



**Asia-Pacific
Economic Cooperation**



Les enjeux de coopération multilatérale en Asie

Recherches & Documents

N°07/2022

Valérie Niquet

Maître de recherche, Fondation pour la recherche stratégique

Juin 2022

SOMMAIRE

LES ENJEUX DE COOPERATION MULTILATERALE EN ASIE	1
INTRODUCTION	1
1. ÉTAT DES LIEUX DU MULTILATERALISME EN ASIE.....	2
1.1. Foisonnement et compétition.....	2
2. CARTOGRAPHIE.....	3
2.1. Formats à dominante économique	3
2.2. Formats à dominante stratégique	4
3. FREINS AU MULTILATERALISME EN ASIE.....	6
4. QUELS PARTENAIRES POUR RENFORCER LE MULTILATERALISME EN ASIE ?.....	7
4.1.1. Quid de la Chine ?	9
4.1.2. Les fragilités conjoncturelles du pilier australien.....	10
4.2. Les points d’ancrage de l’Inde et du Japon	11
4.2.1. L’Inde.....	12
4.2.2. Le Japon.....	13
4.3. Les partenaires de rayonnement.....	15
4.3.1. L’Indonésie	15
4.3.2. Le Vietnam.....	16
CONCLUSION	16
ANNEXE 1 PARTICIPATIONS AUX FORMATS MULTILATERAUX EN ASIE.....	18

Les enjeux de coopération multilatérale en Asie

Introduction*

L'Asie, zone de tensions, avec un concentré de risques traditionnels et non traditionnels, et d'opportunités économiques, est au cœur des questionnements stratégiques qui touchent directement l'Union européenne (UE) et la France. Ces questionnements concernent aussi la pertinence et la viabilité des formats multilatéraux qui tissent un réseau particulièrement dense dans cette région. Ils concernent également la marge de mobilisation de ces formats pour résoudre des problèmes globaux, en impliquant un ensemble de plus en plus marqué par la bipolarisation entre la République populaire de Chine d'un côté et les tenants d'un « Indo-Pacifique libre et ouvert » de l'autre, notamment sur son versant Asie Pacifique.

Cette bipolarisation ne se réduit pas à un simple « piège de Thucydide » entre d'un côté le régime chinois, de l'autre les puissances qui se définissent comme démocratiques, aux côtés des États-Unis¹. Elle pèse sur toute l'architecture multilatérale qui s'est mise en place en Asie depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et rend plus complexe l'insertion de l'Union européenne et de la France.

Dans ce contexte, l'élément le plus problématique est sans doute celui qui concerne l'intégration de la puissance chinoise. Cette dernière est indispensable à la solution de nombreux défis globaux, mais elle est également à la source de la majorité des tensions, au niveau régional comme au niveau global. Derrière un discours qui prend en compte les grands enjeux globaux, le régime de Pékin ne les utilise bien souvent que comme des instruments de puissance et de positionnement sur la scène mondiale.

Un autre défi, tout particulièrement en Asie, où les tensions n'interdisent pas le dialogue et la recherche d'un certain consensus, est la multiplication des formats multilatéraux. Chaque « minilatéral » apparaît ainsi comme autant de « territoires » à contrôler. De la confusion du « bol de nouilles » des années 1990 on est passé à l'échiquier de Go².

L'Union européenne doit pour sa part résoudre le paradoxe de la nature de sa puissance. L'Europe n'est pas un acteur mineur en Asie. L'UE est le premier investisseur dans la région, le premier partenaire commercial de l'Inde, le premier marché de la Chine et le troisième du

* Cette note a été rédigée au mois de janvier 2022 et actualisée au mois de juin.

¹ Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston, 2017.

² Dans le jeu de Go chaque joueur tente de s'emparer des territoires contrôlés par l'adversaire.

Japon. Mais sur les questions de sécurité « dure » (*hard security*) qui s'imposent dans l'agenda, elle ne peut rivaliser avec les États-Unis. Même si beaucoup d'États de la région ne souhaitent pas être enrôlés dans un choix exclusif entre Washington et Pékin, la notion de « troisième voie » et de refus des blocs est peu audible alors que la perception et la réalité de la menace chinoise s'aggravent.

Le choix des partenaires est également complexe, même s'il existe désormais un consensus sur le concept d'Indo-Pacifique, du Japon à l'Union européenne en passant par l'ASEAN et l'Inde, et la nécessité d'appréhender stratégiquement cet ensemble. La Chine ne voit un intérêt dans l'UE que si cette dernière joue son rôle traditionnel d'équilibre et, dans certains secteurs, comme les transferts de technologie ou l'accès aux marchés, de recours face aux États-Unis³.

L'ensemble des autres partenaires stratégiques de l'Union européenne et de ses États membres est essentiel pour la redynamisation des formats multilatéraux, mais les agendas, en dépit de déclarations réitérées sur les « valeurs communes » et un Indo-Pacifique libre et ouvert, ne coïncident pas toujours⁴.

Pourtant, sur nombre de sujets plus brûlants depuis la pandémie de Covid-19, des dénominateurs communs peuvent être trouvés qui permettent de relancer le multilatéralisme en Asie sur des bases opérationnelles. L'initiative *Global Gateway*, présentée le 1^{er} décembre par Ursula Von der Leyen, peut en être l'un des vecteurs. Les enjeux de santé et d'accès aux vaccins sont – et seront pour longtemps – au cœur des thématiques actuelles, comme l'a souligné à plusieurs reprises le ministre Le Drian. Au-delà, le changement climatique, le développement durable, la sécurité maritime sous toutes ses formes constituent un socle sur lequel développer des initiatives portées par l'Union européenne.

Mais cette dernière doit être aussi capable de revendiquer pour elle-même la notion de puissance par-delà différentes visions qui s'expriment en son sein. Sur tous les plans, sécuritaire, capacitaire, économique, diplomatique, normatif, l'Union européenne – et certains de ses États membres – pèsent en Asie d'un poids dont elle n'a pas toujours conscience. C'est cette prise de conscience qui doit lui permettre de mieux s'insérer et de peser dans les formats multilatéraux en Asie.

1. État des lieux du multilatéralisme en Asie

1.1. Foisonnement et compétition

L'état des lieux des formats multilatéraux en Asie se caractérise d'abord par sa complexité et le chevauchement de formats. Ceux-ci obéissent à des logiques et des priorités diverses et peuvent entrer en compétition.

³ Mao Zedong avait déjà formalisé, dans les années 1970, la théorie des trois mondes où le deuxième monde, constitué des pays développés, dont l'Europe, pouvait être stratégiquement exploité face aux deux superpuissances hégémoniques américaine et soviétique.

⁴ Partenariats stratégiques avec la Chine (2003), l'Inde (2004), la République de Corée (2010), le Japon (2019), l'ASEAN (2021).

Au-delà de la dimension multilatérale ou minilatérale, parfois présentée comme plus efficace, deux grandes catégories de formats multilatéraux peuvent être distinguées selon que les priorités définies sont d'essence économique ou stratégique, avec des superpositions possibles entre les deux types de format.

Le jeu des acteurs internes et externes à la zone, la définition de leurs intérêts constituent également des facteurs essentiels de leur participation aux différents formats. Certains formats multilatéraux sont proches de la puissance chinoise, et participent de sa stratégie d'influence, d'autres s'y opposent. Cette polarisation entre « pro » et « anti » puissance chinoise ne s'accompagne pas d'une allégeance systématique aux États-Unis de type Guerre froide, et c'est dans cet espace que l'Union européenne et la France peuvent jouer un rôle.

Les formats minilatéraux sont particulièrement nombreux en Asie du Sud-Est, en réaction au mode de fonctionnement moins opérationnel d'une organisation comme l'ASEAN, fondée sur le consensus. Ces formats *ad hoc* sont souvent présentés comme plus efficaces et adaptés à des enjeux de sécurité régionaux ou sous-régionaux. Ces formats peuvent toutefois être instrumentalisés par une grande puissance cherchant à créer des divisions au sein d'un format plus large et moins facile à contrôler. C'est le cas par exemple du MLC (*Mekong Lancang Cooperation*), un des trois formats régionaux consacrés aux enjeux du bassin du Mékong. Mis en place en 2015 par la Thaïlande et soutenu par la Chine, le format MLC traite des champs de coopération dans les domaines de la sécurité, de l'économie, du développement et de la culture, mais le format apparaît essentiellement comme un véhicule de construction d'infrastructures dans le cadre plus large des projets chinois de « routes de la soie ». L'objectif était d'amplifier l'influence de la Chine en exploitant l'isolement de la Thaïlande après le coup d'État militaire de 2014, et la très grande vulnérabilité d'États comme le Laos et le Cambodge.

En soutenant ce format minilatéral, la Chine accroît potentiellement les divisions au sein de l'ASEAN, entre Asie du Sud-Est maritime, confrontée aux ambitions chinoises en mer de Chine méridionale, et Asie du Sud-Est continentale, dépendante de l'économie chinoise. En réponse, on trouve les actions menées dans le cadre de formats antérieurs, fondés sur d'autres valeurs, comme le GMS (*Greater Mekong Subregion*, soutenu par l'ADB et le Japon) ou le LMI (*Lower Mekong Initiative*, initiée par les États-Unis)⁵.

2. Cartographie

2.1. Formats à dominante économique

Trois grands formats transrégionaux ont pour principal objet les enjeux économiques en Asie. Toutefois, la frontière avec les enjeux stratégiques tend à être brouillée.

Transpacifique, l'APEC, créée en 1989, comprend 21 membres et constitue le format le plus ouvert en incluant à la fois la République populaire de Chine et Taïwan, les États-Unis et la

⁵ Pongphisoot Busbarat, « [Grabbing the Forgotten: China's Leadership Consolidated in Mainland South East Asia through the Mekong Lancang Cooperation](#) », *Perspective*, n° 12, 2018.

Russie. L'agenda, non contraignant, est essentiellement économique, mais, comme pour l'ensemble des organisations multilatérales en Asie, il reflète aussi les tensions dont la région est le théâtre autour de la puissance chinoise.

Le CPTPP (*Comprehensive and Progressive TPP*), qui succède au TPP (*Trans Pacific Partnership*), que les États-Unis ont quitté au lendemain de l'élection de Donald Trump, est plus réduit mais en phase d'élargissement. L'agenda, porté par le Japon, est économique mais se veut fondé sur des valeurs et des pratiques, notamment en matière de transparence, qui, de fait, excluent la puissance chinoise. Dans une tentative de contournement, et profitant du retrait américain, la Chine a présenté sa candidature au lendemain de l'annonce, par l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni, de l'AUKUS, vanté comme une réponse aux stratégies déstabilisatrices de la Chine. Taïwan, capitalisant sur une image très positive de démocratie mature sur la scène internationale, a à son tour présenté sa candidature. Le Royaume-Uni, qui tente de concrétiser son objectif de bascule vers l'Asie (*tilt to Asia*) en s'appuyant sur un partenariat renforcé avec le Japon, est également candidat.

L'hypothèse d'une demande d'adhésion de l'UE au CPTPP, que certains semblent espérer, pourrait rétablir l'équilibre, notamment dans le domaine économique, entre l'UE, poids lourd économique en Asie, face à un Royaume-Uni post-Brexit particulièrement offensif dans la région⁶.

Le CPTPP est un accord de libre-échange dont les normes sont particulièrement strictes en matière de transparence, de circulation de l'information et de réciprocité. Mais au-delà des enjeux économiques, ce sont bien les enjeux stratégiques qui l'emportent face à la puissance chinoise.

Pour répondre au CPTPP, la Chine a initié le RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*), autre accord de libre-échange beaucoup moins contraignant, auquel des alliés de Washington comme l'Australie, le Japon et la Corée du Sud, mais pas les États-Unis, ont accepté d'adhérer en dépit des pratiques chinoises, notamment en matière d'embargo. Avec le RCEP, on observe une double logique : stratégique de la part de la Chine, qui tente de marginaliser les États-Unis en Asie, mais essentiellement économique de la part des grands partenaires commerciaux de Pékin.

2.2. Formats à dominante stratégique

Les dix États membres de l'ASEAN sont au centre d'un réseau de sous-formats plus ou moins larges aux objectifs parfois contradictoires. L'ASEAN+3 (ASEAN + Japon, Chine, Corée du Sud), initié en 1997 à la veille de la crise financière en Asie, répondait à une logique fondée sur le concept de « valeurs asiatiques », excluant les puissances extérieures, au premier rang desquelles les États-Unis. L'adoption par la Chine d'une stratégie beaucoup plus agressive, y compris face aux pays d'Asie du Sud-Est, est venue limiter la portée de ce type de format, même si l'agenda s'est élargi aux questions de développement et environnementales.

⁶ Peter Draper, Naoise MacDonagh, « The Missing Anchor: Why the EU Should Join the CPTPP », *Policy Briefs*, Lowy Institute, 20 octobre 2021.

Initié par l'ASEAN en 1993, l'ARF (*Asean Regional Forum*), en charge des questions de sécurité régionale mais sans force d'exécution, regroupe 27 membres, dont l'Union européenne en tant que partenaire de dialogue de l'ASEAN. La dimension de l'ARF, et son attachement au principe de non-ingérence, le rendent peu efficace face à la puissance chinoise, pour la résolution d'enjeux comme celui de la mer de Chine méridionale, même en se limitant à des mesures de confiance. Ces dernières se heurtent à l'unilatéralisme de Pékin, qui définit seul ce que la Chine considère comme acceptable⁷.

L'ARF pourrait toutefois permettre de proposer des initiatives fondées sur la stratégie Indo-Pacifique de l'Union européenne, dont une première présentation a été faite au mois de septembre 2021. L'ASEAN a également publié ses « Perspectives pour l'Indo-Pacifique », en insistant sur le renforcement de la centralité de l'ASEAN dans les architectures de sécurité régionales⁸. Suffisamment larges pour faire consensus, les mots clefs sont paix, stabilité et prospérité de même que la coopération maritime, la connectivité et le développement durable. Pour l'ASEAN, le renforcement du multilatéralisme passe par la consolidation des mécanismes dont elle est le centre comme l'ADMM+, les formats ASEAN+1, l'EAS (voir *infra*) et l'ARF⁹.

Dans le même objectif, l'Union européenne pourrait se rapprocher de l'*East Asia Summit* (EAS), qui regroupe les pays de l'ASEAN + 3 mais aussi les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Inde et la Russie. On y assiste aux mêmes jeux de contrôle et de contournement entre les États-Unis et leurs partenaires du Quad et la Chine, l'ASEAN – partenaire majeur de l'Union européenne – conservant son rôle de point d'équilibre central.

Face à ces formats, où la Chine est un facteur plus qu'un initiateur, Pékin s'appuie sur deux formats qui défendent le concept « d'Asie aux Asiatiques » et le soutien à un « nouvel ordre international » censé éliminer les jeux d'alliance « hérités de la Guerre froide » autour des États-Unis¹⁰.

L'Organisation de coopération de Shanghai, qui regroupe la Russie, la Chine, les pays d'Asie centrale ainsi que l'Inde et le Pakistan¹¹, a été inaugurée en 2001, avec comme objectif officiel de lutter contre le séparatisme, le terrorisme et l'extrémisme¹². L'OCS est aujourd'hui un forum de coopération – avec l'organisation de manœuvres militaires communes destinées à démontrer la bonne entente des partenaires –, mais aussi de rivalité entre la Russie et la Chine. Surtout, sa création originelle en 1996, sous le nom de Groupement de Shanghai, répondait aussi à la volonté chinoise de limiter la progression de l'OTAN vers l'Asie centrale, avec le Partenariat pour la Paix auquel le Kazakhstan participe.

⁷ C'est ce qu'a démontré le rejet par Pékin de la décision d'arbitrage du tribunal de La Haye en 2016 sur la mer de Chine méridionale, favorable aux Philippines. La RPC contestait la validité même de la procédure d'arbitrage au nom de la non-ingérence dans ses affaires intérieures.

⁸ « [ASEAN Outlook on the Indo-Pacific](#) », asean.org, 26 novembre 2021.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Les expressions mises entre guillemets sont au cœur du discours chinois de politique étrangère.

¹¹ L'Afghanistan, la Biélorussie, l'Iran et la Mongolie sont États observateurs. Il y a également six partenaires de dialogue, l'Azerbaïdjan, l'Arménie, le Cambodge, le Népal, la Turquie et le Sri Lanka.

¹² <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=8218>

Autre format sous influence chinoise, la CICA (*Conference on International and Confidence Building Measures in Asia*) a été initiée en 1992, officiellement par le Kazakhstan, pour promouvoir la paix et la stabilité en Asie et traiter de questions de sécurité telles que le trafic de drogue ou le terrorisme. La Chine en a fait une enceinte de diffusion de sa propre vision d'un nouveau modèle de sécurité régionale lors de sa présidence de 2014 à 2018. En 2014, Xi Jinping y a prononcé un discours intitulé : « *New Asian Security Concept for New Progress in Security Cooperation* » dans lequel il défendait une « nouvelle » architecture de sécurité pour l'Asie dont la thématique centrale était la fin des alliances « héritées de la Guerre froide » organisées autour des États-Unis¹³.

Sous ce réseau de grands formats transrégionaux, on trouve une multitude de formats plus réduits qui servent aussi à marquer des positions. Le plus récent, l'AUKUS, apparaît à l'ensemble des pays de la région, même ceux qui y voient et apprécient le signe d'un fort engagement des États-Unis, particulièrement exclusif car il privilégie une forme de coopération fondée sur les critères de proximité hérités de la Seconde Guerre mondiale.

En excluant la France, l'AUKUS semble également vouloir interdire à toute puissance extérieure, notamment européenne, de jouer un rôle significatif en matière de sécurité en Asie. Ce faisant, les États-Unis ne prennent pas suffisamment en compte le caractère multiforme de la menace chinoise, et le rôle que l'Union européenne et ses États membres peuvent jouer pour contenir certaines manifestations de cette menace au niveau économique ou technologique.

Le Quad, qui regroupe les États-Unis et l'Australie, mais aussi l'Inde et le Japon, et qui s'inspire du « Diamant des démocraties » proposé par le Premier ministre japonais Shinzo Abe en 2012¹⁴, est plus ouvert mais soulève le problème des périmètres d'action dans une sorte de partage des tâches entre « sécurité dure » autour de l'AUKUS et « sécurité douce » avec le Quad. Cette séparation des tâches entre en partie en contradiction avec l'importance croissante des exercices d'entraînement en mer Malabar qui impliquent le Japon, les États-Unis et l'Inde dans l'océan Indien, présentés en 2020 comme essentiels pour renforcer l'interopérabilité entre les trois marines. La place d'autres partenaires partageant les mêmes intérêts stratégiques, comme l'Indonésie et le Vietnam, demeure posée, de même que celle des coopérations avec d'autres puissances intéressées comme la France¹⁵.

3. Freins au multilatéralisme en Asie

La stratégie globale et régionale de la Chine, particulièrement depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping, rend plus difficile la mise en œuvre d'un véritable multilatéralisme en Asie et avec l'Asie. Comme nous l'avons vu, chaque format est l'expression d'enjeux de puissance et

¹³ https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/yzxhxzyrcshydscfh/t1162057.shtml

¹⁴ Shinzo Abe, « Asia's Democratic Security Diamond », *Project Syndicate*, 27 décembre 2012. En dépit de l'intérêt stratégique du Vietnam, il n'a pas été invité au « Forum des démocraties » lancé par Joe Biden au mois de décembre 2021.

¹⁵ Dans tous ces formats, le rôle de l'Union européenne est légitimité par le fait que l'un de ses principaux États membres, la France, est présent dans l'océan Indien comme dans le Pacifique.

n'autorise, s'il inclut la Chine, que des prises de position d'une très grande généralité sans traduction opérationnelle efficace à long terme.

Le poids de la Chine, le développement rapide de ses capacités militaires, y compris nucléaires, sa stratégie très offensive au niveau régional, notamment en mer de Chine méridionale et orientale, les gesticulations militaires face à Taïwan, le chantage commercial exercé contre l'Australie, et les incidents militaires avec l'Inde ont renforcé le poids des États-Unis, seuls garants de la sécurité militaire dans la région. Avec l'élection de Joe Biden, la méfiance à l'égard de l'engagement américain est loin d'avoir disparu, mais pour des pays comme l'Australie ou le Japon, tout faire pour s'assurer de cet engagement et renforcer les liens avec l'allié américain l'emporte souvent sur une réelle volonté de diversification des partenariats.

Les États-Unis, de leur côté, défendent leur centralité et, notamment au sein du Département de la Défense, trouvent aussi un intérêt à mettre en avant cette menace militaire chinoise, qu'ils sont en effet les seuls à pouvoir contrer en Asie. Pour nombre d'experts américains, l'Union européenne – et son industrie de défense – n'ont aucune légitimité à empiéter sur ce que certains à Washington considèrent comme une chasse gardée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale¹⁶. Par ailleurs, la Chine demeure un des seuls grands enjeux faisant l'objet d'une convergence bipartisane. C'est un fait sur lequel l'administration Biden peut s'appuyer, même si la stratégie chinoise des États-Unis est elle-même ambiguë, et n'exclut pas le dialogue entre les deux grands, comme l'a démontré le très long entretien entre Xi Jinping et Joe Biden qui s'est tenu le 15 novembre 2021. Que ce soit dans le cadre d'une relation conflictuelle ou de coopération, le fantasme d'un G2 gérant les affaires de la planète n'a jamais totalement disparu à Washington et moins encore à Pékin.

Plus récemment, la pandémie de Covid-19, qui touche l'ensemble de la planète, a également favorisé les phénomènes de repli, particulièrement puissants en Asie. Les pays de l'ASEAN, plus touchés que l'Asie du Nord-Est et dotés de moyens plus limités, ont été et demeurent concentrés sur les difficultés auxquelles ils font face au niveau sanitaire comme au niveau économique avec, pour des pays comme la Thaïlande ou l'Indonésie, l'effondrement des ressources touristiques. Les réflexes de fermeture au Japon perturbent les agendas.

4. Quels partenaires pour renforcer le multilatéralisme en Asie ?

L'ensemble des acteurs asiatiques, de même que l'Union européenne et la France, partagent un même discours sur le renforcement du multilatéralisme comme facteur de stabilité, de paix et de prospérité, sur la démocratie et le respect des règles du droit international. C'est l'objectif défini par la « Boussole stratégique » de l'Union européenne présentée par Josep Borrell le 15 novembre 2021¹⁷. Plus concrètement, pour l'Union européenne, trois enjeux principaux – la santé, le respect des règles du droit international et la sécurité des grandes voies de navigation maritime, dont dépend sa prospérité – peuvent constituer le cœur d'un

¹⁶ John H. S. Aberg, Nathan W. Novak, « The Risks of Asia Pacific Multilateralism », *The Diplomat*, 22 avril 2014.

¹⁷ « Time to Move Forward with the Strategic Compass », *Defense and Security*, 18 novembre 2021.

multilatéralisme renouvelé, auquel les pays d'Asie partageant des valeurs et des intérêts proches peuvent contribuer.

Plusieurs pays d'Asie font partie du réseau de l'Alliance pour le multilatéralisme initiée par la France et l'Allemagne à l'occasion du premier Forum pour la paix en 2019. La carte des États qui adhèrent aux principes de l'Alliance pour le multilatéralisme et de ceux qui n'y adhèrent pas permet de placer les points d'ancrage des initiatives françaises et européennes dans la région. Le Japon et la Corée du Sud en font partie, mais pas la République populaire de Chine. L'Inde en fait partie, mais pas le Pakistan. En Asie du Sud-Est, l'Indonésie et Singapour en font partie, mais pas le Vietnam, avec lequel des intérêts stratégiques communs face à la Chine permettent pourtant de développer des coopérations stratégiques. L'Australie fait partie du réseau, en revanche, ses choix stratégiques récents, s'ils ne préparent pas de l'avenir, et s'ils n'effacent pas les intérêts de coopération dans le Pacifique Sud, minorent l'intérêt que recouvre l'Australie pour la diplomatie française et européenne.

La détermination des points d'ancrage principaux de l'Union européenne et de la France pour le renforcement du multilatéralisme en Asie doit également croiser le critère des intérêts et des valeurs communs et celui, plus réaliste, de l'importance régionale du pays concerné et de sa capacité de mobilisation et d'entraînement au niveau régional. Dans le même temps, la recherche et la consolidation de partenariats en Asie sont rendues plus complexes par les divergences qui existent entre les pays d'Asie, qui n'ont pas tous les mêmes attentes à l'égard de l'Union européenne et de ses États membres.

Au niveau régional, l'ASEAN et ses organisations satellites demeurent centrales pour faire exister le multilatéralisme avec l'Union européenne au niveau transrégional, comme le démontre la tenue du sommet ASEM au mois de décembre 2021. L'ASEM est un ensemble informel, dont la dimension, 51 pays, limite le caractère opérationnel. Une série d'enjeux liés au renforcement du multilatéralisme dans les domaines de la sécurité maritime, de la santé et de la prévention des catastrophes naturelles peuvent être toutefois abordés.

En 2020, un partenariat stratégique fondé sur un attachement commun à un multilatéralisme effectif a été signé entre l'ASEAN et l'Union européenne¹⁸, et 2022 marquera le 45^{ème} anniversaire des relations diplomatiques entre ces deux acteurs. En dépit d'une efficacité limitée, 2022 peut être l'occasion de renforcer les coopérations en s'appuyant sur la synergie croissante dans les analyses sur les grands enjeux stratégiques en Asie, et le rôle de la puissance chinoise. Un nouveau réalisme sur ce sujet, largement motivé par les provocations chinoises, s'est fait jour tant au sein de l'Union européenne que dans l'ASEAN et est favorable à la mise en place d'actions plus concrètes.

Nombre d'États asiatiques privilégient toutefois les partenariats bilatéraux avec les puissances qui pèsent le plus en Europe, la France et l'Allemagne, même s'ils saluent le développement d'une véritable réflexion stratégique en Europe, et la publication de la stratégie pour l'Indo-Pacifique.

¹⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/46994/fact-sheet-euasean-strategic-partnership.pdf>

4.1.1. *Quid de la Chine ?*

La Chine est au cœur des enjeux de sécurité – à tous les niveaux – en Asie comme au niveau global. En dépit de la volonté régulièrement exprimée en Europe comme en Asie d'intégrer la Chine comme partenaire sur ces grands enjeux de sécurité globale, cette intégration est rendue impossible par un régime chinois qui – par principe – se place en dehors du système libéral fondé sur un socle de valeurs communes et le respect du droit international. La Chine tente par ailleurs – avec un succès limité – d'imposer son propre réseau de formats multilatéraux comme l'AIIIB, ou les Routes de la soie, qui ne s'élèvent pas au-dessus de formats *ad hoc* essentiellement bilatéraux. L'invocation incantatoire de l'ONU, mère du multilatéralisme, par les dirigeants chinois, répond à un objectif de puissance, en jouant du soutien aux positions chinoises, rendu possible par la démographie onusienne depuis les indépendances (un des arguments utilisés en Chine pour justifier un investissement important sur le continent africain, au-delà des intérêts économiques, est l'effet de masse, avec les 54 États du « Groupe africain », dans les votes à l'ONU et dans les commissions)¹⁹. La Chine est un partenaire impossible parce que, fondamentalement, seul l'intérêt du pays et, plus encore, du Parti communiste est pris en compte, ce qui interdit toute construction d'une politique à long terme. En d'autres termes, le cœur du multilatéralisme consiste à rechercher des réponses collectives à des défis perçus comme communs, mais il n'est pas certain que ces défis globaux, quelle que soit leur gravité, passent, aux yeux des dirigeants chinois, avant les priorités stratégiques immédiates définies par le régime.

C'est notamment vrai de la Chine de Xi Jinping qui connaît un repli idéologique particulièrement sévère. Dans ce contexte, des ouvertures peuvent être effectuées sur des grands enjeux comme le changement climatique ou la biodiversité, avec souvent des déclarations très positives, mais le caractère conjoncturel, lié aux priorités du régime, de ces ouvertures peut difficilement servir de base solide à l'approfondissement du partenariat de l'Union européenne avec Pékin au service du renforcement d'un véritable multilatéralisme en Asie. La Chine sera en effet toujours prête à soutenir toute initiative française ou de l'Union européenne susceptible de lui permettre de rééquilibrer le rapport de force face aux États-Unis. À ce titre, le concept de troisième voie ou le rejet de la logique des blocs parfois exprimés en Europe ne peuvent que satisfaire Pékin. Ce positionnement risque en revanche de nous éloigner de l'urgence et de la réalité des enjeux stratégiques en Asie.

Le discours de la Chine sur le multilatéralisme est, dans son expression, entièrement positif, au nom de la « démocratisation des relations internationales », qui correspond en réalité à une remise en cause du système international occidental-centré, dont l'universalité des valeurs est rejetée.

Xi Jinping s'est à plusieurs reprises emparé du thème du multilatéralisme pour mieux critiquer la vision qu'en ont les pays occidentaux. Selon le dirigeant chinois, le multilatéralisme est un moyen effectif de « promouvoir la paix et le développement », dans un monde incertain, mais plus encore un instrument de transformation du système international pour une « communauté de destin partagé » qui mettrait fin à la suprématie des valeurs occidentales. Le multilatéralisme est opposé par Pékin à l'unilatéralisme et à l'hégémonisme, celui des États-Unis et de ceux qui soutiennent Washington. Il s'agit pour Xi Jinping de rejeter toute

¹⁹ Valérie Niquet, « La stratégie africaine de la Chine », *Politique étrangère*, 2^{ème} trimestre 2006.

pression et toute ingérence, et de pousser l'adversaire à abandonner toute confrontation idéologique²⁰.

Dans ce cadre, le multilatéralisme « aux couleurs de la Chine » est un instrument et un discours qui sert soit à renforcer sa posture sur la scène internationale, en s'emparant de grands sujets comme le climat, qui sont autant d'opportunités de reprise du dialogue quand la Chine le juge nécessaire, soit à construire des coalitions de pays en développement poussés à partager son rejet du système libéral international.

La COP-26 a illustré cette instrumentalisation du multilatéralisme et des grands enjeux comme celui du réchauffement climatique. La Chine a signé une déclaration sur le climat avec les États-Unis, donnant ainsi le signal d'une amorce de normalisation avec Washington après avoir considérablement fait monter les enchères de la tension en Asie. Autre exemple : la Chine a refusé avec l'Inde de s'engager sur la question de l'interdiction du charbon – une façon d'afficher un point commun avec Delhi en dépit des tensions.

C'est donc pour des raisons structurelles qui tiennent à la nature même de son système politique et aux priorités du régime que la République populaire de Chine ne peut être, pour l'Union européenne et la France, un pilier de développement du multilatéralisme en Asie.

4.1.2. Les fragilités conjoncturelles du pilier australien

Dans le cas de l'Australie, en revanche, l'impossibilité est conjoncturelle. Dans un espace Indo-Pacifique où les pratiques ou les systèmes politiques plus ou moins éloignés de ceux des grandes démocraties occidentales ne s'accordent pas toujours avec le discours sur la communauté des valeurs, l'Australie constitue un pilier de coopération et de partenariat qui ne peut être abandonné. Les aléas du scrutin démocratique peuvent – comme au Royaume-Uni – ramener au pouvoir des personnalités plus ouvertes que ne l'est aujourd'hui Scott Morrison.

Toutefois, si le dialogue stratégique mis en place avec l'Australie depuis plus de dix ans ne peut être mis de côté, après l'AUKUS et le choix d'un repli sur l'anglosphère au sens le plus étroit du terme (sans la Nouvelle-Zélande ni le Canada), il est difficile d'envisager l'Australie comme un partenaire actif de l'Union européenne à court terme, même si certains en expriment le souhait. Ainsi, dans le communiqué commun publié à l'occasion de la signature de l'accord d'accès réciproque entre le Japon et l'Australie, le rôle positif de l'Union européenne et des États membres pour la stabilité, la prospérité et la résilience de l'Asie Pacifique n'est pas mentionné²¹. Le changement de gouvernement en Australie à la suite des élections qui ont eu lieu au mois de juin 2022, s'il ne remet pas en cause l'AUKUS, permettra sans doute un rapprochement des positions avec la France et l'Union européenne. Par ailleurs, la dimension régionale du Pacifique, où la coopération entre la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande joue un rôle de sécurité important auprès des États du Pacifique soumis à de multiples menaces, notamment celles liées au réchauffement climatique, à la pêche illégale, et aux pressions chinoises, comme l'a démontré l'exemple récent des îles Solomon, demeure présente et sert de socle à un partenariat futur renouvelé. L'offensive chinoise

²⁰ 求是网评论员, « 践行真正的多边主义 » (Pratiquer le vrai multilatéralisme), 求是网 26 septembre 2021.

²¹ <https://www.pm.gov.au/media/australia-japan-leaders-meeting-joint-statement>

dans le Pacifique Sud, avec notamment la signature d'un accord de sécurité avec les Iles Salomon, joue également un rôle dans la volonté de Paris, comme de Canberra et de Washington, de renforcer leur coopération pour répondre aux attentes des États de la région.

La France, et par voie de conséquence l'Union européenne – et non pas le Royaume-Uni – demeurent des voisins proches de l'Australie, en raison des territoires du Pacifique sud²². Les collectivités territoriales, Nouvelle-Calédonie et Polynésie Française, et l'Australie sont membres du *Pacific Islands Forum* (PIF), une des organisations les plus inclusives en Asie si l'on prend en compte les observateurs, dont l'Union européenne, plusieurs de ses États membres, dont la France, l'Allemagne ou l'Italie, ainsi que Taïwan, qui a le statut de partenaire de développement.

Les missions du forum sont très larges, du développement durable à la sécurité maritime en passant par la santé et l'environnement, et la France y joue un rôle majeur. Autre État observateur, le Japon s'est à plusieurs reprises prononcé en faveur d'un rôle important de la France dans la région, l'ancrage territorial étant bien perçu à Tokyo, contrairement à la situation du Royaume-Uni en dépit des ambitions sans complexes du « *global Britain* ». Le forum est donc un pilier important de l'ancrage, même indirect, de l'Union européenne en Asie Pacifique.

L'accord FRANZ signé en 1992 par la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui permet de coordonner des opérations de secours en cas de catastrophe naturelle dans le Pacifique, y compris avec des parties non membres comme les États-Unis, voit son importance encore accrue en raison des risques liés au réchauffement climatique dans la région.

Si l'on met de côté la République populaire de Chine et l'Australie, de nombreux partenariats sont possibles avec des États qui partagent une même vision sur l'intérêt du multilatéralisme et une même volonté d'intégrer à l'équation de sécurité régionale l'Union européenne et ses valeurs. La République de Corée en est potentiellement un en Asie du Nord-Est, l'Indonésie, le Vietnam, la Malaisie et Singapour en Asie du Sud-Est, la Nouvelle-Zélande dans le Pacifique font partie de ces partenaires. Toutefois, quatre acteurs, deux points d'ancrage et deux partenaires de rayonnement, nous semblent particulièrement importants pour jouer un rôle d'entraînement pour le développement du multilatéralisme en Asie.

4.2. Les points d'ancrage de l'Inde et du Japon

En raison de leur poids dans la région et au niveau global, de leur participation à la quasi-totalité des formats régionaux, l'Inde et le Japon, représentant deux points d'ancrage sur le versant de l'océan Indien et sur celui du Pacifique, occupent une place spécifique en Asie. Tous deux confrontés à une puissance chinoise de plus en plus agressive, l'Inde et le Japon sont également deux puissances navales, forces de stabilisation dans la région et actrices des coopérations politico-militaires avec l'Union européenne, notamment dans les opérations de contre-piraterie au sein de la mission Atalante et de renforcement des capacités maritimes littorales. Elles font également partie d'un réseau utile de partenariats triangulaires, no-

²² Le Royaume-Uni contrôle encore les Iles Pitcairn, 50 habitants et 4 000 km².

tamment en matière de gouvernance et de sécurisation des espaces maritimes, avec l’Australie, l’Indonésie, et la France.

Aux côtés de ces deux « ancrages », une réflexion mériterait d’être lancée concernant la proximité des visions indo-pacifiques, et plus largement du multilatéralisme asiatique, entre la France et la Corée du Sud, celle-ci préférant parler de « nouvelle politique du Sud ». La Corée du Sud demeure très centrée sur les enjeux de sécurité liés à la Corée du Nord, son rapport à la Chine et un climat de tension préoccupant avec le Japon. Elle reste toutefois une démocratie asiatique aux capacités technologiques recherchées et sa politique de recherche d’équilibre entre les États-Unis et la Chine pourrait permettre des coopérations d’opportunité qui pourraient être utilement explorées.

4.2.1. L’Inde

L’Inde a toujours été considérée comme un partenaire essentiel pour la France et l’UE en Asie, à la charnière de l’ensemble Indo-Pacifique. Sur le plan des valeurs, l’Inde est une immense démocratie fonctionnelle, même si elle peut être la proie, comme les États-Unis, du populisme de ses dirigeants.

L’Inde est aussi au cœur d’un nombre important de formats multilatéraux régionaux, où elle joue un rôle de force d’équilibre face à la Chine, comme au sein de l’EAS ou, à front renversé, de l’OCS. L’Inde fait également partie du Quad, avec les États-Unis, l’Australie et le Japon, mais, soumise directement aux pressions chinoises, elle refuse d’abandonner ses positions traditionnelles de non-alignement, particulièrement depuis l’AUKUS. La guerre en Ukraine a également mis en évidence la spécificité des positions de l’Inde, qui, directement confrontée aux pressions chinoises dans l’Himalaya, ne veut pas abandonner ses liens traditionnels de coopération militaire avec la Russie²³.

L’Union européenne et la France sont donc des partenaires majeurs, notamment en matière de sécurité, pour l’Inde. La France est membre de droit de la IORA, une des organisations régionales les plus larges dont l’ASEAN est également membre partenaire. L’Union européenne y est associée indirectement avec les projets CRIMARIO 1 (2015-2019) et CRIMARIO 2 (2020-2024) sous l’égide de la France, dont l’objectif est d’améliorer la sécurité dans l’océan Indien par l’échange d’informations, la surveillance maritime ou la gestion des crises. L’Union européenne est le premier partenaire commercial de l’Inde, et un important investisseur dans le secteur des infrastructures, de l’énergie, de l’environnement et de la connectivité, avec des prolongements de coopération triangulaire en Afrique ou en Asie du Sud-Est, dont certains incorporent aussi le Japon.

Le partenariat stratégique qui lie l’Union européenne à l’Inde depuis 2021 rappelle les intérêts communs en matière de commerce, de droits de l’Homme, de respect des règles du droit international et de développement durable. Le développement de la coopération en matière de sécurité est également mentionné²⁴. Il existe déjà un important volet de coopé-

²³ Gilles Boquérat, « [Le pragmatisme de l’Inde face à la guerre en Ukraine](#) », *Notes de la FRS*, 12/2022, 18 mars 2022.

²⁴ [EU-India Strategic Partnership](#).

ration militaire avec la France, qui pourrait se développer comme support à des opérations multilatérales de sécurité maritime.

4.2.2. Le Japon

Le Japon et l'Union européenne sont liés par deux partenariats économique et stratégique, signés en 2019 et qui ouvrent la voie à une coopération accrue dans l'espace indo-pacifique. Le discours du Japon est favorable au renforcement du multilatéralisme au nom de la stabilité, de la paix et de la prospérité, et Tokyo soutient l'Alliance pour le multilatéralisme initiée par la France et l'Allemagne en 2019²⁵.

Le concept d'Indo-Pacifique, que l'on retrouve dans les stratégies pour l'Indo-Pacifique de la France et de l'Union européenne, avait été énoncé par le Premier ministre Shinzo Abe dès 2007, puis élaboré dans une « vision pour l'Indo-Pacifique » en 2016 à Dakar, à l'occasion de la TICAD VI, établissant les bases d'une convergence des visions²⁶.

Dans certains secteurs comme la santé, l'aide au développement, la construction des capacités et la sécurité maritime, le Japon est également très actif, notamment en Asie du Sud-Est. À ce titre, le Japon est un partenaire majeur en Asie, où son action est unanimement attendue (hormis par la République populaire de Chine et les deux Corées) pour tout un ensemble d'initiatives multilatérales. Mais ce pays est également profondément ancré dans le monde anglo-saxon pour tout ce qui touche aux questions de défense, comme l'a démontré le soutien exprimé à plusieurs reprises à l'AUKUS en dépit des problèmes que cela soulève. Il existe à ce sujet une forte dichotomie entre le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères sans que, comme souvent au Japon, les arbitrages au sommet en faveur d'un engagement plus important du Japon sur les questions de défense puissent s'imposer.

Lors de la COP-26, c'est le Président américain, ainsi que les Premiers ministres britannique et australien, que le nouveau Premier ministre Kishida a rencontrés. N'en déplaise aux concepteurs de la « Boussole stratégique », qui veut faire de l'Union européenne un acteur reconnu de sécurité en Asie, celle-ci n'est pas considérée à Tokyo comme un élément véritablement significatif. En matière de sécurité, certains à Tokyo voudraient pouvoir s'appuyer plus solidement sur l'OTAN plutôt que sur des acteurs multiples, Union européenne ou États membres. Toutefois, pour répondre aux critiques formulées à l'encontre de l'AUKUS en France mais aussi à Bruxelles, le rôle de l'Union européenne et des États membres a été mentionné à deux reprises au mois de décembre 2021, à l'occasion de la signature de l'accord d'accès réciproque avec l'Australie, puis dans le communiqué commun publié à l'issue du dialogue 2+2 avec les États-Unis.

Parmi les États européens, le Royaume-Uni, qui ne fait plus partie de l'Union européenne, continue de jouir d'une image particulièrement positive, notamment en raison de sa proximité avec les États-Unis. Ce dernier critère est en effet primordial, quels que soient les doutes, et peut-être en raison même de ces doutes, que Tokyo peut entretenir à l'égard de Washington. L'objectif est de rassurer l'allié américain sur la loyauté sans faille du Japon, et

²⁵ [Déclaration du ministre des Affaires étrangères Motegi](#) à l'occasion de la réunion ministérielle de l'Alliance pour le multilatéralisme, 23 septembre 2021.

²⁶ « [Address by Prime Minister Shinzo Abe](#) », 27 août 2016.

de pouvoir ainsi continuer à s'abriter derrière l'alliance sans avoir à engager un débat trop complexe sur les questions de défense dans l'archipel, même si, depuis les années 2010, avec les réformes Abe et l'adoption de nouvelles lois de défense en 2015, des évolutions notables sont intervenues.

Significativement, dans le document du ministère japonais de la Défense consacré à la mise en œuvre de la « vision pour l'Indo-Pacifique », l'Union européenne est absente. La France est qualifiée de partenaire « *exceptionnel* » (avec guillemets), « *historiquement proche du Japon* » et est présentée comme « *le seul État membre de l'UE à maintenir une présence militaire constante dans le Pacifique* ». La Grande-Bretagne est un « *partenaire majeur* » (sans guillemets), « *qui partage les mêmes intérêts de sécurité que le Japon* », « *est comme le Japon un allié important des États-Unis* » et est crédité « *d'une influence en Europe et au niveau global* »²⁷.

Un puissant *lobby* économique, influent au sein du gouvernement, tente de son côté de préserver une relation avec la République populaire de Chine fondée sur une très grande interdépendance économique. Si les tensions existent, le Premier ministre Kishida et son ministre des Affaires étrangères Hayashi appartiennent tous deux à un groupe du PLD, le parti au pouvoir très lié au Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) et connu pour ses positions favorables à l'apaisement avec la Chine. Au mois de novembre 2021, le Japon s'interrogeait sur l'éventualité d'une visite du ministre Hayashi, président du groupe d'amitié Chine à la Diète de 2017 à 2021, à Pékin pour reprendre le dialogue et préparer en 2022 le 50^{ème} anniversaire des relations diplomatiques entre les deux pays. Au-delà, pour Tokyo, l'objectif demeure souvent de ne pas avoir à choisir, et de conserver le maximum d'options ouvertes.

Le Japon est toutefois un partenaire décisif et utile dans des secteurs précis, comme la santé, le développement, la sécurité maritime, l'espace ou le cyber, et Tokyo est ouvert à tous les partenariats qui contribuent à renforcer sa stature internationale, y compris en consolidant les formats multilatéraux. La connectivité et la construction d'infrastructures de qualité, en opposition au modèle chinois des Routes de la soie, constituent un principe très important pour Tokyo comme pour l'Union européenne. Le projet européen de *Global Gateway* et son volet asiatique peuvent permettre de mettre en place des initiatives communes.

Ainsi, sur les questions climatiques, le Japon prévoit une aide de 10 milliards de dollars à l'Asie pour atteindre les objectifs d'une économie décarbonée, rejoignant les ambitions européennes pour le climat. Il ne s'est toutefois pas engagé sur l'arrêt des financements du charbon et de nouvelles centrales, choisissant plutôt de se positionner sur les technologies du charbon propre²⁸. La vulnérabilité énergétique du Japon, notamment après la catastrophe nucléaire de Fukushima, explique en partie les réticences du Japon en la matière.

Le discours dominant à Tokyo sur l'Indo-Pacifique libre et ouvert et les valeurs communes peut être partagé par l'Union européenne. Cependant, le Japon est peu engagé sur la question des droits de l'Homme, en dépit de la nomination d'un conseiller pour les droits de l'Homme, Gen Nakatani, auprès du Premier ministre Kishida. Il ne dispose pas encore d'un

²⁷ « [Achieving the "Free and Open Indo-Pacific \(FOIP\)" Vision. Japan Ministry of Defense's Approach](#) », 2021.

²⁸ Thisanka Siripala, « [Japan Pledges for Asia Wide Decarbonization](#) », *The Diplomat*, 6 novembre 2021.

mécanisme de sanctions comme l'Union européenne ou les États-Unis face à la Chine. Certaines valeurs sont par ailleurs encore mal intégrées par la société japonaise elle-même, comme l'accueil des réfugiés, la condition des femmes, le droit des enfants ou la place des étrangers.

En dépit de ces limites, souvent sources de frustrations, le Japon est un partenaire indispensable parce qu'incontournable en raison de son poids économique, de son influence dans la région, notamment en Asie du Sud-Est, et de son positionnement géographique tourné vers le Pacifique où, avec la France, l'Union européenne a des intérêts directs. C'était le sens de la « Feuille de route sur la coopération franco-japonaise » signée entre la France et le Japon en 2019. C'est aussi avec le Japon que des coopérations ont déjà été mises en place en matière de sécurité au niveau de l'Union européenne, dans le cadre de l'opération Atalante contre la piraterie, et dans la gestion des pêches. Le domaine maritime apparaît en effet comme un espace privilégié de convergence des intérêts et des initiatives entre le Japon et l'Union européenne, notamment dans l'océan Indien.

4.3. Les partenaires de rayonnement

D'autres partenaires permettent de renforcer le réseau du multilatéralisme en Asie. Parmi ces partenaires, l'Indonésie et le Vietnam occupent une place particulière. Tous deux membres de l'ASEAN, ils sont au cœur des tensions stratégiques maritimes en Asie, face à la Chine. Tous deux ont également tissé des liens avec les partenaires d'ancrage principaux que sont l'Inde et le Japon.

4.3.1. L'Indonésie

L'Indonésie, qui préside le G20 en 2022 et l'ASEAN en 2023, est un acteur essentiel dans le renforcement du multilatéralisme en Asie. L'ASEAN, au cœur des formats multilatéraux en Asie, est historiquement le partenaire privilégié de l'Union européenne, y compris en matière de sécurité depuis 2012, autour des thématiques de la sécurité maritime, de la prévention des conflits, de la sécurité digitale. L'Union européenne participe à l'ARF et le renforcement de cette structure pour aller vers plus d'efficacité peut être un moyen de faire progresser le multilatéralisme en Asie, même si la participation de la Chine à ce format en limite par nature la portée (le démontre l'absence d'avancée sur le Code de conduite en mer de Chine méridionale, que l'UE soutient).

Tissant un réseau d'alliances triangulaires, l'Indonésie a un partenariat stratégique avec l'Inde visant à renforcer la coopération dans le domaine maritime. Des manœuvres navales communes, l'exercice Samudra Shakti, ont eu lieu pour la troisième fois du 20 au 22 septembre 2021²⁹.

Au-delà du discours consensuel sur la stabilité et la prospérité, l'Indonésie met l'accent sur la connectivité, la sécurité maritime et les enjeux de développement dans un monde post-Covid. Tous ces thèmes étant au cœur de la stratégie Indo-Pacifique de l'Union européenne, des synergies peuvent se développer avec le partenaire indonésien. Celui-ci est également

²⁹ « [Indian and Indonesia Navies Conduct Exercise Samudra Shakti](#) », *Naval Technology*, 21 septembre 2021.

ouvert à un renforcement de la coopération militaire. L'Union européenne participe aux exercices Komodo et la relation de défense entre l'Indonésie et la France se développe.

La visite du ministre Le Drian en Indonésie, à la veille de la présidence française de l'Union européenne, a en effet permis de souligner l'importance du partenariat stratégique entre les deux pays. Les points de convergence que sont les questions de santé mondiale, la protection des océans, la lutte contre le changement climatique et la relance post-Covid ont été mis en exergue à cette occasion. Avec la connectivité, tous ces points sont au cœur du « concept de coopération Indo-Pacifique » élaboré par l'Indonésie en 2019 et de la stratégie Indo-Pacifique de l'Union européenne.

Sur la question des valeurs, un groupe d'amitié entre l'Union européenne et l'Indonésie a été mis en place au sein du Parlement européen. Le développement d'un réseau parlementaire autour des thématiques des valeurs communes et du multilatéralisme effectif avec les pays d'ancrage et de rayonnement peut constituer un axe d'action particulièrement porteur.

4.3.2. Le Vietnam

Pour des raisons stratégiques, le Vietnam constitue aussi un partenaire de rayonnement pour le multilatéralisme en Asie. En 2019, l'UE et le Vietnam ont signé un *Participation Framework Agreement* (PFA), le premier en Asie du Sud-Est pour l'Union européenne³⁰. Cet accord reconnaît le rôle et la légitimité de l'UE sur les questions de sécurité en Asie. À cette occasion, le ministre vietnamien de la Défense s'est rendu à Bruxelles, à la tête d'une importante délégation militaire.

Vu du Vietnam, sur la question des normes et de l'engagement pour le respect des règles dans l'espace maritime, l'Union européenne – et la France – manifestent avec force leur soutien face aux ambitions chinoises, notamment en mer de Chine méridionale. L'approfondissement des relations, y compris en matière de sécurité, avec l'UE permet aussi au Vietnam d'étendre ses partenariats au-delà des États-Unis. Ces derniers, qui voient dans Hanoï un partenaire stratégique possible face à la Chine, n'ont toutefois pas invité le Vietnam au forum des démocraties qui s'est tenu au mois de décembre 2021. Le Japon, partenaire d'ancrage, a également mis en place une coopération militaire modeste avec le Vietnam.

L'Union européenne appuie aussi son partenariat avec le Vietnam sur l'accord de libre-échange et l'accord sur les investissements signés en 2020, qui mettent l'accent sur le développement durable. Elle peut également intégrer le Vietnam à ses projets de développement des infrastructures, au travers de son « projet global » pour les infrastructures et la connectivité.

Conclusion

Le multilatéralisme en Asie, dans un contexte stratégique tendu, loin d'une vision idéalisée des relations internationales, demeure essentiellement un champ d'expression des rivalités

³⁰ Trois autres PFA ont été signés avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la République de Corée.

et des rapports de force. Pour être écoutés, tout en conservant un discours fondé sur des principes démocratiques fondamentaux, qui notamment interdisent de construire un partenariat privilégié avec la République populaire de Chine, l'Union européenne et les États membres qui ont la capacité de jouer un rôle significatif doivent reconnaître cet état de fait et s'inscrire dans ce jeu, en s'appuyant sur des partenariats renforcés.

L'Union européenne doit également mettre en avant et jouer des atouts importants dont elle dispose. Elle demeure un partenaire économique majeur de la région. Au niveau diplomatique, l'ensemble des États membres pèse lorsque leur stratégie est coordonnée. Beaucoup d'États en Asie privilégient toutefois les relations avec des États membres identifiés comme pesant d'un poids particulier, soit sur le plan économique comme l'Allemagne, soit sur le plan diplomatico-stratégique comme la France. C'est la synergie entre ces deux niveaux d'influence et d'action qui doit être développée.

À ce titre, l'une des missions de la France en 2022 pourrait être de démontrer à l'Union européenne qu'elle peut être une puissance « dure », y compris, si nécessaire, une puissance disruptive. Une des leçons de l'AUKUS a été de démontrer que les États-Unis étaient prêts à reconnaître des concepts aussi essentiels que l'autonomie stratégique de l'Union européenne et le développement de moyens d'action militaire en complément de l'OTAN lorsque le risque d'une rupture devenait trop important. La guerre en Ukraine a également manifesté la capacité d'unité et d'action de l'UE. De même, en Asie, l'Union européenne peut peser dans certains formats multilatéraux, en mobilisant sa force de frappe économique et sa capacité d'influence stratégique.

Demeure toutefois l'obstacle des divergences quant aux visions du monde. Le régime chinois n'a pas véritablement intégré le concept d'enjeux globaux, ou tout au moins leur primauté. Si l'Union européenne se satisfait de déclarations diplomatiques qui projettent l'image d'une adhésion au multilatéralisme, mais non sa réalité, ce positionnement de la Chine et d'autres puissances peut suffire. Si c'est un multilatéralisme effectif qui est recherché, le consensus est alors beaucoup plus difficile à obtenir et le résultat, en termes d'affichage, sans doute moins satisfaisant. Mais poser en termes exigeants le problème des valeurs qui fondent dans tous les discours le multilatéralisme, et cela peut-être le rôle de la France, est sans doute le seul moyen d'imposer une diplomatie forte et pleine de sens, seule capable de faire bouger les lignes.

Au niveau multilatéral, des perspectives de coopération existent sans doute tant pour la France que pour l'Union européenne avec le format Quad, dont le champ de compétence (vaccins, sécurité maritime, coopération technologique, résilience des chaînes d'approvisionnement) rejoint les points forts de la stratégie de l'Union européenne pour l'Indo-Pacifique.

Annexe 1 PARTICIPATIONS AUX FORMATS MULTILATERAUX EN ASIE

Union européenne : ASEM
ARF

Inde : ASEM
ARF
ADMM+
CICA
EAS
SCO
QUAD

Japon : ADMM+
APEC
ARF
ASEM
CPTPP
EAS
QUAD
RCEP

Indonésie : ADMM+
APEC
ARF
ASEAN
ASEAN+3
ASEM
EAS
RCEP

Vietnam : ADMM+
APEC
ARF
ASEAN
ASEAN+3
ASEM
CICA
CPTPP
EAS
RCEP