scaling-up India's military posture.

6 Quad Leaders' Joint Statement: "The Spirit of the Quad", Briefing, The White House, Government of the USA, March 12, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders->

(AUKUS) in September 2021, ostensibly because the US considered it necessary to have an alternative tool for ‘hard’ balancing against China.

The diagram below (Fig. 2) represents a notional Indo-Pacific architecture. For India, the aim of the «free and open» regional order is in consonance with the views of the other key Indo-Pacific players. The word «freedom» means the removal of all kinds of obstacles that constrain a country’s prosperity, including freedom from coercion and threats at and from the sea. «Open» refers to the defence and promotion of maritime-economic interests and endeavors across all regional countries.⁷ India’s views are also in congruence with the others in terms of the need of plurilateralism (and even minilateralism) to achieve political convergence for attaining the broader aims of the Indo-Pacific concept, followed by government oversight and support to various national agencies at the functional level—navies, shipping, fisheries, marine tourism, etc.—to cooperate with their counterparts in the partner countries.

Figure 2 – Indo-Pacific Concept: A Notional Architecture



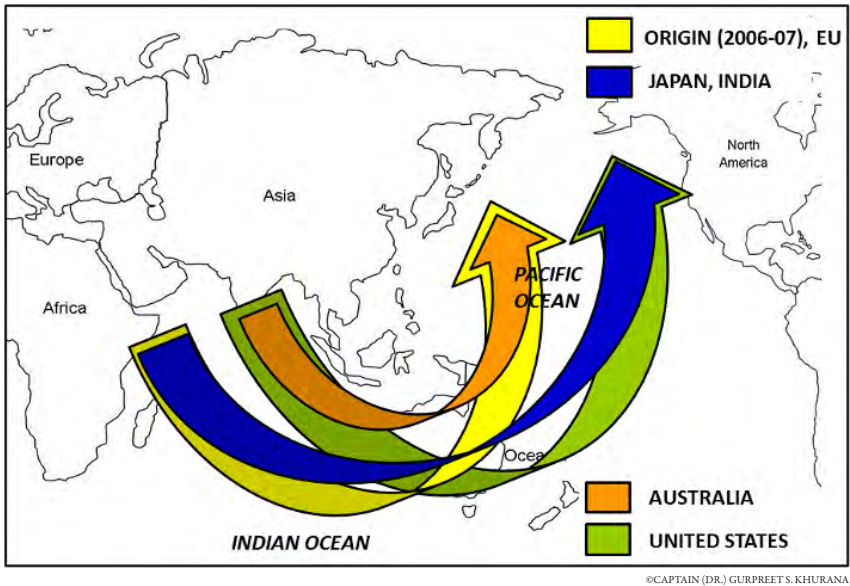
©CAPTAIN (DR.) GURPREET S. KHURANA

joint-statement-the-spirit-of-the-quad/#:-:text=We%20strive%20for%20a%20region,values%2C%20and%20unconstrained%20by%20coercion.

7 Gurpreet Khurana, “The Indo-Pacific Idea: Origins, Conceptualizations and the Way Ahead,” *Journal of Indian Ocean Rim Studies*, October-December 2019, pp.59-76, at <https://www.iora.int/media/24150/jiors-special-issue-on-indo-pacific-december-2019-22112019-min.pdf> (accessed March 2, 2021).

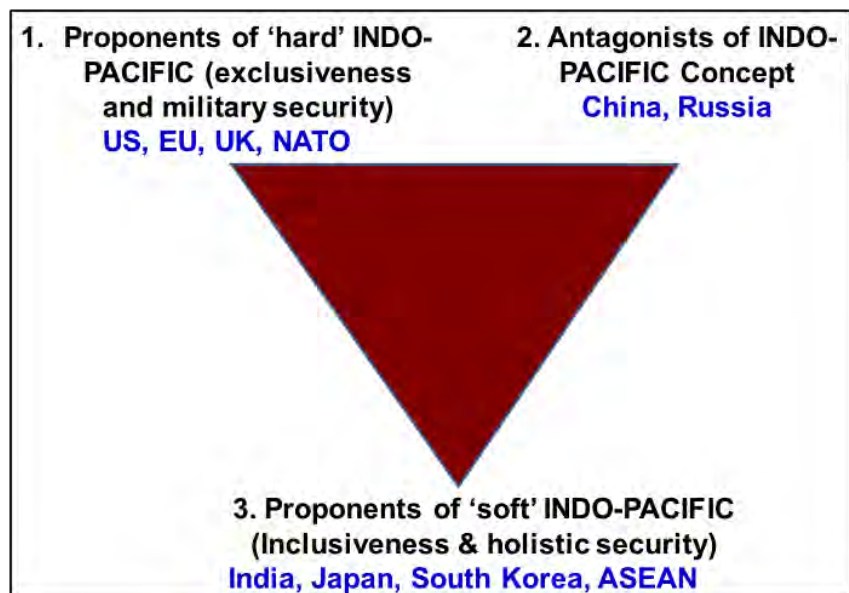
But issues become complex due to subtle divergences among the Indo-Pacific partners. One difference among Indo-Pacific players is in terms of the geographical extent of Indo-Pacific region. This is understandable since each country will have its own geo-strategic frontier based on the expanse of its interests, and in case of the US, based on the Area of Responsibility (AOR) of its Indo-Pacific Command (INDO-PACOM).

Figure 3 – Geographical Scope of Indo-Pacific: Varied Perspectives



The more serious difference lies in their specific objectives of the Indo-Pacific concept, which relate to the concept of security itself. To an astute observer, therefore, current Asian geopolitics is not only about the intensifying US-China competition, but is also marked by an implicit rift between the proponents' 'hard' versus 'soft' versions of the Indo-Pacific concept. Whereas the advocates of the 'hard' concept focus on exclusiveness (of China) and military security, those subscribing to the 'soft' version of the concept believe in inclusiveness and holistic security. This may be represented by a triangle with the three groups at its vertices (See Fig 4 below).

Figure 4 – Indo-Pacific: Proponents and Antagonists



©CAPTAIN (DR.) GURPREET S. KHURANA

Group 1 represents the proponents of 'hard' Indo-Pacific concept, with their focus on military-security and implicit intent to decouple China from regional affairs. Group 2 comprises the well-known antagonists of Indo-Pacific concept, mainly China and Russia, who perceive the Indo-Pacific concept to be a strategy devised by the US and its 'anglophone' allies for China's strategic containment. Group 3 encompasses the growing number of key regional actors that seek inclusiveness of whosoever is willing and able to make a positive contribution to regional security, where the concept of "security" is treated in a more holistic sense, encompassing multifarious facets ranging from human safety to the preservation of the environment.

The timeline of key developments in recent years validates the aforesaid. The U.S. and the European countries—with a possible exception of France—best represent Group 1. In response to the U.S. President's Indo-Pacific articulation in 2017, and the attendant revival of Quad, the initial view of the Europeans in 2018 was that "Quad is a quasi-military alliance, contrarian to the European Union (EU) approach of regional solutions and cooperation".⁸ But by 2021, the EU had released its own Indo-Pacific Strategy. France, which has territorial possessions in the Indo-Pacific region, was the

⁸ Mercy A Kuo, "What the EU Thinks of the US 'Indo-Pacific' Strategy", *The Diplomat*, 31 January 2018, at <https://thediplomat.com/2018/01/what-the-eu-thinks-of-the-us-indo-pacific-strategy/> (accessed March 2, 2021).

quickest among the Europeans to adopt the Indo-Pacific concept in May 2018, and even appointed an Indo-Pacific envoy in October 2020.⁹ Its Indo-Pacific concept has been more inclusive than the other European counterparts. Germany formulated its Indo-Pacific policy in September 2020.¹⁰ Soon thereafter, the Netherlands released a similar policy document in November 2020.¹¹ The UK is likely to follow suit, largely driven by its imperative to seek economic engagement with India after Brexit.¹² In 2023, in the context of the ongoing Ukraine War and Russia's emerging strategic congruence with China, the Europeans began to extrapolate the potential of China's (disruptive) strategic outreach to the Euro-Atlantic regional. This has now led to the increasing involvement of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in the Indo-Pacific region. Notably, France has opposed the May 2023 proposal to open a NATO liaison office in Japan on the grounds that it will fuel regional tensions.¹³

In Group 2, understandably, China is the most vociferous opponent of the Indo-Pacific concept. Soon after President Trump's 2017 Indo-Pacific articulation, China's People's Daily retorted, "Indo-Pacific is reincarnation of US 'Rebalance to Asia' to contain China in the Asia-Pacific". Beijing's position has not changed, and it has found a 'sympathizer' in Moscow. To the recently increasing involvement of NATO in Indo-Pacific affairs, China has now sent a message to the regional countries, "Asia-Pacification of NATO is like letting wolves into your house."

In Group 3, the positions of Japan and South Korea have not been very clear. On some occasions, Tokyo has aligned itself with the 'hard' Indo-Pacific policy of the US, whereas Seoul tends to welcome NATO's role in the region.¹⁴ Nonetheless, the policies of both countries have largely been in favour of a softer approach. Therefore, apart from India, the ASEAN best represents Group 3. In comparison to India, ASEAN was more direct in distancing itself from the US Indo-Pacific strategy in the initial years. In 2017, it expressed a view that "Indo-Pacific Strategy will force smaller countries to take sides".

9 Rezaul H Laskar, "France appoints first envoy for Indo-Pacific, to focus on cooperation with India", *Hindustan Times*, October 14, 2020, at <https://www.hindustantimes.com/world-news/france-appoints-first-envoy-for-indo-pacific-to-focus-on-cooperation-with-india/story-DQC7xgAfYujyN5fMHRJUM.html> (accessed March 2, 2021).

10 "Germany – Europe – Asia: Shaping the 21st Century Together, Policy guidelines for the Indo-Pacific region", The Federal Government, Republic of Germany, 01 September 2020, at <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/35e5c739e1c9a5c52b6469cfd1ffc72d/200901-indo-pazifik-leitlinien-1--data.pdf>

11 Sebastian Strangio, "Following France and Germany, the Netherlands Pivots to the Indo-Pacific", *The Diplomat*, November 18, 2020, at <https://thediplomat.com/2020/11/following-france-and-germany-the-netherlands-pivots-to-the-indo-pacific/>

12 Sebastian Strangio, "Following France and Germany, the Netherlands Pivots to the Indo-Pacific", *The Diplomat*, 18 November 2020, at <https://thediplomat.com/2020/11/following-france-and-germany-the-netherlands-pivots-to-the-indo-pacific/> (accessed March 2, 2021).

13 "France pushes back against proposal for NATO office in Japan", *The Japan Times*, June 7, 2023. <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/06/07/national/politics-diplomacy/france-japan-nato/>

14 "Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region", The Government of ROK, December 28, 2022, p. 21, 24 and 30. https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322133

In 2019, however, it released its own ASEAN Outlook on Indo-Pacific (AOIP) as a vision document. In response to the growing regional polarization aggravated further by the Chinese President's visit to Russia in March 2023, a Singapore Minister said: "ASEAN's neutrality is not static but dynamic. Any major power pressing too hard on us will find us moving in the opposite direction". Whereas India and many ASEAN member countries have maritime or territorial disputes with China, in their view, the solution cannot be achieved through strategic containment of a power like China that is so consequential to Asian security. Their Indo-Pacific vision seeks regional multipolarity, as much as they seek a multi-polar world order. The hopes of regional peace and prosperity, therefore, now hinges upon the countries of Group 3, which deserve all encouragement and support.



©JEREMY VACELET/MARINE NATIONALE/DÉFENSE



©JEREMY VACELET/MARINE NATIONALE/DÉFENSE

Singapore's Indo-Pacific consciousness sans strategy

Dr Collin Koh, senior fellow RSIS

As an island city-state so geostrategically located in the confluence of both the Indian and Pacific Oceans, Singapore finds itself in a somewhat peculiar situation. A country with a relatively short (less than a century) history of statehood since gaining independence, and geographically tiny with no strategic depth or natural resources to boast about, Singapore is constantly on the quest to preserve its sovereignty and autonomy. Being surrounded by larger neighbors bestowed with vast geographical spaces, manpower and natural resources, the country nevertheless becomes akin to a tiny clown fish that tries to swim safely amongst the sharks and whales – seeking to survive and yet thrive at the same time.

And because of its peculiar geostrategic location, Singapore is often looked upon as an important piece of the Indo-Pacific discourse. Yet the country has no Indo-Pacific vision or strategy to tout along the same lines as the Free and Open Indo-Pacific concepts put forth by Japan and the U.S., for example. If one surveys the various policy statements and speeches by key Singapore political elites, the “Asia-Pacific” instead of “Indo-Pacific” lexicon continues to be used as standard label for the broader region beyond Southeast Asia. Avoiding the use of the “Indo-Pacific” term in official policy discourse also helps prevent the awkwardness of being asked whether this concept aligns with one major power’s equivalent strategy, or another’s.

But there is one exception. The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), which Singapore is member of, rolled out its collective version that was spearheaded by Indonesia – the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific (AOIP) in 2019.¹ That move was a politically expedient one insofar it was designed more for ASEAN to assert its continued centrality and strategic relevance in the regional security architecture. AOIP is merely a declaration of common principles the 10-member bloc agrees on, but it is nothing akin to a common foreign policy directive that each government has to compulsorily follow. If there is an Indo-Pacific concept that Singapore would invoke, it will be none other than AOIP.

Where Actions Speak Louder Than Words

Instead of an Indo-Pacific strategy, suffice it to say Singapore does possess a strategic consciousness of this concept.² In fact, this strategic consciousness has been in-built since the beginning. One only needs to consider Singapore’s geostrategic location in between the Indian and Pacific Oceans. This geographical fact alone already ties

1 See: <https://asean.org/asean-outlook-indo-pacific/>

2 See for instance, *Transcript of the Remarks by Senior Minister of State, Ministry Of Defence and Ministry of Foreign Affairs Dr Mohamad Maliki Bin Osman at “Strat-Con: Discussing the Emerging Security Dynamics in the Indo-Pacific” Panel at the Raisina Dialogue 2018 Wednesday, 17 January 2018 New Delhi*, Ministry of Foreign Affairs of Singapore, 18 January 2018.

Singapore to a maritime connectivity-based Indo-Pacific construct. Continued safe and secure access to the sea lines of communications plying through these two oceans forms the bedrock of the country's national survival and prosperity.

Even when seen from a strategic-political perspective, if one argues that "Indo-Pacific" is not about the maritime connectivity between the two oceans, but India's rising role, the fact is that since the late 1980s and early 1990s, Singapore has consistently brought India into the regional fold. In no small part because of Singapore's help, India becomes a dialogue partner to ASEAN. This enthusiasm was mainly because Singapore believes that India could play a constructive countervailing role, especially in the post-Cold War context of regional concerns about receding American strategic presence back then, and the potential filling of this strategic vacuum by China.

As such, the Indo-Pacific strategic consciousness has always existed in Singapore's outlook for the region. However, Singapore has never elucidated its own Indo-Pacific strategy, which therefore creates avenues for much speculation about whether it may change gears, especially under Chinese influence or duress. For example, Joshua Kurlantzick wrote "overall, it remains unclear whether China's soft and sharp power approaches to the city-state are actually producing a Singaporean populace with more favorable views of China, an environment in Singapore that would make the city-state more willing to go along with Chinese foreign policy aims, or really any shift in the receiving state (Singapore)'s long-term views because of China's actions."³

Yet such question, while thoughtful, overlooks the longstanding perspective held by Singapore about how various major powers contribute to regional peace and prosperity. In the most recent Asia Future Summit 2023, Singapore's Prime Minister Lee Hsien Loong laid out this view candidly:

The Americans have been a major force in Asia since at least the Second World War. It is now nearly coming on 80 years. And they remain welcomed. I mean there are times when people talk about the Ugly Americans. But given that it is 80 years — two and a half generations, three generations — actually the Americans have been dominant in this region, while giving countries space to grow, to develop, to compete with one another peacefully and not to be held down or squatted upon. And that is why they are still welcomed after so many years. And if the Chinese can achieve something like that, I think the region can prosper.⁴

3 Joshua Kurlantzick, "China's Soft and Sharp Power Strategies in Southeast Asia Accelerating, But Are They Having an Impact?" Council of Foreign Relations (CFR) *Asia Unbound Blog*, 29 July 2019. <https://www.cfr.org/blog/chinas-soft-and-sharp-power-strategies-southeast-asia-accelerating-are-they-having-impact>

4 *Transcript of Prime Minister Lee Hsien Loong's closing dialogue at the Asia Future Summit 2023 on 5 October 2023*, Prime Minister's Office Singapore. <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-Closing-Dialogue-at-the-Asia-Future-Summit-2023>

This remark may be interpreted as Singapore's unspoken alignment more with not just AOIP but also Washington's FOIP – which was touted by American policy elites as sharing common themes, despite some differences, with the ASEAN concept. This may plausibly reflect Singapore's longstanding comfort with the U.S. dominance in the region and at the same time, wariness about the present and future roles played by China.⁵

It is notable that Lee's remark came not too long after he met Chinese Foreign Minister Wang Yi, who labeled the U.S. as the “biggest destabilizing factor” in the world.⁶ Singapore wants China to play a larger global economic and technological role, holding onto the conviction that doing so would benefit everyone. Yet Beijing's growing diplomatic, economic and military clout also brings more strategic uncertainties because of its growing assertiveness and proclivity to flout international rules and norms, and resort to coercion – as seen in the East and South China Sea disputes.

China has made no qualms about criticizing the Indo-Pacific concepts and strategies put forth by the U.S. especially, while it appears to be more approving of AOIP.⁷ It appears to have its own alternative vision in the form of the Belt and Road Initiative (BRI) and most recently, the Global Development Initiative (GDI) and Global Security Initiative (GSI). Singapore did not openly endorse the Indo-Pacific concepts of extra-regional powers such as Europe, Japan and the U.S. Yet while signing onto BRI, the country did not openly endorse China's GDI and GSI either. There appears to be a conscious effort to emphasize the constructive and lucrative economic dimension of bilateral relations with Beijing, while Singapore looks to further deepen not only economic but increasingly more importantly, defense and security ties with Washington – in no small part as an attempt to keep the U.S. presence anchored in the region.

Fundamentally, Singapore continues to champion for rules-based order and even if it has been not so vocal about its views and copes with the Indo-Pacific dynamics, the country has allowed its policy actions speak louder than words. The ultimate objective has always been to maintain that strategic balance between those competing major

5 A *Washington Post* article cited an anonymous spokesperson at Singapore's Ministry of Communications and Information who stated in an email response that though the country “does not choose sides between the United States and the People's Republic of China, but upholds consistent principles,” an internal government poll found that 86 percent of Singaporeans agreed with the policy of nonpartisanship, with only 4 percent saying the country should lean toward China. Shibani Mahtani and Amrita Chandradas, “In Singapore, loud echoes of Beijing's positions generate anxiety,” *The Washington Post*, 24 July 2023.

6 *Singaporean Prime Minister Lee Hsien Loong Meets with Wang Yi*, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 11 August 2023. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202308/t20230811_11126003.html

7 See point 6, in *Position Paper of the People's Republic of China on Supporting ASEAN Centrality in the Evolving Regional Architecture*, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 4 August 2022. https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt_665385/2649_665393/202208/t20220804_10734029.html

powers and manage their rivalries, find possible avenues for them to work together within an inclusive regional architecture, all while maintaining strategic autonomy as a sovereign nation-state and not be forced to take the side of any major power.⁸

More Continuity Instead of Change

In this strategic equation, one could observe more continuity than change in Singapore's approach to the growing Indo-Pacific discourses. On the one hand, while acknowledging the U.S. contributions to the region, both in terms of investments, technological transfers and military presence, Singapore encourages Washington to continue its regional engagements.⁹ On the other hand, Singapore continues to emphasize economic cooperation with China, chiefly focused on BRI.¹⁰ It is clear that Singapore continues to prioritize the U.S. as a primary security partner while viewing China as an economic partner. This bifurcated approach has been subject to much criticism about those contradictions at hand – the U.S. has been playing an immense economic and trade role in the region, not just a military one, whereas China's growing clout would mean Beijing is no longer satisfied to be viewed merely as an economic partner and would seek to promote a stronger military role commensurate with its growing clout.¹¹

In order to take these into consideration, Singapore has moved on various concurrent, parallel fronts. With China, the overall emphasis remains fixated on economic cooperation via BRI. Singapore took pains to point out that BRI will be beneficial to parties who sign up to this initiative, and tangibly struck new agreements under it, for example the Chongqing Demonstration Initiative on Strategic Connectivity. In fact, Singapore claims to be “an early and strong supporter” of BRI.¹² As China is experiencing unprecedented economic doldrums following post-pandemic opening up, Singapore did not seek to significantly withdraw investments from the country. Instead, Singapore's sovereign wealth fund, GIC Private Limited, is looking at “doubling down” on investments in certain sectors of the Chinese economy amidst investors' growing

8 Singaporean policy elites have elucidated those views in public. Read for example, *Keynote Address by Singapore Emeritus Senior Minister Goh Chok Tong at the Official Dinner of Chosun Ilbo's 10th Asian Leadership Conference on 14 May 2019 at the Shilla Seoul*, Ministry of Foreign Affairs of Singapore, 14 May 2019; “The Latest: Singapore PM says China-US rivalry ‘awkward’,” *Associated Press*, 15 November 2018.

9 See for instance, *Speech by Minister for Finance Mr Heng Swee Keat at 'U.S. Engagement in Asia: A Conversation with Minister Heng Swee Keat', at The Brookings Institution, on 15 April 2019, Washington D.C.*, Ministry of Finance of Singapore, 15 April 2019.

10 “Belt and Road Initiative main focus of Singapore-China's further development: Singaporean ambassador,” *Xinhua News*, 15 May 2018.

11 At a roundtable hosted by China's National Defense University in 2016 and attended by the author, one of the senior Chinese military officers lamented that defense and security relations with Singapore had not deepened as commensurate with the deepening economic linkages.

12 *People's Daily Interview with PM Lee Hsien Loong*, Prime Minister Office of Singapore, 8 April 2018.

doubts about the country's investibility.¹³ This includes U.S. Commerce Secretary Gina Raimondo's earlier remark during her visit to Beijing in late August that China risks becoming "uninvestable" amidst the country's policy uncertainties and erratic behavior including crackdown on foreign corporations.¹⁴ Moreover, Singapore openly endorsed China's bid to join the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) even while some fellow members of the bloc appeared to have reservations.¹⁵

This support for China, plausibly in the minds of Singaporean policy elites, would help to alleviate its suspicion that Singapore is colluding with other major powers to contain China.¹⁶ Considering Chinese complaints about sluggish progress made on the security front, Singapore built on the 2019 enhanced Agreement on Defence Exchanges and Security Cooperation (ADESC),¹⁷ by promulgating a direct defense ministerial hotline with China.¹⁸ That said, bilateral military relations have begun from a low baseline, and the scope of cooperation has been tightly limited to certain areas such as counter-terrorism, military medicine, and low-intensity naval exchanges.

One practical reason behind this slow development in bilateral military ties is because the two militaries are diametrically different where it comes to doctrine, training and equipment – the Singapore Armed Forces (SAF) is indoctrinated, trained and equipped along Western lines, which makes it challenging to promote close interoperability with the PLA. Moreover, the SAF – especially the air force – is largely outfitted with American hardware, which makes it difficult to expand the existing scope of joint military interactions to high-end warfighting types. Singapore would seek assiduously to maintain a high level of trust with the U.S. in order to continue securing access to high-end military technologies deemed so critical to the island's defense, such as the F-35 Joint Strike Fighter.¹⁹

13 Low De Wei and Abhishek Vishnoi, "GIC Is 'Doubling Down' on Some China Investments, CEO Says," *Bloomberg*, 13 September 2023.

14 Joe McDonald, "US commerce secretary warns China will be 'uninvestable' without action on raids, fines," *Associated Press*, 30 August 2023.

15 Dylan Loh, "Singapore to join Biden Indo-Pacific pact, back China's CPTPP entry: Lee," *Nikkei Asia*, 23 May 2022; and "No consensus yet on China joining regional trade pact - Singapore PM," *Reuters*, 18 October 2022.

16 In fact, China appears sufficiently satisfied with the future trajectory of ties with Singapore being primarily premised on BRI. For example, see: "China, Singapore enter new era of greater opportunities, says Chinese ambassador," *Xinhua News*, 29 March 2018.

17 *Singapore and China Step Up Defence Cooperation Through Enhanced Agreement on Defence Exchanges and Security Cooperation*, Ministry of Defence of Singapore, 20 October 2019. https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2019/October/20oct19_nr

18 "Singapore, China ink pact to set up secure telephone line between defence chiefs," *Channel NewsAsia*, 1 June 2023.

19 In fact, Singapore is not alone. Some other countries that maintain close defense and security ties with both China and the U.S. also seek to maintain balance. For example, Thailand and Pakistan's respective bilateral air combat exercises with China do not involve American-made jet fighters – in both cases, the F-16 Fighting Falcon. These two air forces also operate non-American fighter jets, such as the case of Thailand's Swedish-built Gripen and Pakistan's Chinese-built J-10 and co-developed JF-17 jets, whereas Singapore has no such luxury given that all operational combat

What is more interesting is that, around the same time as it enhanced, incrementally, defense relations with China, Singapore has made prior and concurrent equivalent arrangements with other regional powers. As a further enhancement to the already deep bilateral naval ties, such as the 2017 agreement for more port calls by Indian Navy ships and also provisions for mutual logistics support in Singapore, the two navies inked a submarine rescue joint standard operating procedures (JSOP) document in September 2023.²⁰

Not long after it agreed to enhance defense links with China in 2019, Singapore and the U.S. also agreed to renew the 1990 Memorandum of Understanding (MOU) for the United States Use of Facilities in Singapore, in 2020 which will incorporate partnership elements of the U.S. National Defense Strategy.²¹ And in an apparent snub to China's suggestion in the Single Draft Negotiating Text of the proposed Code of Conduct for the South China Sea to exclude or limit foreign military exercises, ASEAN planned and then proceeded with a multilateral maritime exercise with the U.S. in September 2019 – and Singapore has a role to play in it as the ASEAN chair during the time of its announcement. In 2021, Singapore inked an MOU with the U.S. to enhance defense cooperation in the cyberspace, whereas one has yet to be signed with China thus reflecting differences in bilateral trust in the security fields.²²

Evidently, Singapore seeks to ensure that U.S. security engagements in the region continue to pace ahead of those by China, in order to preserve the predominant American stabilizing role. This is in no small measure attributed to Singapore's continued concerns about the strategic uncertainties brought about by first, China's rise and growing assertiveness, and second, trepidation over the evolving Sino-U.S. rivalry. While doing so, Singapore assiduously tries to convince China that it is not joining any attempt at containing it. And it also acceded to Beijing's requests by incrementally enhancing bilateral defense ties. All in all, it reflects Singapore's longstanding and relentless quest to maintain a balance between the competing major powers, preserve its strategic autonomy and to seek ways to maximize its own national interests amidst the evolving Indo-Pacific dynamics.

aircraft are American-built, namely, the F-16 and F-15SG Strike Eagle.

20 *Singapore and Indian Navies Commemorate 30th Edition of Bilateral Maritime Exercise*, Ministry of Defence of Singapore, 21 September 2023. https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2023/September/21sep23_nr

21 *Singapore and the US Renew Memorandum of Understanding*, Ministry of Defence of Singapore, 24 September 2019. https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2019/September/24sep19_nr

22 *Singapore, US Enhance Defence Cooperation in Cyberspace*, Ministry of Defence of Singapore, 23 August 2021. https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2021/August/23aug21_nr



© ARMÉE DE TERRE/DÉFENSE

The challenge to Japan's maritime strategy in Indo-Pacific: efforts necessary to ensure the stable use of sea lanes

Dr. Seiya EIFUKU,
Senior Fellow, Security Studies Department
National Institute for Defense Studies
Captain, Japan Maritime Self-Defense Force (Retired)
Ministry of Defense of Japan

The thoughts and opinions expressed in this article are those of the author and not necessarily those of the organization to which the author belongs or the Government of Japan.

Japan's maritime strategy, namely, guidelines related to maritime strategy in National Security Strategy, National Defense Strategy, and the Basic Plan for Ocean Policy which prescribes fundamental guidance of Japan's Ocean Policy, takes account of a vision called "Free and Open Indo-Pacific" or FOIP. FOIP was proposed by Prime Minister Shinzo ABE at the 6th Tokyo International Conference on African Development held in Kenya in 2016, and the content is to "foster regional stability and prosperity by improving connectivity between Asia and Africa through a free and open Indo-Pacific region" with the following three pillars: (1) promotion and establishment of the rule of law, freedom of navigation, and free trade; (2) pursuit of economic prosperity (e.g. improvement of connectivity); and (3) commitment of peace and stability. In this way, the fundamental purpose of FOIP is "regional stability and prosperity" and two of three pillars for FOIP are related to the economy, so it can be said that FOIP is basically an economic policy initiative, and the feature is that the fundamental measure is improvement of "connectivity" in Indo-Pacific region. In addition, as one of the pillars for FOIP is ensuring freedom of navigation, "connectivity" includes maritime logistics. Therefore, the improvement of "connectivity" referred to in FOIP also includes the stabilization and expansion of maritime logistics. Accordingly, the stabilization and expansion of maritime logistics has become one of the challenges for achieving FOIP. And, in March 2023, Prime Minister Nobuo KISHIDA outlined the following four pillars of FOIP cooperation: (1) the principles of peace and the rules for prosperity; (2) addressing challenges in an Indo-Pacific way; (3) multi-layered connectivity; and (4) extending efforts for security and safe use of the "sea" to the "air." At the same time, he also indicated that the basic concept concerning FOIP — enhancing Asia-Africa connectivity, that is, connectivity in Indo-Pacific region — would not change.

As for measures to achieve the vision of FOIP of enhancing "connectivity" in the Indo-Pacific in order to promote the stability and prosperity of the entire region, it is envisioned as ensuring the freedom and safety of navigation, specifically, "ensuring the stable use of sea lanes (which is important for Japan)" in the guidelines on Japan's maritime strategies, namely, guidelines related to maritime strategy in National Security Strategy, National Defense Strategy and the Basic Plan for Ocean Policy.

Efforts to Ensure the Stable Use of Sea Lanes in Indo-Pacific

If so, which sea lanes are important in Indo-Pacific? Especially, for Japan? Oil accounts for approximately 40% of Japan's primary energy supply, and nearly all the oil consumed in Japan is dependent on import from overseas. In addition, more than 90% of this total is imported from Middle Eastern countries. Therefore, it can be said that the most important sea lane for Japan is the route which is mainly

used for importing oil. Concretely speaking, it is the sea lane which connects mainland of Japan with the Persian Gulf via the Bashi Channel, the South China Sea, and the Malacca Strait, the Gulf of Oman and the Strait of Hormuz. And it may be said that the sea lanes from the Indian Ocean through the Gulf of Aden to the Bab-el-Mandeb, the Red Sea, and the Suez Canal, as well as the sea lanes to Indian and African coastal states, are also important for maritime logistics related to the trade with Mediterranean, European, and African countries.

At present, it can be assumed as threats to the stable use of these sea lanes as followed: disputes as to territorial rights over maritime features in the South China Sea; piracy and armed robbery at sea in the Strait of Malacca and Singapore; terrorism against ships in the Gulf of Oman, the Strait of Hormuz, and the Persian Gulf; piracy off the coast of Somalia in the Gulf of Aden; and maritime accidents and natural disasters on these sea lanes. Hence, as to piracy, Japan has conducted counter-piracy operations by dispatching ships and patrol aircraft of Maritime Self-Defense Force (MSDF) to the sea area off the coast of Somalia in the Gulf of Aden, and has also dispatched a unit to conduct information gathering activities necessary to ensure the safety of vessels related to Japan in the Middle Eastern sea area.

However, it is impossible for Japan to carry out necessary measures over/on the vast sea lanes by herself, and there are also threats that need to be dealt with by coastal states of the sea lanes themselves, such as the armed robbery at sea that occurs in the territorial waters of the coastal state of the Malacca and Singapore Straits. Accordingly, as one of measures to “ensure stable use of sea lanes,” Japan supports capacity building for coastal states of the sea lanes in the fields of Maritime Domain Awareness (MDA) and maritime law enforcement. Countries accepted such assistance include Vietnam, the Philippines, Indonesia, Thailand, Malaysia, and Brunei. In addition, even if the Japan dispatches ships and other units to conduct activities subjectively when the area of operation is far from Japan, a base for supply, maintenance, rest, etc., is necessary in vicinity of the area of operation, and it is necessary to obtain cooperation from the coastal states of the sea lanes for that purpose. Therefore, for making good relations with coastal states of the sea lanes, Japan has conducted port calls by ships of MSDF and has made effort to deepen friendship and goodwill with such coastal states. Examples of recent port calls include those to Vietnam (June 2023), Sri Lanka (June 2023), and India (July 2023).

With regard to piracy and armed robbery at sea in the Strait of Malacca and Singapore, Japan played a leading role in the adoption of the Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery at Sea (ReCAAP) in 2004 to create a legal framework for regional cooperation, and also played a role to establish the Information Sharing Center (ISC) in Singapore, and makes effort to share information and conduct

cooperation to counter piracy and armed robbery at sea among the ReCAAP member states.

As for dispute between coastal states in the South China Sea, it may be said that the cause of disputes over territorial rights over maritime features in the South China Sea is derived from existence of the state such as China which conduct unilateral changes to the status quo by force or attempt to do so. In the light of such situation, Japan hold up to make security environment, which does not allow unilateral changes to the status quo by force, as one of objectives as to National Security and National Defense. Achieving the goal, Japan conducts joint training and exercises in Indo-Pacific with allies and like-minded countries including France, from the standpoint to deter such changes and attempt through cooperation and solidarity with allies and like-minded countries.

Ensuring the Stable Use of Sea Lanes for National Defense

However, threats to the “stable use of sea lanes” are not limited to illegal acts committed by individuals, including piracy and terrorism, and non-human risks such as natural disasters. When international armed conflict occurs, threats for national defense must be also considered. As examples of such threats, foreign naval forces can be given, particularly naval forces of People’s Republic of China, especially submarine units.

Because China has been expanding her submarine units through the mass production of the Yuan-class submarine, which is said to have excellent quietness, and as of March 2022, whereas Japan has 22 submarines, China has a total of 57 modern type submarines. In addition, operations of Chinese submarines have been confirmed continuously in the Indian Ocean and, reportedly, they are making calls at Colombo (Sri Lanka), Karachi (Pakistan), and Kota Kinabalu (Malaysia). And besides, Chinese submarines apparently participated in the China-Pakistan joint exercise conducted in the northern part of the Arabian Sea in January 2020.

Furthermore, China has been improving her navy’s capabilities to operate in more distant sea areas such as the Indian Ocean in recent years, and as part of these efforts, there are prominent moves to secure overseas ports and harbors as bases that contribute to operations of her navy in distant sea areas. Concretely speaking, in August 2017, China commenced the usage of the base for logistics support for own armed forces in Djibouti, a strategic location in the East Africa facing the Gulf of Aden, and it seems that China may be considering or planning the construction and use of military logistics facilities in Cambodia, Myanmar, Pakistan, Sri Lanka, the UAE, Kenya, and other countries. Therefore, support by

China for the construction of port and related facilities in Vanuatu and other Pacific Islands countries could lead the securement of bases for military activities by China.

Regarding China's objectives of increasing her naval power, including enlarge the numbers of submarines, and improving capabilities to operate in distant waters, Japan, in official documents such as Defense White Paper, analyzes that China aims to have ability to interrupt enemy operation in as far sea area as possible to defend its territory from long-distance attacks of enemy and to have ability to make it possible for China to protect important sea lanes for China's economic activities, such as oil transportation routes from the Middle East. However, these sea lanes often overlap important sea lanes for Japan and other countries in Indo-Pacific. Consequently, the naval units of China to protect important sea lanes for China could be used to attack vessels related to Japan etc. on important sea lanes for Japan etc. In addition, as can be seen in activities in the South China Sea and statements regarding the arbitration award between the Philippines and China, China seems to lack an attitude to maintain international order based on rules and to tends claim assertion lacking equity when her interest conflict with those of other countries. Accordingly, when China becomes a party to armed conflict, China may assert that San Remo Manual and international law manuals of some states prescribe that although merchant vessels are not military objectives in principle under international law, merchant vessels which effectively contribute to the military action of enemy, such as carrying military materials to the enemy, can be attacked under certain requirements even if the merchant vessel is flying the flag of neutral state. And, though there are disputes over this view whether it is correct under international law or not, China may ignore the dispute and may attack merchant vessels, including ships of neutral state, which transport goods to enemy on important sea lanes. Hence, naval forces of China may be considered as threat to "ensuring the stable use of sea lanes," which is essential for national defense and the stability and prosperity of Indo-Pacific. Especially, in the light of the practices during World War I and World War II, the submarine force may be significant threat.

On the other hand, Japan's guidelines related to maritime strategy in such as National Security Strategy envisage that "ensuring the stable use of sea lanes" will be achieved within the category of maritime security like response to piracy, terrorism, and other threats, and do not clearly show "ensuring the stable use of sea lanes" for national defense in situations of international armed conflict. However, whether the purpose is maritime security or national defense, cooperation with coastal states and solidarity with allies and like-minded countries are needed for the stable use of sea lanes is not different because it is impossible for any country to secure the stable use of vast sea lanes by herself. The difference is the impact of providing China with a base for military activities by a coastal state of sea lanes and the influence is very significant when China is a party to armed conflict. Consequently, it is considered that coastal states

of sea lanes will not provide China with bases for military activities, especially when China is a party to armed conflict, is important, not only for the purposes of national security and national defense for an opponent party but also from the perspective of the stability and prosperity of Indo-Pacific as a whole. To this end, it will be necessary and important to build friendly and (economically) cooperative relations between coastal states of sea lanes and other countries that can share the vision of FOIP, namely, the stability and prosperity of Indo-Pacific as a whole. (Especially, because it seems that the greater the degree of dependence on China and the stronger the connection with China the coastal states of the sea lanes have, the more difficult to expect them to observe the traditional duty of neutrality in international armed conflict it is.) At the same time, it may be also necessary to take account of a balance between building good relations with coastal states of sea lanes and solidarity with allies and like-minded countries. For example, Japan does not participate in International Maritime Security Construct (IMSC) led by the United States and is carrying out information gathering activities independently because of the consideration of the balance between relation with Iran, a coastal state of the important sea lane, and relation with the United States, an ally of Japan.



©JEREMY VACELET/MARINE NATIONALE/DÉFENSE

Conclusion

Japan is a maritime (islands) state and a country who gain most of resources and foods which are needed for domestic consume by trade with foreign countries. Hence, it can be said that basis for survival and prosperity of Japan depends on good relation and connectivity with foreign states. So, if Japan takes a policy that seeks to gain profits unilaterally, it may not be able to gain cooperation and solidarity from other countries and ultimately Japan might not survive. Accordingly, Japan has advocated the vision of FOIP, which aims to stability and prosperity of Indo-Pacific region that is a growth engine for the global economy, and makes effort to realize an international environment in which Japan and other countries can coexist and prosper together. And Japan holds up improvement of connectivity between regions in the Indo-Pacific as fundamental policy to attain the vision. From the standpoint of maritime strategy, this “connectivity” mainly means maintenance and stability of maritime logistics by ship operations. Consequently, it can be said that “to ensure the stable use of sea lanes” in Indo-Pacific is important to realize the vision of FOIP. Of course, there are other challenges other than “to ensure the stable use of sea lanes” to Japan’s maritime strategy, but given that the initiative to realize the vision of FOIP lies at the base of Japan’s maritime strategy in Indo-Pacific, it can be said that the most important challenge on Japan’s maritime strategy in Indo-Pacific is “ensuring the stable use of sea lanes” in the region. And, at the same time, it can be said that ensuring the stable use of sea lanes is not simple and easy because there are various threats which must be dealt, from pirates to the foreign naval forces, and various measures above mentioned are necessary to attain it. Therefore, it can be said that when analyzing and examining challenge to Japan’s maritime strategy in Indo-Pacific, attention should be paid to the problem for securing stable use of sea lanes at first.



©MARIE BAILLY/MARINE NATIONALE/DÉFENSE

Australia's 2023 Defence Strategic Review: Implications for the Indo-Pacific

Dr Elizabeth Buchanan, Head of Navy Research,
Royal Australian Navy Sea Power Centre

On 24 April 2023, Australia's Albanese Government released the Defence Strategic Review (DSR).¹ The essence of the review was driven by the requirement to set the agenda for the future of Australian Defence posture and in doing so, consider necessary reforms to its structure. The DSR process provided key priority areas for the Australian Government to consider as it proceeds to craft strategic policy. The review, titled "National Defence: Defence Strategic Review 2023" delivered a roadmap of sorts for the coming decade of defence planning and resourcing.

The 2023 Defence Strategic Review (DSR) has not necessarily reoriented Australian Defence priorities as Canberra's principle strategic interest is still the defence of Australia from a direct armed attack. What the DSR has done is recalibrate the means by which Australia plans to shore up its principle strategic interests. This commentary explores the implications of the 2023 DSR for the Indo-Pacific region. The key findings of the DSR are examined with a view to considering the 'ripple' effect on the broader strategic environment Australia sits within. This is undertaken across three themes: Defence, Deterrence, and Diplomacy.

The purpose of the Defence Strategic Review process undertaken was to "assess whether Australia had the necessary defence capability, posture and preparedness to best defend Australia and its interests in the strategic environment" it now faced.² Essentially, quite standard business of most states in the international system. However, the 2023 Defence Strategic Review (DSR) delivered a fundamental reshaping of Australia's strategic outlook by introducing the concept of 'National Defence'. Whole of government cooperation and an agile interoperable and truly joint Defence force are central tenets of delivering the new agenda recommended by the DSR process.

Definitions and boundaries are important in strategic affairs. Of interest is the Defence Strategic Review (DSR)'s articulation of the primary strategic theatre Australia operates and exists within. Following a history of policy and strategic documents, the DSR represents yet another articulation of Australia's primary sphere of regional interests. The 2009 Australian Defence White Paper noted Canberra's immediate neighbourhood was the "Asia-Pacific region", stretching "North Asia to the East Indian Ocean".³ The 2013 Australian Defence White Paper then revised the Asia-Pacific framing and introduced the notion of an "Indo-Pacific strategic arc" for Australia. It stated an 'arc' was beginning to emerge "connecting the Indian and Pacific Oceans through Southeast Asia".⁴ The 2013 Defence White Paper went further to include the

1 Australia. Department of Defence. (2023). *National Defence: Defence Strategic Review 2023*.

2 Ibid.

3 Australia. Department of Defence. (2009). *2009 Defence White Paper*.

4 Australia. Department of Defence. (2013). *2013 Defence White Paper*.

point that this arc included “sea-lines of communication on which this region relies”, and in doing so, injected quite purposefully the security dimension of the maritime domain into Australian strategic planning discourse. The strategic environment in which Australia found itself was no longer simply identified by oceans or seas or land – the domains themselves afforded unique elements of Australian security.

The 2016 Australian Defence White Paper slightly reimagined Australia’s strategic outlook and solidified Canberra’s maritime identity.⁵ Australia’s Defence Strategy was to now be based on a new strategic framework across three key areas. First, ambitions for a “secure, resilient Australia, with secure northern approaches and proximate sea lines of communication”. The second area was a “secure nearer region, encompassing maritime South East Asia and South Pacific (comprising Papua New Guinea, Timor-Leste and Pacific Island Countries)”. With the third being “a stable Indo-Pacific region and a rules-based global order”. All three have evident maritime characteristics.

Even the most recent Australian Defence planning document prior to the 2023 DSR, the 2020 Defence Strategic Update (DSU), tinkered with the boundaries and definitions of Australian strategic interests. The DSU recalibrated Defence planning to focus on “Australia’s immediate neighbourhood of North-Eastern Indian Ocean through maritime and mainland Southeast Asia to Papua New Guinea and the South West Pacific”.⁶

With the advent of the 2023 Defence Strategic Review (DSR), further clarification of Australia’s primary sphere of geographical interest was provided. It now included the primacy of Australia’s “northern approaches”. The DSR also notes “Australia sits at the crossroads of the Indo-Pacific” between the Indian and Pacific Oceans. And it is Australia’s proximity to this “dynamic region” which means “our nation faces unprecedented strategic challenges”.

In terms of Australian strategic posture, the Australian Defence Force (ADF) is required to have the capacity to: defend Australia and the immediate region; deter through denial any adversary’s attempt to project power against Australia through the northern approaches; protect Australia’s economic connection to the world; contribute with partners to the collective security of the Indo-Pacific; and, contribute with partners to the maintenance of the global rules-based order. Given the boutique size of the ADF, and the limitations afforded by Australia’s geography (as well as economics) for the projection of power, Canberra’s Defence agenda is vast in the face of constrained capability. In essence, a purpose of the DSR was to articulate this apparent tension and provide recommendations for Australian Government to prioritise (or

5 Australia. Department of Defence. (2016). *2016 Defence White Paper*.

6 Australia. Department of Defence. (2020). *2020 Defence Strategic Update*.

reconsider) Defence acquisition plans as well as the strategic assumptions underpinning historical decisions.

Of interest to the Indo-Pacific community is likely the shift in Australia's approach to strategic 'warning time'. The DSR recommended the Australian Government moved away from articulating and conceptualising future strategic shocks in the region in terms of a 10-year warning time. The DSR identified three time periods for Australian Defence planning: a three-year period from 2023 to 2025 in which matters must be addressed with urgency; a five-year period of 2026 to 2030; and the period 2031 and beyond. In doing so, Defence as a large bureaucracy, is able to deliver on projects and consider likely strategic environments across three separate time periods – enabling adequate attention to triaged challenges. The simple truth being – Australia can't do it all or have it all – Canberra must be able to prioritise in entrenched strategic competition.

In response to the Defence Strategic Review (DSR), Australia's Albanese Government identified six priority areas for action. First, the Government underscored its commitment to the acquisition of nuclear-powered submarines through the Australia-United Kingdom-United States (AUKUS) framework. This was primarily in response to the DSR recommendation that Canberra needed to fundamentally improve its deterrence capabilities. Second, the Australian Government underscored its commitment to develop greater precision-strike capability at longer-range and support the manufacture of munitions in Australia. Bolstering resilience in Australian national security was a key recommendation of the review.

The third priority area for Government resulting from the 2023 Defence Strategic Review (DSR) was the intent to improve the Australian Defence Force (ADF)'s ability to operate from Australia's northern bases. This intent aligns with the primacy of the northern approaches to Australia in the DSR. Fourth, the Australian Government committed to a range of initiatives to improve the growth and retention of a highly skilled Defence workforce. Of course, this personnel challenge is not an uncommon challenge for states operating in an era of enhanced strategic competition. Indeed, France also navigates workforce and recruitment hurdles with Paris needing to create at least 6,300 new military positions by 2030 to deliver on national Defence goals and priorities.⁷

The fifth area of commitment resulting from the DSR is the investment in lifting Australia's capacity to rapidly translate disruptive new technologies into Defence

⁷ *Le Monde* (May 10, 2023), "French Military Confronts Challenge of Personnel Quitting". Accessed 18 November 2023 at https://www.lemonde.fr/en/france/article/2023/05/10/french-military-confronts-challenge-of-personnel-quitting_6026178_7.html

capability. The requirement to work in close partnership with Australian industry to achieve such a capability lift is further evidence of the concept of National Defence in full swing. Finally, in response to the DSR, the Albanese Government underscored its unwavering commitment to the ‘deepening’ of diplomatic and defence partnerships with partners in the Indo-Pacific.

Across the hundred-and-thirty pages of the 2023 Defence Strategic Review (DSR), the review appears to reach two significant conclusions. First, the review finds that the Australian Defence Force “as currently constituted and equipped is not fully fit for purpose”. In an era of enhanced strategic competition, with a centre of gravity proximate to Australia, this review finding was no doubt unsettling. The Australian Governments proposed solution – implementation of the DSR recommendations and in conjunction with the acquisition of conventionally-armed, nuclear-powered submarines – is envisioned to “reshape the force structure, posture and capability of Defence for coming decades”.

The second conclusion reached by the 2023 Defence Strategic Review (DSR) is the need for Australian policymakers to rediscover the fundamentally maritime nature of Australian security and national strategic identity. Indeed, as one of the DSR principal author notes, the word ‘maritime’ appears thirty-six times in the public version of the DSR, and the word ‘littoral’ appears eleven times.⁸ Beyond the DSR recommendation to establish a civil maritime strategic fleet, it also recommends a clear commitment to continuous naval shipbuilding in Australia.

The DSR finds Australia’s strategic circumstances today will require that a naval capability that enables the Australian Defence Force to be able to shape its strategic environment, as well as “deter potential adversaries and deny their ability to achieve objectives” contrary to Canberra’s interests. As a result of the DSR, the government committed to an independent analysis of Australian Navy’s surface combatant fleet capability to “ensure the fleet’s size, structure and composition complement the capabilities provided by the forthcoming conventionally armed, nuclear-powered submarines”.

The maritime centrality of Australian strategic identity was further articulated by the 2023 Defence Strategic Review (DSR) in terms of transforming the Australian Army. It recommended the Australian Army be “optimised for littoral manoeuvre operations by sea, land and air from Australia, with enhanced long-range fires”.

8 Dean, Peter J. (2023), “Australia, Defence Policy and Maritime Strategy, 2013-2023”, in Jones, Justin (ed) *Maritime Strategic School of Thought: 2013-2023*, Sea Power Centre – Australia, Department of Defence: Canberra.

Implications for Defence

An enduring task of the Australian Defence Force (ADF) has been to ensure the defence of Australia and its direct approaches. In response to the Defence Strategic Review (DSR), Australia's Defence posture is set to bolster its position in the north of Australia. The implications for the Indo-Pacific are likely linked to any future forward deployment plans for the ADF across Australia's northern maritime approaches. The recommendation of the DSR to enhance the lethality of the Royal Australian Navy (RAN) – including through the acquisition of conventionally-armed, nuclear-powered submarines – with provide a credible uptick in the capability of Australia to contribute to the security and stability of the extant rules-based global order in the Indo-Pacific.

Deterrence

According to the 2023 Defence Strategic Review (DSR), deterrence is about “compelling an actor to defer or abandon a planned strategy or activity by having in place steps and responses to change its risk assessment and, therefore, decision-making”. The expansion of military modernisation programs across the Indo-Pacific has increased the risk-calculus for many states that call the region home. This is problematic given the Indo-Pacific region also relies on the preservation of the status quo, stability, and the extant rules-based order, to maintain its maritime trade highways and to preserve domestic economic security interests. Arms build ups and an absence of transparency serves to increase instability in the region.

A nation's capacity to deter future aggression, or acts of coercion, becomes quite a crucial insurance policy for the national interest. The acquisition of conventionally armed nuclear-powered submarines affords Australia the ability to place a question mark in a potential adversary's mind as to the repercussions of a planned act of aggression or broader coercive activities in the Indo-Pacific. This is a net-gain for the stability of the Indo-Pacific region and for like-minded partners.

Diplomacy

Of course, Defence business is not always about the ‘pointy end’ of warfare. Indeed, engaging with the Indo-Pacific region is a significant duty for the Australian Defence. The 2023 Defence Strategic Review (DSR) underscored Canberra's “sustained engagement, capacity building and military effect throughout the Pacific and Southeast Asia over the past 60 years”. Spanning personnel training, capability upskilling, the sharing of equipment, and development of infrastructure, Australian Defence has long been associated with Defence diplomacy in the region. While the DSR noted that

Defence “should be the force of last resort for domestic aid to the civil community”, it did recommend expanding Defence cooperation in the Indian Ocean region – particularly in terms of the north-eastern Indian Ocean.

The DSR further recommended Canberra allow the Australia-United States Alliance to “continue to grow and adapt”. Despite recurrent commentary as to the nature of Australia’s overreliance on Washington in Defence matters, the DSR underscores the need for Canberra to be “more self-reliant” to “contribute more to regional stability”. Indeed, Australia continues to strengthen relationships with key Indo-Pacific partners like India and Japan. The DSR recommends Canberra remains committed to diplomacy (with middle-power characteristics) in order to maintain stability and the cohesion of the Indo-Pacific region.

Overall, the DSR ultimately reflects Australia’s commitment to and advocacy for, transparency. Transparency is important particularly in the face of force modernisation processes. Australia’s strategic environment – the Indo-Pacific has seen unparalleled economic growth astride ever-increasing political uncertainty across the region. Compounding these tensions are the effects of global warming, with concurrent and frequent environmental disasters further underscoring the divergence between the developed and the developing nations in the Indo-Pacific arena. Meanwhile, injecting further uncertainty into the region and threatening stability, are diverse actors with differing values and interests who are actively seeking to secure power and bolster national prosperity in the Indo-Pacific.

Making Defence decisions in an uncertain environment is a tall order for even the most experienced policymaker. Indeed, the 2023 Defence Strategic Review (DSR) and the commitments made by the Albanese Government in response, are in many ways an effort to reduce uncertainty in the region – by articulating the basis for and thinking behind Australian Defence planning. And in doing so, quite clearly articulates just what the Indo-Pacific can expect from an Australian Defence Force in the future.



©AXEL MANZANO/MARINE NATIONALE/DÉFENSE





NOTES

RETROUVEZ AUSSI LE CESM À TRAVERS :

Centre de réflexion stratégique, le CESM diffuse plusieurs publications régulières sur la stratégie navale et les principaux enjeux maritimes.

Études marines

Des regards croisés sur un sujet maritime, de géopolitique, d'économie, d'histoire...

Brèves marines

Diffusée par mail, cette publication offre chaque mois un point de vue à la fois concis et argumenté sur une thématique maritime d'actualité.

Les amers du CESM

Cette revue de veille hebdomadaire, également diffusée par mail, compile les dernières actualités concernant le domaine naval et maritime.

Echo

Deux fois par mois, le CESM reçoit un invité qui partage ses connaissances et son expertise sur un sujet de stratégie maritime.

Périscopes

Ce podcast permet de croiser les regards de différents experts sur une thématique liée aux enjeux navals et maritimes.

SITE INTERNET



LES PODCASTS DU CESM



Ces publications sont disponibles en ligne à l'adresse suivante :
defense.gouv.fr/cesm

Vous pouvez également vous abonner sur simple demande à :
cesm.editions.fct@intradef.gouv.fr

Les numéros publiés :

N°1- *L'action de l'État en mer et la sécurité des espaces maritimes.*
La place de l'autorité judiciaire. Octobre 2011

N°2- *Planète Mer. Les richesses des océans.* Juillet 2012

N°3- *Mer agitée. La maritimisation des tensions régionales.* Janvier 2013

N°4- *L'histoire d'une révolution. La Marine depuis 1870.* Mars 2013

N°5- *La Terre est bleue.* Novembre 2013

N°6- *Les larmes de nos souverains. La pensée stratégique navale française.* Mai 2014

N°7- *Union européenne : le défi maritime.* Décembre 2014

N°8- *Abysses.* Juin 2015

N°9- *Outre-mer.* Décembre 2015

N°10- *Marines d'ailleurs.* Juin 2016

Hors série- *Ambition navale au XXI^e siècle.* Octobre 2016

N°11- *Littoral.* Décembre 2016

Hors série- *La mer dans l'Histoire.* Mars 2017

N°12- *Ruptures.* Juin 2017

N°13- *Marins.* Décembre 2017

N°14- *Liberté.* Juin 2018

Hors série- *La Marine dans la Grande Guerre.* Novembre 2018

N°15- *Nourrir.* Janvier 2019

N°16- *Énergies.* Juin 2019

N°17- *Stratégie.* Janvier 2020

N°18- *Enjeux climatiques.* Juin 2020

N°19- *Les détroits de l'océan Indien.* Mai 2021

N°20- *Air et Mer.* Novembre 2021

Hors série- *La Marine nationale au service des français.* Mars 2022 (réédition avril 2023)

N°21 - *Europe, coopération pour une ambition navale.* Juin 2022

N°22 - *Fonds marins.* Octobre 2022

Hors-série - *Le réarmement naval militaire dans le monde.* Mars 2023

N°23 - *La Méditerranée.* Mai 2023

N°24 - *Chesapeake.* Septembre 2023

N°25 - *Regards sur l'Indopacifique.* Décembre 2023

Hors-série - *L'Indopacifique.* Décembre 2023

ISSN 2119-775X

Dépôt légal Décembre 2023
Achevé d'imprimer au 4^e trimestre 2023
Impression Sipap-oudin, Poitiers