

# L'Indo-Pacifique face à la polygamie institutionnelle de ses États

**Christian Lechervy**

DANS **REVUE INTERNATIONALE ET STRATÉGIQUE** 2023/1 (N° 129), PAGES 93 À 104  
ÉDITIONS **IRIS ÉDITIONS**

ISSN 1287-1672

ISBN 9782200935054

DOI 10.3917/ris.129.0093

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2023-1-page-93.htm>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour IRIS éditions.**

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



# L'Indo-Pacifique face à la polygamie institutionnelle de ses États

**Christian Lechervy**

Ambassadeur de France en Birmanie depuis octobre 2018<sup>1</sup>.

**B**âtir des stratégies Indo-Pacifique en s'appuyant sur quelques partenaires-clés – Australie, Inde, Indonésie, Japon, etc. – est tentant pour agir vite et de façon très visible. Toutefois, c'est prendre le risque de modeler des politiques régionales avec à peine un peu plus de 5 % des nations riveraines des océans Indien et Pacifique. Certes, cela peut constituer une manière de tenir compte des neufs partenaires au G20 qui relèvent de l'aire Indo-Pacifique. Aucun n'a cependant formé de bloc régional dont il serait le centre polarisant. Dès lors, l'élaboration dans la durée des manœuvres Indo-Pacifique est du ressort d'un savant dosage de diplomatie bilatérales et multi-multilatérales. Or la région s'est dotée de tant d'institutions transnationales nouvelles au cours des dernières décennies qu'il est bien difficile d'en faire toutes des associées. Dans les faits, nous assistons à une polygamie institutionnelle qui brouille les partenariats avec les pays tiers, qui dispersent leurs moyens et les énergies. Mais ce multi-multilatéralisme souligne aussi combien la région se cherche, teste la pertinence de coopérations resserrées et entend développer des dialogues non exclusifs.

Pour Paris, les dimensions sous-régionales de la politique étrangère sont essentielles. Prendre pleinement en considération sa place dans les organisations (sous-)régionales lui donne une assise particulièrement large dans l'Indo-Pacifique, tant par la possible valorisation de son statut de puissance

---

1. Les analyses présentées ici n'engagent pas les autorités françaises.

résidente que par le nombre d'interactions intergouvernementales que cela offre. Dans les faits, son statut d'État membre de la Commission de l'océan Indien (COI), de l'Association des États riverains de l'océan Indien (IORA) et

somme toute du Forum des îles du Pacifique (FIP)<sup>1</sup> lui donne l'opportunité d'interagir avec 36 États souverains dans ces trois enceintes, soit plus de 60 % des pays de l'Indo-Pacifique telle que la France l'a définie. Il s'agit non seulement d'une singularité parmi les Européens qui s'intéressent à la métarégion, mais également parmi les puissances occidentales, à commencer par les États-Unis. Pour autant, la France n'est associée qu'à un nombre limité d'organisations sous-régionales de l'Indo-Pacifique. Si elle a su trouver au cours de ces dernières années sa place dans des institutions créées sans elle – COI (janvier 1986), IORA (décembre 2020) –, voire contre elle – FIP (septembre 2016) –, elle n'en doit pas moins demeurer vigilante à l'émergence de nouvelles plates-formes interétatiques micro, méso ou métarégionales, qu'elles soient ordonnancées par les grandes puissances en rivalité – Chine / États-Unis – ou pour se distancier de celles-ci et élaborer

des coopérations de proximité immédiate. Ce bouillonnement organisationnel est à appréhender minutieusement afin de garantir à la France sa place dans la région Indo-Pacifique et, par corolaire, dans chacune des deux aires océaniques.

---

## Le concept d'Asie-Pacifique qui précéda celui d'Indo-Pacifique fut un leurre au sens où il n'exista aucun assemblément des Asie du Nord, du Sud et du Sud-Est

---

### Un foisonnement organisationnel

De l'Asie-Pacifique à l'Indo-Pacifique, de la monogamie à la polygamie

Sur le plan politique, économique et militaire, le théâtre Indo-Pacifique s'est compartimenté en quelques organisations sous-régionales, sans pour autant qu'elles forment un tout. À ce titre, le concept d'Asie-Pacifique qui précéda celui d'Indo-Pacifique fut un leurre au sens où il n'exista aucun assemblément

---

1. Au sens juridique, ce sont la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française qui sont devenues des membres de plein exercice du FIP. Il n'y en a pas moins de coordination avec l'État pour garder une cohérence à la politique extérieure de la France.



des Asie du Nord, du Sud et du Sud-Est. De plus, les institutions se réclamant de l'Asie-Pacifique escamotèrent durablement les États insulaires d'Océanie, en dépit de leur référence au Pacifique. À défaut d'une métaorganisation inclusive, les organisations régionales se sont constituées, durant les années 1960 à 1980, à partir de petits noyaux d'États : Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) en 1967, FIP en 1971, Conseil de coopération du Golfe (COG) en 1981, COI en 1982, IORA en 1985. Peu à peu, elles se sont élargies aux pays contigus, souvent dans des proportions conséquentes<sup>1</sup>. Le lent processus de décolonisation et la fin de la guerre froide ont été les moteurs de ces extensions. Si stratégiquement les États ont ainsi affirmé leur prise de distance vis-à-vis des logiques de blocs mises en œuvre par la rivalité soviéto-américaine, politiquement les consolidations organisationnelles ont été l'occasion de proclamer des identités régionales retrouvées, voire d'énoncer des pratiques diplomatiques « propres » – par exemple, « Pacific Way » (1970), « ASEAN Way » (2008)<sup>2</sup>. Dans une certaine mesure, on a pu constater un vaste mouvement de repli sur soi et l'étranger proche. De cette façon, l'aire Indo-Pacifique s'est constellée de plusieurs sous-systèmes, adossés les uns à la périphérie des autres, et de manière étanche, puisque la pratique écartait l'idée d'appartenir à deux organisations régionales géographiquement différentes. Les unions étaient conceptuellement exclusives. Appartenir à un sous-ensemble impliquait de ne pas s'associer à un autre, même comme État observateur. Une règle de monogamie institutionnelle qui s'est peu à peu étendue, tout d'abord à l'occasion de la constitution d'organisations régionales fonctionnant par cercles concentriques. À ce titre, l'ASEAN est devenue le modèle le plus abouti des organisations régionales multicardinalisées.

En Asie, l'ASEAN constitue une polarité nodale de première importance en étant le point d'agrégation avec l'Asie du Nord-Est (ASEAN+3, 1997) et en ayant institué, hors de toute initiative des grandes puissances du moment, la première agora régionale sur les questions sécuritaires (ASEAN Regional Forum, 1993). Elle s'est renforcée du fait d'une multicardinalisation des relations avec des pays, des groupements interétatiques ou des organisations tierces. Ce relationnel a pris des formes contractuelles très variées : partenaires de dialogue<sup>3</sup>, partenaires de dialogue sectoriel<sup>4</sup>, partenaires de développement<sup>5</sup>, partenaires multilatéraux<sup>6</sup>. Des mécanismes qui n'ont cessé d'évoluer dans leurs formes et leurs participants. Le maillage s'est d'autant plus densifié que

1. ASEAN : + 50 % ; FIP : + 142,8 % ; COI : + 66,6 %.

2. Date à laquelle le concept est devenu le titre de l'hymne officiel de l'ASEAN.

3. Australie, Canada, Chine, Corée du Sud, États-Unis, Inde, Japon, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Russie, Union européenne.

4. Brésil, Émirats arabes unis, Norvège, Pakistan, Suisse, Turquie.

5. Allemagne, Chili, France, Italie.

6. Nations unies, Alliance du Pacifique, Communauté d'États latino-américains et Caraïbes (Celac), Marché commun du Sud (Mercosur), Organisation de coopération de Shanghai (OCS), Association sud-asiatique pour la coopération régionale (SAARC), Organisation de coopération économique (COE), Conseil de coopération du Golfe (CCG).

les pays où sont nées les organisations régionales ont eu le sentiment d'être parvenus à (r)assembler, (ré)unifier « leur » région autour d'un projet commun. Cette impression d'avoir réussi à faire correspondre les frontières régionales et les institutions de coopération interétatiques est devenue source de fierté des dirigeants, d'assurances dans la non-ingérence dans les affaires intérieures, et d'une attractivité croissante nourrissant influence politique et dynamisme économique. Un triptyque aujourd'hui bien fragilisé.

Progressivement, l'orchestration régionale en grands sous-systèmes – ASEAN, Association sud-asiatique pour la coopération régionale (SAARC), FIP – s'est grippée. La conflictualité indo-pakistanaise a eu raison de la SAARC. Le coup d'État militaire du 1<sup>er</sup> février 2021 du général Min Aung Hlaing en Birmanie a eu, lui, pour effet de voir se tenir les sommets de l'ASEAN et les réunions des ministres des Affaires étrangères sans participation de représentants politiques de Naypyidaw. Pour ses décisions les plus essentielles, depuis novembre 2021, l'ASEAN fonctionne donc à neuf – et non plus dix – États membres. Dans le Pacifique, les États fédérés de Micronésie ont sonné au FIP, en février 2021, le vent de la révolte après avoir vu l'un des leurs ne pas accéder aux fonctions de secrétaire général de l'organisation. Si l'accord de Suva en juin 2022 a permis de restaurer une certaine unité du FIP, la République de Kiribati a néanmoins décidé de continuer à faire bande à part.

Les querelles internes affectent aujourd'hui en profondeur les institutions régionales les plus anciennes et ayant été les plus structurantes de l'espace Indo-Pacifique. Il n'en faut pas moins reconnaître que les sous-systèmes institués depuis près d'un demi-siècle ont toujours été fragiles et ont eu des portées limitées, y compris pour soutenir des projets fondateurs d'intégration régionale. Si l'Asie du Sud et du Sud-Est se sont compartimentées par l'entremise de l'ASEAN et la SAARC, aucune institution n'a vraiment émergé au profit de l'Asie du Nord-Est. Bien que s'étant dotés à Séoul d'un Secrétariat trilatéral de coopération (TCS) en septembre 2011, la République populaire de Chine (RPC), la Corée du Sud et le Japon se sont contentés de quelques sommets trilatéraux<sup>1</sup>. Leur régularité au cours de toute la décennie qui a précédé la propagation du Covid-19 a démontré la volonté des trois grandes puissances d'Asie du Nord-Est de rechercher une voie commune de rapprochements politiques, économiques et humains. Un schéma institutionnel rompant avec une approche régionale visant à privilégier, avant tout, un espace coopératif dans lequel les États-Unis seraient le *primus inter pares* d'un point de vue politique, et plus encore commercial et financier. Il est vrai que si les États-Unis ont démontré, notamment sous l'administration Trump, qu'ils pouvaient se retirer (janvier 2017) d'un accord qu'ils avaient eux-mêmes promu, l'Accord de partenariat transpacifique (TPP), leurs partenaires régionaux leur ont signifié qu'ils pouvaient aussi poursuivre

---

1. Dazaifu, décembre 2008 ; Pékin, octobre 2009 ; Jeju, mai 2010 ; Fukushima – Tokyo, mai 2011 ; Pékin, mai 2012 ; Séoul, novembre 2015 ; Tokyo, mai 2018 ; Chengdu, décembre 2019.

sans eux, *via* le Partenariat transpacifique global et progressiste (CPTPP) en décembre 2018.

## La remise en cause des relations transpacifiques : une opportunité pour la France et l'Europe ?

Depuis une vingtaine d'années, silencieusement, c'est à une remise en cause de la dimension structurante des relations transpacifiques à laquelle nous assistons, et par là même du rôle de la Coopération économique des pays de l'Asie-Pacifique (APEC). Ni l'instauration des Sommets de l'Asie orientale (EAS, décembre 2005), et leurs ouvertures aux États-Unis et à la Russie à partir de 2011, ni l'énoncé d'un pivot américain vers l'Asie par l'administration Obama n'ont infléchi cette dynamique. Ironie de l'Histoire, à l'heure où le rôle prééminent de Washington s'altère au sein de l'APEC et au EAS et interroge à l'échelle de la métarégion, les organisateurs des sommets 2022 (Bangkok, Phnom Penh) ont fait le choix d'inviter des dirigeants européens. Le président Emmanuel Macron fut ainsi l'invité spécial de la présidence thaïlandaise de l'APEC

(18 novembre 2022) et le président du Conseil européen, Charles Michel, celui de la présidence cambodgienne du EAS (12-13 novembre 2022), deux premières dans l'histoire de ces organisations régionales, toutes deux à l'initiative de capitales de l'ASEAN. Ces présences concomitantes dans des enceintes Asie-Pacifique qui ont toujours jusqu'ici récusé toute place à l'Union européenne (UE) ou à certains de ses États membres candidats (France, Royaume-Uni) dénotent un changement d'approche des partenariats et une volonté de sortir de leur endogamie passée. Reste à savoir si la France et / ou l'UE peuvent être associées de manière plus pérenne aux rassemblements régionaux les plus vastes. En attendant, Paris constitue le partenaire auquel les États riverains du Pacifique se montrent les plus attentifs. Le président E. Macron a en effet fait du concept d'Indo-Pacifique un des marqueurs principaux de sa politique étrangère depuis une demi-décennie. Il a cherché à le rendre opérationnel, y compris en organisant dans ce format une première réunion des ministres des Affaires étrangères (Paris, 22 février 2022)<sup>1</sup> et en donnant à son pendant français une stratégie de l'UE (16 septembre 2021).

---

**Paris** constitue le **partenaire** auquel les **États** riverains du **Pacifique** se montrent les plus **attentifs**

---

1. Cette rencontre rassembla les ministres des Affaires étrangères des États-membres de l'UE, d'une trentaine de pays de la zone Indo-Pacifique ainsi que les représentants des principales organisations régionales.

La déclinaison du concept français d'Indo-Pacifique ne repose pas seulement sur le savoir-faire bi / multilatéral de sa diplomatie, mais sur un projet politico-stratégique singulier. À Bangkok, le président E. Macron a plaidé pour un projet Indo-Pacifique visant à limiter les velléités « hégémoniques » et les logiques de « confrontation ». Un positionnement cherchant à perpétuer à l'échelle régionale paix et prospérité dans une région où la Seconde Guerre mondiale et les confrontations, directes et par procuration, entre les États-Unis, d'une part, et l'Union soviétique ou la Chine communiste, d'autre part, se révélèrent particulièrement meurtrières, divisant durablement les espaces territoriaux. En ayant fait le choix de ne pas inviter Pékin et Washington au premier Forum ministériel pour la coopération dans l'Indo-Pacifique, Paris a montré sa détermination à faire pleinement coïncider son approche diplomatique avec son message régional. Une fermeté qui a déconcerté plusieurs partenaires par son caractère visible, mais qui n'a pas rencontré d'opposition ostentatoire des parties invitées, ni même l'ire publique des exclus. Pour autant, maintenir durablement cette ligne tant en Europe que dans la région Indo-Pacifique sera un véritable défi politico-diplomatique. Au sein de l'UE, les relations à entretenir avec Washington et Pékin sont des sujets clivants. La guerre d'agression de la Russie en Ukraine les a avivés un peu plus encore. Toutefois, c'est probablement à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) que les tensions sur la manière d'aborder l'Indo-Pacifique et les quatre partenaires régionaux – Australie, Corée du Sud, Japon, Nouvelle-Zélande – peuvent s'avérer des sujets de divergences politico-militaires importants. Mais de la concordance entre le récit politique et les actes posés dépendra la crédibilité du projet Indo-Pacifique français et européen. Quand il y a dissonance entre le récitatif et sa mise en œuvre, alors le projet institutionnel se trouve profondément fragilisé. En oubliant que la raison d'être du Dialogue Asie-Europe (ASEM) était de renforcer compréhension et partenariats de l'UE avec les pays de l'ASEAN+3, les élargissements du cénacle au-delà du périmètre fondateur en 2006, 2010, 2012 et 2014 ont changé la nature du projet. Au nom d'une participation équilibrée entre Européens et Asiatiques et d'une volonté d'embrasser large, l'ASEM peine aujourd'hui à exister, sans pour autant, avec ses 51 membres, sembler offrir la base d'une plate-forme intergouvernementale entre l'Europe et la région Indo-Pacifique.

## Des États de l'Indo-Pacifique en unions libres

### Décompartmenter l'Asie et le Pacifique

L'évolution de l'ASEM, les invitations faites à l'occasion des sommets de l'APEC<sup>1</sup>, du EAS ou du G20 montrent que les pays d'Asie et du Pacifique

---

1. En 2022, faisant suite à la visite du général Prayut Chan-o-cha en Arabie saoudite en janvier, le



veulent faire de leurs présidences tournantes l'occasion d'élargir le spectre relationnel des organisations auxquelles ils s'associent et d'envoyer des messages politiques particuliers. De manière plus déterminante, les États de l'Indo-Pacifique se montrent moins attachés au caractère exclusif des institutions qu'ils ont rejointes. C'est ainsi que le principe de l'adhésion du Timor oriental à l'ASEAN a été approuvé au sommet de Phnom Penh (novembre 2022), alors que Dili est observateur de plusieurs organisations du Pacifique insulaire – Forum de développement des îles du Pacifique (FDIP), FIP, Groupe Fer de lance mélanésien (GFLM) –, une bigamie Asie-Pacifique inenvisageable il y a encore quelques années.

Tout en développant leurs partenariats avec des tierces parties, États ou autres organisations régionales dans leur aire géographique de référence, les nations de l'Indo-Pacifique n'hésitent plus, au nom de coopérations de proximité, à lancer des initiatives institutionnelles nouvelles. Si elles décompartimentent depuis une petite vingtaine d'années l'Asie et le Pacifique, en esquisant des plates-formes intergouvernementales entre des nations d'Asie du Sud et du Sud-Est – telles que la Stratégie de coopération économique Ayeyawady-Chao Phraya-Mékong (ACMECS, Bagan, 2003), l'Initiative de la baie du Bengale pour la coopération technique et économique multisectorielle (BIMSTEC, Bangkok, 2004), la Coopération Mékong-Gange (CMG, Vientiane, 2000) –, à la jointure indochinoise – par exemple, le Corridor économique Bangladesh-Chine-Inde-Birmanie (BCIM, 1999), les sommets Cambodge-Laos-Birmanie-Viêtname (CLMV, Vientiane, 2004), la Sous-région du grand Mékong (GMS, Phnom Penh, 2002) – ou au sein du monde océanien sur des bases « ethnicisées » – GFLM (Goroka, 1986), Sommet des présidents micronésiens (SPM, Pohnpei, 2001), Groupe des dirigeants polynésiens (GDP, Auckland, 2011) –, ces espaces politiques ne consolident pas nécessairement les sphères régionales plus anciennes et plus larges. Certaines initiatives ministérielles transnationales peuvent même parfois les contester ouvertement. En invitant le 22 décembre 2022 à Bangkok ses homologues des Affaires étrangères de l'ASEAN à rencontrer le général (cr) Wanna Maung Lwin, chef de la diplomatie de la junte birmane, le vice-premier ministre du Royaume de Thaïlande, Don Pramudwinai, contrevint à l'esprit d'exclusion arrêté un an

---

prince héritier Mohammed ben Salmane fut également un des deux invités spéciaux du chef du gouvernement thaïlandais au sommet.

---

## Les États de l'Indo-Pacifique se montrent moins attachés au caractère exclusif des institutions qu'ils ont rejointes

---



plus tôt par l'ASEAN. Il se montrait également peu respectueux des prérogatives des présidences sortantes (Cambodge, 2022) et entrantes (Indonésie, 2023) de l'association, mais il affirmait surtout une possibilité de contourner les décisions de l'ASEAN en recourant, *de facto*, à un schéma géographique Cambodge-Laos-Birmanie-Viêtname-Thaïlande plus en phase sur le dossier birman qu'avec les pays de l'aire maritime Sud-Est asiatique. Ce geste unilatéral de la Thaïlande démontra combien les nations considèrent, de plus en plus, leurs associations aux organisations sous- ou métarégionales comme autant d'unions libres. Les États d'Asie du Sud-Est continentale l'assument sans ambages entre eux, mais aussi avec des États tiers. Ainsi alors que le ministre des Affaires étrangères du Conseil d'administration de l'État birman n'est plus le bienvenu à l'ASEAN, ses homologues de la péninsule indochinoise ont accepté de le retrouver à Bagan (4 juillet 2022) pour une réunion de la Coopération Lancang-Mékong à laquelle se joignait le conseiller d'État chinois Wang Yi. Autrement dit, d'un cénacle régional à l'autre, la mise au ban d'un régime décidé par les chefs d'État et de gouvernement du regroupement le plus large ne ferait plus sens. Une telle praxis souligne à la fois les divisions des institutions régionales les plus politiques et une volonté de beaucoup d'États de ne pas se lier durablement les mains par les décisions les plus sensibles adoptées après d'âpres débats régionaux.

## Une importance nouvelle pour les États insulaires

Les régimes contestés les plus puissants et les plus déterminés peuvent aller plus loin encore que prendre des libertés avec les décisions arrêtées collectivement. À l'image des Fidji du Premier ministre Frank Bainimarama, qui lança le FDIP (2013)<sup>1</sup>, il peut se constituer des fora régionaux alternatifs et rejetant les puissances jugées trop et régulièrement contraignantes. Ce jeu institutionnel compétitif peut être nourri aussi bien par des puissances régionales « moyennes » que par des regroupements de micro-États. Les petits États insulaires du Pacifique ont ainsi institué un sommet de leurs dirigeants à partir de 1992 (Rarotonga) pour peser sur les orientations du FIP, menaçant de quitter l'organisation s'ils n'étaient pas entendus. Cette réalité souligne combien les organisations méso ou métarégionales se doivent d'être attentives aux plus petits de leurs États membres et les approches Indo-Pacifique se montrer soucieuses de prendre en compte les problématiques des États et territoires insulaires. Si en Asie les organisations régionales s'ouvrent timidement aux

---

1. Les tensions régionales générées par le coup d'État du 5 décembre 2006 et la suspension de la participation des Fidji au FIP de 2009 à 2014 incita l'amiral Bainimarama à développer tous azimuts les relations extérieures de son pays. En 2011, il fit entrer son pays au Mouvement des non-alignés et discuta d'un statut d'observateur à l'ASEAN avec le président indonésien. De 2009 à 2017, les Fidji ont multiplié par 2,6 le nombre de pays avec lesquels ils entretiennent des relations diplomatiques. Un relationnel renforcé qui leur a offert notamment la présidence du G77 (2013), de l'Assemblée générale des Nations unies (2016) et de la COP23 (2017).



insulaires, l'appel à l'adhésion du Timor oriental à l'ASEAN pouvant relancer celle du statut de la Papouasie-Nouvelle-Guinée observatrice depuis 1976, un quart des membres de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) est composé d'Îliens. Quant à l'IORA, 43,4 % de ses membres sont insulaires. Dans les visions de l'Indo-Pacifique parmi les plus élargies, on retiendra toutefois que les dimensions insulaires sont totalement absentes de la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC)<sup>1</sup> et de l'Alliance du Pacifique<sup>2</sup>. À vrai dire, la continuité géographique pour constituer une organisation régionale n'est plus la première priorité du moment.

Les États insulaires ont ainsi gagné en importance dans les grandes manœuvres diplomatiques liées à l'Indo-Pacifique. En témoigne l'augmentation récente des sommets en format « Îliens+1 ». Alors que dans l'océan Indien les sommets au niveau des chefs d'États et de gouvernement sont rares<sup>3</sup>, ils ont tendance à croître fortement dans le Pacifique. Le FIP en est d'ailleurs le pivot. Il est également l'organisation régionale qui compte le plus de « partenaires de dialogues » (21), si on la compare à l'IORA (10), l'ASEAN (neuf), voire la COI (quatre observateurs). Parmi ces interlocuteurs institutionnels, il est intéressant de noter que la RPC s'est intéressée le plus tôt aux deux points cardinaux Ouest et Est de l'Indo-Pacifique – COI (2016), IORA (2000), FIP (1990) –, le Japon suivant avec bien peu de retard le même mouvement – COI (2020), IORA (1999), FIP (1989) – et l'Inde plus tardivement – COI (2020), IORA (1997), FIP (2003). Cet écheveau s'est toutefois bâti avec bien peu d'écarts entre les trois puissances asiatiques puisque New Delhi a mis pour adhérer à peine quatre ans de plus en moyenne que Pékin et Tokyo. Signe que sa définition de l'Indo-Pacifique ne court pas jusqu'au Sud-Ouest de l'océan Indien, Washington s'est joint à l'IORA (2012) et au FIP (1989) mais en rien à la COI. Une démarche que l'on retrouve du côté de certains partenaires européens – FIP : Royaume-Uni (1989), Italie (2007), Espagne (2014), Allemagne (2016); IORA : Royaume-Uni (2000), Allemagne (2015), Italie (2019). Quant à l'insertion sous-régionale de l'UE, Bruxelles a bénéficié du fort soutien de la France, partenaire local plus

---

## La **continuité géographique** pour constituer une **organisation régionale** n'est **plus** la première **priorité** du moment

---

1. L'EAC s'est ouverte ces dernières années vers l'ouest : Soudan du Sud (2016), puis République démocratique du Congo (2022).

2. Aucun État océanien ne figure même parmi les 32 pays observateurs.

3. Quatre pour la COI : mars 1991, décembre 1999, juillet 2005 et août 2014.

ancien – COI (2017), FIP (1991), IORA (en cours). Alors qu'un sommet entre l'UE et les États du Pacifique tarde à se tenir, l'Union a systématisé ses rencontres de dirigeants avec l'ASEM (13<sup>e</sup> édition, novembre 2021), la Chine (23 rencontres, la dernière en avril 2022), Japon (28, mai 2022), Inde (un UE+Vingt-Sept, mai 2021), Corée du Sud (juin 2020), Australie (deux, novembre 2022) et l'ASEAN (une, décembre 2022). Si la France a pris les devants européens depuis 2003 avec ses sommets France-Océanie (cinq, juillet 2021), le FIP est devenu le passage obligé pour ceux qui veulent dialoguer avec les États et territoires insulaires : le Japon (neuf, juillet 2021), la Thaïlande (quatre, mai 2017), les États-Unis (une, septembre 2022), l'Indonésie (deux, décembre 2022) et la Corée du Sud (2023). L'Inde (deux, août 2015) et la Chine (deux, novembre 2018) ont profité des visites de leurs Premier ministre et président pour organiser des sommets *ad hoc*.

## Et les grandes puissances ?

Si le schéma relationnel 1+X s'est imposé à l'ASEAN et au FIP pour entretenir les centralités des deux organisations régionales historiques, sans toutefois que celles-ci ne se lient intimement, il ne semble plus suffire aux grandes puissances, en premier lieu Washington et Pékin. L'un comme l'autre a en effet décidé de constituer des assemblages affinitaires qui ne disent pas leurs noms, mais ont pour dénominateur commun d'exclure *de facto* certains États de l'Indo-Pacifique. Ces accolages peuvent être plus ou moins vastes, dédiés à l'économie – par exemple, la proposition américaine de Cadre économique Indo-Pacifique (IPEF, mai 2022), le Forum Chine-Asie du Sud (3<sup>e</sup>, novembre 2022) –, aux questions de défense – comme le partenariat de défense entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis (AUKUS) et le Dialogue quadrilatéral pour la sécurité (Quad) – ou être géographiquement circonscris – par exemple, le Partenariat pour le Pacifique bleu (PBP, juin 2022) initié par Washington, le Forum Chine-océan Indien (décembre 2022). Dans ces géométries nouvelles, on voit non seulement apparaître des mécanismes quadrangulaires, mais également triangulaires – Dialogue sur les îles du Pacifique<sup>1</sup>, Dialogue trilatéral France-Inde-Australie (septembre 2020), réunion ministérielle trilatérale Inde-Émirats arabes unis-France (septembre 2022). Ces dispositifs *ad hoc* s'affranchissent des continuités géographiques, soulignent des connivences particulières, mais plus encore la quête de plates-formes interétatiques efficaces et efficaces. Ces mariages multiples, pilotés par des ministres, et non par les chefs d'État et de gouvernement, nous rappellent que les organisations régionales ne sont

1. Institué en octobre 2019 par les États-Unis, Taiwan et les partenaires du Pacifique insulaire partageant les mêmes convictions sur la République de Chine (Marshall, Nauru, Tuvalu). Voir Christian Lechery, « Penser les mers de Chine comme un sous-ensemble structurant de la région Indo-Pacifique », in Pierre Journoud (dir.), *La mer de Chine méridionale au prisme du soft power*, Paris, L'Harmattan, 2022, p. 157-172.

---

Les **organisations régionales** ne sont pas immuables et **ne sont pas** tant le lieu d'un **projet commun** que des **instruments** où chacun cherche à **maximiser** des **intérêts** particuliers

---

pas immuables et ne sont pas tant le lieu d'un projet commun que des instruments où chacun cherche à maximiser des intérêts particuliers.

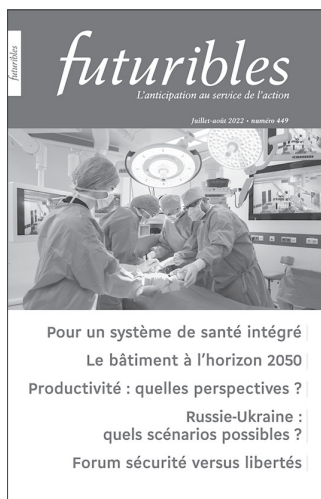
Dans ce contexte, la polygamie institutionnelle a certainement de beaux jours devant elle dans la région Indo-Pacifique. Sous l'impulsion d'une Amérique multipliant les rencontres régionales au niveau présidentiel – Micronésie (Washington, mai 2019), Pacifique (Washington, septembre 2022), ASEAN (Phnom Penh, novembre 2022), Afrique (Washington, décembre 2022) –, nombre de rencontres encore tenues au niveau ministériel se verront rehausser, un passage quasi obligé pour les plus grandes puissances, à commencer par la République populaire de Chine, qui s'en est remise bien plus souvent en 2022 à son ministre des Affaires étrangères – océans Indien et Pacifique – ou à son Premier ministre – ASEAN, EAS – qu'à son président – APEC. ■



# ABONNEZ-VOUS À *futuribles*

L'anticipation au service de l'action

Tous les deux mois, la revue *Futuribles* propose un décryptage des grands enjeux d'avenir



N° 450, septembre-octobre 2022



N° 451, novembre-décembre 2022



N° 452, janvier-février 2023

La revue de prospective *Futuribles* contient des dossiers sur les grands défis du monde contemporain, des analyses des tendances émergentes, une chronique sur l'avenir de l'Europe, des fiches Repères, une rubrique bibliographique

## Abonnement

Abonnements / commandes : Futuribles abonnements • 47 rue de Babylone, 75007 Paris, France • Tél. : + 33 (0)1 53 63 37 70 • E-mail : [diffusion@futuribles.com](mailto:diffusion@futuribles.com)  
Site Internet : <https://boutique.futuribles.com/>

### Édition imprimée de *Futuribles*. Numérique et archives offerts

|  | 1 an - 6 numéros | 2 ans - 12 numéros |
|--|------------------|--------------------|
| Abonnement<br>1 utilisateur                        | 122 €            | 211 €              |
| Abonnement professionnel<br>2 à 2500 utilisateurs* | 297 €            | 514 €              |
| Enseignant, étudiant<br>Sur justificatif           | 61 €             |                    |

### Édition numérique + archives de la revue *Futuribles*

|  | 1 an - 6 numéros | 2 ans - 12 numéros |
|--|------------------|--------------------|
| Abonnement<br>1 utilisateur                        | 115 €            | 199 €              |
| Abonnement professionnel<br>2 à 2500 utilisateurs* | 239 €            | 414 €              |
| Enseignant, étudiant<br>Sur justificatif           | 58 €             |                    |

## NOUVEAUTÉ

ÉDITION NUMÉRIQUE + ARCHIVES  
OFFERTES AUX ABONNÉS  
À L'ÉDITION IMPRIMÉE

### Le numéro

Tout pays, port inclus 22 €

Tarifs pour tout pays jusqu'à  
31/12/2023, TVA 2,1% incluse.

\*Au-delà, sur devis. Connexion avec une  
adresse IP au-delà de 10 utilisateurs.