

Antoine Bondaz

Chargé de recherche

Fondation pour la recherche stratégique

La France, une puissance d'initiatives en Indo-Pacifique

Introduction

Alors que le président Macron réalise la première visite en Indo-Pacifique de son second mandat, ce document vise à présenter de façon synthétique, mais le plus complètement possible, la stratégie française dans la région.

La stratégie de la France dans l'Indo-Pacifique repose tout d'abord sur la défense de ses intérêts de souveraineté dans la région, partiellement mis à mal par la montée en puissance militaire et le comportement international de la Chine, et, plus largement, par la multiplication des conflits et des tensions dans la région. La France entend également accroître sa stature internationale en agissant comme une puissance d'initiatives capable d'apporter des solutions aux défis sécuritaires, économiques, sanitaires, climatiques et environnementaux auxquels sont confrontés les pays de la région.

Deux jours avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie et pendant la présidence française du Conseil de l'Union européenne (UE), le gouvernement a publié une version actualisée de sa stratégie nationale Indo-Pacifique et a organisé, à Paris, un Forum ministériel pour la coopération dans l'Indo-Pacifique, réunissant les institutions européennes, les ministres des Affaires étrangères des 27 États membres de l'UE et d'une trentaine de pays de l'Indo-Pacifique, ainsi que des représentants d'organisations régionales des océans Indien et Pacifique.

Malgré la guerre en Europe et les événements internationaux qui ont directement affecté les intérêts français, dont le partenariat AUKUS, l'importance accordée à la région demeure. Cela a été

rappelé par le nouveau ministre des Armées, Sébastien Lecornu, lors du dialogue Shangri-La 2022, et, plus récemment, par le président Macron dans son discours aux ambassadeurs et par la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, Catherine Colonna, lors de sa première visite bilatérale dans l'Indo-Pacifique, en Inde, début septembre.

La question à moyen terme n'est donc pas tant celle de la continuité de l'engagement français dans la région, ou d'un changement majeur de stratégie, mais plutôt celle des partenariats à développer en priorité, de l'adéquation entre de grandes ambitions et des moyens qui restent limités, et de la capacité à décupler les ambitions françaises à travers la stratégie européenne.

Intérêts de souveraineté de la France en Indo-Pacifique

La France se distingue des autres États membres de l'UE dans la région indo-pacifique parce qu'elle y a des intérêts souverains et qu'elle est un pays indo-pacifique à part entière. 7 des 13 départements, régions et collectivités d'outre-mer français sont situés dans l'océan Indien (La Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises) ou dans l'océan Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna et Clipperton). Il est important de souligner que La Réunion et Mayotte sont les seules régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans la zone indo-pacifique. Plus d'1,6 million de citoyens français vivent dans ces territoires, tandis qu'un demi-million d'autres vivent dans la région. Cette présence confère à la France la deuxième plus grande zone économique exclusive (ZEE) du monde (10,2 millions de km²). Plus de 90 % de la ZEE française sont situés dans l'Indo-Pacifique, dont environ 60 % dans le Pacifique.

L'Indo-Pacifique est également un théâtre d'opérations quotidien pour le ministère des Armées. La région est divisée en cinq commandements militaires, répartis entre trois forces de souveraineté dans le sud de l'océan Indien, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française – FAZSOI, FANC, FAPF – et deux forces de présence aux Émirats arabes unis et à Djibouti – FFEAU, FFDj. Ces commandements régionaux interarmées représentent un total de 7 000 personnels déployés en permanence, auxquels s'ajoutent 700 marins en mission ponctuelle. Ce dispositif est complété par un réseau de 18 attachés de défense accrédités dans 33 pays. Ce réseau géographique vise à assurer la protection et la sécurité des ressortissants et des territoires français, à faire valoir les droits de la France dans sa ZEE et à participer aux actions de coopération de défense dans tous les domaines.

En outre, la région abrite un réseau diplomatique français actif et important comprenant 25 ambassades dont certaines ont une portée géographique élargie, assurant une représentation auprès d'un total de 39 États, 14 consulats généraux et 2 bureaux de représentation à Taïwan et en Corée du Nord. La France renforce sa présence diplomatique dans les enceintes régionales. Elle a rejoint l'Indian Ocean Rim Association en décembre 2020 et présidé le 7^e symposium naval de l'océan Indien à l'été 2021. Elle souhaite rejoindre l'Asean Defence Ministers' Meeting Plus (ADMM+) et adhérer à l'accord ReCAAP (Accord de coopération régionale pour la lutte contre la piraterie et les vols à main armée contre les navires en Asie). En matière de diplomatie de défense, le pays dispose d'un réseau d'officiers de liaison à l'Information Fusion Center (IFC) et au Centre régional de coordination de l'aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe de Changi à Singapour, au commandement des Nations unies en Corée du Sud, et occasionnellement à la 7^e flotte américaine à Yokosuka.

Les agences gouvernementales françaises disposent également d'un réseau composé de 24 bureaux Business France, chargés de soutenir les entreprises françaises à l'étranger et d'attirer les investissements étrangers en France, alors que le commerce avec la région représente plus d'un tiers du commerce français de marchandises hors de l'UE, et a augmenté de 49 % en dix ans, soit le double de la moyenne mondiale. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) gère 96 établissements scolaires dans la région, dont un nouveau vient d'ouvrir à Taipei, et l'Institut français favorise le rayonnement culturel français à l'étranger et est implanté dans 35 pays. L'Agence française de développement est également active dans 24 pays de l'Indo-Pacifique, avec un stock d'investissements total de près de 10 milliards d'euros, et soutient les territoires français d'outre-mer. La France a pour objectif de quadrupler le nombre d'experts techniques internationaux déployés dans la région d'ici 2023 grâce au réseau régional de plusieurs institutions de recherche – dont le Centre national de la recherche scientifique, l'Institut Pasteur et l'Institut national des sciences de la mer.

Une stratégie gouvernementale équilibrée construite progressivement

La publication d'une stratégie globale a été un processus long de trois ans, entre 2018 et 2021. Les grands principes et objectifs de la stratégie de la France pour l'Indo-Pacifique ont été progressivement exposés dans les discours prononcés par le président Macron en Inde (mars 2018), en Australie et en Nouvelle-Calédonie (mai 2018), lors de la Conférence des Ambassadeurs (août 2019), et à l'occasion du sommet *Choose La Réunion* (octobre 2019).

Le discours fondateur, qui n'a pas encore de transcription écrite officielle, est celui prononcé à la base navale de Garden Island à Sydney le 2 mai 2018, le premier à exposer l'ambition de promouvoir une approche inclusive et de répondre aux déséquilibres du monde en évitant la confrontation et la formation de blocs. Le discours prononcé à Saint-Denis, le 23 octobre 2019, est également important en ce qu'il valorise les départements, régions et collectivités d'outre-mer et leur intégration régionale dans la stratégie indo-pacifique du pays.

Le ministère des Armées a été le premier ministère à publier une « Stratégie de défense en Indo-Pacifique ». Cette stratégie a été présentée par la ministre Florence Parly lors du Shangri-La Dialogue 2019 à Singapour, en même temps que l'escale du porte-avions français FS Charles de Gaulle dans la ville, une première depuis 2002. Cette dimension de sécurité et de défense était initialement très présente, voire omniprésente, dans la stratégie française. Ce n'est qu'ensuite que le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a publié un premier document, « L'espace indopacifique : une priorité pour la France », suivi d'un état des lieux de la coopération dans la région.

En septembre 2020, la France a été le premier pays européen à nommer un ambassadeur pour l'Indo-Pacifique, Christophe Penot, anciennement envoyé de Paris en Malaisie et en Australie. Il a depuis été remplacé par Marc Abensour, auparavant Ambassadeur à Singapour. L'ambassadeur a pour principales missions de coordonner les efforts diplomatiques français dans la région et compléter les actions menées par l'ambassadeur pour la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien et par l'ambassadeur représentant permanent de la France auprès de la Communauté du Pacifique et du Programme régional océanien de l'environnement.

En juillet 2021, une véritable stratégie gouvernementale a été publiée, en amont de la visite du Président de la République au Japon et en Polynésie française. Cette stratégie de 78 pages, sans équivalent par sa longueur, confirme que la France est à l'avant-garde de la conceptualisation et de la mise en œuvre d'initiatives dans et pour la région. L'approche française est depuis lors structurée en quatre « piliers », reflétant la diversité des défis de l'Indo-Pacifique : sécurité et défense ; économie et connectivité ; multilatéralisme et État de droit ; changement climatique, biodiversité et gestion durable des océans.

Interpeller la Chine plus que la confronter

Les officiels français insistent fréquemment sur le fait que cette stratégie n'est pas dirigée contre la Chine et que les défis dans la région indo-pacifique ne doivent pas être abordés sous le seul angle de la confrontation. L'objectif est de répondre aux aspirations de la plupart des pays de la région qui ne veulent pas être enfermés dans un choix binaire. Sur le plan politique, l'objectif est également de surjouer une différence d'approche, en partie artificielle, avec les pays anglo-saxons tout en favorisant les exportations d'armes vers certains pays comme l'Inde, les EAU et l'Indonésie, qui restent l'un des moteurs, bien que non assumé, de la politique étrangère française dans la région.

Le résultat de cette stratégie de communication est l'utilisation de certains concepts diplomatiques difficiles à comprendre, et jamais définis avec précision – la France offrant une « troisième voie », la France en tant que « puissance d'équilibre(s) », ou l'objectif de la France de « défendre la liberté de la souveraineté » comme mentionné par le président Macron en septembre. Ce discours français est parfois contre-productif auprès de certains de ses partenaires car il peut leur laisser croire que la France a une position ambiguë et surtout que ses ambitions ne sont pas en adéquation avec son poids réel, ce qui pose *in fine* des questions sur la crédibilité même de la stratégie.

En pratique, la stratégie française est cependant plus explicite et cohérente, y compris à l'égard de la Chine, sur au moins trois dimensions. Tout d'abord, la France dénonce la stratégie chinoise de renforcement de ses capacités militaires, qui déséquilibre le rapport de force, et remet en cause le *statu quo*. La mise à jour stratégique du ministère des Armées publiée en janvier 2021 mentionne plus souvent la Chine (25 références) que la Russie (22 références). Et si la France a invisibilisé Taïwan dans sa communication diplomatique pendant des années, elle s'exprime désormais de manière multilatérale (avec le G7 et l'UE), bilatérale (avec le Japon et l'Australie) et, enfin, unilatérale pour s'opposer à toute modification unilatérale du *statu quo* par la force dans le détroit de Taïwan. Les tensions dans le détroit ont d'ailleurs été mentionnées pour la première fois dans la Revue nationale de sécurité publiée en novembre 2022.

Ensuite, la France s'efforce de démontrer ses capacités de projection. À l'été 2021, et pour la première fois, l'armée de l'Air française conduit la mission HEIFARA depuis la métropole vers le Pacifique Sud, projetant une force aérienne composée de trois avions de combat Rafale F3-R, deux avions de ravitaillement A330 Phénix et deux avions de transport A400M Atlas, et d'environ 170 personnels aéronautiques. En février 2022, deux Rafale F3-R et un A330 Phénix ont également été projetés depuis la métropole vers l'île de La Réunion dans le cadre des exercices de la Mission SHIKRA en Afrique de l'Est. En août 2022, ce sont trois Rafale B, deux A330 Phénix et deux A400M Atlas qui ont été projetés vers la Nouvelle-Calédonie dans le cadre de la mission Henri Brown. Le

message est clair : la France peut projeter des forces, y compris des forces stratégiques, de la métropole au Pacifique Sud pour défendre ses territoires.

Mais surtout, les déploiements réguliers que la Marine nationale organise, notamment en mer de Chine méridionale, permettent à Paris de réaffirmer que la liberté de navigation et de survol, ainsi que le droit de passage inoffensif, prévus par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), doivent s'exercer sans entrave. En 2021, dans le cadre de la mission Marianne, la France a déployé pour la première fois un sous-marin nucléaire d'attaque, l'Émeraude, pour effectuer une mission « d'intérêt stratégique », notamment en mer de Chine méridionale. Et en octobre de la même année, le principal navire de collecte de renseignements de la Marine nationale, le Dupuy-de-Lôme, a transité par le détroit de Taïwan, une annonce faite par la ministre des Armées lors d'une audition au Sénat.

Des partenariats étroits, dont certains stratégiques

Pour mettre en œuvre sa stratégie, la France s'appuie sur des partenariats privilégiés avec certains pays qui sont le fruit d'années de travail avec la signature d'un partenariat stratégique avec le Japon dès 1995, actualisé en partenariat exceptionnel en 2013, et l'Inde en 1998. Les interactions au plus haut niveau sont innombrables avec le Japon et formalisées par un dialogue politico-militaire au niveau des ministres des Affaires étrangères et de la Défense (« 2+2 ») depuis 2014, et par des formats innovants, comme un dialogue maritime global depuis 2019, dont il serait utile qu'il soit dupliqué avec d'autres partenaires dans la région, et un groupe de travail indo-pacifique depuis 2020. Le renforcement de la coopération dans la région indo-pacifique est d'ailleurs le premier objectif listé sur la feuille de route de la coopération franco-japonaise 2019-2023.

La relation avec l'Inde est devenue encore plus prioritaire et se développe dans tous les domaines, avec une Vision stratégique commune pour l'océan Indien adoptée en 2018. La coopération militaire s'accroît à travers des exercices conjoints (Shakti, Varuna, Pegase, Desert Knight, Garuda), illustrant les efforts vers une meilleure intégration et une plus grande interopérabilité partout où cela est possible. La coopération dans le domaine de l'armement est considérable, notamment grâce à d'importants transferts de technologie ; on pense notamment à la construction de six sous-marins Scorpène à Mumbai ou à l'accord pour la livraison de 36 Rafales.

L'Australie n'est plus considérée par la France comme un partenaire stratégique depuis la rupture de confiance de septembre 2021. Toutefois, le changement d'équipe gouvernementale, tant à Canberra qu'à Paris au printemps 2022, a facilité la reprise du dialogue, symbolisée par la visite du Premier ministre Albanese à Paris après le sommet de l'OTAN à Madrid. La publication d'une feuille de route bilatérale avant la fin de l'année devrait permettre de reconstruire une relation sur des fondements plus sains et plus durables. Dans ce contexte, l'organisation d'un sommet à Nouméa entre les deux dirigeants serait sans précédent et servirait les agendas français et australien, tout en promouvant les territoires français dans l'Indo-Pacifique.

Les autres pays de l'Indo-Pacifique ne sont évidemment pas oubliés. C'est notamment le cas de l'Indonésie, qui fait l'objet d'une attention particulière depuis plusieurs années, et qui a été présentée par la ministre des Affaires étrangères, Catherine Colonna, comme un probable « nouveau grand partenaire ». Singapour, le Vietnam, la Malaisie, la Corée du Sud (qui vient de publier sa

stratégie pour l'Indo-Pacifique et avec laquelle des convergences existent) et la Nouvelle-Zélande sont régulièrement cités tandis que la France tente de renforcer sa coopération avec l'ASEAN, qui reconnaît la France comme « partenaire de développement » depuis 2020. Dans le Pacifique Sud, malgré l'absence persistante de visites d'un ministre des Affaires étrangères dans les États insulaires du Pacifique, la France entend faire plus alors que sa mission Océanie au sein du Quai d'Orsay vient d'être élevée au rang de sous-direction et qu'elle est le seul pays européen à disposer de trois ambassades dans la région (Fiji, Vanuatu et Papouasie-Nouvelle-Guinée).

La France comme puissance d'initiatives

Dans l'Indo-Pacifique, la France entend jouer le rôle d'une puissance d'initiatives, c'est-à-dire une puissance proactive et responsable qui cherche à apporter des solutions concrètes aux désordres du monde par une approche multilatérale.

Ces initiatives se traduisent par de nouveaux formats de coopération tels que le dialogue trilatéral France-Inde-Australie initié en 2020, interrompu puis repris en marge de la dernière Assemblée générale des Nations unies. Il reste cependant, dans le cadre de ce dialogue, à annoncer des initiatives concrètes qui pourraient notamment concerner les principaux enjeux environnementaux dans l'océan Indien. Plus récemment, en 2022, un dialogue trilatéral France-Inde-EAU a été initié avec des ambitions affichées en matière de sécurité et de défense, de climat, de technologies et d'échanges humains. Si ces deux dialogues trilatéraux couvrent principalement l'océan Indien, la question pourrait se poser d'un dialogue trilatéral France-Japon-Australie axé sur l'océan Pacifique et sur des questions telles que le changement climatique, la pêche illégale, les chaînes d'approvisionnement et l'accès aux matériaux critiques. Ces dialogues trilatéraux gagneraient également à se tourner davantage vers les pays de la région en s'assurant que les initiatives prises le sont au profit de l'ensemble des acteurs.

La France soutient de nombreuses initiatives multilatérales dans l'Indo-Pacifique qui visent à atténuer le changement climatique et à s'y adapter, à lutter contre les crimes environnementaux tels que les activités de pêche illégale, non déclarée et non réglementée, à améliorer la préparation et la réponse aux catastrophes naturelles, etc. Annoncée lors du Sommet One Planet 2017 à Paris, l'initiative Kiwa a pour objectif d'aider les autorités des pays et territoires insulaires du Pacifique (PICT) à mettre en œuvre leurs stratégies d'adaptation au changement climatique par le biais de solutions fondées sur la nature, grâce à un système unique de financement et d'aide au développement de projets. Dotée de près de 57 millions d'euros provenant de l'Union européenne, de la France, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, elle est gérée par l'Agence française de développement. La mise en place d'une Plateforme Indo-Pacifique des banques de développement européennes et indo-pacifiques permettrait de faciliter les interactions, dont les échanges d'expérience et d'expertise, et de mutualiser des moyens financiers en vue de lancer des initiatives concrètes pour et dans la région.

Alors que les habitants de la région sont particulièrement touchés par les catastrophes naturelles, la France s'active également pour leur venir en aide. En août, grâce à la mobilisation du Centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et d'acteurs privés, dont la Fondation Airbus, des opérations ont été menées pour soutenir les victimes des inondations au Pakistan dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union européenne. La

France est également signataire de FRANZ (France, Australie et Nouvelle-Zélande). Ce dispositif, dirigé par des civils et soutenu par la Défense, vise à coordonner la reconnaissance des catastrophes et les secours dans le Pacifique. Récemment, ce mécanisme a été activé pour assister le Royaume des Tonga et répondre aux besoins les plus urgents de la population en mobilisant des ressources opérationnelles dans les territoires d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

Perspectives

Bien que la stratégie française soit globale, centrée sur l'initiative et fondée sur le partenariat, elle doit néanmoins faire face à trois défis principaux pour sa crédibilité.

Le défi du positionnement a notamment trait à la distance affichée par rapport à l'allié américain dans la communication officielle, même s'il existe de nombreuses convergences depuis l'arrivée au pouvoir de l'administration Biden, ainsi qu'une coopération concrète dans la région : participation à de nombreux exercices militaires dans le Pacifique – dont RIMPAC, présence d'un officier de liaison au quartier général américain d'INDOPACOM, opérations de police des pêches dans le cadre du Pacific Quad, etc. La France, qui travaille déjà en étroite collaboration avec l'Inde et le Japon, pourrait-elle accepter de rejoindre non pas le Quad, mais certaines de ses initiatives telles que le Quad Climate Working Group ou le Quad Critical and Emerging Technology Working Group ? Par ailleurs, la visite d'État du président Macron à Washington pourrait être l'occasion de lancer plusieurs initiatives bilatérales. La création d'un dialogue stratégique franco-américain régulier sur l'Indo-Pacifique permettrait de créer une communauté de valeurs et surtout de projets.

Le défi capacitaire comprend l'inadéquation entre les moyens militaires déployés en permanence dans la région et les ambitions. La France continuera à renforcer et à moderniser ses capacités avec le déploiement permanent d'ici 2025 de six nouveaux patrouilleurs de classe Félix Éboué en remplacement des quatre actuellement présents, et le remplacement des anciens Falcon 20H Gardian par des Dassault Falcon 2000 Albatros pour améliorer les capacités de surveillance et de connaissance de la situation maritime de la France dans toute la région. Cependant, face au réarmement naval massif dans la région régulièrement évoqué par l'amiral Vandier, chef d'état-major de la Marine, ces capacités semblent limitées pour couvrir, rien que dans le Pacifique, un territoire de la taille de l'Europe. Le déploiement permanent d'un navire d'assaut amphibie de classe Mistral dans la région changerait radicalement la situation. Par ailleurs, intégrer des soldats des différents États membres de l'Union européenne dans les déploiements militaires français ou directement sur les bases françaises en Indo-Pacifique permettrait de renforcer une dimension européenne qui restera malheureusement très limitée sur le plan capacitaire.

Enfin, le problème est la crédibilité de la stratégie européenne présentée en septembre 2021, et dont la France a sans aucun doute été l'un des moteurs. Les efforts européens peuvent permettre de contribuer à la réalisation des ambitions françaises, mais pour cela, il faut s'assurer d'avoir, au niveau européen, une stratégie sur un agenda positif pour les pays de la région, leur offrant des alternatives concrètes aux initiatives chinoises. La stratégie européenne est pour l'instant principalement le *rebranding* d'initiatives préexistantes dans l'Indo-Pacifique mais pas une véritable initiative pour l'Indo-Pacifique. Pire, l'initiative européenne Global Gateway, dotée officiellement de 300 milliards d'euros, et que certains présentent comme un contrepoids à l'initiative chinoise Belt

and Road, n'a jusqu'à présent donné lieu à aucun projet concret dans la région. Orienter la stratégie de Bruxelles dans la région est et restera un objectif crucial pour Paris.



Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

WWW.FRSTRATEGIE.ORG

ISSN : 2273-4643

© FRS—TOUS DROITS RESERVES