

Rapport n° 124/FRS/DGRIS du 22 juin 2023
Marché n°2022 1050 132 203
Notifié le 28 décembre 2022
Réunion de lancement le 10 janvier 2023

OBSERVATOIRE DU MULTILATERALISME EN INDO-PACIFIQUE

POINT DE VEILLE n° 3

Antoine BONDAZ, Marie DESBONNETS,
Thibault FOURNOL et Simon MENET



Observatoire
du Multilatéralisme
en Indo-Pacifique

POINT DE VEILLE N° 3

Les points de veille bimestriels ont pour objectif de faire état du débat scientifique/académique sur le multilatéralisme en Indo-Pacifique, à travers la sélection de quatre publications récentes issues des principaux États de la zone : chapitres d'ouvrages, articles, etc. La rubrique « Pour aller plus loin... » propose une sélection complémentaire de publications. Une importance particulière est donnée à présenter des perspectives multiples, parfois contradictoires, et à identifier des auteurs d'origines et de profils divers.

Ce troisième bulletin présente quatre publications d'auteurs allemand, britannique, indien et singapourien. Eric J. BALLBACH démontre que l'Union européenne a toute sa place auprès de la Corée du Sud en Indo-Pacifique, un pays qui n'est pas simplement alignée sur les États-Unis et possède une stratégie propre, encore mal connue. Les documents stratégiques des deux convergent sur de nombreux points et l'auteur recommande la création de mécanismes de coordination bilatéraux propres à la région.

Jamie GASKARTH montre qu'une approche en matière de réseaux manque à la nouvelle stratégie britannique. Le pari d'une politique étrangère plus souple reposerait sur le fait de favoriser les groupes qui peuvent opérer dans des cadres multilatéraux, même depuis la position périphérique qui est celle du Royaume Uni en IP.

Partant du constat de l'élargissement pressenti du Quad et de l'intérêt croissant de l'UE pour l'IP, Jagannath PANDA analyse les retombées potentielles d'une plus grande coopération. Le Quad Plus représenterait une voie intermédiaire maximisant les avantages, tout en « *aidant naturellement les bilatérales que l'UE est en train de reconfigurer avec ces partenaires du Quad* » ainsi que sa capacité à peser sur la définition des contours de l'IP.

Enfin, Joel NG étudie la manière dont « le droit de gouverner » est obtenu en IP et les facteurs qui influencent les stratégies de légitimation. Il soutient que les puissances établies, montantes et faibles, adoptent des approches distinctes de légitimation, aboutissant à des stratégies basées sur l'agent, sur l'audience et sur l'environnement, et qu'il existe une corrélation entre stratégie de légitimation et puissance relative.

SOMMAIRE

1. Eric J. BALLBACH – “South Korea’s Evolving Indo-Pacific Strategy Opportunities and challenges for cooperation with the EU”, *SWP Research Paper*, Mars 2023
2. Jamie GASKARTH – “Strategy, Tactics and Tilts, A Networked Approach to UK Influence in the Indo-Pacific”, *Global Britain in the Indo-Pacific*, The RUSI Journal, Janvier 2023
3. Jagannath PANDA – “QUAD Plus EU: A Viable Option for the Times?”. In Filippo FASULO, *The EU Indo-Pacific Bid, Sailing through Economic and Security Competition*, ISPI, 2023.
4. Joel NG - “ASEAN, Chinese and US legitimation Strategies Over the Indo-Pacific Security Architecture”, *International Affairs*, 2023
5. Pour aller plus loin...

1. Eric J. BALLBACH – “South Korea’s Evolving Indo-Pacific Strategy Opportunities and challenges for cooperation with the EU”

La Corée du Sud a tardé à adopter le concept d’Indo-Pacifique. D’une négligence initiale à une simple reconnaissance tactique puis à un engagement prudent sous l’administration Moon, elle a, depuis l’administration Yoon (2022-), adopté sa propre stratégie. Sa réticence initiale était largement due à la **volonté de maintenir une « ambiguïté stratégique »** vis-à-vis des États-Unis et de la Chine. Du fait de l’intensification de la rivalité sino-américaine et des tensions grandissantes dans la région, l’administration actuelle est devenue beaucoup plus favorable au concept. Devenir plus actif dans la région passe nécessairement par une coordination accrue avec les stratégies des autres acteurs de l’IP.

Si les États-Unis apparaissent comme un partenaire évident, l’Union européenne (UE) a fait l’objet de moins d’attention alors même qu’il **existe de nombreuses similitudes dans les documents stratégiques respectifs de l’UE et de la Corée du Sud**. Tant Séoul que Bruxelles soulignent d’ailleurs que leur coopération est essentielle à la mise en œuvre de leurs stratégies. Les deux partagent bon nombre d’intérêts communs en IP, déclinés en **domaines d’action prioritaires similaires** (sécurité économique, sécurité maritime, cybersécurité), et souhaitent diversifier leurs relations économiques, diplomatiques et de sécurité. En outre, elles partagent des **valeurs communes allant de pair avec le non-isolement de la Chine**. L’adoption par la Corée du Sud de sa stratégie IP représente donc une véritable opportunité de **renforcer le partenariat stratégique existant déjà entre les deux, au-delà du cadre strictement économique**.

Si beaucoup de progrès ont déjà été réalisés, l’auteur propose trois recommandations pour que la collaboration sur des questions stratégiques atteigne son plein potentiel. Tout d’abord, il insiste sur la nécessité d’une meilleure coordination entre l’UE et la République de Corée sur l’IP via **l’instauration d’un mécanisme de dialogue unique spécifiquement dédié à la région**. Il recommande, ensuite, la **création d’un projet phare relatif à l’IP** pour « rationaliser la coopération dans un domaine spécifique ». L’avantage serait double : au-delà de jouer un rôle d’exemple moteur, ce projet représenterait également un **signal fort en direction des autres acteurs de la région, et pourrait renforcer l’attrait du récit IP de l’UE et de la Corée du Sud**. Enfin, l’auteur insiste sur l’importance de **collaborer sur les questions de sécurité et de défense**. Des progrès ont déjà été faits ces dix dernières années sur ces enjeux prioritaires, via des consultations annuelles. Un mécanisme de consultation de haut niveau sur ces sujets devrait être envisagé en complément.

À propos de l’auteur : **Eric J. Ballbach** est chercheur au German Institute for International and Security Affairs (SWP) et responsable de la chaire d’études financée par la Korea Foundation.

À propos de la publication : Les **SWP Research Papers** sont des papiers de recherche académiques, évalués par des chercheurs et le conseil d’administration de l’Institut et publiés régulièrement sur le site du SWP. Concernant l’Asie, ils se focalisent sur « *les relations entre les processus de transformation internes, la politique étrangère et de sécurité en Asie du Sud et du Pacifique, et leurs ramifications mondiales* ».

2. Jamie GASKARTH – “Strategy, Tactics and Tilts, A Networked Approach to UK Influence in the Indo-Pacific”

L’Integrated Review, intitulé « *Global Britain in a Competitive Age* », effectué par le gouvernement britannique en 2021 a fait **l’hypothèse d’une politique étrangère plus souple, basée sur des groupes ad hoc, d’avantage axée sur l’Indo-Pacifique**. Bien que l’accent y soit mis sur les partenariats, formats minilatéraux, clubs et alliances au sein des institutions multilatérales, force est de constater que le document analyse les dynamiques de pouvoir de manière fragmentée. Pour éviter que la politique étrangère du Royaume-Uni ne se résume à une série d’initiatives ad hoc fondées sur une réflexion tactique, et non stratégique, l’auteur recommande d’adopter **une approche réseau-centrée**.

Les réseaux sont des forums d’échange social, au sein desquels le choix des partenaires repose sur les avantages nets que chacun est en mesure d’offrir. La rupture d’un engagement ne mettrait en péril la réputation de son auteur que si elle impacte négativement les intérêts des partenaires concernés. La théorie stipule que **les réseaux sont constitués de « nœuds »**, les plus centraux jouant le rôle d’« intégrateurs » ou de « connecteurs » permettant ou limitant les liens du réseau. Étudier le nombre, la force, la nature et le fonctionnement de ces liens permettrait d’**analyser les dynamiques sociales en IP de manière plus systématique**. Conséquemment, le pays serait mieux à même d’identifier les possibilités de renforcement des liens mais aussi les limites de son engagement.

En tant qu’acteur reconnu de la sécurité européenne, le Royaume-Uni constitue un **nœud alternatif**, utile pour les États de l’IP à la recherche de connaissances et technologies en dehors de la région. Le pays doit cependant accepter de **s’engager dans ces réseaux à partir d’une position périphérique**. Le domaine maritime, fluide par nature et omniprésent en IP, facilite cette ouverture à des partenaires plus éloignés géographiquement. Les formes d’association plus souples promues par le Royaume-Uni correspondent très bien aux attentes de cette **région, frileuse vis-à-vis des alliances**.

Si les dirigeants britanniques ont reconnu la valeur des institutions multilatérales pour mettre en œuvre leur « inclinaison » vers l’IP, notamment via un engagement croissant vis-à-vis de l’ASEAN depuis 2016, les partenariats bilatéraux et minilatéraux semblent néanmoins toujours être privilégiés. Certains des accords observés depuis 2016 auraient même été « conclus pour eux-mêmes » selon l’auteur, sans référence ni articulations à des cadres régionaux.

Celui-ci recommande **une future stratégie en réseau, cherchant à favoriser les groupes qui peuvent opérer dans des cadres multilatéraux**, même si le Royaume-Uni n’est pas un membre à part entière et ne peut pas participer à partir d’une position d’égalité. Les **réseaux interpersonnels** ne devraient, en outre, pas être sous-estimés.

À propos de l’auteur : **Jamie Gaskarth** est Professeur en politique étrangère et relations internationales à l’université d’Open.

À propos de la publication : Le **RUSI Journal** est une revue académique spécialisée sur les questions de défense et de sécurité, rassemblant depuis 1857 les réflexions d’universitaires, décideurs et praticiens. Il est publié sept fois par an par *Routledge* pour le compte du *Royal United Services Institute* (RUSI).

3. Jagannath PANDA – “QUAD Plus EU: A Viable Option for the Times?”

La multiplication des formats minilatéraux en Indo-Pacifique a fait l'objet de nombreux travaux, avec une attention particulière portée au Quad. À mesure que le groupement s'oriente vers des objectifs plus ambitieux, les questions relatives à son institutionnalisation refont surface. Alors que le **débat sur l'accroissement des responsabilités des puissances moyennes** gagne du terrain et que les **puissances moyennes de l'IP diversifient leurs réseaux, la recherche de parties équilibrantes** se poursuit. L'Union européenne est au cœur de ces questionnements.

La montée de la Chine a poussé **l'UE et ses membres à rechercher, voire créer, des opportunités pour un engagement plus formel et structurel dans les mécanismes de sécurité IP**. Si un accord de défense collective n'est pas à l'ordre du jour, le potentiel pour un récit Quad-EU, tous deux souhaitant éviter une implication militaire directe, est grand. À cet égard, **la stratégie de l'UE pour l'IP de 2021 met l'accent sur l'approfondissement de « l'engagement avec des partenaires qui ont déjà leur propre approche de l'IP »**. Pour lors, la situation est plutôt caractérisée par une coopération-compétition entre les deux entités.

L'origine « humanitaire » du Quad laisse raisonnablement penser qu'il s'élargirait à d'autres partenaires « partageant les mêmes idées ». **Tous deux partisans de la centralité de l'ASEAN, l'UE et le Quad partagent bon nombre de similitudes dans leurs agendas**. Les groupes de travail Quad Plus pourraient permettre l'établissement de mécanismes, des processus ou des normes responsables et sûrs – en utilisant les atouts et l'expertise de l'UE – dans un certain nombre de domaines non militaires. Les **nouvelles technologies, la lutte contre le terrorisme et les infrastructures** sont souvent citées. La **sécurité maritime** est un enjeu majeur, comme en témoigne la nouvelle initiative du Quad : le partenariat IP pour la connaissance du domaine maritime (IPMDA). L'UE pourrait ainsi renforcer sa position, tout en donnant au Quad une image plus nuancée. Le Quad Plus offrirait une myriade d'opportunités pour **compléter l'approche « douce » de l'Europe**.

Au-delà de maintenir un IP libre et ouvert par le dépassement des accords bilatéraux, l'engagement de l'UE vis-à-vis du Quad Plus lui permettrait de **développer plus largement ses relations minilatérales et bilatérales**. L'inclusion de l'UE dans le Quad Plus renforcerait son intention stratégique – un objectif que l'Inde, le Japon et l'Australie ont tenu à ce que l'UE privilégie. Non seulement des relations bilatérales fortes auraient un impact sur l'entrée de l'UE dans le Quad Plus, mais l'inverse serait vrai : **une coopération plus large au sein du Quad Plus « aiderait naturellement les bilatérales que l'UE est en train de reconfigurer avec ces partenaires du Quad »**.

À propos de l'auteur : **Dr. Jagannath Panda** (@jppjagannath1) dirige le Stockholm Center for South Asian and Indo-Pacific Affairs (SCSA-IPA) de l'ISDP. Il est directeur de la coopération de recherche Europe-Asie au Yokosuka Council on Asia-Pacific Studies.

À propos de la publication : Cet article fait partie d'un rapport, intitulé « The EU Indo-Pacific Bid, Sailing through economic and security competition », qui examine l'état et les perspectives de la stratégie indopacifique de l'UE, 18 mois après son lancement. Il a été publié par l'**Italian Institute for International Political Studies** (ISPI).

4. Joel NG – “ASEAN, Chinese and US legitimation strategies over the Indo-Pacific security architecture”

La légitimité ou le « droit de gouverner » est au cœur de la confrontation sino-américaine en Indo-Pacifique. La manière dont cette légitimité est obtenue et les facteurs qui influencent les stratégies de légitimation restent cependant sous-étudiés. L’auteur soutient que **les puissances établies, montantes et faibles adoptent des approches distinctes de légitimation, aboutissant respectivement à des stratégies basées sur l'agent, sur l'audience et sur l'environnement** et suggère une **corrélation entre stratégie de légitimation et puissance relative**.

L'administration Trump a vu une confrontation ouverte entre les préférences en matière d'architecture de sécurité régionale, largement due au fait que les cadres existants centrés sur l'ASEAN ont précédé la configuration géopolitique actuelle et ne lui correspondent plus. Les principaux acteurs de l'IP ont donc formulé des alternatives qui, pour être soutenues, doivent être légitimées.

L’auteur propose trois hypothèses sur les déterminants de la stratégie de légitimation : (H1) **Les puissances établies s'appuieront sur leurs propres préférences pour élaborer des stratégies** (agents); (H2) **les puissances montantes s'appuieront sur les demandes de l'audience pour construire leurs stratégies** (audience); (H3) **les acteurs faibles s'inspireront largement de l'environnement pour construire leurs stratégies** (environnement).

Les États-Unis sont engagés dans la promotion de la démocratie libérale à l'étranger, soit une externalisation directe de leurs préférences internes. La Chine ne s'est pas engagée à promouvoir sa propre voie de développement à l'étranger mais a tenté d'articuler son approche autour d'une « communauté de destin commun ». La diversité de l'ASEAN a empêché l'émergence d'une dimension normative forte autour de principes politiques.

Les États-Unis, en tant que puissance établie, sont donc les plus axés sur l'agent, leurs stratégies de légitimation étant largement basées sur leurs préférences internes, avec peu d'ajustement aux demandes de l'audience. **L'approche de la Chine est plus mitigée**. En tant que puissance ascendante, sa déférence à l'égard des « droits des États » implique une stratégie axée sur l'audience alors que, en tant que puissance établie, elle revient à ses préférences internes. Enfin, **l'ASEAN base sa stratégie sur son environnement** en tentant de réconcilier les différences entre les acteurs extérieurs et en insistant sur les concepts d'ouverture et d'inclusion.

Les implications politiques de ces stratégies de légitimation distinctes sont importantes. Si les États-Unis et leurs alliés continuent de suivre exclusivement leurs préférences internes, il est peu probable qu'ils attirent davantage d'alliés dans leur giron, à moins qu'ils ne partagent déjà une forte préoccupation sécuritaire à l'égard de la Chine.

À propos de l'auteur : **Joel Ng** est chercheur et directeur adjoint du Centre d'études sur le multilatéralisme (CMS) à la S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS).

À propos de la publication : **L'International Affairs** est une revue académique couvrant toute la discipline des relations internationales. Elle est éditée par Chatham House, l'Institut royal des affaires internationales de Londres, depuis plus de 90 ans.

5. Pour aller plus loin...

Cette rubrique propose une sélection d'autres articles et ouvrages parus récemment sur l'Indo-Pacifique. Des articles approfondissent les perspectives stratégiques nationales, notamment népalaises, indonésiennes, coréennes et chinoises.

PARUTION D'OUVRAGES

Juan Cayón PENA, J. Martín RAMÍREZ (eds), *Threats to Peace and International Security: Asia versus West. Current Challenges in a New Geopolitical Situation*, Springer, 251 pages.

Publié en mars 2023, cet ouvrage collectif apporte un éclairage multidisciplinaire confrontant les visions de « l'Orient » et de « l'Occident », considérées ici comme potentiellement contradictoires. Les différents chapitres, rédigés par des auteurs aux trajectoires variées (universitaires, militaires, acteurs économiques), présentent différentes études de cas, depuis la place de l'Union européenne dans la rivalité sino-américaine à la guerre en Ukraine, en passant par les tensions en mer de Chine méridionale.

Swaran SINGH, Reena MARWAH, *China and the Indo-Pacific. Maneuvers and Manifestations*, Palgrave MacMillan, 2023, 265 pages.

Cet ouvrage des auteurs de *Multilateralism in the Indo-Pacific*, présenté dans le précédent bulletin, explore les narratifs diffusés dans la région par les tenants de l'Indo-Pacifique et par la Chine. Les auteurs cherchent à déconstruire les schémas conceptuels chinois et américains pour en identifier les chevauchements, les caractéristiques et les moteurs. L'ouvrage examine, à ce titre, l'évolution de l'imaginaire occidental sur la Chine et la réponse en retour de Pékin aux initiatives occidentales dans la région.

Sok TOUCH, Lingui WANG, Kin PHEA, Jianglin ZHAO, Jiayun GU, *Cambodia-China Comprehensive Strategic Partnership Towards a Community with a Shared Future*, Springer Singapore, janvier 2023, 179 pages.

Deux universitaires cambodgiens (Royal Academy of Cambodia) et trois universitaires chinois (Chinese Academy of Social Sciences et Beijing Foreign Studies University) s'associent pour fournir une vue d'ensemble de la relation bilatérale entre le Cambodge et la Chine, sur les plans économique, sécuritaire, politique et culturel, à la suite notamment du Forum de coopération Chine-Cambodge organisé en décembre 2019.

ARTICLES

Dharma BAHADU BANIYA, « The Thriving Strategy for Nepal amidst Triangular Competition of China, India, and the United States », *Unity Journal*, volume 4, février 2023, pages 112-130.

Dharma B. Baniya, ancien brigadier général de l'Armée népalaise, propose une analyse des relations bilatérales entretenues par le Népal avec la Chine, l'Inde et les États-Unis. Il examine plus particulièrement le phénomène de « concurrence triangulaire » entre

ces pays vis-à-vis du Népal et identifie des recommandations pour une gestion équilibrée au niveau diplomatique et sécuritaire.

Fany Anggun ABAD, Surwandono, Bambang CIPTO, « Indonesia's Foreign Policy in Marine Defense Strategy in The Indo-Pacific », *Technium Social Sciences Journal*, volume 40, février 2023, pages 356 – 365.

Cet article rédigé par trois étudiants de l'université Muhammadiyah de Yogyakarta interroge la vision indonésienne de l'Indo-Pacifique comme vecteur de durabilité de la politique étrangère de l'archipel. S'appuyant sur les théories de la sécurité nationale et de la politique étrangère développées par Barry Buzan, ils mettent en exergue le rôle de l'État indonésien dans l'influence de certaines conceptions de l'Indo-Pacifique, notamment auprès de l'ASEAN.

Pornchai WISUTTISAK, Nisit PANTHAMIT, Sang Chul PARK, « China-BRI, EU-Indo-Pacific Cooperation and Asia », *Cuadernos Europeos de Deusto*, n°68, avril 2023, pages 151 – 181.

Les trois auteurs, issus de la Chiangmai University (Thaïlande) et de la Tech University of Korea, examinent ici les rôles croissants de la *Belt and Road Initiative* chinoise et de la politique d'aide au développement de l'Union européenne dans le développement de l'espace asiatique. L'article détermine, plus précisément, les opportunités de rapprochement de ces politiques pour le développement durable de la région.

Purnendra JAIN, « Japan and Australia: Strengthening Partnership in the Indo-Pacific Era », *East Asian Policy*, volume 15, n°1, pages 106 – 122.

Purnendra Jain (University of Adelaide) explore l'évolution de la relation entre le Japon et l'Australie, et les convergences des deux pays dans la promotion d'un ordre régional accordant une large place aux États-Unis. Il analyse, à ce titre, l'extension de la relation bilatérale vers le domaine de la sécurité et de la défense, au-delà de la dimension commerciale ayant longtemps caractérisé les liens entre les deux pays.

Bart GAENS, Ville SINKKONEN, Anu RUOKAMO, « Introduction to the Special Issue: Theory and Practice of Connectivity in the Indo-Pacific. Spheres, Logics, and Regional Dynamics », *East Asia*, 2023.

Introduction d'un numéro spécial de la revue *East Asia* sur les enjeux de connectivité dans la région, cet article présente les fondements théoriques et empiriques du concept de connectivité, notamment en Indo-Pacifique et propose un état des lieux des initiatives prises en la matière par la Chine, les États-Unis, le Japon ou encore l'Union européenne.