



# Multilatéralismes et minilatéralismes en Indo-Pacifique. Articulations et convergences face à la saturation des dispositifs coopératifs

## Recherches & Documents

N°08/2023

**Delphine Allès**

Vice-présidente, Inalco

**Thibault Fournol**

Chargé de recherche, Fondation pour la recherche stratégique

Juin 2023

**FONDATION**  
*pour la* **RECHERCHE**  
**STRATÉGIQUE**



**Observatory**  
of Multilateralism  
in the Indo-Pacific

↑ 47°    национален    שפה    文化    شرقية  
**inalco**

Institut national  
des langues  
et civilisations orientales

# SOMMAIRE

<b>MULTILATERALISMES ET MINILATERALISMES EN INDO-PACIFIQUE. ARTICULATIONS ET CONVERGENCES FACE A LA SATURATION DES DISPOSITIFS COOPERATIFS .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>1. DE LA PROMOTION DU MULTILATERALISME AU STANDARD MINILATERAL.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Un consensus multilatéral .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. Des pratiques minilatérales aux finalités distinctes .....</b>	<b>9</b>
A. Minilatéralismes opérationnels : l’opportunité de coopérations à plusieurs vitesses .....	9
B. Minilatéralismes politiques : un risque de contournement des espaces délibératifs .....	11
<b>1.3. Une convergence des dispositifs.....</b>	<b>12</b>
<b>2. LES EFFETS DE LA SUPERPOSITION DES ARENES ET DES MODELES .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Le dépassement des réticences à l’égard de la notion d’Indo-Pacifique .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2. Des minilatéralismes tributaires de l’évolution des relations bilatérales.....</b>	<b>15</b>
<b>2.3. Un excès d’opportunités affaiblissant les dispositifs multilatéraux.....</b>	<b>16</b>
<b>3. LES CONDITIONS D’UNE ARTICULATION CONSTRUCTIVE ENTRE LES MODELES.....</b>	<b>17</b>
<b>3.1. L’inclusion et l’autonomie des partenaires régionaux.....</b>	<b>18</b>
<b>3.2. Composer avec le déficit de leadership régional .....</b>	<b>18</b>
<b>3.3. Trouver l’équilibre entre « forumisation » et bilatéralisme.....</b>	<b>20</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>21</b>
<b>ANNEXE 1 DEFINITIONS : MULTILATERALISME, MINILATERALISME, COALITION, ALLIANCE... DU CONTINUUM AUX PROBLEMATIQUES OPERATIONNELLES ET POLITIQUES .....</b>	<b>23</b>
<b>ANNEXE 2 PRESENCE DE LA FRANCE DANS LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS MULTILATERAUX ET MINILATERAUX EN INDO-PACIFIQUE.....</b>	<b>24</b>
<b>ANNEXE 3 CARTOGRAPHIE – « MULTILATERALITE » COMPAREE DES PRINCIPAUX ACTEURS DE L’INDO-PACIFIQUE .....</b>	<b>ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.</b>

## Résumé

Les arrangements multilatéraux et minilatéraux ont historiquement fonctionné de concert en Asie du Sud-Est, en Asie-Pacifique et dans l’océan Indien, où différents dispositifs de coopération internationale s’inscrivent sur un *continuum* plutôt qu’ils ne relèvent de catégories distinctes. L’émergence de la référence à l’Indo-Pacifique a toutefois changé la donne en accentuant l’attention portée à cette région par des acteurs extérieurs. Le registre prioritairement sécuritaire ou stratégique des « agendas » et « stratégies » indopacifiques tend à favoriser des partenariats resserrés, décorrélés des espaces de délibération régionaux.

Les initiatives adoptées dans ce contexte s’accordent certes sur la référence à la « centralité de l’ASEAN » et ne visent pas intrinsèquement à affaiblir le multilatéralisme régional. Cependant, la multiplication des dispositifs et des formats intensifie les sollicitations bilatérales et minilatérales à l’égard des acteurs de la région. En résultent un contournement des espaces délibératifs, une dispersion des moyens et une superposition des processus, qui affaiblissent en pratique la poursuite coordonnée d’objectifs de sécurité globale.

# Multilatéralismes et minilatéralismes en Indo-Pacifique.

## Articulations et convergences face à la saturation des dispositifs coopératifs

---

### Introduction

L'architecture de sécurité régionale s'est historiquement constituée, en Asie, autour de l'ASEAN (Association des nations du sud-est asiatique), fondée en 1967, et à l'initiative de ses membres. Les innovations normatives et institutionnelles à l'échelle régionale ont notamment pris la forme de forums articulés en cercles concentriques autour de l'association (ZOPFAN, ASEAN+3, ARF, ADMM+). L'objectif de ces dispositifs était de favoriser l'émergence d'une communauté régionale de sécurité sans céder sur les principes d'autonomie, de souveraineté et de non-ingérence qui forment le préalable de toute coopération politique du point de vue des acteurs régionaux<sup>1</sup>.

L'émergence de la notion d'Indo-Pacifique a rompu avec ce schéma d'initiative régionale : pour la première fois depuis les années 1960, l'ASEAN et ses membres ont assimilé un concept stratégique porté par des puissances extérieures, susceptible de redessiner la configuration de leurs coopérations multilatérales. Dans ce contexte, la dénonciation du rôle potentiellement déstabilisateur joué par des dispositifs « minilatéraux », perçus comme exogènes, revient de manière récurrente. Ces derniers sont volontiers opposés aux dispositifs multilatéraux adossés à l'ASEAN qui se veulent inclusifs, pilotés par les acteurs régionaux et générateurs de prévisibilité politique et stratégique. Cette représentation converge dans une large mesure avec le discours français. Paris promet une approche « inclusive » qui entend trancher avec les minilatéralismes de type Quad<sup>2</sup> en contribuant à la consolidation de la coopération multilatérale, comme l'a souligné le Forum ministériel pour la coopération dans l'Indopacifique initié par la présidence française de l'Union européenne en février 2022<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Amitav Acharya, « [How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism](#) », *International Organization*, vol. 58, n° 2, 19 mai 2004 ; Ralf Emmers, « [Unpacking ASEAN Neutrality: The Quest for Autonomy and Impartiality in Southeast Asia](#) », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 40, n° 3, 2018, pp. 349-370 ; ou encore Andrew Yeo, [Asia's Regional Architecture: Alliances and Institutions in the Pacific Century](#), Stanford University Press, 2019, 264 p.

<sup>2</sup> Le dialogue quadrilatéral relancé en 2017 entre États-Unis, Japon, Inde et Australie.

<sup>3</sup> La première édition de ce Forum, réuni à Paris le 22 février 2022, a rassemblé 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.

Pour autant, le minilatéralisme fait également partie du répertoire français dans la région<sup>4</sup> (voir annexe 2).

Il convient de relativiser l'opposition entre multilatéralisme et minilatéralisme pour évoquer un *continuum* entre ces deux formats, tout en s'interrogeant sur l'articulation des dispositifs et leur contribution de plus long terme aux objectifs de stabilité régionale. Trois observations liminaires peuvent ainsi être formulées :

- ▶ **Sur le plan de la chronologie, le multilatéralisme n'a pas précédé les minilatéralismes à l'échelle régionale** – ces derniers se sont au contraire co-constitués, l'ASEAN ayant été préfigurée par plusieurs embryons d'associations au périmètre restreint<sup>5</sup>, avant de faciliter l'émergence de coopérations minilatérales entre ses membres.
- ▶ **Sur le plan de la méthode et de l'articulation des dispositifs, tous les acteurs de l'Indo-Pacifique pratiquent à des degrés divers le minilatéralisme** – les accords de défense avec des puissances extrarégionales<sup>6</sup>, par exemple, ont cohabité avec l'élaboration de dispositifs plus inclusifs et l'institutionnalisation du multilatéralisme régional.
- ▶ **Sur le plan des finalités, les partenariats minilatéraux affichent des objectifs spécifiques sans nécessairement s'opposer aux ambitions des dispositifs multilatéraux**, lorsqu'ils entendent favoriser des coopérations fonctionnelles entre acteurs poursuivant des objectifs communs ; ils peuvent à ce titre relever d'un multilatéralisme à plusieurs vitesses, sans nécessairement fragmenter ses objectifs.

Toutefois, la multiplication des formats et des arènes, et leur superposition croissante dans le contexte de l'intensification des investissements diplomatiques et stratégiques envers la région Indo-Pacifique, entraînent un affaiblissement des espaces délibératifs, une dispersion des moyens et une saturation des agendas et des capacités opérationnelles des acteurs concernés. Elle affaiblit en pratique la promotion et la poursuite coordonnées d'objectifs de sécurité globale dans la région<sup>7</sup>.

Pour contribuer à la réflexion sur l'ordre des priorités à établir entre les dispositifs existants, cette note identifie les pratiques contrastées des acteurs de l'Indo-Pacifique, entre la promotion du multilatéralisme et des usages minilatéraux aux finalités distinctes (1) ; elle sou-

---

<sup>4</sup> Le dialogue Inde-France-Australie, lancé en 2020 et interrompu par la crise liée à l'annulation par l'Australie du contrat de sous-marins au profit de son investissement dans un autre partenariat, AUKUS ; ou encore le dialogue France-Inde-Émirats arabes unis initié en septembre 2022 et confirmé en février 2023. Dans le cadre de la présidence suédoise de l'UE, le format a été maintenu à travers l'organisation de l'EU Indo-Pacific Ministerial Forum à Stockholm le 13 mai 2023.

<sup>5</sup> Par exemple, formation en 1961 de l'Association of Southeast Asia (ASA) entre les Philippines, la Thaïlande et la Fédération de Malaya, et en 1963 du groupement Maphilindo entre la Malaisie, les Philippines et l'Indonésie.

<sup>6</sup> L'approche indonésienne, opposée à tout accord de défense contraignant, diverge par exemple avec l'adhésion de la Malaisie aux Five Power Defence Arrangements mis en place en 1971, du traité de défense mutuelle entre les États-Unis et les Philippines (1951), ou encore l'ouverture de la base navale de Changi (Singapour) à la Marine américaine.

<sup>7</sup> Le cadrage adopté privilégie une définition large des enjeux de sécurité à l'échelle de l'Indo-Pacifique, convergente avec les doctrines des acteurs régionaux pour lesquels sécurité et défense s'inscrivent dans une approche intégrée que reflète la notion de résilience nationale et régionale (Delphine Allès, « [Premises, Policies and Multi-lateral Whitewashing of Broad Security Doctrines: A Southeast Asia-Based Critique of 'Non-traditional' Security](#) », *European Review of International Studies*, vol. 6, n° 1, 2019, pp. 5-26).

ligne les limites qui résultent de la démultiplication des dispositifs multi- et mini-latéraux (2) ; enfin, elle identifie les conditions d'une articulation constructive entre ces modèles (3).

## 1. De la promotion du multilatéralisme au standard minilatéral

Tout en affichant l'objectif de renforcer l'architecture multilatérale de sécurité à l'échelle régionale, les acteurs de l'Indo-Pacifique (ci-après « IP ») sont investis dans de nombreux dispositifs « minilatéraux », devenus progressivement la forme ordinaire de la coopération internationale dans cet espace. Ceux-ci entendent contourner les pesanteurs des arènes centrées sur l'ASEAN, rendues moins opérationnelles par la multiplication des acteurs (étatiques et non étatiques), l'élargissement des agendas (aux volets non étatiques et non militaires de la sécurité) et des divergences inconciliables dans le cadre de dispositifs privilégiant la prise de décision par consensus, notamment sur la conduite à tenir face à la Chine et aux États-Unis. Cependant, les initiatives minilatérales ne visent pas toutes les mêmes finalités : certaines poursuivent des objectifs opérationnels partagés par les acteurs de la région, tandis que d'autres servent à afficher des convergences stratégiques en faisant l'économie des délibérations et de la recherche du consensus qui caractérisent les arènes multilatérales. En dépit de ces divergences, la convergence des discours autour de l'importance d'un ancrage institutionnel et régional, tout particulièrement dans le cadre de l'adhésion au principe de centralité de l'ASEAN, souligne que le ressort de légitimation des coopérations politiques et sécuritaires reste perçu comme devant être multilatéral.

### 1.1. Un consensus multilatéral

Les différents récits sur l'IP font, à des degrés divers, référence à la promotion du multilatéralisme et d'une ambition commune de consolider l'architecture régionale en matière de sécurité. Ainsi, l'objectif affiché par la France de conforter les institutions multilatérales régionales<sup>8</sup>, à l'appui d'un espace IP « ouvert et inclusif »<sup>9</sup>, rejoint les aspirations américaines au renforcement des « institutions régionales par l'engagement multilatéral »<sup>10</sup>, « la foi de l'Inde dans le multilatéralisme et le régionalisme »<sup>11</sup> ou encore la vision de l'Australie d'un IP ouvert, inclusif et résilient<sup>12</sup> dans lequel l'intégration, notamment économique, concerne tous les acteurs de la région<sup>13</sup>. Dans le même registre discursif, la stratégie canadienne entend s'appuyer sur « les principaux dialogues et forums multilatéraux dans la région », y compris avec la Chine, et affirme le positionnement du pays en tant que « champion du multilatéralisme »<sup>14</sup>. La stratégie publiée par l'Union européenne en septembre 2021, comme

<sup>8</sup> Ministère des Armées, [La stratégie de défense française en Indopacifique](#), mai 2019.

<sup>9</sup> Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, [La stratégie de la France en Indopacifique](#), février 2022.

<sup>10</sup> Département de la Défense des États-Unis, [Indo-Pacific Strategy Report. Preparedness, Partnerships and Promoting a Networked Region](#), 1<sup>er</sup> juin 2019, p. 46.

<sup>11</sup> Narendra Modi, « [Keynote Adress at Shangri-La Dialogue](#) », 1<sup>er</sup> juin 2018.

<sup>12</sup> Département des Affaires étrangères et du Commerce de l'Australie, « [Priority 1: Promote a stable and prosperous Indo-Pacific](#) », *Rapport annuel 2020-2021*, 2021.

<sup>13</sup> Gouvernement de l'Australie, « [Building collaboration](#) », *2017 Foreign Policy White Paper*, 2017.

<sup>14</sup> Gouvernement du Canada, [Canada's Indo-Pacific Strategy](#), 2022.

les visions formulées par ses États membres (Allemagne et Pays-Bas en septembre et novembre 2020), partagent cet objectif, qui se décline notamment par l'adhésion au principe de « centralité de l'ASEAN », avec laquelle l'UE rappelle nourrir un partenariat multidimensionnel qui anime les relations entre les deux organisations depuis quatre décennies<sup>15</sup>.

Le Japon et les États-Unis se retrouvent également autour du soutien qu'ils affirment vouloir apporter à la « *centralité et à l'unité de l'ASEAN* »<sup>16</sup>, et dans l'ambition de conforter sa contribution à l'architecture de sécurité régionale<sup>17</sup>. « *L'engagement inébranlable* » de l'Australie en faveur du principe de centralité de l'ASEAN, opportunément réaffirmé lors de l'annonce d'AUKUS<sup>18</sup>, rappelle le discours de l'Inde pour qui « *l'inclusivité, l'ouverture, la centralité et l'unité de l'ASEAN sont au cœur du nouvel Indo-Pacifique* » – New Delhi précisant ne pas considérer le toponyme comme le reflet d'une « *stratégie ou un club de membres limités* »<sup>19</sup>. Du point de vue de la Chine, un document de positionnement publié par le ministère des Affaires étrangères en août 2022 a également affirmé le soutien de Pékin à la centralité et au « *leadership continu de l'ASEAN dans l'architecture régionale en évolution* »<sup>20</sup>.

Ce consensus, devenu lieu commun, interroge autant sur le sens qu'y associent les acteurs que sur le degré de substance qu'il recouvre. Le principe de centralité de l'ASEAN renvoie en réalité à trois lectures : la place centrale de l'organisation dans l'élaboration de l'architecture régionale de sécurité ; son rôle pionnier et pilote dans la formulation des normes et pratiques de coopération qui sous-tendent les dispositifs institutionnalisant cette architecture ; enfin, le modèle qu'elle constitue pour d'autres agencements sous-régionaux<sup>21</sup>. Ce rôle, explicité dans l'*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* (AOIP – 2019), qui met en avant l'importance de « connecter les connectivités », se diffuse au travers des formes de coopération promues par l'ASEAN à l'échelle régionale<sup>22</sup>. Cette approche en cercles concentriques s'est historiquement traduite par l'élaboration d'arènes peu institutionnalisées, élargies à de nombreux acteurs régionaux et extrarégionaux (*ASEAN Regional Forum* à partir de 1994, *East Asia Summit* en 2005 ou encore, dans le domaine de la défense, *l'ASEAN Defence Minis-*

---

<sup>15</sup> Commission européenne, [Joint Communication to the EU Parliament and the Council. The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific](#), 16 septembre 2021, p. 5.

<sup>16</sup> Ministère des Affaires étrangères du Japon, « [The 24th ASEAN-Japan Summit Meeting](#) », Communiqué, 27 octobre 2021.

<sup>17</sup> Département de la Défense des États-Unis, *op. cit.*

<sup>18</sup> Département des Affaires étrangères et du commerce de l'Australie, « [Australia's steadfast commitment to ASEAN centrality](#) », Communiqué, 20 septembre 2021.

<sup>19</sup> Narendra Modi, *op. cit.* La référence à la centralité de l'ASEAN irrigue bon nombre de discours indiens, sous l'effet notamment de la *Act East Policy* lancée en 2014 et héritée de la *Look East Policy* mise en place au début des années 1990. À l'occasion de l'*Indian Ocean Conference* au Vietnam en août 2018, Sushma Swaraj, alors ministre des Affaires extérieures, parlait ainsi de l'ASEAN comme d'un « *élément central dans l'architecture maritime régionale* ». Son successeur, Subrahmanyam Jaishankar, rappelait quant à lui en août 2021 l'engagement de l'Inde « *à soutenir une ASEAN forte, unifiée et prospère, dont le rôle central dans la région indopacifique est pleinement apprécié* ».

<sup>20</sup> Ministère des Affaires étrangères de la Chine, « [Position Paper of the People's Republic of China on Supporting ASEAN Centrality in the Evolving Regional Architecture](#) », Communiqué, 4 août 2022. Ce même communiqué saluait d'ailleurs la publication de la vision indopacifique de l'ASEAN comme une « *initiative indépendante* », visant à « *renforcer le processus de construction de la communauté de l'ASEAN au lieu de créer de nouveaux mécanismes ou de remplacer les mécanismes existants* » et manifestait la disposition de la Chine à mener une coopération concrète avec l'organisation dans les quatre domaines prioritaires formulés dans le document.

<sup>21</sup> Amitav Acharya, « [The Myth of ASEAN Centrality?](#) », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 39, n° 2, août 2017, pp. 273-279.

<sup>22</sup> Association des nations de l'Asie du Sud-Est, [ASEAN Outlook on the Indo-Pacific](#), 23 juin 2019.

ters' Meeting-Plus ou ADMM+ depuis 2010 et l'*Expanded ASEAN Maritime Forum* créé en 2012).

Ces dispositifs ont été envisagés comme une manière de canaliser les rivalités de puissance en insérant dans un échec relationnel des États aux intérêts divergents<sup>23</sup>. Pour autant, la cohabitation d'acteurs affichant désormais ouvertement leurs rivalités (Chine, Russie, États-Unis, notamment, sont membres de l'*ASEAN Regional Forum*) suscite un scepticisme croissant à l'égard de leur fonctionnalité<sup>24</sup>. Au sein même de l'ASEAN, la difficile coordination des membres de l'organisation sur les dossiers essentiels des relations avec la Chine dans le contexte des tensions territoriales en mer de Chine méridionale, ou encore de la guerre civile qui fait suite en Birmanie au coup d'État militaire de février 2021, accentue les critiques à l'égard des limites opérationnelles d'une organisation fonctionnant par consensus. Celles-ci expliquent le choix des acteurs de s'investir parallèlement dans des agencements minilatéraux pour mettre en œuvre des coopérations fonctionnelles.

## **1.2. Des pratiques minilatérales aux finalités distinctes**

Le recours au « minilatéralisme » (voir annexe 1) relève de finalités variées. Les formats minilatéraux historiquement déployés dans la région notamment par des membres de l'ASEAN poursuivaient des objectifs fonctionnels. Ceux qui émergent dans le cadre de la référence à l'IP obéissent à une fonction d'affichage politique et stratégique, et peuvent avoir pour objet d'imposer des priorités opérationnelles susceptibles de conforter ou de trancher avec celles des acteurs régionaux.

### **A. Minilatéralismes opérationnels : l'opportunité de coopérations à plusieurs vitesses**

Les contraintes liées à la quête de consensus dans les instances multilatérales expliquent l'investissement parallèle de certains acteurs dans des agencements plus restreints autour d'objectifs opérationnels, idéologiques, ou d'ambitions de rapprochements politiques.

Historiquement, les coopérations minilatérales s'inscrivaient dans la perspective d'une coopération à plusieurs vitesses, engageant les acteurs disposés à s'investir en faveur de l'opérationnalisation d'objectifs collectivement délibérés mais faisant l'objet de niveaux de préoccupation et d'engagement variables, ou freinés par le manque de confiance entre certains acteurs<sup>25</sup>. Leur mode de coordination plus souple et le nombre limité de participants, dans un contexte où les dispositifs minilatéraux rassemblent des partenaires autour d'un accord préalable sur les finalités de leur coopération, les font apparaître comme plus pro-

---

<sup>23</sup> Hidetaka Yoshimatsu, « [ASEAN and Great Power Rivalry in Regionalism: From East Asia to the Indo-Pacific](#) », *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, vol. 42, 2023.

<sup>24</sup> Tan See Seng, [The Responsibility to Provide in Southeast Asia: Towards an Ethical Explanation](#), Bristol University Press, 2019.

<sup>25</sup> Tae-Am Ohm, « [Toward a New Phase of Multilateral Security Cooperation in the Asia-Pacific Region: Limited Multilateralism or Issue-Based Regionalism](#) », *Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 9, n° 2, 1997, pp. 137-164 ; Troy Lee-Brown, « [Asia's Security Triangles: Maritime Minilateralism in the Indo-Pacific](#) », *East Asia*, vol. 35, n° 3, juin 2018 ; ou encore Bhuhindar Singh, Sarah Teo, [Minilateralism in the Indo-Pacific. The Quadrilateral Security Dialogue, Lancang-Mekong Cooperation Mechanism, and ASEAN](#), Routledge, 2020, 156 p.



pices à une coopération pratique qui s'inscrit en complémentarité avec les objectifs généraux définis dans un cadre multilatéral.

Entre membres de l'ASEAN, des coopérations structurées ont ainsi vu le jour en matière de lutte contre la piraterie maritime (les *Malacca Straits Patrols* entre l'Indonésie, la Malaisie, Singapour et la Thaïlande) ou encore en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme entre l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines<sup>26</sup>. Ces formats plus restreints ont contribué à conférer une substance au pilier politique et sécuritaire de l'ASEAN. D'autres formats, arriérés à l'ASEAN, partagent des caractéristiques du multilatéralisme et du minilatéralisme. C'est le cas de l'ADMM+<sup>27</sup>, qui associe les membres de l'ASEAN et certains de ses partenaires stratégiques dans un dispositif relativement fermé, autour d'objectifs limités et à vocation opérationnelle<sup>28</sup>.

De manière plus large, à l'échelle de l'IP, certains dispositifs *ad hoc* sont pensés en complémentarité avec les formats multilatéraux préexistants. Diplomates et militaires indiens s'accordent ainsi à envisager le minilatéralisme comme un moyen d'alimenter des formats institutionnels grevés par la faiblesse de leur capacité d'initiative et les limites inhérentes à la coordination au sein de larges groupes. Les dispositifs restreints sont envisagés comme positivement sélectifs, permettant à des groupes d'acteurs interagissant déjà au sein d'arènes multilatérales de coopérer de manière plus efficace, en dehors des contraintes institutionnelles<sup>29</sup>. Dans l'océan Indien, cette logique s'est traduite par l'organisation par l'Inde, la France et l'Australie d'un atelier de partage d'informations et de connaissances du domaine maritime dans le cadre multilatéral offert par l'*Information Fusion Centre – Indian Ocean Region* (IFC-IOR), installé à Gurgaon, ou par la référence de la trilatérale à plusieurs arènes multilatérales de la région (IORA, IONS, ASEAN, EAS ou encore *Pacific Islands Forum*)<sup>30</sup>.

Dans le Pacifique, le *Southwest Pacific Dialogue* (Australie, Philippines, Indonésie, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Timor Leste), dont le calendrier est par ailleurs adossé aux réunions de l'ASEAN et de l'ARF, inscrit les objectifs de sa coopération en matière de lutte contre les pêches illégales ou de connectivité dans une échelle plus large que le périmètre restreint de ses membres<sup>31</sup>. Sans s'arrimer ni s'adosser explicitement à une arène

<sup>26</sup> Evan A. Laksmana, « [Fit for Purpose: Can Southeast Asian Minilateralism Deter?](#) », *Asia Policy*, vol. 17, n° 4, 2022, pp. 35-42.

<sup>27</sup> Mis en place en 2010, l'ADMM+ rassemble les dix États membres de l'ASEAN et huit « partenaires de dialogue » (Australie, Chine, Inde, Japon, Nouvelle-Zélande, Corée du Sud, Russie, États-Unis).

<sup>28</sup> See Seng Tan, « [ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus. Multilateralism mimicking minilateralism?](#) », in Bhubhindar Singh, Sarah Teo, *op. cit.*

<sup>29</sup> Entretiens réalisés à New Delhi en mars 2023. L'idée d'inclusivité ajoutée par l'Inde au concept d'Indo-Pacifique « libre et ouvert » se traduit d'ailleurs par la mise en place d'initiatives et de plateformes de coopération très larges se situant volontiers dans la lignée de la vision indopacifique de l'ASEAN (voir discours de Jaishankar en novembre 2020). C'est notamment le cas de l'*Indo-Pacific Oceans Initiative* (IPOI), lancée en novembre 2019, qui renvoie en réalité à une plateforme de coopération multidimensionnelle sur laquelle l'Inde s'appuie certes pour afficher son engagement multilatéral et le regard inclusif qu'elle porte sur la région, mais à travers laquelle s'exprime le plurilatéralisme indien au travers d'une combinaison de partenariats minilatéraux et bilatéraux sélectifs et complémentaires, dans les différents piliers qui forment l'initiative.

<sup>30</sup> Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, « [India-France-Australia Joint Statement on the occasion of the Trilateral Ministerial Dialogue](#) », Communiqué, 4 mai 2021.

<sup>31</sup> « *Les ministres ont convenu de poursuivre des efforts concertés pour lutter contre les activités de pêche INN dans l'ensemble de la région du Pacifique Sud-Ouest, en encourageant les efforts régionaux et internationaux en ce sens* » (Ministère australien des Affaires étrangères, « [Joint Statement on the 15th Southwest Pacific Dialogue](#) », Communiqué, 6 août 2017).

multilatérale, les activités du *South Pacific Defence Ministers' Meeting* (Australie, Chili, Fidji, France, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Tonga) s'ancrent également dans une démarche visant à renforcer plus largement la coopération dans le Pacifique<sup>32</sup>. En 2022, les sept pays avaient ainsi accepté l'initiative des Fidji d'élaborer un cadre pour accroître la coordination régionale des activités HADR (assistance humanitaire et secours en cas de catastrophes) et ont convenu d'actualiser le POVAI ENDEAVOUR, un exercice visant à améliorer la coordination et l'interopérabilité des armées dans le Pacifique (sécurité maritime, maintien de la paix, aide humanitaire).

### **B. Minilatéralismes politiques : un risque de contournement des espaces déli- bératifs**

Si les formats minilatéraux peuvent s'inscrire dans une relation de complémentarité avec le multilatéralisme, certains formats initiés indépendamment de tout arrimage institutionnel peuvent susciter des clivages. Dans le contexte de l'émergence de la référence à l'IP, la relecture de la région, en des termes essentiellement stratégiques et sécuritaires, a par ailleurs encouragé l'intensification des initiatives minilatérales d'origine extrarégionale<sup>33</sup>. Les nombreux dialogues, notamment trilatéraux, qui ont émergé ces dernières années, visent à développer des mécanismes de coopération fonctionnels dans une logique partenariale, mais se distinguent par leur caractère autonome et souvent exogène vis-à-vis des dispositifs multilatéraux. Ils suscitent à ce titre une certaine méfiance de la part des parties prenantes de ces derniers<sup>34</sup>.

La critique de ces formats est liée à leurs origines et à leurs finalités, perçues comme relevant d'intérêts externes de nature à transformer la dynamique et les priorités de l'architecture régionale de sécurité. C'est particulièrement le cas pour le Quad et l'alliance AUKUS, qui portent des projets politiques et stratégiques autonomes, suscitant l'inquiétude de nombreux acteurs face, notamment, au risque d'aggravation des tensions avec la Chine. Les dirigeants indonésiens ont ainsi réagi négativement à l'annonce de la formation d'AUKUS et à l'intention de l'Australie de s'équiper de sous-marins à propulsion nucléaire<sup>35</sup>. L'accord s'inscrit à rebours de la conception de l'IP défendue par l'Archipel, qui fait de la coopération maritime une condition de la paix régionale en prônant une approche ouverte, coopérative et inclusive.

---

<sup>32</sup> Premier ministre des Tonga, « [South Pacific Defence Ministers' Meeting](#) », Communiqué, 25 octobre 2022.

<sup>33</sup> Dialogue Inde-Japon-Australie depuis 2015 sur la résilience des chaînes d'approvisionnement ; trilatérale Japon-Italie-Royaume-Uni depuis 2022 pour le développement d'un avion de combat nouvelle génération ; ou, plus récemment (2023), le format Inde-Iran-Arménie pour renforcer l'*International North-South Transport Corridor* et un autre corridor qui connectera la Russie et l'Europe via l'Arménie ; ou le nouveau dialogue Inde-France-Émirats arabes unis annoncé en février 2023 autour d'une feuille de route de coopération sur la défense, l'énergie (notamment solaire et nucléaire), la technologie et le changement climatique. D'autres dialogues de ce type ont également émergé progressivement, tels que les dialogues États-Unis-Japon-Mongolie et États-Unis-Japon-Inde à partir de 2015, la trilatérale États-Unis-Australie-Japon, ou encore les dialogues Inde-France-Australie et Australie-Indonésie-Inde depuis 2020.

<sup>34</sup> Par exemple, la mise en place de l'initiative BBIN (Bangladesh, Bhoutan, Inde, Népal) a pu être interprétée comme une façon pour l'Inde de contourner les divergences politiques à l'œuvre au sein de la SAARC (Parthapratim Pal, « [Intra-BBIN Trade: Opportunities and Challenges](#) », *ORF Issue Brief*, n° 135, Observer Research Foundation, mars 2016.

<sup>35</sup> Ministère indonésien des Affaires étrangères, « [Statement on Australia's Nuclear-powered Submarines Program](#) », Communiqué, 17 septembre 2021.

Dans le même contexte, la Malaisie a exprimé ses inquiétudes à l'égard des effets de l'alliance sur une potentielle accélération de la course aux armements dans la région, tout en restant prudente afin d'éviter tout clivage, en particulier avec l'Australie et le Royaume-Uni, partenaires dans le cadre des *Five Powers Defence Arrangements*<sup>36</sup>. Dans le Pacifique Sud, qui fait l'objet d'initiatives visant à faire de la région une zone exempte d'armes nucléaires (traité de Rarotonga), l'annonce d'AUKUS a également été accueillie avec des réserves. Les déclarations du Premier ministre des Îles Cook, pour qui l'accord était alors un facteur de déstabilisation du Pacifique, avaient été accompagnées d'inquiétudes formulées par plusieurs anciens Premiers ministres de la région (Marshall, Palau, Tuvalu et Kiribati) dans un communiqué conjoint sur le détournement que le format opérait vis-à-vis de la priorité accordée à la sécurité environnementale et au combat contre le changement climatique dans la région<sup>37</sup>.

Dans une moindre mesure, l'Inde avait initialement manifesté des réticences vis-à-vis de l'élévation du niveau du Quad ou de l'élargissement du spectre de ses activités, avant de consentir à intégrer l'Australie à l'édition 2020 de l'exercice naval Malabar, annuellement organisé avec les États-Unis depuis 1992 puis rejoint par le Japon à partir de 2015<sup>38</sup>. Cette décision est souvent associée à l'exacerbation des tensions sino-indiennes à la frontière, comme après les affrontements qui ont eu lieu dans la vallée de Galwan en juin 2020, conduisant à la mort de vingt soldats indiens<sup>39</sup>.

### **1.3. Une convergence des dispositifs**

Dans la pratique, la prise de conscience de l'importance des contestations opposées aux formats minilatéraux déconnectés des agendas régionaux a incité les acteurs à travailler différentes formes de convergence entre les dispositifs. Ainsi, le Quad s'est progressivement imprégné des pratiques et objectifs qui caractérisent le multilatéralisme en IP. Désormais élargi à la Corée du Sud, à la Nouvelle-Zélande et au Vietnam dans le cadre d'un « Quad Plus » qui inscrit à son agenda les enjeux de sécurité dite « non traditionnelle », le forum travaille à gommer l'image d'exclusivité et d'exogénéité qui provoque la méfiance de nombreux acteurs régionaux. L'annonce même de l'alliance AUKUS par les États-Unis était présentée par le président Biden comme une contribution des États-Unis à un nombre « *croissant de partenariats dans la région Asie-Pacifique : ANZUS ; nos amis de l'ASEAN ; nos partenaires stratégiques bilatéraux, le Quad ; les pays de l'initiative Five Eyes ; et, bien sûr, notre chère famille du Pacifique* »<sup>40</sup> – soulignant l'idée d'une convergence et d'un renforcement mutuel entre l'ensemble de ces dispositifs et les objectifs multilatéraux à l'échelle régionale.

---

<sup>36</sup> Ministère des Affaires étrangères de Malaisie, « [Announcement by Australia, United Kingdom and the United States on Enhanced Trilateral Security Partnership – AUKUS](#) », Communiqué, 19 septembre 2021.

<sup>37</sup> Dechlan Brennan, « [Pacific Responses to AUKUS a Mix of Unease and Understanding](#) », *The Diplomat*, 18 avril 2023.

<sup>38</sup> Ministère indien de la Défense, « [Malabar 2020 Naval Exercise](#) », Communiqué, 19 octobre 2020.

<sup>39</sup> Pour une analyse de l'évolution du rapport de l'Inde à l'exercice Malabar, voir Harsh V Pant, Anant Singh Mann, « [India's Malabar Dilemma](#) », *ORF Issue Brief*, n° 393, Observer Research Foundation, août 2020.

<sup>40</sup> Présidence des États-Unis, « [Remarks by President Biden, Prime Minister Morrison of Australia, and Prime Minister Johnson of the United Kingdom Announcing the Creation of AUKUS](#) », 15 septembre 2021.

La France porte une idée similaire avec la volonté d'étendre ses dialogues trilatéraux, notamment vers un possible format France-Japon-Australie axé sur l'océan Pacifique autour de questions telles que le changement climatique, la pêche illégale, les chaînes d'approvisionnement et l'accès aux matériaux critiques. Ce dispositif reste toutefois pensé de manière autonome et risque de susciter les inquiétudes d'autres partenaires dans la région. L'activation récente des accords FRANZ (France, Australie, Nouvelle-Zélande), pour assister en urgence le Royaume des Tonga en mobilisant des ressources opérationnelles déployées en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, s'inscrit dans une perspective partenariale et convergente avec les objectifs préalablement affichés par les partenaires régionaux. La porosité est encore plus marquée dans la déclaration conjointe de février 2023 confirmant le dialogue trilatéral Inde-France-Émirats arabes unis, dans laquelle les trois pays ont manifesté leur intention de travailler avec l'IOIRA dans les domaines des énergies renouvelables, de l'environnement et de la biodiversité, ou encore avec l'OMS en matière de sécurité sanitaire<sup>41</sup>.

Simultanément, les forums de dialogue rassemblant un grand nombre d'États, qui se multiplient en parallèle des mécanismes institutionnels, encouragent la tenue de formats restreints en marge des discussions plénières. Le rapport 2022 du *Shangri-La Dialogue*, organisé chaque année à Singapour, se félicitait ainsi de la tenue de nombreuses réunions bilatérales, trilatérales et minilatérales entre les délégations participantes, soulignant que les organisateurs eux-mêmes avaient facilité près d'une centaine d'entre elles<sup>42</sup>. À la suite du *Seoul Defense Dialogue*, organisé selon la même périodicité dans la capitale coréenne, un communiqué de presse du ministère coréen de la Défense soulignait également, en 2018, l'organisation de réunions minilatérales parallèles, notamment au niveau vice-ministériel avec des membres de l'ASEAN et des pays d'Asie centrale<sup>43</sup>.

Si la multiplication des formats minilatéraux n'est donc pas systématiquement mal perçue par les États riverains de l'IP, leur adhésion apparaît conditionnée à leur arrimage à des dispositifs multilatéraux. Ces derniers fixent, dans un cadre délibératif, la légitimité d'objectifs généraux ensuite déclinés au plan opérationnel dans un cadre minilatéral. À l'inverse, les minilatéralismes les plus contestés sont ceux présentant l'image d'initiatives extrarégionales dont la portée fonctionnelle apparaît secondaire par rapport aux enjeux d'affichage stratégique et politique, ou encore de la mise en concurrence des acteurs et des ressources régionales.

## 2. Les effets de la superposition des arènes et des modèles

Ce contexte d'intensification de l'activité minilatérale produit un effet de saturation, tant politique que pratique. Alors que la notion d'IP tend à se banaliser et ne suscite plus systé-

---

<sup>41</sup> Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, [Statement of the Government of the French Republic, the Government of the Republic of India and the Government of the United Arab Emirates on the Establishment of a Trilateral Cooperation Initiative](#), 4 février 2023.

<sup>42</sup> International Institute for Strategic Studies, [IISS Shangri-La Dialogue. 19th Asia Security Summit Singapore](#), 10-12 June 2022, septembre 2022.

<sup>43</sup> Ministère coréen de la Défense nationale, « [The 7<sup>th</sup> Seoul Defense Dialogue \(SDD\) to be held from September 12<sup>th</sup> to 14<sup>th</sup>](#) », Communiqué, 4 septembre 2018.

matiquement de réticences placées sur le compte d'une supposée origine états-unienne, l'inflation de propositions qu'elle génère affecte l'efficacité des dispositifs et leur articulation avec les capacités des acteurs les plus fréquemment sollicités.

## **2.1. Le dépassement des réticences à l'égard de la notion d'Indo-Pacifique**

Sur le plan politique, la multiplication des formats minilatéraux a initialement entraîné la perception d'une dépossession des acteurs régionaux (Asie du Sud-Est, océan Indien) dans un contexte de déplacement progressif du récit et du centre de gravité de l'architecture de sécurité régionale. Il en a résulté une méfiance à l'égard de la notion même d'IP, perçue par ses contempteurs comme intrinsèquement exogène, en dépit de ses origines régionales. Ainsi, dans le cadre des délibérations qui ont entouré l'adoption de l'AOIP, les dirigeants les plus réticents tendaient à reprendre l'analyse assimilant l'IP à une exportation états-unienne visant à enrégimenter des partenaires régionaux dans un contexte de rivalité avec la Chine – cela en dépit de l'origine régionale (Indonésie, Inde, Japon) du concept<sup>44</sup>. Cette représentation d'exogénéité procède du fait que les dispositifs les plus visibles – Quad et AUKUS – sont les formats minilatéraux exclusifs incarnant des représentations stratégiques qui contournent la centralité de l'ASEAN et bousculent la notion d'autonomie régionale sans offrir de dividendes évidents aux acteurs de l'ASEAN. Elle a longtemps constitué un ressort de politisation de l'opposition à la notion d'IP, confortée par le rejet du concept par les dirigeants chinois<sup>45</sup>.

Les perceptions évoluent néanmoins, parallèlement à la dépolitisation progressive du concept d'IP à la faveur de sa réappropriation par l'ASEAN dans le cadre de l'AOIP, de l'accentuation des inquiétudes liées à l'affirmation de la Chine dans la région, et de l'élargissement de la conception de la sécurité portée notamment par le Quad et le Quad+. Selon l'étude d'opinion annuelle de l'ISEAS (Singapour) en 2020, l'élévation du Quad au niveau ministériel aurait un impact très négatif ou négatif sur la sécurité de la sous-région pour 16,2 % des répondants, mais aucun impact du tout pour 38 %, voire un impact positif ou très positif selon 45,8 % des sondés<sup>46</sup>. L'opinion vis-à-vis du Quad a favorablement évolué en 2023, 50,4 % des sondés estimant alors que le renforcement du Quad serait positif et rassurant pour l'Asie du Sud-Est et près de 69 % jugeant que la coopération avec le dialogue quadrilatéral serait à la fois bénéfique et complémentaire des efforts de l'ASEAN<sup>47</sup>. L'inflexion de la méfiance exprimée par les acteurs à l'égard du Quad est notamment liée à ses efforts pour élargir le spectre de ses activités. En 2022, les perspectives de coopération dans les do-

---

<sup>44</sup> Discours d'Abe Shinzo devant la Lok Sabha indienne en 2007 ou encore discours de Marty Natalegawa à Washington D.C. en 2013. Dans le cas de l'Inde, bien que son usage politique officiel soit relativement tardif (discours de Narendra Modi au *Shangri-La Dialogue* en 2018), on retrouve le terme dans la stratégie de sécurité maritime de l'Indian Navy dès 2015. Certains font même remonter le concept jusqu'à l'historien Kalidas Nag dans son ouvrage de 1941 *India and the Pacific World*, dans lequel le terme faisait plutôt référence à une entité culturelle et civilisationnelle.

<sup>45</sup> Ministère chinois des Affaires étrangères, « [Wang Yi: The U.S. Indo-Pacific Strategy is Bound to Be a Failed Strategy](#) », Communiqué, 22 mai 2022.

<sup>46</sup> ISEAS-Yusof Ishak Institute, [The State of Southeast Asia 2020 Survey Report](#), ASEAN Studies Centre, 16 janvier 2020, p. 33.

<sup>47</sup> ISEAS-Yusof Ishak Institute, [The State of Southeast Asia 2023 Survey Report](#), ASEAN Studies Centre, 9 février 2023, pp. 32-33.

maines des vaccins ou du changement climatique avaient déjà été positivement reçues par près de 60 % des personnes interrogées<sup>48</sup>.

À l'inverse, près de 53 % des sondés estimaient toujours, en 2022, que le partenariat AUKUS affecterait négativement la sécurité régionale<sup>49</sup>. Sa possible contribution à l'accélération de la course aux armements (22,5 %), à la fragilisation du régime de non-prolifération nucléaire (12,3 %) ou encore à l'affaiblissement de la centralité de l'ASEAN (18 %) figuraient parmi les principales raisons évoquées<sup>50</sup>. Néanmoins, au-delà des réactions immédiates, la présence renforcée des États-Unis et du Royaume-Uni dans la région fait émerger chez les acteurs soucieux de préserver la centralité de l'ASEAN, souvent à mots couverts, une double opportunité : celle de produire un effet d'équilibrage (*balancing*) face à l'accentuation de l'activisme de la Chine à l'échelle régionale ; et celle de conforter *de facto* la centralité de l'ASEAN et le rôle de ses membres en tant que partenaires incontournables pour les tierces puissances, notamment la France, qui souhaite conserver un rôle stratégique dans la région. En mai 2023, à l'occasion d'une conférence de presse, le ministre singapourien des Affaires étrangères Vivian Balakrishnan avait par exemple affirmé que, d'un point de vue stratégique, le pays apporterait son soutien à AUKUS dans la mesure où l'alliance contribuerait de manière constructive à la sécurité régionale, tout en soulignant les relations que Singapour entretient avec les trois pays sur le long terme<sup>51</sup>. De même, le Premier ministre des Îles Cook, malgré une première réaction négative, s'était dit rassuré après avoir reçu des gages du président Biden quant au respect du traité de Rarotonga par l'AUKUS<sup>52</sup>.

## 2.2. Des minilatéralismes tributaires de l'évolution des relations bilatérales

C'est sur le plan de la fonctionnalité et de la stabilité que se situent les principales critiques à l'égard des dispositifs minilatéraux, dont la prétention à la souplesse et à l'efficacité s'opérationnalise de manières contrastées. Contrairement aux coopérations associées à l'agenda d'une organisation multilatérale, nombre de formats minilatéraux élaborés par souci de rapprochement politique et stratégique cherchent leur agenda et, loin de conforter la stabilité de l'architecture de sécurité, dépendent de l'évolution de relations bilatérales *de facto* prioritaires pour les acteurs. Ainsi le sort du Quad est-il largement déterminé par l'évolution des relations entre les États-Unis et les trois autres membres d'une part, entre ces derniers et la Chine d'autre part. Le dialogue trilatéral Inde-France-Australie lancé en 2020 présente une situation similaire. Après une mise en sommeil liée à la dégradation des relations bilatérales entre la France et l'Australie à la suite de l'annonce d'AUKUS, une rencontre

<sup>48</sup> ISEAS-Yusuf Ishak Institute, [The State of Southeast Asia 2022 Survey Report](#), ASEAN Studies Centre, 16 février 2022, p. 28.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>50</sup> Sur ce dernier point, un autre sondage de l'*Asia Society Policy Institute*, mené auprès des participants à l'occasion d'une conférence intitulée « Is Minilateralism the Future of the Indo-Pacific? » (mars 2022), avait mis en exergue que si la majorité reconnaît la nécessité croissante des formats minilatéraux en Indo-Pacifique (69 %) sur la base d'intérêts partagés plus que de valeurs (72,4 %), un peu plus de la moitié (51 %) considérait que l'exclusivité inhérente à ces pratiques était un défi pour la légitimité des plateformes multilatérales, notamment l'ASEAN (voir Asia Society Policy Institute, « [Is Minilateralism the Future of the Indo-Pacific? – Summary Report](#) », 29 mars 2022).

<sup>51</sup> Ministère des Affaires étrangères de Singapour, [Transcript of Joint Press Conference of the 13<sup>th</sup> Singapore-Australia Joint Ministerial Committee in Canberra, Australia](#), 1<sup>er</sup> mai 2023.

<sup>52</sup> Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration des Îles Cook, « [Prime Minister Mark Brown Meets with U.S. Counterparts in Washington D.C.](#) », Communiqué, 3 avril 2023.

au niveau « Track 2 » (chercheurs et experts) de mars 2023 visait à identifier des domaines concrets autour desquels relancer la coopération entre les trois pays. Cette recherche de substance, au-delà des fondements politiques qui président à la constitution de ces dispositifs, concerne également le dialogue trilatéral Inde-Japon-Italie mis en place en 2021, pour lequel aucun agenda ou terrain d'action ne semble avoir été précisément établi en dépit de la volonté affichée de coopérer. Le flottement thématique entourant la création de ces dialogues est partiellement compensé par le recours aux communautés d'experts pour tenter de faire émerger des zones d'intérêt mutuel, susceptibles d'aiguiller l'opérationnalisation de ces formats<sup>53</sup>, sans toutefois suppléer un engagement politique dont le caractère parfois limité tient aussi à la surcharge des agendas.

### **2.3. Un excès d'opportunités affaiblissant les dispositifs multilatéraux**

C'est en effet au niveau de la dilution des moyens que se niche l'une des limites les plus fortes de la superposition des dispositifs de coopération. L'enjeu concerne moins la nature « minilatérale » ou « multilatérale » des formats que leur démultiplication. Le renforcement de la visibilité de « l'Indo-Pacifique » parmi les priorités stratégiques à l'échelle mondiale est allé de pair avec un réinvestissement notamment des membres de l'OCDE en faveur de coopérations, si possible stratégiques ou sécuritaires, dans cet espace. Il en résulte un excès d'offre, constaté notamment en Asie du Sud-Est, dans un contexte où chaque partenaire souhaiterait initier son dispositif minilatéral et émerger comme un partenaire « tiers » dans un contexte de concurrence entre Chine et États-Unis. Les partenaires régionaux n'ont plus nécessairement la capacité d'absorber l'ensemble des propositions de coopération, souvent perçues comme redondantes, mal ajustées à leurs besoins ou ne tenant pas compte de l'existant – par exemple en matière de sécurité maritime, domaine sur lequel la coopération régionale est déjà avancée, en particulier au niveau de l'ASEAN<sup>54</sup>, et fait l'objet de dispositifs coopératifs structurés de longue date à un niveau multilatéral (entre autres dans le cadre de l'ADMM+, des centres de fusion de l'information de Singapour, Gurgaon et Madagascar, de l'IORA) ou bilatéral (avec le Japon, les États-Unis, l'Union européenne<sup>55</sup>, les Pays-Bas et la France notamment). Si les acteurs investis dans l'IP avancent des objectifs généraux sans se positionner sur des thématiques concrètes, les propositions de coopération en la matière sont perçues comme redondantes et ne suscitent qu'un investissement limité.

Le défaut de prise en compte des dispositifs préexistants présente aussi le risque de se doubler d'une mauvaise évaluation des canaux de coopération les plus pertinents. Ainsi, le principe de centralité de l'ASEAN ne signifie pas que le secrétariat général de l'organisation ré-

---

<sup>53</sup> Dans ce cas précis, un point de rencontre potentiel serait le domaine technologique, où la complémentarité des trois pays est particulièrement forte (Harsh V. Pant, Mauro Bonavita, « [India-Italy-Japan is the troika that can one-up China. It starts with Meloni's Delhi visit](#) », *The Print*, 28 février 2023).

<sup>54</sup> Evan A. Laksmana, « [Drifting towards Dynamic Equilibrium: Indonesia's South China Sea Policy under Yudhoyono](#) », in Ulla Fionna, Dharma Negara, Deasy Simandjuntak, *Aspirations with Limitations: Indonesia's Foreign Affairs under Susilo Bambang Yudhoyono*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2018, pp. 153-175.

<sup>55</sup> Le programme européen « Enhancing Security Cooperation In and With Asia » présenté en juillet 2019 repose sur sept priorités, y compris la sécurité maritime, à travers lesquelles l'Union européenne s'engage au niveau inter-multilatéral (renforcement des liens avec l'ASEAN) ou multilatéral (opération Atalante), mais surtout bilatéral avec, en Asie du Sud-Est, notamment l'Indonésie (lutte contre le terrorisme, consultations bilatérales sur les questions de sécurité et de défense, ou encore engagements militaires bilatéraux). Dans l'océan Indien, l'UE a également mis en place la plateforme régionale collaborative IORIS, initiée par le projet EU CRIMARIO, pour le partage d'informations et la gestion des événements en mer.

gionale est le meilleur interlocuteur pour initier des coopérations, dans un contexte où le Secrétaire général et son administration ne disposent pas d'autonomie à l'égard des États membres et s'appuient sur des capacités administratives limitées. L'inflation de propositions que les capacités politiques et administratives, diplomatiques et stratégiques des acteurs régionaux ne sont pas en mesure d'absorber incite à mettre en œuvre des logiques de « *forum shopping* » qui se traduisent par la mise en concurrence des opportunités de coopération. L'observation vaut autant pour les exercices militaires (les armées n'ont pas les capacités de s'investir de manière constructive dans l'ensemble des opportunités d'exercices) que pour les forums politiques (auxquels ne peuvent pas systématiquement prendre part les diplomates au plus haut niveau) et les rencontres de *track 1.5* ou *2.0* (les experts eux-mêmes étant sur-sollicités).

Dans ce contexte, les propositions politiques et stratégiques tirant leur épingle du jeu sont celles susceptibles de produire des dividendes à court terme, ou qui émanent de partenaires avec lesquels est attendue une intensification de la relation bilatérale (en matière notamment d'acquisitions stratégiques ou de soutien politique). Cette logique trouve une incarnation particulière dans le concept de plurilatéralisme, défini par le ministre indien des Affaires étrangères Jaishankar comme « *la poursuite parallèle de priorités multiples, dont certaines peuvent être contradictoires* »<sup>56</sup> – la contradiction assumée trouvant sa limite lorsque les contraintes en termes de moyens obligent à faire des choix. Dans une situation de capacités limitées, il en résulte un affaiblissement de fait des mécanismes multilatéraux qui fondent l'architecture de sécurité régionale. Comme cela a pu être observé dans le contexte de la superposition entre mini- et multilatéralisme dans le domaine du commerce international<sup>57</sup>, les dispositifs multilatéraux se trouvent en effet concurrencés voire vidés de leur substance par des coopérations opportunistes, susceptibles de produire des dividendes à plus court terme.

### 3. Les conditions d'une articulation constructive entre les modèles

La superposition des dispositifs et la saturation des agendas qui procèdent de la multiplication de propositions minilatérales, indépendantes des arènes multilatérales régionales, provoque l'affaiblissement de celles-ci. En résulte une dilution de la légitimité et un amoindrissement de la stabilité des coopérations à l'échelle de l'IP. Les pistes à envisager pour articuler de manière constructive les différents formats coopératifs passent par la reconnaissance de l'autonomie des partenaires régionaux. Celle-ci se heurte toutefois à un déficit de *leadership*, dont il faut tenir compte en trouvant un équilibre entre impulsions bilatérales et forums multi-acteurs servant d'espaces de diffusion des normes en matière de sécurité régionale.

---

<sup>56</sup> Subrahmanyam Jaishankar, *The India Way. Strategies for an Uncertain World*, HarperCollins, 2020, p. 16.

<sup>57</sup> Naoise McDonagh, « [Is plurilateralism making the WTO an institutional zombie?](#) », *East Asia Forum*, 17 février 2021.



### 3.1. L'inclusion et l'autonomie des partenaires régionaux

Sans revenir sur le consensus flou entourant l'affirmation de la centralité de l'ASEAN, la consolidation d'une architecture régionale de sécurité passe par celle des dispositifs délibératifs qui produisent de la légitimité et de la stabilité à long terme, en dépit des pesanteurs de leurs processus décisionnels. Un premier principe de fonctionnement serait à ce titre de rationaliser l'investissement dans les dispositifs minilatéraux en privilégiant ceux qui visent explicitement à mettre en œuvre des coopérations avançant à plusieurs vitesses dans la même direction, plutôt qu'en multipliant les dispositifs autonomes.

L'émergence de concepts comme celui de mini-multilatéralisme, fréquemment évoquée dans le contexte de l'ASEAN<sup>58</sup> ou prescrit pour conformer les coopérations en matière de sécurité maritime à l'échelle de la région<sup>59</sup>, souligne une aspiration à rationaliser cette relation entre les niveaux et les types d'engagement. Reste néanmoins à tenir compte des lignes rouges en matière de coopération multilatérale. Dans un contexte où les formats multilatéraux valorisent la recherche du consensus et où la stabilisation des relations prime sur leur fonctionnalité, les appels à choisir un camp sont reçus comme des injonctions disqualifiantes, contradictoires avec les principes d'inclusion, de non-interférence et de respect mutuel qui sont placés au fondement des organisations et dialogues multilatéraux dans la région<sup>60</sup>. Le principe d'autonomie revendiqué par l'Inde révèle à cet égard une approche pragmatique, privilégiant une multiplication des partenariats doublée d'un rejet explicite des alliances contraignantes (adhésion au Quad parallèlement à l'Organisation de coopération de Shanghai), tout en assumant les contradictions susceptibles d'en résulter<sup>61</sup>. Elle est comparable aux positions indonésiennes, qui ont actualisé depuis la fin des années 2000 la référence au non-alignement en mettant en avant la multiplication des amitiés ou encore à une notion d'équilibre dynamique entre Chine et États-Unis, prolongeant le refus des alliances contraignantes qui est constitutif de l'identité internationale de l'Indonésie.

### 3.2. Composer avec le déficit de leadership régional

Le principal obstacle au projet, en apparence consensuel, d'appuyer l'articulation des dispositifs sur une meilleure intégration de partenaires régionaux est l'actuel déficit de *leadership*, évident parmi les États riverains de l'IP.

Au sein de l'ASEAN, les initiatives animées par l'organisation n'émergent que sous réserve d'être portées par des membres influents, comme ce fut le cas de l'Indonésie lors des négoc-

---

<sup>58</sup> Kasira Cheeppensook, « AOIP and ASEAN's Future Outlook on the Indo-Pacific: the Thai Perspective », in Pou Sothirak, Bradley J. Murg, Charadine Pich, [ASEAN's Outlook on the Indo-Pacific and U.S.-China Rivalry](#), Cambodian Institute for Cooperation and Peace, janvier 2023, pp. 73-86.

<sup>59</sup> Troy Lee-Brown, « [Asia's Security Triangles: Maritime Minilateralism in the Indo-Pacific](#) », *East Asia*, vol. 35, 14 juin 2018, pp. 163-176.

<sup>60</sup> Voir la Déclaration de Bangkok de 1967 exposant les principes fondateurs de l'ASEAN ; celle de 1999 sur les principes guidant les relations entre les États membres du CICA ; la [Déclaration](#) de Bangkok de 1997 à l'origine de la BIMSTEC ; de 2005 sur le Nouveau partenariat stratégique Asie-Afrique (NAASP) ; ou plus largement les principes fondateurs de l'IOA, de l'*Asia-Europe Meeting* (ASEM), de l'*Asia-Middle East Dialogue* (AMED) ou encore du *South West Pacific Dialogue* (SwPD).

<sup>61</sup> Voir la recension de Christophe Jaffrelot pour l'Atlantic Council : « [Christophe Jaffrelot reviews 'The India Way: Strategies for an Uncertain World' by Dr S. Jaishankar](#) », Atlantic Council, 26 mai 2021.

ciations qui ont présidé à l'adoption de l'AOIP. Alors que l'Indonésie occupe en 2023 le Secrétariat général de l'organisation, ses dirigeants se gardent de promouvoir un agenda politique fort et privilégient les thématiques consensuelles, autour notamment du développement économique et des infrastructures. Ce choix, justifié par le souci de donner une consistance matérielle à l'AOIP, est dû à des considérations internes et régionales. Alors qu'un changement d'exécutif se profile en Indonésie à l'horizon 2024, Joko Widodo, qui n'a pas porté de programme international ambitieux au cours de ses deux mandats, n'entend pas adopter sur la fin de sa présidence un agenda disruptif. À l'échelle de l'organisation, l'ASEAN est bridée par la situation de guerre civile en Birmanie, qu'elle échoue à prendre en charge. L'instabilité inhérente aux transitions de pouvoir en cours en Malaisie, en Thaïlande et au Vietnam, et le positionnement de Singapour, qui préfère l'influence et le pragmatisme au *leadership*, offrent peu d'alternatives à court terme.

En dehors de l'Asie du Sud-Est, bien que l'Australie ait fait la démarche d'adhérer aux mécanismes pilotés par l'ASEAN (ARF, EAS, ADMM+), son investissement est largement contenu par l'effort visant à maintenir une influence durable dans son voisinage immédiat, en particulier auprès de la « famille du Pacifique », par le biais d'engagements préférentiellement tournés vers les dispositifs sous-régionaux (Communauté du Pacifique, Forum des îles du Pacifique, mais également Western Pacific Naval Symposium, South Pacific Defence Ministers' Meeting, Southwest Pacific Dialogue et Southwest Pacific Heads of Maritime Forces Meeting). La participation dans l'océan Indien à l'IOA ou encore à l'IONS, cohérente du point de vue du positionnement géographique du pays, souligne sa difficulté à assumer un engagement couvrant l'ensemble de l'IP. La formation récente d'un *Pacific Fusion Centre*, objet d'un protocole d'entente avec le gouvernement du Vanuatu après avoir été installé à Canberra entre 2019 et 2021<sup>62</sup>, semble aller dans ce sens d'un engagement géographique circonscrit.

La revendication d'un rôle de *leader* régional par l'Inde rencontre, quant à elle, quelques limites. En complément des initiatives mises en œuvre dans la région (SAGAR – *Security and Growth for All in the Region* en 2015, IPOI – *Indo-Pacific Oceans Initiative* en 2020, ou posture de « *net security provider* » dans l'océan Indien), l'Inde se positionne, notamment dans le cadre de sa présidence du G20, comme le « *porte-voix du Sud Global* »<sup>63</sup>. La capacité de l'Inde à susciter l'adhésion et à se positionner en pilier d'une refondation multilatérale au niveau régional apparaît moins évidente. Elle se heurte aux contradictions entre les évolutions politiques internes et le discours que continue de porter le gouvernement de Narendra Modi en faveur d'un IP « libre, ouvert et inclusif ». Si les partenaires occidentaux de l'Inde restent relativement prudents face aux évolutions politiques internes, en particulier sur le front du pluralisme et de la liberté religieuse<sup>64</sup>, certains dirigeants de la région ont frontalement dénoncé les prises de position de cadres du BJP à l'égard notamment des minorités musulmanes<sup>65</sup>. Plus généralement, la confiance vis-à-vis de l'engagement régional de l'Inde

<sup>62</sup> Ministère australien des Affaires étrangères, « [Australia and Vanuatu sign Pacific Fusion Centre MOU](#) », Communiqué de presse, 8 avril 2022.

<sup>63</sup> Ministère des Affaires extérieures de l'Inde, « [Prime Minister Shri Narendra Modi's Opening Remarks at the Concluding Leaders' Session of the Voice of Global South Summit](#) », 13 janvier 2023.

<sup>64</sup> L'*United States Commission on International Religious Freedom* (USCIRF) a par exemple demandé cette année, pour la quatrième fois consécutive, au Département d'État américain de désigner l'Inde comme « pays particulièrement préoccupant » en matière de traitement des minorités religieuses.

<sup>65</sup> Les propos tenus à la télévision en mai 2022 par la porte-parole du BJP, Nupur Sharma, sur le prophète Mahomet, associés à d'autres commentaires similaires de cadres du BJP, comme Naveen Jindal, quelques jours

face à la rivalité stratégique sino-américaine reste relativement limitée parmi les membres de l'ASEAN, alors qu'elle est perçue comme crédible du point de vue européen. La crainte d'un manque de stabilité intérieure, la perception d'un déficit de capacités ou de volonté politique, ou encore la remise en cause de la fiabilité de cet engagement figurent parmi les principales raisons invoquées pour expliquer ce scepticisme<sup>66</sup>.

Ce contexte d'absence de *leadership* pour aiguiller la consolidation de l'architecture multilatérale régionale a contribué à la prise en charge croissante par les acteurs régionaux de nombreuses initiatives parallèles greffées sur leurs agendas stratégiques respectifs. Dans la perspective d'une rationalisation de l'engagement et d'une articulation des niveaux, cette situation ne doit cependant pas être perçue comme une raison suffisante pour contourner les arènes multilatérales, seuls espaces de socialisation et de légitimation susceptibles de produire des normes et objectifs durables à l'échelle régionale.

### **3.3. Trouver l'équilibre entre « forumisation » et bilatéralisme**

L'enjeu, en particulier pour les États extérieurs à la région – ou perçus comme tels, ce qui reste dans une large mesure le cas de la France en dépit de sa présence territoriale dans les deux océans –, reste donc de trouver quels niveaux investir pour rationaliser leurs engagements sans entrer en contradiction avec les structures multilatérales. Pour favoriser la consolidation de ces dernières, au-delà de l'enjeu précédemment évoqué de l'articulation de formats minilatéraux efficaces dans le cadre d'un multilatéralisme à plusieurs vitesses qui permet de légitimer les initiatives, le renforcement des relations bilatérales est une étape nécessaire en présence de structures peu autonomes à l'égard de leurs membres. Se pose à cet égard la question de l'aiguillage des ressources diplomatiques et matérielles générées par la réorientation des agendas politiques et stratégiques vers l'Indo-Pacifique – la promotion d'une thématique auprès du siège de l'ASEAN, par exemple, produit difficilement des effets sans portage parallèle auprès de membres influents.

La « forumisation » des discussions stratégiques, autre singularité à l'échelle de l'IP, reçoit une attention contrastée – entre investissement contraint et scepticisme. Le phénomène s'intensifie avec l'apparition, entre 2010 et 2020, de neuf forums<sup>67</sup> animés par des États de la région qui s'ajoutent aux dispositifs préexistants mis en œuvre dans le cadre de l'ASEAN (exemple : ASEAN-ISIS ou CSCAP). Les échanges et débats dans le cadre de l'IPRD (vingt pays en 2022), par exemple, alimentent la conduite de la politique maritime de l'Inde (SAGAR) et de l'*Indo-Pacific Oceans Initiative*. L'*India-Africa Defence Dialogue* qui se tient à un rythme

---

plus tard, avaient été suivis de plaintes officielles déposées par une douzaine de pays, dont l'Indonésie, qui avait alors convoqué l'ambassadeur en poste à Jakarta, mais aussi les Émirats arabes unis, les Maldives, la Jordanie, Bahreïn et la Libye, le Qatar, le Koweït, l'Iran, ou encore l'Arabie saoudite, Oman et l'Afghanistan.

<sup>66</sup> À la question : « Si l'ASEAN devait rechercher des 'tiers' pour se prémunir contre les incertitudes de la rivalité stratégique entre les États-Unis et la Chine, quel serait le partenaire stratégique préféré et digne de confiance pour l'ASEAN ? », l'Inde reste ainsi minoritaire avec seulement 11,3 % d'opinions positives, en hausse par rapport aux 5,1 % enregistrés en 2022 mais très loin derrière l'Union européenne (42,9 % en 2023) ; voir ISEAS-Yusof Ishak Institute, [The State of Southeast Asia 2023 Survey Report](#), ASEAN Studies Centre, 9 février 2023, p. 38.

<sup>67</sup> *Putrajaya Forum* (Malaisie, 2010), *Jakarta International Defence Dialogue* (Indonésie, 2011), *Seoul Defense Dialogue* (Corée du Sud, 2012), *Indo-Pacific Environmental Security Forum* (États-Unis, 2013), *Ulaanbaatar Dialogue* (Mongolie, 2014), *Raisina Dialogue* (Inde, 2016), *Indian Ocean Conference* (Inde, 2016), *Indo-Pacific Regional Dialogue* (Inde, 2018), *India-Africa Defence Dialogue* (Inde, 2020).

biennal depuis 2020 a également récemment donné naissance à l'*India-Africa Security Fellowship Programme*, animé par le *think tank* MP-IDSa à la demande du ministère de la Défense<sup>68</sup>, dont les recherches, réalisées par les experts des pays africains invités, irriguent la compréhension indienne des défis sécuritaires en Afrique et contribuent à réorienter les priorités de l'Inde dans la région.

Ce phénomène de multiplication des rencontres multi-acteurs, en parallèle des mécanismes institutionnels, est perçu par certains praticiens européens, et notamment, français comme une source de confusion du fait de l'effet d'accumulation qu'elle leur inspire. Une présence durable au sein de ces dispositifs présente pourtant l'avantage d'offrir une voie supplémentaire pour le renforcement des relations bilatérales et multilatérales tout en contribuant à l'élaboration de narratifs qui guident les référentiels stratégiques dans la région. Les forums multi-acteurs contribuent en effet à la circulation des normes qui pèsent *in fine* significativement sur les agendas nationaux et régionaux, comme l'a montré au cours des années 1990 puis 2010 la diffusion des références aux notions de « résilience régionale »<sup>69</sup> puis de « sécurité non traditionnelle »<sup>70</sup>, qui ont d'abord circulé dans le cadre de rencontres de *think tanks* et de rencontres au format 1,5<sup>71</sup>. La multiplication des rencontres entre *think tanks* chinois et de l'ASEAN souligne au demeurant l'attention accordée à ces acteurs, étroitement liés aux cercles diplomatiques et stratégiques, par les dirigeants de la République populaire de Chine<sup>72</sup>.

## Conclusion

C'est en somme à une rationalisation des engagements auxquels donnent lieu les « stratégies » indopacifiques qu'invite l'analyse de l'articulation des dispositifs multi- et minilatéraux dans la région. Les effets de saturation des agendas et de superposition des dispositifs, décrits dans cette note, provoquent indirectement un affaiblissement du multilatéralisme régional, contourné par une multitude de minilatéralismes autonomes. Ces derniers répondent à la perception d'une urgence stratégique dans un contexte de l'affirmation grandissante de la Chine et de concurrence entre les « nouveaux » acteurs de l'IP dans cette région désormais considérée comme le centre de gravité de la politique mondiale.

L'inflation des dispositifs minilatéraux est néanmoins susceptible d'affaiblir à plus long terme l'architecture régionale de sécurité, en délitant ses espaces de délibération, de production de normes et de légitimité. La logique de rationalisation consiste à ne pas accentuer l'effet de saturation en créant de nouvelles coopérations aux finalités floues, tout en prenant acte du fait que le minilatéralisme est *de facto* la norme en matière de coopération sécuritaire dans la région. L'enjeu de l'opérationnalisation des « stratégies » ou « visions » indopaci-

---

<sup>68</sup> « [India-Africa Security Fellowship Programme](#) », MP-IDSa/Ministère indien de la Défense.

<sup>69</sup> Amitav Acharya, « [How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism](#) », *International Organization*, vol. 58, n° 2, 19 mai 2004.

<sup>70</sup> Erin Zimmerman, *Think Tanks and Non-Traditional Security. Governance Entrepreneurs in Asia*, Palgrave Macmillan, 2016.

<sup>71</sup> Diane Stone, « [The ASEAN-ISIS Network: Interpretive Communities, Informal Diplomacy and Discourses of Region](#) », *Minerva*, vol. 49, 3 mai 2011, pp. 241-262.

<sup>72</sup> Yanjun Guo (ed.), *2030 Vision for ASEAN-China Strategic Partnership. Perspectives from Think-Tanks*, World Scientific, juillet 2018, 168 p.

fiques est donc d'investir dans leur arrimage à des dispositifs multilatéraux pérennes, qu'il s'agisse de privilégier des formats à plusieurs vitesses (délibération multilatérale des normes et objectifs généraux, opérationnalisation minilatérale) ou de prendre une part active à la circulation et à l'ancrage des normes irriguant la coopération multilatérale, notamment dans le contexte des forums multi-acteurs qui se développent à l'échelle de l'Indo-Pacifique.

## **Annexe 1      DEFINITIONS : MULTILATERALISME, MINILATERALISME, COALITION, ALLIANCE... DU CONTINUUM AUX PROBLEMATIQUES OPERATIONNELLES ET POLITIQUES**

Les formats institutionnels et dialogues « multilatéraux », les clubs « minilatéraux » et les « alliances » ou « coalitions » sont fréquemment opposés dans les discours diplomatiques et stratégiques sur l'Indo-Pacifique. Le multilatéralisme (type ASEAN) se trouve ainsi généralement investi d'une connotation positive, associé à l'image d'une plus grande inclusivité, d'une meilleure représentativité des acteurs et de finalités visant à structurer et à stabiliser le système international. Le minilatéralisme (type Quad) qualifie des clubs de dialogue exclusifs, constitués autour d'identités ou d'intérêts généraux partagés, sans quête de représentativité ou de légitimité. Les alliances impliquent quant à elles des responsabilités mutuelles, contraignantes et durables, tandis que les coalitions répondent à une volonté de s'organiser pour poursuivre des objectifs délimités et des intérêts clairement identifiés – AUKUS se situe ainsi entre l'alliance et la coalition.

Loin de s'opposer par nature, ces différents modèles se situent sur un *continuum* que font évoluer les perceptions des acteurs à l'égard de leur efficacité d'une part, de leur opportunité politique et stratégique d'autre part. De nouveaux concepts apparaissent ainsi pour qualifier des espaces de coopération combinant ces modèles : le plurilatéralisme désigne une superposition de formats mini- et multilatéraux tissant une toile d'interactions, tandis que la « forumisation » qualifie la multiplication d'espaces de dialogue faiblement institutionnalisés, auxquels peuvent prendre part des acteurs non étatiques, et visant à favoriser les convergences politiques autour de préoccupations partagées mais sans rechercher d'engagements contraignants (*Raisina Dialogue, Shangri-La Dialogue*).

### **Pour aller plus loin**

- Stewart Patrick, « [The New 'New Multilateralism': Minilateral Cooperation, but at What Cost?](#) », *Global Summitry*, vol. 1, n° 2, hiver 2015, 18 décembre 2015, pp. 115-134.
- Moises Naim, « [Minilateralism. The magic number to get real international action](#) », *Foreign Policy*, 21 juin 2009.

## Annexe 2 PRESENCE DE LA FRANCE DANS LES PRINCIPAUX DISPOSITIFS MULTILATERAUX ET MINILATERAUX EN INDO-PACIFIQUE

Membre fondateur de la Communauté du Pacifique mise en place au lendemain de la Seconde guerre mondiale (1947), la France participe à plusieurs organisations régionales ou sous-régionales multilatérales par le biais des territoires qu'elle possède dans les deux océans. Ainsi, c'est à travers La Réunion que la France a rejoint la Commission de l'océan Indien (COI) en 1986, quatre ans seulement après sa création. Dans le Pacifique, la Nouvelle-Calédonie a permis à la France de se joindre progressivement au Forum des îles du Pacifique (FIP), d'abord comme membre associé en 1999, puis comme observateur en 2006, avant que Nouméa soit admise comme membre à part entière dix ans plus tard au même titre que la Polynésie française. Au sein du Forum de développement des îles du Pacifique (FDIP), créé par les Fidji en 2013 quelques années après son exclusion du FIP, la Nouvelle-Calédonie ne dispose pas de statut particulier mais contribue aux travaux de l'organisation. Plus récemment, l'engagement multilatéral de la France en Indo-Pacifique s'est manifesté par son adhésion à l'*Indian Ocean Rim Association* (IORA) en décembre 2020, dix-neuf ans après avoir rejoint l'organisation en tant que partenaire de dialogue, où elle préside notamment des sous-groupes de travail dans les secteurs du tourisme et de la recherche. Un programme de financement à hauteur d'un million d'euros avait été mis en place par l'Agence française de développement (AFD) quelques mois avant, en mars 2020, pour renforcer les capacités du Secrétariat général de l'IORA et soutenir ses projets en matière d'économie bleue.

Les efforts de la France pour s'arrimer aux dispositifs mis en place par l'ASEAN ont complété son engagement dans de nombreuses initiatives multilatérales évoluant en parallèle des mécanismes institutionnels. Partenaire de dialogue de l'ASEAN depuis 2020, Paris a ainsi temporairement rejoint un groupe d'experts de l'ADMM+ à défaut de pouvoir intégrer le dispositif en tant que membre à part entière. Elle n'est en revanche présente au sein de l'*ASEAN Regional Forum* qu'à travers l'Union européenne. La volonté de la France d'adhérer au ReCAAP (accord de coopération régionale pour la lutte contre la piraterie et les vols à main armée contre les navires en Asie) s'inscrit également en parallèle de sa participation à une quinzaine de conférences, forums et dialogues multilatéraux, notamment l'*Indian Ocean Naval Symposium* (IONS), dont elle a assuré la présidence à l'été 2021 et où elle participe aux trois groupes de travail structurant l'initiative (HADR, sécurité maritime, partage d'information).

Paris contribue également à l'effort régional de connaissance du domaine maritime et de fusion de l'information par son réseau d'officiers de liaison déployés dans plusieurs centres de référence, comme au sein de l'*Information Fusion Centre* (Changi, Singapour) depuis 2009 ou de l'*Information Fusion Centre – Indian Ocean Region* (Gurgaon, Inde) depuis 2019. Les différentes composantes des forces armées françaises dans la région participent aussi à un certain nombre d'exercices multilatéraux, à l'instar de l'exercice Milan, organisé tous les deux ans par la Marine indienne, de l'exercice Komodo initié par l'Indonésie, de Cobra Gold (États-Unis / Thaïlande) ou encore de Pirap Jabiru, proposé par l'Australie et la Thaïlande. Certaines de ces manœuvres sont même à l'initiative de la France, comme c'est le cas de l'exercice Croix du Sud, organisé par les Forces armées en Nouvelle-Calédonie (vingt-trois pays en 2023), ou de l'exercice Marara, dont l'organisation biennale incombe aux forces stationnées

en Polynésie française.

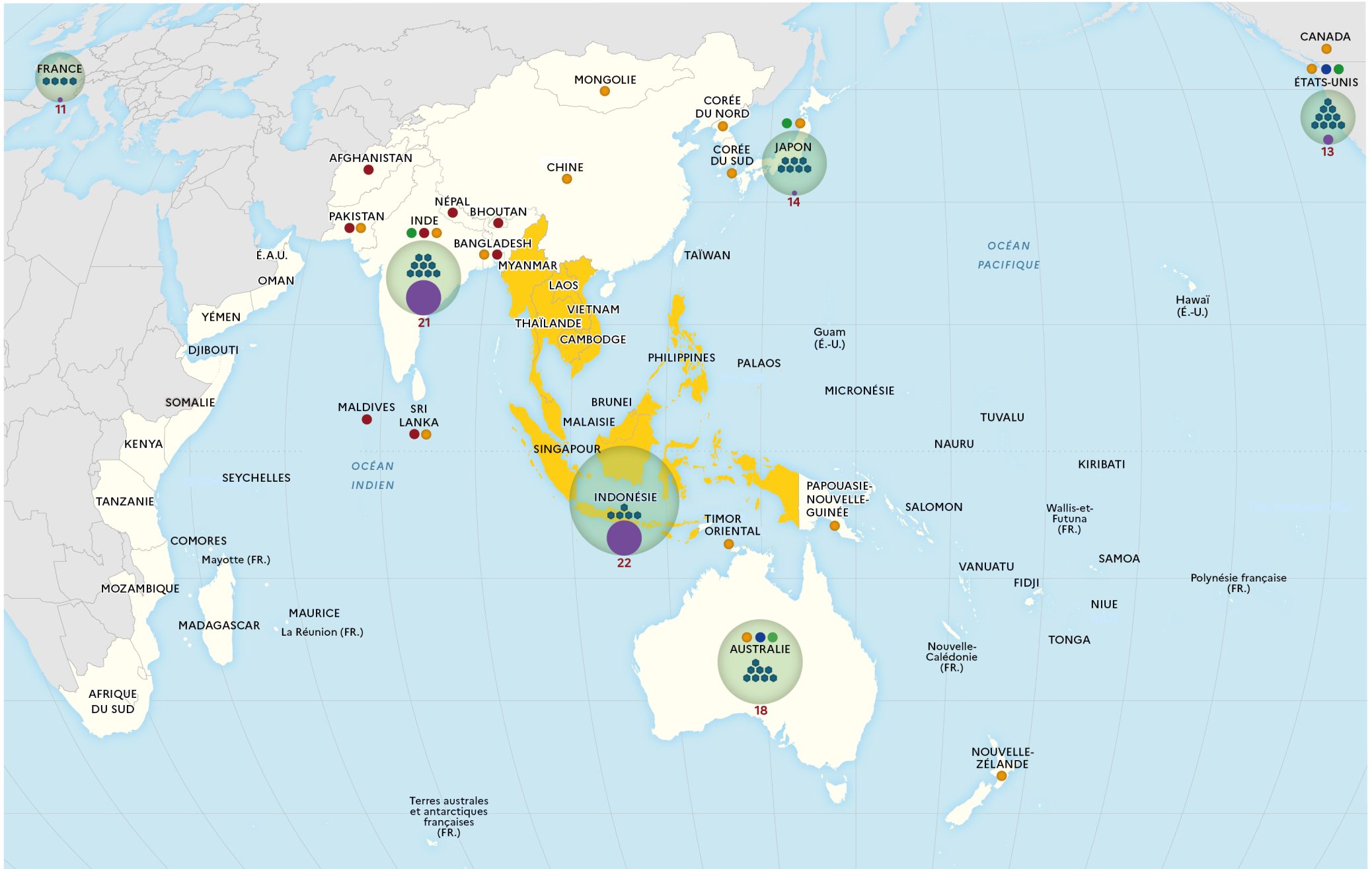
Au-delà des formats multilatéraux, la stratégie indopacifique française s'incarne également dans la participation de la France à différents dispositifs minilatéraux. La signature des accords FRANZ en 1992 avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande a été suivie, quelques décennies plus tard, par la mise en place d'autres formats trilatéraux plus informels et plus politiques tels que le dialogue Inde-France-Australie depuis 2020, ou encore le dialogue Inde-France-Émirats arabes unis lancé en février 2023. La mise en place du Pacific Quad (avec les États-Unis et la Nouvelle-Zélande) s'inscrit également dans le spectre de la participation française à des mécanismes de coopération plus restreints.



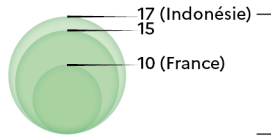
### **Annexe 3      CARTOGRAPHIE – « MULTILATERALITE » COMPAREE DES PRINCIPAUX ACTEURS DE L'INDO-PACIFIQUE**

La carte accompagnant la note de recherche a pour objectif de mesurer la « multilatéralité » de six pays (Inde, Indonésie, Japon, États-Unis, Australie, France). Pour ce faire, un système de points a été élaboré et appliqué à chacun de ces pays à partir de deux indicateurs :

- D'une part, leur degré de participation aux dispositifs multilatéraux dans la région (points fixes). L'attribution des points repose ici sur la base d'un échantillon de vingt-cinq formats à partir d'un inventaire réalisé en amont. Cet échantillon se compose de neuf organisations internationales, treize dialogues et forums politiques multilatéraux et trois centres de fusion d'information. Le choix de ces formats a été arrêté en fonction de leur pertinence (exclusion des dispositifs au sein desquels aucun des six pays ne participe) ainsi que du caractère fixe et permanent de leur composition.
- D'autre part, le degré d'initiative de ces pays dans la création de dispositifs multilatéraux dans la région (bonus). Il s'agit ici d'attribuer des points supplémentaires aux pays ayant : 1/ soit contribué à la création d'un ou plusieurs des vingt-cinq dispositifs échantillonnés (+ 1) ; 2/ soit mis en place d'autres formats multilatéraux à la composition flexible (dialogues et forums) (+ 1).



**Score de participation aux principaux dispositifs multilatéraux**



Nombre indicatif de formats multilatéraux dont le pays fait partie

**Score d'initiative dans la création de dispositifs multilatéraux\***



**22** Score total d'intégration\*\*  
\*+2 points pour l'ASEAN (principe de centralité)

**Principaux groupements intergouvernementaux**



**Partenariats minilatéraux**

● Nombre indicatif de formats minilatéraux dont le pays fait partie

\*\*Le calcul du score repose sur un échantillonnage de 25 dispositifs multilatéraux, dont 9 organisations (ASEAN, IORA, IOC, SCO, SAARC, BIMSTEC, Pacific Community, Pacific Islands Forum, Colombo Plan); 13 forums et enceintes de dialogues (ASEAN+3, ARF, EAS, ADMM+, APEC, CICA, IONS, WPNS, SPDMM, ASEM, ADEM, SwPD, CSCAP) et 3 dispositifs de fusion d'information (IFC, IFC-IOR, ReCAAP).

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