

## Le rôle et la centralité de l'ASEAN en Indopacifique et le concept de *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP)

### Interview avec Masafumi Ishii



Masafumi ISHII a été ambassadeur du Japon en Indonésie jusqu'en décembre 2020. Il a ensuite pris sa retraite du ministère des Affaires étrangères (MOFA) en janvier 2021, après y avoir servi pendant plus de quarante ans.

Diplômé de l'Université de Tokyo, il a rejoint, en 1980, le MOFA, où il a notamment occupé les postes de *Director for Policy Planning*, *Special Assistant to the Foreign Minister* et *Director General for Global Issues*. Son expérience à l'étranger couvre Washington DC, où il a servi deux fois, Londres, la Belgique et l'OTAN en tant qu'ambassadeur. Son dernier poste, où il a servi près de quatre ans, était à Jakarta.

Masafumi ISHII a participé à de nombreux séminaires et symposiums internationaux et possède une grande expérience de la coopération avec les partenaires des pays de l'ASEAN.

Il enseigne actuellement le droit international à l'Université Gakushuin et conseille un certain nombre de sociétés privées japonaises.

**Question 1 – Il existe de multiples débats en Asie de l'Est sur la stabilité régionale, le multilatéralisme, le format Quad plus et AUKUS. Dans ce contexte, comment le Japon voit-il le rôle et l'importance de l'ASEAN (*Association of South East Asian Nations*) et la validité du concept de « centralité de l'ASEAN » ?**

L'ASEAN se trouve dans le voisinage du Japon. Ainsi, la stabilité et la prospérité de l'ASEAN et des pays d'Asie du Sud-Est sont cruciales pour le Japon à bien des égards.

Premièrement, l'ASEAN représente un énorme potentiel. Sa population, 650 millions, est supérieure à celle de l'UE27+Royaume-Uni (510 millions). Le PIB total de l'ASEAN est supérieur à celui du MERCOSUR (Argentine, Brésil, Uruguay et Paraguay) et croît de 5 % par an. Pourtant, il ne compte encore que pour un sixième de celui de l'UE + Royaume-Uni. Au vu du rythme et de la force de cette croissance économique, le potentiel de développement inexploité est clair.

Deuxièmement, les pays de l'ASEAN sont riverains des lignes de communication maritimes (SLOC) cruciales pour le Japon, partagées par de nombreux autres pays, y compris européens, et il existe de nombreux points d'étranglement critiques sur cette route. La stabilité et les capacités de l'ASEAN à maintenir la sécurité maritime sont fondamentales pour une navigation sûre et libre, et donc pour la croissance économique du Japon et du monde. Ainsi, en cas de crise dans le détroit de Taïwan, les détroits de Lombok et de Makassar sont les seules alternatives viables au détroit de Malacca pour maintenir le flux de marchandises à destination et en provenance du Japon. Par conséquent, il est tout à fait essentiel de soutenir les capacités de sécurité maritime de l'Indonésie.

Troisièmement, dans le contexte mondial de demain, la position de l'Indonésie et des pays de l'ASEAN revêtira une importance cruciale pour le Japon, les États-Unis et l'Europe du point de vue de la formation d'une majorité pour la mise en œuvre de règles communes. Bien que les États-Unis soient encore la seule superpuissance dans le monde aujourd'hui, dans vingt ans, nous vivrons dans un monde avec trois superpuissances (« G3 » – États-Unis, Chine et Inde). D'ici là, le PIB et les dépenses de défense de la Chine seront probablement équivalents à ceux des États-Unis. Cela ressemble à l'émergence d'un G2, mais la population de l'Inde sera bientôt supérieure à celle de la Chine et le PIB de l'Inde se situera au troisième rang mondial.

Si nous essayons d'établir qui fera partie d'un nouveau G7, au-delà du G3, on peut penser au Japon, dont le PIB est au quatrième ou cinquième rang mondial. Puis l'Indonésie, dont le PIB devrait dépasser celui du Japon dans les années 2040 si le rythme de croissance actuel n'est pas sérieusement entravé. Viennent ensuite l'UE, si elle reste unie, et la Russie, qui ne peut être négligée en raison de son potentiel en tant que puissance perturbatrice. Ainsi, le Japon a besoin, en plus des États-Unis et de l'Europe, de l'Inde et de l'Indonésie comme soutiens au sein du nouveau G7.

Compte tenu de tous ces facteurs, le Japon continuera à soutenir le rôle crucial de l'ASEAN pour la stabilité et la prospérité de la région, c'est ce que signifie la centralité de l'ASEAN. Le Japon poursuit la coopération avec l'ASEAN pour le développement de la région dans son ensemble et la réduction du fossé entre les riches et les pauvres, tant au niveau des pays qu'à celui de la population. C'est l'une des clés pour renforcer la stabilité et la prospérité de tous les pays de l'ANASE.

**« Dans le contexte mondial de demain, la position de l'Indonésie et des pays de l'ASEAN revêtira une importance cruciale pour le Japon, les États-Unis et l'Europe du point de vue de la formation d'une majorité pour la mise en œuvre de règles communes. »**

**Question 2 – Dans le contexte des tensions sino-américaines et de la pression croissante de la Chine dans le domaine maritime, les pays de l’ASEAN accueillerait-ils favorablement un rôle accru du Japon en matière de sécurité dans la région ? Comment voyez-vous l’avenir des relations Japon-ASEAN ?**

Les pays de l’ASEAN ne souhaitent pas faire un choix entre les États-Unis et la Chine. Leur position diplomatique consiste à accueillir tous les partenaires étrangers importants, qu’il s’agisse des États-Unis, de la Chine, du Japon, de l’UE, de l’Inde, de la Russie, etc., et à en tirer le meilleur parti, ce qui est très logique compte tenu de leur position géographique et géopolitique. À cet égard, nous ne devrions pas nous attendre à ce qu’un pays de l’ASEAN rejoigne le Quad, car cela équivaudrait à faire un choix trop marqué.

Dans le même temps, il est également vrai de dire qu’il y a trop de diversité entre les pays de l’ASEAN pour qu’ils puissent adopter la même position. L’Indonésie compte plus de 250 millions d’habitants, tandis que Brunei n’en compte que 430 000. Le PIB de l’Indonésie représente 35 % du PIB total de l’ASEAN, tandis que ceux du Laos, du Cambodge et du Brunei sont inférieurs à 1 % du total. Le PIB annuel par habitant de Singapour est de 65 000 dollars alors que celui des pays dits « LMC » (Laos, Myanmar, Cambodge) et du Vietnam est inférieur à 3 000 dollars. L’histoire et la situation géographique de tous ces pays sont pour le moins très différentes. Chacun fait des choix distincts.

Le ministère japonais des Affaires étrangères réalise depuis 2008 des sondages d’opinion détaillés auprès des membres de l’ASEAN, d’abord auprès de six grands pays, puis auprès de tous les membres. L’une des questions récurrentes demeure : « Sur quel pays allez-vous compter le plus à l’avenir, les États-Unis, la Chine ou le Japon ? ». Les résultats sont très révélateurs. Lors du premier sondage en 2008, les six principaux pays étaient clairement divisés en deux groupes différents. Le premier groupe a répondu : « La Chine bien sûr ! ». Il s’agissait de la Malaisie, de la Thaïlande et de Singapour. L’autre groupe a répondu : « Peut-être le Japon »... Il s’agissait de l’Indonésie, des Philippines et du Vietnam. Plus important encore, le Japon a systématiquement devancé la Chine dans seulement trois pays, à savoir l’Indonésie, les Philippines et le Vietnam. Qu’est-ce que cela signifie et que devons-nous faire ? C’est la grande question que se posent les décideurs politiques à Tokyo.

Mon point de vue est le suivant. Les pays de l’ASEAN peuvent être divisés en quatre groupes différents, principalement en fonction de leur puissance nationale globale.

Le premier groupe est celui des « *Big 3* », l’Indonésie, les Philippines et le Vietnam. Ils suivent également la stratégie de base de l’ASEAN, consistant à ne pas exprimer de choix en public. Mais, en cas de crise réelle, comme une pression sérieuse de la part de la Chine, ce qui s’est produit assez fréquemment ces dernières années, ils se considèrent comme suffisamment puissants pour pouvoir résister, en s’appuyant sur des puissances extérieures comme le Japon et les États-Unis si nécessaire. Certains d’entre eux ont également des expériences historiques qui les rendent instinctivement prudents à l’égard de leur grand voisin.

Le deuxième groupe est celui des « *Middle 3* », la Malaisie, la Thaïlande et le Myanmar. Les sondages d’opinion suggèrent que leur position oscille en fonction des changements de gouvernement. La Malaisie, par exemple, était très proche du Japon dans sa politique

d'ouverture vers l'Est sous le premier mandat du Premier ministre Mahathir, mais la situation a été très différente avec son successeur.

Le troisième groupe est celui des « *Small 3* », le Cambodge, Brunei et le Laos. Je ne dirai pas qu'ils sont toujours exclusivement favorables à la Chine, mais si la RPC essaie de faire pression sur eux, il peut être difficile pour eux de dire non. Et Brunei semble aujourd'hui s'orienter dans cette direction.

Le dernier « groupe » est une exception, c'est Singapour : Singapour. Les sondages d'opinion montrent presque toujours des tendances pro-chinoises, et les liens commerciaux ainsi que le récent flux d'immigration en provenance de Chine confortent ce résultat. Mais Singapour accueille aussi des navires de la Marine américaine depuis 1990, juste avant que les forces américaines ne quittent les bases philippines de Subic et de Clark en 1992. En pratique, Singapour choisit les deux.

### **Question 3 – Selon vous, que devraient faire le Japon, les États-Unis et l'Europe dans leurs relations avec les pays de l'ASEAN ?**

Soutenir une ASEAN forte et unie devrait continuer d'être notre principal objectif politique, compte tenu de l'importance centrale de l'ASEAN dans la région. L'ASEAN est capable de lancer et de poursuivre ses propres initiatives concernant de nombreuses questions difficiles telles que la stabilité de l'Indopacifique et le Myanmar (Birmanie). Les puissances extérieures doivent encourager les pays de l'ASEAN à prendre des initiatives tout en les soutenant. Il est contre-productif de saper la force et l'unité de l'ASEAN.

Mais nos ressources sont limitées. Nous devons en quelque sorte établir des priorités dans la poursuite de nos relations bilatérales avec les pays de l'ASEAN. Notre première priorité devrait être ceux qui ont de fortes attentes à notre égard, à savoir les trois grands pays de l'ASEAN. En outre, ces trois pays sont situés le long des SLOC d'importance vitale. Nous partageons avec eux des objectifs stratégiques tels que la prospérité économique et la croissance durable, le maintien d'une navigation libre et sûre et l'amélioration de la qualité de vie. Ainsi, notre coopération ne se limite pas au domaine économique – le commerce, l'investissement, l'assistance économique. Le renforcement des capacités des garde-côtes et l'organisation d'exercices conjoints plus fréquents, non seulement pour les garde-côtes mais aussi pour les marines, sont des mesures utiles pour accroître l'interopérabilité. À l'avenir, la coopération en matière d'équipements de défense est une autre possibilité.

Dans le même temps, nous ne devrions jamais cesser nos efforts pour renforcer nos relations avec les pays de l'ASEAN de taille moyenne car il y a toujours une possibilité de réponse positive au cas par cas. La Thaïlande accueille la plus grande présence économique japonaise dans la région et elle devrait se développer davantage compte tenu des frictions entre les États-Unis et la Chine. Pour les petits pays de l'ASEAN, une approche ciblée peut être utile. Par exemple, l'utilisation conjointe et équitable des ressources du fleuve Mékong est cruciale pour de nombreux pays riverains. Nous devrions être en mesure de soutenir, si nécessaire, les intérêts du Cambodge à cet égard. Naturellement, nous devons être très prudents dans l'établissement des priorités. Si nous en faisons trop, nous risquons de promouvoir la division au sein de l'ASEAN, ce qui va à l'encontre de notre principal objectif politique.

Nous devons avoir une présence tangible non seulement en paroles mais aussi en actes. Le Japon fait de gros efforts à cet égard. Et après le retrait d'Afghanistan, il y a de bonnes chances que les États-Unis soient encore plus présents en Asie. Nous devons former des réseaux polyvalents et résistants avec les partenaires partageant les mêmes idées, y compris les pays de l'ASEAN. L'alliance de sécurité entre le Japon et les États-Unis peut jouer un rôle significatif pour la stabilité et la prospérité de la région indopacifique, mais cela ne suffit pas. Nous devons coopérer avec des pays partageant les mêmes intérêts stratégiques en établissant le chaînon manquant de la coopération entre les alliés des États-Unis, car les réseaux fonctionnent plus efficacement que les alliances bilatérales. Par exemple, l'alliance trilatérale Japon-États-Unis-Australie comprend l'alliance Japon-États-Unis, l'alliance États-Unis-Australie et la nouvelle coopération en matière de sécurité Japon-Australie.

La Quadrilatérale Japon/États-Unis/Inde/Australie (Quad) doit être considérée comme le partenariat central le plus significatif de la région. À mesure que les réunions au sommet deviennent régulières, nous devons rendre ce partenariat plus opérationnel, par-delà la rhétorique. En ce qui concerne le Quad+, la flexibilité est indispensable, mais nous devons réaliser qu'il y a une certaine limite quant à la possibilité d'ajouter de nouveaux partenaires au risque de créer des déséquilibres. Surtout, l'idée de créer un OTAN asiatique n'est pas réaliste, et infaisable. La création d'une série de réseaux est plus envisageable et plus efficace pour faire face à la situation dans la région, où la diversité et l'interaction sont les maîtres-mots.

À cet égard, comme cela a été mentionné plus haut, nous devons accepter qu'aucun pays de l'ASEAN ne rejoindra le Quad. Nous devons trouver d'autres moyens d'engager les pays importants de l'ASEAN, en particulier l'Indonésie, dans ce réseau de réseaux. En réponse à la demande du gouvernement indonésien, le Japon se propose de développer un port de pêche à Natuna. Nous savons également que les États-Unis sont intéressés par le développement d'un aéroport à Natuna, ce dont l'Indonésie se félicite. Il existe une coordination *de facto* entre le Japon, les États-Unis et l'Indonésie sur le terrain. Cela peut devenir une base pour un futur dialogue qui, s'il se réalise, enverra un certain message au public.

Il est également important de promouvoir le partenariat entre pays partageant les mêmes idées. La coopération entre l'Inde et l'Indonésie en est un exemple typique. Principalement parce qu'elles ont toutes deux été confrontées ces dernières années à des pressions de la Chine, ces deux grands pays ont entamé un dialogue et une coopération. Celle-ci est par exemple en cours pour le développement conjoint de l'île de Sabang en Indonésie et des îles Andaman et Nicobar en Inde. Nous avons toutes les raisons de promouvoir cette initiative très importante puisque l'océan Pacifique et l'océan Indien sont reliés et que ces deux pays se trouvent au centre, ce qui constitue la clé de la réalisation d'un Indopacifique libre et ouvert. L'Australie a déjà saisi l'occasion et a formé un dialogue Inde-Indonésie-Australie. Le Japon utilise son projet pour développer un port de pêche dans l'île de Sabang et pour établir une coordination tangible avec l'Indonésie et l'Inde.

Nous avons également besoin de l'engagement de l'Europe. Après tout, les États-Unis, l'Europe et les démocraties asiatiques telles que le Japon sont les trois piliers de la promotion du libéralisme fondé sur des règles et la démocratie dans le monde. Les États-Unis et l'Europe

ont l'OTAN. Le Japon et les États-Unis ont une alliance. Ainsi, il est logique de renforcer la coopération entre l'Europe et le Japon dans la région indopacifique, où les deux parties ont les mêmes intérêts stratégiques et qui devrait être la principale arène de coopération. La France est par nature une puissance du Pacifique, qui envoie chaque année sa flotte dans la région. Le Royaume-Uni revient dans la région et d'autres pays candidats parmi les membres de l'UE ont commencé à s'engager de manière tangible, ce dont le Japon se félicite vivement. Si et quand l'OTAN élargira son nouveau concept stratégique, qui sera adopté à l'été 2022, pour y inclure les moyens de relever les défis posés par la Chine, notre coopération dans la région, éventuellement sous le drapeau de l'OTAN, devrait devenir plus réaliste et plus significative. Nous devons accroître l'interopérabilité par le biais d'exercices plus fréquents, en impliquant occasionnellement d'autres partenaires régionaux et en formant une division du travail efficace dans la région, car nous ne pouvons pas nous attendre à ce que l'engagement européen puisse être autre que ponctuel.

L'histoire montre que l'ASEAN a réalisé des progrès significatifs lorsque l'Indonésie en assurait la présidence et ce sera le cas en 2023. Nous devrions commencer à faire part à l'Indonésie de nos attentes pour le sommet de 2023. Nous devrions également préparer une initiative significative qui montre notre volonté claire de nous engager dans la région et de coopérer pour renforcer l'ASEAN.

Il se trouve que 2023 est aussi l'année où le Japon accueillera le G7. Il est possible et il serait bon d'inviter le président indonésien Jokowi au G7, en tant que président de l'ASEAN, pour une meilleure coordination. 2023 sera une occasion très importante de poursuivre nos objectifs stratégiques avec l'ASEAN et nous devons être bien préparés pour saisir cette opportunité.

**Janvier 2022**

---