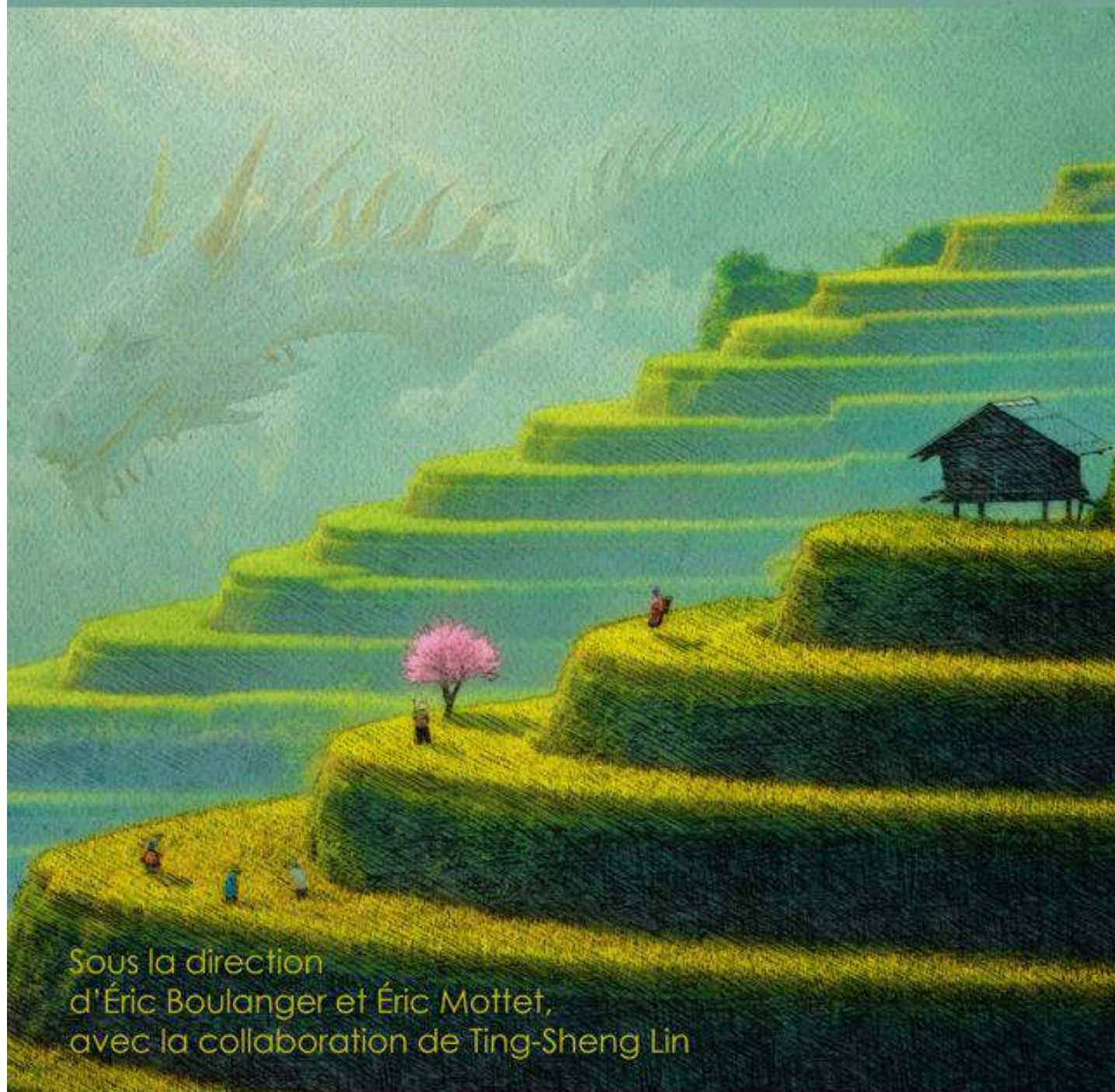


ENJEUX ET STRATÉGIES EN INDO-PACIFIQUE : ENTRE RIVALITÉ ET COOPÉRATION



Sous la direction
d'Éric Boulanger et Éric Mottet,
avec la collaboration de Ting-Sheng Lin

revue **INTERVENTIONS**
ÉCONOMIQUES

papers in **POLITICAL**
ECONOMY

72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Éric Boulanger et Eric Mottet (dir.)



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/25855>

DOI : 10.4000/12bag

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Université du Québec à Montréal

Référence électronique

Éric Boulanger et Eric Mottet (dir.), *Revue Interventions économiques*, 72 | 2024, « Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération » [En ligne], mis en ligne le 10 juin 2024, consulté le 01 novembre 2025. URL : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/25855> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/12bag>

Légende de couverture

ISSN électronique : 1710-7377

Crédits de couverture

Vincent Deblock



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont susceptibles d'être soumis à des autorisations d'usage spécifiques.

ENJEUX ET STRATÉGIES EN INDO-PACIFIQUE : ENTRE RIVALITÉ ET COOPÉRATION



Sous la direction
d'Éric Boulanger et Éric Mottet,
avec la collaboration de Ting-Sheng Lin

revue **INTER**VENTIONS
ÉCONOMIQUES

papers in **POLITICAL**
ECONOMY

72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Eric Boulanger** et **Eric Mottet**,
avec la collaboration de **Ting-Sheng Lin**

Issues and Strategies in the Indo-Pacific: Between Rivalry and Cooperation



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/25855>

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Éric Boulanger, Éric Mottet et Ting-Sheng Lin (dir.), *Revue Interventions économiques*, 72 | 2024, « Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération » [En ligne], mis en ligne le 10 juin 2024, consulté le 26 septembre 2024. URL : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/25855>

Ce numéro de la revue a bénéficié du soutien financier apporté par le FRQSC et la FSPD à l'équipe de recherche du CEIM (2020-25).

Crédits de couverture

Vincent Deblock

Ce document a été généré automatiquement le 26 septembre 2024.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

SOMMAIRE

De l'Asie-Pacifique à l'Indo-Pacifique : une nouvelle région pour une nouvelle ère de rivalités et de coopération multiforme

Éric Boulanger et Éric Mottet

A Wave of Indo-Pacific Strategies and Canada's Positioning: Reckoning with Global Power Rebalancing and the Crisis of Hyperglobalization

Pascale Massot et Yves Tiberghien

La Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique : une approche originale ?

Serge Granger et Maxim Chemarin

Le corridor Nord-Sud entre Inde et Russie : jeu d'équilibriste russe et défis indiens

Olga V. Alexeeva et Frédéric Lasserre

Canada's Approach to Climate Cooperation in the Indo-Pacific: Analysis and Suggestions for Canada's Engagement with ASEAN Countries under the Indo-Pacific Strategy

Chang (Christina) Pan et Yongzheng (Parker) Li

Construire une centralité au sein de l'ASEAN ? Pour une intégration Sud-Sud face aux défis du changement climatique

Thi Anh-Dao Tran

Les droits humains dans les nouveaux accords commerciaux régionaux en Indo-Pacifique : confrontation des approches européenne et américaine

Van Anh Ly

Quelle place pour le Pacifique Océanien dans la construction régionale de l'Indo-Pacifique ?

Paco Milhiet

Entretiens

Can Taiwan Maintain Its Economic Resilience Amidst the Ongoing Restructuring of the Global Supply Chain?

Interview with Dr. Chien-Yi Chang, President of the Taiwan Institute of Economic Research

Le Japon après Abe Shinzô

Entrevue avec Bernard Bernier, anthropologue, Université de Montréal.

Hors thème

Les routes de la soie en Afrique de l'Est à l'ère de Xi Jinping : une volonté de contrôle ou une stratégie opportuniste ?

Frédéric Lasserre et Olga Alexeeva

Comptes Rendus

L'institutionnalisme original de John R. Commons

Entretien avec **Jean-Jacques Gislain**, professeur titulaire, Université Laval, Québec et **Bruno Theret**, directeur de recherche émérite au CNRS, chercheur associé à l'IRISSO, Université Paris Dauphine – PSL.

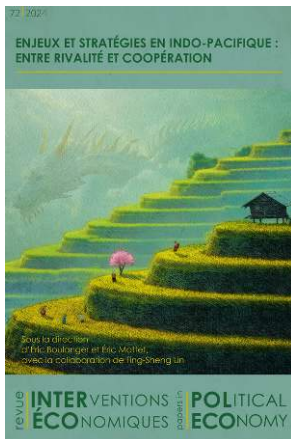
Laure Bazzoli

Bridging Economics and Environment, Unurjargal Nyambuu et Willi Semmler, Sustainable Macroeconomics, Climate Risks, and Energy Transitions: Dynamic Modeling, Empirics, and Policies, Cham, Springer, 2023.

Karim Errouaki

Celia Izoard, La ruée minière au XXI^e siècle. Enquête sur les métaux à l'ère de la transition, Paris, Éditions Seuil, 2024, 344 pages.

Édouard de Guise



72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

De l'Asie-Pacifique à l'Indo-Pacifique : une nouvelle région pour une nouvelle ère de rivalités et de coopération multiforme

Éric Boulanger et Éric Mottet

01. Introduction

- 1 Hébergeant près des trois quarts de la population mondiale, la zone Indo-Pacifique est aujourd'hui au cœur, d'une part, des enjeux de rivalité géopolitique entre grandes puissances, et d'autre part, de l'économie mondiale et des échanges commerciaux. En effet, c'est dans cette zone que l'on trouve le plus grand nombre d'accords commerciaux au monde — avec pas loin de 300 accords — ainsi que plusieurs grands accords multilatéraux (l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste [PTPGP] ou le Partenariat économique régional global [PERG]) et l'*Indo-Pacific Economic Framework* (IPEF) porté par l'administration Biden, mais qui n'est pas un accord multilatéral à proprement parler. L'Indo-Pacifique est une locomotive économique à laquelle plusieurs pays européens veulent désormais se rattacher pour soutenir leur développement, ce qui complexifie les dynamiques actuelles en présence, d'autant que le multilatéralisme « inclusif » de l'après-guerre froide s'affaiblit au profit d'un minilatéralisme « exclusif ». Quelles sont donc les rivalités de puissance en Indo-Pacifique ? Que représente concrètement cette région dans l'économie mondiale et dans l'ordre international ?

02. De l'Asie-Pacifique à l'Indo-Pacifique

- 2 Après la fin de la guerre froide, plusieurs annonçaient pour l'Asie-Pacifique¹ une période d'instabilité en l'absence d'institutions régionales fortes, notamment si les États-Unis se retiraient de la région (Ruggie 1992 : 561-563). Sans ce stabilisateur

hégémonique, cette région pouvait bien manquer son rendez-vous avec la mondialisation. Ces craintes se sont avérées fausses ! L'Asie-Pacifique est devenue à la fois une vaste zone commerciale et industrielle étroitement intégrée à la mondialisation et, comme les pays fondateurs du forum de l'APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*²) l'entendaient, une région de paix relative marquée par des efforts d'institutionnalisation – somme toute assez prudents en comparaison aux expériences européenne et nord-américaine – des rapports interétatiques comme en fait foi l'épanouissement des partenariats de l'ASEAN³ au-delà de ses frontières régionales et la multiplication des accords commerciaux et des schèmes de coopération dans de nombreux domaines, allant de la sécurité à la culture. Tirée par la croissance économique fulgurante de la Chine, la région devenait le nouveau centre de l'économie mondiale, l'Asie détenant le titre d'usine de la planète.

- 3 En outre, le rapport Nye⁴ de 1995 (Nye 2001) met fin à la possibilité que les États-Unis retirent leur force de la région. Malgré l'absence d'ennemi, ce rapport affirme en définitive « que rien n'a changé » (Johnson et Keehn 1995 : 103). Ils sont les seuls en mesure de pourvoir à la sécurité de la région en s'engageant à garder 100 000 soldats en Asie-Pacifique. Ils redéfinissent leurs engagements dans la région en adoptant une posture de sécurité globale (*comprehensive security*) et défensive dans laquelle celle-ci est envisagée comme un vaste ensemble de mesures transnationales visant à lutter contre des menaces polymorphes et non traditionnelles. Cette conceptualisation de la sécurité sera aisément adoptée par les alliés des Américains, notamment le Japon, l'Australie et la Corée du Sud, en raison de ses aspects non militaires, mais également parce qu'elle envisage la coopération en matière de sécurité dans le but de « faire quelque chose », de la stabilité interétatique régionale à l'aide aux pays touchés par des catastrophes environnementales, sans cibler un adversaire, voire un ennemi⁵. De plus, la sécurité globale pouvait aisément s'insérer dans la stratégie d'engagement de la Chine de l'administration Clinton. En l'absence d'une organisation régionale en matière de sécurité militaire, les Américains vont continuer à favoriser leurs alliances bilatérales et les exercices militaires auxquels les alliés sont appelés à participer. Les dialogues de sécurité, à l'instar du très inclusif Forum régional de l'ASEAN⁶, viendront compléter l'adhésion de la région à la sécurité globale sous la gouverne des Américains (Cha 2014 : 743-752).
- 4 De plus, les intérêts américains en matière de sécurité régionale et de croissance économique se « renforcent mutuellement », favorisant par la bande la démocratisation des régimes (en accord avec la thèse de la fin de l'histoire de Francis Fukuyama, fort populaire à l'époque), en soi une mesure qui à son tour renforcera et étendra la coopération régionale en matière de sécurité. Il apparaissait saugrenu de traiter la République populaire de Chine (RPC) comme si elle était un ennemi en puissance. À cet égard, le président Bill Clinton déclarait à son homologue chinois, Jiang Zemin, qu'une « Chine stable, ouverte et prospère est dans l'intérêt » des États-Unis. « Nous accueillons chaleureusement la Chine à la table des grandes puissances. Mais les grandes puissances ont de grandes responsabilités » (Nye 2001 : 98). La secrétaire d'État Madeleine Albright disait vouloir une Chine qui « travaille avec nous [les États-Unis] à la mise en place d'un ordre international sécuritaire » (cité dans Johnston 2003 : 110). Une « paix asiatique » peut ainsi s'épanouir et s'étendre au-delà de l'ASEAN, c'est-à-dire en direction de la RPC et au reste de l'Asie

- 5 Aujourd'hui, l'Asie-Pacifique est l'une des trois régions les plus riches et les plus prospères de la planète, mais les choses ont bien changé. La nature des rapports interétatiques ne sont plus les mêmes, en grande partie en raison de la montée de la puissance multiforme de la Chine, sa remise en question de la domination occidentale et le durcissement de la rivalité techno-commerciale avec les États-Unis et l'Union européenne (UE). Elle est devenue la deuxième économie mondiale et elle possède une influence déterminante sur les politiques publiques des pays de la région, en particulier en ce qui a trait aux politiques commerciales, d'investissement et de compétitivité, lesquelles s'articulent aujourd'hui peut-être moins par l'accès au marché américain que par les impératifs d'une intégration étroite à l'économie chinoise. La RPC n'est plus strictement une base pour l'assemblage de produits pour l'exportation ; elle est désormais un vaste marché de consommation, possède des capacités technologiques non négligeables et ses firmes dominent des marchés mondiaux prometteurs comme l'économie « verte », dont la production d'énergie bas carbone (éolien, photovoltaïque, etc.) ou les batteries pour les automobiles (Wang 2023). Les réseaux de production des firmes globales qu'elles soient d'origine asiatique, européenne ou américaine se sont continuellement étendus et approfondis pour créer des chaînes de valeur fort compétitives (dont la robustesse n'a pas été démentie jusqu'à la crise de la COVID-19), la Chine se situant au cœur de celles-ci. L'Asie-Pacifique a tout de même toujours reflété cette idée d'une Asie qui allait devenir le centre de l'économie mondiale, dans une perspective d'ouverture commerciale et d'intégration économique profitant à toutes les grandes régions. Le point culminant de cette vision était la signature de la première mouture du Partenariat transpacifique (PTP) dominé par les États-Unis et le Japon : le PTP devait à terme devenir la pierre angulaire d'un futur accord commercial recouvrant l'ensemble de l'Asie-Pacifique.
- 6 Le retrait américain du PTP, immédiatement après l'élection de Donald Trump, a été le premier geste fort des États-Unis signifiant à l'Asie-Pacifique que la région dans son ensemble n'était plus au centre des préoccupations de Washington. La conception obamienne de l'Indo-Pacifique comme une « Asie-Pacifique sur-étendue » (*overstretched Asia-Pacific*) (Doyle et Rumley 2019 : 73) disparaît donc avec la nouvelle administration, Trump reprochant à son prédécesseur de n'avoir pas intégré dans sa stratégie du pivot asiatique que la Chine était désormais une puissance globale. Dès lors, la nouvelle stratégie américaine pour l'Indo-Pacifique agit sur deux fronts : économie et sécurité. L'Indo-Pacifique devient sous l'administration Trump le nouvel espace des confrontations interétatiques et des rivalités technologiques et commerciales.

03. L'émergence de l'Indo-Pacifique : une nouvelle conceptualisation des rapports interétatiques

- 7 La conceptualisation de l'Asie-Pacifique en tant que zone économique demeure cependant tout à fait pertinente comme l'ont souligné les pays signataires de l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) (Arès et Boulanger 2020). La « conceptualisation » d'une nouvelle zone, l'Indo-Pacifique, vient cependant confirmer que ce ne sont plus seulement les affaires commerciales qui préoccupent les États-Unis, l'UE et les pays asiatiques, mais l'affaiblissement, voire la fragmentation de l'ordre économique international et que ce n'est pas l'économie chinoise *per se* qui inquiète – elle est depuis longtemps profondément intégrée à l'économie mondiale –,

mais le comportement révisionniste de l'État-Parti chinois, sa vision d'un ordre économique alternatif et son capitalisme d'État toujours plus intrusif.

- 8 L'Indo-Pacifique représente un « glissement sémantique » (Courmont 2023 : 10) important et reflète une nouvelle réalité stratégique. Le pivot des États-Unis exigeait une nouvelle région, rien de moins, dans la mesure où il devait y avoir un nouveau cycle d'adhésion : quels États seraient désignés comme « faisant partie » ou « hors » de cette région, l'Indo-Pacifique, qui est en fin de compte une nouvelle alliance centrée sur les États-Unis (Doyle et Rumley 2019 : 68)
- 9 Pour mieux comprendre l'émergence de l'Indo-Pacifique, on peut faire trois rapprochements avec l'Asie-Pacifique sur la base du discours, des frontières et de l'ordre régional. Trois rapprochements qui en définitive soulignent que les fondements de l'ordre international sont en transformation.
- 10 Premièrement, ces deux vastes espaces géographiques sont issus des discours politiques des gouvernements japonais et américains pour être ensuite légitimés par un ensemble de gouvernements – gravitant autour de la sphère hégémonique américaine de façon plus ou moins rapprochée – qui ont adapté leur politique étrangère dans la région en fonction de ces nouveaux discours géostratégiques, dans le cas de l'Indo-Pacifique, et commerciaux concernant l'Asie-Pacifique. À cet égard, le forum de l'APEC réussit un tour de force avec l'adhésion de l'ensemble du Monde chinois (RPC, Hong Kong et Taiwan en 1991) et de la Russie (1998), il jette les fondations de l'après-guerre en Asie et pointe vers le rôle stabilisateur des États-Unis comme l'indique l'adhésion des pays asiatiques au forum, conditionnelle à la présence américaine (Funabashi 1995 : 58-61 ; Ravenhill 2001).
- 11 L'histoire de l'Asie-Pacifique est bien connue, et il ne vaut pas la peine d'y revenir sauf pour spécifier que ce projet régional a été mené par les gouvernements japonais, américain et australien et est le résultat d'efforts de coopération avec plusieurs autres pays d'Asie et des Amériques. Il y a consécration de cette « région imaginée », dans un premier temps, lorsque l'administration Bush soutient, bien que timidement, la création du forum de l'APEC et dans un deuxième temps, lorsque l'administration Clinton propose un premier sommet des chefs d'État et de gouvernement de cette organisation en 1993⁷.
- 12 L'internationalisme libéral, l'intergouvernementalisme et le multilatéralisme sont les fondements de l'Asie-Pacifique sur lesquels se greffent des processus de coopération dont les origines remontent aux travaux d'universitaires japonais, américains et australiens et à la présence d'une diplomatie parallèle mise en place par de grandes entreprises transnationales (Boulanger 2021). L'Asie-Pacifique est en ce sens « un espace néolibéral et mondialisé, avec peu de frontières pour gêner ou forcer la libre circulation des capitaux ». La nature et l'intensité des interactions au sein de l'Asie-Pacifique sont déterminées par les activités des acteurs dans le marché et elles ont été renforcées par « un rééquilibrage de l'Asie-Pacifique à la faveur des projets d'intégration et de coopération de l'ASEAN+6⁸ », et la multiplication des accords commerciaux plus généralement. Les économies asiatiques ont en grande majorité souscrit graduellement à partir des années 2000 aux idéaux libre-échangistes poursuivis par Washington, renforçant par le fait même un régionalisme ouvert et une intégration à la mondialisation (Hastiadi 2016 ; Hamanaka 2014), mais cela s'est mis en place en l'absence de liens institutionnels forts entre les pays asiatiques et les États-Unis (Boulanger 2021).

- 13 L'Indo-Pacifique, pour sa part, n'a pas émergé d'une volonté de coopération multilatérale et ouverte. Cette appellation, et son espace géographique, sont relativement récents, même si on retrouve des traces de son utilisation au début du 20^e siècle dans les travaux du géopoliticien allemand Karl Haushofer⁹. On note plutôt le discours au parlement indien en 2007, de l'ancien premier ministre Shinzô Abe, considéré comme « l'architecte de l'Indo-Pacifique », dans lequel il discute de la « confluence des océans Indien et Pacifique » et d'un « arc de liberté et de prospérité », un terme rapidement abandonné. Il n'utilise pas le concept d'Indo-Pacifique, mais celui d'une « Asie élargie »¹⁰. Il n'en demeure pas moins que son discours est considéré comme le « prélude à l'architecture de sécurité régionale connue aujourd'hui sous le nom d'Indo-Pacifique », notamment avec la création de la première version éphémère du dialogue quadrilatéral pour la sécurité (QUAD) en 2004¹¹. D'autres gouvernements vont utiliser le concept d'Indo-Pacifique, dont l'Indonésie dès 2014 (Courmont et Péron-Doise 2023 : 11-14) ou l'Inde (Khurana 2023), mais ces « appropriations » ne sont pas fondamentales dans le discours normatif qui se met en place au sein de la politique étrangère du Japon ou celle des États-Unis.
- 14 Le concept sera repris par l'administration Trump qui présente en 2017 une première stratégie pour l'Indo-Pacifique au sommet de l'APEC à Hanoi. La stratégie prendra forme en 2019 au sein du département de la Défense et dans laquelle on affirme :
- « La concurrence stratégique interétatique, définie par la rivalité géopolitique entre les visions d'un ordre mondial libre ou répressif, est la principale préoccupation de la sécurité nationale des États-Unis. En particulier, la République populaire de Chine, sous la direction du Parti communiste chinois, cherche à réorganiser la région à son avantage en tirant parti de sa modernisation militaire, de son influence sur les opérations et de ses pratiques économiques prédatrices pour contraindre les autres nations » (The Department of Defense 2019) (notre traduction).
- 15 On assiste alors à l'intégration de l'Inde et du reste de l'Asie du Sud dans le nouveau commandement militaire américain pour l'Indo-Pacifique (USINDOPACOM) créé en 2018 et à la relance du QUAD, un regroupement stratégique informel qui vise en définitive à contrecarrer l'expansion militaire, notamment naval de la RPC dans la région, particulièrement en mer de Chine méridionale et en mer de Chine septentrionale. L'administration Trump adopte ainsi une nouvelle trajectoire géopolitique pour la région : elle a mis fin aux tergiversations de l'administration Obama entre engagement et endiguement de la Chine. C'est son endiguement qui a dorénavant toute l'attention de la présidence (Office of the Secretary of Defense 2020), non plus à l'intérieur de l'Asie-Pacifique, mais au sein de l'Indo-Pacifique (Boulanger 2021). En 2022, l'administration Biden présente une version révisée de la stratégie indopacifique américaine qui atténue considérablement la rhétorique antichinoise, sans pour autant revenir à la position défendue par l'administration Obama. On y présente cinq objectifs (The White House 2022) :
- Favoriser un Indo-Pacifique libre et ouvert ;
 - Établir des connexions à l'intérieur et au-delà de la région ;
 - Favoriser la prospérité régionale ;
 - Renforcer la sécurité de l'Indo-Pacifique ;
 - Construire la résilience régionale aux menaces transnationales.
- 16 Deuxièmement, les frontières géographiques de l'Asie-Pacifique et de l'Indo-Pacifique demeurent intrinsèquement indéterminées avec une « cartographie fluctuante »

(Courmont 2023 : 9) qui apparaît encore plus forte en Indo-Pacifique qu'en Asie-Pacifique, mais dans les deux cas, on peut les prendre dans la perspective de réseaux et non pas de blocs (et comme nous le verrons ci-dessous, cette perspective demeure prédominante au sein du minilatéralisme de l'Indo-Pacifique). Les frontières de l'Asie-Pacifique – déterminées non seulement par l'adhésion des économies nationales à l'APEC, mais plus globalement aux principes du régionalisme ouvert, du multilatéralisme et de la coopération économique et technique – se sont stabilisées en raison de l'atteinte d'un certain degré d'institutionnalisation des rapports commerciaux et de la reconnaissance de l'ASEAN comme instigateur des initiatives de coopération, laissant à l'APEC le soin de réunir les économies des Amériques et de l'Asie. C'est le principe du régionalisme ouvert au sein de l'Asie-Pacifique qui a graduellement permis la création de l'ASEAN+6 et de son expansion vers l'Asie du Sud dans la continuité de l'expansion de l'APEC vers l'Amérique du Sud. L'expansion des frontières de l'Asie-Pacifique par l'adhésion de nouveaux « membres » a été facilitée par la domination du dialogue sur l'intégration commerciale et l'interdépendance économique.

- 17 Dans le cas de l'Indo-Pacifique, ses frontières géographiques ne sont que très partiellement définies par l'adhésion de pays aux différents schèmes de coopération minilatéraux, mais plutôt par les réactions nationales aux nouvelles routes de la soie chinoises et au révisionnisme sécuritaire de Pékin, d'où les débats sur ses frontières occidentales qui vont jusqu'à l'est du continent africain. À ce titre, Shinzô Abe, l'ancien premier ministre japonais (2006-2007 puis 2012-2020) accordait une place importante à l'Afrique dans sa vision de l'Indo-Pacifique. Il déclarait en 2016 : « Le Japon souhaite travailler avec [...] l'Afrique pour faire des mers qui relient les deux continents des mers pacifiques et régies par l'État de droit », L'Administration Biden n'y fait aucune référence. Pour Washington, les limites occidentales de l'Indo-Pacifique se retrouvent en Asie du Sud. La perspective d'un Indo-Pacifique exclusif et non pas inclusif prédomine, mais selon des variations somme toute assez importantes selon les stratégies nationales pour l'Indo-Pacifique (à ce sujet voir : Goin 2021). En général, l'Afrique et la Chine sont exclues de la région (Doyle et Rumley 2019 : 7), en particulier lorsqu'on évoque le caractère maritime de la région. Une évocation qui n'est pas étrangère aux représentations historiques de l'Asie du Sud-Est ou de l'Asie maritime présentées, avant l'arrivée des Occidentaux, comme un « assemblage » d'entités politiques diverses relativement libre de la violence impériale terrestre [c'est-à-dire la Chine] » (Duara 2013). L'ASEAN en serait la représentation contemporaine, d'où l'importance qu'elle accorde à la présence de la Chine au sein de sa vision pour l'Indo-Pacifique comme l'indique la juxtaposition très étroite de cette dernière (*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*) avec le Partenariat stratégique global ASEAN-Chine établi en 2021 (ASEAN 2023). Assurément, certains pays de l'ASEAN se sont appropriés l'expression Indo-Pacifique, comme l'Indonésie qui, depuis 2014, le comprend comme un concept inclusif (avec la Chine) facilitant la coopération maritime (Facal 2023). L'ASEAN a élaboré un document détaillant sa vision pour l'Indo-Pacifique, rendu publique à l'issue du 34^e sommet de l'organisation en 2019, témoignant de l'intérêt de ses membres pour le concept et la centralité de l'ASEAN, tout en incluant la Chine et les États-Unis dans sa vision (Courmont, Mottet et Péron-Doise 2023).
- 18 Au sein de l'ASEAN, et plus largement dans l'ensemble de l'Indo-Pacifique, il y a une volonté à la fois interne et externe d'obliger les pays à faire un choix entre les deux

grandes puissances de la région (Chine et États-Unis). Pour la plupart des pays de la région, notamment en Asie du Sud-Est, il n'est pas question de choisir entre les deux, la plupart des pays considérant que c'est se mettre en danger sur les plans sécuritaire et économique. Si le Japon et la Corée du Sud semblent avoir choisi les États-Unis, les autres pays de l'Asie du Sud-Est ne veulent pas choisir, même si, parfois, des sensibilités pro-américaines ou prochinoises existent. L'Inde a par exemple toujours eu une politique en faveur d'un degré assez élevé d'indépendance économique et sécuritaire, ne voulant pas complètement basculer du côté des États-Unis. Cependant, dans le cadre des BRICS, l'Inde et la Chine échangent, malgré les tensions frontalières et historiques. Bien que la Chine soit un voisin encombrant, des canaux de communication quotidiens existent, notamment grâce aux diasporas qui font le relais — la diaspora chinoise étant particulièrement importante en Asie du Sud-Est. La tradition des pays de l'Indo-Pacifique est donc de saisir chaque opportunité permettant le développement économique et l'intégration régionale : c'est pour cette raison que plusieurs pays participent à plusieurs partenariats concurrents sans que cela n'émeuve grand monde en Indo-Pacifique (Mottet 2024).

- 19 Troisièmement, l'Asie-Pacifique et l'Indo-Pacifique sont deux « ordres régionaux poreux », pour reprendre les mots de Peter Katzenstein (2005 : 21-22) dans la mesure où ils sont traversés par une multitude de « processus internationaux » qui sont souvent difficiles à contrôler et complexes à interrompre (Laïdi 2004 : 216), mais qui sont tous reliés inévitablement à des États et aux rapports interétatiques qui en déterminent leur importance relative. Les régions ne se réduisent pas à des blocs territoriaux néo-mercantilistes ou à des entités postnationales effritant les souverainetés nationales comme l'indique par ailleurs l'histoire de l'APEC. Un ordre régional est poreux dans la mesure où il « offre des tampons contre les contraintes indésirables et des plateformes pour exploiter de nouvelles opportunités » (Katzenstein 2005 : 22). Les processus de la mondialisation offrent des opportunités et des incitatifs que les États – leur gouvernement, firmes et société – peuvent exploiter pour faire des gains (ou en diminuer les coûts) qui s'avèrent plus élevés par le biais de la coopération qu'unilatéralement. À l'ère de l'Asie-Pacifique, cette coopération est confiée au multilatéralisme, à l'ère de l'Indo-Pacifique, elle revient au minilatéralisme, en l'absence d'une convergence des valeurs ou de la reconnaissance que cette convergence ne viendra pas tant et aussi longtemps que des enjeux de sécurité subsisteront et qu'il y aura des menaces à l'avenir de l'ordre international libéral.
- 20 Dans cette perspective, Katzenstein, guidé en cela par la pensée réaliste d'Arnold Wolfers, explique que « les régions sont la création de la puissance et d'objectifs politiques. Les États puissants ont tendance à étendre leurs objectifs au-delà des frontières nationales grâce à une combinaison d'actions stratégiques et de leur poids absolu ». Ils le font dans « la poursuite [...] d'"objectifs du milieu" des contextes qui leur sont familiers et qui conviennent à leurs objectifs » (Katzenstein 2005 : 21) (notre traduction). Wolfers définit ces objectifs du milieu, comme « impliquant l'amélioration générale du contexte international grâce à la fourniture non exclusive d'avantages universels et de biens publics » (cité dans Vogler 2016 : 60) (notre traduction) et qui vont bien au-delà de la défense du territoire national et des « actifs économiques ».
- 21 Dans l'après-guerre, avec les institutions de Bretton Woods ou bien encore avec la création de l'APEC, les États-Unis jouent le rôle, c'est bien connu, de puissance hégémonique en mesure de soutenir les coûts liés à la fourniture de ces biens publics.

En l'absence d'une telle puissance hégémonique, et avec la perte de vitesse actuelle pour le multilatéralisme et les organisations internationales, le minilatéralisme offre une alternative viable qui apparaît, dans le contexte géostratégique de l'Indo-Pacifique, comme l'outil le plus efficace, par exemple, pour sécuriser les chaînes d'approvisionnement ou pour affronter des menaces militaires dans des zones instables.

- 22 Dans le cas de l'Indo-Pacifique, les rivalités stratégiques qu'elles soient militaires, technologiques ou commerciales remettent en cause le multilatéralisme « inclusif » et sa vocation « universelle ». Le minilatéralisme pratiqué en Indo-Pacifique est une forme de « multilatéralisme de protection », réduit à quelques États, « exclusif » et d'entre-soi. En réalité, si à priori, personne n'est exclu – l'initiative américaine, l'IPEF, est un exemple – il n'en demeure pas moins que ce minilatéralisme n'ouvre pas la porte à une forme d'institutionnalisation multilatérale comme dans le cas de l'Asie-Pacifique et de l'ASEAN. Comme le fait remarquer Christian Deblock, « la complexité institutionnelle [...] rend les choix difficiles à faire » (2023 : 20), notamment en raison de la Chine qui est le premier partenaire commercial de l'ASEAN et de nombreux pays de l'Indo-Pacifique, des relations politico-économiques que Pékin n'hésite pas à utiliser pour affaiblir l'ordre international. Le minilatéralisme offre une alternative intéressante pour les pays qui ne veulent pas remettre en question ou affaiblir leurs liens économiques avec la Chine.

04. Le minilatéralisme en Indo-Pacifique

- 23 L'Indo-Pacifique est une zone de rivalité et de concurrence où la coopération ne se fait plus dans l'optique de gains mutuels pour l'ensemble de la région, mais pour affronter la nouvelle puissance chinoise ou pour capitaliser des gains relatifs qui vont contrer, voire endiguer ses ambitions régionales et mondiales, concrètement matérialisées par le grand projet géoéconomique et géopolitique des nouvelles routes de la soie (Lasserre, Mottet et Courmont 2019 ; 2022). Ce n'est pas un hasard si la Chine s'oppose au concept d'Indo-Pacifique, alors que l'Asie-Pacifique convenait parfaitement à Pékin dans la mesure où elle offrait une coopération multilatérale peu contraignante. À cet égard, le quotidien *Global Times*, proche du Parti communiste chinois, écrivait : « The “Asia-Pacific” involves economic and cooperative connotations, while the term “Indo-Pacific” is directly associated with geopolitical competition and alliance confrontation » (cité dans Ashbee et Hurst 2021 : 7).
- 24 Le multilatéralisme de l'Asie-Pacifique n'est plus – le gouvernement chinois ne voit d'ailleurs dans le multilatéralisme qu'un outil de domination hégémonique porté par les États-Unis – et concomitant à cela, l'interdépendance complexe apparaît plus comme facteur de dépendance que de coopération alors qu'on fait face à la fragmentation de l'ordre mondial et dans lequel les grandes organisations internationales sont en crise. Cette crise n'est pas passagère, elle est structurelle. Cette nouvelle conceptualisation de l'Indo-Pacifique, dont sont exclus plusieurs pays de l'Asie-Pacifique, notamment la Russie, porte en elle une préférence en matière de coopération : le minilatéralisme. En effet, ce dernier permet de contourner les limites du multilatéralisme et favorise la gestion d'enjeux qui apparaissent plus faciles à aborder entre un nombre limité de partenaires.

- 25 Le minilatéralisme est-il un instrument de progrès ? Et dans cette optique, peut-il offrir des biens publics qui répondent à des intérêts non stratégiques ? On peut être tenté de croire, comme l'explique Bertrand Badie (2019) que l'exclusion est une forme de puissance pour atteindre des objectifs sans transformer la coopération en une « halle de gare », en particulier dans le contexte de l'affaiblissement de la puissance américaine.
- 26 Le minilatéralisme a souvent été pratiqué dans l'histoire contemporaine, on peut citer, par exemple, le G7, le QUAD, voire la construction progressive de l'UE depuis les années 1950. Mais parmi les spécialistes des relations internationales, le minilatéralisme est souvent remis en question en particulier lorsqu'on l'oppose au multilatéralisme ou dans le cas de figure du rejet de la pertinence de la participation des petites nations aux affaires internationales : « l'espoir d'une coopération déterminante pour la politique mondiale dépend principalement des actions des grandes puissances » (Walt 2009) (notre traduction) et de leur volonté d'atteindre leurs objectifs. Le minilatéralisme préfère, selon Moises Naim, « réunir à la table le plus petit nombre possible de pays, ce qui est nécessaire pour avoir le plus grand impact possible sur la résolution d'un problème particulier » (cité dans Badie 2019). Bertrand Badie est résolument critique de cette vision qu'il apparente à une forme « d'oligarchie ». Mais on peut expliquer le recours croissant au minilatéralisme un peu partout dans le monde pour compenser l'inefficacité des institutions internationales actuelles. D'autres, comme Katzenstein, voient dans le minilatéralisme un complément au multilatéralisme, notamment dans le domaine commercial, voire comme un « tremplin » vers un renforcement de l'OMC (2005 : 25). Pour Walt (2009), le minilatéralisme est un outil pour contourner les impasses du multilatéralisme, en particulier à notre époque alors que les grandes puissances peinent à s'entendre, comme c'est le cas dans plusieurs domaines des relations internationales (environnement, commerce, etc.). Le minilatéralisme met « l'accent [...] sur les intérêts partagés plutôt que sur les valeurs partagées ou l'alignement idéologique. En conséquence, les nations peuvent collaborer sur des questions cruciales sans avoir à s'entendre sur tout ou à avoir la même vision du monde » (Mladenov 2023) permettant ainsi à des gouvernements de poursuivre leurs objectifs malgré leur participation au minilatéralisme, voire pour rééquilibrer leurs rapports de force. Ce pragmatisme derrière la coopération se reflète par exemple dans le QUAD qui permet, selon C. Rajan Moran (2023 : 49), « à l'Inde de dialoguer avec les États-Unis et ses alliés asiatiques en matière de sécurité sans renoncer à son indépendance en matière de politique étrangère. En effet, le QUAD est devenu le principal instrument des efforts non dissimulés de l'Inde pour équilibrer la Chine ». Cette notion se reflète également dans les stratégies de plusieurs pays pour l'Indo-Pacifique qui n'ont pas toujours les mêmes objectifs notamment en ce qui a trait à l'endiguement de la Chine ou à la défense de l'ordre libéral.
- 27 Il n'en demeure pas moins que le minilatéralisme en Indo-Pacifique, globalement dominé par les États-Unis, concourt à une convergence autour de la défense des valeurs libérales, d'une sécurité accrue dans le domaine de la haute technologie et des chaînes d'approvisionnement, comme en fait foi la position de plusieurs pays dont le Japon, la Corée du Sud, l'Australie ou les Philippines (voir également les différentes contributions à ce numéro). Néanmoins, les pays précités, proches des États-Unis, ne s'interdisent pas de participer à des formes de coopération minilatérale pour étendre leur influence, notamment en l'absence de Washington.

- 28 Le minilatéralisme de l'Indo-Pacifique est une réponse, à la fois, aux limites rencontrées par le multilatéralisme en Asie-Pacifique en matière de sécurité, mais qui demeure toujours pertinent en matière commerciale – d'où le fort intérêt pour les accords commerciaux (Mottet 2023) – et à la critique par la Chine de la forme actuelle du multilatéralisme dont les organisations internationales ont été créées dans l'orbite occidentale. Dans ce nouvel ordre international alternatif ou « parallèle » (Stuenkel 2016) que souhaite Xi Jinping et l'État-Parti chinois, le concept de multilatéralisme est vidé de son « langage normatif » (*The Economist* 2023), notamment en ce qui a trait par exemple à l'égalité et aux valeurs libérales : ce multilatéralisme qui domine les relations internationales depuis l'après-guerre ne signifie plus rien pour la Chine si ce n'est que pour révéler qu'il est tout au plus « une forme déguisée d'unilatéralisme » (CGTN 2022) ou comme une promesse trompeuse d'universalisme. Le multilatéralisme dont Xi Jinping fait la promotion, en particulier depuis les premières années de l'administration Trump, est un « multilatéralisme avec des caractéristiques chinoises ». En d'autres termes, il s'agit d'une stratégie complémentaire qui recourt au bilatéralisme dans un contexte de relations purement « transactionnelles ». Aux yeux de Pékin, la fourniture de biens publics n'a aucune portée universelle et est réduite aux gains relatifs que la Chine peut en retirer.
- 29 Toutefois, dans le contexte régional de l'Indo-Pacifique, le minilatéralisme peut être un outil de coopération dans la mesure où il permet à des puissances étrangères comme la Grande-Bretagne, la France, voire le Canada, d'être progressivement impliqués dans la sécurité régionale. À ce titre, le Canada (mars 2023), « a proposé un cadre de coopération quadripartite avec le Japon, la Corée du Sud et les États-Unis pour contrer les menaces de la Russie et de la Chine », s'inspirant « grosso modo du QUAD » (Fondation Asie-Pacifique du Canada 2024).
- 30 Dans son format minilatéral, le QUAD permet d'aller au-delà des limites intrinsèques des alliances militaires traditionnelles par le biais de la coopération sécuritaire qui se tisse avec d'autres pays comme l'Indonésie ou le Vietnam, voire avec la Grande-Bretagne et la France dans le cas du Japon (Ministère des Affaires étrangères 2020 : 179-181) ou du Canada. De plus, le minilatéralisme laisse coïter la Chine ! Il devient plus difficile d'accuser les États-Unis ou le Japon de rechercher la création d'une OTAN de l'Asie (dont personne ne veut par ailleurs). Selon Moran (2023 : 49), « la vigueur du minilatéralisme asiatique semble avoir surpris Pékin, qui a initialement qualifié le QUAD d'« écume de mer » sans substance et sans résistance », en raison notamment de l'impossibilité diplomatique et stratégique de rattacher le QUAD à l'accord de coopération militaire tripartite de l'ANZUS réunissant l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni.
- 31 Le Cadre économique pour l'Indo-Pacifique (CEIP) (*Indo-Pacific Economic Framework*, IPEF), qui réunit 14 pays, mis en place en 2022 par l'administration Biden, s'inscrit dans cette vision où le minilatéralisme vient compléter les nombreux accords commerciaux en Asie-Pacifique. Le CEIP impose un « dialogue » axé sur les impératifs de la sécurité économique. Dans ce contexte, l'alliance sectorielle « Chip4 », dont l'objectif est de coordonner les politiques des quatre puissances dans les semi-conducteurs, s'inscrit dans les objectifs du CEIP, mais seulement quatre pays en sont membres : les États-Unis, le Japon, la Corée du Sud et Taiwan, alors que ce dernier ne fait pas partie du CEIP (Peterson 2022). De toute évidence, les grands accords commerciaux qui recouvrent

l'Indopacifique ne suffisent plus à la tâche, le CEIP vient les compléter en insérant les enjeux de sécurité économique.

05. Les contributions

- 32 La région de l'Indo-Pacifique est particulière dans la mesure où les trois vecteurs de la rivalité entre les grandes puissances – rivalités géopolitiques, rivalités commerciales, dont les normes et valeurs véhiculées dans les accords régionaux, et les rivalités technologiques en particulier dans les secteurs stratégiques comme les semi-conducteurs ou l'industrie dite « verte » – sont au cœur des stratégies nationales pour l'Indo-Pacifique, et ce peu importe si le pays est éloigné de la région comme le Canada ou les Pays-Bas. Les contributions dans ce numéro spécial ont toutes comme objectif d'évaluer ces trois vecteurs pour la région de l'Indo-Pacifique en se concentrant sur des problématiques précises : la stratégie canadienne pour l'Indo-Pacifique (SCIP), les enjeux de sécurité, les questions environnementales, les enjeux en lien avec les droits de la personne et, enfin, les corridors commerciaux qui marquent profondément la géographie économique de la région.
- 33 Dans leur texte, « Une vague de stratégies indopacifiques et le positionnement du Canada », Pascale Massot et Yves Tiberghien reviennent sur les changements profonds de l'ordre international et l'émergence de nouveaux enjeux économiques et de sécurité au sein de l'Indo-Pacifique. Ils examinent ensuite la SCIP – une politique régionale non traditionnelle dans la mesure où le gouvernement fédéral n'a jamais réellement formulé une telle stratégie pour une région éloignée – dans ce contexte d'effritement et de fragmentation de la mondialisation.
- 34 Comme nous l'avons écrit, plusieurs pays ont formulé des stratégies pour l'Indo-Pacifique. Serge Granger et Maxim Chemarin proposent une étude comparative fort intéressante de la SCIP avec celles d'une douzaine de pays, dont l'Inde et les États-Unis. Si à cet égard le Canada ne se démarque pas vraiment des autres pays et s'aligne sur la stratégie américaine pour l'Indo-Pacifique, il n'en demeure pas moins que les stratégies nationales pour l'Indo-Pacifique, dont la SCIP, proposent une diversité d'objectifs nationaux et que leur importance est relative à la nature de leurs relations nationales avec la RPC, soulignant par le fait même la variable déterminante de la montée en puissance de ce pays pour la réussite des objectifs des différentes stratégies nationales pour l'Indo-Pacifique.
- 35 Chang Pan et Yongzheng Li analysent les efforts de coopération du Canada en matière environnementale – le quatrième objectif de la SCPI –, notamment dans le cadre de ses relations avec l'ASEAN. La centralité de l'ASEAN au sein de cette nouvelle région qu'est l'Indo-Pacifique exige l'attention des pays et le Canada n'est pas en reste. Malgré des contraintes financières, les auteurs considèrent que le Canada devrait justement approfondir sa coopération avec l'ASEAN pour ainsi renforcer sa stratégie pour l'Indo-Pacifique. Le texte de Thi Anh-Dao Tran poursuit dans la même veine, mais en examinant les efforts de l'ASEAN pour développer des relations Sud-Sud, mais aussi avec les économies avancées en matière de transition dite verte. L'auteure reconnaît que l'ASEAN pourrait devenir un « catalyseur d'effets d'entraînement » dans cette transition et propose une analyse détaillée des efforts de l'ASEAN dans ce domaine.

- 36 Les corridors économiques transnationaux sont au cœur de la prospérité de l'Indo-Pacifique, mais ils s'articulent dans des espaces de rivalité géopolitique où certains pays envisagent de tirer profit de ces corridors pour induire des gains relatifs et géopolitiques déterminants. Olga V. Alexeeva et Frédéric Lasserre dans leur texte « Le corridor nord-sud entre Inde et Russie : jeu d'équilibriste russe et défis indiens » abordent le cas de l'INSTC, « un vaste réseau de transport couvrant plusieurs pays et reliant l'Inde, l'Iran, la Russie et les pays d'Asie centrale ». Ils soulignent justement le rôle de ce corridor, entre autres, dans la rivalité sino-indienne. À cet égard, l'INSTC est perçu par le gouvernement indien comme outil important en mesure de renforcer sa position géostratégique non seulement face à l'expansionnisme chinois, mais également pour contrebalancer le Pakistan et son influence sur les chaînes d'approvisionnement et logistiques régionales.
- 37 Van Anh Ly dans son texte « Les droits humains dans les nouveaux accords commerciaux régionaux en Indo-Pacifique : confrontation des approches européenne et américaine », remarque judicieusement que « la région de l'Indo-Pacifique est « en passe de devenir le théâtre privilégié de confrontation entre les grandes puissances commerciales mondiales, dont l'Union européenne et les États-Unis, pour élaborer la normativité commerciale du XXI^e siècle ». À cet égard, l'inclusion de clauses portant sur les droits de la personne dans les accords commerciaux est une réalité de cette normativité en construction où les pays de la région craignant leur exclusion des marchés occidentaux adoptent des normes en matière de droits de la personne notamment dans leurs relations avec l'UE ou les États-Unis. Si ces normes peuvent être bénéfiques pour les sociétés locales, l'auteure note que des pays de la région pourraient « favoriser », en l'absence d'alternatives, « des partenariats moins contraignants » sur le plan des valeurs et des normes.
- 38 Alors que les stratégies nationales pour l'Indo-Pacifique se multiplient, dans le Pacifique, les petites nations font l'objet d'une rivalité sino-américaine qui ne les laisse pas indifférentes. Comme l'explique Paco Milhiet dans « Quelle place pour le Pacifique Océanien dans la construction régionale Indo-Pacifique ? », on craint dans la région que l'« Indo » soit privilégié par rapport au « Pacifique ». Alors que le multilatéralisme a été la base d'une architecture institutionnelle régionale complexe et dont l'auteur fait une présentation exhaustive, les stratégies nationales émergentes pour l'Indo-Pacifique amènent avec elles, d'une part, une prolifération de cadres de négociation et d'accords bilatéraux ou minilatéraux qui remettent en question le multilatéralisme des années précédentes et d'autre part, offrent une « nouvelle nomenclature », l'Indo-Pacifique, qui fait craindre aux gouvernements de la région, une marginalisation géopolitique de leur pays.
- 39 Enfin, deux entretiens terminent ce numéro thématique. Le premier a été fait avec l'économiste taiwanais Chien-Yi Chang, Président du Taiwan Institute of Economic Research. Celui-ci aborde l'avenir de l'économie de Taiwan alors que les rivalités sino-américaines imposent une restructuration des chaînes de valeur à forte teneur technologique en vue d'un découplage stratégique qui affecte directement les activités des firmes taiwanaises, notamment celles qui dominent le secteur des semi-conducteurs. Si cette industrie est un « bouclier de silicone » pour Taiwan, la crainte d'une attaque chinoise impose inévitablement la question de l'avenir de cette industrie au sein de la mondialisation. Le second entretien a été réalisé avec l'anthropologue Bernard Bernier de l'Université de Montréal, grand spécialiste et fin observateur du

Japon. Le professeur Bernier partage ses réflexions sur le Japon de l'après Shinzô Abe, ses défis politiques, sociaux et démographiques et discute du principal legs de l'ancien premier ministre, les *Abenomics*.

BIBLIOGRAPHIE

- Abe, Shinzô (2007), « Confluence of the Two Seas », Discours au Parlement de la République de l'Inde, 22 août, Ministère des Affaires étrangères, Tokyo. En ligne : <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>
- Arès, Mathieu et Éric Boulanger (2020), « Amidst a Global Trade War : China, Japan and the United States and the Comprehensive and Progressive Agreement for a Transpacific Partnership », *Open Journal of Political Science*, vol. 10, n° 1, janvier : 1-21.
- ASEAN (2023), « ASEAN-China Joint Statement on Mutually Beneficial Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific », 6 septembre. En ligne : <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/Final-ASEAN-China-Joint-Statement-on-Mutually-Beneficial-Cooperation-on-the-ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific.pdf>
- Ashbea, Edward et Steven Hurst (2021), « The Trump Administration and China: Policy Continuity or Transformation ? », *Policy Studies*, 27 avril : 1-18.
- Badie, Bertrand (2019), « L'inégalité fonctionnelle : être hors de la gouvernance », dans B. Badie (dir.), *Temps des humiliés. Pathologie des relations internationales*, Paris, Odie : 151-171.
- Boulanger, Éric (2021), « Les relations de la Chine et de l'Asie avec les États-Unis de Donald Trump », *Cahier de recherche du CEIM*, 1^{er} octobre, 20 p.
- CGTN (2022), « Xi : Oppose the practice of unilateralism disguised as multilateralism », 6 juillet. En ligne : <https://news.cgtn.com/news/2021-07-06/Xi-Oppose-the-practice-of-unilateralism-disguised-as-multilateralism-11GhK7lPwkg/index.html>
- Cha, Victor D. (2014), « American Alliances and Asia's Regional Architecture », dans S. M. Pekkanen, J. Ravenhill et R. Foot (dir.), *Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, Oxford, Oxford University Press : 737-757.
- Courmont, Barthélémy et Marianne Péron-Doise (2023), « L'Indo-Pacifique et la Belt and Road Initiative. Des visions concurrentes de d'une " Nouvelle Asie " ? », dans Frédéric Lasserre, Éric Mottet et B. Courmont (dir.), *À la croisée des nouvelles routes de la soie*, Québec, Presses de l'Université Laval : 9-25.
- Deblock, Christian (2023), « Les États-Unis, le Canada et les négociations Indo-Pacifique », Note de recherche du CEIM, novembre, 34 p. En ligne : https://ceim.uqam.ca/db/IMG/pdf/cahier_de_recherche_deblock-indopacifique-ceim.pdf
- Deblock, Christian (2024), « The United States and the Indo-Pacific Negotiations », *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, vol. 10, n° 1, p. 1-22.
- Department of Defense, The (2019), « Indo-Pacific Strategy Report : Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region », Washington, 1^{er} juin, 55 p. En ligne : <https://>

media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF

Doyle, Timothy et Dennis Rumley (2019), *The Rise and Return of the Indo-Pacific*, Oxford, Oxford University Press.

Duara, Prasenjit (dir.) (2013), *Asia Redux : Conceptualising a Region for Our Times*, Singapour, ISEAS Publishing.

Economist, The (2023), « The World According to Xi » 23 mars.

Facal, Gabriel (2023), « Indonésie, l'ancrage d'une centralité en Indo-Pacifique », *Revue Internationale et stratégique*, n° 129, p. 115-124.

Fondation Asie-Pacifique du Canada (2024) « What Should Canada Be Watching in the Indo-Pacific in 2024? » 24 janvier. En ligne : <https://www.asiapacific.ca/publication/look-ahead-what-should-canada-be-watching-in-Asia-in-2024>

Funabashi, Yoichi (1995), *Asia Pacific Fusion: Japan's Role in APEC*, Washington D.C., Institute for International Economics.

Goin, Vaimiti (2021), « L'espace indopacifique, un concept géopolitique à géométrie variable face aux rivalités de puissance », *Géoconfluences*, 4 octobre. En ligne : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-thematiques/oceans-et-mondialisation/articles-scientifiques/espace-indopacifique-geopolitique#:~:text=Le%20concept%20d'espace%20indopacifique,d'élaborer%20des%20stratégies%20communes>.

Hamanaka, Shintaro (2014), *Asian Free Trade Agreements and WTO Compatibility: Goods, Services, Trade Facilitation and Economic Cooperation*, Singapour, World Scientific.

Ikenberry, G. John (2001), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton, Princeton University Press.

Johnson, Chalmers et E. B. Keehn (1995), « The Pentagon's Ossified Strategy », *Foreign Affairs*, vol. 74, n° 4, juillet-août : 103-114.

Johnston, Alastair Iain (2003), « Socialization in International Institutions: The ASEAN Way and International Relations Theory », dans G. J. Ikenberry et M. Mastanduno (dir.), *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, New York, Columbia University Press : 107-162.

Katzenstein, Peter J. (2005), *A World of Regions : Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca, Cornell University Press.

Khurana, Gurpreet S. (2023), « Where From... Whither to : Trends and Tribulations of the Indo-Pacific Concept », IRIS Indo-Pacific Geopolitical Observatory, octobre, 15 p. En ligne : https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2023/10/ObsIndoPac_note_5.pdf

Laïdi, Zaki (2006), *La grande perturbation*, Paris, Flammarion.

Lasserre, Frédéric, Eric Mottet et Barthélémy Courmont (2022), *À la croisée des nouvelles routes de la soie. Coopérations et frictions*, Québec, Presses de l'Université du Québec, Canada.

Lasserre, Frédéric, Eric Mottet et Barthélémy Courmont (2019), *Les nouvelles routes de la soie. Géopolitique d'un grand projet chinois*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Li, Hansong (2022), « The "Indo-Pacific" : Intellectual Origins and International Visions in Global Contexts », *Modern Intellectual History*, vol. 19 : 807-833

Ministère des Affaires étrangères (2019), « Towards a Free and Open Indo-Pacific », Tokyo, novembre. En ligne : <https://www.mofa.go.jp/files/000407643.pdf>.

Mladenoc, Nickolay (2023), « Minilateralism : A Concept That is Changing the World Order » The Washington Institute, 14 avril. En ligne : <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/minilateralism-concept-changing-world-order>

Mottet, Éric (2024), « L'Indo-Pacifique : noyau des échanges commerciaux », *Les grands dossiers de Diplomatie*, n° 78 : 31-33.

Nye, Joseph S. (2001), « The 'Nye Report': Six Years Later », *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 1, n° 1, janvier : 95-103.

Office of the Secretary of Defense (2020), *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China, 2020*, Washington D.C. En ligne : <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>

Peterson, Zachariah (2022), « An overview of the Chip 4 Alliance and its ramifications », *Electronics360*, 21 décembre. En ligne : <https://electronics360.globalspec.com/article/19081/an-overview-of-the-chip-4-alliance-and-its-ramifications>

Ravenhill, John (2001), *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ruggie, John G. (1992), « Multilateralism: The Anatomy of an Institution », *International Organization*, vol. 46, n° 3, été : 561-598.

Stuenkel, Oliver (2016), *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*, Cambridge, Polity Press.

Vogler, John (2016), *Climate Change in World Politics. Energy, Climate and the Environment*, Londres, Palgrave Macmillan.

Walt, Stephen S. (2009), « On minilateralism », *Foreignpolicy.com*, 23 juin.

Wang, Dan (2023), « China's Hidden Tech Revolution », *Foreign Affairs*, vol. 102, mars-avril, n° 2 : 65-77.

White House, The (2022), « Indo-Pacific Strategy of the United States », Washington D.C. février, 18 p. En ligne : <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>

NOTES

1. En économie, on parle surtout d'« Asie-Pacifique », le terme « Indo-Pacifique » étant davantage géopolitique, sécuritaire et n'étant pas complètement adapté à l'économie.
2. Établi en 1989, il s'agit d'un forum économique intergouvernemental visant à faciliter la croissance économique, la coopération, les échanges et l'investissement de la région Asie-Pacifique
3. L'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) regroupe 10 États membres. Créée par l'Indonésie, la Malaisie, Singapour, la Thaïlande et les Philippines en 1967, elle a été rejointe par le Brunei (1984), le Vietnam (1995), le Laos et la Birmanie (1997) et enfin le Cambodge (1999).
4. Le nom officiel du rapport est : « La stratégie de sécurité des États-Unis pour la région de l'Asie de l'Est et du Pacifique ».
5. Cette observation s'inspire de l'analyse de G. John Ikenberry (2001) sur le système d'alliances en Europe.
6. Forum multilatéral de la région Indo-Pacifique (ou Asie-Pacifique) pour des consultations officielles sur les questions de sécurité. Initié en 1993 par l'ASEAN, il regroupe désormais 27

membres (10 pays de l'ASEAN, Australie, Bangladesh, Canada, Chine, Corée du Nord, Corée du Sud, États-Unis, Inde, Japon, Mongolie, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Russie, Sri Lanka, Timor oriental et UE).

7. À ce sujet voir Deblock 2023 ; Ravenhill 2001 ; Funabashi 1995.

8. Les dix pays de l'ASEAN plus la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Inde.

9. Il avait alors « politisé » cette région pour en faire une zone anticoloniale pour renforcer le statut de l'Allemagne en Asie, mais avec la Chine et l'Inde au centre de sa conceptualisation de l'Indo-Pacifique (Li 2022 : 823).

10. Ce n'est qu'à partir de 2018 que Shinzô Abe utilise couramment le terme Indo-Pacifique. Plusieurs analystes (voir la page « Free and Open Indo-Pacific » de Wikipédia : https://en.wikipedia.org/wiki/Free_and_Open_Indo-Pacific#cite_note-mcmaster21-4) notent faussement qu'Abe a utilisé le terme pour la première fois, en 2016, à Nairobi dans son discours à la Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique, ce qui n'est pas le cas. Shinzo Abe (2016) « Discours du Premier ministre Shinzo Abe à la séance d'ouverture de la sixième Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique », Nairobi, 27 août, ministère des Affaires étrangères, Tokyo. En ligne : https://www.mofa.go.jp/afr/af2/page4e_000496.html. L'erreur vient probablement d'un document du ministère des Affaires étrangères, datant de 2019, qui affirme que Abe aurait « développé » à Nairobi le concept « d'une région Indo-Pacifique libre et ouverte en tant que bien public international ». Par contre, les principes et valeurs appuyant la stratégie japonaise pour l'Indo-Pacifique émergent graduellement de ces nombreux discours, dont celui de Nairobi. Ministère des Affaires étrangères (2019), « Towards a Free and Open Indo-Pacific », Tokyo, novembre. En ligne : <https://www.mofa.go.jp/files/000407643.pdf>.

11. QUAD est un groupe de coopération militaire et diplomatique informelle entre les États-Unis, l'Inde, le Japon et l'Australie. Né de la nécessité de coopération dans l'océan Indien après le tsunami de 2004, le groupe est ensuite resté en sommeil pendant plus d'une décennie. Il est ravivé en 2017 lors du Sommet de l'ASEAN, dans un contexte d'affirmation de la Chine

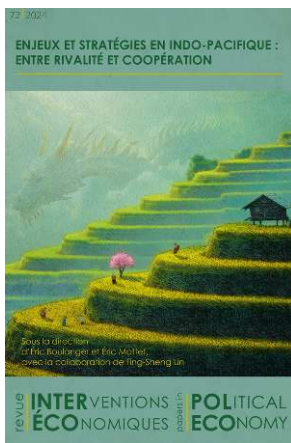
AUTEURS

ÉRIC BOULANGER

Chargé de cours au département de science politique, UQAM, boulanger.eric@uqam.ca

ÉRIC MOTTET

Professeur à l'Université Catholique de Lille et directeur de recherche à l'Institut de Relations internationales et stratégiques (IRIS), eric.mottet@univ-catholille.fr



revue **INTERVENTIONS** **POLITICAL**
ÉCONOMIQUES **ECONOMY**
papers in

72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique :
entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

A Wave of Indo-Pacific Strategies and Canada's Positioning: Reckoning with Global Power Rebalancing and the Crisis of Hyperglobalization

*La vague de stratégies indo-pacifiques et le positionnement du Canada :
Le rééquilibrage des puissances mondiales et la crise
de l'hypermondialisation*

Pascale Massot and Yves Tiberghien

01. Introduction

- 1 The Indo-Pacific concept grew out of a movement to refocus and redefine the Asia-Pacific region to include the Indian Ocean and South Asia, largely as a result of China's rise and a subsequent desire to counterbalance China with India in the region. The earliest manifestations of this concept—the undercurrents as it were—can be traced back to India's Look East (1991) and Act East (2014) policies and continued to ferment through interactions between Japanese, Indian, and Australian foreign and defence policy circles in the late 2000s. Prime Minister Abe's 2007 speech in New Delhi entitled "At the confluence of two oceans" captures the origin of the Indo-Pacific vision quite well, although the context was mainly bilateral at the time.¹ As such, it is at least in part the result of entrepreneurship and innovation from Japan and Prime Minister Abe in particular. The Australian government was one of the first to set out a formal vision for the Indo-Pacific in its 2012 white paper on 'The Asian Century.' Shortly thereafter, in 2015, India published its Maritime Security Strategy, which identified 'the shift from a Euro-Atlantic to an Indo-Pacific worldview and the repositioning of global economic and military power towards Asia' (Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy, 2015, p.ii).

- 2 Still, we really have to wait until 2016-2017, with the formulation of Japan's Free and Open Indo-Pacific (FOIP) strategy under Prime Minister Abe and the subsequent US adoption of the concept in 2017 during the Trump administration, to see a proliferation of Indo-Pacific strategies (IPS) among most Western nations and nations in the large Indo-Pacific area (except China). The doubling down and rearticulation of a strong U.S. Indo-Pacific approach under President Biden firmly established the dominance of the concept.
- 3 The first key questions for the field of global political economy and security studies are these: *What explains the rise of Indo-Pacific strategies over the last 5-10 years? What are the key drivers?* And what is the aggregate impact on the regional and global order? In terms of causal analysis, does the spread of Indo-Pacific strategies mark the reimposition of realist security calculations over traditional liberal beliefs in the stability of liberal interdependence (Mearsheimer, 2019; Friedberg, 2012)? Does it represent a general balancing strategy by a large group of countries in the region and from the G7 to counter the rise of a new and increasingly assertive potential hegemon (Allison, 2017)? Is it simply the result of the rise of India and the gradual connection of South Asia into larger regional security and economic networks? Or is it rather a case of isomorphic convergence or mimicking by legitimacy-seeking actors in the context of changing incentives generated by the U.S. and allies (Meyer, Boli, Boli, et al., 1997)?
- 4 We are also concerned with the comparative angle to those questions. *In particular, how do Indo-Pacific strategies vary among key countries, and what explains such differences? Why do some countries articulate the concept of national economic security as part of their Indo-Pacific strategies and others do not? And finally, how does the Canadian strategy fit within the broader landscape of Indo-Pacific strategies?*
- 5 In this article, we argue that Indo-Pacific strategies have become a fast-moving experimenting space for countries searching for adjustment strategies to at least two concurrent deep trends in a changing global order: the profound recent shift in the balance of power most vividly characterized by an increasingly assertive China, and the peaking of the liberal globalization experiment. In other words, the IPS space has also become a space to rethink the link between power and security on the one hand and the global economy on the other. It is part of the growing securitization and weaponization of interdependence. And it is a space with variable geometry and rapidly changing initiatives, as noted by recent scholars (Goin 2021, Köllner, Patman, and Balazs Kiglics 2021, Martin 2019).
- 6 Since this is still an *ongoing process*, Indo-Pacific strategies tend to articulate unique and partial recognition of both deep trends—that security concerns of various kinds must be addressed, and that liberal interdependence is retrenching. These responses are incomplete and uneven among countries, as policy elites struggle with the process of gradual abandonment of hitherto dominant paradigms. As a consequence, the IPS space is a very dynamic and interactive space, with dynamics of learning, competition, emulation, reaction, and dissonance. Indeed, many countries have updated and adjusted their respective IPS over time.
- 7 The broader strategic context on the security side is coherent with debates around the decline of U.S. hegemony (Ikenberry 2018, Mearsheimer 2019, Wolf 2020, Chu and Zheng 2021, Tiberghien 2022) and the emergence of a polycentric world (Acharya 2017). On the economic side, it fits within the trend of weaponization of interdependence (Drezner et al., 2021; Farrell and Newman, 2019; Leonard, 2021), in contrast to the

paradigms of liberal international order and interdependence of the last few decades (Ikenberry, 2018, 2011, 2001). To be sure, the pattern of IPS diffusion is part of a tit-for-tat game of institutional innovation in a time of competition for the new global order. In this way, it can be seen as a proximate response to the Belt and Road Initiative by China (after 2013). It is also not the only game in town. In reshaping the mega-regional order and global order, the IPS effort coexists with BRI, RCEP, new security alliances like AUKUS, U.S.-South-Korea-Japan trilateralization, soft security grouping of QUAD, BRICS+, but also G20, EAS-ASEAN, and APEC. The process is chaotic, competitive, and uncertain. Players like India or ASEAN are present in all these games at the same time.

- 8 The methodology used involves the qualitative comparison of Indo-Pacific strategies via the analysis of official IPS documents or key speeches considered as significant in the articulation of a country's Indo-Pacific posture, complemented by interviews with policymakers involved, where possible. We acknowledge that the realm of foreign policy behaviour and narratives is broader, and refer to external elements at times, but the goal here is to evaluate and compare official Indo-Pacific strategies.
- 9 It is worth noting that given the fact that this is an ongoing process with fast-moving parts, that governments have not fully wrestled with shifting paradigms yet, that a new equilibrium has not been found, as well as the reality of foreign policy policymaking in different contexts, we observe daylight between published IPS and foreign policy narratives and behaviour. This can also be explained by the fact that the actors involved in the formulation of IPS and the actors involved in the concrete practice of engagement in the region do not overlap perfectly, and also because some time has passed since the publication of various IPS already (and the situation is evolving quickly, or there may have been a change of government).
- 10 To help conceptualize how various Indo-Pacific strategies tackle these concurrent global security and economic disruptions, we develop a typology of existing Indo-Pacific strategies. This is a first step in building the foundations for a more systematic study of the rapid rise of Indo-Pacific strategies and how they reflect deeper drivers of geopolitical and geoeconomic transformation.
- 11 These questions are particularly relevant for Canada in the wake of the unprecedented release of its IPS in November 2022, after years of preparation. The publication of Canada's IPS, we argue, is notable in the evolution of Canadian foreign policy. First, the Canadian government has not traditionally published regional foreign policy strategies. This public exercise is the first since the publication of "Canada's International Policy Statement," presented in April 2005 by Minister Pettigrew under the Martin Liberal government. Second, and given this context, the fact that this rare effort to publicly articulate Canadian policy objectives concerns the Indo-Pacific is particularly striking. Indeed, the Indo-Pacific, despite its political, human, and economic weight, has not historically been seen as a Canadian priority. Finally, in relation to other strategies, we argue that the Canadian strategy presents as a combination of a hard balancing exercise on the traditional security front and a return of security concerns on the economic front to some extent. However, we argue that the Canadian IPS has continued to distinguish itself from the U.S. approach in the Indo-Pacific on this front by retaining support for a more multilateral and inclusive approach to international economic engagement.
- 12 The reminder of this article proceeds through three sections. Section 1 introduces our evaluation of the strategic drivers of the "Indo-Pacific turn." It includes a focus on the

concept of geostrategic rebalancing as well as the broader geoeconomic fracture leading to a return of economic security to the fore. Section 2 develops a typology of existing Indo-Pacific strategies and how they each manifest themselves in the current transitional stage. Part 3 turns to Canada's own Indo-Pacific strategy and its key features and drivers, including Canada's focus on China. We argue that this represents a touchstone in how Canada is responding to great power shifts and the erosion of the liberal international order.

02. Deep Drivers of Post-2016 Wave of Indo-Pacific Strategies

- 13 We see the formulation and acceleration of Indo-Pacific strategies as adjustment strategies by states to respond to several crises in the Liberal International Order (LIO) that had served countries like Canada well for decades. At the level of power rebalancing and security concerns, the IPS effort is an effort to structurally connect East Asia and South East Asia with South Asia, and for some, East Africa, and possibly parts of the Middle East. The key driver behind this strategy is to constrain China—a counter-hegemonic move—through new partnerships and cross-regional connections. China is now a significant player in all these regions, and its rise has destabilized existing patterns of engagement. As such, at its core, IPS has been primarily driven by security rather than economic considerations. At the same time, we are seeing deep disruptions in the dominant orthodox hyperglobalization paradigm, which has been visibly eroding at least since the 2008 Global Financial Crisis. This profound crisis of neoliberal capitalism intersects in important ways with the concurrent geopolitical crisis.
- 14 In some countries, there is a deeper acknowledgement of the current crises. But many countries have not fully and realistically expressed the range of challenges they face in the IPS documents we study here. This is why the current batch of IPS is best seen as a transitory responses that express themselves to different degrees along the two axes of profound disruption (security and economic), and that will be followed by other articulations or new iterations in the coming years. We unpack the larger global context below.

2.1 Deep power shifts

- 15 Between 2000 and 2022, we have experienced the greatest shift in economic power since the 1850s: a full 22% of global GDP has shifted hands from developed to emerging economies.² China alone saw its share go from 4% to 18% (nominal) during this period. Such a shift has a great impact on military capabilities as well. Accompanying this shift are growing pains around the integration of China into the LIO as it turns more authoritarian and confrontational.
- 16 Parallel to this, we have witnessed the rise of the Global South as a whole, accompanied by a lack of true understanding of that reality in the West due to the asymmetric perceptions of colonial legacies. Global South countries are increasingly calling for more power-sharing and voice in all global institutions (including the UN and G20), and

the U.S. has mostly stalled on such power-sharing since the 2011 deal as part of the G20 in Korea.

- 17 This power shift and associated security dilemmas are feeding a dynamic of tit-for-tat securitization that manifests itself in different parts of the global arena. Institutions of global management and global governance are all struggling, and necessary governance innovation is mostly failing at the moment (except in the environmental sphere and, to some extent, the G20). The U.S.-China confrontation is now entrenched at the heart of global governance.
- 18 On the security side, two important regional flashpoints have risen in importance to become two of the world's most pressing security issues: Taiwan and the South China Sea. Of course, the history of both predates the current Indo-Pacific era, but a combination of rising assertiveness on behalf of China and heightened risk perception and political salience in the U.S. have led to heightened tensions. On Taiwan, this has manifested itself as creeping encroachment and grey zone operations on behalf of China (Blanchette and Glaser, 2023; Kardon and Kavanaugh, 2024) and a series of presidential comments marking a departure from long-standing U.S. policy on Taiwan (Wertheim, 2022) and high-level visits on behalf of the U.S. (Haenle and Sher, 2022). Indo-Pacific strategies take note of heightened tensions on these fronts to varying degrees. The U.S. and Canadian strategies both mention Taiwan 8 times, whereas the UK's integrated defense and foreign policy document "Global Britain in a Competitive Age" does not, for instance. Where tensions around the Taiwan Strait and the South China Sea occupy a significant place in Indo-Pacific strategies, as they do for Canada, they provide a central anchor for discussions around the rise of great power competition in the region.
- 19 The rise of new security alliances like AUKUS, the elevation of U.S.-South-Korea-Japan defense collaboration, and the rise of soft security groupings such as the QUAD provide a backdrop to Indo-Pacific strategies as countries in the region adjust to the rise of China as a dominant military force in the region.

2.2 Profound Economic Disruptions and Contestation of Neo-Liberal Globalization

- 20 On the economic side, the crisis of the Liberal International Order consists of the peaking and contestation of (hyper)globalization, especially in the U.S. and Europe (Lighthizer, 2020, May 11; Irwin, 2020; Rodrik, 2018; King, 2017). Globalization has been defined since the late 1980s as international economic integration encompassing trade, finance, foreign direct investment, bank flows, and digital flows. With such economic integration came increased adjustment pressures on domestic macro- and microeconomic policies and a loss of national autonomy. Hyperglobalization has been used by scholars such as Dani Rodrik to depict the extremely high impact of integrated global market forces on domestic wages, social cohesion, welfare states, and urban-rural gaps. It has been accompanied by rising protest movements and has increasingly fed into support for populist anti-trade parties from both the right and the left.
- 21 One way of diagnosing the problem is to say that for the past 40 years or so, choices made around market (de)regulation and (re)distribution of the benefits of globalization created asymmetrical market power relationships and large pockets of discontented citizens. Another way of saying it is that negative externalities of the

hyperglobalization experience were left largely to accumulate, whether on the climate front or the inequalities front, and this has led to a backlash that is taking many forms, including the withdrawal of support for globalization at the polls in the United States. As Rodrik explains, “what some decry as protectionism and mercantilism is really a rebalancing toward addressing important national issues such as labor displacement, left-behind regions, the climate transition, and public health” (Rodrik, 2023). Rodrik (2024) argues that globalization simply pushed the logic of global markets too far for society to accept the cost and for the state to accept the security risks. What is needed is an orderly adjustment to address both dimensions. Alas, given the reality of international relations, managing a limited retrenchment from global integration is very hard to do. What is more likely to happen are tit-for-tat measures among states that may go beyond the initial goals of policy-makers.

- 22 During the hyper-globalization era, we were not able to resolve the unbalanced outcome engendered by a globalized economy, which led to hyperconcentration of benefits in the hands of a few, fragmented sovereignty in the hands of the state, and more dispersed distribution of costs. Globalization requires cooperation over the rules of the game among systemic powers. To get that licence, governments need domestic support in key countries (especially the U.S.). With the rise of inequality and alienation, especially in the wake of the 2008 Global Financial Crisis, these key conditions have become unstuck. Pushed by public opinion, key countries have multiplied protectionist measures that have generated great uncertainty in the global trade and financial system. A key battlefield for this has been the U.S.
- 23 Since 2017, the U.S. has increasingly resorted to strong trade and economic measures against China to push back against perceived unfair practices, but also to slow the economic power transition. The IPS can be seen as part of this broader approach that increasingly frames China’s economic rise and economic policy as a security risk that warrants very strong countermeasures. The broadly defined Indo-Pacific strategy and other parallel strategies marshal assets and instruments in the service of politically-defined goals.³In the U.S., these goals now include a degree of containment of China. While the language and tools in various IPS deployed by U.S. allies and partners may show some convergence, the actual goals pursued by these countries vary from those of the U.S.
- 24 In turn, this growing security dilemma and contestation for the rules of the economic order also play a role in the eroding support for globalization visible particularly in the U.S. and Europe (as analyzed below).
- 25 An amplifying force at the moment is the rise of systemic risks (risks threatening the entire global economy, global eco-system, or global order) and existential risks (risks deemed capable of putting human survival in danger), such as climate change, the governance of artificial intelligence (AI), and pandemics. They mostly result from unmanaged connectivity, the imbalanced advancement of the global economy, and the unregulated progress of the technology frontier relative to planetary constraints and the realities of human development. The inability of current global governance mechanisms to generate decisive responses adds to the sense of risk and uncertainty. We also witness an acceleration of competition around green technology and AI, two game-changing industrial revolutions that will shape economic competitiveness and power relations in the coming decades.

- 26 These profound economic disruptions are rendered even more intractable because they are happening against the backdrop of the geopolitical shifts mentioned in the previous section. Citizens in North America and Europe increasingly see the excesses of globalization as associated with the rise of China and Chinese reliance on industrial policy and asymmetric economic measures. These dual crises of geopolitics and geoeconomics reinforce each other. The difficulties created by one interfere with any effort to make headway on the other, at the national and global levels.

03. Variety of Indo-Pacific Strategies: Unequal Adjustments to Power and Economic disruptions

3.1 Indo-Pacific strategies as a Geopolitical Rebalancing Device

- 27 At a certain level, the Indo-Pacific concept is regional and marks an expansion of the traditional view of an Asia-Pacific space to an Indo-Pacific space. The Indo-Pacific concept embeds deep variations in geographical zones. For example, Japan, Korea, and France include East Africa, but Canada, the U.S., and most other Europeans do not. Despite this variation, the reconfiguration remains driven by political and security calculations in the context of China's rise. And at its core, the concept is a response to the deep geopolitical shifts that have occurred over the past two decades.
- 28 For first-movers such as Japan, Australia, the U.S., and some European countries, the rise of Indo-Pacific strategies marks an implicit acknowledgement that the distribution of power that gave rise to the liberal international order was at a turning point and that strategic adjustments were necessary in order to adjust their exposure in the Indo-Pacific region.
- 29 Given the ongoing nature of these shifts and the profound uncertainties that permeate the current tensions, we argue here that the Indo-Pacific strategic "wave" is an intermediary point rather than an end point. The moment translates into a transitory position, an early and imperfect attempt to wrestle with a profound set of transitions that are still ongoing and whose end point remain unknown.
- 30 One of the earliest published official policy documents to reference the concept of the Indo-Pacific was Australia's 2012 white paper, 'The Asian Century', which presented a vision more focused on economic opportunity at the time. But it was Prime Minister Kevin Rudd's government's 2013 Defence White Paper that redefined the strategic theatre of the Indo-Pacific and became quite explicit about its positioning vis-à-vis China. It stated: "The continued rise of China as a global power, the growing economic and strategic weight of East Asia, and the emergence... of India as a global power are key trends that... are shaping the emergence of the Indo-Pacific as a unique strategic arc" (Defence White Paper, 2013, p. 2).
- 31 In the same year, the Indonesian Foreign Minister delivered a speech in Washington, D.C., entitled "An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific" (Natalegawa, 2013). In a way that would foreshadow ASEAN's more restrained posture towards China's rise, the speech emphasized the importance of connectivity, peace, and stability between the Pacific and Indian Oceans.
- 32 In the typology we develop below (see Table 1.), on the geopolitical and security axis, we identify strategies that are, like ASEAN's, adopting a more restrained posture

towards China's rise, and maintain a desire, at least on paper, to figure out a way forward that includes an adequate space afforded to China. At the other end, we find strategies that adopt a harder balancing approach towards China, emphasizing the security risks posed and the necessary measures that need to be taken to mitigate these geopolitical changes in order to preserve the status quo.

3.2 The Rise of Economic Security

- 33 The other substantive driver of the emergence of the Indo-Pacific concept and wave of Indo-Pacific strategies we have seen over the past decade goes to the heart of the global political economy paradigm shifts we described above. China's rise is a key element of both deep shifts we identify as key drivers in this article—the geopolitical or security shift and the geoeconomic or economic security shift—but it does not subsume all of them.
- 34 The centrality of the Chinese economy in the world economy is a recent feature of the post-1995 and especially post-2001 world (when China joined the WTO). As a result of massive foreign investment in China since the mid-1990s and large outward Chinese investments since the mid-2000s, China has built a formidable position at the heart of global supply chains. This was not so much the result of specific country strategies but more the result of Chinese state-driven developmental economic policies, coupled with the decentralized strategies of multi-national corporations in their search for efficiency and profitability. But as we described above, China's rise is a key component but not the only component of the deep economic disruptions experienced at the global level since the 2008 Global Financial Crisis. The crisis of hyperglobalization has roots that go deep into the economic models of the developed world.
- 35 Given the nature of these economic disruptions and the speed at which they have evolved over the past 5 years, it is to be expected that Indo-Pacific strategies will only imperfectly take stock and handle this paradigm shift. This is especially evident for strategies that were published earlier. The more recent strategies, such as South Korea's "Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region," published in December 2022, have more candidly addressed it.
- 36 To be clear, most IPS embed at minimum an emerging discussion of the topic, if not an explicit discussion of economic security. The UK foreign policy, security, and development integrated review published in 2021, which contains the UK's Indo-Pacific "Tilt," does squarely address these challenges: "Liberal democracies must do more to prove the benefits of openness – free and fair trade, the flow of capital and knowledge – to populations that have grown sceptical about its merits or been inadequately protected in the past from the downsides of globalisation. This means tackling the priority issues—health, security, economic well-being, and the environment – that matter most to our citizens in their everyday lives" (Global Britain in a Competitive Age, 2021, p. 12). While the South Korean strategy also has one of the most explicit sections on economic security and Japan has its own separate law on the topic (2021), the U.S.-led Indo-Pacific Economic Forum (IPEF) launched in 2022 specifically encompasses a significant dimension of economic security, even though the fair and resilient trade pillar eventually faltered (Murphy 2023). It is worth noting that the G7 nations made a detailed statement on the concept at the May 2023 Hiroshima G7 meeting.⁴

- 37 Nevertheless, for many strategies, we detect a dissonance between the language adopted in official documents and the rapidly evolving global reality. For instance, most strategies continue to use “open markets” or “free-trade” frames, despite the general retreat of globalization and the re-emergence of economic nationalism and industrial policies, including via the de-risking paradigm (Speech by President von der Leyen, 2023). This leads to the paradoxical situation where, for instance, the U.S. strategy mentions that the U.S. government will continue to “promote free, fair, and open trade and investment” (Indo-Pacific Strategy of the United States, 2022), while at the same time, the Biden administration was signing the Inflation Reduction Act into law (in August 2022), an act that many have argued contains provisions that run counter to WTO principles (Scheinert, 2023).
- 38 In many cases, the concept of economic security is a hybrid one. It is about securing key nodes, strategic economic supply chains, and technologies with potential dual military use while still operating within a globalized and deeply interconnected economy. It is about selected state intervention and partial disconnection (“fencing”). It requires a dialogue between security experts and political economy experts, and it remains a work in progress. For Canada, even though the country is well endowed with energy resources, geography, and access to the U.S. market, the concept of national economic security is still an uncomfortable space. Another dimension of economic security relates to pushing back against economic coercion, a plight endured by Canada in the wake of the arrest of Huawei executive Meng Wanzhou in December 2018 on a U.S. extradition request.
- 39 On the economic security front, all G7 countries’ IPS, as well as the Australian and South Korean strategies, contain a simple feature. They all try to reduce their high dependence on the Chinese economy for aggregate trade, but also critical technologies, medical supplies, and critical minerals in the green transition. In the post-pandemic world and the more securitized environment of the current U.S.-China competition, most IPS seek to diversify trade toward other parts of Asia, especially Southeast Asia and South Asia. That includes Canada’s own approach.
- 40 In the typology we present below, on the economic security front, we distinguish between strategies that tackle issues of economic security and economic vulnerabilities while recognizing the need for continued multilateralism, global trade, and openness and those that recognize those same issues and take a more explicitly economic nationalist perspective (for instance, the U.S.).

3.3 Varieties of Indo-Pacific Strategies

- 41 The realm of Indo-Pacific strategies is an interactive environment, as the moves taken by one country in the name of economic security, for instance, have a negative security impact on others, and this can lead to a reaction. It is not an equilibrium. It is a dynamic process driven more by geopolitics and domestic politics than any global script or global set of rules. Despite similar inspiration and a degree of convergence, we can distinguish significant variations among Indo-Pacific strategies. Two dimensions are particularly salient: the degree of focus of the IPS on security-driven balancing against (or even the containing of) China and the degree of emphasis on economic security as opposed to a more liberal concepts of multilateralism, inclusivity, and openness.

42 We propose six clusters or types (see Table 1.) based on these two variables. Admittedly, all countries are positioned on a spectrum of positions rather than in clear categories. To make matters more complex, some countries remain relatively generic and open in their official IPS but more security-focused in the reality of their policies (the cases of Japan and India, in particular). In other cases, there can be officials that deploy very strong economic security language and others that continue to support open economic relations (Canada). Therefore, we present this table as a broad evaluation, taking into consideration primarily the official wording of the strategy and to a secondary degree only, the policy reality. Positions are evolving fast.

Table 1. Varieties of Indo-Pacific Strategies

Drivers		Global power rebalancing/ traditional security	
		Soft Balancing against China	Hard balancing against China
Hyperglobalization crisis/ economic security	Prevalence of economic inclusion and openness	1. ASEAN, Netherlands, Germany, France (policy reality), EU (official), India (official)	2. Japan, Australia (official), France (official)
	Prevalence of economic security concerns (along continued support for the liberal economic order)	3. South Korea, EU (increasing policy reality)	4. Canada, UK, Australia (increasing policy reality)
	Prevalence of economic security concerns and economic nationalism tendencies	5.	6. U.S., India (increasing policy reality)

43 Type 1 groups Indo-Pacific strategies that, on the economic security side, have continued to focus on prosperity, development, public goods, and inclusiveness and refrain from taking a markedly protectionist approach to current global economic challenges. On the security side, these approaches tend to minimize security considerations and adopt a more conciliatory approach towards China. It is exemplified by ASEAN's strategic vision document (ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, 2019). To some extent, the EU vision (The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific, 2021), along with German and Dutch strategies (Policy Guidelines for the Indo-Pacific: Germany-Europe-Asia Shaping the 21st Century Together, 2020; Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU Cooperation with Partners in Asia, 2020), fit in this category as well. The EU strategy came together among advisers that sit outside of the traditional security establishment, and it is heavily tilted toward inclusivity pillars⁵. Six out of seven of its key pillars concern the provision of global public goods and are drafted in an inclusive language: sustainable and inclusive prosperity, green transition, ocean governance (with a mention of UNCLOS), digital governance and partnerships, digital connectivity, and human security, while there is one security and defence pillar (which emphasizes "open and rules-based regional security architecture") (EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific, 2022).

- 44 We include in this category the 2021 French IPS (France's Indo-Pacific Strategy, 2022). The document itself carves a sizeable place to the French government's military presence in the region, but it is framed as a "contribution to regional security and stability" (p. 24) and "on the path of multilateral cooperation based on law and respectful of all sovereignties." (p. 5), with a particular focus on cooperation with ASEAN. Recent positions taken by President Macron (Anderlini and Caulcutt, 2023) indicate a strategic desire for an autonomous, comprehensive approach that is not driven by strict security competition led by the U.S. These remarks are in line with the broader EU approach outlined above (even if the EU has indicated its intentions to take a stronger policy course on economic security in recent months). That said, because of the gap between the more security-oriented IPS document and the more balanced policy reality pursued by the President, we include France in two boxes (official Indo-Pacific strategy vs. policy reality).
- 45 One may include here India's IPS, as enunciated in two key milestones we are relying on in this instance. The first one is Prime Minister Modi's Shangri-La Speech in June 2018 (H.E. Modi, 2018), and the second one is his subsequent speech at the East Asia Summit held in Bangkok in November 2019 entitled Indo-Pacific Oceans' Initiative (IPOI) (H.E. Modi, 2019). India's IPS has emerged from its earlier "Act East" strategy and has emphasized in these speeches the concepts of inclusivity, openness, and adherence to "a common rules-based order." Prime Minister Modi's 2018 speech centers around seven elements: a free, open, and inclusive region; ASEAN centrality; a rules-based order; the Blue Economy; an open trading regime; connectivity; and cooperation. Based on the text of these key speeches, we classify India here alongside other more "inclusive" and "globalist" approaches, such as that from the EU. Prime Minister Modi explains in his 2018 speech that "all of this is possible if we do not return to the age of great-power rivalries. I have said this before: an Asia of rivalry will hold us all back; an Asia of cooperation will shape this century." (H.E. Modi, 2018). As in other cases, however, we would be remiss to omit the daylight that is present between the language of the two documents and some of the Indian government's behaviour in the region. Among other things, after the border clash with China in Spring 2020, India has accentuated its security cooperation with the U.S., Japan, and Australia (QUAD members) while keeping the general broad IPS approach. In addition, despite the lofty rhetoric, the Indian government did in the end opt-out of RCEP (in late 2019).
- 46 Type 2 covers strategies that, while squarely addressing the China challenge, embed both security-inspired deterrence and avenues of cooperation with China on the public goods and economic fronts. These strategies are ambitious, covering legal, security, economic, development, and environmental pillars.
- 47 The best example of this cluster is Japan's Free and Open Indo-Pacific approach. Japan played a key role in the formulation and dissemination of the Indo-Pacific concept, starting in 2007 with Prime Minister Abe's "At the confluence of two oceans" speech. The Japanese strategy was formally launched in 2016 with Prime Minister Abe's speech on Japan's Free and Open Indo-Pacific (FOIP) at the Sixth Tokyo International Conference on African Development in Kenya. As this became one of the top priorities of Prime Minister Abe, he pursued it systematically and relentlessly, including with the Trump and Biden administrations. Japan's FOIP strategy has undergone multiple additions and enhancements since 2016. It is also very sophisticated, with complex maps of priority corridors. The strategy does include an emphasis on inclusiveness as a

positive nod to ASEAN, and the language remains restrained. For instance, the 2016 speech does not mention China at all. Of course, “FOIP was presented as a broad concept with inclusive emphasis, not a strategy against China. The door was open to all. But the reality was a bit different, it was our counterargument to BRI.”⁶

- 48 For Japan, the concept encompasses two pillars meant to push back against China’s challenges to the rules-based order (maritime rule of law related to UNCLOS and security), while the economic pillar keeps the door open for cooperation with China, including on development projects. Admittedly, however, while China and Japan had very positive discussions on the possible partnership of FOIP and Belt and Road in 2019 on the margins of the Osaka G20, such cooperative partnerships have mostly failed to materialize so far.⁷ Japan’s FOIP strategy also has a large focus on security partnerships such as the Quad and is big on quality infrastructure investment in the region (rivaling China’s).
- 49 Under Prime Minister Kishida (October 2021-present), Japan has gradually emphasized the security dimensions of FOIP. After Russia’s invasion of Ukraine in February 2022, Japan has seen its security policy increasingly aligned with that of G7 and NATO countries. Japan has committed to doubling its defense budget as a percentage of GDP (from 1% to 2%) over a 5-year period (2022-2027), which represents the most dramatic transformation of Japan’s military posture since the 1950s. Japan has also taken more and more direct positions in favor of the defense of Taiwan and the Philippines. However, the Japanese economy remains deeply interconnected with the Chinese economy, and economic officials have continued to work on routine economic engagement with China. The trilateral summit between China, Japan, and Korea in Seoul in May 2024 is a marker of quiet continuity of economic interdependence in parallel to the security hardening. This is why we keep Japan in the Type 2 group at this time.
- 50 In March 2023, in the lead-up to the G7 Summit in Hiroshima, Prime Minister Kishida announced an improved version of FOIP in the context of the Russian invasion of Ukraine and other global changes (Prime Minister Kishida, 2023). The new FOIP retains the same spirit and vision but now includes four pillars. The rule of law (pillar 1, now called “principles for peace and rules for prosperity,” including IPEF, WTO and CPTPP) and security pillars (pillar 4) are retained and expanded. But the former second economic pillar is now split into two broader pillars: addressing [global] challenges in an Indo-Pacific way (pillar 2) and multi-layered connectivity (pillar 3).
- 51 Type 3 includes strategies that, while adopting a softer balancing approach towards China’s rise on the traditional security side, have given a prevalence to economic security concerns. The South Korean IPS would fit here as a targeted, innovative conceptualization of international economic relations and national economic security. South Korea’s IPS is structured around the new vision of Korea as a *global pivotal state* with the duty and capability to invest in shaping outcomes and processes in the region and with the willingness to invest significant resources. On the security front, the South Korean strategy frames its relationship with China in the following way: “With China, a key partner for achieving prosperity and peace in the Indo-Pacific region, we will nurture a sounder and more mature relationship as we pursue shared interests based on mutual respect and reciprocity, guided by international norms and rules.” (Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region, 2022). Here, it is important to note that whereas the Korean document fits under a softer balancing

approach, President Yoon has been leaning into a harder balancing narrative in various speeches. On the economic front, the South Korean strategy is more explicit than most: “We will participate actively in multilateral cooperation to establish an early warning system and resilient supply chains of key industries and items. We will also increase bilateral and minilateral communication and cooperation to diversify our economic ties and ensure stable supply chains. In order to stabilize supply chains of strategic resources, we will seek cooperation with partners with whom we share values.” (p.30) It is important to note that the South Korean strategy states that it does not want to let security concerns overwhelm economic decision-making, especially when it comes to global public goods: “While helping to build stable and resilient supply chains, we will take the lead in promoting a free and fair economic order. We will also work with other countries to ensure that security concerns do not trump economic issues” (Strategy for a Free, Peaceful and Prosperous Indo-Pacific Region, 2022, p. 10).

- 52 Type 4 represents strategies that are driven by both national security priorities and the securitization of economic concerns. The Canadian IPS fits here, as it presents harder-balancing language against China and includes a vigorous security pillar. The document includes multiple instances of discussion of economic security issues, for instance: “Emerging patterns of protectionism and economic coercion are of significant concern to Canada.” (p.16). At the same time, it is balanced by remaining elements of a commitment to global trade: “new and existing trade and investment agreements” (p. 16), support for global public goods discourse, and engagement, especially with regards to development or global environmental priorities. We cover the Canadian case more in depth in the final section below.
- 53 In 2021, the UK published a foreign policy, defense and development review, “Global Britain in a Competitive Age: Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy,” which contained a section entitled “The Indo-Pacific tilt: a framework.” In it, the UK also uses sharp language to describe the evolving strategic environment and the role of China in it as one that will be “defined by: geopolitical and geoeconomic shifts, such as China’s increasing international assertiveness and the growing importance of the Indo-Pacific; systemic competition, including between states, and between democratic and authoritarian values and systems of government” (p. 17). On the economic security front, the document had this to say: “China also presents the biggest state-based threat to the UK’s economic security.” (p. 62).
- 54 However, the UK document continues to refer to international trade agreements, including the CPTPP, and the importance of supporting the WTO. This is why the Canadian and UK cases do not rise to the level of Type 6, which sees a more marked departure from commitment to multilateralism and global trade.
- 55 Finally, Type 6 includes cases that have shown the highest level of strategic balancing against China, as well as the prevalence of economic security concerns accompanied by a higher degree of economic nationalism (including a lack of commitment to trade agreements and economic multilateralism), in this case the U.S. strategy (2022). The goal of building allied partnerships to constrain or contain the Chinese threat is stated more explicitly. The emphasis is on deterrence, new rules that constrain China, extended security, and diplomatic presence and a heightened focus on the securitization of economic relations. For instance, the U.S. strategy limits economic cooperation ambitions with like-minded partners: “We will also stand shoulder-to-shoulder with regional economic partners who are playing leading roles in setting rules

that govern 21st-century economic activity” (p. 12). It is important to note that the U.S. strategy continues to include some language that reflects legacy liberal principles, such as references to open markets and free trade, but the momentum and funding are targeting security-driven dimensions and the securitization of certain economic relationships. The U.S.’s 2022 IPS articulates certainly the most forceful diagnostic of China’s intent and behaviour internationally among existing Indo-Pacific strategies: “The PRC’s coercion and aggression spans the globe, but it is most acute in the Indo-Pacific. From the economic coercion of Australia to the conflict along the Line of Actual Control with India to the growing pressure on Taiwan and bullying of neighbors in the East and South China Seas, our allies and partners in the region bear much of the cost of the PRC’s harmful behavior. In the process, the PRC is also undermining human rights and international law, including freedom of navigation, as well as other principles that have brought stability and prosperity to the Indo-Pacific.” (p.5). The document also puts forward an assertive U.S. security posture in the region: “The United States is enhancing our capabilities to defend our interests as well as to deter aggression and to counter coercion against U.S. territory and our allies and partners. Integrated deterrence will be the cornerstone of our approach. We will more tightly integrate our efforts across warfighting domains and the spectrum of conflict to ensure that the United States, alongside our allies and partners, can dissuade or defeat aggression in any form or domain.” (p.12).

04. Making Sense of the Canadian Indo-Pacific Strategy

- 56 The Canadian Indo-Pacific strategy of November 2022 represents the culmination of a multi-year process and is also a tipping point in the approach to the region (Canada’s Indo-Pacific Strategy, 2022). It was eagerly awaited, as the government had formally announced the intention to publish such a strategy in Foreign Minister Joly’s mandate letter, following her appointment in 2021. None of the mandate letters of preceding Trudeau government ministers since 2015 contained any mention of the Indo-Pacific region. The letter, issued in December 2021, explicitly mentioned the mandate to “develop and implement a new comprehensive Indo-Pacific strategy to strengthen diplomatic, economic and defence partnerships and international assistance in the region” (Minister of Foreign Affairs Mandate Letter, 2021).
- 57 Canada’s IPS is also a response to changing global geopolitical realities and is the first strategic effort on behalf of the Canadian government to respond to these emerging dislocations at the level of strategic foreign policy. It comes with \$2.3B in immediate funding commitments, new programs, and initiatives spread across 17 departments and agencies. The intended message is: Canada is in the Indo-Pacific area to be a full-spectrum stakeholder and reliable partner. Government leaders have indicated a new level of ambition and sustained presence in the region. Several features stand out.
- 58 First, the Canadian strategy arguably represents a real effort at strategic thinking, that is, an effort to address the challenges of the 21st century over the medium term and to provide tools for Canada to adapt to them—and perhaps even to shape them. It is the only regional strategy officially published by the Canadian government since 2015 (these documents are rare occurrences in the Canadian context). Like South Korea, Canada identifies economic security as a new strategic driver in the region. Like the

U.S., Canada identifies China as a key strategic challenge and “an increasingly disruptive global power” (p. 7). The Canadian IPS states that “China’s assertive pursuit of its economic and security interests, advancement of unilateral claims, foreign interference, and increasingly coercive treatment of other countries and economies have significant implications in the region, in Canada, and around the world.” (p. 3), but it also situates the China challenge amongst a series of other strategic issues, including “instability on the Korean Peninsula as a result of North Korean provocations; rising violence in Myanmar following the recent military coup d’état; clashes on the India-China and India-Pakistan borders” (p. 3).

59 Like the EU, Canada highlights the importance of global public goods and continued cooperation (even) “with China to find solutions to global issues such as climate change, biodiversity loss, global health and nuclear proliferation.” (p. 7) Like Japan’s, the Canadian IPS seeks to combine credible security deterrence and lower economic risks with some investment in the stability of the global system.

60 It is a broad-spectrum strategy across 5 domains (security, trade, human connectivity, environment, and partnerships) and all sub-regions. The 5 overarching strategic objectives are:

- A/ Promote peace, resilience, and security. It is an explicit choice here by the government to emphasize that stability is the condition for prosperity. This includes a sizeable commitment of over \$500 million over 5 years to defense contributions, naval presence, and military capacity-building; national security enhancements; and cyber security.
- B/ Expand trade, investment, and supply chain resilience. On this front, the strategy recognizes at once the importance of the continued diversification of Canada’s trading relationships as well as the strategic competition now underlying the future of trade and technology developments. An openness to trade agreements and rules-based global economic interaction remains firmly rooted (which distinguishes the strategy from its U.S. counterpart), while an emphasis on the resilience of global supply chains is given a lot of space, including on the subject of critical minerals.
- C/ Invest in and connect people. This objective centers around the facilitation of human connections between the region and Canada, whether it concerns visa capacity increases, increasing Canada’s international student programs from the region (and 1000 scholarships), and deepening expertise. It includes a commitment to feminist international assistance and human rights.
- D/ Build a sustainable and green future. On the global fight against climate change, this objective supports a transition to a green future, including via a major investment of \$750 million in sustainable infrastructure through FinDev Canada (which will support the development of clean infrastructure and technologies).
- E/ Canada as an active and engaged partner in the Indo-Pacific. Finally, this objective seeks to position Canada as a more reliable partner in the region. This includes the appointment of a special envoy to the Indo-Pacific, increasing the country’s diplomatic presence in the region, including via a new mission in Fiji. The Government of Canada subsequently came to an agreement with the Member States of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) to establish a Strategic Partnership between Canada and ASEAN (Prime Minister of Canada, 2023).

61 The Canadian strategy intends to be a collaborative one. It focuses on working with partners, whether Japan, South Korea, the U.S., Australia, or New Zealand on security issues; ASEAN for green infrastructure, trade, or development; or the Pacific Islands for

development, human security, and climate change dimensions. In this context, the Canadian strategy is acutely aware of a developing zero-sum game dynamic. Southeast Asia (and even South Asia) feels pushed in the direction of making a choice. Canada is not asking these countries to make a choice. It recognizes that “key regional actors have complex and deeply intertwined relationships with China. Canada’s Indo-Pacific Strategy is informed by its clear-eyed understanding of this global China.” (p.7). In the IPS, Canada seeks to develop relationships and offer new opportunities for cooperation to partners. The strategy actually embeds specific articulations of its strategy when it comes to China, India, ASEAN, and the North Pacific.

- 62 When it comes to the two areas of global disruptions covered in this article, on the economic front, the strategy is coming to grips with the securitization of economic ties and the de-risking paradigm. Like South Korea, Canada’s IPS discusses national economic security, specifically through the lens of competition (including standards), diversification, and global supply chains’ resilience, most notably when it comes to securing critical technologies (including semi-conductors) and the critical inputs for green technologies, chiefly critical minerals.
- 63 Nevertheless, for a country such as Canada that is deeply committed to the liberal international order, concepts like economic security, industrial policy, and security-driven economic alliances represent an uncomfortable space. Canadian economic and policy elites still hold the belief that the liberal order can be repaired, and many see the IPS as a complement or a patch to continuing liberal policies. The Bretton Woods era of the 1950s-1960s may have involved a stronger role for the state and stronger recognition of national economic sovereignty, but that era is largely forgotten in Canada. Since the end of the Cold War and the 1990s, the dominant paradigm in Canada has coalesced around a strong support for Francis Fukuyama’s “end of history” exposition (Fukuyama, 1992), support for Bretton Woods institutions, including the WTO, and low political support for state guidance of the economy (with exceptions in the health care space). Traditionally, Canada has had to worry about overreliance on the U.S. (a reality that became all too painful when President Trump threatened Canada of “ruination” in 2018 if Canada did not accept to revamp NAFTA to benefit the U.S. more) (Brewster, 2018). Since the settlement of the USMCA and the Covid-19 pandemic, Canadian fears have shifted to China and its dominant position in global supply chains.
- 64 So, on the economic front, the Canadian strategy remains at a point of transition. While committing to adjustments seen as necessary from the perspective of de-risking or economic resilience, it remains wedded to a liberal conceptualization of the global economy, multilateralism, open markets, and free trade. However, given the relentless acceleration of industrial policy measures in China, but also in the U.S., Japan, South Korea, Southeast Asia, and gradually in Europe, Canada is also shifting its discourse as we speak. We already see the precursors of such a future policy through subsidy programs for investments by allies such as Korea, Japan, and Germany in batteries, EVs, and technology.
- 65 Finally, one of the distinctive aspects of the Canadian strategy is the space it allocates to China in the text. Indeed, the Canadian strategy is one of the only ones (if not the only one) in the world to include a standalone section on China. In the 23- page document, the China section is over 2 pages long, the longest section allocated to any country or group of countries in the text. The publication of Canada’s Indo-Pacific strategy marks a turning point in its approach to China. Indeed, the strategy embeds a

recalibrated “realistic and clear-eyed assessment of today’s China” (p. 7). As mentioned above, it labels China “an increasingly disruptive global power,” a tone that marked a departure from earlier characterisations. The strategy goes on to say that “China’s rise, enabled by the same international rules and norms that it now increasingly disregards, has had an enormous impact on the Indo-Pacific, and it has ambitions to become the leading power in the region. (...) For the Canadian government, China is looking to shape the international order into a more permissive environment for interests and values that increasingly depart from ours.” (p. 7) This language is the most forceful recognition to date on behalf of the Canadian government of the profound strategic rift that has opened between China and the West.

- 66 Importantly, however, in the strategy, the official Canadian discourse on China also employs a level of complexity, a certain transversality even, that did not exist to the same degree before. First, the government’s characterisation of the relationship has broadened, from the traditionally predominantly bilateral lens to a wider aperture. The Canadian IPS explicitly conceptualises Canada-China relations through a four-dimensional prism, from the national level to the bilateral, regional, and multilateral levels.
- 67 In addition, the Canadian strategy emphasises the global (as opposed to the bilateral) nature of most of the challenges that are brought to the fore by China’s rise. Indeed, the strategy mentions that “Canada will work closely with its partners to face the complex realities of China’s global impact and continue to invest in international governance and institutions.” (p.8) This recognition leads the government to articulate a modular approach to China, more affirmative in areas of deeper strategic rift and more open in areas where global cooperation is necessary: “In areas of profound disagreement, we will challenge China, including when it engages in coercive behaviour—economic or otherwise—ignores human rights obligations or undermines our national security interests and those of partners in the region. (...) We will cooperate with China to find solutions to global issues such as climate change, biodiversity loss, global health and nuclear proliferation” (p. 7).
- 68 So, while signifying a shift in approach and a harder line towards China, the Canadian approach to China falls within a broader framework based on the continued commitment to international rules of the game, including on the trade front (see the Ottawa Group on WTO reform), a commitment to a stable and open global economic system, necessitating the continued functioning of multilateral groups such as the G20 or APEC, and, therefore, China’s continued role in them. The Canadian IPS states that “China’s sheer size and influence makes cooperation necessary to address some of the world’s existential pressures, such as climate change and biodiversity loss, global health and nuclear proliferation.” (p. 7) (a point that U.S. Secretary of State Anthony Blinken made in his key China speech in the spring of 2022 (Secretary of State Blinken, 2022). As a case in point, Canada hosted the biodiversity talks in December 2022 in Montreal that led to the adoption of the global biodiversity framework with 23 targets and related human rights commitments (Convention on Biological Diversity, 2022).
- 69 In the light of the broader comparative approach proposed in this article, how can we evaluate the Canadian IPS? We argue that on the global security and rebalancing front, the Canadian IPS has positioned itself quite firmly. The strategy has a strong security dimension and signals an important recalibration of the Canadian approach to China. It involves increased security commitments and naval presence in the Indo-Pacific and

highlights needed cooperation with NATO and the Five Eyes. It also includes a reiteration of Canada's policy stance on Taiwan, stating it "will oppose unilateral actions that threaten the status quo in the Taiwan Strait" (p. 9), while at the same time focusing on new areas of cooperation with Taiwan on the economic, health, or democratic governance fronts, for instance on IPETCA, the Indigenous Peoples Economic and Trade Cooperation Arrangement involving Australia, New Zealand, and Taiwan alongside Canada (p. 17).

- 70 On the global economic front, the strategy also reckons with the securitization of global economic relations. It highlights the need for diversification and the building of resilient supply chains. Yet, it clearly also continues to conceive of the global economy at least in part as a global public good and from an inclusive prosperity angle, with the recognition of the importance of the G20, "global rules that govern global trade" (p. 7), trade and investment agreements including the CPTPP, joint development goals, and the importance of global cooperation on climate change and biodiversity goals.
- 71 Canada's IPS is a broad-ranged strategy that seeks to adjust to a fast-changing international geopolitical and geoeconomic environment and interpret the road ahead for Canada while balancing Canada's relationship with the U.S. and its commitment to multilateralism and open trade. The two deep shifts driving the emergence of Indo-Pacific strategies around the world are at work in the Canadian case, with security considerations, both traditional and economic, as key drivers. Yet the Canadian IPS provides only a first step and a partial solution to these changing global realities. Challenges remain in terms of delivery and implementation, as many have pointed out (Nossal, 2024). To be sure, tensions are already present, for instance between security and climate change considerations, Canada's IPS's 1st and 4th strategic objectives, as the government tries to find its policy footing on issues such as electric vehicles and battery supply chains in the context of deepening China-U.S. tensions.

05. Conclusion

- 72 At some level, John Meyer is right (Meyer, Boli, Thomas, et al., 1997): the wave of Indo-Pacific strategies we have seen is a story of legitimacy and isomorphism⁸. But an important aspect of Meyer et al.'s argument is that convergence may well be accompanied by internal decoupling. Indeed, intrinsic to their model is the feature of isomorphism from the outside but decoupling domestically, given that, as the authors explain, "many external elements are inconsistent with local practices, requirements, and cost structures. Even more problematic, world cultural models are highly idealized and internally inconsistent, making them in principle impossible to actualize" (p. 154). As we identify in the text, this manifests, among other things, via the presence of dissonances between stated policy objectives in line with other Indo-Pacific strategies and international behaviour, or, still, between legacy concepts from a recent era such as open trade and the emerging economic security paradigm. This space thus remains a necessarily imperfect, transitional space, a journey, an experimentation without a clear sense of destination.
- 73 Nevertheless, this global experimentation driven by deep power-based and economic shifts is creating new relations and new connections, reviving frames that were out of fashion (economic security, industrial policy), and creating complications for frames that are still enshrined in global institutions (open trade). This highly interactive

testing ground is leading to concrete innovations and real-world consequences. It is a battle for interests under shifting ideational models.

- 74 There may be no single clear institutional pathway to emerge at this point, but this could actually be the telling marker of this transitory era, as a multiplicity of minilaterals is emerging (for instance, the India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC) (Singh, 2023), as part of the G7-sponsored Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII) (Partnership for Global Infrastructure, 2023) on the margins of the G20 in India). This trend demonstrates a new pluralistic (or fragmented, for some) dynamic in international relations. It may be the best that can be done under the crushing encumbrance of U.S.-China tensions: in the shadow of geopolitical competition, varied minilateral coalitions advancing global governance progress on an issue-based logic.

BIBLIOGRAPHY

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

Anderlini, Jamil, and Clea Caulcutt. 2023. Europe must resist pressure to become 'America's followers,' says Macron. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-china-america-pressure-interview/>

ASEAN Outlook on the Indo-Pacific. 2019. June 23. <https://asean.org/speechandstatement/asean-outlook-on-the-indo-pacific/>

Blanchette, Jude, and Bonnie Glaser. 2023. "Taiwan's Most Pressing Challenge Is Strangulation, Not Invasion." *War on the Rocks*, November 9.

Brewster, Murray. 2018. Trump warns Congress to keep out of NAFTA talks with Canada. *CBC News*, September 1. <https://www.cbc.ca/news/politics/nafta-canada-trump-trudeau-twitter-1.4807836>

By 2030: Protect 30% of Earth's lands, oceans, coastal areas, inland waters; Reduce by \$500 billion annual harmful government subsidies; Cut food waste in half. 2022. *Convention on Biological Diversity*, December 19. <https://www.cbd.int/article/cop15-cbd-press-release-final-19dec2022>

Canada's Indo-Pacific Strategy. 2022. Global Affairs Canada: Ottawa. Accessed August 1, 2023, <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/assets/pdfs/indo-pacific-indo-pacifique/indo-pacific-indo-pacifique-en.pdf>

Chu, Yun-han, and Yongnian Zheng, eds. 2021. *The Decline of Western-Centric World and the Emerging New Global Order: Contending Views*. New York and London: Routledge.

Defence White Paper. 2013. *Australia Department of Defence*. https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1516/DefendAust/2013

Drezner, Daniel W., et al., eds. 2021. *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Washington DC: Brookings Institution Press.

Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy. 2015. *Naval Strategic Publication (NSP) 1.2*. https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf

EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific. 2022. February 21 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu-indo-pacific_factsheet_2022-02_0.pdf

FACT SHEET: Partnership for Global Infrastructure and Investment at the G7 Summit. 2023. *The White House, US Government*, May 20. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/fact-sheet-partnership-for-global-infrastructure-and-investment-at-the-g7-summit/>

Farrell, Henry, and Abraham L. Newman. 2019. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security* 44 (1):42-79.

France's Indo-Pacific Strategy. 2022. Ministry for Europe and Foreign Affairs of the French Republic: Paris. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/en_dcp_a4_indopacifique_022022_v1-4_web_cle878143.pdf

Friedberg, Aaron. 2012. A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia: Norton and Company.

Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.

German Federal Foreign Office. "Policy Guidelines for the Indo-Pacific: Germany-Europe-Asia Shaping the 21st Century Together." <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf>.

Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy. 2021. Cabinet Office. <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>

Goin, V. (2021). L'espace indopacifique, un concept géopolitique à géométrie variable face aux rivalités de puissance. *Géoconfluences*, 4 oct., <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-thematiques/oceans-et-mondialisation/articles-scientifiques/espace-indopacifique-geopolitique>

Gray, Colin S., 2010. *The Strategy Bridge: Theory for Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Haenle, Paul, and Nathaniel Sher. 2022. "How Pelosi's Taiwan Visit Has Set a New Status Quo for U.S-China Tensions." Carnegie Endowment for International Peace, August 17.

H.E. Modi, S. N. 2019. Prime Minister's Speech at the East Asia Summit: Indo- Pacific Oceans' Initiative (IPOI). *East Asia Summit*. https://mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Indo_Feb_07_2020.pdf

H.E. Modi, Shri Narendra. 2018. 17th Asia Security Summit Keynote Address. *Shangri-La Dialogue, International Institute for Strategic Studies (IISS)*, June 1. <https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/images-delta/dialogues/sld/sld-2018/documents/narendra-modi-sld18.pdf>

Ikenberry, G. John. 2001. After victory : institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars, Princeton studies in international history and politics. Princeton: Princeton University Press.

- Ikenberry, G. John. 2011. *Liberal leviathan : the origins, crisis, and transformation of the American world order*, Princeton studies in international history and politics. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. John. 2018. The end of liberal international order? *International Affairs* 41 (1):7-23.
- "Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and Eu Cooperation with Partners in Asia." Government of the Netherlands, <https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>.
- Indo-Pacific Strategy of the United-States. 2022. *The White House*, February. <https://whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>
- Irwin, Douglas A. 2020. *Free Trade under Fire* Fifth Edition. Princeton: Princeton University Press,. Accessed Access Date, Project Muse. Restricted to UCB IP addresses. <https://muse.jhu.edu/book/73029/>.
- Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific. 2021. European Commission: Brussels. Accessed August 22 2023, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf
- Kardon, Isaac, and Jennifer Kavanagh. 2024. "How China Will Squeeze, Not Seize, Taiwan: A Slow Strangulation Could Be Just as Bad as a War." *Foreign Affairs*, May 21.
- King, Stephen D. 2017. *Grave New World: the End of Globalization, the Return of History*. New Haven and London: Yale University Press.
- Köllner, Patrick, Robert G Patman, and Balazs Kiglics. 2022. "From Asia-Pacific to Indo-Pacific: Diplomacy in an Emerging Strategic Space." In *From Asia-Pacific to Indo-Pacific: Diplomacy in a Contested Region*: Palgrave Macmillan. 1-27.
- Leonard, Mark. 2021. *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*. London: Penguin Random House.
- Lighthizer, Robert E. 2020, May 11. The Era of Offshoring U.S. Jobs Is Over: the pandemic, and Trump's trade policy, are accelerating a trend to bring manufacturing back to America. *The New York Times*. Accessed May 16, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/11/opinion/coronavirus-jobs-offshoring.html>
- Martin, B. (2019). Cartographier les discours sur l'Indo Pacifique. *Carnets de Recherche*, Sciences-Po, 18 déc., <https://www.sciencespo.fr/cartographie/recherche/cartographier-les-discours-sur-lindo-pacifique/>
- Mearsheimer, John J. 2019. Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security* 43 (4):7-50.
- Meyer, John W. , et al. 1997. World Society and the Nation State. *American Journal of Sociology* 103 (1):144-181.
- Meyer, John W., et al. 1997. World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology* 103 (1):144-181.
- Minister of Foreign Affairs Mandate Letter. 2021. *Prime Minister of Canada Mandate Letters*, December 16. <https://www.pm.gc.ca/en/mandate-letters/2021/12/16/minister-foreign-affairs-mandate-letter>
- Murphy, Erin L. 2023. "Ipef: Three Pillars Succeed, One Falts." Center for Strategic & International Studies, November 21.

Natalegawa, H.E. Marty M. 2013. An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific. *Speech delivered at the conference on Indonesia in Washington, D.C., May 16.* https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/attachments/130516_MartyNatalegawa_Speech.pdf

Nossal, Kim R. 2024. "The Power of Inertia: Understanding Canada's "Easy Riding" in the Indo-Pacific." In *Charting New Waters: Assessing Canada's Indo-Pacific Strategy One Year On*, edited by Jeremy Paltiel and Bijan Ahmadi. The Institute for Peace and Diplomacy, 37-42.

Prime Minister Kishida, Fumio. 2023. *The Future of the Indo-Pacific*, Ministry of Foreign Affairs of Japan. Accessed August 22, 2023. <https://www.mofa.go.jp/files/100477791.pdf>

Prime Minister of Canada. 2023. Joint Leaders' Statement on ASEAN-Canada Strategic Partnership. September 6. <https://www.pm.gc.ca/en/news/statements/2023/09/06/joint-leaders-statement-asean-canada-strategic-partnership>

Rodrik, Dani. 2018. *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Rodrik, Dani. 2023. The Global Economy's Real Enemy is Geopolitics, Not Protectionism. *Project Syndicate*, September 6. <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-economy-biggest-risk-is-geopolitics-not-protectionism-by-dani-rodrik-2023-09?barrier=accesspaylog>

Rodrik, Dani. March 2024. "Addressing Challenges of a New Era: Against Rule-of-Thumb Economics." *IMF Finance & Development*. https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2024/03/Point-of-view-addressing-challenges-of-a-new-era-Dani-Rodrick?utm_medium=email&utm_source=govdelivery

Scheinert, Christian. 2023. EU's response to the US Inflation Reduction Act (IRA). *Briefing requested by the ECON Committee of the European Parliament*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/740087/IPOL_IDA\(2023\)740087_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/740087/IPOL_IDA(2023)740087_EN.pdf)

Secretary of State Blinken, Anthony. 2022. The Administration's Approach to the People's Republic of China. *U.S. Department of State*, May 26. <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>

Singh, Rishika. 2023. India-Europe Economic Corridor: What is the Partnership for Global Infrastructure Investment that is behind the project? *The Indian Express*. <https://indianexpress.com/article/explained/everyday-explainers/india-europe-economic-corridor-pgii-explained-8933335/>

Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre. 2023. *European Commission*, March 30. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063

Strategy for a Free, Peaceful and Prosperous Indo-Pacific Region. 2022. *The Government of the Republic of Korea*, December 28. <https://www.mofa.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=20230106093833927.pdf&rs=/viewer/result/202303>

The White House. 2023. "G7 Leaders' Statement on Economic Resilience and Economic Security." <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/g7-leaders-statement-on-economic-resilience-and-economic-security/>.

Tiberghien, Yves. 2022. "Disrupted Order: G20 Global Governance at a Time of Geopolitical Crisis." *Global Summitry*.

Wertheim, Stephen. 2022. "On Taiwan, President Biden Should Listen to Senator Biden." *Carnegie Endowment for International Peace*, September 20.

Wolf, Martin. 2020. "The World Falls Apart as the Us Withdraws: An Administration That Cannot Govern Makes a Stark Contrast with China." *The Financial Times*, July 7.

NOTES

1. Source: Interview by one of the authors with a senior official in Tokyo, December 21, 2023.
2. Source: IMF World Economic Outlook database, authors' calculations.
3. See the useful definition of Grand Strategy by Gray: "Grand strategy is the direction and use made of any or all the assets of a security community, including its military instruments, for the purposes of policy as decided by politics" (Gray, 2010: 28). We are grateful to one anonymous reviewer for the helpful suggestion to separate strategy from the political goals pursued.
4. The White House. 2023. "G7 Leaders' Statement on Economic Resilience and Economic Security." <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/g7-leaders-statement-on-economic-resilience-and-economic-security/>.
5. Source: Interviews by one of the authors with senior EU and French officials in Paris for background only. April and December 2023.
6. Source: Interview by one of the authors with a senior official in Tokyo, December 21, 2023.
7. Source: Interview by one of the authors with a senior official in Tokyo, December 21, 2023.
8. Meyer, Boli, Thomas and Ramirez's 1997 argument "explains why our island society, despite all the possible configurations of local economic forces, power relationships, and forms of traditional culture it might contain, would promptly take on standardized forms and soon appear to be similar to a hundred other nation-states around the world." (p.152)

ABSTRACT

The Indo-Pacific concept grew out of a movement to refocus and redefine the Asia-Pacific region to include the Indian Ocean and South Asia, largely as a result of China's rise. Over the past 10 years, an increasing number of Indo-Pacific strategies have been officially released in the region and beyond. The first question this article tackles is the following: *What are the key drivers behind the rise of Indo-Pacific strategies?* We argue that Indo-Pacific strategies have become a fast-moving experimenting space for countries searching for adjustment strategies to at least two concurrent deep trends in a changing global order: the great recent shift in the balance of power most vividly characterized by an increasingly assertive China, and the peaking of the liberal globalization experiment and the return of economic security to the fore. We are also concerned with the comparative angle to this question. *In particular, how do Indo-Pacific strategies vary among key countries? And finally, how does the Canadian strategy fit within the broader landscape of Indo-Pacific strategies?* In answer to these questions, the article develops a typology of existing Indo-Pacific strategies and how they each insert themselves in the current transitional stage. Finally, we turn to Canada's own Indo-Pacific strategy and its key features and drivers, including a discussion of Canada's approach vis-à-vis China. We argue that this represents a touchstone in how Canada is responding to great power shifts and the erosion of the liberal international order.

RÉSUMÉ

Le concept indo-pacifique est né d'un mouvement qui visait à recentrer et redéfinir la région Asie-Pacifique afin d'y inclure l'océan Indien et l'Asie du Sud, en grande partie en raison de la montée en puissance de la Chine. Au cours des dix dernières années, un nombre croissant de stratégies indo-pacifiques ont été officiellement publiées dans la région et au-delà. La première question abordée dans cet article est la suivante : Quels sont les principaux facteurs à l'origine de l'essor des stratégies indo-pacifiques ? Nous soutenons que les stratégies indo-pacifiques sont devenues un espace d'expérimentation en rapide évolution pour les pays à la recherche de stratégies d'ajustement à au moins deux tendances profondes simultanées dans un ordre mondial en mutation : la grande transformation dans l'équilibre des pouvoirs à l'échelle mondiale, caractérisée par une Chine de plus en plus affirmée, et la fin de l'expérience de la mondialisation libérale et le retour de la sécurité économique. Nous nous intéressons également à l'aspect comparatif de cette question. En particulier, comment les stratégies indo-pacifiques varient-elles d'un pays à l'autre ? Enfin, comment la stratégie canadienne s'inscrit-elle dans le paysage plus large des stratégies indo-pacifiques ? En réponse à ces questions, l'article élabore une typologie des stratégies indo-pacifiques existantes et explique comment chacune d'entre elles s'insère dans la phase de transition actuelle. Enfin, nous nous penchons sur la stratégie indo-pacifique du Canada et ses principales caractéristiques, y compris une discussion sur l'approche du Canada vis-à-vis de la Chine. Nous soutenons que cette stratégie représente l'une des pierres angulaires de la réaction du Canada au rééquilibrage mondial des grandes puissances et à l'érosion de l'ordre international libéral.

INDEX

Mots-clés: Indo-Pacifique, stratégie, rééquilibrage mondial, sécurité économique, Canada, Chine, Japon

Keywords: Indo-Pacific, strategy, power transition, economic security, Canada, China, Japan

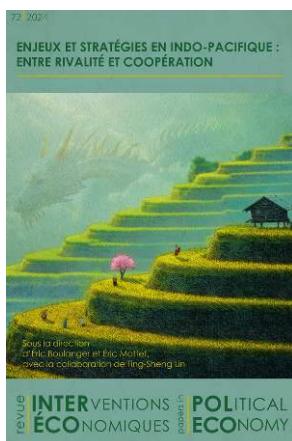
AUTHORS

PASCALE MASSOT

Professeure agrégée, École d'études politiques, Université d'Ottawa, Canada, pmassot@uottawa.ca

YVES TIBERGHIE

Professor, Department of Political Science, The University of British Columbia, Canada, yves.tiberghien@ubc.ca



revue **INTERVENTIONS** **POLITICAL**
ÉCONOMIQUES **ECONOMY**
papers in

72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

La Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique : une approche originale ?

Canada's Indo-Pacific Strategy : An Original Approach ?

Serge Granger et Maxim Chemarin

01. Introduction :

- 1 Au cours des dernières années, le remplacement du concept d'Asie-Pacifique par celui d'Indo-Pacifique s'observe dans les narratifs étatiques et privés à l'échelle globale pour discuter de cette région du monde. Lors de la dernière reformulation sur la politique de défense du Canada en 2017, le document *Protection, Sécurité, Engagement* (Défense nationale du Canada 2017) de la défense nationale utilise le terme Asie-Pacifique et non celui de l'Indo-Pacifique. Cette substitution volontaire et récente démontre au moins deux éléments centraux pour ceux et celles qui l'emploient : l'importance grandissante de la région portée par sa croissance économique inéluctable ainsi que le cadrage géopolitique des luttes d'influence qui s'y opèrent (Khurana 2018). Ces luttes visent également à séduire l'Inde, un acteur incontournable et un allié potentiel de plusieurs pays devant le défi chinois. Longtemps considérée comme à la périphérie des intentions géopolitiques de plusieurs pays et puissances (Pant 2017 : 224; 2019), l'Inde est devenue une pièce centrale de cette réorientation discursive et géopolitique au sein des différentes stratégies pour l'Indo-Pacifique (SIP). Par exemple, dans la version 2017 du *Diplomatic Bluebook* du Japon, l'Inde est évoquée une vingtaine de fois tandis que la version 2023, l'Inde est mentionnée à plus de 180 reprises (Ministry of Foreign Affairs 2023a).
- 2 Outre le désir de séduire Delhi dans les nouvelles SIP, il convient que ces stratégies divergent sur la place que doit prendre la Chine. Si certaines SIP indiquent clairement un désir de contenir la Chine, comme celle des États-Unis, d'autres sont muettes sur le sujet. Le durcissement américain envers Beijing encourage les alliés à se « joindre à l'effort visant à contrer les ambitions de la Chine » (Holland 2021 : 228), à refuser de le faire ou sinon à élaborer leur propre SIP. Reste à savoir si la Canada suit le mot d'ordre

américain agissant comme « aide-de-camp » (Mustapha 2021 : 176) du bloc anglo-saxon ou préfère-t-il suivre ces propres objectifs nonobstant les pressions américaines qui s'attiseront. Pour certains (Holland 2022 ; Paltiel 2024 : 5), le Canada a déjà décidé de se joindre au club anglo-saxon comme SIP les plus vindicatives envers la Chine. En rapprochant la Stratégie du Canada en Indo-Pacifique (SCIP) à la SIP américaine, Ottawa signale qu'il désire demeurer au centre des réflexions que mène Washington sur les alliés de l'Indo-Pacifique. Son exclusion du Dialogue quadrilatéral sur la sécurité (QUAD), le regroupement sécuritaire (Australie, États-Unis et Royaume-Uni (AUKUS) et de l'Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) est indicative de la perte d'influence (Berkshire Miller 2023 : 209) du Canada en Indo-Pacifique d'autant plus qu'il n'est pas mentionné dans la SIP américaine, sauf à l'évocation des Five Eyes.

- 3 Pour d'autres, la SCIP est le reflet de valeurs canadiennes (Stephens 2023 :7) qui transcende la politique intérieure vers l'extérieur. Ces valeurs (droits humains, équité, féminisme, réconciliation autochtone) ne sont pas uniques, mais aussi partagées par quelques SIP (Australie, France, Allemagne, Royaume-Uni). La SCIP demeure un document rempli de bonnes intentions, mais peu d'information sur les moyens sont présentés. Contrairement au modèle britannique qui détaille les sommes allouées à des objectifs précis, la SCIP précise les sommes prescrites pour chacun des cinq objectifs, mais reste muette sur les moyens pour y parvenir (Meyer 2022 : 164).
- 4 Le Canada n'échappe pas à cette dynamique SIP qui touche principalement les pays du nord et de l'Indo-Pacifique. Ainsi, plusieurs États (et même parfois des entités subétatiques comme c'est le cas du Québec) se sont dotés, pour la plupart dans les cinq dernières années, de SIP (ministère des Relations internationales et de la Francophonie 2021). L'importance de la région pour ces États est également marquée par la réévaluation récente des objectifs et ambitions à son égard. À titre d'exemple, les États-Unis déposaient en 2019 le document *A Free and Open Indo-Pacific, Advancing a Shared Vision* (Department of State 2019) avant d'élaborer en février 2022 l'*Indo-Pacific Strategy* (Executive Office of the President 2022). De l'autre côté de l'Atlantique, le Royaume-Uni a procédé de façon semblable en insistant sur l'importance de la région dans le titre *The Indo-Pacific Tilt: A Framework* qui figurait dans l'*Integrated Review of Security* de 2021 (Gouvernement du Royaume-Uni 2021). Une mise à jour bien plus complète fut élaborée dans l'édition suivante en 2023 *Integrated Review Refresh 2023 : Responding to a More Contested and Volatile World* (Gouvernement du Royaume-Uni 2023) où l'Indo-Pacifique en tant que scène de tensions croissantes fait figure d'élément transversal dans l'appréhension de l'ordre mondial multipolaire (Suzuki 2020). Ces pratiques ont également été faites dans le cas français et sa Stratégie de la France dans l'Indo-Pacifique (ministère pour l'Europe et des Affaires étrangères 2022) et du Japon *Free and Open Indo-Pacific* (Ministry of Foreign Affairs 2023b) en 2023 pour ne nommer que celles-ci.
- 5 Bien que lancé tardivement en novembre 2022 (Affaires mondiales Canada 2022a), le Canada n'est pas en reste dans cette dynamique d'émission de stratégie pour la région. La question se pose donc à savoir si la SCIP est similaire aux autres SIP ou bien si elle dégage une certaine originalité répondant avant tout à ses particularités (internationales, nationales et commerciales) ? Dessiner une stratégie sur ses intérêts proprement nationaux est louable, mais du coup peut limiter sa portée internationale et devenir « une recette pour l'isolement plutôt que de l'influence » (Paikin 2023). Une certaine syntonisation s'avère nécessaire pour trouver des alliés ou restreindre le

nombre d'opposants à ces volontés. Avec le peu de moyens investis (2,3 milliards dollars canadiens) sur cinq ans, peut-on accuser le Canada d'être un passager clandestin/favorisé (*free-rider/easy rider*) des SIP comme le souligne Nossal (2024), ainsi que Jockel et Sokolsky (2019) ? Est-ce tout simplement du suivisme (*bandwagoning*) ?

- 6 À travers sa SCIP, le Canada énonce cinq objectifs à partir desquels découlent des moyens pour la réalisation de ses ambitions. Les cinq objectifs de la SCIP identifiés (paix et sécurité, échanges commerciaux, fluidité migratoire, environnement et engagement) répondent à la spécificité canadienne, mais sont généralement partagés avec le reste du monde. Pour déterminer le degré de la conformité ou l'originalité de la SCIP face aux différentes SIP, une comparaison de ces cinq objectifs avec les autres SIP nous permettra de dégager ce qui est original ou pas, mieux situer la SCIP dans son originalité ou sa conformité.
- 7 Le premier segment de cet article utilise le prisme des cinq piliers canadiens pour comparer les éléments convergents et divergents de la SCIP avec une douzaine de SIP¹. Est-ce que les objectifs sont similaires et partagés par les SIP ? Est-ce que la SCIP est différente des autres stratégies ? Quels sont les secteurs dans lesquels le Canada agit seul ? Le deuxième segment abordera le défi chinois, car l'attitude des États-Unis envers la Chine modulera la dynamique géopolitique en Indo-Pacifique dont le Canada ne pourra s'esquiver. Compte tenu de la montée en puissance de la Chine, l'aspect sécuritaire prend une place très importante dans les SIP qui craignent l'unilatéralisme chinois en mer notamment.

02. Convergences et divergences des stratégies indopacifiques et celle du Canada

- 8 Avant de verser dans l'analyse sectorielle de la SCIP, il faut énoncer quelques limites de cette comparaison avec les autres stratégies. D'abord, les SIP ne sont pas des listes exhaustives de l'ensemble des moyens employés pour la réalisation des ambitions respectives dans la région. On repère conséquemment à plusieurs reprises des idées ou concepts qui reviennent d'une stratégie à l'autre sans toutefois que nous puissions affirmer que les moyens employés seront les mêmes pour les différents États. Certaines mises en commun d'approches étatiques ou de postures deviennent alors plus ambiguës à effectuer. Une autre limite importante réside dans la teneur informationnelle des documents analysés. Si certains États se sont dotés de stratégie pour l'Indo-Pacifique à proprement dit, d'autres ont émis des documents plus simples et englobants (Pays-Bas, Italie, ASEAN) limitant l'analyse comparative des SIP. Finalement, la plupart des SIP, contrairement à celle du Canada, ne sont pas chiffrées, ce qui limite la capacité à statuer où se trouvent les priorités avancées dans certaines SIP.

2.1 Sécurité

- 9 Le premier pilier de la SCIP, soit « Promouvoir la paix, la résilience et la sécurité » énoncent des éléments cruciaux aux enjeux sécuritaires modernes. Sans surprise, l'interprétation de l'enjeu par les différents États dépend de multiples éléments telles les capacités matérielles, les visées pour la région et la présence géographique des ceux-ci dans la zone Indo-Pacifique. On comprend ainsi comment les initiatives et les

moyens employés diffèrent lorsque l'on compare l'approche canadienne à celle des États-Unis, de la France ou encore du Japon.

- 10 Sur un total de 720,6 millions de dollars assignés au volet sécuritaire, le Canada en investira 492,9 millions en sécurité conventionnelle, soit environ 68 % de la somme allouée à ce pilier sécuritaire et 21 % de la somme totale prévue par la SCIP, tous piliers confondus. Précisément, ce montant servira à « renforcer la présence navale du Canada dans l'Indo-Pacifique et accroître la participation des Forces armées canadiennes aux exercices militaires régionaux » (Affaires mondiales Canada 2022b). Sachant que la marine canadienne est dépourvue de moyens, Nossal (2024) indique que ces affectations sont avant tout cosmétique transférant des navires du côté Atlantique vers le Pacifique. Il faudra attendre 2030 avant qu'une nouvelle frégate entre en fonction. Avec son désir d'augmenter « son engagement militaire et sa capacité de renseignement comme moyens d'atténuer les comportements coercitifs et les menaces à la sécurité régionale » (Affaires Mondiales Canada 2022a : 15), la proposition canadienne est à cet égard très semblable à celle des autres SIP recueillies. C'est-à-dire que, bien que le narratif envers la Chine varie d'un État à l'autre, la volonté généralisée se situe au niveau de la stabilité et de la prospérité de la région. Cette orientation répandue est conséquente à l'affirmation commune des SIP en ce qui a trait à la liberté de navigation. Aussi, d'autres concepts plus récents sont également étiquetés par plusieurs SIP comme les enjeux de cybersécurité (tous hormis l'ASEAN) ou encore la défense contre l'ingérence étrangère (Canada, États-Unis, Royaume-Uni, Union européenne, République tchèque et Pays-Bas).
- 11 Plusieurs États partagent également l'objectif d'augmenter les effectifs militaires en Indo-Pacifique (Canada, États-Unis, France, Royaume-Uni, Japon, Corée du Sud). Les États-Unis sont de loin les plus imposants comme somme allouée. L'Indo-Pacific Command (INDOPACOM) demande 87 milliards de dollars américains pour les années 2024-2028 afin d'équiper les nombreuses bases américaines dans la région. Plus de 15 milliards de dollars sont exigés pour 2024 (Gould 2023). Du côté du Royaume-Uni, 20 milliards de livres sterling sont prévues pour l'exercice 2024-2025 (Gouvernement du Royaume-Uni 2023 : 4). Il est toutefois difficile de comparer l'importance de ce volet avec les autres États sachant que les montants alloués à leurs ambitions pour l'Indo-Pacifique ne sont pas clairement annoncés comme c'est le cas au Canada, au Royaume-Uni ou aux États-Unis. Cependant, on comprend tout de même l'étendue des considérations sécuritaires révélées par le prisme des moyens concrets stipulés par les SIP. Ainsi, la France mentionne dès le premier objectif de son pilier sécuritaire vouloir « assurer et défendre l'intégrité de la souveraineté de la France, la protection de ses ressortissants, de ses territoires et de sa ZEE [zone économique exclusive] » (Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 2022 : 56). Les extrants d'un tel objectif se concrétisent conséquemment sous la forme de surveillance accrue de ses territoires, d'exercices militaires multilatéraux et d'opérations pour contrer les activités de pêche illégale. Dans le cas du Japon, on mentionne surtout le renforcement des capacités de garde-côtières des pays de la région aux moyens d'entraînements conjoints et de coopération. Néanmoins, les Forces maritimes d'autodéfense (*Maritime Self-Defense Forces*) participeront également à l'ambition partagée parmi tous les pays de contribuer à la stabilité régionale notamment grâce des exercices conjoints avec l'Inde et les États-Unis (Kishida 2023 : 4). Ces exemples montrent comment l'approche des SIP compose avec les réalités géostratégiques des États. Si le Canada se positionne « comme un

partenaire fiable pour promouvoir la sécurité et la stabilité dans la région et au Canada » (Affaires mondiales Canada 2022a : 15), d'autres pays éprouvent des défis plus intenses avec la Chine, notamment dans les conflits maritimes. Finalement, l'objectif canadien d'améliorer l'interopérabilité de ses effectifs sécuritaires avec des partenaires est partagé par une majorité des SIP, mais les partenaires ciblés par l'initiative peuvent varier. Dans le cas du Canada, l'effort d'interopérabilité vise le Viet Nam, l'Indonésie, Singapour et la Malaisie tandis que la France opte davantage pour l'Inde et le Japon comme partenaires stratégiques (ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 2022 : 40-42).

- 12 En ce qui a trait aux spécificités sécuritaires de la SCIP, elle est la seule stratégie à évoquer l'Arctique. En effet, le Canada se présente comme un acteur incontournable dans la stabilité de l'Arctique, ce qui est important pour les pays de l'Indo-Pacifique désirant investir dans la région. Cependant, le manque de ressources du Canada pour l'Arctique limite son influence sécuritaire rappelant plutôt son rôle politique au sein du Conseil de l'Arctique puisque les moyens militaires sont aux mains des Américains, Russes et Chinois (Lackenbauer et Koch 2021 : 9). En créant ce forum, le Canada exportait une de ses valeurs basées sur l'implication des communautés autochtones dans le Grand Nord (Exner-Pirot 2020 : 447), une redite dans sa SCIP.
- 13 Une autre spécificité de la SCIP se retrouve dans l'absence de propositions concrètes dans le domaine de la santé régionale (sécurité non conventionnelle comme les pandémies). Le concept de « santé » est utilisé à quelques reprises, mais seulement de façon générale parmi d'autres objectifs. Comparativement, les autres SIP mentionnent des apports concrets pour les pays de l'Indo-Pacifique notamment en finançant et en distribuant des vaccins (États-Unis, France, Italie, Corée du Sud, Union européenne), en coopérant en recherche en lien avec la santé (Union européenne, France, Allemagne) ou même en appuyant des initiatives régionales de l'ASEAN (Japon). La SIP américaine souligne que le Dialogue de sécurité quadrilatérale (QUAD), où le Canada est absent, agira comme chef de file dans la distribution de vaccins en Indo-Pacifique (Executive Office of the President 2022 : 16)².

2.2 Échanges commerciaux

- 14 Pour ce qui est du volet économique représenté par le deuxième objectif, « Accroître les échanges commerciaux et les investissements et renforcer la résilience des chaînes d'approvisionnement », l'approche canadienne ressemble sous plusieurs angles aux autres. Parmi les constats généraux, les SIP contextualisent sans faute le potentiel économique de l'Indo-Pacifique combiné à sa présence grandissante sur le marché global ainsi que dans les diverses chaînes d'approvisionnement. C'est donc sans surprise que les SIP abordent inmanquablement la nécessité d'approfondir les relations commerciales tant sur le plan bilatéral que multilatéral. Dans le même ordre d'idée, l'effort volontaire de renforcer la résilience des chaînes d'approvisionnement fait figure de proue pour l'ensemble des SIP.
- 15 Le Canada précise davantage certains objectifs en matière économique comme la promotion et la protection des investissements, souvent évoquées par l'entremise d'accords à venir, notamment avec l'Inde. Cet objectif n'est pas mentionné par les autres SIP puisque la plupart des pays possèdent déjà des accords sur les investissements avec l'Inde (France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie et République

tchèque). On comprend ainsi que le Canada tente d'établir les jalons de relations commerciales stables pour les entreprises canadiennes qui investissent en Inde. C'est également le cas pour la promotion à l'étranger des opportunités économiques. La SCIP mentionne des missions commerciales à venir dans la région, une initiative peu spécifiée par les autres stratégies. Le même constat s'offre dans d'autres pans de la représentation commerciale comme l'ouverture de bureaux en Indo-Pacifique alors que le Canada annonçait vouloir établir « son premier bureau d'Agriculture et Agroalimentaire » (Affaires mondiales Canada 2022a : 19). De leur côté, la France et le Royaume-Uni mentionnent que les représentations commerciales déjà présentes agiront comme relais aux exportations. Observation semblable en ce qui a trait au soutien aux entreprises et investisseurs nationaux ciblant la région (Italie, République tchèque, Allemagne). Conséquemment, la stratégie économique canadienne est plutôt claire sachant qu'il s'agit du pilier avec la deuxième plus petite somme des cinq annoncés dans la SCIP (244 millions de dollars). À cela s'ajoute une multitude d'autres apports gouvernementaux (Banque de développement du Canada, Affaires mondiales Canada, section économique des ambassades, etc.), déjà mis en place pour maximiser les exportations canadiennes en Indo-Pacifique.

- 16 À la lueur des chiffres analysés des exportations canadiennes vers l'Indo-Pacifique, plusieurs observations se dégagent³. Les exportations canadiennes vers la Chine plafonnent depuis 10 ans et rien n'indique qu'un réchauffement politique s'amorce permettant une reprise de la croissance. De plus, le Canada, étant un pays fournissant plusieurs intrants au secteur industriel, est confronté à un ralentissement de l'économie chinoise causée en partie par la surproduction et la crise du secteur immobilier. Également, la capacité chinoise à maintenir une croissance solide est hypothéquée par une structure démographique vieillissante et une chute dramatique de la population chinoise à plus long terme. Parallèlement, ce phénomène n'affecte pas le commerce bilatéral avec le Japon qui se porte bien.
- 17 En observant la dernière décennie, qui n'est pas garante de la prochaine en termes de performance économique, mais constitue un bon indicateur du progrès des échanges, quatre destinations des exportations canadiennes se distinguent par une croissance de plus de 60 % depuis la dernière décennie : l'Inde, la Corée du Sud, le Vietnam et les Philippines. Il va de soi que la vague d'urbanisation et d'industrialisation en Inde peut affecter positivement les exportations canadiennes comme cela s'est produit lorsque la Chine traversait le même processus.
- 18 Il est probablement trop tôt pour évaluer l'impact qu'a eu la signature du PTPGP sur les exportations canadiennes puisque seuls le Vietnam et l'Indonésie ont augmenté les importations en provenance du Canada depuis la dernière décennie tandis que celles de la Malaisie plafonnent et vont même décliner à Singapour. Il reste au Canada de signer une entente commerciale avec l'ASEAN, car outre les Philippines qui connaissent également une croissance importante, il ne reste que peu de pays de l'Indo-Pacifique non-signataires d'entente avec le Canada.
- 19 Finalement, la plus grande croissance des exportations canadiennes en Indo-Pacifique se situe dans la nourriture (légumes et animaux) et les produits chimiques. La croissance démographique de la région explique cela, mais aussi la délocalisation d'entreprises vers la région Indo-Pacifique nécessite davantage d'intrants pouvant satisfaire ses industries. En sens inverse, les importations canadiennes en provenance de l'Indo-Pacifique reflètent ce que vivent les économies développées. Une

augmentation importante des importations en machinerie (ordinateurs, téléphones, audio-vidéo, etc.) explique pourquoi le commerce bilatéral croît, notamment en provenance de Corée du Sud, mais aussi de plus en plus en provenance du Vietnam et de l'Inde. Fait notable qui distingue le Canada de toutes les autres économies ayant lancé des SIP est l'augmentation notable des importations en produits alimentaires issues de l'Indo-Pacifique reflétant ainsi une croissance phénoménale des diasporas asiatiques au pays. Cette croissance diasporique est unique dans le monde laissant présager un commerce bilatéral qui, globalement, devrait croître plus rapidement que dans le reste du monde.

2.3 Migration

- 20 La plus grande spécificité de la SCIP lorsque comparée aux autres stratégies pour l'Indo-Pacifique s'articule autour de son troisième pilier soit, « Investir dans les gens et tisser des liens entre eux ». Comme pour les autres piliers, il est possible de retrouver des éléments qui se répètent de part et d'autre comme les échanges à travers les coopérations scientifique et académique, les bourses d'études ou encore la facilitation des déplacements des individus entre les États et la région de l'Indo-Pacifique (surtout en ce qui a trait aux académiques). En revanche, l'approche canadienne va plus loin. Au-delà du nombre de lignes expliquant à la fois l'importance de ce volet pour le Canada en plus des moyens concrets d'application, la stratégie prévoit plusieurs mécanismes de rapprochement des peuples qui ne figurent pas ailleurs. Il est question notamment d'initiatives marquées d'inclusion des diasporas de l'Indo-Pacifique vivant au Canada, d'un programme d'attractivité pour les étudiants étrangers en ce qui a trait à leur avenir après les études (opportunités de résidence permanente et d'emploi) ou encore de renforcement des capacités canadiennes de traitement des visas. Le gouvernement canadien assigne d'ailleurs 74,6 millions de dollars des 261,7 millions prévus pour ce pilier pour le « réseau centralisé canadien ainsi qu'à New Delhi, à Chandigarh, à Islamabad et à Manille, afin de renforcer les liens étroits entre nos peuples » (Affaires mondiales Canada 2022b). Bien que la somme allouée à ce troisième pilier ne soit pas la plus importante, le cadrage avoué de l'aspect humain par la SCIP est tout sauf anodin. À vrai dire, seule l'Australie mentionne l'importance de recruter de la main-d'œuvre qualifiée de l'Indo-Pacifique pour contribuer à son développement économique, mais spécifie qu'elle fera la lutte à l'immigration illégale. C'est d'ailleurs l'illégalité qui revient à plusieurs reprises dans les SIP européennes qui abordent l'immigration.
- 21 En effet, le Canada est un pays d'accueil pour de nombreuses familles issues de la région Indo-Pacifique. À titre indicatif, le recensement canadien de 2021 établissait à 1 347 715 le nombre d'individus d'origine indienne, à 925 490 d'origine philippine et à 1 712 870 d'origine chinoise pour ne mentionner que ces groupes (Statistiques Canada 2021). Pour ce qui est des minorités visibles, ce sont 2 571 400 personnes qui s'identifiaient comme Sud-Asiatique, 957 355 comme Philippin, 390 340 comme Asiatique du Sud-Est, 218 140 comme Coréen et 90 890 comme Japonais (Statistiques Canada, 2021). On comprend à la lumière de ces nombres l'importance des diasporas pour une population canadienne se dénombrant à 40 millions en 2023. Par exemple, l'investissement consulaire canadien en Inde prend d'autant plus de sens lorsque le Canada est reconnu comme étant le pays le plus indianisé du G20 et que, en 2022, un immigrant sur cinq était né en Inde. Si l'on compare proportionnellement le Canada avec le reste des pays producteurs de SIP, il

reçoit 2,72 fois de plus de migrants en provenance de l'Inde que son plus proche « rival » américain et 13 fois plus que la France.

2.4 Environnement

- 22 Le quatrième pilier de la SCIP ciblant un « Avenir vert et durable » démontre encore une fois la compréhension de l'enjeu pour les États de l'Indo-Pacifique, phénomène d'ailleurs répandu à travers l'ensemble des SIP. En passant de la gestion des océans (souvent mentionné selon une perspective sécuritaire également) à l'appui aux transitions énergétiques ou encore à la réduction des gaz à effet de serre (GES) de façon plus générale, le Canada accompagne une forte majorité des SIP à ces égards. En revanche, l'approche canadienne se penche sur des éléments plus précis qui ne font pas partie de plusieurs stratégies. Par exemple, la SCIP est accompagnée uniquement des stratégies de la France et de l'Union européenne en ce qui a trait à la gestion de la pollution par le plastique. Le constat s'applique également en matière de tarification carbone, concept uniquement mentionné par le Canada et la Corée du Sud.
- 23 Une chose est certaine en revanche, le financement des infrastructures vertes est souvent mentionné dans une perspective de durabilité par les SIP. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'un constat fort surprenant sachant que la région accuse un retard en la matière. Nulle part les SIP mentionnent le projet chinois de la Belt and Road Initiative (BRI) comme stimulant aux investissements en infrastructures. Également ce pilier profitera de la plus grande somme allouée dans la SCIP (913 millions de dollars). Étonnamment, il s'agit aussi du deuxième pilier canadien le moins défini de la stratégie. En effet, l'« avenir durable et vert » ne s'étend que sur une page et demie alors que la moyenne est d'environ trois pages pour les autres piliers. Cela s'explique possiblement par la concentration de la forte majorité des fonds annoncés dans un vecteur bien précis. En effet, l'allocation de 82 % de la somme prévue pour le pilier (750 des 913,3 millions de dollars) servira à renforcer « la capacité de [la société d'État] FinDev Canada⁴ à étendre ses activités à l'Indo-Pacifique et à accélérer son travail dans les marchés prioritaires afin de soutenir le développement d'infrastructures de haute qualité et durable » (Affaires mondiales Canada 2022b).

2.5 Engagement

- 24 Le cinquième et dernier pilier, soit celui qui place le Canada comme « partenaire actif et engagé dans l'Indo-Pacifique » est aussi celui avec le moins de moyens (147 millions de dollars) et le moins détaillé de la SCIP. L'annonce de dépenses consulaires et l'intégration du Canada dans les forums multilatéraux de l'Indo-Pacifique serviront de dénominateurs pour cet objectif mal défini.
- 25 Le Canada annonce l'augmentation des rencontres diplomatiques en Indo-Pacifique et près des deux tiers (100 millions de dollars) seront alloués à l'augmentation du nombre de missions diplomatiques canadiennes en Indo-Pacifique ainsi qu'à travers Affaires mondiales Canada. Outre l'ouverture d'un bureau commercial spécialisé dans les produits agroalimentaires à Manille, de nouveaux bureaux seront ouverts à Fidji et Hawaï. Des ajouts de personnel consulaire étaient prévus à Islamabad, Chandigarh et New Delhi, mais cette annonce de la SCIP précède la crise diplomatique entre le Canada et l'Inde qui a ralenti et même fermé la présence consulaire. Lorsque Justin Trudeau a

annoncé en juillet 2023 à la Chambre des communes l'implication présumée du gouvernement indien dans l'assassinat d'un leader sikh au Canada, le système consulaire, après une fermeture de plusieurs mois s'est réouvert en novembre 2023, mais au ralenti. À cela s'ajoute aux nouvelles restrictions canadiennes envers le nombre d'étudiants étrangers agissant comme porte d'entrée migratoire. Ainsi, l'ambition canadienne d'augmenter sa présence en Inde n'est pas assurée compte tenu des relations amères (Nachiappan 2024 : 34).

- 26 En 2009, la nomination d'un ambassadeur canadien à l'ASEAN indiquait déjà que l'Asie du Sud-Est devenait une région importante pour les chaînes de valeurs (Granger et Caouette 2019). Jouissant d'un Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) avec certains pays de l'Asie du Sud-Est (Vietnam, Malaisie, Brunei et Singapour), le Canada négocie présentement une entente de libre-échange avec l'ASEAN. Comme l'ensemble des SIP, le SCIP souligne la centralité de l'ASEAN pour la région avant d'explorer les potentielles sphères de coopération. La SCIP annonçait un objectif clair : devenir un partenaire stratégique de l'ASEAN. Cet objectif fut d'ailleurs rempli le 6 septembre 2023 (ASEAN 2023a). D'autres SIP annonçaient des initiatives semblables comme l'Allemagne qui désirait obtenir un statut de partenaire de dialogue, mais qui devra se satisfaire du statut de partenaire de développement (Federal Foreign Office 2020). La France participait à l'ASEAN avec un statut de partenaire de développement depuis 2021, mais elle non plus, n'a pas obtenu ce statut stratégique (ASEAN 2023b).

03. Le défi chinois

- 27 Au-delà des piliers guidant les orientations des États pour leurs ambitions en Indo-Pacifique, un aspect important brille autant par sa présence que son absence parmi les différentes stratégies : la mention du défi chinois. Un phénomène s'opère d'ailleurs à la lumière des stratégies, soit la mention de la Chine comme étant « une puissance mondiale de plus en plus perturbatrice » comme énoncé par le Canada dans la SCIP (2022 : 7). La perception du Canada de la Chine a profondément changé depuis l'Affaire Huawei et la détention des deux Michaels en Chine. Une perception négative facilite un changement de cap qui ménageait la Chine par le passé à une attitude plus affirmée. Ainsi « gérer les relations avec la Chine [...] est un défi de taille » (Calvert 2018 : 147). Il s'agit d'un constat qui s'étend aux autres pays de l'anglosphère des deux côtés de l'Atlantique en le Royaume-Uni et les États-Unis. Dans leur SIP, les États-Unis qualifient notamment les actions de la Chine comme de l'intimidation (*bullying*) et mentionnent une attitude coercitive et agressive à l'échelle globale (Executive Office of the President 2022 : 5). Le Royaume-Uni décrit la posture chinoise comme étant agressive et « menaçant de créer un monde défini par le danger, le désordre et la division » (Gouvernement du Royaume-Uni, 2023 : 2). Pour sa part, la République tchèque signale que la Chine est « un adversaire économique et un rival systémique » (The Czech Republic's Strategy For Cooperation With The Indo-Pacific 2022 : 5).
- 28 Afin de contenir la Chine, « les États-Unis ont souligné l'importance des partenaires stratégiques régionaux dans les deux documents [National Security Strategy 2017 and National Defense Strategy], mais n'[avaient] pas défini leur rôle ni comment leurs capacités affectent la stratégie américaine » (Cordesman et Burke 2019 : 48). Après le retrait des États-Unis du Partenariat Trans-Pacifique, développé sous l'administration d'Obama et à la suite de la pandémie, le retour des États-Unis se précise avec la

renaissance du QUAD, premier sommet tenu en personne par l'administration Biden, la naissance de l'AUKUS et le lancement de l'IPEF. En effet, les SIP des États-Unis ainsi que du Royaume-Uni étiquettent la Chine comme un défi sur plusieurs plans, notamment sécuritaire, tandis que plusieurs pays nuancent ce que le défi chinois représente. En 2017, l'Australie consacre la moitié de son livre blanc à l'Indo-Pacifique où elle stipule que l'intégration de la Chine est nécessaire afin d'assurer la stabilité de la région tout en demeurant un proche allié des États-Unis (Ministry of Foreign Affairs 2017 : 38).

- 29 L'Union européenne signale qu'elle désire maintenir son engagement avec la Chine dans le but de l'encourager « à jouer son rôle dans une région pacifique et prospère » (*European External Action Service 2021 : 4*). De son côté, la France mentionne également la Chine à quelques reprises dans sa SIP, mais aussi dans le cadrage de la rivalité sino-américaine. La SIP française identifie des valeurs et des concepts comme la liberté de navigation qu'elle défend sans toutefois identifier de pays fautifs. Ce narratif qui épargne la Chine est également utilisé par les voisins japonais et coréen compte tenu de la proximité d'un conflit éventuel. Le premier ministre japonais, Fumio Kishida, n'a pas mentionné une seule fois la Chine dans son allocution *The Future of the Indo-Pacific - Together with India, as an Indispensable Partner* en mars 2023 qui allait servir de mise à jour pour sa stratégie Free and Open Indo-Pacific (Kishida 2023). Cependant, si l'on remonte à l'édition 2019 du *Diplomatic Bluebook* japonais, Tokyo énonçait qu'elle continuerait de réagir aux initiatives de changements unilatéraux du statu quo en mer de Chine de façon « calme et ferme » (Ministry of Foreign Affairs 2019 : 56). Pour ce qui est de la République de Corée, les mentions spécifiques à la Chine sont uniquement pour les sphères de coopération ou encore comme étant « un partenaire clé dans la poursuite de la paix et la prospérité dans la région Indo-Pacifique » (Government of the Republic of Korea 2022 : 14).
- 30 La SCIP précise quatre niveaux d'intervention avec la Chine que l'on ne retrouve pas dans les autres SIP : national, bilatéral, régional et multilatéral. Le plan national illustre dès le départ la méfiance canadienne à l'égard de la Chine alors qu'il est question de sécurité nationale, de mise à jour de la *Loi sur l'investissement Canada*, de propriété intellectuelle ou encore d'ingérence étrangère. Dans la même veine, sur le plan bilatéral, la SCIP annonce la protection de « l'accès du Canada au marché chinois, tout en travaillant avec ses clients pour diversifier leurs activités à l'intérieur et à l'extérieur de ce marché » (Affaires mondiales Canada 2022a : 8). On remarque dès lors la volonté avouée du gouvernement canadien de diversifier son réseau d'exportation en Indo-Pacifique. Sur le plan régional, Ottawa évoque la diversification de ses intérêts pour l'Indo-Pacifique à travers ses investissements et partenariats notamment. Le plan multilatéral est quant à lui un peu plus nuancé. La SCIP propose une approche à plusieurs États partenaires pour faire respecter les normes internationales, dont celles qui sont ignorées par la Chine. Cependant, la stratégie canadienne prévoit la coopération avec la Chine sur des enjeux spécifiques comme les changements climatiques ou encore la protection de l'environnement comme ce fut le cas lors de la COP15 et l'adoption du cadre mondial pour la biodiversité Kunming-Montréal.

04. Conclusion

- 31 Comparer les politiques pour l'Indo-Pacifique comporte son lot de risque. Les pays voisins de la Chine n'ont pas nécessairement les mêmes objectifs comparés aux pays

lointains comme le Canada, le Royaume-Uni ou les États-Unis. Néanmoins, ils subissent la rivalité sino-américaine qui entraîne les pays à faire des choix géopolitiques. L'Inde résiste, comme toujours, mais la plupart des pays de l'Indo-Pacifique préfèrent éviter la confrontation avec la Chine pour des raisons de bon voisinage.

- 32 Pour répondre à la question principale visant à déterminer si la SCIP est originale ou simplement un suivisme géopolitique, revenons sur les cinq objectifs. Toutes les SIP abordent l'aspect sécuritaire, notamment celui des mers. Le Canada n'est pas une exception, mais ce qui le caractérise dans cet objectif est le peu d'investissements à cet égard. Sachant que les gouvernements canadiens ont sous-financé la défense et la marine canadienne depuis des décennies, la SCIP n'indique pas un revirement de situation ni un intérêt géostratégique. Au mieux, le Canada est le seul à évoquer l'Arctique, mais ses moyens prédisposent un rôle purement politique. Le deuxième objectif économique n'est pas une exclusivité canadienne, car la plupart des SIP voient une croissance des échanges en Indo-Pacifique. Diversifier ses partenaires commerciaux n'a rien d'original puisque les exportations canadiennes vers la Chine plafonnent et la conclusion du PTPGP répondait en partie à cette diversification désirée. Se tourner vers l'Inde et le Vietnam répond à une tendance enclenchée depuis une décennie, mais de plus en plus apparente depuis la pandémie. Étant donné que le Canada a déjà ratifié un accord sur la promotion et la protection des investissements avec la Chine (2014), en signer un avec l'Inde s'avère nécessaire comme l'indique la SCIP. La plupart des pays européens ont déjà ratifié un tel accord avec l'Inde, seuls le Canada et les États-Unis tardent à le faire. L'Inde et le Vietnam sont souvent évoqués en termes de résilience des chaînes d'approvisionnement, ce qui amplifie la nécessité de tels accords.
- 33 Toutes les SIP abordent les changements climatiques comme une raison d'entreprendre des relations axées sur l'efficacité énergétique et comment les pays du Nord peuvent contribuer aux pays en développement. Le Canada ne fait pas exception, mais son volet est peu élaboré, limitant la concrétisation de ses moyens par la lutte au plastique et le pays demeure un grand exportateur de charbon, gaz et pétrole. Comme dernier objectif, le Canada n'est pas le seul pays à annoncer la multiplication de représentations diplomatiques et l'établissement de nouveaux bureaux en Indo-Pacifique. Son désir de se joindre à d'autres forums multilatéraux de l'Indo-Pacifique comme la réunion des ministres de la Défense de l'ASEAN (ADMM+) et au sommet de l'Asie de l'Est dont la Russie et les États-Unis (ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande) font déjà partie ne serait qu'une politesse compte tenu du peu que le Canada a à offrir.
- 34 Pour trouver une originalité quelconque de la SCIP, le troisième objectif semble davantage prometteur puisqu'il reflète une situation particulière du Canada peu comparable avec les autres SIP. Avec ses diasporas nombreuses en provenance de l'Indo-Pacifique, le Canada sera humainement et économiquement de plus en plus affecté par cette région du monde. Contrairement aux autres SIP (occidentales), le Canada n'aborde pas l'illégalité de la migration ni le trafic humain.

BIBLIOGRAPHIE

- Affaires mondiales Canada (2022a), *Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique*, Gouvernement du Canada, <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/assets/pdfs/indo-pacific-indo-pacifique/indo-pacific-indo-pacifique-fr.pdf>.
- Affaires mondiales Canada (2022b), *Le Canada lance la Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique afin de soutenir la croissance, la prospérité et la sécurité à long terme pour la population canadienne*, Gouvernement du Canada, <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2022/11/le-canada-lance-la-strategie-du-canada-pour-lindo-pacifique-afin-de-soutenir-la-croissance-la-prosperte-et-la-securite-a-long-terme-pour-la-popula.html>.
- ASEAN (2019), *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*, <https://asean.org/speechandstatement/asean-outlook-on-the-indo-pacific>.
- ASEAN (2023a), Joint Leader's Statement on ASEAN-Canada Strategic Partnership, Jakarta, <https://asean.org/joint-leaders-statement-on-asean-canada-strategic-partnership/>.
- ASEAN (2023b), ASEAN, Germany intensifies efforts to strengthen cooperation, Jakarta, URL <https://asean.org/asean-germany-intensifies-efforts-to-strengthen-cooperation/>.
- Calvert, Philip (2018), « Justin Trudeau's China Challenges » dans Hillmer, Norman et Philippe Lagassé (dir.), *Justin Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Springer International Publishing, pp. 145-164.
- Cordesman, Anthony H. et Arleigh A. Burke (2019), *China and the U.S.: Cooperation, Competition and/or Conflict*, Center for Strategic and International studies, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191001_China_Grand_Strategy.pdf.
- Défense nationale du Canada (2017), *Protection, Sécurité, Engagement*.
- Department of State (2019), US Government, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision>.
- Executive Office of the President (2022), *Indo-Pacific Strategy*, The White House, Washington, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.
- Exner-Pirot, Heather (2020), « Canada's Arctic Foreign Policy », dans Murray, Robert W. et Paul Gecelovsky (dir.), *The Palgrave Handbook of Canada in International Affairs*, Springer International Publishing, p. 433-456.
- European External Action Service (2021), *Joint communication on the Indo-Pacific*, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf.
- Federal Foreign Office (2020), *Policy guidelines for the Indo-Pacific*, Federal Government of Germany, Berlin, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf>.
- Ganguly, Sumit (2019) *Indian Foreign Policy*, (New Delhi, Oxford University Press, 220 pages).
- Gould, Joe (2023), « Inside Indo-Pacific Command's \$87 billion wish list to deter China », Defense News, 9 mars, <https://www.defensenews.com/pentagon/2023/03/09/inside-indo-pacific-commands-87-billion-wish-list-to-deter-china/>.

- Gouvernement du Royaume-Uni (2021), *Global Britain in a competitive age The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60644e4bd3bf7f0c91eababd/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security__Defence__Development_and_Foreign_Policy.pdf.
- Gouvernement du Royaume-Uni (2023), *Integrated Review Refresh 2023 : Responding to a more contested and volatile world*, Londres, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1145586/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf.
- Government of the Netherlands (2020), *Indo-Pacific: Guidelines for strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia*, <https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>.
- Government of the Republic of Korea (2022), *Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region*, https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322133.
- Granger, Serge et Dominique Caouette (dir.) (2019) *L'Asie du Sud-Est à la croisée des puissances*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 288 pages.
- High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2021), Joint Communication to the European Parliament and the Council – *The European Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific*, Brussels, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf.
- Holland, Kenneth (2021), « Canada and the Indo-Pacific Strategy », *Canadian Foreign Policy*, vol. 27, n° 2, p. 228-250.
- Jockel, Joseph T. et Joel J. Sokolsky (2021), *Canada in NATO, 1949-2019*, McGill-Queen's University Press, 328 pages.
- Kishida, Fumio (2023), « Japan's New Plan for "Free and Open Indo-Pacific"- "Together with India, as an Indispensable Partner" », New Delhi, <https://www.mofa.go.jp/files/100477739.pdf>.
- Khurana, G. S. (2018), « Trump's new cold war alliance in Asia is dangerous », *New Perspectives Quarterly*, vol. 35, n° 1, p. 7-10.
- Lackenbauer, Whitney et Katharina Koch (2021), « Challenges and opportunities for a Northern corridor » dans *Northern and Arctic Security and Sovereignty*, The School of Public Policy, vol. 14, no. 20, 60 pages.
- <https://journalhosting.ucalgary.ca/index.php/sppp/article/view/72084/55069>.
- Meyer, Paul (2022), « A foreign policy review for Canada—is Global Britain a model to emulate? », *Canada Foreign Policy*, vol. 28, n° 2, p. 160-165.
- Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (2022), *La stratégie de la France dans l'Indopacifique*, *Gouvernement de la France*, Paris, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/fr_a4_indopacifique_022022_dcp_v1-10-web_cle017d22.pdf.
- Ministère des Affaires internationales et de la Coopération internationale (2022), *The Italian Contribution to the EU Strategy for the Indo-Pacific*, Rome, https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2022/02/THE_ITALIAN_CONTRIBUTION_TO_THE_EU_STRATEGY_FOR_THE_INDO_PACIFIC.pdf.
- Ministère des relations internationales et de la francophonie (2021), *Cap sur la relance : des ambitions pour le Québec Stratégie territoriale pour l'Indo-Pacifique*, <https://cdn-contenu.quebec.ca/>

cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/politiques/strategies-territoriales/STR-Strategie-IndoPacifique-Long-FR-1dec21-MRIF.pdf

Ministry of Foreign Affairs (2017), *2017 Foreign Policy White Paper*, Government of Australia, <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper/fpwhitepaper/pdf/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>.

Ministry of Foreign Affairs (2019), *Diplomatic Bluebook 2019*, Government of Japan, <https://www.mofa.go.jp/files/000527162.pdf>.

Ministry of Foreign Affairs (2023a), *Diplomatic Bluebook 2023*, Government of Japan, https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2023/pdf/pdfs/2023_all.pdf.

Ministry of Foreign Affairs (2023b), *New Plan for a “Free and Open Indo-Pacific”*, Government of Japan, Tokyo, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100477660.pdf>.

Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic (2022), *The Czech Republic's Strategy For Cooperation With The Indo-Pacific*,

https://mzv.gov.cz/file/4922486/CZ_Strategy_Indo_Pacific_2022.pdf

Mustapha, Jennifer (2023), « Rethinking Canada's security interests in Southeast Asia: from “Asia-Pacific” to “Indo-Pacific” », *Canadian Foreign Policy*, vol. 29, n° 2, p. 175–188.

Nachiappan, Karthik (2024), « Reviving Canada-India Relations for the Long Term » dans Paltiel, Jeremy et Bijan Ahmadi (dir.), *Charting New Waters: Assessing Canada's Indo-Pacific Strategy One Year On*, The Institute for Peace and Diplomacy, p. 30-36.

Nossal, Kim Richard (2023), *Canada Alone: Navigating the Post-American World*, Dundurn Press, 240 pages.

Nossal, Kim Richard (2024), « The Power of Inertia: Understanding Canada's “Easy Riding” in the Indo Pacific » dans Paltiel, Jeremy et Bijan Ahmadi (dir.), *Charting New Waters: Assessing Canada's Indo-Pacific Strategy One Year On*, The Institute for Peace and Diplomacy, p. 37-42.

Paikin, Zachary (2023), « Canadian Foreign Policy in a Shifting World », *Policy Magazine*, 28 février, <https://www.policymagazine.ca/canadian-foreign-policy-in-a-shifting-world/>.

Paltiel, Jeremy (2024) « Evaluating Canada's Indo-Pacific Strategy: Ambitions and Realities in a New Geopolitical Landscape » dans *Charting New Waters: Assessing Canada's Indo-Pacific Strategy One Year On*, The Institute for Peace and Diplomacy, p. 4-10.

Pant, Harsh V. (2017), *India Foreign Policy: An Overview*, Manchester University Press, 256 pages.

Statistiques Canada (2021), Profil du recensement, Recensement de la population de 2021, URL <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F&DGUIDList=2021A000011124&GENDERList=1,2,3&STATISTICList=1,4&HEADERList=0&SearchText=Can>.

Stephens, Hugh (2023), « Canada's New Indo-Pacific Strategy: A Critical Assessment », Briefing Paper. *The School of Public Policy*, vol. 15, no. 41, 11 pages.

Suzuki Hiroyuki (2020), *Japan's Leadership Role in a Multipolar Indo-Pacific*, Center for Strategic and International Studies, 12 pages.

NOTES

1. SIP Allemagne, ASEAN, Australie, Corée du Sud, États-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, et Union européenne.

2. Le QUAD est composé des États-Unis, l'Inde, le Japon et l'Australie.
 3. Une analyse des exportations canadiennes dans 10 pays de l'Indo-Pacifique sur la dernière décennie (2013-2022) fut effectuée.
 4. FinDev Canada « est une société d'État et une filiale à part entière d'Exportation et développement du Canada (EDC), l'agence de crédit à l'exportation du Canada ». <https://www.findevcanada.ca>.
-

RÉSUMÉ

Lancée tardivement en novembre 2022, la Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique (SCIP) vise à positionner le Canada dans la région en ciblant cinq objectifs : 1) paix et sécurité; 2) échanges commerciaux; 3) fluidité migratoire; 4) environnement; et 5) engagements. Ces objectifs définissent l'approche canadienne qui s'avère à la fois originale et similaire aux autres stratégies pour l'Indo-Pacifique (SIP) lancées par plusieurs pays. Cet article compare la SCIP avec une douzaine d'autres stratégies pour l'Indo-Pacifique du monde en comparant les cinq objectifs canadiens à ceux des autres pays en plus de statuer si le défi chinois est partagé par l'ensemble des SIP comme c'est le cas du Canada. Cette comparaison démontre le peu d'originalité de la SCIP sauf en ce qui concerne l'immigration et l'intérêt pour l'Arctique.

ABSTRACT

Launched belatedly in November 2022, Canada's Indo-Pacific Strategy (CIPS) aims to position Canada in the region by targeting five objectives (1 - Peace and Security 2 - Trade 3 - Migration Fluidity 4 - Environment 5 - Engagement). These objectives define Canada's approach, which is both original and similar to other Indo-Pacific Strategies (IPS) launched by several countries. This article compares the CIPS with a dozen other Indo-Pacific strategies around the world, comparing Canada's five objectives to those of other countries, in addition to deciding whether the Chinese challenge is shared by all IPSs, as is the case with Canada. There is little originality in this comparison, except with respect to immigration and interest in the Arctic.

INDEX

Mots-clés : Canada, Inde, Chine, États-Unis, Indo-Pacifique

Keywords : Canada, India, China, United-States, Indo-Pacific

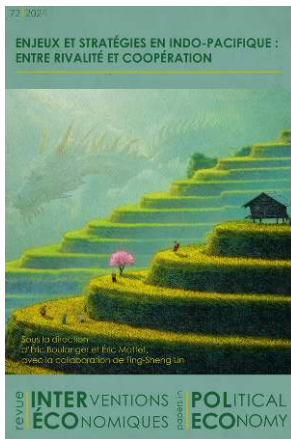
AUTEURS

SERGE GRANGER

Professeur, Université de Sherbrooke, Sherbrooke, Canada, serge.granger@usherbrooke.ca

MAXIM CHEMARIN

Étudiant au deuxième cycle, Université de Sherbrooke, Sherbrooke, Canada,
Maxim.chemarin@usherbrooke.ca



72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

Le corridor Nord-Sud entre Inde et Russie : jeu d'équilibriste russe et défis indiens

*The North-South Corridor between India and Russia: Russian Balancing Act and
Indian Challenges*

Olga V. Alexeeva et **Frédéric Lasserre**

01. Introduction

- 1 Les corridors économiques sont devenus à la fois des espaces d'interaction et des vecteurs de concurrence pour les puissances, et leur importance va bien au-delà des dimensions commerciales. Le développement de ces nouveaux cadres de coopération multidimensionnels occupe aujourd'hui une place centrale au sein de la diplomatie géoéconomique des États et de leurs efforts stratégiques. Cela est particulièrement évident en Asie, où deux géants, la Chine et l'Inde ont lancé différentes initiatives pour atteindre leurs objectifs géopolitiques et socioéconomiques ainsi que pour renforcer leurs positions régionales.
- 2 Le couloir international du transport Nord-Sud (*International North-South Transport Corridor* ou INSTC) fut conçu comme un réseau multimodal connectant l'Inde à l'Iran, l'Asie centrale et la Russie. Bien que les premiers jalons officiels de cette initiative soient établis dans les années 2000¹, elle est aujourd'hui considérée par certains hommes politiques, journalistes et experts indiens, iraniens, russes et centrasiatiques comme une artère de transport capable à terme concurrencer les corridors de transport trans-eurasiens en train de se mettre en place dans le cadre du projet chinois des Nouvelles routes de la soie (*Belt and Road Initiative* ou BRI) (Khorrami, 2023). En effet, aux yeux de New Delhi, l'INSTC a le potentiel de renforcer la position géostratégique de l'Inde dans la région, puisqu'il pourrait à la fois poser des limites à l'expansionnisme de la Chine dans l'espace euroasiatique et contrebalancer l'importance croissante de

Pakistan dans les chaînes logistiques régionales grâce au développement de la coopération plus étroite de l'Inde avec l'Iran et l'Asie centrale.

- 3 Quant à la place de cette initiative dans la stratégie globale de Moscou dans la région, elle a beaucoup évolué depuis le début du conflit en Ukraine et l'introduction des sanctions occidentales. Coupée des réseaux de transports et des marchés européens, la Russie cherche à sortir de son nouvel isolement, en développant, de façon quelque peu frénétique, les corridors de transport et des chaînes logistiques alternatives vers la Chine, l'Iran et la Turquie. Toutefois, ces deux partenaires du Kremlin, devenus essentiels pour son commerce extérieur, ne sont pas libres de contraintes imposées par les sanctions occidentales et ont chacun leurs propres visées géopolitiques, souvent peu compatibles avec les intérêts russes dans la région. Le développement de l'INSTC qui s'appuie sur l'Iran et l'Inde, devrait aider à Moscou de réduire sa dépendance d'Ankara et de Pékin en diminuant du même coup leurs moyens de pression géopolitiques sur le Kremlin.
- 4 Aux deux extrémités de ce corridor de transport qu'appellent de nouveau de leurs vœux Moscou et New Delhi, des motifs différents ont conduit tant la Russie que l'Inde à se réinvestir dans ce projet après s'en être détourné, à la différence de l'Iran qui ne s'est pas départi de son intérêt depuis 2000 et dont la constance stratégique est l'objet d'une autre analyse (Lasserre et Alexeeva, 2024). Comment expliquer le retour en grâce de l'INSTC aux yeux de la Russie et de l'Inde, et comment se conjuguent les intérêts, parfois divergents, de ces deux partenaires dans la mise en œuvre de ce corridor ? À travers une analyse des politiques russes et indiennes sur ce projet, cet article propose un retour sur le déploiement de ce projet de corridor Nord-Sud, dans ses aspects économiques, mais aussi géopolitiques. L'article repose sur une revue de la littérature afin de proposer une analyse croisée des objectifs des partenaires russe et indien. Après avoir présenté les enjeux, les défis et les intérêts en jeu pour la Russie et l'Inde dans la réalisation de l'INSTC, nous allons ensuite nuancer les perspectives du corridor.

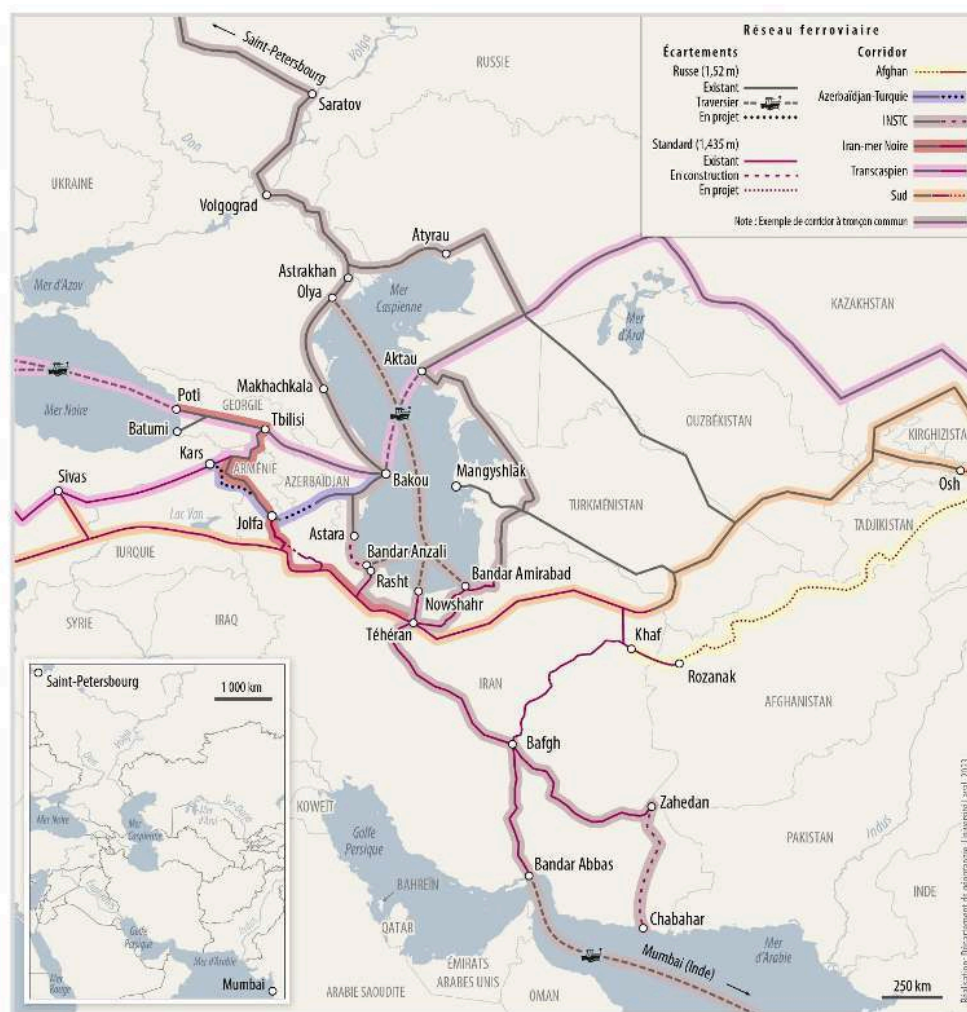
02. Le corridor Nord-Sud : un projet de développement des capacités de transport confronté à des obstacles majeurs

- 5 L'idée du corridor de transport Nord-Sud entre la Russie et l'Inde a émergé dans les années 1990, dans le contexte de l'effondrement de l'Union soviétique et du changement notable de la conjoncture internationale. L'accord initial pour le corridor a été signé en 2000 entre l'Inde, la Russie et l'Iran. Plus tard, d'autres pays, notamment l'Azerbaïdjan et le Kazakhstan, ont rejoint l'initiative². Depuis lors, quelques travaux d'infrastructure ont été entrepris pour améliorer les routes, les ports et les liaisons ferroviaires tout au long des différents itinéraires envisagés dans le cadre de ce corridor. Par exemple, les autorités russes ont aménagé le port d'Olya, situé sur la Volga, près de son embouchure dans la mer Caspienne, en le connectant au réseau ferroviaire national ; un terminal de conteneurs devrait y mis en exploitation dès l'automne 2024 (Morskii vestii Rossii, 2024). En 2014, un nouveau chemin de fer liant le Kazakhstan, le Turkménistan et l'Iran (Aktau-Bereket-Etrek-Inchek Borun) s'est ajouté au réseau de l'INSTC, mais il restait peu utilisé jusqu'au très récemment à cause des prix de transport et des opérations de transit trop élevés en Asie centrale (Logirus, 2022). Finalement, en 2009, pour assurer la connexion ferroviaire avec

l'Azerbaïdjan, l'Iran a débuté la construction du chemin de fer Qazvin-Astara, mais, au bout de dix ans de travaux, cette artère de transport reste toujours inachevée faute de financement : la ligne s'arrête à Rasht et le transport des marchandises jusqu'à la frontière azérie est essentiellement assuré par les camions (Smagin, 2023). En effet, la topographie complexe de l'Iran augmente sensiblement les coûts de travaux puisqu'il faut construire un grand nombre de ponts et de tunnels pour tracer les chemins de fer et les autoroutes. Ainsi, malgré la présence de ce projet dans les discours et préoccupations politiques des principaux acteurs depuis une vingtaine d'années, l'exploitation de l'INSTC n'a réellement débuté qu'en 2020, car des nombreuses difficultés financières, défis techniques et barrières administratives retardaient sans cesse la réalisation du projet, tout comme les problèmes de sécurité récurrents qui déstabilisaient la situation politique dans la région.

- 6 L'INSTC est un corridor de transport multimodal long de plus de 7 200 km, qui intègre plusieurs modes de transport différents, en particulier les rails, les routes et les voies maritimes (voir la figure 1). En partant de Saint-Petersbourg et ses installations portuaires, les cargaisons sont transportées par les voies ferrées ou autoroutes russes jusqu'à la ville d'Astrakhan, d'où ils peuvent emprunter trois itinéraires – occidental, oriental et transcaspien. L'itinéraire transcaspien, au départ des ports russes d'Astrakhan, d'Olya ou de Makhatchkala, offre le transport de marchandises jusqu'à l'Iran (Anzali, Nowshahr et Amirabad). Des liaisons maritimes existent également avec d'autres grands ports sur la mer Caspienne, dont Bakou (Azerbaïdjan), Aktaou et Kuryk (Kazakhstan), et Turkmenbachy (Turkménistan). L'itinéraire occidental longe la rive occidentale de la mer Caspienne et transite par le territoire d'Azerbaïdjan jusqu'à la frontière iranienne. Finalement, l'itinéraire oriental emprunte la voie ferroviaire qui traverse d'abord le territoire du Kazakhstan, puis du Turkménistan pour se connecter au réseau national de l'Iran à Serakhs (ligne ferroviaire Tedjen-Machhad). En Iran, l'essentiel du trafic est assuré par des camions, alors que le rôle des voies ferrées, assez vétustes et peu développées, reste faible : environ 100 millions de tonnes de marchandises passent annuellement par le principal port iranien de Bandar-Abbas, situé dans le détroit d'Ormuz, dont seulement 7 millions sont transportés par les trains (Skorlygina, 2023). En quittant les ports iraniens sur le golfe Persique (Bandar-Abbas et Chabahar), les cargaisons arrivent enfin en Inde, à Mumbai, par la voie maritime.

Figure 1. Les trois itinéraires de l'INSTC



- 7 En absence de statistiques officielles³, il est difficile de savoir quel est le volume réel de transport des marchandises le long de l'INSTC puisque les différentes sources journalistiques citant les propos des différents responsables politiques donnent les chiffres très variés. Ainsi, selon Sergueï Saburov, le vice-directeur de la Direction des corridors de transports internationaux créée en 2020 sur l'initiative du Kremlin pour planifier et superviser le fonctionnement des corridors passant par le territoire russe, en 2022, le trafic total sur l'INSTC s'élevait à 14,5 millions de tonnes (Agence Interfax de l'Azerbaïdjan, 2023). Or Valentin Ivanov, le vice-ministre du ministère des Transports russe affirme que ce volume n'a atteint que 8,4 millions de tonnes (PortNews, 2023), ce qui semble être plus plausible étant donné l'état des infrastructures ferrées et portuaires concernées par ce trafic. Les informations partielles citées par de rares études académiques russes (voir le tableau 1) nous permettent néanmoins de constater qu'en 2022, on a enregistré une augmentation notable du trafic le long de l'INSTC par rapport aux deux années précédentes et que l'essentiel de son développement est soutenu par des échanges commerciaux entre la Russie et l'Azerbaïdjan et la Russie et la Géorgie. L'Inde et l'Iran sont également devenus plus actifs dans leur utilisation de ce corridor de transport, sans toutefois révolutionner les flux des échanges régionaux.

Tableau 1. Le trafic de marchandises au départ de/vers la Russie le long les différents itinéraires de l'INSTC, 2020-2022 (milliers de tonnes)

Itinéraire	2020	2021	2022 (jan.-oct.)
Occidental (à travers l'Azerbaïdjan), dont de /vers :	6 135,0	4 945,1	6 199,6
<i>Azerbaïdjan</i>	4 830,1	3 884,7	3 468, 5
<i>Géorgie</i>	1092,9	811,2	2 456,5
<i>Iran</i>	194,4	243,8	262,1
<i>Turkménistan</i>	16,7	4,4	6,5
<i>Inde</i>	0,0	0,7	2,5
<i>Autres destinations</i>	0,8	0,4	3,5
Transcaspien	333,3	169,8	404,4
Oriental (à travers le Kazakhstan et le Turkménistan)	3,6	0,7	41,9
Total	6 471,9	5 115,6	6 645,9

Source : Vydashenko et Vydashenko, 2023, p. 244

- 8 Selon les déclarations officielles, l'utilisation de l'INSTC devrait réduire de manière considérable le délai de livraison des marchandises de l'Inde vers la Russie : de 30 à 45 jours en suivant l'itinéraire traditionnel qui passe par le canal de Suez, ce délai passerait à 15-25 jours si l'on utilise l'INSTC, ce qui devrait réduire le coût de transport de 30% (Vydashenko et Vydashenko, 2023, p. 241 ; Belov et Binish, 2021, p. 21). Or, dans les faits, ce délai de livraison avoisinait 45 jours avant le début du conflit en Ukraine ; puis, en 2023, il s'est encore allongé pour atteindre 60 jours (Potaeva et Litova, 2023). Comment expliquer un tel écart entre les prévisions officielles et la réalité ?
- 9 En théorie, les corridors multimodaux permettent d'optimiser le transport de marchandises en réduisant son coût et en favorisant la connectivité régionale. Toutefois, une gestion et une coordination efficaces sont essentielles pour garantir le bon fonctionnement d'un tel corridor. Or, dans le cas de l'INSTC, cette intermodalité reste difficile à assurer puisqu'elle exige une modernisation très coûteuse des infrastructures existantes sur le territoire de six pays différents pour qu'elles soient capables de gérer efficacement l'augmentation du trafic commercial. L'un des problèmes majeurs reste, par exemple, la différence d'écartement des rails entre les pays participants au projet, ce qui entraîne des problèmes opérationnels importants⁴. Pour les résoudre, il faudrait installer à chaque passage frontalier les équipements permettant soit de lever les trains et changer les bogies, soit effectuer le transfert de marchandises d'un train à l'autre ; sans les installations modernes, ces opérations peuvent prendre des heures, voire des journées.
- 10 La baisse du niveau de la mer Caspienne est un autre facteur qui affecte, quant à lui, le développement de l'itinéraire transcaspien. La faible profondeur de la mer dans les zones d'installations portuaires limite le tonnage des navires que les ports russes peuvent accueillir, ce qui nécessite la réalisation d'importants travaux de dragage afin d'approfondir le chenal maritime⁵. À cela s'ajoute le nombre insuffisant de navires circulant entre la Russie et l'Iran et le manque des terminaux et des grues modernes capables de charger et décharger rapidement des conteneurs. De plus, les ports caspiens russes ne sont pas toujours libres de glace en hiver : de décembre à mars, la navigation se voit réduite alors que les navires doivent être accompagnés par des brise-

glaces, ce qui augmente sensiblement la durée et le coût de transport de la marchandise par la route transcaspienne (Potaeva et Litova, 2023).

- 11 Au-delà de ces contraintes opérationnelles réelles, comment se décline le renouveau d'intérêt de la part de la Russie pour ce projet de corridor ?

03. Les intérêts russes dans le corridor Nord-Sud

3.1 Un intérêt initial à saveur économique

- 12 En promouvant le projet de l'INSTC, Moscou poursuivait un nombre d'objectifs économiques et géopolitiques différents, qui vont ensuite connaître une évolution importante sous l'influence du changement du contexte international. Initialement, le Kremlin imaginait que ce corridor pouvait être intégré aux réseaux de transport européens, en transformant ainsi le territoire russe en zone de transit du commerce international entre l'Asie, le Moyen-Orient et l'Europe. De plus, en tirant des avantages financiers de ce transit, le Kremlin espérait donner un nouvel élan au développement des régions du centre de la Russie, de la Volga et de la mer Caspienne, qui sont toutes incluses dans l'itinéraire de l'INSTC (Malysheva, 2021, p. 63). Le développement de ce corridor de transport devait également créer de nouvelles opportunités pour l'expansion et la modernisation des différentes infrastructures en Russie avec l'aide des technologies et investissements occidentaux, en améliorant sa connectivité économique au monde globalisé. En effet, avant le début de l'invasion russe de l'Ukraine, plusieurs investisseurs occidentaux s'intéressaient aux projets liés au développement des infrastructures de l'INSTC sur le territoire russe. Ainsi, *Murphy Group Holdings* britannique envisageait de participer dans la construction d'un complexe douanier et logistique dans la région d'Astrakhan, la société allemande *HPC Hamburg Port Consulting* offrait ses services en matière d'audit des projets de terminal de conteneurs alors que les compagnies logistiques britannique et allemande, *All Seas Global*, et *Bundesvereinigung Logistik* ont même signé un mémorandum de coopération avec les partenaires russes privés et étatiques dans le but de développer le potentiel de transport de conteneurs via les ports capsiens russes (Kryukova, 2020, p. 145-146).

3.2 Depuis 2022 s'éloignent les perspectives de coopération avec les Occidentaux

- 13 En 2022, avec le début du conflit en Ukraine et l'introduction des sanctions à l'encontre de la Russie, ces projets de collaboration ont été abandonnés ou mis sur glace. Moscou se voit désormais contraint de financer elle-même la plupart de travaux d'infrastructure qui sont nécessaires pour augmenter le volume d'échanges via ce corridor, y compris la construction du dernier tronçon de chemin de fer Rasht-Astara en Iran qui sera financée presque en totalité par l'État russe (Smagin 2023). Certes, le Kremlin déclare vouloir investir d'ici 2030 entre 250 et 280 milliards de roubles russes (entre 2,78 et 3,12 milliards dollars américains) dans le développement des infrastructures de l'INSTC sur le territoire de la Russie, mais aussi en Asie centrale et dans le Caucase (Borodaevskaya, 2023). Toutefois, étant donné l'ampleur des travaux envisagés (voir le tableau 2), ce montant ne serait pas suffisant et devrait probablement être revu à la hausse.

Tableau 2. Les principaux projets d'infrastructure (au-delà de 500 millions \$É.-U.) envisagés sur le territoire de la Russie dans le cadre de l'INSTC

Projet	Coût du projet (millions \$É.-U.)	Date de fin de travaux	Source de financement
Électrification de la section Rtischevo-Kochetovka (régions de Saratov et Tambov)	684	2024	Budget fédéral de la Russie, <i>Russian Railways</i> (RZhD)
Construction de deux nouvelles lignes ferroviaires : Kurdyum - Ivanovsky et Lipovsky - Kurdyum (région de Saratov).	760	2025	Budget fédéral de la Russie, RZhD
Construction d'un pont autoroutier traversant la Volga sur l'autoroute A-298 (Saratov - Ozinki - frontière avec le Kazakhstan)	1807,8	2027	Budget fédéral de la Russie
Reconstruction de deux tronçons de l'autoroute A-181 : St. Pétersbourg - frontière avec la Finlande	811,6	2023-2028	Budget fédéral de la Russie
Reconstruction des différents tronçons de l'autoroute M-1 connectant la Russie à la Biélorussie	576,2	2024-2027	Budget fédéral de la Russie
Construction d'un tronçon de l'autoroute M-11 : Moscou-St. Pétersbourg	824,5	2024	Budget fédéral de la Russie, Fonds de la richesse nationale de la Russie
Construction de l'autoroute Tsem dolina (région de Krasnodar) - Novorossiysk	1246	indéterminé	indéterminé
Construction du complexe hydroélectrique de Bagaevsky sur le fleuve Don pour assurer la liaison entre les ports de la mer d'Azov, de la mer Noire et de la mer Caspienne	578,8	2024	Budget fédéral de la Russie
Travaux de dragage et de l'entretien des cours d'eau faisant partie du réseau fluvial russe	829,7	2024	Budget fédéral de la Russie

Source : Vinokurov *et al.*, 2022, p. 65-78.

- 14 Dans son rapport sur les problèmes logistiques de l'INSTC, l'Eurasian Development Bank a identifié 102 projets d'infrastructures et équipements prioritaires, voire critiques, dont le coût total est estimé à 38,3 milliards de dollars américains (Vinokurov *et al.*, 2022, p.45), ce qui dépasse largement le montant annoncé par le Kremlin. En Russie, on prévoit, par exemple, la construction d'autoroutes de contournement d'Astrakhan, de Derbent et de Khasavyourt (Daghestan), la modernisation des trois anciens ports du bassin de la mer Caspienne et la construction d'un nouveau, à Lagan (république de Kalmoukie). À cela s'ajoute la nécessité absolue de reconstruire de nombreux postes de contrôle ferroviaires et routiers dans le Caucase et en Asie centrale afin qu'ils puissent gérer la croissance du trafic prévu. La Russie devrait également trouver une solution au problème de déficit des conteneurs, y compris réfrigérés, causé par le départ du marché russe des grandes compagnies internationales, comme *Maersk* et *Hapag Lloyd*, ainsi qu'au manque des équipements modernes pour le contrôle non intrusif des camions, voitures de train et conteneurs devenus désormais inaccessibles à cause de sanctions occidentales (Vinokurov *et al.*, 2022, p. 23). Ainsi, pour tirer le profit de l'exploitation de l'INSTC, la Russie doit d'abord résoudre le problème de financement de différents projets d'infrastructure, car sans leur réalisation, ce corridor de transport ne pourrait pas fonctionner au maximum de sa capacité et donc apporter les gains escomptés.

3.3 Un projet à vocation fondamentalement géopolitique

- 15 L'enthousiasme du Kremlin au sujet de l'INSTC est également et peut-être surtout alimenté par des calculs géopolitiques. Projet à la rentabilité économique incertaine, l'INSTC ressort plus d'une vision politique que strictement économique. En développant ce corridor, la Russie réduira sa dépendance à d'autres couloirs de transport qui sont vitaux pour ses échanges commerciaux, mais qu'elle ne contrôle pas. La Russie pourra

ainsi éviter, par exemple, de faire passer ses marchandises par la mer Noire, dont les accès sont contrôlés par la Turquie et où ses navires risquent de subir des attaques des drones ukrainiens. De plus, l'INSTC pourrait devenir un itinéraire alternatif à ceux qui contournent la Russie, dont le Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia (TRACECA) et la Trans-Caspian International Transport Route (TITR), et qui promeuvent, aux yeux de Kremlin, l'agenda politique des acteurs extrarégionaux, celle de l'UE et des États-Unis (Malysheva, 2021, p. 64). Finalement, l'INSTC pourrait aussi servir de contrepoids à l'influence chinoise dans l'Asie centrale, qui a sensiblement augmenté depuis la mise en place de la BRI. Certes, la Russie a officiellement rejoint l'initiative chinoise et a accepté d'accorder ses projets en Asie centrale avec ceux de Pékin, mais dans les faits, la coopération sino-russe dans le cadre de la BRI reste assez peu développée, malgré les déclarations grandiloquentes à Moscou et à Pékin (Alexeeva et Lasserre, 2020).

- 16 La guerre en Ukraine a donné au projet de l'INSTC une nouvelle dimension. D'une part, en étant de plus en plus coupée des corridors traditionnels, la Russie n'a plus d'autres choix que développer des itinéraires alternatifs, peu importe les risques économiques que cela représente. D'autre part, la Chine est désormais le principal partenaire commercial de la Russie et le seul moyen pour Moscou à limiter l'ampleur de sa dépendance économique de Pékin c'est d'approfondir ses relations avec d'autres pays de la région et en particulier avec l'Inde, le seul grand acteur de l'espace eurasiatique non intégré au réseau de la BRI.
- 17 Toutefois, ses calculs stratégiques pourraient avoir un coût économique non négligeable. Au-delà de la nécessité de financer la réalisation d'une série de projets d'infrastructure très coûteux, la Russie va devoir faire face aux problèmes de conversion des roupies indiennes et des rials iraniens. En effet, après l'invasion de l'Ukraine, suite à l'entrée en vigueur des sanctions, la Russie est contrainte de ne plus utiliser le dollar américain et l'euro dans ses échanges commerciaux : elle a été déconnectée du système SWIFT et ses réserves à la banque centrale ont été gelées, en l'obligeant de trouver d'autres options. Puisque les banques occidentales refusent de traiter les transactions en dollars ou en euros des compagnies russes, l'essentiel du commerce de la Russie avec l'Inde et l'Iran se fait désormais en monnaies nationales. Cela représente un véritable casse-tête pour les géants énergétiques russes, Gazprom et Rosneft, qui ont accumulé des sommes importantes en devises difficilement convertibles. En Inde, tout comme en Chine d'ailleurs, le gouvernement impose une limite sur les transferts de la monnaie nationale à l'étranger ; en résultat, les compagnies russes ont désormais un équivalent de 30 milliards de dollars américains en roupies bloqué en Inde (Aroutunov, 2023). Pour l'instant, la seule solution que New Delhi propose à Moscou c'est d'investir cet argent dans l'économie indienne en capitalisant ainsi sur l'isolement croissant de la Russie. Si le trafic sur l'INSTC augmente, ce problème risque de prendre une ampleur encore plus importante.

04. Les défis indiens dans la réalisation du corridor

4.1 Un intérêt économique grevé d'une relation complexe avec l'Iran

- 18 L'Inde s'est nettement désintéressée du projet d'INSTC au tournant du siècle peu après la signature de l'accord initial, face aux pressions américaines contre l'Iran et tout partenariat économique avec la République islamique ; mais aussi face aux difficultés

de mise en œuvre logistique du corridor et l'absence de volonté apparente des partenaires russe et iranien pour établir un régime plus efficace de dédouanement (Eurasian Research Institute, 2015). L'Inde n'était pas seule dans ce cas : de 2007 à 2017, le Conseil de coordination de l'INSTC ne s'est jamais réuni, traduisant la désaffection du projet pendant de nombreuses années (Vinokurov *et al.*, 2022).

- 19 L'Inde a affiché un regain d'intérêt pour l'INSTC dès 2012, à travers la politique *Connect Central Asia* (Singh Roy, 2015), et à nouveau lorsqu'une étude et des essais logistiques menés par la *Federation of Freight Forwarders Associations* en 2014 ont souligné la pertinence d'un corridor de transport entre Mumbai et Moscou, permettant de réduire le temps de transport de 40% et les coûts de 30%, en évitant le trajet via le canal de Suez et Gibraltar (Eurasian Research Institute, 2015 ; Vinokurov *et al.*, 2022). En avril 2015, un accord provisoire sur le nucléaire iranien permettait d'envisager la levée des sanctions internationales contre l'Iran, sanctions effectivement levées le 16 janvier 2016. Cet argument de temps de transport plus court entre l'Inde et la Russie est récurrent dans les publications des médias, bien qu'il soit contredit par les réalités du trafic depuis 2020.

4.2. Le poids des enjeux géopolitiques

- 20 Le gouvernement indien a par la suite développé un vif intérêt pour ce corridor permettant de diversifier les voies de transport pour les marchandises indiennes et de renforcer sa coopération avec la Russie. Cette coopération permet d'affirmer sa politique d'autonomie stratégique, surtout dans un contexte de rapprochement avec le Japon, les États-Unis et l'Australie dans le contexte du Quad et des réflexions sur l'Indo-Pacifique (Saint-Mézard, 2022). Elle permet aussi de bénéficier du besoin russe de réorienter ses exportations de matières premières, bloquées par les embargos européens sur le charbon et le pétrole ou contraintes par la recherche d'une moindre dépendance européenne sur le gaz liquéfié et l'arrêt russe des livraisons de gaz par gazoduc. Ainsi, les exportations de charbon de Russie vers l'Inde sont-elles passées de 6,6 millions de tonnes en 2021 à 20,1 millions de tonnes en 2022 (Zakharov, 2023).
- 21 Le corridor sert également les intérêts régionaux de l'Inde. Il permettait d'ouvrir un accès vers l'Asie centrale et l'Afghanistan en contournant le Pakistan avec lequel les relations demeurent d'autant plus difficiles qu'Islamabad, dès 2013, s'est lancé avec enthousiasme dans le projet de corridor Pakistan-Chine dans le cadre de la BRI (Lasserre *et al.*, 2020). L'Afghanistan constituait alors un point d'intérêt majeur pour la politique extérieure indienne : il s'agissait de consolider le régime pour tenter d'empêcher le retour au pouvoir des talibans, proches du Pakistan. Il s'agissait aussi de défendre les intérêts économiques indiens, dont les projets de mines de fer d'Hajigak, concédées en 2011 à un consortium indien (Nissenbaum, 2011). Ces projets miniers ont fait l'objet d'un accord en 2016 portant sur une voie ferrée à bâtir de Zahedan à Zaranj puis Hagijak (Contessi, 2020 ; Omid et Noolkar-Oak, 2022) via le port de Chabahar, dont les plans d'expansion ont été annoncés par l'Inde dès 2003 (Wani, 2023) et une voie ferrée se connectant au réseau existant à Zahedan, objet d'un accord irano-indien signé en 2016. Des sociétés indiennes ont investi dans le développement de nouveaux terminaux à Chabahar – le nouveau terminal Shahid Beheshti est exploité par l'opérateur indien *Indian Ports Global* (IPGL) depuis décembre 2018 (Chaudhury, 2018) – et dans la construction de la route de Zaranj à Delaram (217 km) permettant de

connecter le réseau routier iranien au réseau afghan. La première expédition indienne de blé vers l'Afghanistan a transité par Chabahar en 2017 et le trafic a connu depuis une forte croissance, 80% du trafic maritime vers l'Afghanistan transitant en 2019 par Chabahar et contournant ainsi le Pakistan (Contessi, 2020).

- 22 Le régime des talibans semble maintenir un vif intérêt pour le transit de ses importations via le port de Chabahar (Kaleji, 2023a). Le port de Chabahar et l'ouverture vers l'Asie centrale constituent pour l'Inde un élément de sa stratégie du « collier de diamants » destinée à contrer ce que New Delhi interprète comme la stratégie chinoise du « collier de perles » visant à l'encercler à travers une série de points d'appui portuaires autour de l'océan indien (Kaleji, 2023a). Il s'agit aussi, de manière plus générale, de répondre au projet chinois des nouvelles routes de la soie, en proposant des corridors reliant l'Inde à l'Asie centrale, à la Russie et à l'Arctique tout en assurant une connexion avec les corridors est-ouest développés entre Chine et Europe (PRPI, 2018). La branche orientale de l'INSTC correspond ainsi à des objectifs économiques et politiques cruciaux pour New Delhi (Sadykova, 2023).

4.3. Le défi de concilier des intérêts différents

- 23 Malgré l'intérêt porté par l'Inde pour le développement du port de Chabahar et la construction de la voie ferrée, la mise en œuvre de ces projets n'avancait pas assez au goût de l'Iran. Les sanctions américaines contre Téhéran après le retrait des États-Unis du protocole nucléaire avec l'Iran en 2018 sont en cause. Si New Delhi a pu obtenir de Washington de ne pas voir ses investissements au port de Chabahar ou la voie ferrée vers Zahedan tomber sous le coup des sanctions (Sahakyan, 2020 ; Wani, 2023) en faisant valoir la valeur du port pour soutenir l'Afghanistan, mais aussi la position indienne face à la Chine et au Pakistan, en revanche l'insistance de Téhéran de voir le chantier de la voie ferrée confiée à l'entreprise *Khatam al-Anbiya*, propriété du Corps des Gardiens de la Révolution, expose clairement le chantier aux dites sanctions. L'Inde s'est donc temporairement désengagée du projet ferroviaire (Mohan, 2020 ; Wani, 2023), un geste qui a irrité Téhéran et qui fait suite à une relation complexe marquée par plusieurs frictions, notamment en 2004 lorsqu'un groupe industriel indien, Ashok Leyland Project Services, s'était efforcé de monter un projet de développement portuaire à Chabahar pour se heurter à un désaccord sur les modalités de mise en œuvre financière et de propriété, ou plus récemment face au manque d'investissement indien, aux yeux de Téhéran, pour activer le développement du port (PRPI, 2018 ; Kaleji, 2023a). New Delhi a réaffirmé en 2021 son intention de poursuivre le développement de Chabahar, après y avoir investi environ 2,1 milliards de dollars américains (Tashjian, 2023).
- 24 Au chapitre des différends indo-iraniens, figure peut-être aussi, même s'il n'est encore que théorique, le positionnement de l'Iran entre Inde et Chine. Depuis les vives tensions au Cachemire à ligne de contrôle effectif sino-indienne (Line of Actual Control) et le développement du discours indo-pacifique de l'Inde, le dogme indien de l'autonomie stratégique, héritage du non-alignement pendant la guerre froide est de plus en plus perçue comme dépassé (Bajpae, 2022) pour une prise de position davantage pro-occidentale, même si l'Inde s'en défend en privilégiant encore une approche inclusive (Panda, 2021). Parallèlement, l'impatience iranienne face aux hésitations indiennes et l'ouverture chinoise à octroyer des prêts pour financer des infrastructures ont sans

doute poussé Téhéran à signer un accord de partenariat avec la Chine en mars 2021. L'Inde comme la Chine accepteront-elles de maintenir leur coopération avec l'Iran sans exercer de pression pour en écarter le rival ? (Quamar, 2021).

- 25 L'Inde cherche à contourner le Pakistan, pour tenter de maintenir un lien vers ses intérêts économiques en Afghanistan et pour développer ses liens avec l'Asie centrale, mais maintient aussi une certaine ouverture. Ainsi, le projet de gazoduc Turkménistan-Afghanistan-Pakistan-Inde (TAPI), longtemps remis tant que régnait l'instabilité politique et militaire en Afghanistan, représente de nouveau un projet qui suscite l'intérêt d'Islamabad comme de Delhi, quoiqu'avec des réserves pour l'Inde (Fazl-e-Haider, 2023), et même si ce projet doit faire face à des difficultés considérables dont l'isolement politique de l'Afghanistan de même, développer la connectivité avec l'Asie centrale peut ne pas être un jeu à somme nulle entre les deux voisins, en témoigne l'adhésion tant du Pakistan (2017) que de l'Inde (2018) à l'accord d'Achgabat (2011) qui prévoit le développement des infrastructures multimodales de transport de l'Asie centrale vers le golfe Persique. En 2018, l'ambassadeur du Pakistan en Azerbaïdjan avait déclaré, en réponse à une invitation de Bakou, que son pays envisageait de se joindre à l'INSTC (SputnikNews, 2018), déclaration restée sans effet, semble-t-il ; tandis que le Pakistan a dévoilé en 2023 un projet de voie ferrée Pakistan-Afghanistan-Turkménistan (Papatolios, 2023). Compte tenu de graves difficultés financières du Pakistan et le resserrement du crédit décidé par la Chine (Courmont *et al.*, 2023), il n'est pas certain que ce projet aille bien loin, mais il dénote la volonté d'Islamabad de ne pas s'aligner sur les projets de Delhi.

05. Conclusion

- 26 Créé en 2002, l'INSTC a longtemps végété, même si l'Inde a timidement tenté de le développer sous l'impulsion du secteur privé vers 2004, mais sans grand résultat. Ce n'est que récemment, d'abord à l'initiative de l'Inde vers 2015, anticipant la levée des sanctions contre l'Iran, que New Delhi a renouvelé son intérêt pour le corridor, puis en 2022 avec l'invasion russe de l'Ukraine et les sanctions occidentales, que la Russie a convergé vers la porte ouverte indienne. La Russie y voit un moyen de contourner les sanctions et l'isolement que cherchent à lui imposer les Occidentaux ; l'Inde cherche à maintenir des relations stratégiques avec plusieurs partenaires et à cultiver un projet – et une relation avec Moscou – dont elle espère qu'elles permettront de contrer l'ascension économique et politique de la Chine.
- 27 Par ailleurs, l'essor du corridor semble bien davantage refléter un volontarisme des États, qu'un intérêt du monde économique. De plus, l'intérêt commercial du corridor n'est pas évident pour nombre d'entreprises. Les promoteurs font valoir des temps de transport nettement plus courts entre Mumbai et Saint-Pétersbourg, en évitant le canal de Suez vulnérable à une possible fermeture (Vinokurov *et al.*, 2021), mais ces temps de transport concernent quelle proportion des échanges ? Un exportateur indien voudrait-il écouler ses produits en Russie ou en Europe, marchés pour lesquels l'argument du temps de transit apparaît bien moindre ? Certes, le corridor permet de diversifier les routes entre l'Inde et la Russie, mais s'agit-il là de marchés porteurs qui justifient les investissements importants à consentir ? Offrir des occasions d'affaires ne nuit jamais, mais qu'il s'agisse d'entreprises manufacturières indiennes ou autres, il faut convenir que le marché russe demeure un marché de taille modeste, *a fortiori* dans un contexte

de sanctions. La rationalité économique du corridor semble clairement subordonnée à une logique politique, celle de ne pas se laisser isoler et, pour l'Iran comme pour l'Azerbaïdjan, de se poser en pivot logistique entre des axes de transport méridiens et latitudinaux. Dans quelle mesure ce marché sera-t-il porteur ? Déjà plusieurs voix s'élèvent dans le secteur industriel indien pour relever que le coût du transport par l'INSTC est environ deux fois trop élevé, tandis que la structure même des échanges indo-russes, essentiellement composée de ressources naturelles qui n'empruntent guère le rail, ne permet pas pour l'heure d'envisager un essor important des échanges (Zakharov, 2023).

- 28 Dans les récits officiels, qu'ils soient russes ou indiens, le potentiel du corridor de transport Nord-Sud se voit souvent exagéré alors que le poids des défis à affronter est minimisé. Ainsi, ce corridor devrait non seulement raccourcir le temps de transit entre la Russie et l'Inde, réduire les coûts de transport, favoriser le commerce bilatéral ainsi que la connectivité régionale, mais aussi jouer un rôle clé dans le renforcement des relations politiques et économiques entre les pays participants et contribuer à l'intégration économique de l'Asie centrale. Certes, les échanges commerciaux de la Russie avec le Kazakhstan, l'Inde et l'Iran ont beaucoup augmenté depuis le février 2022 et cela a eu un impact positif sur le trafic le long de l'INSTC. Toutefois, dans son état actuel, ce corridor n'est pas à même de soutenir cette croissance, faute de capacité, d'organisation logistique et d'harmonisation douanière et réglementaire entre les États, ce qui cause des retards, problèmes logistiques et goulots d'étranglement dans ses différents segments. À bien des égards, l'INSTC ressemble à un patchwork d'infrastructures assez mal coordonnées qui ne forment pas véritablement un corridor de transport bien rodé, même si, en théorie, il a un grand potentiel de développement. C'est sans doute cet avenir incertain qui explique le silence de la Chine à l'endroit de ce projet. Quant aux États-Unis, ils cherchent à contrer tant les nouvelles routes de la soie que l'INSTC, en faisant la promotion, pour des raisons politiques, du corridor économique Inde-Moyen-Orient-Europe (IMEC) à l'avenir commercial tout aussi incertain.

Morskije vesti Rossii (2024). ПОРТ ОЛЯ УВЕЛИЧИВАЕТ ГРУЗОБОРОТ, 26 avril, <https://morvesti.ru/analitika/1688/108931/>, c. le 21 juin 2024.

BIBLIOGRAPHIE

Agence Interfax de l'Azerbaïdjan (2023). ОБЪЕМ ПЕРЕВОЗОК ГРУЗОВ ПО МТК « СЕВЕР-ЮГ » В 2023Г ВЫРАСТЕТ НА ЧЕТВЕРТЬ, ИНТЕРФАКС-АЗЕРБАЙДЖАН, <https://interfax.az/view/890996>, c. le 10 septembre 2023.

Alexeeva Olga et Lasserre Frédéric (2020). L'Asie centrale et la Belt and Road Initiative : une pomme de discorde entre la Chine et la Russie ? dans Éric Mottet *et al.* (dir.), *Marges et les frontières de la Chine*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, pp. 79-94.

Aroutunov, Artour (2023). МИЛЛИАРДЫ РУПИЙ, ПРИНАДЛЕЖАЩИЕ РОССИИ, ЗАСТЯЛИ НА СЧЕТАХ В ИНДИИ. СОГЛАСНО ПОПУЛЯРНОЙ ВЕРСИИ, ЭТО ОДНА ИЗ ГЛАВНЫХ ПРИЧИН ОБВАЛА РУБЛЯ, *Meduza*, <https://meduza.io/feature/2023/09/08/milliardy-rupiy-prinadlezhaschie-rossii-zastyali-na-schetah-v-indii-soglasno-populyarnoy-versii-eto-odna-iz-glavnyh-prichin-obvala-rublya>, c. le 19 septembre 2023.

Bajpae, Chietigj (2022). Is Strategic Autonomy a boon or burden for India?, *The Diplomat*, 9 avril, <https://thediplomat.com/2022/04/is-strategic-autonomy-a-boon-or-burden-for-india/>, c. le 22 septembre 2023.

Belov, Vladimir et Binish (2021). ИНДИЯ, РОССИЯ И ИРАН: НОВОЕ ПРОЧТЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ТРАНСПОРТНОГО КОРИДОР «СЕВЕР-ЮГ», *ИНФОРМАЦИЯ И ИННОВАЦИИ*, vol. 16, n° 4, pp. 18-25.

Chaudhury, Dipanjan Roy (2018). Indian Port major opens office at Chabahar & launch formal operations, *The Economic Times*, 24 décembre, <http://surl.li/leuta>, c. le 16 septembre 2023.

Contessi, Nicola P. (2020). The Great Railway Game, *Reconnecting Asia*, 2 mars, <https://reconasia.csis.org/great-railway-game/>, c. le 16 septembre 2023.

Courmont, Barthélémy, Frédéric Lasserre et Éric Mottet (2023). Les nouvelles routes de la soie, dix ans après, *Futuribles*, n° 453, pp. 63-75.

Eurasian Research Institute (2015). Current situation of the International North-South Transport Corridor, *ERI Weekly e-bulletin*, n° 34, 22 septembre, <https://www.eurasian-research.org/publication/current-situation-of-the-international-north-south-transport-corridor/>, c. le 16 septembre 2023.

Fazl-e-Haider, Syed (2023). Revival of TAPI Pipeline Project Brings Serious Geopolitical Implications for Russia, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 20, n° 91, <https://jamestown.org/program/revival-of-tapi-pipeline-project-brings-serious-geopolitical-implications-for-russia/>, c. le 17 septembre 2023.

Kaleji, Vali (2023). Chabahar Port Transit Project : the Eastern Wing of the International North-South Transport Corridor (INSTC), *Valdai Discussion Club*, 19 mai, <https://valdaiclub.com/a/highlights/chabahar-port-transit-project-the-eastern-wing/>, c. le 16 septembre 2023.

Khorrami, Nima (2023). INSTC: Pipeline Dream or a Counterweight to Western Sanctions and China's BRI?, *The Diplomat*, 31 juin, <https://thediplomat.com/2023/06/institc-pipeline-dream-or-a-counterweight-to-western-sanctions-and-chinas-bri/>, c. le 12 janvier 2024.

Kryukova, Ekaterina V. (2020). КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ТРАНСПОРТНОГО КОРИДОР «СЕВЕР-ЮГ», *ВЕСТНИК ВОЛГОГРАДСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА. ЭКОНОМИКА*, vol. 22, n° 2, pp. 141-147.

Lasserre, F. et Alexeeva, O. (2024). Le Corridor Nord-Sud : stratégies iraniennes, *Politique étrangère*, à paraître.

Lasserre, Frédéric, Linyan Huang et Éric Mottet (2020). L'émergence du trafic de fret ferroviaire transasiatique dans le cadre de l'initiative Belt and Road : développement et limites, *Perspectives Chinoises*, n° 2, pp. 47-57.

Logirus (2022). НА ПОРОГЕ ПЕРЕЦЕПКИ, «СЕВЕР-ЮГ» ВПОЛСИЛЫ И ЗАКУПКА « БЕЗ ПРАВ », *ЛОГИСТИКА РОССИИ*, https://logirus.ru/articles/week_results/na_poroze_peretsepki-_sever-yug-_vpolsily_i_zakupka_bezprav.html, c. le 13 septembre 2023.

Malysheva, Dina B. (2021). МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТРАНСПОРТНЫЙ КОРИДОР «СЕВЕР-ЮГ» В СТРАТЕГИИ РОССИИ, *РОССИЯ И НОВЫЕ ГОСУДАРСТВА ЕВРАЗИИ*, n° II (LI), pp. 59-72.

Mohan, Geeta (2020). Real reason why India sits out of Iran's Chabahar-Zahedan rail link project, *India Today*, 21 juillet, <https://www.indiatoday.in/india/story/iran-chabahar-zahedan-rail-link-project-india-1702928-2020-07-21>, c. le 16 septembre 2023.

Nissenbaum, Dion (2011). India Wins Bid for 'Jewel' of Afghan Ore Deposits, *Wall Street Journal*, 30 novembre, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052970203802204577067303633783544>, c. le 16 septembre 2023.

Omidi, Ali et Gauri Noolkar-Oak (2022). Geopolitics of Chabahar Port for Iran, India and Afghanistan, *South Asia Research*, vol. 42, n° 1, pp. 21-39.

Panda, Jagannath P. (2021). India's Indo-Pacific prism. Finding strategic autonomy in the face of Chinese adventurism, dans Brendon J. Cannon et Kei Hakata (dir.), *Indo-Pacific Strategies. Navigating Geopolitics at the dawn of a new age*. Londres, Routledge, pp. 62-80.

Papatolios, Nikos (2023). Pakistan on track to become the new Persian Gulf gateway via rail, *Rail Freight*, 20 juil., <https://www.railfreight.com/corridors/2023/07/20/pakistan-on-track-to-become-the-new-persian-gulf-gateway-via-rail/>, c. le 16 septembre 2023.

PortNews (2023). ОБЪЕМ ПЕРЕВОЗОК ПО ВСЕМ НАПРАВЛЕНИЯМ МТК « СЕВЕР-ЮГ » В 2022 ГОДУ ВЫРОС НА 64,6% — ДО 8,4 МЛН ТОНН, 4 mai, <https://portnews.ru/news/346959/>, c. le 10 septembre 2023.

Potaeva, Kseniya et Arina Litova (2023). КОРИДОР « СЕВЕР – ЮГ » НЕ СПРАВЛЯЕТСЯ С ВОЗРОСШИМ ГРУЗОПОТОКОМ, *ВЕДОМОСТИ*, <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2023/03/28/968353-koridor-sever-yug-ne-spravlyaetsya-s-vozrosshim-gruzopotokom>, c. le 11 septembre 2023.

PRPI (Polar Research and Policy Initiative) (2018). The International North-South Transport Corridor (INSTC): India's Grand Plan for Northern Connectivity, 6 juin, <https://polarconnection.org/india-instc-nordic-arctic/>, c. le 16 septembre, 2023.

Quamar, Muddassir (2021). China-Iran Comprehensive Strategic Partnership: Likely Challenges for India, *IDSA Issue Briefs*, 30 avril, <https://idsa.in/issuebrief/china-iran-strategic-partnership-quamar-priya-300421>, c. le 16 septembre 2023.

Sadykova, Guldana (2023). Senior Regional Cooperation Coordinator, CAREC, Consultante pour la Banque asiatique de Développement, Astana. Communication personnelle, 19 septembre 2023.

Sahakyan, Mher. (2020). Rebuilding Interconnections: Russia, India and the International North-South Transport Corridor, *Asia Global Online*, 17 septembre, <https://www.asiaglobalonline.hku.hk/rebuilding-interconnections-russia-india-and-international-north-south-transport-corridor>, c. le 16 septembre 2023.

Saint-Mézard, Isabelle (2022). *Géopolitique de l'Indo-Pacifique*. Paris, PUF.

Sharova, Irina V. et Dmitry V. Golova (2023). МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТРАНСПОРТНЫЕ КОРИДОРЫ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВ, *ЭКОНОМИКА, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО И ПРАВО*, vol. 13, n° 14, pp. 1153-1164.

Singh Roy, Meena (2015). International North-South Transport Corridor : Re-energising India's Gateway to Eurasia, *IDSA Issue Briefs*, 18 août, https://www.idsa.in/issuebrief/InternationalNorthSouthTransportCorridor_msroy_180815, c. le 16 septembre 2023.

Smagin, Nikita (2023). A North-South Corridor on Putin's Dime: Why Russia Is Bankrolling Iran's Infrastructure, *Carnegie Politika*, <https://carnegieendowment.org/politika/89973>, c. le 13 septembre 2023.

SputnikNews (2018). Pakistan Considering joining North-south Transport Corridor Project – Ambassador, 1^{er} mars, <https://sputnikglobe.com/20180301/pakistan-joins-north-south-transport-corridor-project-1062109058.html>, c. le 16 septembre 2023.

Starostina, Yulia (2022). ЭКОНОМИКА ПОВЫШЕННОЙ СЕКРЕТНОСТИ. ЧТО ДАСТ РОССИИ СОКРЫТИЕ СТАТИСТИКИ, *Carnegie Politika*, 28 juin, <https://carnegieendowment.org/politika/87404>, c. le 10 septembre 2023.

Tashjian, Yeghia (2023). Russia, INSTC and regional trade interconnectivity. *The Armenian Weekly*, 26 avril, <https://armenianweekly.com/2023/04/26/russia-instc-and-regional-trade-interconnectivity/>, c. le 16 septembre 2023.

Vinokurov, Evgueny, Ahunbaev, Arman, Shashkenov, Marat et Alexandr Zaboev (2021). The International North-South Transport Corridor : Promoting Eurasia's Intra- and Transcontinental Connectivity. *Reports and Working Papers* 21/5. Almaty, Moscou : Eurasian Development Bank, https://eabr.org/upload/iblock/318/EDB_2021_Report-5_INSTC_eng-1_.pdf, c. le 23 septembre 2023.

Vinokurov, Evgeny et al. (2022). МЕЖДУНАРОДНЫЙ ТРАНСПОРТНЫЙ КОРИДОР « СЕВЕР — ЮГ » : ИНВЕСТИЦИОННЫЕ РЕШЕНИЯ И МЯГКАЯ ИНФРАСТРУКТУРА. ДОКЛАДЫ И РАБОЧИЕ ДОКУМЕНТЫ. АЛМАТЫ, МОСКВА : ЕВРАЗИЙСКИЙ БАНК РАЗВИТИЯ, https://eabr.org/upload/iblock/a2b/EDB_2022_Report-2_INSTC_rus.pdf, c. le 16 septembre 2023.

Vinokurov, Evgueny; Ahunbaev, Arman et Alexandr Zaboev (2022). International North-South Transport Corridor : Boosting Russia's 'pivot to the South' and Trans-Eurasian connectivity. *Russian Journal of Economics*, vol.8, n° 1, pp. 159-173.

Vladimirov, Evgueny (2022). КАК ЗАПУСТИТЬ МТК « СЕВЕР – ЮГ », *МОРСКИЕ ВЕСТИ РОССИИ*, <https://morvesti.ru/analitika/1691/100135/Б>, c. le 11 septembre 2023.

Vydashenko, Liudmila A. et Pavel A. Vydashenko (2023). НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ТРАНСПОРТНОГО КОРИДОР « СЕВЕР-ЮГ », *БЮЛЛЕТЕНЬ НАУКИ И ПРАКТИКИ*, vol. 9, n° 2, pp. 239-246.

Wani, Ayjaz (2023). Slow, not Steady : Assessing the status of India-Eurasia Connectivity projects, *Observer Research Foundation (ORF) Issue Brief*, n° 610, <https://www.orfonline.org/research/assessing-the-status-of-india-eurasia-connectivity-projects/>, c. le 23 septembre 2023.

Zakharov, Aleksei (2023). The International North-South Transport Corridor : the prospects and challenges for connectivity between Russia and India, *MGIMO Review of International Business*, vol. 16, n° 2, pp. 216-234.

NOTES

1. Certains experts russes retracent les origines du corridor au projet de construction du canal entre la mer Caspienne et le golfe Persique envisagé par l'Empire russe en 1910 ; ce projet a fait également objet de discussions entre les autorités soviétiques et iraniennes dans les années 1970, à nouveau abandonné à la suite des changements politiques internes en Iran et en URSS et de la transformation radicale de la conjoncture internationale (Malysheva 2021, p.59).
2. À travers des années, plusieurs États ont exprimé leur intérêt pour le projet, dont l'Azerbaïdjan, l'Arménie, la Biélorussie, la Bulgarie (à titre d'observateur), le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Oman, la Syrie, le Tadjikistan, le Turkménistan, la Turquie et l'Ukraine. En 2022, l'Inde a également invité l'Afghanistan et l'Ouzbékistan à y adhérer. Toutefois, pas tous ces pays

participent officiellement à cette initiative en signant des accords formels ou en créant des groupes de travail bilatéraux ou trilatéraux pour discuter des activités concrètes.

3. En avril 2022, le Kremlin a « temporairement » interdit la publication des données économiques devenues désormais un secret d'État. Officiellement, cette mesure vise à « protéger les entreprises et certains citoyens russes des sanctions occidentales », mais l'objectif réel est probablement le souhait des autorités de cacher l'ampleur de la crise économique et des dépenses militaires ainsi que pour masquer le développement des importations parallèles permettant à Moscou de contourner les sanctions (Starostina, 2022).

4. Le réseau ex-soviétique en Russie, en Azerbaïdjan, en Arménie et en Asie centrale est à écartement large dit russe (1,52 m). En Inde prévaut l'écartement très large (1,676 m), en Iran c'est l'écartement standard (1,435 m) qui domine largement, mais on y trouve également quelques voies à écartement de 1 520 mm ou de 1 676 mm (Vladimirov, 2022).

5. Le tirant d'eau actuel est 3,5 m, alors que pour assurer la sécurité de la navigation ce niveau doit avoisiner 4,5 m (Logirus 2022).

RÉSUMÉ

Le corridor de Transport International Nord-Sud (INSTC), un réseau de transport et de commerce multimodal, est récemment apparu comme l'un des nouveaux éléments du paysage géopolitique mondial. L'INSTC est un vaste réseau de transport couvrant plusieurs pays et reliant l'Inde, l'Iran, la Russie et les pays d'Asie centrale. En créant une voie alternative aux corridors commerciaux existants, l'INSTC a le potentiel de reconfigurer le commerce et la géopolitique internationaux. Cet article analyse le rôle que ce corridor joue dans les agendas stratégiques et économiques de l'Inde et de la Russie et explore comment l'INSTC complète ou rivalise avec d'autres initiatives mondiales en matière d'infrastructures.

ABSTRACT

The International North-South Transport Corridor (INSTC), a multifaceted transportation and trade network has recently emerged as one of the new pivotal axes in the global geopolitical landscape. An extensive network of transportation links spanning multiple countries, the INSTC interconnects India, Iran, Russia, and a host of Central Asian nations. By creating an alternative route to existing trade corridors, the INSTC has the potential to reshape international commerce and geopolitics. This article delves into the strategic and economic significance of the corridor for India and Russia and explores how the INSTC complements or competes with other global infrastructure initiatives.

INDEX

Mots-clés : Corridor Nord-Sud, Russie, Inde, Chine, Iran

Keywords : International North–South Transport Corridor, Russia, India, China, Iran

AUTEURS

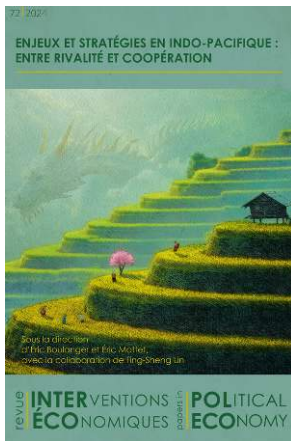
OLGA V. ALEXEEVA

Département d'Histoire, UQAM, alexeeva.olga@uqam.ca

FRÉDÉRIC LASSERRE

Département de Géographie, Université Laval, Titulaire de la Chaire en Études indo-pacifiques,

Frederic.lasserre@ggr.ulaval.ca



Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

Canada's Approach to Climate Cooperation in the Indo-Pacific: Analysis and Suggestions for Canada's Engagement with ASEAN Countries under the Indo-Pacific Strategy

L'approche du Canada en matière de coopération climatique dans l'Indo-Pacifique : Une analyse et suggestions de l'engagement du Canada avec les pays de l'ASEAN dans le cadre de la Stratégie pour l'Indo-Pacifique)

Chang (Christina) Pan and Yongzheng (Parker) Li

01. Introduction

- 1 Announced in November 2022, Canada's Indo-Pacific Strategy (IPS) "positions Canada as a reliable partner to the region, now and into the future" and is "acting in Canada's national interests" (Global Affairs Canada, 2022a). It entails an expanded Canadian diplomatic footprint in the region, emphasizes stronger people-to-people and economic ties, and calls for more robust strategic collaboration, among many other items: it represents a generational shift in Canadian foreign policy (Ostwald, Legault, & Caouette, 2023).
- 2 The IPS specifies four "partners" Canada should collaborate with: China, India, the North Pacific, and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) (Global Affairs Canada, 2022b). This paper focuses on the Canada-ASEAN collaboration, given that the combined population of almost 700 million and a combined GDP of over \$3.3 trillion render ASEAN an indispensable partner for Canada. Unlike mature developed markets in the North Pacific, such as South Korea and Japan, which are confronting economic

slowdowns, most ASEAN countries are developing economies and are expected to have robust economic growth (IMF, 2023; OECD, 2023). In addition to its economic and demographic prowess, ASEAN's geopolitical significance and its hedging behaviours within the current Sino-US rivalry environment (Kuik, 2016; Tan, 2020; Wen, 2022) highlights its criticality as a strategic partner for Canada, considering Canada, to some extent, faces similar geopolitical dynamics in today's world (Denis, 2022; Fortier & Massie, 2023; Kawasaki, 2021). Furthermore, the Canada-China relationship has worsened since the Meng Wanzhou incident, and the relationship between India and Canada has been put to the test following Prime Minister Justin Trudeau's statement regarding the alleged involvement of the Indian government in the killing of Hardeep Singh Nijjar, a prominent Canadian Sikh leader. ASEAN countries, on the other hand, generally have a positive impression of Canada, and Southeast Asians are receptive to fostering closer ties with Canada (Chew, 2023).

- 3 Nonetheless, the existing study has shown that, to some degree, Southeast Asians lack a comprehensive understanding of Canada or its current and potential future engagement in Southeast Asia (Chew, 2023). This observation is not difficult to understand as the historical engagement between ASEAN members and Canada remains limited and sporadic and presents a mixed record compared with Canada's engagement with other Indo-Pacific countries (Calvert, 2023; Ostwald *et al.*, 2023; Martel, 2023). However, tremendous potential exists for Canada to strengthen its ties with ASEAN states and even assume a leadership role in the ASEAN region, given Canada's expertise in climate mitigation, which is urgently needed by ASEAN countries as they are beginning to feel the pain of climate change in general.
- 4 To better clarify Canada's position on climate mitigation in the Indo-Pacific region, the IPS incorporates "building a sustainable and green future" as one of its five distinct yet interconnected strategic objectives, with the other four being: 1) promoting peace, resilience, and security; 2) expanding trade, investment, and supply chain resilience; 3) investing in and connecting people; and 4) Canada as an active and engaged partner in the Indo-Pacific (Global Affairs Canada, 2022b). Among these five objectives, "building a sustainable and green future" demands special attention, not only because 40% of the total \$2.3 billion IPS investment falls under this objective (Global Affairs Canada, 2022a) but also because of Canada's expertise in climate adaptation and its commitment to be a world leader on combating climate change. This objective is also intricately linked to the other four objectives. For instance, a pivotal aspect of building a resilient supply chain is the management of rare earth elements (REE), and research on this topic has shown that intense REE mining and production activities have led to significant environmental and health impacts in countries like Malaysia and China. There are substantial gaps in our understanding of the adverse effects of REE on human health and the environment (Balaram, 2019). Additionally, to build a sustainable and green future, it is critical to cultivate a skilled workforce within related industries, and it is essential to enhance educational opportunities for students and practitioners, echoing IPS's objective of "investing in and connecting people."
- 5 In November 2015, shortly after Prime Minister Justin Trudeau's victory in the federal election and in anticipation of the Paris Climate Conference that year, he announced Canada's historic contribution of \$2.65 billion over the subsequent five years to assist developing countries in tackling climate change. He proudly stated that "Canada is back and ready to play its part in combating climate change, and this includes helping

the poorest and most vulnerable countries in the world adopt” (Office of the Prime Minister, 2015), with many of these countries being ASEAN countries. Many ASEAN countries, including but not limited to Vietnam, Myanmar, the Philippines, and Thailand, are among the countries most susceptible to climate change, and those are also the countries exhibiting a significant reliance on fossil fuels (Eckstein *et al.*, 2017). The effects of climate change in the ASEAN region are evident and detrimental: Indonesia and Thailand’s decision to relocate their capital cities is partly driven by the threat of severe flooding (Englander, 2019); Vietnam has previously experienced multiple severe droughts (Daiss, 2016). Moreover, research has shown that Myanmar’s environment, people, and society are at significant risk due to higher temperatures, altered precipitation rates, and higher sea levels, which will lead to reduced agriculture output, the spread of disease, and loss of habitable land (Slagle, 2014). Many other ASEAN nations face comparable risks and hazards, including the perils of rising sea levels, higher temperatures, and other extreme weather conditions.

- 6 Meanwhile, the increasing energy demand within the region complicates efforts to decarbonize, given the relatively low cost of coal, with Indonesia being the world’s fifth-largest coal producer and second-largest exporter (IMF, 2018). Sukri and Wah (2022) have shown that “Brunei Darussalam’s greatest vulnerability to climate change probably lies in the energy sector, which sees the problem of having to move away from the use of, and reliance on, fossil fuels and petroleum products, the country’s main source of income.” This dramatic reliance on fossil fuels is also evident in Singapore and Malaysia, where, like in Brunei, more than 90% of electricity comes from fossil fuels (Oh *et al.*, 2023). Despite their reliance on fossil fuels, ASEAN members have initiated plans to decarbonize and facilitate the transition to cleaner energy, a commitment reinforced by the 2015 Paris Climate Conference. Nevertheless, ASEAN countries face substantial financial gaps and technological challenges, and most ASEAN countries’ carbon neutrality commitments are contingent upon international support and assistance. For instance, under its most updated Nationally Determined Contribution (Socialist Republic of Vietnam, 2022), Vietnam commits to reducing its greenhouse gas emissions in the energy, agriculture, land use, land use change and forestry (LULUCF), waste, and industrial processes by 15.8% under a business-as-usual scenario by 2030, and up to 43.5% reduction by the same year with international support. International assistance is, therefore, pivotal in building a sustainable and green future, presenting an opportunity for Canada, following its IPS, to offer help. Additionally, there is a pressing need to examine Canada’s current approaches in climate cooperation with ASEAN countries to enhance the effectiveness of IPS further. Canada’s stance toward ASEAN members is positive, and Canada aims to engage more with ASEAN countries. As Prime Minister Justin Trudeau (2022) stated after concluding his participation in the ASEAN summit in 2022, “Canada and ASEAN have a long history of partnership. Canada stands with ASEAN as a steadfast partner, working together to secure an inclusive, strong, and people-centred future.”
- 7 Given the significance of “building a sustainable and green future” and the necessity for Canada to engage ASEAN countries, this paper seeks to examine the current Canada-ASEAN climate cooperation and draws evidence from Canada’s international climate finance dataset, policy documents, and newspaper articles. We argue that Canada’s collaboration with ASEAN countries on climate change should incorporate the demands for clean energy transition in the region, which will bring more economic opportunities to engage with ASEAN countries aligned with the objectives of IPS. To the

best of the authors’ knowledge, this paper is the first academic paper that systematically examines the Canada-ASEAN engagement in clean energy transition under the framework of IPS.

- 8 The rest of the paper is structured as follows: the first section elucidates the contextual differences among ASEAN countries in their pursuit of clean energy transition, followed by a detailed analysis of the existing landscape in Canada’s approach to climate cooperation with ASEAN, and then this paper explores some potential avenues for further collaborative engagement between ASEAN and Canada in clean energy transition.

02. Contextual Differences among ASEAN Countries in Their Clean Energy Transition

- 9 While it is true that many ASEAN countries share similar climate challenges and clean energy transition obstacles owing to their geographical proximity, the severity and degree of such challenges vary significantly. More importantly, geographical proximity and closer economic and cultural interactions within ASEAN countries should not imply that IPS should treat ASEAN countries as a single unity. An important reason is that there are vast differences among ASEAN countries regarding their economic profiles, population sizes, geomorphologic configurations, and other factors. The table below summarizes some of the differences.

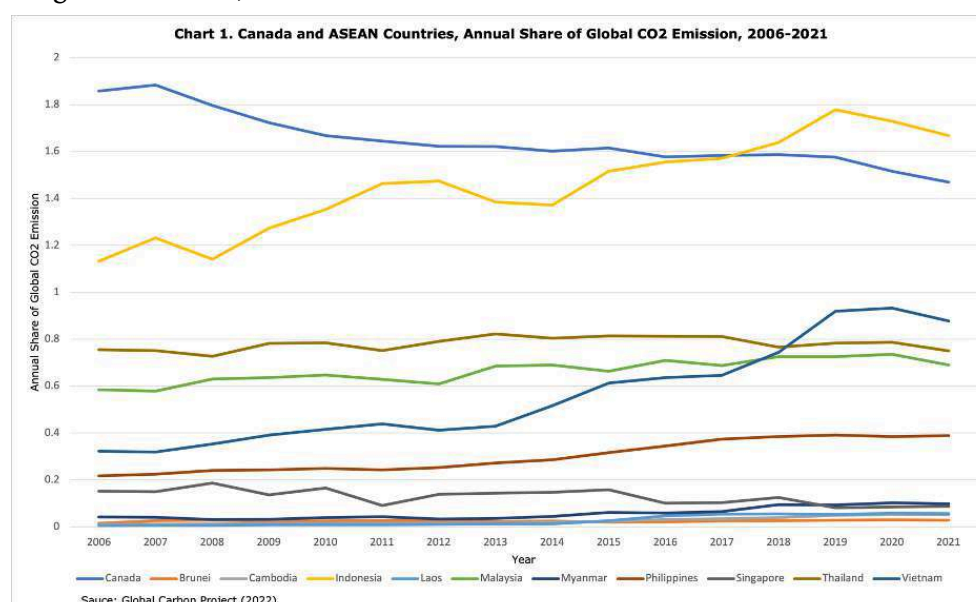
Table 1 Diversity among ASEAN members				
Country	GDP per capita (2017, US dollars)	Population (2019, million)	Arable land as percent of total land area (2016)	Global Freedom Scores (2023)
Brunei	28,291	0.43	0.95	28
Cambodia	1,382	16.49	21.53	24
Indonesia	3,847	270.63	12.97	58
Laos	2,457	7.17	6.61	13
Malaysia	9,951	31.95	2.68	53
Myanmar	1,257	54.05	16.7	9
Philippines	2,989	108.12	18.75	58
Singapore	56,737	5.8	0.79	47
Thailand	6,595	69.63	32.9	30
Vietnam	2,342	96.46	22.57	19

Source: Data for GDP per capita, population, and arable land as a percent of total land area are from the United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics – SDG Indicators Database 2024. Country-specific data may be last updated in a different year, but all data were retrieved in February 2024 from the SDG Indicators Database website. Data for Global Freedom Scores are from Freedom House. The score is from 1 (not free) to 100 (free).

- 10 Those differences further highlight the fact that Canada should not treat all ASEAN countries as one unity. Such an approach could impede Canada’s ability to achieve measurable and meaningful outcomes in its climate cooperation efforts with this region. As Ostwald, Legault, and Caouette (2023, p.118) argue, “Engaging Southeast Asia presents clear challenges. Many of these stem from the region’s remarkable diversity on nearly every conceivable front, from cultural to economic and political. This diversity precludes a one-size-fits-all approach, and demands instead a nuanced

understanding of the unique contexts prevalent in the ten countries that comprise the Association of Southeast Asian Nations.”

- 11 In terms of clean energy transition, one contextual difference among ASEAN countries is that their degree of dependence on fossil fuels varies significantly. This difference is rooted in their resource endowment, which is not inherently tied to their respective levels of economic development. As mentioned earlier, Brunei, Malaysia, and Singapore derive more than 90% of their electricity from fossil fuels, whereas Myanmar derives less than 50% of electricity from fossil fuels (Oh *et al.*, 2023). Myanmar is particularly notable, where hydropower alone accounts for more than half of the country’s power generalization and enjoys “high utilization among the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) countries” (Oh *et al.*, 2023). The chart below further shows ASEAN countries’ annual share of Global CO₂ emissions, with Canada added as a comparison. Over the period from 2006-2021, Indonesia stands out as the largest emitter with an average annual share of 1.46% (by comparison, Canada’s share in the same period is 1.65%, while Brunei, Cambodia, Myanmar, and Laos combined account for only 0.13% of the global emissions).



- 12 The difference can also be seen in their implementation of different power policies about the transition to a sustainable future. The table below, compiled from Climatescope (2022), shows the varying degrees of enactment of those policies.¹ As demonstrated in the table, countries like Malaysia and the Philippines have successfully implemented five out of the six power policies. In contrast, Laos has only managed to enact one such policy.

Table 2 Implementation of Different Power Policies

Country	Renewable Energy Auction	Feed-in Tariff	Import Tax Incentives	Net Metering	Renewable Energy Target	VAT Incentives
Brunei	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Cambodia	Yes	No	Yes	No	Yes	No
Indonesia	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes
Laos	No	No	No	No	Yes	No
Malaysia	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
Myanmar	Yes	No	Yes	No	Yes	No
Philippines	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes
Singapore	Yes	No	No	Yes	Yes	Yes
Thailand	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No
Vietnam	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes

Source: Climatescope 2022

- 13 Another contextual difference is the absence of uniform net-zero goals and strategies among ASEAN countries. On one end of the spectrum, we have countries that lack a firm target (e.g., the Philippines). On the other side of the spectrum, countries such as Cambodia, Singapore, Laos, and Malaysia have set a target year of 2050, and Indonesia a target year of 2060. Myanmar aims to achieve its net-zero carbon goal by 2040, with a focus on land use, land use change, and forestry. Many of these targets are conditional on international assistance, and substantial investment is needed to achieve these goals. However, unfortunately, ASEAN countries generally confront considerable financial challenges to fund clean energy projects, given the lack of market confidence for both domestic and international investors. According to the *Southeast Asia Green Economy Report* (Hardcastle *et al.*, 2022), ASEAN countries need \$1 trillion to \$3 trillion in investment to achieve their 2030 carbon emission targets. Furthermore, certain ASEAN countries grapple with even more pronounced financial challenges for their clean energy transition (Bain & Company, 2022). The table below ranks different ASEAN countries in terms of their attractiveness as a market for energy transition project investment. The full ranking encompasses 107 emerging markets and a total of 136 countries. Compared with countries like the Philippines, Vietnam and Singapore, nations like Indonesia, Laos, and Myanmar face greater obstacles in attracting investment, making it more challenging to achieve their net-zero goal.

Table 3 Ranking: Most Attractive Markets for Energy Transition Projects Investment, Target Year of Achieving Net-Zero

Country	Emerging Markets Ranking	Global Ranking
Indonesia	70	99
Laos	60	89
Myanmar	48	77
Malaysia	39	68
Thailand	27	55
Cambodia	22	49
Singapore	15	41
Vietnam	14	40
Philippines	12	37
Brunei	NA	NA

Source: Climatescope 2022

03. Characteristics of Canada's Approach to Climate Cooperation with ASEAN Countries

- 14 These contextual differences determine ASEAN countries' needs in the decarbonization process, which vary considerably but also provide great opportunities for Canada in its cooperation with ASEAN member countries. As IPS is a broad guideline for Canada's engagement with ASEAN member states, in this section, we have used data from different government websites and newspaper articles to evaluate Canada's approach to climate cooperation. We argue that Canada's current approach to climate cooperation is unbalanced in its assistance distribution among ASEAN members, lacks continuity and measurable objectives, heavily relies on the multilateral framework but lacks bilateral experience sharing, and has a focus limited towards climate adaptation.

3.1 Unequal and Insufficient Assistance

- 15 Canada's climate finance assistance does not account for each ASEAN nation's unique requirements and challenges. According to Canada's International Climate Finance Website, the current priority in Canada's approach to climate assistance for the ASEAN nations is adaptation-focused, as most of Canada's climate finance has been allocated to adaptation initiatives. This is consistent with one of Canada's declared climate change priorities: "Canada will continue to support a prominent international focus on adaptation actions, particularly for developing countries" (Environment and Climate Change Canada, 2015). Under the program Sustainable Landscape for Climate Resilient Livelihoods, Canada has partnered with the World Agroforestry Center to aid Indonesia. Since 2012, Canada has partnered with the Asian Development Bank's Integrated Disaster Risk Management to "reduce the impact of disasters on vulnerable populations in Southeast Asia by providing support for governments and civil society to manage and reduce disaster risk" (Canada Public Safety, 2022).
- 16 Despite the Indo-Pacific Strategy's presumption that Southeast Asian nations are a single entity, Canada has not distributed climate assistance resources evenly across the

region. Most of Canada's climate finance went toward assisting Indonesia and Vietnam for climate adaptation. In contrast, Myanmar, ranked second most vulnerable out of 183 countries to adverse weather events, has received little assistance from Canada (Horton *et al.*, 2016).

- 17 ASEAN countries have released ambitious climate commitments under the Paris Climate Agreement (see Table 4), but achieving these targets requires massive financial assistance for clean energy transitions in addition to climate adaptation. Though Canada has been funding mostly climate adaptation projects in Indonesia, the financial needs of Indonesia for clean energy transition have not been considered in Canada's climate finance program. Indonesia needs approximately US\$28.5 billion each year to achieve its NDC target by 2030, which is higher than the amount of "central government allocated spending for education, social security, and health spending combined" (Barsi & Riefky, 2023). Without sufficient financial support, it will be nearly impossible for Indonesia to phase out coal power by 2050, as proposed by the government. Although Indonesia has cooperated with the Asian Development Bank's Energy Transition Mechanism (ETM) and the Just Energy Transition Partnership (JETP) to expedite its coal phase-out, the Indonesian financial market is insufficiently developed to assist the country in obtaining sufficient funding for green energy projects with relatively higher risks than brown energy projects (Barsi & Riefky, 2023). The long-standing subsidies for fossil fuels further complicate the development of renewable energy in Indonesia, as the cost of renewable energy sources is less competitive than that of fossil fuels (Basri & Riefky, 2023).

Table 4 ASEAN Countries' Emissions Reduction and Net Zero Targets

Country	Unconditional Emissions Target	Conditional Emissions Target	Net Zero Target
Brunei	20 per cent below BAU by 2030		Net Zero by 2050
Cambodia		41.7 per cent below BAU by 2030	Carbon neutral by 2050
Indonesia	31.9 per cent below BAU by 2030	43.2 per cent below BAU by 2030	Net zero by 2060 or sooner
Laos	60 per cent below BAU by 2030		Net zero by 2050 (conditional)
Malaysia	45 per cent fall in emissions intensity of GDP below 2005 levels by 2030		Net zero by 2050
Myanmar			Net zero by 2040 (from land use, land use change and forestry)
Philippines	2.71 per cent below BAU by 2030	72.3 per cent below BAU by 2030	
Singapore	Reduce emissions to around 60 Mt CO ₂ -e in 2030		Net zero by 2050
Thailand	30 per cent below BAU by 2030	40 per cent below BAU by 2030 and peak emissions	Carbon neutral by 2050; Net zero by 2050
Vietnam	15.8 per cent below BAU by 2030	43.5 per cent below BAU by 2030	Net zero by 2050

BAU = Business as usual ; Mt = megatonne ; CO₂-e = carbon dioxide equivalent

Source: Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade Analysis of National Policies 2023; Climatescope 2022

- 18 Another example of unequal assistance is the Canada Fund for Local Initiatives (CFLI), which allows Canada to work with small local civil society organizations that may understand local needs better. CFLI has different thematic priorities, which show how the Canadian government evaluates local needs. One of the themes is climate and environment-related: "Environment and climate action focusing on adaptation and

mitigation, as well as on water management.” This theme can be seen in many ASEAN countries' CFLI pages, but only Vietnam's page (The Canada Fund for Local Initiatives, 2023a) states it is one of the priorities for the 2023 to 2024 programming. Furthermore, the Philippines' page has a more targeted environment-and-climate-action section, which includes “climate change adaptation and mitigation, coastal biodiversity protection, environmental conservation, and supporting sustainable practices of indigenous peoples” (The Canada Fund for Local Initiatives, 2023b), while other countries' CFLI pages follow the more generic framing. Furthermore, CFLI is only for countries eligible for official development assistance, so countries like Singapore are not included.

3.2 Lack of Continuity and Measurable Objectives

- 19 There needs to be more continuity in Canada's climate finance assistance initiative. According to data from Canada's Climate Finance Initiatives and Programs (2023), most climate finance initiatives sponsored by Canada in ASEAN countries have been discontinued since 2013. For instance, all climate finance initiatives funded by Canada in Cambodia lasted only one year, and Cambodia has had no significant climate finance assistance program from Canada since 2013. Similarly, Canada led several assistance projects for Thailand, including the Adaptation Research Initiative in Asia in partnership with the International Development Research Center (IDRC), which supports climate change adaptation projects in the water sector, and the advisory services under the project Alternative Energy Development in Thailand, which aims to assist Thailand in developing sustainable clean energy projects. However, none of these projects survived more than two years and have been discontinued after 2013. Although Canada funded the Integrated Disaster Risk Management initiative for all ASEAN members (except Singapore) in collaboration with the Asian Development Bank (ADB), it lasted only five years and ended in 2018. Some of the initiatives are context-specific and may not require additional assistance. However, the transition to renewable energy and climate cooperation should be long-term, and the government must propose long-term strategies and initiatives.

3.3 Multilateral Framework

- 20 Existing cooperation between Canada and ASEAN countries has occurred primarily within a multilateral framework, whereas other middle powers have established bilateral climate cooperation with Southeast Asian nations. For instance, the Japan International Cooperation Agency (JICA) signed loan agreements with Indonesia to provide Japanese ODA loans of up to a total of 173,667,000,000 yen (\$CAN1.6 billion) for four projects to support Indonesia's transition to renewable energy (JICA, 2023). Similarly, Denmark established bilateral climate cooperation with Indonesia to provide technical and institutional support for its transition to renewable energy. The Danish Energy Agency launched a Strategic Sector Cooperation (SSC) program with the Indonesian government to share knowledge regarding "low carbon transition, scenarios and long-term planning, and a gradual reduction of energy intensity" (Danish Ministry of Climate, Energy, and Utilities, 2018). Also, the British government established a UK-Indonesia Pact to assist with the electrification of buses and carbon pricing in Indonesia and signed an agreement with Indonesia on a partnership for

devising and coordinating carbon pricing policies in July 2023. The United Kingdom will also provide £2.75 million (\$CAN4.6 million) in technical assistance for clean energy transition. Australia has also developed bilateral partnerships, such as the A\$200 million (\$CAN176.4 million) Australia–Indonesia Climate and Infrastructure Partnership and the Singapore–Australia Green Economy Agreement (Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 2023). In contrast, Canada's climate cooperation is primarily limited to partnerships with international organizations such as ADB and UNDP, as well as cooperation with other countries to provide climate finance for developing economies (Government of Canada, 2023). Compared with other countries, there has been a lack of bilateral dialogue between Canada and ASEAN countries. For instance, Indonesia received its climate finance from Canada via international organizations like ADB, the World Agroforestry Center, and Oxfam Canada instead of from the Canadian government directly. There is also no bilateral agreement between Canada and any ASEAN countries focused solely on climate cooperation. While the multilateral framework is valuable, this should not be the only framework for Canada to work with ASEAN countries. Canada should tap into the opportunities for bilateral cooperation and be more proactive in promoting dialogue with each ASEAN member state directly by sharing its experiences in the clean energy transition.

04. Policy Recommendations

- 21 Despite some limitations in Canada's approach to climate cooperation with ASEAN countries, these limitations highlight the opportunity for Canada to exercise leadership. This section will focus on the clean energy transition in ASEAN countries through which Canada can and should increase its influence among ASEAN member states to attain its IPS objectives. The renewable energy transition to meet the demand for low-emission power sources and reduce reliance on fossil fuels in Southeast Asia will present Canada with numerous opportunities to engage with them. For instance, ASEAN countries with copious renewable energy resources can serve as exporters to countries with insufficient renewable energy resources in this region. One example is the energy export agreement between Singapore and Cambodia, which will export 1 gigawatt (GW) of renewable energy from Cambodia to Singapore annually after 2030. This process requires battery energy storage systems and pumped storage hydropower to store excess wind and solar power. Canada has multiple competitive firms in renewable energy storage, such as Northland Power and NRStor Inc., which have been actively engaged in domestic projects for clean energy restoration (Karim, 2023). This type of collaboration presents an excellent opportunity for Canada to expand its export of clean energy storage technologies.
- 22 Specifically, Canada should 1) use its experience in transitioning to clean energy to expand its engagement with ASEAN countries; 2) increase business collaborations between Canadian and ASEAN companies through technology sharing and financial investment; and 3) actively participate in climate initiatives led by ASEAN.

4.1 Experience Sharing

- 23 Canada should utilize the window of opportunity of ASEAN's energy transition to expand its engagement with ASEAN countries in clean energy-related areas, and this engagement should go beyond trade and incorporate other aspects of collaboration, such as technical assistance and information sharing. We have already seen some progress: Canada has established the Canadian Technology Accelerator (CTA) for some ASEAN countries like Singapore, Vietnam, Malaysia, Indonesia, and the Philippines; the Canadian Trade Commissioner Service has offices in Canadian diplomatic missions in all of the 10 ASEAN member states, and sustainable technologies and the clean technology are among the key sectors that they actively engage with. However, more could be done, especially in "project engineering, design, construction, advisory services, and technology," as other medium powers such as Australia have already begun doing (Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade 2023).
- 24 Canada has extensive experience in various clean energy sectors, including implementing a carbon tax, phasing out coal, transborder energy transmission, and many others; these experiences could significantly assist ASEAN countries in reshaping their energy production and consumption patterns. For instance, ASEAN members have been investigating transnational energy transmission to accelerate their transition to renewable energy. For instance, launched in June of 2022, the Lao PDR-Thailand-Malaysia-Singapore Power Integration Project exports renewable energy from Laos to Singapore. As more ASEAN nations transition to renewable energy, clean technology will become a battleground for nations that have already mastered energy storage and grid-connected technologies. Canada could and should expand its engagement with ASEAN by leveraging its expertise and technologies in this field. After all, Canada and the US share the most integrated electric infrastructure along their border, and Hydro-Québec, the largest electricity producer in Canada, plans to export electricity from Quebec to New York by May 2026 via the \$6 billion subterranean and underwater Champlain Hudson Power Express (Bloomberg, 2023).
- 25 Canada should establish government-to-government collaboration for experience sharing in the institutional arrangement of clean energy transition. Most ASEAN members, including Singapore, Indonesia, Malaysia, Thailand, and Vietnam, have begun to prepare for a potential carbon tax implementation. Most of them are still heavily reliant on fossil fuels, so how to help their carbon-intensive business adapt to the carbon market is challenging for their governments. In contrast, the Canadian government has valuable experience to share regarding the carbon market, coal phase-out, and GHG emission reporting. Regarding carbon trading, Canada has a comprehensive rebate scheme for households alongside its national carbon pricing policy, which could be valuable for countries that have just started the carbon market. On GHG reporting, since 2004, Canada has established the GHGRP to require the largest emitting Canadian facilities to release their GHG emissions information. At the UNFCCC/RCC Bangkok in 2020 (UNFCCC, 2020), a country representative from the ASEAN member state stated, "Carbon pricing is very important but can also be very complicated. Countries have different circumstances which need to be taken into account when considering carbon pricing instruments. Therefore, it is very helpful to share experiences in the region." Some middle powers like the UK have already put effort into facilitating the cross-government experience sharing on carbon pricing. For

instance, in September 2020, during the UK COP26 Presidency, the UK hosted an ASEAN-COP26 Climate Dialogue to exchange experiences in institutional arrangements for carbon pricing (UK Mission to ASEAN, 2020), and Canada should not be left behind.

- 26 Canada is better positioned than other middle powers in cooperating with ASEAN because Canada can draw diverse experiences from each of its provinces. In Ontario, for example, coal used to be a significant source of electricity, but it was phased out entirely in 2014. Four other provinces—Alberta, Saskatchewan, New Brunswick, and Nova Scotia—still operate coal-fired power plants, but each province has released plans to phase out coal, and their plans are different to fit each province’s needs better (Government of Canada, 2022). With Indonesia and Vietnam being the main coal producers and exporters, supplying nearly 90% of ASEAN’s coal production, the transition to clean energy is difficult (Table 4 shows the energy mix of some ASEAN countries). However, the diverse stages across Canada’s provinces in their energy transition show that Canada understands the needs and challenges different ASEAN states face in coal phasing-out, and thus Canada could provide meaningful assistance.

Table 5 the Year of 2021, Power Generation by Technology (299 TWh)

Country	Coal	Oil & Gas	Renewable Energy ²
Indonesia	60%	21%	19%
Malaysia	32%	47%	21%
Philippines	55%	22%	23%
Singapore	1%	96%	3%
Thailand	11%	67%	22%
Vietnam	30%	13%	57%
Cambodia	41%	8%	51%

TWh = Terawatt hour

Source: International Energy Agency (IEA) 2023, Ministry of Mines and Electricity Authority of Cambodia, 2021

4.2 Business Collaboration

- 27 The allocation of existing funding and investment is skewed toward certain countries, for whom funding remains insufficient. Indonesia and Vietnam received most of the international finance for clean energy transition. According to OECD estimates, the US contributed just over \$1 billion in climate-related development finance to Southeast Asian countries from 2012 to 2020, more than half of which went to Indonesia (Fallin *et al.*, 2023). However, even though it has received a significant amount of funding, Indonesia still faces massive financial gaps for its clean energy transition, as shutting down coal plants will require “an estimated \$25 billion per year through 2030, but Indonesia invested just \$3 billion in renewables for 2017 to 2021” (Fallin *et al.*, 2023).
- 28 This financial gap allows Canada to fund and invest in the region. Canada has announced several new government-led initiatives via IPS to help ASEAN countries build a green and sustainable future (Government of Canada, 2023c). However, Canada should further facilitate closer private-sector collaboration between Canada and ASEAN in the clean energy sector to attract more private funding. Successful private-sector collaboration exists. For instance, Malaysian clean energy solutions provider Gentari has included developing clean hydrogen projects in Canada in their strategic roadmap

(*Energy Connects*, 2023). Northland Power in Canada signed an agreement with Gentari to work together on the Hai Long offshore wind project in Taiwan (Northland Power, 2023). Canada has also announced the *Advancing International Clean Technology Demonstration in the Indo-Pacific* project to channel \$16 million over five years into the region to “facilitate the scale-up of Canadian SMEs and the adoption of Canadian cleantech in the Indo-Pacific by supporting commercial demonstrations in priority Indo-Pacific markets” (Government of Canada, 2023b). However, more direct private-sector collaboration should be encouraged because of the vast financial gap and the enormous business opportunities.

- 29 Furthermore, collaboration between ASEAN and Canadian businesses will benefit Canadian companies significantly. For example, Canada may want to cooperate with ASEAN countries to diversify its manufacturing for clean technologies. Alberta, for example, has an increasing solar panel industry and has contributed to the majority growth of the solar power installed capacity in Canada. In 2022, Alberta added 1391 MW of installed capacity. According to the Solar Energy Society of Alberta (Solas Energy Consulting, 2018), 278 Alberta-based solar companies mainly focus on manufacturing. By cooperating with major solar panel producers in ASEAN countries such as Malaysia and Vietnam (Sun, 2022), solar panel companies in Alberta have more opportunities to diversify their manufacturing base, and to focus more on value-added services like providing goods and services in development, design, installation, and maintenance for solar photovoltaics and thus move up in the value chain.
- 30 Another field of collaboration we want to highlight, not only at the national level but also at the firm level, is the collaboration in the production and management of critical minerals like nickel, tin, and REE in general. ASEAN countries are well endowed with those natural resources: Vietnam has the world’s second-largest reserves of rare earth (Fallin, Lee and Poling, 2023), Indonesia and the Philippines are the world’s largest producers of nickel (a key component in lithium-ion batteries), Indonesia and Myanmar are the second-and third-largest producers of tin, and Myanmar accounts for 13 percent of global rare-earth elements production (Fallin, Lee and Poling, 2023). Although those countries lack the processing capacities and technologies, they have begun to aim to develop technologies to process these raw materials. In the meantime, Canada is a global leader in environmental, social, and governance standards for mining. Cheetah Resources Corp., a subsidiary of Vital Metals Ltd., is Canada’s first miner and processor of rare earths, which has technologies that can minimize the environmental impact of the mining of critical minerals (Government of Canada, 2023). The Canadian government should facilitate the industry exchange between those Canadian businesses and companies in ASEAN, and this industry exchange can also help with Canada’s supply chain security and management.

4.3 Support ASEAN-Led Initiatives

- 31 IPS defines Canada's strategic objectives in the Indo-Pacific, and to achieve these objectives, Canada and ASEAN countries (and other members of the Indo-Pacific) should be active partners rather than passive givers and receivers. Canada should support ASEAN-led climate initiatives and actively partake in them. In recent years, an increasing number of ASEAN nations have launched their climate initiatives with international partners. For instance, the ASEAN Climate Change and Energy Project is a

collaboration between the ASEAN Centre for Energy (ACE) and the Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) (ASEAN Climate Change and Energy Project, n.d.); the ASEAN Climate Change Strategic Action Plan (ACCSA) 2023-2030 is led by the ASEAN and supported by the Ministry of the Environment, Government of Japan, and the Japanese Government, as well as the Institute for Global Environmental Studies. These initiatives may provide a clearer picture of ASEAN's needs, and based on them, we can see that ASEAN countries require not only financial support, but also assistance with technical assistance, technology transfer, capacity building, and institutional development, such as sustainable finance classifications and climate-related disclosure rules for clean energy development. These are all promising areas in which Canada can share its expertise and become an active partner. It also helps Canada build more effective bilateral relationships with ASEAN.

- 32 In addition to supporting ASEAN-led initiatives, Canada can help by increasing educational and training opportunities for ASEAN employees, echoing IPS's objective of "investing in and connecting people." According to the 7th ASEAN Energy Outlook, "Southeast Asia will require an additional 5.5 million trained workers in the renewables sector alone by 2050, as well as workers across grid infrastructure, clean energy supply chains, energy efficiency, and low-emissions technologies" (ASEAN Center for Energy, 2022). In 2017, the Canadian government established the Canada-ASEAN Scholarships and Educational Exchanges for Development (SEED) program to enable students from ASEAN member countries to conduct research in Canadian post-secondary institutions in areas that contribute to the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. As part of IPS, the Canadian government will provide CAD\$14.2 million over five years to expand this program. However, it may be preferable for the SEED program to have dedicated programs tailored to the needs of ASEAN countries and Canada's expertise in critical technologies for the energy transition. Canada's research institutions have a wealth of experience in storing and transmitting renewable energy, which will be invaluable to ASEAN nations in dire need of training. In addition, Canada should identify research programs in Canadian universities with a concentration on renewable energy, such as the University of Toronto, the University of British Columbia, the University of Waterloo, and McGill University, which will help ASEAN students enormously when applying for the SEED program.

05. Conclusion

- 33 This paper examines the contextual differences ASEAN members face to achieve a clean energy transition, analyzes the characteristics of Canada's approach to climate cooperation with ASEAN countries, and provides policy suggestions for Canada to achieve a measurable result for its IPS. Specifically, this paper argues that Canada's current policy and climate assistance to ASEAN countries is unequal and insufficient. Moreover, there is a lack of continuity within this cooperative framework, which primarily operates within a multilateral context. To enhance the effectiveness of IPS, the Canadian government should integrate the demands for clean energy transition in ASEAN countries by placing greater emphasis on experience sharing, fortifying its business collaboration with ASEAN countries, and participating more actively in ASEAN-led initiatives.

- 34 More and more countries have increased their engagement with ASEAN member states in clean energy transition and climate cooperation in general. For instance, China has increasingly invested in clean energy projects in the ASEAN member countries. “China’s total public investment allocated to RE projects in ASEAN between 2000 and 2020 reached \$31 trillion, accounting for 60 percent of total foreign public investment in the region over that period” (ASEAN Energy Center, 2023b). Australia has also emphasized clean energy cooperation in its Indo-Pacific strategy (Australian Government, 2022). Filling in the climate cooperation gap in clean energy cooperation is crucial for Canada to compete for leadership in this region.
- 35 It is also important to note that climate cooperation between Canada and ASEAN is in alignment with all the other four IPS objectives. For instance, the export of grid-connected technology and energy storage from Canada holds significant promise for strengthening Canada's trade ties with this region. Canada's strategic partnerships with nations with advanced solar panel manufacturing capabilities will also enhance Canada’s supply chain resilience. By promoting the allocation of resources from businesses towards the clean energy project and fostering collaboration between the public and private sectors in Canada and this region, Canada will not only assume an active and involved role as a partner in this region but will also contribute to the global endeavour of building a sustainable and green future.

06. Authors notes

1. Climatescope (2023), developed by BloombergNEFT, is an online market assessment tool, report, and index that evaluates the relative readiness of individual nations to put energy transition investment to work.<#SOULIGNEMENT#> <https://www.global-climatescope.org/about/</#SOULIGNEMENT#>>
2. Renewable energy includes hydropower, solar power, bioenergy, and geothermal power.
3. We are grateful to Harry Dienes, Fen Hampson, and the participants at the 2024 Bell Chair Graduate Student Conference in Canadian Politics for their valuable feedback. We thank Constant Courtin and Aliya Bachir for translating our abstract into French. We would also like to thank the journal’s two anonymous reviewers for their helpful comments on earlier drafts of the article.

BIBLIOGRAPHY

ASEAN Climate Change and Energy Project. (n.d.). ASEAN Climate Change and Energy Project: Phase 1 (ACCEPT). *ASEAN Climate Change and Energy Project (ACCEPT)*. Retrieved October 1, 2023, from <http://accept.aseanenergy.org/about/>

ASEAN Center for Energy (2022, September 15). *The 7th ASEAN Energy Outlook*. <https://aseanenergy.org/the-7th-asean-energy-outlook/>

ASEAN Center for Energy (2023a). *IGES and ACCEPT II discussion on the ASEAN Climate Change Strategic Action Plan (ACCSAP) 2023-2030—ASEAN Centre for Energy*. <https://aseanenergy.org/iges->

and-accept-ii-discussion-on-the-asean-climates-changes-strategies-action-plan-accsap-2023-2030/

ASEAN Center for Energy (2023b). *ASEAN-China way forward on energy transition*. <https://aseanenergy.org/asean-china-energy-transition/>

Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade (2022). *Invested: Australia's Southeast Asia Economic Strategy to 2040*. Retrieved September 15th, 2023, from <https://www.dfat.gov.au/southeastasiaeconomicstrategy>

Balaram, Vysetti (2019). Rare earth elements: A review of applications, occurrence, exploration, analysis, recycling, and environmental impact. *Geoscience Frontiers*, 10(4), 1285-1303.

Basri, Muhamad Chatib & Riefky, Teuku (2023 Feb). *Ensuring inclusive, affordable, and smooth climate transtion in Indonesia*. Brookings. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/02/Chapter-5.-Ensuring-inclusive-affordable-and-smooth-climate-transition-in-Indonesia.pdf>

Bhwana, Petir Garda (2023, July 25). *Indonesia-UK Signs UK-PACT Agreement to Set Carbon Pricing*. Tempo. Retrieved October 1, 2023, from. <https://en.tempo.co/read/1751828/indonesia-uk-signs-uk-pact-agreement-to-set-carbon-pricing>

BloombergNEF (2022). *Climatescope Results*. <https://www.global-climatescope.org/results/>

BloombergNEF (2023, April 20). *Hydro-Québec's \$6 Billion New York Line on Track for 2026 Start*. Retrieved October 1, 2023, from <https://about.bnef.com/blog/hydro-quebecs-6-billion-new-york-line-on-track-for-2026-start/>

Calvert, Philip (2023). Canadian diplomacy in Southeast Asia: challenges for the coming decades. *Canadian Foreign Policy Journal*, 29(2), 131-143.

Canada's Climate Finance Initiatives and Programs (2023). <https://climate-change.canada.ca/finance/>

Chew, Isabel (2023). Canada through the eyes of Southeast Asia: positive perceptions, shallow understandings. *Canadian Foreign Policy Journal*, 29(2), 189-201.

Daiss, Tim (2016, May 25). *Why Vietnam is Running Dry, Worst Drought in Nearly 100 Years*. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/timdaiss/2016/05/25/why-vietnam-is-running-dry-worst-drought-in-nearly-100-years/>

Danish Energy Agency (2018). *The joint Danish-Indonesian cooperation on climate and energy*. https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Globalcooperation/indonesia_cooperation_0.pdf

Denis, Joshua (2022). *Canada-China Relations in the Age of Great Power Competition: An Assessment of Canadian Foreign Policy Decision Making and Strategic Outlook* (Doctoral dissertation, Carleton University).

Energy Connects (2023, April 28). *Gentari sets sight on major expansion in clean energy projects across key Asian markets*. <https://www.energyconnects.com/opinion/interviews/2023/may/gentari-sets-sight-on-major-expansion-in-clean-energy-projects-across-key-asian-markets/>

Englander, John (2019, May 3). Opinion | As seas rise, Indonesia is moving its capital city. Other cities should take note. *Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/05/03/seas-rise-indonesia-is-moving-its-capital-city-other-cities-should-take-note/>

Fallin Danielle, Lee Karen, & Poling Gregory (2023). *Clean energy and decarbonization in Southeast Asia: Overview, obstacles, and opportunities*. CSIS. Retrieved October 1, 2023, from <https://www.csis.org/analysis/clean-energy-and-decarbonization-southeast-asia-overview-obstacles-and-opportunities>

- Fortier Maxandre, & Massie Justin (2023). Strategic hedgers? Australia and Canada's defence adaptation to the global power transition. *International Journal*, 00207020231195633.
- Global Affairs Canada (2022a, November 27). *Canada launches Indo-Pacific Strategy to support long-term growth, prosperity, and security for Canadians*. <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/11/canada-launches-indo-pacific-strategy-to-support-long-term-growth-prosperity-and-security-for-canadians.html>
- Global Affairs Canada (2022b). *Canada's Indo-Pacific Strategy*. https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/indo-pacific-indo-pacifique/index.aspx?lang=eng#a2_1_4
- Global Carbon Project (2022). <https://www.globalcarbonproject.org/>
- Government of Canada, Environment and Climate Change (2015, November 24). *Canada's priorities on climate change*. <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/canada-priorities.html>
- Government of Canada, Canada Energy Regulator (2022, July 8). *Market Snapshot: Canada's retiring coal-fired power plants will be replaced by renewable and low-carbon energy sources*. <https://www.cer-rec.gc.ca/en/data-analysis/energy-markets/market-snapshots/2020/market-snapshot-canadas-retiring-coal-fired-power-plants-will-be-replaced-renewable-low-carbon-energy-sources.html>
- Government of Canada, P. S. (2022, October 28). *Canada's midterm review of the implementation of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. Retrieved October 1, 2023, from <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2022-mdtrm-rvw-snd-frmwrk-2015-2030/index-en.aspx>
- Government of Canada (2023, August 17). *Impact Stories: Cheetah Resources*. Innovation, Science and Economic Development Canada. Retrieved October 1, 2023, from <https://ised-isde.canada.ca/site/accelerated-growth-service/en/impact-stories-cheetah-resources>
- Hardcastle Dale, Mattios Gerry, Wu Emily, & Teo Frederick (2022). *Southeast Asia's green economy 2022 report*. Bain & Company. Retrieved October 1, 2023, from <https://www.bain.com/insights/southeast-asias-green-economy-2022/>
- Horton Radley, Manishka De Mel, Danielle Peters, Corey Lesk, Ryan Bartlett, Hanna Helsing, Daniel Bader, Pasquale Capizzi, Shaun Martin & Cynthia Rosenzweig (2016). *Assessing climate risk in Myanmar*. New York, NY, USA: Center for Climate Systems Research at Columbia University, WWF-US and WWF-Myanmar. Retrieved October 1, 2023, from https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/10/assessing-climate-risk-in-myanmar_technical-report.pdf
- IEA (2023 March). *ASEAN Renewables Investment: Opportunities and Challenges – Analysis*. <https://www.iea.org/reports/asean-renewables-investment-opportunities-and-challenges>
- IMF (2023 May). *Regional Economic Outlook: Asia and Pacific*. <https://data.imf.org/?sk=abff6c02-73a8-475c-89cc-ad515033e662>
- JICA (2023). *Signing of Japanese ODA Loan Agreements with Indonesia: Contributing to the strengthening of the Japan-Indonesia partnership by supporting economic growth and climate change response initiatives*. Retrieved October 1, 2023, from https://www.jica.go.jp/english/information/press/2023/20230406_10e.html
- Karim, Naimul (2023, February 16). Ottawa to invest \$50 million to build Canada's largest battery storage facility. *Financial Post*. Retrieved October 1, 2023, from <https://financialpost.com/commodities/energy/renewables/ottawa-investment-largest-battery-storage-facility>
- Kawasaki, Tsuyoshi (2021). Hedging against China: formulating Canada's new strategy in the era of power politics. *Canadian Foreign Policy Journal*, 27(2), 175-193.

- Kuik, Cheng-Chwee (2016). How do weaker states hedge? Unpacking ASEAN states' alignment behavior towards China. *Journal of Contemporary China*, 25(100), 500-514.
- Martel, Stéphanie (2023). ASEAN-Canada relations at forty-five: a mixed scorecard. *Canadian Foreign Policy Journal*, 29(2), 144-158.
- Northland Power (2022, December 14). *Northland Power Announces Strategic Partnership in Hai Long with Gentari*. <https://www.northlandpower.com/en/news/northland-power-announces-strategic-partnership-in-hai-long-with-gentari.aspx>
- OECD Development Centre (2023). *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India*. <https://doi.org/10.1787/f677c529-en>
- Office of the Prime Minister (2015). *Prime Minister Announces Investment in Global Change Action*. <https://www.pm.gc.ca/en/news/news-releases/2015/11/27/prime-minister-announces-investment-global-climate-change-action>
- Office of the Prime Minister (2022). *Prime Minister strengthens ties with ASEAN and expands partnerships in the Indo-Pacific*. <https://www.pm.gc.ca/en/news/news-releases/2022/11/13/prime-minister-strengthens-ties-asean-and-expands-partnerships-indo>
- Oh S., Soohyeon Kim, Inkyung Cho, Zin Hpyo Kyaw, Eunnyeong Heo (2023). Myanmar's decision-making structure for the introduction of renewable energy. *Journal of Cleaner Production*, 413, 137254. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.137254>
- Ostwald Kai., Legault Grégoire-François, & Caouette Dominique (2023). Canada and Southeast Asia in the new Indo-Pacific Era. *Canadian Foreign Policy Journal*, 29(2), 117-130.
- Slagle, John T (2014). *Climate change in Myanmar: impacts and adaptation* (Doctoral dissertation, Monterey, California: Naval Postgraduate School).
- Socheata, Hean (2021, December 16). *Cambodia's mismatch of solar potential and energy harvesting*. VOA. Retrieved October 1, 2023, from <https://www.voacambodia.com/a/cambodia-s-mismatch-of-solar-potential-and-energy-harvesting/6356308.html>
- Socialist Republic of Vietnam (2022). *Nationally Determined Contribution*. https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-11/Viet%20Nam_NDC_2022_Eng.pdf
- Solar Energy Consulting (2018). *Alberta's Solar PV Value Chain Opportunities*. <https://solaralberta.ca/wp-content/uploads/2020/03/Albertas-Solar-PV-Supply-Value-Chain-Opportunities-Report.pdf>
- Sukri, Rahayu Sukmaria, & Wah Dennis (2022). Climate change Adaptation in Brunei Darussalam. *Climate Change Adaptation in Southeast Asia*, 25-41.
- Sun, Luna (2022, July 29). *Chinese solar companies look to Southeast Asia amid rising geopolitical risk*. South China Morning Post. Retrieved October 1, 2023, from <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3186923/chinese-solar-firms-ramping-investment-southeast-asia-evade>
- Tan, See Seng (2020). Consigned to hedge: south-east Asia and America's 'free and open Indo-Pacific' strategy. *International Affairs*, 96(1), 131-148.
- The Canada Fund for Local Initiatives (2023a). *The Canada Fund for Local Initiatives - Vietnam (2023)*. <https://www.international.gc.ca/world-monde/funding-financement/cfli-fcil/2023/vietnam.aspx?lang=eng>
- The Canada Fund for Local Initiatives (2023b). *The Canada Fund for Local Initiatives - Philippines (2023)*. <https://www.international.gc.ca/world-monde/funding-financement/cfli-fcil/2023/philippines.aspx?lang=eng>

UK Mission to ASEAN (2020). *UK convenes ASEAN-COP26 Climate Dialogue*. GOV.UK. Retrieved September 16, 2023, from <https://www.gov.uk/government/news/uk-convenes-asean-cop26-climate-dialogue>

UNFCCC (2020). *28 to 29 September—ASEAN countries meet for the regional dialogue on carbon pricing*. Retrieved September 30, 2023, from <https://unfccc.int/about-us/regional-collaboration-centres/rcc-bangkok/28-to-29-september-asean-countries-meet-for-the-regional-dialogue-on-carbon-pricing>

Wen, Yao (2022). ASEAN states' hedging against the China question: Contested, adaptive, transformative. In *The China question: Contestations and adaptations* (pp. 247-268). Singapore: Springer Nature Singapore.

ABSTRACT

Drawing evidence from governmental datasets, policy reports, and other sources, this paper, focusing on the clean energy transition as the key aspect, examines Canada's current approach to climate cooperation with ASEAN countries to "build a sustainable and green future," echoing one of the strategic goals in Canada's newly released Indo-Pacific Strategy (IPS). In particular, this paper argues that the current policy and financial assistance from Canada to ASEAN countries is unequal and insufficient. Moreover, there is a lack of continuity and measurable objectives within this cooperative framework, which primarily operates within a multilateral context. Given these characteristics, we propose that Canada's cooperation with ASEAN nations in addressing climate change should integrate the imperative for a clean energy transition. This approach has the potential to create numerous opportunities for engaging with ASEAN countries, while also aligning with the objectives of the IPS. Specifically, to enhance the effectiveness of IPS in this context, the Canadian government should emphasize experience sharing, fortify its business collaboration with ASEAN countries, and participate more actively in ASEAN-led initiatives.

RÉSUMÉ

S'appuyant sur des données gouvernementales, des rapports de politiques publiques ainsi que d'autres sources, cet article prend l'exemple de la transition vers une énergie propre pour examiner l'approche actuelle du Canada en matière de coopération sur les sujets climatiques avec les pays de l'ASEAN en vue de « construire un avenir durable et vert », faisant ainsi écho à l'un des objectifs stratégiques de la nouvelle Stratégie pour l'Indo-Pacifique (SIP) récemment publiée par le Canada. Cet article soutient l'idée que la politique actuelle et l'aide financière du Canada aux pays de l'ASEAN sont inégaux et insuffisants. Par ailleurs, il existe un manque de continuité et d'objectifs mesurables au sein de ce cadre de coopération, qui fonctionne principalement dans un contexte multilatéral. Compte tenu de ces caractéristiques, nous proposons que la coopération du Canada avec les pays de l'ASEAN dans la lutte contre le changement climatique intègre l'impératif d'une transition énergétique propre dans la région. Cette approche a le potentiel de créer de nombreuses opportunités de dialogue avec les pays de l'ASEAN, tout en s'alignant également sur les objectifs de la SIP. Ainsi, pour renforcer l'efficacité de la SIP dans ce contexte, le gouvernement canadien devrait mettre davantage l'accent sur le partage d'expériences, le renforcement de la collaboration commerciale avec les pays de l'ASEAN et une participation plus active aux initiatives dirigées par l'ASEAN.

INDEX

Mots-clés: Canada, ASEAN, Strategie pour l'Indo-Pacifique, coopération climatique, transition vers les énergies propres

Keywords: Canada, ASEAN, Indo-Pacific Strategy, climate cooperation, clean energy transition

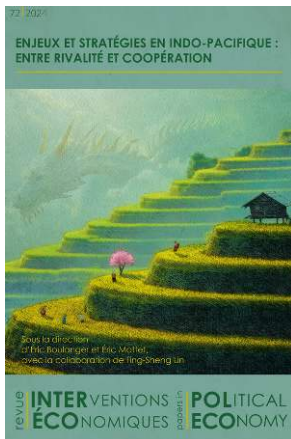
AUTHORS

CHANG (CHRISTINA) PAN

Ph.D. Candidate, Cornell University, New York, United States, cp658@cornell.edu

YONGZHENG (PARKER) LI

Ph.D. Candidate, University of British Columbia, Vancouver, Canada, parkeryz@mail.ubc.ca



72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

Construire une centralité au sein de l'ASEAN ? Pour une intégration Sud- Sud face aux défis du changement climatique

*Building Centrality within Asean? South-South Integration in the Face of
Climate Change***Thi Anh-Dao Tran**

01. Introduction

- 1 L'Asie-Pacifique est aujourd'hui le principal théâtre de confrontation entre ceux qui aspirent à exercer un leadership dans l'économie mondiale, en tentant d'y modifier, voire inventer les règles du jeu (Tran, 2021). En témoignent la participation des économies de la région aux diverses chaînes de valeur mondiales (CVM, *Global Value Chains* en anglais) et la multiplication des accords de libre-échange à dimension variable (intra- et inter-régional; bilatéral et multilatéral) qui les accompagnent, ou encore la rivalité d'axes stratégiques qui sous-tendent des tensions géopolitiques au sein de la zone. Cependant, jamais la communauté économique de l'ASEAN (*ASEAN Economic Community*, AEC) n'a été autant sous la pression de forces et d'événements extérieurs aussi bien qu'en son sein, mettant à l'épreuve sa capacité de cohésion interne. Plus précisément, elle est devenue un maillon essentiel des nouvelles routes de la soie chinoises (*Belt and Road Initiative*, BRI) tout en acquérant une position centrale dans l'axe indopacifique initié par le QUAD (Dialogue de sécurité quadrilatéral fondé par les États-Unis, l'Australie, l'Inde et le Japon). Face à ce positionnement, un premier sommet EU-ASEAN qui s'est tenu le 14 décembre 2022 acte l'inclusion de l'Union européenne (EU) dans cette stratégie. Or, la rivalité sino-américaine et les axes stratégiques qu'elle dessine remet à plat les rapports Nord-Sud, dont les reconfigurations sont en cours dans un contexte international tendu : guerre en

Ukraine, conflit Israël-Palestine, échec des négociations de la COP27, sommet pour un nouveau Pacte financier mondial (PFM) ou encore l'élargissement du groupe des BRICS.

- 2 Il importe, par conséquent, de définir une stratégie de développement intra-ASEAN en vue de mieux exploiter les complémentarités structurelles et les économies d'échelle au sein de la zone, dans un contexte où son marché va continuer à s'élargir en raison d'une croissance continue et rapide de ses membres. Si l'intégration a résulté jusqu'à présent du dynamisme régional, de la mise en place de réseaux de production et de flux d'investissement direct étranger (IDE) qui les accompagnent (intégration régionale dite *de facto*), l'AEC se doit dorénavant de cibler des politiques technologiques, industrielles et commerciales qui puissent orienter sa centralité d'abord vers elle-même, moteur indispensable à sa cohésion et à sa crédibilité face au reste du monde (Boisseau du Rocher, 2018).
- 3 Notre contribution propose de construire cette centralité économique de l'ASEAN autour de deux idées. Premièrement, la présidence indonésienne de l'ASEAN en 2023 a donné l'opportunité de revigorer une coopération dite « Sud-Sud » afin de construire les relations extérieures du groupement tout en s'appuyant sur leurs relations avec les pays avancés (le Nord) : à l'instar de la coopération industrielle Sud-Sud et triangulaire (*South-South and Triangular Industrial Cooperation*, SSTIC) que l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (UNIDO) tente de revigorer. Deuxièmement, la transversalité des défis liés au changement climatique donne une occasion aux pays concernés de développer une intégration dite *de jure* à partir des contraintes et opportunités de leur engagement « zéro émission nette » (ZEN). Plus que nécessaire, une coopération est devenue aujourd'hui une alternative face aux tensions géopolitiques de ce XXI^e siècle. Un espoir serait dans l'élaboration d'une stratégie de développement résiliente au changement climatique; elle nécessite le déploiement d'une combinaison adéquate de politiques visant à soutenir une diversification dans les secteurs prioritaires et des complémentarités entre les économies de l'ASEAN. Par l'exploitation des externalités de demande (*demand spillovers*) liées à la taille du marché et à la présence de rendements d'échelle croissants, de même que des externalités technologiques liées à ses partenariats commerciaux, la zone jouerait un rôle de catalyseur d'effets d'entraînement dans cette transition dite « verte ».
- 4 Après cette section introductive, la section 1 présente brièvement l'ASEAN dans sa diversité et dans son homogénéité, avant de développer la pertinence d'une intégration dite « Sud-Sud ». La section 2 présente les piliers sur lesquels l'ASEAN construirait sa centralité en vue de répondre aux défis climatiques, avant de conclure.

02. L'ASEAN : hétérogénéités et similarités

2.1 Une diversité des caractéristiques structurelles

- 5 L'ASEAN constitue aujourd'hui le 5^e bloc économique mondial (derrière l'UE, les États-Unis, la Chine et le Japon) : son PIB courant en milliards de dollars américains représente 3,5% du PIB mondial (6 % à parité de pouvoir d'achat – PPA) tandis que la zone pèse pour 8% du commerce mondial. Cependant, elle englobe des pays membres dont le niveau de développement est aujourd'hui très hétérogène, avec un revenu par habitant moyen allant de 1400 dollars pour le Cambodge à 65 000 dollars pour Singapour. Selon la classification de la Banque mondiale, l'ASEAN compte six pays au

statut d'économie à revenu intermédiaire inférieur, LMI (Laos, Cambodge, Birmanie, Vietnam, Philippines et Indonésie), deux pays au statut d'économie à revenu intermédiaire supérieur, UMI (Thaïlande, Malaisie) et deux pays avec le statut d'économie à revenu élevé - HI (Brunei, Singapour).

- 6 En termes dynamiques, les trajectoires de croissance sont à l'avantage des pays en développement (PED) au sein de la zone, communément dénommés ASEAN8, pour lesquels les taux de croissance ont été plus soutenus : notamment les « retardataires » (*latecomers*) constitués par le groupe CLMV (Cambodge, Laos, Myanmar et Vietnam) ont enregistré des performances de croissance exceptionnelles depuis les années 2000.

Tableau 1. Des structures économiques très diverses

Exportateurs de produits en médium et haute Tech 2019 (dernière colonne par ordre décroissant)	VA man. (% du PIB)	VA man. en médium et haute Tech (% VA man. totale)	Commerce de marchandises (% du PIB)	Exportations man. (% exportations totales de marchandises)	Exportations man. en médium et haute Tech (% exp. man.)
Philippines	18,5	47,3	48,6	81,2	81,2
Singapour	19,4	80,6	199,8	74,2	71,9
Malaisie	21,4	43,3	121,4	70,1	65,6
Thaïlande	25,6	41,4	88,7	73	61,1
Vietnam	23,8	37,8	154,8	84,5	54
Brunéi	13,6	3,3	90,1	8,3	37,1
Indonésie	19,7	35	30,3	46,3	30,7
Laos	7,6	3,8	64,5	22,4	22,5
Cambodge	16,3	0,3	129,6	90,60	9
Myanmar	24,8	23,7	53,3	43,2	7,6

Source : l'auteur à partir des données de la Banque Mondiale (World Development Indicators)

- 7 Enfin, la diversité des trajectoires de développement traduit une hétérogénéité des structures économiques et commerciales (tableau 1). Si les économies richement dotées en ressources naturelles n'ont pas subi « la malédiction des ressources » comme sur d'autres continents en développement, l'ensemble du bloc est néanmoins tout aussi dépendant en raison de sa forte exposition à la Chine (commerce, investissement, tourisme) et aux aléas mondiaux (avec une vulnérabilité à toute sortie de capitaux de par sa forte intégration).

2.2 Des rivalités économiques dictées par la mondialisation

- 8 Si les pays asiatiques se démarquent incontestablement par une croissance soutenue et régulière à la faveur de vagues successives d'industrialisation dans la région, c'est d'emblée leur capacité d'intégration dans l'économie mondiale qui définit leur réussite. Forte d'une hétérogénéité à tous les niveaux (population et taille de marché; diversité culturelle, ethnique et religieuse; systèmes économique et politique ; legs coloniaux), la participation des pays de l'ASEAN aux CVM a ainsi été un élément clé de la dynamique d'intégration régionale, de leur processus d'industrialisation et de leur émergence rapide dans le commerce mondial. La combinaison d'une proximité géographique (jouant sur les économies d'agglomération), de la présence d'économies d'échelle (les produits manufacturés à rendements d'échelle croissants occupent une part prédominante des échanges intra-asiatiques) et d'une diversité des niveaux de

développement (jouant sur les effets de complémentarité) a permis des spécialisations sur des segments déterminés des chaînes de production à l'échelle régionale : il n'est plus nécessaire de produire l'intégralité d'un bien en Asie.

- 9 Pour autant, la rivalité prétendue au sein de l'ASEAN n'est valable que dans la mesure où leurs exportations sont des substituts relativement proches les uns des autres (similarité des avantages comparatifs et des flux commerciaux); leur très forte dépendance aux échanges et aux entrées d'IDE qui les expose à des contraintes d'attractivité (voir, à des politiques de « dumping »). Or, ceci est imputable aux différentes vagues de délocalisation (souvent par des pays tiers) de produits arrivés à maturité, pour lesquels les technologies et modes de production sont standardisés. Au départ, les PED se cantonnent dans les tâches d'assemblage nécessitant peu de qualifications, mais qui peuvent être facilement transférées à des pays concurrents, de sorte que leur valeur ajoutée domestique peut être limitée et leur rivalité exposée (OMC, 2014).
- 10 Au sein de l'Asie en développement, la Chine a acquis un rôle de premier plan dans le commerce bilatéral et régional de l'Asie-Pacifique. Son avantage considérable dans les activités à forte intensité en main-d'œuvre s'érodant progressivement, la montée en gamme chinoise dans les CVM a été un facteur clé dans le développement rapide des pays de l'ASEAN8 : notamment, le Vietnam et le Cambodge ont la part la plus élevée d'exportations de produits manufacturés en raison de leur participation aux CVM (tableau 1). De fait, la demande chinoise est devenue la force motrice des échanges Sud-Sud. En résulte un modèle triangulaire dans lequel, pour la première fois, un schéma d'intégration Nord-Sud est mené par un PED (la Chine) s'appuyant sur une complémentarité d'échange Sud-Sud pour servir les marchés du Nord (Phi et Tran, 2020).

2.3 Un commerce Sud-Sud au cœur de l'Asie-Pacifique.

- 11 Depuis 1995, on observe une intensification des échanges entre PED à un rythme soutenu et plus rapide que le commerce mondial : son volume a été multiplié par sept sur la période 1995-2017, pour représenter aujourd'hui un quart du commerce mondial. Le développement des relations entre l'Asie en développement et l'Afrique subsaharienne illustre parfaitement cette recomposition géographique du commerce mondial autour d'un commerce Sud-Sud (Bagnai *et al.*, 2016 ; Diaw et Tran, 2020). Avec cette dynamique, les Nations unies estiment qu'il s'agit d'une possibilité inédite, un instrument de première importance dans le jalonnement d'une coopération économique et monétaire comme moteurs d'un développement soutenable et de la diversification productive pour l'action climatique (UNCTAD, 2022).

Tableau 2. Indice de participation aux CVM

(% des exportations brutes totales)

2018 (dernière colonne par ordre décroissant)	Indice global de participation	Forward participation	Backward participation	Évolution de l'indice global 2010-18
Asie (moyenne)	44,4	20	24,4	4,5
Vietnam	62,1	11	51,1	16,5
Myanmar	36	18,8	17,2	13
Cambodge	40,8	11,7	29	12,8
Singapour	62,5	15,2	47,3	5,8
Philippines	44,3	20,6	23,7	4,6
Thaïlande	47,1	12,5	34,6	3,8
Brunéi	66,7	56,9	9,8	2,9
Indonésie	39,2	24,8	14,4	1,6
Malaisie	55,1	20,4	34,8	1,3

Source : l'auteur à partir des données TIVA de l'OMC (profils statistiques pays)

Note : Pas de données disponibles pour le Laos. *Backward participation* : Les économies participent aux CVM en important des intrants étrangers pour produire les biens et services qu'elles exportent. Il s'agit du ratio de « contenu en VA étrangère des exportations ». *Forward participation* : elles participent aux CVM en exportant des intrants produits localement vers des partenaires. Il s'agit du ratio de « VA intérieure envoyée aux économies tierces »

- 12 Les données montrent que les PED s'engagent de plus en plus dans la production internationale au travers des CVM : ce qui stimule le commerce Sud-Sud en permettant une articulation inter-régionale des différents fragments des processus de production (OMC, 2014). Calculée par l'OCDE et l'OMC, la base de données sur les échanges en valeur ajoutée (TIVA) permet d'établir des indicateurs sur l'origine, à la fois locale et étrangère, de la valeur ajoutée contenue dans les exportations et dans la demande finale (tableau 2). Une majeure partie de la valeur ajoutée étrangère enregistrée dans la plupart des pays provient de leur région d'appartenance, ce qui souligne l'importance de la proximité géographique et des accords commerciaux régionaux. En outre, l'indice de participation aux CVM dans les différentes régions montre que parmi les PED, l'ASEAN8 est le sous-groupe qui enregistre l'intégration la plus poussée ; c'est lui également qui a le taux moyen le plus élevé de participation intra-régionale aux CVM.
- 13 La participation de l'ASEAN aux CVM a néanmoins pour conséquence de l'exposer à l'instabilité et aux perturbations dites « globales ». À la veille de la pandémie de la COVID-19, les exportations intra-asiatiques ont représenté 76% du total des exportations Sud-Sud, et les exportations de la seule Chine vers l'Asie 21%. Étant donné la très forte intégration de l'ASEAN8, des risques de vulnérabilité macroéconomique peuvent surgir en raison des interdépendances et des complexités croissantes qui caractérisent le processus de mondialisation; dans ce contexte, les défis globaux tels que le changement climatique sont des « multiplicateurs » de risques en cas de situations déjà préoccupantes. C'est pourquoi la construction de trajectoires de développement soutenable est devenue un enjeu majeur.

03. Un projet de centralité : une coopération Sud-Sud pour répondre aux défis du changement climatique

3.1 Conceptualisation

- 14 Du ralentissement économique mondial au niveau d'endettement élevé post-COVID-19 en passant par la crise du coût de la vie, auxquels s'ajoutent les tensions géopolitiques actuelles : les PED font face aujourd'hui à des chocs multiples qui rendent encore plus difficile la résolution de problèmes globaux. Or, les tensions autour des enjeux globaux peuvent continuer à monter sur la scène internationale au niveau multilatéral, notamment en exacerbant les rapports Nord-Sud. Le Sommet de Rio+5 avait pourtant souligné les résultats mitigés observés en raison d'une multiplication de crises dans les PED au cours des années 1990, qui les a détournés des préoccupations environnementales (Godin *et al.*, 2022). Il s'agit donc pour les pays du Sud de renforcer la résilience et d'accroître les capacités d'adaptation aux effets produits par ces changements globaux. Pour cela, il importe de mieux connaître la complexité et les interdépendances qui caractérisent les questions qui y sont liées : notamment, des questions transfrontalières telles que le défi climatique ne peuvent être centrées sur les pays isolément, exigeant de nouvelles approches pour y faire face. Dans cette perspective, deux concepts se prêtent à notre réflexion : le concept de capacité sociale et celui de soutenabilité forte.
- 15 Au cours des dernières années, un concept large identifié par la capacité sociale (*social capability*), « recouvre une grande diversité de questions, englobant la performance des systèmes économique, éducatif, financier et politique, dont tous influencent le taux de croissance du pays » (Crisuolo and Narula, 2008). Sous cet angle élargi, les institutions et leurs complémentarités (dont le fonctionnement est influencé par la capacité sociale) sont des déterminants interconnectés de la croissance et sont apparues comme l'une des principales explications des différences de « réussite » économique entre les pays. Cela signifie que le potentiel de rattrapage dans le cadre de la mondialisation est le plus fort pour les pays dans lesquels la capacité sociale est développée pour permettre une utilisation réussie des technologies, et où les dispositions institutionnelles sont propices au progrès économique. Ce qui implique que son amélioration devrait être considérée comme un instrument clé pour promouvoir un développement soutenable à long terme (Palacio, 2018). Elle pourrait se faire en conciliant la transformation socio-économique avec d'autres préoccupations, telles que l'utilisation durable des ressources naturelles. Cet angle d'approche pose la question de l'organisation de la capacité sociale en vue de se mettre sur des trajectoires de développement soutenable. Il fait appel aux travaux en économie politique comparée, dont le fondement commun est de montrer que le marché (y compris corrigé de ses imperfections) n'est pas l'unique forme de coordination économique; à l'inverse, les économies nationales se différencient par leurs institutions économiques et sociales et, par la même, par leurs formes de coordination (Schedelik *et al.*, 2021). En analysant les stratégies nationales de la Chine et de la Corée du Sud, Thurbon *et al.* (2023) montrent notamment comment les acteurs publics ont adopté une approche symbiotique (qualifiée « d'environnementalisme développemental ») pour transformer les systèmes énergétiques, impliquant d'abord la création rapide de nouvelles industries de l'énergie

verte, puis la destruction coordonnée des opérateurs historiques dans le domaine des combustibles fossiles.

- 16 Le changement climatique nécessite en conséquence une vision holistique ou intégrée : si la capacité d'apprentissage et d'assimilation est principalement sociale, il s'agit dorénavant de poser la question de son organisation à l'échelle nationale, régionale et multilatérale pour répondre au défi climatique. Dit autrement, il n'est plus possible d'aborder les enjeux globaux uniquement par une posture coopérative, a fortiori unilatérale. En réunissant le 43^e sommet de l'ASEAN autour du thème « ASEAN : l'épicentre de la croissance », le président indonésien Joko Widodo a bien compris l'enjeu et a saisi l'occasion pour définir une ligne directrice autour de trois sujets majeurs dans l'axe indopacifique : infrastructure verte et résilience des chaînes d'approvisionnement régionales, transition numérique et économie créative, finance innovante et durable. Puisqu'il s'agit d'une capacité spécifique qui naît de l'interaction entre les différents agents ou membres, qu'elle exprime le supplément de capacité qu'un pays obtient par le seul fait qu'il agisse en interaction avec d'autres, la capacité sociale de l'ASEAN (son « pouvoir-faire ») dépendra de ses capacités collectives. « Les capacités collectives émergent de ces interactions sociales et sont différentes de la somme des capacités individuelles » (Ballet *et al.*, 2015 : 32). Les interactions et coalitions sont donc au cœur d'une nouvelle approche pour répondre aux défis globaux.
- 17 C'est à l'aulne de cette nouvelle conceptualisation que les trajectoires de développement soutenable sont au cœur de nombreux débats parmi les économistes. La complexité de ces trajectoires (multi-dimensionnelles par nature); de nombreuses incertitudes sur leur robustesse (qui traduit la résilience), tant sur le plan économique que technologique, ou encore social et politique; le manque de données disponibles (surtout dans certaines zones en développement), nous questionnent sur le concept de soutenabilité (*sustainability*). C'est pourquoi l'Agence française de développement (AFD) propose de mobiliser le concept de soutenabilité forte pour « penser la construction et la mise en œuvre de trajectoires de développement qui combinerait, sans en exclure aucune, les problématiques climatiques, environnementales, sociales, économiques et financières auxquelles les États sont confrontés » (Godin *et al.*, 2022). Par conséquent, une approche cohérente consistant à étudier le degré d'influence et la nature des interactions entre les différents facteurs qui pèsent sur la soutenabilité économique, sociale et écologique, dans un système global asymétrique Nord-Sud, reste à développer.
- 18 Son concept de double vulnérabilité à laquelle font face les pays du Sud « est définie comme une situation où le changement climatique (sous forme de chocs occasionnels ou de détérioration chronique des conditions climatiques) est susceptible d'avoir des impacts multidimensionnels sur les populations, les écosystèmes et l'activité économique, entraînant une augmentation des déséquilibres budgétaires et des ratios de la dette publique à court et à moyen terme » (Bedossa, 2023). Ce cercle vicieux d'un « piège climato-financier » (*“climate-financial trap”*) limite la capacité des gouvernements à gérer efficacement les conséquences du changement climatique dans le futur : en particulier à soutenir les segments les plus vulnérables de la population et à faire émerger des industries vertes. Parmi les pays de l'ASEAN par exemple, le Vietnam est caractérisé par de bons fondamentaux macro-financiers mais reste très vulnérable à la détérioration des conditions climatiques : or, il a un rôle important dans la dynamique économique régionale. En conséquence, l'espace budgétaire et la capacité

d'investissement disponible devront être alloués aux investissements d'adaptation et d'atténuation afin que le pays puisse répondre à ses engagements climatiques.

3.2 Des partenariats stratégiques en vue de consolider une résilience communautaire

- 19 Partisan d'un régionalisme ouvert, l'ASEAN continue de s'engager dans des accords de libre-échange multilatéraux, régionaux ou bilatéraux : comme en témoignent les accords UE-Singapour et UE-Vietnam (qui pourraient ouvrir la voie à un accord de blocs UE-ASEAN à long terme), ainsi que l'entrée en vigueur de l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, CPTPP ou TPP11) et du Partenariat économique régional global (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP). Quatre pays membres de l'ASEAN participent simultanément à ces deux accords, répartis entre deux pays du Sud (Malaisie et Vietnam) et deux pays du Nord (Brunei, Singapour). Avec un marché de 620 millions d'habitants (soit 8% de la population mondiale), une population jeune et une classe moyenne en plein essor, la région offre de vastes perspectives de développement et d'innovation.
- 20 La transformation économique de l'Asie remodèle la répartition mondiale du pouvoir, avec de profondes implications pour le XXI^e siècle. Cependant, le bloc ASEAN (et l'ASEAN8 en particulier) dispose d'un faible rapport de force pris isolément ; c'est pourquoi une logique de construction de coalitions doit prévaloir dans un monde géopolitique en mutation. Soumis à l'épreuve des transformations par la Chine à travers son initiative des nouvelles routes de la soie lancée en 2013, mais également par les puissances régionales et occidentales suivant l'axe indopacifique, la communauté de l'ASEAN doit exploiter sa position de carrefour de développement « multidirectionnel ». Développer une centralité de l'ASEAN, basée sur sa diversité économique et sa position géographique, est le défi majeur des années à venir et, pour y répondre, un projet commun pourrait se construire au travers d'une stratégie d'adaptation qui intègre pleinement les contraintes et opportunités dans son engagement ZEN.
- 21 Dans l'agenda des Nations unies, deux socles permettent à la communauté de l'ASEAN de définir ce projet commun : d'une part, la coopération industrielle Sud-Sud et triangulaire (*South-South and Triangular Industrial Cooperation*, SSTIC) et d'autre part, la conciliation de l'action climatique avec une intégration Sud-Sud. Pour l'UNIDO (2023): « South-South and triangular industrial cooperation (SSTIC) is a process whereby two or more developing countries pursue their individual and/or shared national capacity development objectives through exchanges of knowledge, skills, resources and technical know-how, and through regional and interregional collective action ». Le SSTIC offre dans cette perspective une plateforme pour le transfert de technologies, la mobilisation des investissements et les partenariats institutionnels afin d'accélérer une transition verte.
- 22 Devenus partenaires stratégiques depuis 2020, un exemple concret est la coopération actuelle entre l'UE et l'ASEAN dans le domaine de la transition énergétique et le numérique : lors du sommet commémoratif UE-ASEAN du 14 décembre 2022, les dirigeants ont réaffirmé leur partenariat dans divers domaines, notamment la transition vers une énergie propre, la connectivité et le numérique dans le contexte de

la stratégie *Global Gateway*. Plaidant pour une approche multilatérale face à un risque de fragmentation géoéconomique, les deux blocs renforcent leur coopération en mettant l'expertise européenne en matière de digitalisation (développement de technologies ou mutations digitales) au service de la transition des pays membres de l'ASEAN vers une croissance décarbonisée. La connectivité numérique, l'adaptation et la résilience au climat, les systèmes d'énergie renouvelable connectés au réseau sont autant d'actions qui nécessitent des investissements pour promouvoir une double transition verte et numérique. De fait, les pays membres de l'UE et de l'ASEAN gagnent à travailler ensemble dans la perspective du SSTIC.

- 23 De notre point de vue, une fenêtre de tir s'ouvre pour l'ASEAN dans un contexte de tensions géopolitiques et de ralentissement de la mondialisation : un « virage vert » pour faire face aux défis climatiques est à concilier avec un commerce Sud-Sud, qui est primordial à deux niveaux. D'abord, l'intégration Sud-Sud est un outil fondamental pour garantir que la demande de produits qui réduisent l'impact sur l'environnement sera absorbée dans de vastes zones (économies d'échelle). Par cette intégration, un vaste marché global s'ouvre pour construire des chaînes de valeur à faible émission de GES, grâce à des mesures commerciales de soutien (UNCTAD, 2022). Il demeure un commerce Sud-Sud dont les potentialités sont à exploiter au travers d'accords préférentiels interrégionaux, ce marché potentiel offrant à son tour des possibilités d'investissement prometteuses. L'intensité croissante du commerce de l'ASEAN sera un vecteur d'externalités technologiques et pécuniaires favorables à une diversification productive et, en conséquence, un partage des rôles au sein du bloc. Ensuite, les PED peuvent tirer des leçons de certaines expériences de développement passées au sein du bloc et beaucoup de défis demanderont une expertise partagée : notamment sur les aléas climatiques, les enjeux de la transformation numérique, la stabilisation des cours de produits de base, ou encore l'établissement d'une gouvernance et de mécanismes de régulation économique efficaces.
- 24 L'enjeu ici est double : d'une part, il s'agit de proposer une alternative face à l'utilisation par la Chine d'un Sud global comme contrepoids à un ordre mondial dirigé par les États-Unis, au motif d'une « communauté mondiale d'avenir commun » (*global community of shared future*). En atteste le 3^e *Belt and Road Forum* organisé pour célébrer le 10^e anniversaire du BRI¹ ou l'élargissement récent du groupe des BRICS à six autres pays (Arabie saoudite, Argentine, Égypte, Éthiopie, Iran et Émirats Arabes Unis). Or, ces initiatives chinoises ne font aucune mention de la dégradation environnementale, des défis climatiques pour le Sud ou du piège de l'endettement dans lequel le Sud global peut se retrouver coincé. D'autre part, parce qu'elle est au cœur des processus d'agglomération, l'interaction entre l'accès au marché et le développement des capacités productives est fonction des partenaires considérés puisque la répartition des activités dépend de manière cruciale des relations entre les espaces (Diaw *et al.*, 2014). Chaque économie doit faire face aux défis climatiques qui découlent du commerce mondial, lequel joue un rôle central dans la mise en relation des nations. Or, cette possibilité de commerce préférentiel est précieuse dans un contexte de fractionnement géoéconomique imputable à une *slowbalization*: « The “Slowbalization” that followed the global financial crisis has been characterized by a prolonged slowdown in the pace of trade reform, and weakening political support for open trade amid rising geopolitical tensions » (FMI, 2023).

- 25 « Les défis futurs sont de plus en plus complexes, en raison de la concurrence des grandes puissances », a déclaré le président indonésien Joko Widodo à l'ouverture du 43^e sommet de l'ASEAN. Par son thème « L'ASEAN compte : l'épicentre de la croissance », ce sommet ravive un partenariat Sud-Sud pivotant autour de l'ASEAN et viendrait commémorer le 70^e anniversaire de la conférence de Bandung en 2025. Cependant, il engage un leadership et une ambition politique pour élaborer et mettre en œuvre une transformation rapide et profonde des modes de production et d'échange international.

3.3 Un partage des rôles dans cette « course verte »

- 26 Depuis la COP21 (ou Accord de Paris²), des contributions déterminées au niveau national (CDN) sont édictées afin d'atteindre l'objectif ZEN de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2050. Or, il existe un lien avéré entre les inégalités et le changement climatique : ce sont toujours les plus vulnérables qui paient le plus lourd tribut aux catastrophes climatiques, que ces inégalités soient infra- ou internationales. Dans ce contexte, tout choc économique profond aggrave les dommages croissants causés par le changement climatique (Mania *et al.*, 2024).
- 27 Pour la première fois, le sommet des Nations unies sur le climat (COP28) accorde une attention particulière à la manière dont le commerce peut contribuer à accélérer la transition énergétique et réduire les émissions mondiales de GES, en organisant une *Trade Day* à l'initiative de la CNUCED. Afin de dépasser l'étape correspondant aux phases d'assemblage pour la plupart d'entre eux, un scénario à portée de main serait de coordonner l'amélioration des produits au sein de l'ASEAN et de développer une stratégie industrielle et commerciale soumise à des efforts de décarbonisation des CVM. C'est pourquoi construire une centralité de l'ASEAN autour d'une transition verte est une stratégie qui prend forme : le développement d'une infrastructure verte et de chaînes d'approvisionnement résilientes a été soulevé par le président indonésien lors du dernier forum ASEAN-Indopacifique.
- 28 La remontée de la filière et le développement d'écosystèmes de véhicules électriques sont une voie concrète de construction de chaînes d'approvisionnement régionales. Les pays qui se positionneront stratégiquement dans cette nouvelle « course verte » (*Green race*), tireront le meilleur parti de ces opportunités prometteuses. En effet, les technologies économes en ressources, les énergies renouvelables, les outils de gestion de la pollution et de nombreuses autres industries vertes deviendront des éléments incontournables dans les années et décennies à venir (Gemmes VN Project, 2023). Les pays capables de produire ces biens pendant la période de transition seront également en mesure de fournir ces biens à d'autres économies, assurant ainsi l'inclusion des marchés des pays émergents et en développement. Par conséquent, l'intégration Sud-Sud est un outil fondamental pour garantir que la demande de produits qui réduisent l'impact sur l'environnement sera absorbée dans de vastes zones, d'autant que les données statistiques ont montré une certaine résilience du commerce en Afrique et dans le Pacifique (UNCTAD, 2023a).
- 29 Cependant, les produits verts varient considérablement en termes de sophistication technologique : la production de biens plus complexes nécessite des capacités spécifiques que seuls quelques pays possèdent. Au sein de l'ASEAN, Singapour a la part la plus élevée d'exportations de produits manufacturés à moyenne et haute technologie

(plus de 80% de ses exportations totales de biens manufacturés) tandis que le Cambodge est dans la situation opposée. La Malaisie, Singapour et la Thaïlande sont en voie de devenir des exportateurs compétitifs d'énergies renouvelables, ce qui peut aider les membres de l'ASEAN à progresser dans la transition verte par un renforcement de la coopération dans le domaine de la production et du commerce des produits à faible émission de carbone (UNCTAD, 2022).

30 Commerce international et changement climatique sont deux domaines qui interagissent inévitablement, étant donné que la résilience climatique est une affaire de capacité sociale. D'une part, les mesures commerciales liées au changement climatique ont un fort potentiel de réduction des émissions de GES et sont de plus en plus adoptées. D'autre part, le commerce des « biens verts » (*environmentally friendly goods*), pesant pour 10,7% du commerce mondial de biens manufacturés en 2022, a connu une croissance forte (UNCTAD, 2023a) : y figurent les véhicules électriques et hybrides (+25%), les emballages non plastiques (+20%) et les turbines éoliennes (+10%). Les politiques commerciales et industrielles reflétant les engagements en matière de climat auront nécessairement une incidence sur les flux commerciaux.

Tableau 3. Bases de données portant sur les questions climatiques

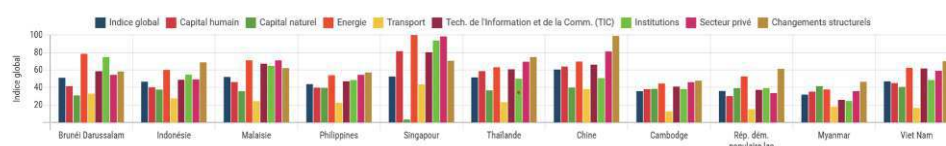
Intitulé	Lien	Source
Climate Change Indicators	https://climatedata.imf.org/	FMI
Climate change data	https://ec.europa.eu/eurostat/web/climate-change/database	Eurostat
ND-GAIN Country Index	https://gain.nd.edu/our-work/country-index/	Notre Dame Global Adaptation Initiative
Climate Watch Data	https://www.climatewatchdata.org/	World Resources Institute
Green Growth Index	https://ggindex-simtool.gggi.org/	GGGI
Carbon emissions in trade	https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IO_GHG_2021	OCDE
Global Risk Data	https://www.maplecroft.com/global-risk-data/	Maplecroft
Multidimensional Vulnerability Index	https://www.un.org/ohrlls/mvi	ONU
Indice des capacités productives	https://unctadstat.unctad.org/FR/Pci.html	ONU

Source : Recueil de l'auteur.

31 Dans ce contexte, de nombreuses bases de données émergent afin d'aider les Etats à identifier les politiques et les transformations adéquates, répondre aux préoccupations

concernant les vulnérabilités climatiques (Tableau 3). Elles sont des outils d'importance à la disposition des membres de l'ASEAN pour les aider à orienter les investissements de demain et leur complémentarité dans cette transition verte, en complément d'alliances qui se mettent en place : l'Alliance solaire internationale (ASI) et Powering Past Coal Alliance (PCCA) pour planifier le mix énergétique et sortir des énergies fossiles dans les PED; Global Methane Pledge, Just Energy Transition Partnerships (JETPs) ; ou encore le Pacte de Paris pour les Peuples et la Planète (4P), l'initiative Taskforce fiscalité internationale (issue du sommet pour un nouveau pacte financier mondial) ou bien la coalition Export Finance for Future (E3F) pour faire du financement public des exportations un levier clé de la lutte contre le changement climatique. L'indice des capacités productives (ICP) viendrait compléter cet outillage statistique en évaluant la capacité sociale permettant une utilisation réussie des technologies pour parvenir à un développement durable (graphique 1). Couvrant 194 pays sur la période 2000-2022, la CNUCED (UNCTAD, 2023b) montre que les PED ayant obtenu les meilleurs scores à l'ICP sont ceux qui ont le plus progressé vers la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) et qui ont les plus hauts niveaux de développement humain (IDH).

32 Graphique 1. Le PCI et ses composantes en 2022.



Source : Visualisation PCI, <https://unctadstat.unctad.org/FR/Pci.html>

- 33 Des changements dans le paysage commercial mondial sont en train de se dessiner, illustrant le fait que les pays intègrent de plus en plus leurs engagements en matière de climat dans leurs politiques commerciales et industrielles. À mesure que le paradigme ZEN se répand, cette nouvelle réalité garantit que la demande de produits à faible teneur en carbone augmentera rapidement au cours des prochaines décennies. Par exemple, de fortes perspectives technologiques dans les industries vertes se dessinent au Vietnam alors que le pays partait d'une position d'intensité d'émission élevée par rapport au reste du monde : dans le secteur de l'électricité, du gaz et de l'eau, il émet près de 15 kg de CO₂ par dollar contre moins de 2,5 kg de CO₂ par dollar pour le médian mondial. Comparé à d'autres pays d'Asie du Sud-Est, le Vietnam présente des opportunités très importantes dans les produits verts les moins complexes, mais également des opportunités prometteuses dans les produits plus complexes, qui apportent généralement les meilleures opportunités d'emploi et les meilleures capacités techniques. Le pays a l'indice de complexité verte (*Green Complexity, GCP*) qui a augmenté le plus rapidement parmi les économies sud-est asiatiques au cours de la dernière décennie, et l'un des potentiels de complexité verte les plus élevés (Gemmes VN Project, 2023). S'engageant volontairement dans une transition verte, le Vietnam se concentre sur l'augmentation des énergies renouvelables dans les transports (comme le développement des véhicules électriques) et l'amélioration de l'efficacité énergétique dans son système de transport. La réussite fulgurante de la plateforme *XanhSM* (une marque de la société de valeurs mobilières *Green and Smart Mobility Co-stock Company, GSM*) en est une illustration : développée par VinFast, la division automobile de Vingroup (l'un des plus grands conglomérats privés du Vietnam), elle fournit une mobilité verte et intelligente par son parc de véhicules électriques. Après le Laos, GSM

prévoit de s'étendre à d'autres marchés de l'ASEAN, notamment les Philippines et l'Indonésie (Le, 2024).

- 34 L'idée sous-jacente à cet exemple est qu'une économie émergente, grâce à des politiques industrielles appropriées, est capable de réorienter sa structure de production vers ces industries très spécifiques. La transition verte est un type unique de changement structurel, dans lequel les industries à faible émission se développent et les industries à forte émission déclinent. Cette transition exige cependant une augmentation significative des investissements publics, car un nouveau système d'infrastructure doit être mis en place pour augmenter les capacités nécessaires à la production d'industries vertes. L'initiative *ASEAN Catalytic Green Finance Facility*, lancée en 2019 avec le cofinancement de la Banque Asiatique du développement et l'Agence Française du Développement entre autres, vise à combler ce déficit d'infrastructures vertes devenues l'épine dorsale de la sous-région. L'avantage est que, par la combinaison d'une proximité géographique (jouant sur les économies d'agglomération), de la présence d'économies d'échelle et d'une diversité des niveaux de développement (jouant sur les effets de complémentarité), l'intensité croissante du commerce intra-ASEAN sera un vecteur d'externalités technologiques et pécuniaires favorables à une diversification productive et, en corollaire, un partage des rôles.

04. Conclusion

- 35 Le changement climatique est en train de transformer le paysage mondial de l'investissement, poussant à ce que les trajectoires de développement soutenable soient au cœur de nombreux débats. Émergent de nouveaux concepts et mesures pour penser la construction et la mise en œuvre de trajectoires de développement qui combinerait, sans en exclure aucune, les problématiques climatiques, environnementales, sociales, économiques et financières auxquelles les États sont confrontés. Les débats en cours mettent en lumière la nécessité de faire progresser une volonté et une ambition politiques suffisantes pour faire face à ces défis; or, les tensions autour des enjeux globaux peuvent continuer à monter sur la scène internationale, exacerbant des rapports conflictuels entre pays du Nord et du Sud au regard notamment d'un agenda où les questions de sécurité alimentaire, de santé, d'éducation, de pollution, de finance internationale, de migrations, de climat seront centrales dans les années à venir.
- 36 Il existe un intérêt majeur pour l'ASEAN à développer un travail plus collectif pour l'action climatique : d'une part, pour occuper davantage de place sur les projets stratégiques de grande ampleur dans cette course verte; d'autre part, pour devenir un catalyseur au niveau mondial et créer des effets d'entraînement allant au-delà des poids économique et démographique. Dans un contexte marqué par les crises et les défis communs, des progrès importants dans le secteur de la transition verte ont été réalisés dans la perspective du SSTIC, avec notamment le projet de lancer un dialogue UE-ASEAN en la matière au cours de 2024. La déclaration conjointe issue de la 24e réunion ministérielle UE-ASEAN acte ces avancées, notamment le point 14 (Conseil de l'UE, 2024).
- 37 Une responsabilité partagée, un partenariat multipartite et un leadership collectif devraient constituer la philosophie directrice pour concrétiser la centralité de l'ASEAN dans cet espace convoité qu'est l'Asie-Pacifique. C'est pourquoi le renforcement d'une

résilience au changement climatique doit être un projet commun pour soutenir et compléter les plans d'action au niveau national. Il n'est possible que si une approche systémique de commerce-changement climatique est appliquée, d'une part ; et si une communauté d'intérêts émerge au sein de l'ASEAN, d'autre part. Lors du dernier forum ASEAN-Indopacifique (*ASEAN Indo-Pacific Forum*, AIPF) qui s'est tenu le 5 septembre à Jakarta, le président indonésien Jokowi a déclaré que ce forum « transformera la rivalité dans la région indopacifique en une coopération mutuellement bénéfique ». La mise en œuvre d'un tel programme de transition verte est une occasion pour l'ASEAN de construire sa centralité.

05. Notes des auteurs

- 38 Actuellement en poste au Cambodge. Nous tenons à remercier les rapporteurs anonymes pour leurs commentaires constructifs, qui ont permis d'améliorer de manière substantielle la version préliminaire de cet article. Les analyses développées dans l'article sont de la responsabilité de l'auteur et n'engagent pas son institution d'accueil.

BIBLIOGRAPHIE

- Bagnai A., A. Rieber et T.A.D. Tran (2016). "Sub-Saharan Africa's growth, South-South trade and the generalized Balance-of-payment constraint", *Cambridge Journal of Economics*, vol 40, n°3, pp. 797-820. DOI: 10.1093/cje/bev020.
- Ballet, J., D. Bazin et J. Pelenc (2015). « Justice environnementale et approche par les capacités », *Revue de philosophie économique*, vol 16, n°1, pp. 13-39.
- Bedossa, B. (2023). « Climate-financial trap : an empirical approach to detecting situations of double vulnerability », *Macroeconomics and Development*, n°51, Editions de l'Agence Française de Développement.
- S. Boisseau du Rocher (2018). « La relation Asean/Union européenne à l'épreuve des transformations en Asie orientale », dans A. Pesses et C. Tran (sous la direction de), *L'Asie du Sud-Est 2018. Bilan, enjeux et perspectives*, Irasec, Les Indes Savantes, Paris.
- Conseil de l'Union Européenne (2024): "UE-ASEAN Ministerial Meeting", Bruxelles, 2 février 2024. Déclaration: <https://www.consilium.europa.eu/media/69944/st06074-en24.pdf>
- Criscuolo, P. et R. Narula (2008). « A novel approach to national technological accumulation and absorptive capacity : aggregating Cohen and Levinthal », *The European Journal of Development Research*, vol 20, n°1, pp. 56-73.
- Diaw D. et T.A.D. Tran (2020). « Les relations commerciales entre l'Asie du Sud-Est et l'Afrique subsaharienne : les promesses d'une coopération Sud-Sud », dans C. Tran et C. Cabasset (sous la direction de), *Asie du Sud-Est 2020. Bilan, enjeux et perspectives*, Irasec et Les Indes Savantes, Paris.

- Diaw D., A. Rieber et T.A.D. Tran (2014). « Performance à l'exportation et commerce Sud-Sud : une analyse sectorielle appliquée à l'Afrique Sub-Saharienne », *Revue Economique*, vol. 65, n°6), pp. 931-956.
- FMI (2023). "Charting Globalization's Turn to Slowbalization After Global Financial Crisis". *Blog du FMI*, Chart of the week, 8 février.
- Godin, A., A. David, O. Lecuyer et S. Leyronas (2022). « Appréhender les trajectoires de développement à l'aune de la soutenabilité forte », *Papier de recherche* n° 261, Agence Française de Développement, octobre.
- Gemmes-VN Project (2023). *COP27: National Climate Change Impacts and Adaptation. Final Report*, Agence Française de Développement.
- GGGI (2023). *The 2022 Green Growth Index Report*, Global Green Growth Institute.
- Le, H.H. (2024). "Why XanhSM Might Dethrone Grab in Vietnam". *Fulcrum*, ISEAS - Yusof Ishak Institute : Singapour, 8 mars.
- Mania, E., T.T.H. Nguyen, A. Rieber et Tran T.A.D. (2024). "Vietnam's long-run growth: Connecting the dots through climate damage spillovers", *Journal of Economic Integration*, vol 39, n°1, pp. 227-252. DOI: <https://doi.org/10.11130/jei.2024003>
- OMC (2014). Rapport sur le commerce mondial 2014. Commerce et développement, Organisation Mondiale du Commerce : Geneva.
- Palacio, A. (2018). "The Social Capability Index and Income Convergence", *Lund Papers in Economic History, Development Economics*, 184, Lund University, Department of Economic History.
- Phi, M.H. et T.A.D. Tran (2020). "Should I stay or should I go? The role of the renminbi in trade partnerships in the Asia-Pacific region", *Post-Communist Economies*, vol 32, n°8, pp. 1062-1088. DOI: 10.1080/14631377.2020.1722582.
- Schedelik, M., A. Nölke, D. Mertens et C. May (2021). "Comparative Capitalism, Growth Models and Emerging Markets: The Development of the Field", *New Political Economy*, vol 21, n°4, pp. 514-526.
- Tran T.A.D. (2021). « L'intégration économique de la communauté de l'ASEAN, quels défis ? », dans *L'Asie du Sud-Est, un carrefour d'enjeux géopolitiques*. *Revue Diplomatique*, Institut EGA, n°14.
- Thurbon, E., S-Y Kim, H. Tan et J.A Mathews (2023). *Developmental Environmentalism*. Oxford University Press.
- UNCTAD (2022). *South-South cooperation for climate adaptation and sustainable development*. Nations Unies: Geneva, September.
- UNCTAD (2023a). *Global trade update*. Nations Unies: Geneva, mars.
- UNCTAD (2023b). *Productive Capacities Index, 2nd generation. Enhanced Statistical and Methodological Approach with Results* (UNCTAD/ALDC/2023/2). Nations Unies: Geneva, 26 décembre.
- UNIDO (2023). "Supporting Southeast Asian countries to cope with climate change", *SSTIC Impact Stories*, Nations Unies: Geneva.

NOTES

1. Parmi les membres de l'ASEAN, y ont participé : le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam. La Malaisie, le Myanmar et les Philippines ont participé aux deux premiers Forums.

2. Dans cet accord (marquant le début d'une transition vers un monde à zéro émission nette), la CDN est un plan d'action visant à réduire les émissions et à s'adapter aux effets du changement climatique. Voir le site dédié : <https://www.un.org/fr/climatechange/paris-agreement>

RÉSUMÉ

Notre contribution propose de construire une centralité économique de l'ASEAN autour de deux idées. Premièrement, la présidence indonésienne de l'ASEAN en 2023 a donné l'opportunité de revigorer une coopération dite « Sud-Sud » afin de construire les relations extérieures du groupement tout en s'appuyant sur leurs relations avec les pays avancés (le Nord). Deuxièmement, la transversalité des défis liés au changement climatique donne une occasion aux pays concernés de développer une stratégie sous-régionale. Par l'exploitation des externalités de demande (*demand spillovers*) liées à la taille de son marché et à la présence de rendements d'échelle croissants, de même que des externalités technologiques liées à ses partenariats commerciaux, la zone jouerait un rôle de catalyseur d'effets d'entraînement dans cette transition dite « verte ».

ABSTRACT

In this paper, we propose to build an economic centrality for ASEAN around two ideas. Firstly, Indonesia's presidency of ASEAN in 2023 provided an opportunity to reinvigorate the so-called "South-South" cooperation in order to build the grouping's external relations while drawing on their relations with the advanced countries (the North). Secondly, the cross-cutting challenges posed by climate change provide an opportunity for the ASEAN countries to develop a sub-regional strategy. By exploiting demand spillovers from the size of its market and the presence of increasing returns to scale, as well as technological externalities linked to its trade partnerships, the zone would play a catalytic role in this so-called "green" transition.

INDEX

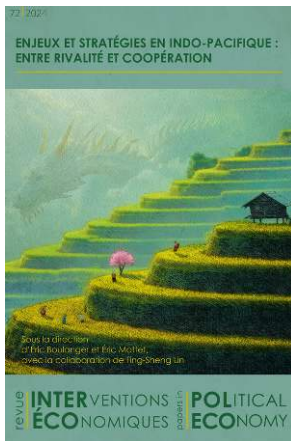
Mots-clés : ASEAN, Indopacifique, commerce Sud-Sud, chaînes de valeurs mondiales, changement climatique

Keywords : ASEAN, Indo-Pacific, South-South trade, Global value chains, Climate change

AUTEUR

THI ANH-DAO TRAN

LASTA, Université de Rouen Normandie, IRASEC (CNRS), thianh-dao.tran@univ-rouen.fr



72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

Les droits humains dans les nouveaux accords commerciaux régionaux en Indo-Pacifique : confrontation des approches européenne et américaine

*Human Rights in New Regional Trade Agreements in the Indo-Pacific: A Clash of
European and American Approaches*

Van Anh Ly

01. Introduction

- 1 L'inclusion des considérations relatives aux droits humains dans les accords commerciaux est devenue un nouveau phénomène de la coopération internationale. Les droits humains ont une histoire longue et complexe, évoluant au fil du temps pour répondre aux besoins changeants de la société et refléter les valeurs émergentes de l'humanité. Reconnus dans plusieurs instruments internationaux¹, ces droits sont généralement classés en trois générations. La première génération englobe les droits fondamentaux à la vie, à la propriété et aux libertés², tandis que les droits de deuxième génération incluent les droits économiques, sociaux et culturels liés au travail et à la protection sociale³. La troisième génération élargit la portée des droits humains aux droits à un environnement sain, à la paix, au développement et au respect du patrimoine commun de l'humanité⁴.
- 2 Les récents accords de libre-échange (ALE) intègrent de plus en plus des préoccupations en matière de droits fondamentaux, du travail et de l'environnement. Ce phénomène a commencé au début des années 2000, avec les accords conclus entre l'Union européenne (UE) et certains pays d'Amérique latine⁵. Ces accords ont marqué le début d'une nouvelle génération d'accords commerciaux souvent qualifiés d'« OMC plus », car

ils comprennent des dispositions et mécanismes de promotion du développement durable, englobant les aspects du travail et de l'environnement. De l'autre côté de l'Atlantique, les initiatives des États-Unis d'introduire dans leurs accords négociés avec d'autres pays des clauses du travail et de l'environnement suivent une logique différente. Les plus importants de ces accords, en raison du poids économique de leurs signataires, sont susceptibles de créer des normes qui pourraient s'imposer à l'échelle mondiale.

- 3 La région indopacifique est à cet égard en passe de devenir le théâtre privilégié de confrontations entre les grandes puissances commerciales mondiales, dont l'UE et les États-Unis, pour élaborer la normativité commerciale du 21^e siècle. Dans cette zone géographique qui est devenue la région clé de l'économie mondiale, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)⁶ est au cœur du nouveau régionalisme qui s'ébauche⁷. La Chine et l'Inde y sont aussi des puissances indéniables, chacune mettant en œuvre sa propre stratégie et approche. La question de droits humains est depuis toujours sujet de divergence entre les États. L'introduction des valeurs dites occidentales dans cette région par la voie de négociations commerciales aura sans doute des impacts sur la dynamique régionale et les politiques nationales.
- 4 Cet article compare, dans la première étape, les approches européenne et américaine dans l'incorporation des considérations en matière de droits humains dans les accords commerciaux avec les États de l'Indo-Pacifique. Il s'agit, d'une part, les ALE conclus par l'UE avec le Japon (APEUEJ)⁸, la Corée du Sud (ALEUEK)⁹, Singapour (ALEUES)¹⁰, le Vietnam (ALEUEV)¹¹ et la Nouvelle-Zélande (ALEUENZ)¹², et d'autre part, les accords des États-Unis, incluant l'ALE conclue avec Singapour¹³, l'Australie¹⁴ et la Corée du Sud¹⁵, ainsi que l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) dont les chapitres sur le travail et l'environnement sont marqués par l'influence américaine. Dans la seconde étape, l'article examine leurs impacts sur la coopération économique régionale où se trouvent d'autres grands adversaires, la Chine et l'Inde.

02. L'intégration des droits humains dans les accords commerciaux de nouvelle génération en Indo-Pacifique

- 5 La dénomination d'Indo-Pacifique est utilisée pour la première fois dans la stratégie indopacifique des États-Unis en 2019¹⁶, dans leurs efforts d'élargir sa portée géographique, surtout pour inclure l'Inde, le pays le plus peuplé au monde, après la Chine¹⁷. Le fait que cette région est entrée dans les stratégies des États-Unis, de l'UE et du Canada¹⁸ montre son importance aux yeux des grandes puissances. Définie par les auteurs¹⁹, la région représente plus de la moitié de la population mondiale, au moins la moitié de l'économie mondiale et une part encore plus importante des dépenses militaires mondiales. Cependant, il n'y a pas d'accord sur ce qui définit la « région » – la géographie, la géopolitique, l'économie, l'histoire ou la culture. Le concept de l'Indo-Pacifique est également vivement contesté. La Chine et la Russie insistent sur le fait que l'Indo-Pacifique n'existe pas et que l'« Asie-Pacifique » reste une désignation parfaitement appropriée pour la majeure partie de la région en question dans une large mesure²⁰. Dans sa stratégie pour l'Indo-Pacifique, le Canada considère que la région comprend 40 pays et économies représentant 65% de la population mondiale, 50% du PIB mondial d'ici 2040 et 50% des émissions des gaz à effet de serre²¹. Elle comprend de

grandes économies du monde – la Chine, le Japon, l’Inde, la Corée du Sud et l’Australie – mais aussi des pays en développement et 37% des populations les plus pauvres du monde²².

- 6 Grands négociateurs d’accords commerciaux de nouvelle génération, les États-Unis et l’UE se distinguent en tant que précurseurs dans la prise en compte des préoccupations non commerciales au sein de ces accords. Ces deux puissances économiques majeures adoptent des approches différentes dans leurs négociations commerciales. Contrairement à l’UE, qui mise sur la coopération et des méthodes souples d’application pour promouvoir ses valeurs et obtenir l’adhésion de ses partenaires, les États-Unis adoptent une approche plus coercitive afin d’assurer une concurrence équitable pour leurs entreprises face à des adversaires bénéficiant de normes environnementales et de droits de l’homme moins stricts.
- 7 Dans cette première section, nous examinerons les cadres dans lesquels les questions relatives aux droits de la personne sont prises en compte au sein des accords de libre-échange de l’UE²³ (section 2.1) ainsi que dans le contexte du PTPGP (section 2.2)²⁴.

2.1 L’approche européenne : promouvoir les valeurs communautaires

- 8 Dotée d’un marché unique rassemblant 27 pays membres, l’UE occupe une place de premier plan dans le paysage commercial mondial. Sa position en tant que troisième puissance économique mondiale, après les États-Unis et la Chine²⁵, lui a conféré un pouvoir d’influence tout en façonnant sa politique commerciale sur la base des principes fondamentaux européens. Le respect de ces principes constitue depuis un certain temps un objectif primordial, qui guide et oriente toutes les initiatives internationales de l’UE²⁶.
- 9 Cette orientation politique est solidement ancrée dans les textes fondamentaux de l’Union. Tel qu’énoncé à l’article 2 du *Traité sur l’Union européenne* (TUE), l’UE « est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d’égalité, de l’État de droit, ainsi que de respect des droits de l’homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités ». Ces valeurs fondamentales sont à nouveau soulignées à l’article 3(5) en tant qu’éléments définissant le rôle international de l’UE. L’Europe cherche à promouvoir ses valeurs communautaires par différents véhicules, dont les accords de coopération économique. Les textes adoptés par le Conseil de l’UE²⁷ et le Parlement européen²⁸ attachent les relations extérieures de l’Union à la condition du respect des droits humains et exhortent la Commission européenne à adopter une approche systématique en intégrant, dans tous les ALÉ qu’elle négocie avec des États tiers, des clauses sociales et environnementales²⁹.
- 10 Les accords commerciaux récemment conclus entre l’UE et le Canada – l’*Accord économique et commercial global* (AECG) et de l’*Accord de partenariat stratégique* (APS)³⁰ – sont fréquemment salués pour leur exhaustivité et leur caractère novateur en ce qui concerne les droits humains. Conformément à l’AECG, les parties se sont engagées à respecter et à encourager les droits de l’homme tels qu’ils sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l’homme des Nations unies³¹ ainsi que dans les instruments pertinents auxquels elles sont parties³². Cet accord comprend également

des clauses spécifiques concernant les droits des travailleurs et la préservation de l'environnement, qui sont traitées dans des chapitres distincts.

- 11 Les chapitres 23 et 24 intitulés respectivement « Commerce et travail » et « Commerce et environnement » établissent trois catégories d'obligations :
 - obligations de mettre en œuvre certaines normes multilatérales ;
 - obligations de ne pas réduire leurs niveaux de protection existants ; et
 - obligations de moyen, en encourageant les parties à relever leurs niveaux de protection du travail et leurs normes environnementales.
- 12 L'obligation de mise en œuvre du droit du travail et des normes environnementales est prévue à deux niveaux. Dans un premier temps, les parties s'engagent de ne pas renoncer à ces normes dans le but de stimuler le commerce ou l'investissement³³. Par la suite, elles doivent assurer une application effective de la législation relative au travail et à l'environnement³⁴. L'AECG intègre aussi des clauses pour assurer que le commerce ne porte pas atteinte aux droits humains. Les parties se sont ainsi engagées à veiller à ce que les entreprises respectent les normes sociales et environnementales, à promouvoir la responsabilité sociale des entreprises et à encourager la transparence et la participation de la société civile dans les politiques commerciales³⁵.
- 13 L'une des dispositions cruciales de l'AECG concernant les droits humains réside dans l'incorporation d'un mécanisme de règlement des différends qui offre aux parties la possibilité de porter les violations des clauses relatives aux droits de la personne devant un groupe d'experts. Ce mécanisme suit une approche traditionnelle de résolution de conflits entre États. Néanmoins, des critiques subsistent, particulièrement quant à l'efficacité de ce mécanisme en l'absence d'une mise en œuvre concrète³⁶. C'est pourquoi les dispositions de l'AECG liées aux droits de la personne sont considérées comme insuffisantes pour garantir une protection efficace de ces droits au sein des accords commerciaux³⁷.
- 14 En plus de l'AECG, l'APS inclut une clause de droits de la personne qui s'inscrit dans la politique officiellement adoptée par l'UE en 1995³⁸. Le paragraphe 1 de l'article 2 non seulement réaffirme la confirmation du préambule de l'AECG, mais va même plus loin en mettant en exergue que
 - le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et des libertés fondamentales inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les traités et les autres instruments juridiquement contraignants internationaux existants en matière de droits de l'homme auxquels l'Union ou ses États membres et le Canada sont parties *constitue le fondement des politiques nationales et internationales* respectives des parties et constitue un élément essentiel du présent accord.
- 15 L'APS fait un lien avec l'AECG en stipulant, au paragraphe 7 de l'article 28, qu'une violation particulièrement grave et substantielle en matière de droits de la personne pourrait servir de fondement à la dénonciation de l'AECG.
- 16 Alors que la conditionnalité se positionne comme l'un des principaux outils politiques pour relier les valeurs des droits humains à l'agenda commercial de l'UE, des adaptations ont été faites par l'Union dans ses négociations, en fonction du pays partenaire, y compris les pays de l'Indo-Pacifique. Pour rappel, depuis les années 1990, l'UE vise à établir une approche globale dans ses relations avec les États tiers, en s'engageant dans des négociations portant simultanément sur les aspects politiques, économiques et sectoriels. Cette démarche a été initialement entreprise avec des pays

de l'ex-Union soviétique et des pays d'Asie où le respect des droits de la personne se prête à critiques. Cela s'est matérialisé à travers la négociation d'accords-cadres de partenariat et de coopération (APC) qui imposent le respect des droits de l'homme comme condition essentielle pour toute forme de collaboration. Les accords commerciaux sont ultérieurement négociés après que les parties ont établi un accord-cadre de coopération, où la protection des droits de la personne occupe une place importante. L'Union cherche ensuite à appliquer cette démarche dans ses négociations avec l'ensemble de ses partenaires à travers le monde, en ajustant son approche en fonction des spécificités de chaque partenaire³⁹.

- 17 La négociation commerciale avec certains pays de l'Indo-Pacifique montre la nécessité d'adaptation aux conditions nationales. Par exemple, dans ses négociations avec Singapour, premier membre de l'ASEAN à signer un ALE avec l'Europe, l'UE s'est rapidement heurtée à une forte opposition sur des questions des droits humains⁴⁰. Face à la résistance singapourienne, elle a dû faire une concession majeure sur sa politique de conditionnalité, en acceptant les pratiques de ce pays en matière de droits humains et en se contentant d'une amélioration relative dans ce domaine⁴¹. La même difficulté est rencontrée dans les négociations avec la Malaisie, qui a refusé, comme Singapour, de signer un accord-cadre avant d'entamer des négociations sur l'accord commercial⁴². Pour le Vietnam, qui a été le premier pays de la région à accepter de signer l'Accord de coopération et de partenariat avec l'UE, faisant référence aux principes des droits de l'homme comme les « éléments essentiels de l'Accord » (art. 1), l'assouplissement des engagements en matière de travail dans l'ALEUEV illustrent l'adaptation européenne à un pays qui reste conservateur sur les droits des travailleurs⁴³.
- 18 Les ALE que l'UE a conclues avec certains pays indopacifiques, à savoir le Japon, la Corée, Singapour, le Vietnam et la Nouvelle-Zélande, regroupent les questions du travail et de l'environnement dans le même chapitre sur le commerce et le développement durable. Ils se limitent aux engagements de respecter des normes multilatérales et appellent à la coopération en la matière dans le contexte du développement durable.

Tableau 1 : Les ALE de l'UE dans l'Indo-Pacifique

	Signature	En vigueur	Dév. durable
ALE UE-Corée (ALEUEK)	6 oct. 2010	1 ^{er} juil. 2011	Chap.13
ALE UE-Japon (APEUEJ)	17 juil. 2018	1 ^{er} fév. 2019	Chap.16
ALE UE-Singapour (ALÉUES)	19 oct. 2018	21 nov. 2019	Chap.12
ALE UE-Vietnam (ALÉUEV)	30 juin 2019	1 ^{er} août 2020	Chap.13
ALE UE-Nouvelle- Zélande (ALEUENZ)	9 juil. 2023	Imminente (le Parlement européen a voté pour la ratification de l'accord le 22 novembre 2023)	Chap.19

2.2 L'approche américaine : pour un commerce loyal

- 19 Contrairement à l'approche européenne, qui vise à faire accepter par ses partenaires les valeurs communautaires, notamment le souci de promouvoir les droits de l'homme, les États-Unis cherchent plutôt à imposer leurs normes de travail et d'environnement par le biais des négociations commerciales dans une perspective concurrentielle. Les auteurs Morin et Rochette (2017) expliquent cette différence en ce qui concerne l'inclusion des clauses environnementales dans les accords de commerce :

Dans plusieurs cas, l'UE ne les perçoit pas comme des compétiteurs avec qui des règles de concurrence doivent être établies, mais plutôt comme des pays en développement, voire d'anciennes colonies, qui requièrent de l'assistance afin de mettre en place un niveau de protection environnementale efficace. ... Ainsi, la raison pour laquelle l'UE a inséré des normes environnementales dans ses accords n'était pas la crainte d'un dumping environnemental, mais plutôt un désir d'accéder à un niveau de cohérence plus élevé entre ses objectifs de commerce, de développement et de protection de l'environnement⁴⁴.

- 20 La politique commerciale américaine reposait toujours sur trois piliers majeurs : l'ouverture multilatérale des marchés, l'instauration de la primauté du droit dans les relations commerciales, et le leadership des États-Unis dans les affaires économiques mondiales⁴⁵. Bien que les intérêts commerciaux n'aient jamais été négligés lors de leurs négociations commerciales, une préoccupation croissante a émergé de faire respecter les normes élevées du travail et de l'environnement, sous la pression des entreprises américaines qui estiment subir une concurrence déloyale de la part des producteurs étrangers. En effet, les États-Unis ressentaient de plus en plus que d'autres pays cherchent à bénéficier de l'accès à leur marché sans offrir une réciprocité équivalente. Cette perception était renforcée par le sentiment que les États-Unis font des efforts considérables pour promouvoir la liberté économique, mais ne défendent pas suffisamment leurs propres intérêts⁴⁶.
- 21 Conséquemment, les enjeux sociaux et environnementaux ont acquis une importance significative dans leurs négociations commerciales. Cela s'est produit à la fois à l'échelle internationale, avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et à l'échelle régionale, comme observé dans l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)⁴⁷.
- 22 Pour mémoire, le lien entre le commerce international et le travail a été l'objet des négociations de la Charte de La Havane de 1947, dont l'article 7 reconnaissait des droits fondamentaux du travail et soulignait que des conditions de travail non équitables « créent des difficultés aux échanges internationaux ». Cependant, les termes de cet article n'ont pas été repris dans le GATT, qui a remplacé la Charte suite à son échec. L'article XX du GATT prévoit un certain nombre d'exceptions générales qui concernent le travail, telles que celles concernant les articles fabriqués dans les prisons (par.e) ou pour protéger la moralité publique (par.a). Toutefois, ces exceptions sont trop limitées pour justifier les mesures commerciales restrictives appliquées contre la violation des normes fondamentales du travail dans un pays. Le débat sur l'opportunité de l'inclusion des clauses sociales dans les accords commerciaux en vue de promouvoir les « droits de l'homme au travail » a resurgi dans les années 1980, notamment avec les diverses propositions américaines soutenant leur adoption à l'échelle mondiale⁴⁸.
- 23 Les États-Unis n'ont pas réussi à faire accepter par les pays participants aux négociations du cycle d'Uruguay l'insertion dans l'Accord général d'une clause sociale

prescrivant le respect des normes internationales du travail⁴⁹. Au niveau régional, l'ALENA est perçu par les États-Unis comme un moyen de renforcer leur position sur des marchés situés au-delà de leurs frontières immédiates, tout en établissant de nouvelles normes, dont les normes sociales et environnementales. Ces questions ont été abordées dès les premières phases de négociation. Les États-Unis ont réussi à modeler l'ALENA en tant qu'accord commercial régional, accompagné de deux accords parallèles, l'un portant sur l'environnement (ANACDE)⁵⁰ et l'autre sur le travail (ANACT)⁵¹.

- 24 L'ANACDE adopte une approche juridique forte, imposant des obligations de protection de l'environnement et des moyens pour assurer leur respect. Ainsi, chaque Membre s'engage à une « application efficace de ses lois et réglementations environnementales » (art. 5). L'article 104 indique que certains accords environnementaux prévalent sur l'ALENA, alors qu'en vertu de l'article 1114 de l'ALÉNA, le chapitre *Investissement* ne peut être interprété comme empêchant une Partie d'adopter ses mesures environnementales. La mise en œuvre des engagements est garantie par des procédures d'arbitrage prévues dans l'accord, pouvant aboutir à des compensations monétaires ou des contre-mesures, y compris la suspension d'avantages commerciaux (art. 24, 34 et 36). Les États-Unis cherchent aussi à faire impliquer la société civile dans le processus, d'où l'inclusion d'une disposition sur la participation du public. On remarque sans difficulté la logique compétitive de la promotion de l'environnement, car l'ANACDE vise à « permettre aux parties de s'assurer que leurs voisins n'attirent pas les investisseurs en diminuant leurs exigences environnementales »⁵². Le mécanisme de communications de citoyens, considéré comme innovateur, a rapidement fait l'objet de critiques quant à la facilité de manipulation politique pendant le processus d'examen des plaintes au niveau du Conseil, composé de représentants étatiques⁵³.
- 25 Comme l'ANACDE, l'ANACT repose aussi sur une prémisse concurrentielle. En visant à réduire la concurrence déloyale qui peut résulter des normes sociales peu élevées dans les États partenaires, cet accord parallèle « sert à faciliter l'application de l'ALENA de façon à ce qu'il puisse produire entièrement ses effets »⁵⁴. Cependant, les moyens de mise en œuvre sont moins forts que l'ANACDE. En effet, l'objectif de l'ANACT est de promouvoir l'application effective de la législation du travail de chacun de ses membres⁵⁵, qui sont libres « d'établir leurs propres normes du travail ainsi que d'adopter ou de modifier en conséquence leurs lois et réglementations en matière du travail »⁵⁶. Or, les législations nationales ne sont pas du tout équivalentes. De plus, les États membres ne sont pas tenus d'adopter des normes internationales, non plus de s'y conformer. En réalité, les trois États ne sont pas liés de la même façon aux textes internationaux de droits de la personne. Par exemple, le Canada et les États-Unis ne sont pas encore membres de la Convention américaine des droits de l'homme⁵⁷, adoptée par l'Organisation des États américains en 1969.
- 26 Le mécanisme mis en place pour permettre de vérifier l'application des normes du travail dans chaque pays repose essentiellement sur la coopération. Celle-ci figure parmi les objectifs de l'ANACT et se manifeste bien dans son fonctionnement. Les trois premières étapes du mécanisme d'examen des plaintes sont consultatives et les instances mises en place – le Conseil et le Secrétariat qui font partie de la Commission de coopération – ne sont pas juridictionnelles⁵⁸. La possibilité d'appliquer des sanctions économiques suite à la violation de droits du travail n'est que de dernier recours et n'a

jamais été réalisée dans la pratique. En conséquence, l'ANACT a fait l'objet de critiques sur sa capacité d'assurer le respect des droits des personnes visées⁵⁹.

- 27 Sur le plan bilatéral, les États-Unis ont très tôt à inclure dans leurs accords de libre-échange des chapitres sur le travail et l'environnement. Pour ce qui concerne l'Indo-Pacifique, c'est le cas des accords conclus avec Singapour, l'Australie et la Corée du Sud.

Tableau 2 : Les ALE des États-Unis dans l'Indo-Pacifique

	Signature	En vigueur	Travail et Environnement
ALE États-Unis – Singapour (SGFTA)	6 mai 2003	1 ^{er} jan. 2004	Chap. 17 et 18
ALE États-Unis – Australie (AUFTA)	18 mai 2004	1 ^{er} jan. 2005	Chap. 18 et 19
ALE États-Unis – Corée du Sud (KORUS)	30 juin 2007	15 mars 2012	Chap. 19 et 20

- 28 Différemment à l'UE, les États-Unis ne proposent ni accords-cadres ni clauses explicites sur les droits humains dans leurs accords commerciaux. En revanche, leurs clauses dites sociales et environnementales sont souvent contraignantes, mettant l'accent sur le respect des normes élevées et la mise en œuvre effective de la législation interne dans ces domaines. L'objectif est d'assurer aux entreprises américaines des conditions de concurrence équitables dans le commerce international⁶⁰. L'analyse de ces clauses dans les accords américains conclus à différentes périodes révèle un renforcement de leur caractère contraignant⁶¹. Cela se manifeste par le niveau d'engagement des États signataires dans la mise en œuvre de législation interne, dans les garanties procédurales et dans le mécanisme de règlement des différends et de conformité pour ce qui concerne les aspects du travail et de l'environnement.
- 29 L'influence de cette approche pragmatique en faveur de la promotion d'un commerce loyal est également marquée dans l'accord de Partenariat transpacifique, dont le pays a initié des pourparlers⁶². En comparaison avec l'ANACT, le PTP est plus avancé en matière de protection des droits des travailleurs⁶³. Le mécanisme de plaintes a ainsi été renforcé, car il est prévu, à l'article 19.15 que les différends en matière de droit du travail seront soumis aux mêmes recours que les différends en matière commerciale, et qui pourraient donner lieu à des sanctions commerciales. On observe de mêmes progrès en matière de l'environnement. Le PTP, qui « fut pour l'administration Obama une brillante réussite », n'est pourtant jamais entré en vigueur, à la suite du retrait des États-Unis en 2017 par l'administration de Trump⁶⁴. Les efforts conjoints du Japon et du Canada ont permis de sauver ce traité⁶⁵, dont le texte consolidé est devenu le noyau du nouvel accord, le PTPGP⁶⁶, négocié et signé un an après, en 2018, regroupant 11 États de deux côtés du Pacifique, parmi lesquels sept pays proviennent de l'Indo-Pacifique⁶⁷, et ouvert à l'adhésion des autres pays, même hors de la région⁶⁸. Par conséquent, malgré l'absence des États-Unis, leur influence sur les clauses sociales et environnementales du PTP rend l'étude du PTPGP toujours pertinente pour illustrer l'approche américaine. Cela est d'autant plus vrai que l'accord concerne les pays indopacifiques qui n'ont pas encore conclu d'ALE avec les États-Unis, à savoir le Brunéi, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande et le Vietnam.

- 30 En somme, à la différence de l'UE, qui s'intéresse davantage à promouvoir ses valeurs par le biais de ses accords commerciaux et favorise par conséquent les moyens souples tels que la coopération et le dialogue pour atteindre cet objectif, l'approche américaine met l'accent sur la défense des intérêts économiques nationaux, notamment en garantissant que les entreprises américaines ne soient pas désavantagées sur les marchés mondiaux en raison du « dumping social » et du « dumping environnemental ».

03. Comparaison des approches européenne et Américaine en matière de travail et d'environnement dans les accords commerciaux en Indo-Pacifique

- 31 L'intégration des préoccupations humaines se fait de manière distincte dans les nouveaux accords commerciaux en Indo-Pacifique, selon qu'ils adoptent l'approche américaine ou celle de l'UE. Si les règles relatives à la santé humaine, animale ou végétale (incorporées dans des chapitres sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, sur les obstacles techniques, sur la propriété intellectuelle et dans des exceptions générales) sont assez identiques, car elles sont modelées sur celles du GATT/OMC, il y a de différences dans les dispositions relatives au travail et à l'environnement.
- 32 L'approche européenne est manifestée dans le chapitre « Commerce et développement durable », dans lequel, les parties « soulignent les avantages de la coopération en matière de travail et de questions environnementales liées au commerce dans le cadre de l'approche globale du commerce et du développement durable »⁶⁹. Dans les accords des États-Unis, ces questions sont traitées dans des chapitres distincts portant respectivement sur le « Travail » et l'« Environnement ». Un troisième chapitre sur le « Développement » a été ajouté au PTPGP (Chap.23), qui n'a pourtant qu'une valeur symbolique. Par conséquent, dans cette section, nous nous concentrons sur les règles relatives au travail et à l'environnement, ainsi que sur le règlement des différends relatifs à ces deux domaines.

3.1 Les règles relatives au travail

- 33 Tous les accords examinés reconnaissent les principes relatifs aux droits fondamentaux au travail tels qu'énoncés dans la Déclaration de l'OIT, soit la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective; l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire; l'abolition effective du travail des enfants; et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession.
- 34 Il y a cependant des nuances dans chaque accord. Si l'ALEUEV adopte un langage non contraignant – « les parties *réaffirment leur détermination* à respecter, à promouvoir et à mettre en œuvre de manière effective les principes relatifs aux droits fondamentaux au travail »⁷⁰ – l'ALEUES en fait une obligation – « les parties *ont l'obligation* de respecter, promouvoir et réaliser de manière effective les principes relatifs aux droits fondamentaux au travail »⁷¹, de même que les ALE avec le Japon, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande qui utilisent le terme « *s'engager* ».
- 35 Si les premiers ALE des États-Unis, soit ceux avec Singapour et l'Australie, exigent seulement des efforts de la part des parties⁷², c'est devenu une obligation l'ALE avec la

Corée du Sud, qui est plus récent : « Chaque Partie *adoptera et maintiendra* dans ses statuts, règlements et pratiques, les droits suivants, tels qu'énoncés dans la Déclaration de l'OIT »⁷³. Le PTPGP reprend les mêmes termes, allant plus loin en précisant que les lois et pratiques adoptées demandent aux parties d'adopter et de maintenir également des lois et règles ainsi que des pratiques régissant « les conditions de travail acceptables en ce qui concerne le salaire minimum, les heures de travail ainsi que la santé et la sécurité au travail »⁷⁴.

- 36 En ce qui concerne l'obligation de coopération, les accords de l'UE se contentent de la reconnaissance par les parties « de l'importance de coopérer », ainsi que d'une liste exemplative de domaines d'intérêt commun qui peuvent faire l'objet d'activités de coopération⁷⁵. En revanche, les accords des États-Unis, conclus avec Singapour et la Corée, incluent dans l'annexe sur le mécanisme de coopération des dispositions détaillées sur les méthodes de travail et les activités de coopération, ce qui correspond bien avec l'approche pragmatique américaine. Dans le PTPGP, ce mécanisme est prévu aux articles 19.10 et 19.11, incluant les principes qui guident les parties dans la réalisation des activités de coopération, les domaines et les formes de coopération, la participation aux instances régionales et multilatérales, ainsi que la prise de décision concernant le financement des activités de coopération et le dialogue coopératif dans le domaine du travail.
- 37 La promotion de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) occupe une place importante dans les ALE de l'UE⁷⁶, qui se réfèrent aux principes, normes ou lignes directrices internationalement reconnus⁷⁷. Ces accords favorisent l'échange d'informations et la coopération entre les parties « en vue d'encourager la [RSE] » et de « promouvoir des pratiques relevant de la [RSE] qui sont adoptées sur une base volontaire ». L'ALEUEV illustre de nouveau l'adaptation aux conditions du Vietnam, en soulignant que la promotion de la RSE doit être « conforme aux lois ou politiques internes » des parties et en énumérant les exemples de mesures, comprenant l'échange d'informations et de meilleures pratiques, les activités d'éducation et de formation, et les conseils techniques (art. 13.10 §2e). L'ALEUENZ est le plus avancé sur cette question, avec un article réservé à « la conduite responsable des affaires »⁷⁸ où les parties s'engagent à promouvoir la RSE à travers des actions concrètes. En revanche, aucun des trois accords de libre-échange des États-Unis n'aborde la RSE. Cette question est traitée dans le Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), dont l'article 19.7 demande à chaque partie de faire des efforts individuels pour « encourager les entreprises à adopter volontairement, à l'égard d'enjeux dans le domaine du travail, des initiatives de responsabilité sociale des sociétés qu'elle avalise ou soutient ».
- 38 Le souci de promouvoir les droits humains dans les ALE de l'UE se manifeste par l'introduction, dans le plus récent accord, d'une disposition sur l'égalité des sexes dans le travail. Les parties reconnaissent ainsi la nécessité de faire progresser la situation économique des femmes et l'égalité des sexes pour un commerce inclusif, et s'engagent à prendre certaines mesures en ce sens (ALEUENZ, art.19.4).

Tableau 3.1 : Dispositions concernant le travail dans les accords de l'UE

	APEUEJ	ALEUEK	ALEUES	ALEUEV	ALEUENZ
	art. 16.3	art. 13.4		art. 13.4 §3	art. 19.13

Reconnaissance des principes fondamentaux du travail			art. 12.3 §3		
Coopération en matière de travail	art. 16.12	art. 13.11	art. 12.4	art. 13.14	/
Responsabilité sociale des entreprises	art. 16.5 §e	/	art. 12.11 §4	art. 13.10 §2e	art. 19.12
Transparence / sensibilisation du public	art. 16.10	art. 13.9	art. 12.13	art. 13.12	art. 19.14
Participation du public	art. 16.16	art. 13.13	/	/	/
Institution	art. 16.13 art. 16.14 art. 16.15	art. 13.12 art. 19.16	art. 12.15	art. 13.15	art. 19.15

- 39 Les accords des États-Unis mettent l'accent sur l'obligation pour les États signataires de mettre en œuvre leurs législations et des procédures permettant aux travailleurs d'avoir accès à la justice et à l'information⁷⁹, disposition absente dans les accords de l'UE. Le PTPGP favorise la participation du public au processus décisionnel, avec l'article 19.14 prévoyant la création d'instances dans chaque pays permettant aux membres du public, y compris aux délégués des organisations syndicales et patronales, de s'exprimer sur des questions relatives au travail. En revanche, l'UE s'intéresse à l'implication de la « société civile » à travers des dialogues sur des questions relatives au développement durable que les parties aux ALE sont encouragées à établir⁸⁰.
- 40 D'autres mesures concrètes ont été prévues dans le PTPGP comme l'établissement de plans d'action en matière de travail, à l'initiative des États-Unis, visant les pratiques du Vietnam, de Brunei et de la Malaisie en la matière. L'accord inclut aussi un article novateur sur le travail forcé, qui enjoint les parties à décourager l'importation de biens produits par le travail forcé, y compris le travail des enfants (art. 19.6)
- 41 En ce qui concerne l'aspect institutionnel, les accords européens et américains prévoient tous l'établissement de points de contact dans les pays membres afin d'assurer l'échange d'informations et la coopération. De plus, une institution interétatique est mise en place, soit le Conseil du travail / Comité mixte (dans le cadre des ALE des États-Unis), soit le Comité/Conseil « Commerce et Développement durable » (dans le cadre des ALE de l'UE), composé de représentants des parties et chargé de veiller à la mise en œuvre.

Tableau 3.2 : Dispositions concernant le travail dans les accords des États-Unis et le PTPGP

	SGFTA	AUFTA	KORUS	PTPGP
Reconnaissance des principes fondamentaux du travail	art. 17.1	art. 18.1	art. 19.1 art. 19.2	art. 19.3

Mise en œuvre de la législation du travail	art. 17.2	art. 18.2	art. 19.3	art. 19.5
Coopération en matière de travail	art. 17.5 et annexe 17A	art. 18.5	art. 19.6 et annexe 19-A	art. 19.10 art. 19.11
Responsabilité sociale des entreprises	/	/	/	art. 19.7
Transparence / sensibilisation du public	art. 17.3 §4	art. 16.3 §4	art. 19.4 §4	art. 19.8
Participation du public	/	/	/	art. 19.14
Institution (Conseil du travail / Comité mixte / Point de contact)	art. 17.4	art. 18.4	art. 19.5	art. 19.12 art. 19.13

- 42 En résumé, sous l'influence de l'approche américaine, les engagements en matière de travail sont plus concrets et exigent des actions tangibles de la part des États membres pour améliorer les conditions de travail et respecter des normes minimales de travail. L'article 19.4 de cet accord interdit les partis d'assouplir ou de réduire, en vue d'encourager le commerce ou l'investissement, les protections prévues par leur droit du travail. Cela favorisera la concurrence loyale contre le « dumping social », un objectif que les États-Unis cherchent à promouvoir dans des négociations commerciales. Au contraire, l'approche européenne est plutôt souple, ce qui s'exprime bien dans l'utilisation de termes non contraignants, tels que « s'efforcer », « convenir », « déployer les efforts », « réaffirmer sa détermination », « encourager », « favoriser », etc.

3.2 Les règles relatives à l'environnement

- 43 Les accords de l'UE et ceux des États-Unis accordent une importance équivalente aux accords multilatéraux sur l'environnement, exigeant des États signataires de respecter leurs engagements internationaux et de les mettre en œuvre par le biais de la législation et des pratiques internes. Une évolution significative est notamment observée dans les accords des États-Unis, passant de la simple reconnaissance du « rôle essentiel des accords multilatéraux sur l'environnement pour lutter contre certains défis environnementaux, notamment grâce au recours à des mesures commerciales soigneusement adaptées pour atteindre des buts et des objectifs environnementaux spécifiques »⁸¹ à l'obligation pour chaque partie d'« adopter [de] maintenir et [de] mettre en œuvre des lois, des réglementations et toutes autres mesures pour respecter ses obligations au titre des accords multilatéraux sur l'environnement »⁸². La reconnaissance de l'importance des accords multilatéraux sur l'environnement et l'engagement des parties à les respecter sont inclus à l'article 20.4 du PTPGP.

- 44 L'approche compétitive des États-Unis se manifeste également dans les clauses relatives au niveau de protection, où les parties s'engagent à promouvoir des niveaux élevés de protection de l'environnement⁸³, ainsi que dans la mise en œuvre effective des lois et règlements environnementaux⁸⁴.

Tableau 4.1 : Dispositions concernant l'environnement dans les ALE des États-Unis et le PTPGP

	SGFTA	AUFTA	KORUS	PTPGP
Niveaux de protection	art. 18.1	art.19.1	art.20.1	art. 20.3
Normes et accords multilatéraux en matière d'environnement	Art. 18.8	art.19.8	art.20.2 et art.20.10	art. 20.4
Application des lois environnementales	art. 18.2	art.19.2	art.20.3	art. 20.3
Transparence/sensibilisation du public	/	art.19.3 §4	/	art. 20.7 §1
Information scientifique et technique	/	/	/	/
Participation du public	art. 18.5	art.19.5 §3	art.20.7	art. 20.8 et 20.9
Procédures internes	art. 18.3	art.19.3 §1 à 3	art.20.4	art. 20.7
Mécanismes volontaires pour améliorer la performance environnementale	/	art.19.4	art.20.5	art.20.11
Évaluation d'impacts sur l'environnement	/	/	/	/
Responsabilité sociale des entreprises	art. 18.9	/	/	art.20.10
Commerce favorisant la protection de l'environnement	/	/	/	/
Engagements dans les domaines spécifiques de l'environnement	/	/	/	art. 20.5, 20.13, 20.15 à 20.16
Coopération sur l'environnement	art. 18.6	art. 19.6	art.20.8	art. 20.12
Institution	art. 18.4	art. 19.3 § 1 et 2	art.20.6	art.20.19

- 45 Il est intéressant de noter que des engagements spécifiques sont pris pour plusieurs domaines environnementaux, lesquels sont inclus dans chacun des ALE de l'UE. Cela représente un succès pour l'approche européenne, qui est devenue source d'inspiration

pour d'autres accords commerciaux, y compris le PTPGP⁸⁵. Cette inclusion rend les engagements en matière d'environnement plus concrets dans les relations commerciales entre États. De manière remarquable, l'ALE entre l'UE et le Vietnam est bien plus exhaustive sur cet aspect que l'accord de Singapour qui se concentre uniquement sur les produits du bois et de la pêche, ou encore, et notamment, celui de la Corée où aucun engagement spécifique n'est pris. Cela semble montrer que l'UE se préoccupe davantage de l'environnement au Vietnam, mais aussi la volonté de ce dernier en matière de protection de l'environnement.

- 46 Différemment à l'approche uniforme et compétitive américaine, l'UE favorise la coopération dont le niveau est ajusté en fonction du contexte politique, économique et environnemental de ses partenaires⁸⁶. Par conséquent, les accords européens mettent l'accent sur la bonne foi des parties plutôt que sur la contrainte juridique comme le font les accords américains⁸⁷. Ils prévoient donc des obligations d'information et de sensibilisation du public, de dialogue et de coopération. L'approche préventive est aussi promue avec les dispositions sur l'évaluation d'impacts, ainsi que l'échange d'information scientifique et technique.

Tableau 4.2 : Dispositions concernant l'environnement dans les ALE de l'UE

	APEUEJ	ALEUEK	ALEUES	ALEUEV	ALEUENZ
Niveaux de protection	art. 16.2	art. 13.3 et 13.7	art. 12.2 et 12.12	art. 13.2 et 13.3	art. 19.2
Normes et accords multilatéraux en matière d'environnement	art. 16.4	art. 13.5	art. 12.6	art.13.5	art. 19.5
Application des lois environnementales	/	/	/	/	/
Transparence/sensibilisation du public	art.16.10	art. 13.9	art.12.13	art.13.12	art. 19.14
Information scientifique et technique	art.16.9	art.13.8	art.12.9	art.13.11	art. 19.13
Participation du public	art.16.16	art.13.13	/	/	/
Procédures internes	/	/	/	/	/
Mécanismes volontaires pour améliorer la performance environnementale	/	/	/	/	/
Évaluation d'impacts sur l'environnement	art.16.11	art.13.10	art.12.14	art.13.13	/
Responsabilité sociale des entreprises	art. 16.5 §e	/	art.12.11 §4	art.13.10 §2e	art. 19.12
	art. 16.5	art. 13.6	art. 12.11	art. 13.10	art. 19.11

Commerce favorisant la protection de l'environnement					
Engagements dans les domaines spécifiques de l'environnement	art. 16.6 à 16.8	/	art. 12.7 et 12.8	art. 13.6 à 13.9	art. 19.6 à 19.10
Coopération sur l'environnement	art. 16.12	art. 13.11	art. 12.10	art. 13.14	/
Institution	art.16.13 à 16.15	art.13.12	art.12.15	art.13.15	art.19.15 et 19.16

3.3 Le règlement des différends relatifs au travail et à l'environnement

- 47 Le règlement des différends concernant le travail et l'environnement met en évidence non seulement la différence entre l'approche compétitive américaine et l'approche coopérative européenne, mais aussi l'évolution au sein de chaque approche. Les accords de l'UE établissent souvent un mécanisme spécifique aux différends liés au travail ou à l'environnement, avec des mesures flexibles. Cependant, l'accord récemment conclu avec la Nouvelle-Zélande a marqué une évolution de l'approche européenne vers des moyens plus contraignants. Un mouvement assez semblable est observé dans les accords des États-Unis de la dernière décennie.
- 48 Pour prévenir et régler les différends concernant le travail et l'environnement, les parties aux accords de l'UE s'appuient sur le dialogue. La création d'un Comité sur le commerce et le développement durable et l'établissement des points de contact sont les mesures pour favoriser la mise en œuvre du chapitre. Les différends sont réglés par un mécanisme prévu dans le chapitre sur le commerce et le développement durable, avec des groupes d'experts composés de spécialistes en droit du travail ou de l'environnement. À la suite du rapport du groupe d'experts, les parties doivent entamer des discussions et s'efforcent de déterminer les mesures appropriées ou d'établir un plan d'action mutuellement satisfaisant dans un délai de 90 jours. Aucune mesure n'est prévue en cas de désaccords ou d'absence de mise en œuvre, sauf un suivi par le Conseil/Comité sur le Commerce et le Développement durable et des organisations de la société civile, telles que les groupes consultatifs internes et le forum commun. Il est également à noter que l'accord de libre-échange avec la Corée du Sud ne contient même pas de disposition sur la mise en conformité.
- 49 Comme les accords conclus par l'UE excluent la possibilité de recourir au mécanisme général de règlement des différends, plus stricts et autorisant mesures de sanctions en cas de non-conformité, certains auteurs ont mis en question l'efficacité pratique de ce choix⁸⁸. L'UE cherche à améliorer son approche en se dirigeant vers un cadre plus strict de mise en œuvre des dispositions sur l'environnement. Depuis novembre 2020, elle met en place une nouvelle institution nommée « Responsable européen du respect des règles du commerce » (*Chief Trade Enforcement Officer*) qui veille au respect des engagements commerciaux et non commerciaux par ses partenaires⁸⁹.
- 50 De plus, d'importantes avancées ont récemment été réalisées dans le cadre de l'ALE conclu entre l'UE et la Nouvelle-Zélande le 9 juillet 2023, concernant le règlement des

différends relatifs au travail ou à l'environnement. Au lieu d'un mécanisme souple, c'est le chapitre 26 sur le règlement des différends général qui s'appliquera à ce type de litiges. Cela implique le recours aux groupes spéciaux, ainsi que la possibilité de compensation ou de mesures de rétorsion en cas de non-conformité.

Tableau 5.1 : Dispositions sur le règlement des différends relatifs au travail et à l'environnement dans les ALE de l'UE

	APEUEJ	ALEUEK	ALEUES	ALEUEV	ALEUENZ
Consultations	art. 16.17	art. 13.14	art. 12.16	art. 13.16	Le chapitre 26 sur le règlement des différends par les groupes spéciaux s'applique (art. 26.2) Possibilités de compensation ou de suspension des avantages commerciaux avec des procédures particulières dans le cas des différends relatifs au chapitre « Commerce et environnement »
Groupes spéciaux / d'experts	art. 16.18	art. 13.15	art. 12.17	art. 13.17	
	Groupe d'experts établi proprement pour les différends relatifs au travail ou à l'environnement				
Mise en conformité	art. 16.18 §6	aucun	art. 12.17 §9	art. 13.17 §9	
	Mécanisme « soft » : suivi par le Comité / Conseil « Commerce et développement durable » et par les organisations de la société civile				

- 51 En ce qui concerne les États-Unis, les ALE conclus avec Singapour et l'Australie au début des années 2000 montrent également une réticence à soumettre les différends liés au travail et à l'environnement au mécanisme général de règlement des différends de manière contraignante. Seuls les litiges concernant l'obligation de mettre en œuvre la législation interne peuvent être portés devant un groupe spécial, et la seule mesure de conformité est la possibilité de demander une compensation financière. L'évolution est observée dans l'ALE avec la Corée, entrée en vigueur en 2012, où les parties peuvent de choisir de soumettre les différends découlant de n'importe quelle disposition des chapitres sur le travail et l'environnement soit au Comité mixte (non contraignant), soit au mécanisme de règlement général des différends prévu au chapitre 22 (contraignant). En vertu du PTPGP, les différends concernant le travail et l'environnement sont soumis au mécanisme contraignant de règlement des différends et de conformité prévu au chapitre 28.
- 52 Dans les accords des États-Unis, la négociation à l'amiable reste privilégiée, avec des délais prévus pour chaque étape de consultation, ce qui contraste avec les accords de l'UE où les délais, sauf dans des termes très vagues, ne sont pas fixés⁹⁰.

Tableau 5.2 : Dispositions sur le règlement des différends relatifs au travail et à l'environnement dans les ALE des États-Unis et dans le PTPGP

	SGFTA	AUFTA	KORUS	PTPGP
Consultations	art.17.6	art.18.6	art.19.7	art. 19.15

	art.18.7	art.19.7	art.20.9	art. 20.20
Groupes spéciaux / Comité mixte	art.17.6 §4 art.18.7 §4	art.18.6 §4 art.19.7 §4	art.19.7 §4 art.20.9 §4	art. 19.15 §12 et 13 art. 20.23 §1 et 2
	Seuls les différends relatifs à l'obligation de mise en œuvre effective de la législation interne peuvent être soumis aux groupes spéciaux prévus au chapitre sur le règlement des différends		Comité mixte ou Groupe spécial en vertu du chapitre 22 sur le règlement des différends	Groupe spécial en vertu du chapitre 28 sur le règlement des différends
	art. 20.7	Art. 21.12	art. 22.12 à 22.15	Art. 28.20
Mise en conformité	Possibilité de demander une indemnisation pécuniaire jusqu'à 15 millions \$US		Possibilités de compensation ou de suspension des avantages commerciaux	Possibilités de compensation ou de suspension des avantages commerciaux

04. Impacts sur l'intégration économique de la région indopacifique dans le contexte de rivalité des grandes puissances

- 53 L'exportation des valeurs occidentales en matière de droits humains vers les pays indopacifiques ne se fait pas sans obstacle, que ce soit l'approche européenne en faveur d'une universalité des normes fondamentales ou l'approche américaine visant des objectifs compétitifs. Les deux puissances se trouvent également en concurrence avec des adversaires redoutables de la région.
- 54 Suite à leur retrait du PTP, les États-Unis ne sont plus en mesure d'influer sur les évolutions ultérieures de l'accord le plus significatif, le PTPGP. Leur influence dans la région se limite désormais à leurs accords bilatéraux existants avec Singapour, l'Australie et la Corée du Sud. Pour l'UE, des défis se présentent dans ses négociations d'autres ALE dans la région. Avec l'Inde, l'UE a entamé des négociations commerciales dès 2007, mais les questions de droits humains font toujours l'obstacle au succès du processus. Plusieurs raisons expliquent l'opposition du gouvernement indien. Tout d'abord, il n'y a aucune garantie que les clauses de droits humains ne seront pas utilisées comme une arme commerciale par l'UE, en particulier depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui a conféré davantage de pouvoirs de supervision au Parlement européen dans les aspects liés au commerce par rapport à la Commission européenne. Le Parlement européen a exprimé des préoccupations concernant la gestion insuffisante de questions telles que le travail forcé parmi les communautés dalit et adivasi, la persécution des minorités religieuses, l'insécurité et la violence au Cachemire, ainsi que l'exploitation de la main-d'œuvre enfantine par le gouvernement indien. Par conséquent, bien que de telles dispositions soient présentées comme une simple formalité par la Commission européenne, qui est l'organe de l'UE chargé de négocier l'accord, le Parlement européen peut les utiliser pour se retirer

unilatéralement de l'accord ou pour exercer une pression sur l'Inde. Deuxièmement, si l'Inde intègre de telles questions non commerciales dans son ALE, elle sera contrainte de prendre une position similaire dans le cadre des négociations multilatérales de l'OMC⁹¹. Jusqu'à présent, soit 16 ans depuis le lancement des négociations, l'ALE entre l'UE et l'Inde n'a toujours pas été conclu. Entretemps, cette puissance économique en Indo-Pacifique n'a pas tardé à étendre son influence par le biais des ALE signés avec d'autres pays dans la région, tels que le Sri Lanka et la Thaïlande, et à travers des négociations en cours avec la Chine et Singapour.

- 55 Une autre puissance dans cette région est également en mesure de rivaliser avec l'UE et les États-Unis. En 2019, la Chine avait conclu 197 accords de coopération avec 137 pays et 30 organisations internationales, s'engageant ainsi, à divers degrés et de différentes manières, à mettre en œuvre son initiative⁹². Les responsables politiques chinois percevaient les accords conclus par leurs concurrents, l'UE et les États-Unis, tels que le PTP, comme une menace potentielle pour la cohésion économique de la région. Selon leur point de vue, en tenant également compte des négociations de l'Accord de partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre l'UE et les États-Unis (TTIP), le PTP était considéré comme un instrument principalement destiné à freiner la montée en puissance de la Chine sur le plan économique⁹³.
- 56 En concurrence avec ces adversaires économiques mondiaux, les initiatives telles que la nouvelle route de la soie (*Belt and Road Initiative*) de la Chine proposent des accords commerciaux sans les mêmes exigences en matière de normes non commerciales. Le méga accord commercial récemment conclu avec un autre acteur non moins important de la région – l'ASEAN – et ses autres partenaires est un exemple. Située à l'intersection de l'Indo-Pacifique, l'Asie du Sud-Est est un point focal de grande valeur stratégique dans la croissante rivalité des grandes puissances. Au fil de son histoire, l'ASEAN a mis en place divers mécanismes régionaux, en particulier, dans le domaine commercial, les mécanismes ASEAN Plus, qui lui ont offert la possibilité d'établir des liens avec des puissances de premier plan tant dans la région qu'à l'échelle mondiale. Cela a également fourni une plateforme sécurisée pour favoriser le développement de leurs interactions dans la région⁹⁴.
- 57 L'accord de *Partenariat économique global régional* (PERG)⁹⁵ a été signé entre les 10 pays de l'ASEAN et ses partenaires – Australie, Chine, Japon, Corée du Sud et Nouvelle-Zélande – le 15 novembre 2020 et est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022. Considéré comme l'accord commercial le plus ambitieux jamais négocié par les pays en développement⁹⁶, le PERG était conçu comme celui qui élargirait les ALE actuels entre 10 pays de l'ASEAN et ses six partenaires⁹⁷, constituant une zone économique qui représente près de la moitié de la population mondiale, et occuperait 30% du PIB mondial et plus de 25% du commerce mondial⁹⁸. Bien qu'il fasse partie des méga-accords commerciaux régionaux récents⁹⁹, le PERG se distingue des accords commerciaux de nouvelle génération signés par l'UE et les États-Unis. En effet, cet accord continue de prioriser les intérêts commerciaux et la poursuite de l'objectif de libre-échange et conserve très peu de place aux considérations non commerciales. Il ne contient pas de clauses ou de dispositions spécifiques liées aux droits humains, à moins d'un article qui fait référence à un AME, soit la Convention sur la biodiversité¹⁰⁰.
- 58 Pour plusieurs pays de l'Indo-Pacifique, l'acceptation des clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords avec l'UE et les États-Unis est souvent motivée par la nécessité de préserver l'accès à ces marchés développés. La crainte d'être exclu de

l'économie mondiale est un puissant levier de négociation, les poussant souvent à accepter des clauses auxquelles ils n'auraient peut-être pas consenti autrement. Ce dilemme découle à la fois de choix politiques délibérés et du manque d'alternatives viables¹⁰¹. Il met en évidence la complexité des négociations commerciales dans cette région, où les enjeux économiques, géopolitiques et culturels se croisent.

- 59 L'insistance de l'UE et des États-Unis pour l'inclusion des droits de l'homme dans les accords commerciaux peuvent néanmoins encourager des réformes internes dans les pays de la région et entraîner des améliorations des droits du travail, des normes environnementales et de la protection des droits de l'homme en général. Tel est le cas du Vietnam qui est à la fois membre du PTPGP et de l'ALE avec l'UE. Pour se conformer aux engagements pris dans ses récents accords commerciaux, le pays a adhéré, en 2019 et 2020, aux dernières conventions de l'OIT, soit la *Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective* et la *Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé*¹⁰². D'importantes réformes du système juridique ont également été entreprises pour respecter ses engagements en matière d'environnement, avec l'adoption de la nouvelle *Loi sur la protection de l'environnement*¹⁰³ qui incorpore les normes internationales contenues dans les AME.
- 60 Les pays dans la région seraient également incités à prendre en considération ces valeurs non commerciales dans leurs accords futurs, en adoptant des modèles influencés par les approches américaine et européenne, sous peine d'être laissés pour compte et exclus du jeu.
- 61 En résumé, les impacts de la rivalité des approches américaine et européenne en ce qui concerne les droits humains dans les accords commerciaux sont multifacettes et dépendent en grande partie de la manière dont chaque pays de la région réagit et s'adapte à ces différences. D'une part, ces pays peuvent bénéficier de la diversification de leurs partenaires commerciaux avec lesquels, les ALE offrent des opportunités d'accès à des marchés importants et favorisent la croissance économique. D'autre part, la confrontation d'approches peut leur créer des tensions. Ils peuvent être pris au milieu de ces divergences et soumis à des pressions contradictoires pour s'aligner sur l'une ou l'autre norme, ce qui peut compliquer la gestion de leurs politiques commerciales¹⁰⁴.

05. Conclusion

- 62 L'intégration des droits humains dans les accords commerciaux de nouvelle génération est une évolution notable de l'économie internationale contemporaine. Cette nouvelle pratique émerge sous l'influence des grandes puissances, soit pour promouvoir les valeurs fondamentales, soit pour rétablir les conditions de concurrence loyale. En cette période de l'histoire, la région indopacifique est devenue un théâtre d'affrontement entre les principales puissances économiques mondiales, telles que l'Union européenne, les États-Unis et la Chine, auxquelles s'ajoutent l'ASEAN et l'Inde en tant que puissances émergentes, pour définir les normes commerciales du 21^e siècle.
- 63 Fortement intéressés par la région indopacifique pour laquelle ils ont tous deux récemment élaboré des stratégies de coopération, les États-Unis et l'Union européenne présentent des perspectives et des objectifs distincts en matière de droits humains dans leurs accords commerciaux. Ces deux approches confrontées entrent en concurrence

avec d'autres, comme celle de la Chine qui propose des accords de libre-échange sans clauses contraignantes en matière de droits humains et de normes environnementales.

- 64 L'existence d'approches divergentes dans l'Indo-Pacifique place les États de cette région face à des choix qui influenceront tant leurs politiques économiques que leur positionnement dans l'économie mondiale. La décision finale dépendra des priorités nationales et du contexte géopolitique propre à chaque État. Néanmoins, une combinaison d'approches pourrait s'avérer avantageuse pour l'accélération de la réforme juridique nationale et l'intégration internationale, à condition de mettre en place une stratégie efficace pour surmonter les défis. Au-delà des choix individuels, cette confrontation d'approches soulève des risques de fragmentation de l'économie mondiale, qui nécessiteront des études approfondies à plus grande échelle.

NOTES

1. *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G.N.U., 3e sess., suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. A/810 (1948); *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (1976), R.T.N.U., vol. 999, p. 171; *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (1976), R.T.N.U., vol. 993, p. 3.

2. Ces droits dits de « première génération », sont considérés comme des droits civils et politiques, car ils sont liés à la participation politique, à la liberté individuelle et à la protection des libertés individuelles. Belhouchat Kutukdjian, Garance (2004). Chapitre 10. Les droits de l'homme et l'UNESCO, *Journal International de Bioéthique*, vol. 15, n° 2, pp. 163-172.

3. Chatton, Gregor T. (2004). *Vers la pleine reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels*, Université de Genève, p. 1, en ligne : https://www.fondationlatsis.org/sites/default/files/PDF/Prix_Latsis_Universitaires/UNIGE/UNIGE_2014.pdf (consulté le 18 juin 2023).

4. Les débats et controverses entourent cependant la reconnaissance de ces droits de « troisième génération ». Voir Rousseau, Dominique (1987). Les droits de l'homme de la troisième génération, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* vol. 19, n° 2, pp. 19-31.

5. Par exemple, l'*Accord d'association entre le Chili et l'Union européenne*, signé le 18 novembre 2002 et en application complète depuis le 1^{er} mars 2005. L'accord comprend trois volets: un volet politique, un volet de coopération et un volet sur le commerce. Il dépasse largement la dimension purement commerciale, à la différence des autres accords signés par le Chili et ses partenaires à l'époque, et exprime bien la stratégie européenne d'exporter son modèle d'intégration. D'autres négociations ont été ouvertes entre l'UE et ses partenaires latino-américains, tels que l'Amérique centrale, en mai 2006, et la Communauté andine, en juin 2007. Voir Maia, Luis (2008). *L'Accord d'association Union européenne – Chili et la spécificité chilienne dans le contexte latino-américain*, thèse de doctorat, Université Sorbonne nouvelle – Paris III, 268 p.

6. Cette association est fondée en 1967 et composée maintenant de 10 membres de l'Asie du Sud-Est. L'UE a conclu les ALE avec Singapour et le Vietnam et en négociation pour d'autres ALE avec la Thaïlande, l'Indonésie et la Malaisie. Pour mémoire, la stratégie indopacifique adoptée par le Canada en novembre 2022 « comporte une importante composante consacrée à l'Asie du Sud-Est, qui s'inscrit dans une nouvelle approche de la Chine et de la géopolitique régionale ». Le Canada est en négociation d'un ALE avec l'ASEAN. Voir Evan, Paul (2023). Canada and Southeast Asia: Entering Through a Different Door, *Canadian Foreign Policy Journal*, pp. 1-5

7. Lire Boulanger, Éric, Christian Constantin et Christian Deblock (2008). Le régionalisme en Asie: un chantier, trois concepts, *Mondes en développement*, n° 144, pp. 91-114.
8. Accord entre l'Union européenne et le Japon pour un partenariat économique, J.O.U.E. n° 330, 27 décembre 2018, p. 3.
9. Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États Membres d'une part et la République de Corée d'autre part, J.O.U.E. n° 127, 14 mai 2011, p. 6.
10. Accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Singapour, J.O.U.E. n° 294, 14 novembre 2019, p. 3.
11. Accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République socialiste du Vietnam, J.O.U.E. n° 186, 12 juin 2020, p. 3.
12. Accord de libre-échange entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande, en ligne: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/new-zealand/eu-new-zealand-agreement/text-agreement_en.
13. Singapore Free Trade Agreement, en ligne: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/singapore-fta/final-text>.
14. Australia Free Trade Agreement, en ligne: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/australian-fta>.
15. US-Korea Free Trade Agreement, en ligne: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta>.
16. United States Department of State (2019). *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, en ligne: <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/> (consulté le 12 mars 2024).
17. « La Chine et l'Inde demeurent les pays les plus peuplés au monde, avec respectivement 1,44 milliard d'habitants pour le premier et 1,39 milliard pour le second, soit 19 et 18 % de la population mondiale ». Nations Unies, *Questions thématiques: Population*, en ligne: <https://www.un.org/fr/global-issues/population> (consulté le 22 août 2023).
18. La région fait l'objet à la fois de la Stratégie de l'UE pour la coopération en Indo-Pacifique (*Joint Communication to the European Parliament and the Council – The EU Strategy of Cooperation in the Indo-Pacific*, JOIN(2021) 24 final, Brussels, 16.9.2021), de la Stratégie indopacifique américaine (*Indo-pacifique Strategy of the United-States*, White House, Washington, 2022) et de la Stratégie indopacifique du Canada (2022). Pour en savoir plus: Heidrich, Dorota et Roberto Rabel (2022). Promoting Norms or Protecting Interest? The Role of Democratic Values in the European Union's Indopacific Strategy, *Online Journal Modelling The New Europe*, n° 39; Deblock, Christian (2023). Les États-Unis, le Canada et les négociations Indo-Pacifique, *Note de recherche*, CEIM, 35 pages.
19. Pulipaka, Sanjay et Mohit Musaddi (2021). *In Defence of the Indo-Pacific Concept*, ORF Issue Brief No. 493, Observer Research Foundation, 13 p.; Heiduk, Felix et Gudrun Wacker (2020). *From Asia-Pacific to Indo-Pacific: Significance, implementation and challenges*, SWP Research Paper 9, German Institute for International and Security Affairs, 47 p. Vaimiti Goin, « L'espace indopacifique, un concept géopolitique à géométrie variable face aux rivalités de puissance », *Géoconfluences*, octobre 2021.
20. Denisov, Igor, Oleg Paramonov, Ekaterina Arapova et Ivan Safranchuk (2021). Russia, China, and the concept of Indo-Pacific, *Journal of Eurasian Studies* vol. 12, n° 1, pp. 72-85.
21. Ces 40 pays et économies sont L'Australie, le Bangladesh, le Bhoutan, Brunéi, le Cambodge, l'Inde, l'Indonésie, le Japon, le Laos, la Malaisie, les Maldives, la Mongolie, le Myanmar, le Népal, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, les pays insulaires du pacifique (14), les Philippines, la République de Corée, la République populaire de Chine (RPC), la République populaire démocratique de Corée (RPDC), Singapour, le Sri Lanka, Taïwan, la Thaïlande, le Timor-Leste et le Vietnam. Gouvernement du Canada (2022). *La Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique*, en ligne: <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/indo-pacific-indo-pacifique/index.aspx?lang=fra> (consulté le 22 août 2023).

22. *Id.*

23. En Indo-Pacifique, l'UE a réussi à signer les ALE avec le Japon, la Corée du Sud, la Nouvelle-Zélande, Singapour et le Vietnam. Elle est en négociation d'ALE avec l'Inde, l'Australie, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande. Commission européenne (2023). *Negotiations and Agreements*, en ligne: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en (consulté le 22 août 2023).

24. Parmi les économies de l'Indo-Pacifique, les États-Unis ont conclu les ALE avec Singapour le 6 mai 2003 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004) et avec la Corée du Sud le 30 juin 2007 (en vigueur depuis le 15 mars 2012). Malgré l'ampleur de ces accords (l'ALE signé avec la Corée du Sud étant considéré comme comparable avec l'ALENA), ce sont les ALE classiques qui traitent peu de droits humains. Office of the United States Trade Representative (2023). *Trade Agreements*, en ligne: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/> (consulté le 22 août 2023).

25. Banque mondiale (2023). *PIB (\$US courants) - European Union, United States, China*, en ligne : <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU-US-CN> (consulté le 6 mars 2023).

26. Il faut rappeler le concept du pouvoir normatif de l'Europe, tel que défini et développé par Ian Manners et fondé sur le constructivisme social, a été largement apprécié non seulement parmi les chercheurs, mais aussi au sein des institutions de l'Union européenne. Selon Manners, les valeurs fondamentales de l'UE sont la paix, la liberté, la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. Manners, Ian (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies* vol. 40, n° 2, pp. 235-258, cité dans Heidrich, D. et R. Rabel, *supra* note 18, p. 27-28.

27. Council of the European Union (2012). *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, en ligne: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf. Ce « Cadre stratégique et Plan d'action en matière de droits de l'homme et de démocratie », qui énonce des principes, des objectifs et des priorités, tous destinés à améliorer l'efficacité et la cohérence de la politique interne et externe de l'Union au cours de la décennie à venir, confirme que l'UE repose sur une volonté commune de promouvoir la paix, la stabilité et de construire un monde fondé sur le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit.

28. *Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2010 sur les droits de l'homme et les normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux internationaux*, 2009/2219 (INI), par. 15.

29. Ces clauses établissent la possibilité de suspendre l'accord commercial si un État partie ne respecte pas ses engagements en la matière. Souvent, est prévue une procédure de dialogue et de consultation préalable ou régulière.

30. Les deux accords, signés tous deux le 30 octobre 2016, ont des dates de mise en vigueur distinctes: l'AECG est en vigueur depuis le 21 septembre 2017, tandis que l'APS, qui renforce et étend la coopération entre les deux parties, est appliqué à titre provisoire depuis le 1^{er} janvier 2017 en attendant la ratification par tous les membres de l'UE.

31. *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Res. 217 A (III), Doc. off. A.G.N.U., 3^e sess., suppl. n° 13, p. 17. Doc. N.U. A/810 (1948).

32. AECG, préambule.

33. AECG, art. 23.4 §2 et 24.5 §2.

34. AECG, art. 23.4 §3 et 24.5 §3.

35. AECG, art. 23.6, 23.7, 24.7 et 24.12.

36. En effet, il est stipulé simplement que: « Dans le cas où le groupe d'experts détermine, dans son rapport final, qu'une Partie n'a pas respecté ses obligations en vertu du présent chapitre, les Parties engagent des discussions et s'efforcent, dans les trois mois suivant la soumission du rapport final, de définir les mesures appropriées ou, si nécessaire, d'établir un plan d'action mutuellement satisfaisant » (AECG, art. 23.10 §12 et 24.15 §11).

37. Gammage, Clair (2018). A critique of the extraterritorial obligations of the EU in relation to human rights clauses and social norms in EU free trade agreements, *Europe and the World: A law review*, vol 2, n° 1, pp. 1-20, à la p. 3; Ebert, Franz Christian (2017). The Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA): Are Existing Arrangements Sufficient to Prevent Adverse Effects on Labour Standards?, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol 33, n° 2, pp. 295-329.
38. *Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers*, COM(95) 216 final, Bruxelles, 23 mai 1995.
39. Pigeon, Nicolas (2016). L'accord de libre-échange UE-Viêt Nam : une hiérarchisation des objectifs de l'action extérieure au détriment de sa cohérence ? *European Papers*, vol. 1, n° 2, pp. 691-704.
40. Le gouvernement singapourien et l'UE ont des points de vue très divergents concernant les normes des droits de l'homme à Singapour, en particulier en ce qui concerne l'utilisation de la peine de mort par Singapour. Voir McKenzie, Lachlan et Katharina L. Meissner (2017). Human Rights Conditionality in European Union Trade Negotiations: the Case of the EU-Singapore FTA, *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, pp. 832-849, à la p. 840.
41. *Id.*
42. Sicurelli, D. (2015). The EU as a Promoter of Human Rights in Bilateral Trade Agreements: The Case of the Negotiations with Vietnam, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 11, n° 2, pp. 230-245, à la p. 236.
43. Voir *infra* section 2.1.
44. Morin, Jean-Frédéric et Myriam Rochette (2017). Les dispositions environnementales des accords commerciaux: entre innovation et diffusion, dans Sandrine Maljean-Dubois (sous la direction de), *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, Aix-en-Provence, DICE, pp. 37-60, à la p. 48.
45. Destler, I.M. Mac (2005). *American Trade Politics*, 4^e éd., Washington DC, Institute for International Economics, 390 pages, pp. 253-258.
46. Deblock, Christian et Gérald Cadet (2001). La politique commerciale des États-Unis et le régionalisme dans les Amériques, *Revue Études internationales*, vol. 32, n° 4, pp. 653-692, à la p. 656.
47. En vigueur depuis 1994 entre les trois pays de l'Amérique du Nord – États-Unis, Canada et Mexique – l'ALENA a été remplacé par le nouvel accord, ACEUM, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020.
48. Benessaïeh, Afef (1996). Les aspects sociaux du commerce: de la clause sociale à l'ALENA, *Continentalisation*, Cahier de recherche 96-8, CEIM. Pour les analyses en détail des causes de ce débat, voir Addo, Kofi (2002). The Correlation Between Labour Standards and International Trade: Which Way Forward?, *Journal of World Trade*, Vol. 36, n° 2, pp. 285-303; Anderson, Kim (1996). Social Dimensions of Economic Integration: Environmental and Labour Standards, *NBER Working Paper*, n° 5702; Lee, Kofi (1997). Mondialisation et normes du travail: un tour d'horizon, *Revue Internationale du travail*, vol. 136, n° 2, pp. 187-204.
49. Zini, Sylvain (2014). Humaniser la globalisation. Les États-Unis et les chapitres sur le travail dans les accords commerciaux, *Revue Interventions économiques*, n° 49, pp. 1-19.
50. *Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE)*.
51. *Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT)*.
52. Lemieux, Denis et Raphaëlle Groulx-Julien (2012). Dégradation d'un mécanisme innovateur: le Canada et l'Accord Nord-Américain de Coopération dans le Domaine de l'Environnement (ANACDE), *Études canadiennes / Canadian Studies*, en ligne: <http://journals.openedition.org/eccs/362> (consulté le 17 août 2023), pp. 57-76, à la p. 71.
53. *Id.*

54. Madueno, Melinda et Nathacha Binsse-Masse (2003). L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) est-il une institution adéquate en vue d'assurer le respect des droits relatifs au travail, *Cahier de recherche*, CEIM, 41 pages, p. 8. Selon les auteurs, « les États n'ont pas cherché à réglementer les questions sociales elles-mêmes, mais plutôt à éviter que celles-ci ne soient utilisées à l'encontre de la concurrence loyale mise de l'avant par le libre-échange ».

55. ANACT, art. 1(6).

56. *Id.*, art. 2.

57. Le Canada n'en fait pas partie, tandis que les États-Unis l'ont signée, mais ne l'ont jamais ratifiée. Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Convention américaine relative aux droits de l'homme. Signataires et ratifications*, en ligne : <https://www.cidh.oas.org/basicos/french/d.convention.rat.htm> (consulté le 17 août 2023).

58. Madueno, M. et N. Binsse-Masse, *supra* note 54, p. 9.

59. *Id.*, p. 30.

60. Cette approche est largement façonnée par la nouvelle politique commerciale globale des États-Unis qui oblige les négociateurs d'accords de commerce à y introduire des engagements concernant l'adoption de la législation nationale incorporant les cinq principes fondamentaux du travail reconnus à l'échelle internationale. *Bipartisan Agreement on Trade Policy*, 10 mai 2007, en ligne :

https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset_upload_file127_11319.pdf (consulté le 6 août 2023). Les cinq principes fondamentaux du travail comprennent la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective; l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire; l'abolition effective du travail des enfants; l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession; et un milieu de travail sûr et salubre. *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, adoptée en 1998 et amendée en 2022, en ligne : <https://www.ilo.org/declaration/lang--fr/index.htm> (consulté le 17 août 2023).

61. Voir *infra* section 2.1 et 2.2.

62. Les pourparlers concernant ce partenariat transpacifique ont débuté en 2008 à la suite de l'initiative des États-Unis visant à négocier un accord global avec les quatre membres de l'Accord de partenariat économique stratégique transpacifique (Chili, Singapour, Nouvelle-Zélande et Brunei). Par la suite, l'Australie, le Vietnam et le Pérou ont rejoint les négociations en 2008, suivis par la Malaisie en 2010, le Canada et le Mexique en 2012, puis le Japon en 2013. Le 4 février 2016, les négociations concernant l'accord de partenariat transpacifique ont abouti à leur conclusion.

63. US Trade Representative, *TPP made in America – Labor*, en ligne : <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Chapter-Summary-Labor-1.pdf> (consulté le 17 août 2023).

64. C. Deblock, *supra* note 18, p. 5.

65. *Id.*, p. 6. Le Canada a aussi joué un rôle important dans le renforcement des dimensions sociales et environnementales au PTPGP dans le cadre de son « Agenda commercial progressiste ». Stephens, Hugh (2023). Canada's Approach to the TPP, the CPTPP and CPTPP Expansion: From Disinterested Observer to Ardent Supporter, *Briefing Paper*, vol. 15, n° 38, pp. 1-20.

66. Le PTPGP incorpore, par renvoi, la majorité des dispositions de l'accord original de Partenariat transpacifique (PTP). Gouvernement du Canada, *À propos de l'accord de partenariat transpacifique global et progressiste* (25 janvier 2024), en ligne : https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/background-document_information.aspx?lang=fra (consulté le 14 mars 2024).

67. L'Australie, le Brunéi, le Canada, le Chili, le Japon, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, Singapour et le Vietnam.

68. En juillet 2023, le Royaume-Uni est devenu le premier pays non fondateur à adhérer au PTPGP.

69. APEUEJ, art. 16.1 §2, ALÉUEK, art. art. 13.1 §3, ALEUES, art. 12.1 §2, ALEUEV, art. 13.1 §4 et ALEUENZ, art. 19.1 §5.
70. ALEUEV, art. 13.4 §2 (nos italiques).
71. ALEUES, art. 12.3 §2 (nos italiques).
72. « Chaque Partie s'efforce de garantir que ces principes du travail et les principes du travail internationalement reconnus [...] sont reconnus et protégés par sa loi », et ce, « dans le but de maintenir des lieux de travail de haute qualité et à productivité élevée » (AUFTA, art. 18.1; SGFTA, art. 17.1).
73. KORUS, art. 19.2 (nos italiques).
74. PTPGP, art. 19.3.
75. ALEUES, art. 12.4. Dans les ALE de l'UE avec le Japon, la Corée et le Vietnam, ces mêmes domaines de coopération doivent toutefois être déduits de l'article intitulé « coopération en matière de commerce et de développement durable » – dispositions étant moins explicites que celles de l'ALE de Singapour, le plus souvent en combinaison avec d'autres aspects du développement durable
76. Sauf l'ALE avec la Corée signé une décennie avant les autres ALE, ce qui explique sans doute le caractère moins avancé de cet accord sur certaines questions.
77. Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, le pacte mondial (Global Compact) des Nations unies et la déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'OIT. ALEUES, art. 12.11 §4; ALEUEV, art. 13.10 §2e; ALEUENZ, art. 19.12 §2a; APEUEJ, art. 16.5 §e.
78. Dans la version d'origine: Art. 19.7 « *Trade and responsible business conduct and supply chain management* ».
79. SGFTA, art. 17.2-3; AUFTA, art. 18.2-3; KORUS, art. 19.3-4.
80. « Les parties *peuvent* présenter au forum de la société civile un état de la mise en œuvre du présent chapitre. Les points de vue, avis ou conclusions du forum de la société civile *peuvent* être transmis aux parties directement ou par l'intermédiaire du ou des groupes consultatifs internes » (APEUEJ, art. 16.16 §4; ALEUEK, art. 13.13 §3).
81. SGFTA, art. 18.8; AUFTA, art. 19.8; KORUS, art. 20.10.
82. KORUS, art. 20.2.
83. SGFTA, art. 18.1; AUFTA, art. 19.1; KORUS, art. 20.1. En revanche, le PTPGP n'exige que les efforts des parties (art. 20.3 §3), sans doute pour tenir compte des conditions des membres en développement.
84. SGFTA, art. 18.2; AUFTA, art. 19.2; KORUS, art. 20.3.
85. Ly, Van Anh (2022). La protection des milieux marins dans les accords de commerce: de la coexistence des valeurs à l'intégration dans les accords de nouvelle génération, *Revue internationale de droit économique*, vol. 36, n° 4, pp. 109-136, aux p. 124-125. Il faut noter que les ALE des États-Unis avec Singapour, l'Australie et la Corée n'ont pas adopté cette approche. C'est le PTPGP qui suit le modèle européen en la matière.
86. Morin, Jean-Frédéric et Myriam Rochette (2017). Les dispositions environnementales des accords commerciaux: entre innovation et diffusion, dans Sandrine Maljean-Dubois (sous la direction de), *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, Aix-en-Provence, DICE, pp. 37-60, aux pages 44 et 45.
87. *Id.*, aux pages 46 et 48. Les auteurs expliquent la différence des approches européennes aux approches américaines: « Dans plusieurs cas, l'UE ne les perçoit pas comme des compétiteurs avec qui des règles de concurrence doivent être établies, mais plutôt comme des pays en développement, voire d'anciennes colonies, qui requièrent de l'assistance afin de mettre en place un niveau de protection environnementale efficace. ... Ainsi, la raison pour laquelle l'UE a inséré des normes environnementales dans ses accords n'était pas la crainte d'un *dumping*

environnemental, mais plutôt un désir d'accéder à un niveau de cohérence plus élevé entre ses objectifs de commerce, de développement et de protection de l'environnement ».

88. Voir: Pirlot, Alice (2020). La dimension environnementale des accords de libre-échange: une perspective européenne, *Revue internationale de droit économique*, vol. 34, n° 2, pp. 183-201, à la p. 193.

89. Commission européenne, Chief Trade Enforcement Officer, en ligne: <https://policy.trade.ec.europa.eu/> (4 février 2023).

90. ALEUES, art. 12.16 §2 et ALEUEV, art. 13.16 §2: « Les consultations commencent dans les plus brefs délais après le dépôt d'une telle demande ».

91. Sen, Nivedita et Balu G. Nair (2011). Human Rights Provisions in the Forthcoming India-EU Free Trade Agreement, *NUJS Law Review*, vol. 4, pp. 417-437, à la p. 434.

92. Jinping, Xi (2019). *Keynote Speech at the Second International Import Expo*, Shanghai, 5 novembre 2019.

93. Song, Guoyou et Wen Jin Yuan (2012). China's Free Trade Agreement Strategies, *The Washington Quarterly*, vol. 35, n° 4, pp. 106-119; Mulgan, Aurelia (2013). Japan, US and the TPP: The View from China, *East Asia Forum*, 5 mai 2013.

94. Panda, Jagannath P. (2023). ASEAN Centrality. Key to ASEAN-India-Japan Tripartite Cooperation?, dans Jagannath P. Panda (sous la direction de), *India-Japan-ASEAN Triangularity: Emergence of a Possible Indo-Pacific Axis*, New York, Routledge, pp. 1-12.

95. *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*, en ligne: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/agreement-entente.aspx?lang=fra> (consulté le 19 août 2023).

96. Petri, Peter A. et Michael G. Plummer (2018). *ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship*, Honolulu, Policy Studies, 94 p.

97. Ayant participé aux négociations, l'Inde a enfin décidé de ne pas participer à l'accord RCEP pour différentes raisons. Voir Gurunathan, Angelina et Ravichandran Moorthy (2021). Riding the Indo-Pacific Wave: India-ASEAN Partnership Sans RCEP, *India Quarterly*, vol. 77, pp. 560-578.

98. Cheong, Inkyo et Jose Tongzon (2013). Comparing the Economic Impact of the Trans-Pacific Partnership and the Regional Comprehensive Economic Partnership, *Asian Economic Papers* vol. 12, pp. 144-164, à la p. 146.

99. World Economic Forum (2014). *Meta-regional Trade agreements: Game Changers of Costly Distractions for the World Trading System?*, Global Agenda Council on Trade & Foreign Direct Investment, 50 p., p. 1.

100. RCEP, art. 17.10: « Chaque partie affirme leurs droits et responsabilités en vertu de la *Convention sur la biodiversité* conclue à Rio de Janeiro le 5 juin 1992 ».

101. Sen, N. et B.G. Nair, *supra* note 91, p. 425.

102. OIT, en ligne : https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:103004 (consulté le 21 août 2023).

103. *Loi sur la protection de l'environnement*, n° 72/2020/QH14 du 11 novembre 2020.

104. Cependant, il est possible d'observer des évolutions récentes dans les approches américaines et européennes, qui montrent une tendance à se rapprocher mutuellement. Les États-Unis ont récemment intégré certains aspects novateurs de l'approche européenne dans leurs accords les plus récents, notamment en incorporant des dispositions détaillées concernant des questions environnementales spécifiques, ainsi qu'en accentuant l'importance de la coopération. De son côté, l'UE a également renforcé les mécanismes de conformité, les rendant plus contraignants, comme cela a été le cas dans son ALE avec la Nouvelle-Zélande.

RÉSUMÉ

L'encadrement juridique international des relations économiques évolue de façon spectaculaire depuis quelques décennies. Les nouveaux accords de partenariat économique et commercial incorporent de plus en plus des considérations non commerciales, dont celles relatives aux droits humains. Les plus importants de ces accords, en raison du poids économique de leurs signataires, sont susceptibles de créer des normes qui pourraient s'imposer à l'échelle mondiale. La région indopacifique est à cet égard en passe de devenir le théâtre privilégié de confrontation entre les grandes puissances commerciales mondiales, dont l'Union européenne et les États-Unis, pour élaborer la normativité commerciale du 21^e siècle. Dans cette zone géographique qui est devenue la région clé de l'économie mondiale, l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) est au cœur du nouveau régionalisme qui s'ébauche. La Chine et l'Inde y sont aussi des puissances indéniables, chacune mettant en œuvre sa propre stratégie et approche. La question de droits humains est depuis toujours sujet de divergence entre les États. L'introduction des valeurs dites occidentales dans cette région par la voie de négociations commerciales aura sans doute des impacts sur la dynamique régionale et les politiques nationales. Cet article compare les approches européenne et américaine dans l'incorporation des considérations relatives aux droits humains dans les accords commerciaux avec les pays de l'Indo-Pacifique et examine leurs impacts sur l'intégration économique de la région dans le contexte de la rivalité des grandes puissances économiques.

ABSTRACT

The international legal framework governing economic relations has undergone significant transformation in recent decades. New economic and trade partnership agreements increasingly encompass non-commercial considerations, including the protection of human rights. The most influential of these agreements, due to the economic power of their signatories, have the potential to establish global standards. The Indo-Pacific region is emerging as the primary battleground for competition among major global trading powers, notably the European Union and the United States, in shaping 21st-century trade norms. In this geographic zone, which has become a pivotal region in the global economy, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is at the heart of developing new regionalism. China and India are also undeniable powers in the region, each implementing its own strategy and approach. Human rights have long been a point of contention among states in this region. The introduction of so-called Western values into this region through commercial negotiations will undoubtedly have impacts on regional dynamics and national policies. This article compares European and American approaches to incorporating human rights considerations into trade agreements with Indo-Pacific countries and examines their impacts on the region's economic integration in the context of rivalry between great economic powers.

INDEX

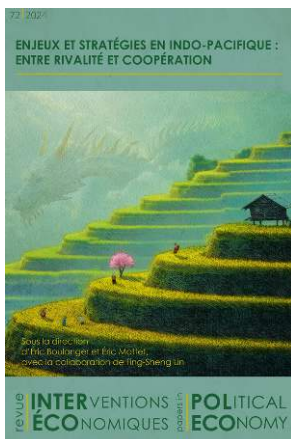
Keywords : Regional Trade Agreements (RTAs), Free Trade Agreements (FTAs), Human Rights, Indo-Pacific, Sustainable Development

Mots-clés : accords commerciaux régionaux (ACR), accords de libre-échange (ALE), droits humains, Indo-Pacifique, développement durable

AUTEUR

VAN ANH LY

Directrice-adjointe, Chaire de recherche sur les nouveaux enjeux de la mondialisation économique (NEME), Université Laval; Professeure, Diplomatic Academy of Vietnam (DAV), Van-Anh.Ly@fd.ulaval.ca



72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

Quelle place pour le Pacifique Océanien dans la construction régionale de l'Indo-Pacifique ?

*The Pacific Islands and the Indo-Pacific Regional Construction?***Paco Milhiet**

01. Introduction

- 1 Peuplé par des populations australoïdes et austronésiennes depuis plusieurs milliers d'années, le Pacifique océanien¹ est longtemps resté en marge de la mondialisation. Il est découvert relativement tardivement par les Européens. Baptisé par un navigateur portugais, Fernand de Magellan, lors de la première circumnavigation terrestre de 1519 à 1522, l'océan Pacifique fut ensuite exploré par les Espagnols à la recherche du continent inconnu censé faire contrepoids à l'Eurasie en 1595. Le Néerlandais Jacob Roogeven découvre l'île de Pâques en 1722 tandis que les corsaires britanniques croisèrent à travers les immensités Pacifique pour alimenter l'empire thalassocratique. L'évangélisation et la politique de colonisation intervinrent plus tardivement, surtout par la France et le Royaume-Uni, tant pour vider les prisons des métropoles (Australie – 1788, Nouvelle-Calédonie – 1864) que pour exercer une influence économique et solder une rivalité politique. Théâtre de combat sanglant pendant la Deuxième Guerre mondiale, la majorité des territoires du Pacifique insulaire accéda progressivement à l'indépendance dans la seconde moitié du XX^e siècle, même si certaines puissances occidentales restent aujourd'hui souveraines dans la région (les États-Unis², la France³ et dans une moindre mesure le Royaume-Uni⁴).
- 2 À mesure que les puissances coloniales d'antan se désengagèrent, la question de l'intégration régionale et de la mise en place d'organisations multilatérales effectives constituèrent des enjeux fondamentaux dans une région marquée par l'insularité et l'éloignement des principales routes commerciales. En résultat, une prolifération d'organisations interrégionales, constitutives d'une architecture multilatérale

protéiforme unique en son genre. Plus d'une dizaine d'organisations régionales sont aujourd'hui opérationnelles, chacune traitant de problématiques techniques, politiques ou sécuritaires spécifiques.

- 3 À cet enchevêtrement institutionnel, parfois illisible pour les non érudits, un nouveau cadre géopolitique est développé par plusieurs gouvernements depuis le début du XXI^e siècle : l'Indo-Pacifique. Cette nouvelle nomenclature vise à lier deux ensembles hydrographiques distincts, les océans Indien et Pacifique. Le nouveau régionalisme indo-pacifique inclut géographiquement le Pacifique océanien en son sein, sans pour autant toujours lui accorder un positionnement central. Si l'émergence de l'Indo-Pacifique comme nouveau concept des relations internationales a déjà très largement été analysée dans la littérature universitaire, notamment francophone (Al Wardi et Régnauld, 2021), l'importance du Pacifique océanien au sein de ce nouvel espace macro-régional est restée plus confidentielle⁵.
- 4 Dans le cadre de cet article, il conviendra donc de se demander quelle place occupe le Pacifique océanien dans cette nouvelle construction régionale de l'Indo-Pacifique. Les deux espaces géopolitiques résultent-ils de deux visions stratégiques distinctes, incompatibles ou complémentaires ? L'émergence d'un nouveau régionalisme va-t-elle intrinsèquement marginaliser le Pacifique océanien et le condamner à terme à devenir une périphérie géopolitique ? Ou, au contraire, ces deux notions sont-elles compatibles, voire géopolitiquement indissociables ?
- 5 Pour mieux appréhender cette série d'interrogations, nous commencerons par mettre en exergue la complexité de l'architecture multilatérale existante dans le Pacifique océanien (02). Ensuite, nous explorerons l'émergence récente du concept d'Indo-Pacifique, en abordant ses origines, les différentes représentations des acteurs impliqués et les conséquences politiques qui en découlent (03). Enfin, nous analyserons comment le nouveau cadre stratégique indo-pacifique s'insère dans l'architecture multilatérale existante. Souvent promue par des acteurs extérieurs, cette nouvelle nomenclature ne fait pas l'unanimité auprès des représentants politiques du Pacifique océanien, inquiets d'être géopolitiquement marginalisés (04).

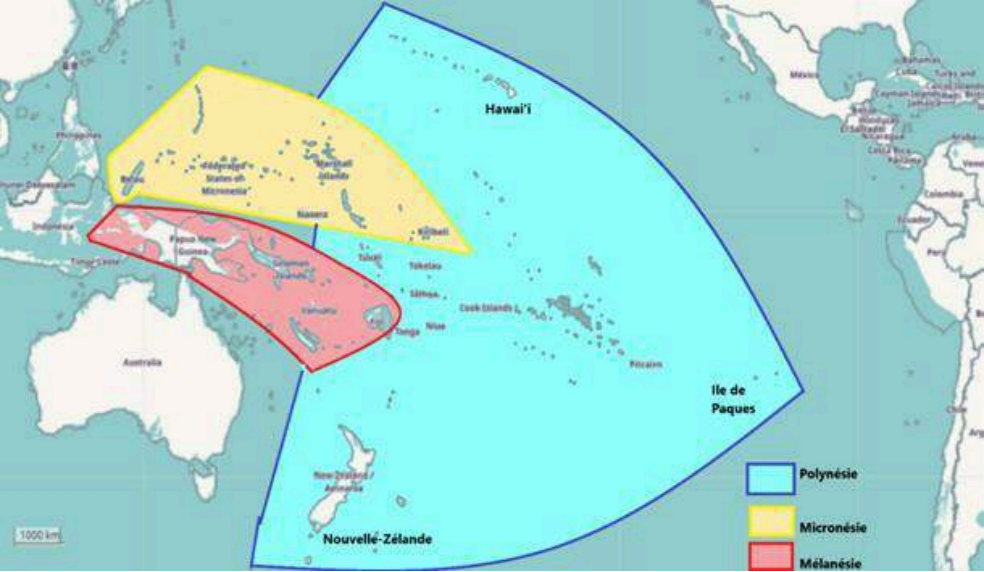
02 Pacifique océanien : Une architecture multilatérale complexe

- 6 Au XIX^e siècle, l'ensemble des îles océaniques fut progressivement intégré au système mondialisé à travers une colonisation d'abord religieuse puis politique de diverses puissances européennes (Mohamed-Gaillard, 2015). À l'heure de la décolonisation, des organisations multilatérales ont remplacé la bureaucratie coloniale. En 1947, la Commission du Pacifique Sud, rebaptisée Communauté du Pacifique (CPS) depuis 1995, fut créée à l'initiative de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, des États-Unis et de trois puissances coloniales européennes souveraines dans la zone (la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas). L'organisation se compose aujourd'hui de 26 États membres et son siège social est à Nouméa en Nouvelle-Calédonie. Sa mission principale est de contribuer au développement des compétences techniques, scientifiques et des capacités de recherche et de planification des territoires insulaires. La signature de l'ANZUS en 1951, un pacte militaire signé entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, ancre le Pacifique Sud dans le camp américain pendant la guerre froide.

2.1 Pluralité institutionnelle

- 7 Longtemps restés en retrait de cette régionalisation, les États insulaires ont cherché dès 1971 à créer une dynamique différente visant à se détacher des anciennes puissances coloniales avec la création du forum du Pacifique Sud, devenu Forum des îles du Pacifique (FIP) en 2000. Certaines conditions, comme la nécessité d'être un État indépendant, écartaient *de facto* les collectivités françaises et américaines. L'institution avait pour objectif de traiter les sujets politiques absents de l'agenda de la CPS, comme la condamnation des essais nucléaires et la décolonisation (Cordonnier, 1995). Composée de 18 membres, 10 membres observateurs et 21 partenaires de dialogues, elle demeure la principale institution multilatérale dans la région. En 2009, à la suite d'un coup d'État aux Fidji, le FIP, attaché aux principes démocratiques, décida de suspendre les Fidji du Forum. Si cette suspension a été levée en 2014, l'ancien premier ministre fidjien Franck Bainimarama avait créé l'année précédente une institution concurrente au FIP, le Forum de développement du Pacifique insulaire (FDPI), largement financé par la Chine. L'organisation compte aujourd'hui 12 membres. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas été invitées (Tarte, 2013).
- 8 Concomitamment, d'autres organisations à vocations techniques et environnementales, centrées sur le thème du développement durable, ont émergé. C'est le cas du Conseil des Organisations régionales du Pacifique (CROP) qui regroupe neuf agences intergouvernementales de la région océanienne⁶ et de l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS pour *Alliance of Small Island States*), une association qui dépasse le cadre géographique de la région Pacifique qui a pour but de faire entendre la voix des petits États insulaires face aux conséquences du changement climatique.
- 9 Au niveau économique, les pays du PIF se sont regroupés au sein d'accords économiques comme le PICTA (*Pacific Island Countries Trade Agreement*) et le PACER (*Pacific Agreement on Closer Economic Relation*) signé en 2001, visant à promouvoir le commerce régional en éliminant les obstacles tarifaires et non tarifaires. Par ailleurs, depuis 2011 l'Union européenne a signé un accord de partenariat économique (APE) avec 4 pays du Pacifique⁷.
- 10 Enfin, en matière de sécurité, seuls trois pays insulaires disposent de forces armées⁸. Ainsi, la plupart des initiatives de partenariats sécuritaires ont émané de puissances occidentales exerçant une influence dans la zone. C'est le cas de l'accord *FRANZ* signé entre la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande et du *Quadrilateral Defence Coordination Group* entre les 3 pays précédents et les États-Unis, visant chacun à rationaliser l'aide civile et militaire aux pays et territoires insulaires victimes de catastrophes naturelles. À l'échelle stratégique l'AUKUS, nouvelle alliance militaire tripartite entre les États-Unis, l'Australie et l'Angleterre annoncée en septembre 2021 visent sans équivoques le développement de l'influence chinoise et inscrit ouvertement les trois pays anglo-saxons dans une politique d'endiguement régional.
- 11 Pour complexifier encore ce panorama institutionnel, les petits territoires autonomes se sont également regroupés en associations sous-régionales, afin de revendiquer des appartenances et des intérêts parfois incompatibles avec ceux de pays voisins. Ainsi, suivant le découpage élaboré pour Jacques Dumont Durville en 1831, Mélanésiens, Polynésiens, et Micronésiens ont créé des organisations spécifiques : le Groupe Fer de

lance mélanésien (GFLM), le *Polynesian Leader Group* (PLG), et le *Micronesia Presidents Summit* (MPS).



Réalisation : Paco Milhiet, 2024

Tableau 1. Les organisations régionales dans le Pacifique océanien

Organisation régionale	Pays membres
Organisations politiques	
Forum des îles du Pacifique Création : 1971 Missions : Organe politique régional principal, le FIP favorise la coopération entre les membres et défend leurs intérêts dans certaines organisations internationales et couvre 7 secteurs d’activité; l’environnement, les télécommunications, l’aviation civile, l’énergie, la sécurité, le commerce, la pêche et les communications maritimes.	Australie, îles Cook, États Fédérés de Micronésie, Fidji, Polynésie française, Kiribati, îles Marshall, Nauru, Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande, Niue, Palau, Papouasie–Nouvelle-Guinée, Samoa, îles Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Tokelau (membre associé)
Forum de Développement du Pacifique insulaire Création : 2013 Missions : Organe politique créé à l’initiative de Fidji à la suite de son exclusion du FIP. Il promeut la coopération entre les États membres, notamment en matière de ressource marine et de développement durable. L’Australie et la Nouvelle-Zélande n’ont pas été invitées à rejoindre l’organisation.	Fidji, États fédérés de Micronésie, Kiribati, Nauru, Iles Marshall, Palau, Iles Salomon, Timor-Leste, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu,
Alliance des petits États insulaires Création : 1990	Iles Cook, Fidji, États Fédérés de Micronésie, Kiribati îles Marshall, Nauru, Niue, Palau, Papouasie–

Missions : Son but est de faire entendre la voix des petits États insulaires face aux conséquences du changement climatique. 39 États membres, dont les 14 États indépendants du Pacifique océanien	Nouvelle-Guinée, Samoa, îles Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu
Organisations sous-régionales	
Groupe de fer de lance mélanésien (GFLM) Création : 1988 Missions : Initialement créer comme instance internationale pour supporter l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie, l'organisation a depuis évolué en plateforme de solidarité inter-mélanésienne.	Papouasie–Nouvelle-Guinée, Vanuatu, les îles Salomon, Fidji, FLNKS, Indonésie
Polynesian Leader group (PLG) Création : 2011 Missions : organisation sous régional rassemblant les pays et territoires Polynésiens. Le groupe promeut une alliance culturelle, la protection du patrimoine commun, et la lutte contre le réchauffement climatique,	Samoa américaines, îles Cook, Polynésie française, Niue, Samoa, Tokelau, Tonga, Tuvalu.
Micronesian president summit (MPS) Création : 2001 Missions : Rencontres annuelles entre les différents dirigeants politiques des États micronésiens pour y	Palau, îles Marshall, États fédérés de Micronésie, Kiribati, Nauru
Organisations techniques	
Communauté du Pacifique (CPS) Création : 1947 Missions : L'organisation favorise la cohésion régionale et la coopération internationale pour le développement dans le Pacifique. Elle contribue au développement des compétences techniques, professionnelles, scientifiques et des capacités de recherche, de planification et de gestion.	Australie, Samoa américaines, îles Cook, États Fédérés de Micronésie, Fidji, Royaume-Uni, Polynésie française, Guam, Kiribati, îles Marshall, Nauru, Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande, Niue, îles Mariannes du Nord, Palau, Papouasie–Nouvelle-Guinée, Pitcairn, Samoa, îles Salomon, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Royaume-Uni, États-Unis, Vanuatu, Wallis-et-Futuna
Conseil des Organisations régionales du Pacifique (CROP) : ensemble agences intergouvernementales de la région océanienne Agence des pêches du Forum (FFA) Bureau de la sécurité aérienne du Pacifique (PASO) ; Programme de développement des îles du Pacifique (PIDP)	Australie, Samoa américaines, îles Cook, États Fédérés de Micronésie, Fidji, Royaume-Uni, Polynésie française, Guam, Kiribati, îles Marshall, Nauru, Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande, Niue, îles Mariannes du Nord, Palau, Papouasie–Nouvelle-Guinée, Pitcairn, Samoa, îles Salomon, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Royaume-Uni, États-Unis, Vanuatu, Wallis-et-Futuna

Secrétariat du Forum des îles du Pacifique (PIFS) Association de l'énergie du Pacifique (PPA) Secrétariat du Programme régional de l'environnement du Pacifique (PROE) Organisation du tourisme du Pacifique Sud (SPTO) Université du Pacifique Sud (USP)	
Organisations économiques	
Accord de partenariat économique UE-Pacifique Création : 2011 Missions : accord de partenariat économique entre l'UE et 4 pays océaniques, visant à réduire les barrières de douanes	Union européenne, Papouasie–Nouvelle-Guinée, Fidji, Samoa, Salomon
PICTA: Pacific Island Countries Trade Agreement Création : 2001 Missions : accord de libre-échange pour réduire les obstacles tarifaires	Îles Cook, États fédérés de Micronésie, Kiribati, îles Marshall, Samoa, Tonga, Tuvalu et Vanuatu
PACER: Pacific Agreement on Closer Economic Relations Création : 2001 Missions : accord de libre-échange entre les petits États insulaires, participation de l'Australie et la Nouvelle-Zélande à partir de 2009 (PACER +)	L'Australie, la Nouvelle-Zélande : les îles Cook, Kiribati, Nauru, Niue, Samoa, les îles Salomon, Tonga et Tuvalu
Organisations sécuritaires	
ANZUS Création : 1951 Missions : Pacte militaire signé à l'époque de la guerre froide dans une stratégie d'endiguement vis-à-vis de l'URSS. En 1986, le traité devient de facto inopérant quand la Nouvelle-Zélande, dans le cadre de sa politique antinucléaire, interdit tout navire à propulsion nucléaire de pénétrer dans ses eaux territoriales.	Australie, États-Unis, Nouvelle-Zélande
FRANZ Création : 1992 Missions : Accord tripartite de coopération signé en 1992 entre la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande visant à rationaliser l'aide	Australie Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande,

civile et militaire aux pays et territoires insulaires victimes de catastrophes naturelles	
Quadrilateral Defence Coordination Group Création : 1998 Missions : coordonner les efforts de sécurité maritime entre les 4 pays dans l’océan Pacifique. Initialement très actif sur la surveillance des pêches, le dispositif s’est progressivement étendu à l’ensemble des missions relevant de l’action de l’État, notamment le trafic de drogue.	Australie, États-Unis, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande,
AUKUS Création : 2021 Missions : alliance militaire tripartite entre les États-Unis, l’Australie et l’Angleterre annoncée en septembre 2021. Explicitement dirigé contre le développement de l’influence chinoise, l’accord prévoit l’acquisition par l’Australie de 8 sous-marins d’attaque à propulsion nucléaire.	Australie, États-Unis, Royaume-Uni
SPDMM: South Pacific Defense minister meeting Création 2013 : Missions : plateforme de dialogue et d’échange entre les ministres de la Défense de pays riverains. Les sujets privilégiés sont le changement climatique et ses impacts, la préparation à l’intervention des forces armées en cas de catastrophe naturelle et la sûreté des espaces maritimes et zones économiques exclusives des pays membres,	Australie, Chili, Fidji, France, Nouvelle-Zélande, Papouasie–Nouvelle-Guinée et Tonga. Trois États observateurs : États-Unis, Japon et Royaume-Uni.

Réalisation : Paco Milhiet, 2024

- 12 Dans le Pacifique océanien, plusieurs organisations régionales complémentaires cohabitent et facilitent l’action de petits pays aux capacités administratives limitées. Les puissances riveraines tentent également de tisser leur influence, à travers une myriade de forums qui témoignent de l’intérêt croissant pour la région.
- 13 2.2 Quand le Pacifique océanien suscite les convoitises
- 14 Les États et territoires associés ou autonomes du Pacifique océanien représentent seulement 0,1 % de la population mondiale, mais totalisent 6,7 % des voix aux Nations unies et près 40 % de l’espace maritime international. Assez donc pour attiser toutes sortes de convoitises de la part de puissances riveraines, qui tentent d’homogénéiser l’ensemble régional à leur avantage. À titre d’exemple, le nombre de partenaires de dialogues du FIP a connu une croissance conséquente : de 5 en 1988 à 21 aujourd’hui⁹ auxquels s’ajoutent les partenaires institutionnels comme la Banque asiatique de développement et l’ASEAN. D’autres types de coopérations sont à l’œuvre.

- 15 Les formats *Oceania +1* désignent la coopération entre une organisation régionale, ou un ensemble d'acteurs de la même région, et un pays national (Lechervy, 2020). Ce sont des partenariats réduits, en dehors du multilatéralisme traditionnel, aussi appelé minilatéralisme (Janardhan et Haqqani, 2023). Ce type de fora se multiplient dans le Pacifique océanien. Elles constituent une opportunité pour les pays organisateurs de discuter des bonnes pratiques et des solutions que celui-ci peut apporter en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de gestion des ressources en eau, de santé et d'éducation, de développement durable et de protections de l'environnement.

Tableau 2. Forum au format Océania+1

Forum	Dates	Missions
China Pacific Island Countries Economic Development and Cooperation Forum	Depuis 2006, 4 éditions	Dialogue minilatéral à l'initiative de la RPC, c'est un événement privilégié pour faciliter la coopération en matière d'économie, d'agriculture, et de tourisme. Ce forum est aussi une offensive de charme diplomatique de la part de Pékin, exclusive des partenaires traditionnels occidentaux.
Sommet des États-Unis et du Forum des îles du Pacifique	Depuis 2022, 2 éditions	Les États-Unis d'Amérique organisent depuis 2022 un Sommet des États-Unis et du Forum des îles du Pacifique, auquel sont conviés les présidents de l'exécutif de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie. L'objectif principal est de nouer de nouveaux partenariats et contrer l'influence de la Chine dans la région. Parallèlement, la diplomatie américaine a lancé une initiative informelle « partnership in the Blue Pacific » pour renforcer les liens économiques et diplomatiques avec les pays du Pacifique insulaire. La France et l'Union européenne se sont jointes à cette initiative.
République de Chine (Taiwan) : Pacific Island Dialogue,	Depuis 2019, Une édition	Ancien bastion de l'influence taïwanaise internationale, seulement trois pays du Pacifique océanien reconnaissent désormais Taipei au détriment de Pékin : les Tuvalu, les îles Marshall et les Palaos. La diplomatie taïwanaise essaie néanmoins coûte que coûte d'entretenir des rapports privilégiés avec ses partenaires du Pacifique, notamment à travers un Pacific island dialogue tenu à Taipei en 2019, pour discuter notamment de la coordination internationale des projets d'aide dans les pays insulaires du Pacifique.
Forum India Pacific Island Countries	Depuis 2014, 4 éditions	Forum minilatéral entre l'Inde et les 14 États insulaires du Pacifique. Les problématiques du changement climatique et de la transition énergétique sont abordées, ainsi que le financement de plusieurs projets de transition énergétique.

		L'Inde a une relation privilégiée avec Fidji, due à l'importance de la diaspora indo-fidjienne (près de 40 % de la population). Elle est également partenaire de dialogue du FIP. Le Pacifique insulaire apparaît comme la nouvelle frontière de la diplomatie « <i>act East</i> » mise en œuvre par l'Inde.
Japon: Pacific island leaders meeting (PALM)	Depuis 1997, 9 éditions	Organisé par le gouvernement japonais sur une base trisannuelle depuis 1997. Le PALM permet au gouvernement japonais de discuter et proposer des solutions sur des sujets tels que les défis liés à la micro-insularité, l'éloignement des principaux marchés de consommation ainsi que l'expertise japonaise en matière de vulnérabilité aux catastrophes naturelles et au changement climatique.
Sommet France Océanie	Depuis 2003, 5 éditions	Forum minilatéral organisé par la France, parfois dans les collectivités françaises de la zone (Papeete, Nouméa). C'est une plateforme privilégiée pour la France de proposer des initiatives en matière de lutte contre les effets de réchauffement climatique. À travers cet événement, Paris poursuit son objectif d'intégration des collectivités françaises au sein de leur environnement régional.
Korea-Pacific Island Foreign Minister Meeting	Depuis 2011, 7 éditions	Forum organisé par la Corée du Sud. Le ministre des Affaires étrangères coréen y discute avec ses homologues du Pacifique des moyens de renforcer la collaboration dans les domaines du développement durable, du développement économique, dans la lutte contre le changement climatique et la gestion des risques naturels, la gouvernance des océans, les affaires maritimes et la pêche.
Singapore-Pacific island ministerial meeting	Depuis 2012, 2 éditions	Organisé à l'initiative de Singapour, le but de ce sommet ministériel est de discuter des bonnes pratiques en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de gestion des ressources en eau, de santé, et d'éducation. Singapour est devenue partenaire de dialogue du FIP en 2022.
Thailand-Pacific Island countries forum	Depuis 2014, 4 éditions	Ce sommet, présidé par le ministre des Affaires étrangères thaïlandais, met l'accent sur le développement durable et social afin de promouvoir les coopérations futures entre les États du Pacifique insulaire et la Thaïlande.

- 16 D'autres pays, à défaut de forums régionaux, ont développé des slogans diplomatiques accrocheurs pour marquer leurs intérêts en Océanie. C'est principalement le cas des deux principaux bailleurs de fonds régionaux, l'Australie (*Pacific Step up*¹⁰) et la Nouvelle-Zélande (*Pacific Reset*¹¹), mais le Royaume-Uni (*Pacific uplift*¹²), l'Indonésie

(*Pacific elevation*¹³), et le Japon (*Pacific Bond*¹⁴) ont également développé des politiques diplomatiques à destination des États insulaires.

Tableau 3. Stratégie à destination des diplomaties océaniques

Stratégie	Date de création	Objectifs
Australie : Pacific Step up	2016	Réaffirmer son statut de puissance régionale à travers une politique ambitieuse articulée autour de plusieurs projets économiques, diplomatique et sécuritaire.
Nouvelle-Zélande : Pacific Reset	2018	Affirmer son identité océanique et polynésienne. La Nouvelle-Zélande développe une politique étrangère proactif sur la protection de l'environnement climatique, et refuse catégoriquement toute nucléarisation de la région.
Royaume-Uni : Pacific Uplift	2019	Réinvestir la région après plusieurs décennies de désengagement,
Indonésie : Pacific Elevation	2019	Revendiquer une identité océanique, en tant que pays avec la plus grande population mélanésienne
Japon : Pacific Bond	2021	Confirmer un engagement croissant, en tant que bailleur de fonds régional.

- ¹⁷ Les puissances régionales multiplient donc les initiatives diplomatiques afin de leur légitimer leur présence et influence croissante dans la région du Pacifique océanique. À ces stratégies souvent menées dans le cadre bilatéral ou minilatéral, se superpose désormais la nomenclature indo-pacifique, visant à englober les océans Indien et Pacifique dans un même continuum sécuritaire.

03. L'émergence du concept Indo-Pacifique : une construction géopolitique bicéphale

- ¹⁸ Espace géographique, maritime et terrestre englobant les océans Indien et Pacifique, et s'étendant à l'ensemble des pays riverains des côtes de l'Afrique orientale au littoral américain, l'Indo-Pacifique représente une zone immense de plus de 230 millions de km², soit 64 % de l'océan mondial. Au-delà des caractéristiques purement géographiques, l'Indo-Pacifique peut aussi être appréhendé comme un concept indéfini et incomplet, que chaque acteur s'approprie en fonction de ses intérêts propres. Il constitue un nouveau paradigme géopolitique plutôt qu'une région géographique aux frontières clairement définies. Cette construction régionale est avant tout une nouvelle rhétorique géopolitique, notamment construite en réaction au développement de l'influence chinoise dans la zone (Jaknanihan, 2022).
- ¹⁹ Le terme Indo-Pacifique, emprunté à la biologie marine, n'est pas un nouveau cas d'étude géopolitique. Il est théorisé dès le début du XX^e siècle par le maître à penser de

l'école géopolitique allemande, Karl Haushofer (Korinman, 1990), mais fut peu à peu abandonnée au profit de schèmes géostratégiques concurrents (Extrême-Orient, Asie-Pacifique, Bassin Pacifique). La sémantique Indo-Pacifique réapparaît au début du XXI^e siècle au Japon en 2007 sous la plume de l'ancien Premier ministre Shinzo Abe (Abe, 2007), rapidement reprise en Inde en 2012 (Mohan, 2012) et en Australie en 2013 (Department of Defence, 2013), ainsi qu'aux États-Unis. Hilary Clinton emploie le terme dès 2010 (Clinton, 2010), puis l'administration Trump se l'approprie à partir de 2017. La transformation en 2018 du *United States Pacific Command* (PACOM) en *Indo-Pacific Command* (INDOPACOM) marque l'officialisation de l'adoption d'un nouveau schème stratégique par les autorités militaires américaines. D'autres acteurs des relations internationales vont progressivement adopter le concept (Saint-Mézard, 2022) : la France et l'Inde en 2018, l'ASEAN, l'Allemagne et les Pays-Bas en 2019, l'Union européenne en 2021, l'Indian Ocean Rim Association (IORA) et la Corée du Sud en 2022. Construction politique plutôt que région géographique précisément définie, les déclinaisons du concept Indo-Pacifique sont multiples, chaque acteur adoptant sa propre stratégie indo-pacifique en fonction d'intérêts stratégiques spécifiques.

3.1 L'Indo-Pacifique, une construction politique

- 20 L'ascension économique de la RPC depuis le début des années 1980 modifie les rapports géopolitiques internationaux (Boisseau du Rocher et Dubois de Prisque, 2019). La Chine mène une offensive économique et politique globale et concurrence désormais directement l'influence mondiale des États-Unis. Les nouvelles routes de la soie, projet transnational initié par Xi Jinping en 2013, matérialisent cette phase de développement et d'ouverture internationale inédite (Duchâtel, 2017). Les océans Indien et Pacifique n'échappent pas à ce phénomène.
- 21 Traduction sémantique d'une ambition partagée de limiter l'influence de Pékin, le nouveau régionalisme indo-pacifique reflète la prépondérance du continent asiatique dans les relations internationales, combinée à la maritimisation de l'économie au XXI^e siècle (De Villepin, 2019). Si chaque acteur interprète et caractérise le nouveau narratif indo-pacifique en fonction de ses intérêts (Fisher, 2022), la portée sinocentrée du concept est bien comprise. Ainsi, la RPC et ses partenaires régionaux, comme la Russie, le Pakistan et la Corée du Nord, n'ont pas adopté le concept, tandis que les États-Unis et leurs alliés historiques en ont été les initiateurs. La diplomatie américaine y voit un moyen de préserver le *statu quo* dans les relations internationales et d'asseoir leur domination maritime en s'appuyant sur un réseau d'alliés, de l'Inde au Pacifique insulaire (Mearsheimer et Walt, 2016). Le Japon, acteur économique majeur, espère concurrencer les multinationales chinoises dans la construction d'infrastructures en Asie et en Afrique (Oryu, 2022). L'Inde, autre grande puissance asiatique très influente dans l'océan Indien, malgré une tradition diplomatique de non-alignement, se rapproche des États-Unis et s'oppose frontalement à la Chine le long de sa frontière himalayenne. La diplomatie indienne a entériné le nouveau concept d'Indo-Pacifique le 14 avril 2019 en lui dédiant un département au ministère des Affaires étrangères (Bagchi, 2019). L'Australie, île-continent bordée par l'océan Pacifique et l'océan Indien, est par sa géographie la quintessence de l'État indo-pacifique. Oscillant un temps entre les deux grandes puissances, la diplomatie australienne a récemment favorisé son alignement stratégique sur Washington par rapport à sa dépendance économique vis-à-vis de Pékin (Medcalf, 2019). D'autres acteurs exerçant une influence dans la zone ont

également repris la sémantique. La France, puissance souveraine dans la région à développer sa propre stratégie indo-pacifique depuis 2018¹⁵. L'ASEAN a intégré en 2019 le concept dans le cadre d'un « ASEAN Outlook on the Indo-Pacific »¹⁶. Le Canada¹⁷, la Nouvelle-Zélande¹⁸, l'Allemagne¹⁹, les Pays-Bas²⁰, l'Union européenne²¹, la Corée du Sud²² et l'IOA²³ ont également adopté des stratégies Indo-Pacifique propres. Les différents gouvernements ayant souscrit au concept n'ont donc pas la même représentation régionale de l'Indo-Pacifique, leurs ambitions et leurs moyens divergent. Si l'adoption du concept Indo-Pacifique comporte des intérêts, voire est un impératif géostratégique (Al Wardi, 2021), il n'en demeure pas moins que ce concept tente d'unifier deux espaces hydrologiques distincts aux caractéristiques géopolitiques propres.

3.2 Une bicéphalie régionale

- 22 Les contextes géopolitiques des océans pacifique et indien sont très différents. Cette bicéphalie régionale de l'Indo-Pacifique est d'ailleurs retranscrite dans la formulation en langue anglaise du mot Indo-Pacifique (Indo-Pacific en anglais), les termes « Indo » et « Pacific » étant systématiquement séparés par un tiret de ponctuation. Géographiquement, l'océan Indien est plus petit que l'océan Pacifique (166 millions de km² contre 68 millions de km²), mais bien plus peuplé, près de 2,5 milliards d'êtres humains résident dans les pays riverains (contre 42 millions en Océanie).
- 23 C'est un espace de rivalité stratégique avec de nombreuses puissances régionales qui s'y côtoient quotidiennement. Traditionnellement sous domination britannique pendant l'époque coloniale, l'océan Indien est devenu progressivement une sphère d'influence américaine pendant la guerre froide avec l'installation d'une base américaine à Diego Garcia dans l'archipel des Chagos en 1971. Mais d'autres puissances régionales exercent une influence dans la zone : la Chine, l'Inde, la Russie et dans une moindre mesure, l'Iran, le Pakistan, l'Indonésie, l'Australie ou encore la France. L'arc de militarisation dans l'océan Indien s'étend donc de l'Égypte à l'Australie. Toute escalade militaire y aurait des conséquences globales, car c'est un espace vital de la mondialisation. Certains passages, comme le détroit de Malacca, le canal de Suez ou le détroit d'Ormuz sont indispensables au commerce mondial : 80 % du pétrole mondial y transite. Aux traditionnelles tensions interétatiques séculaires et toujours omniprésentes s'ajoutent des conflits moins conventionnels : piraterie, terrorisme, enlèvement. Dernier exemple en date, une série croissante d'attaques perpétrées par les rebelles Houthi contre des navires civils et militaires, compromettant la sécurité maritime dans le détroit de Bab El-Mandeb et en mer Rouge.
- 24 Si l'océan Indien est un espace de rencontre entre civilisations islamique, occidentale, bouddhiste, la diversité religieuse, les 40 États riverains qui le composent sont très hétérogènes sans personnalité globale, et sans vision d'ensemble (Racine, 2012). En résultent une absence d'intégration régionale et une agrégation d'organisations qui se superposent, souvent sans lien sans visions d'ensemble et miné par des rivalités interétatiques (Sermet, 2021)²⁴. Dans le Pacifique océanien, le contexte politique est plus apaisé. Nettement moins peuplés et plus éloignés des grands axes du commerce mondial, les différents pays y ont développé une diplomatie régionale propre tout en revendiquant une identité commune.

- 25 La promotion d'une nouvelle appellation régionale Indo-Pacifique est donc ici un produit de l'esprit humain, une création cognitive, une représentation internationale sans réalité géographique propre, qui regroupe en son sein deux espaces géographiques distincts. Émanant principalement d'acteur extérieur, l'inclusion du Pacifique océanien au sein d'un ensemble macro-régional a suscité localement quelques critiques. Certains leaders régionaux ont exprimé leurs craintes de voir le Pacifique océanien marginalisé dans un tel ensemble régional.

04. Perspectives océaniques de l'Indo-Pacifique

- 26 Attentifs aux problématiques spécifiquement régionales, certaines personnalités politiques et organisations multilatérales du Pacifique océanien ont exprimé des réticences à l'idée d'adopter le verbiage Indo-Pacifique. Celui-ci entre parfois en concurrence avec d'autres schèmes diplomatiques déjà mis en avant. Ainsi, les déclarations du FIP, organisation multilatérale de référence, n'entérinent pas, pour l'instant, l'Indo-Pacifique comme cadre géopolitique de référence. Les dirigeants océaniques revendiquent une culture, une personnalité qui leur est propre. Certains leaders politiques ont même ouvertement critiqué le concept.

4.1 Un lexique régional exclusif de l'Indo-Pacifique

- 27 Dans la continuité de l'immense succès de la formule « *Pacific Way* » (Panoff, 1991) popularisée par l'ancien premier ministre fidjien Kamisese Mara, les dirigeants océaniques ont revendiqué une culture et une personnalité spécifique à travers plusieurs déclarations prises au sein du FIP, comme la déclaration Biketawa en 2000²⁵ et la déclaration de Boe en 2018²⁶. Ces deux textes fondateurs affirment plusieurs grands principes : l'engagement à la bonne gouvernance, la croyance en la liberté de l'individu en vertu de la loi, le maintien des processus et des institutions démocratiques et la reconnaissance de la vulnérabilité des pays insulaires aux menaces à leur sécurité sont autant de valeurs régionales fondamentales reconnues par l'ensemble des membres du Forum. Dans ces deux déclarations, les dirigeants du FIP ont conceptualisé une vision élargie de l'environnement sécuritaire traditionnel en se focalisant sur la sécurité humaine et environnementale. Dans la déclaration Boe, le changement climatique est même défini comme « la plus grande menace » sécuritaire pour la région. Déjà proactifs en 2015 lors de la signature des accords de Paris sur le climat, l'ensemble des pays de la région Pacifique se sont souvent exprimés d'une même voix contre les défis climatiques.
- 28 Ainsi, l'autre texte majeur du FIP, la « *2050 Strategy for the Blue Pacific Continent* » adoptée en 2019, ajoute la lutte contre le réchauffement climatique comme enjeu régional fondamental. L'identité collective, les intérêts et les défis des nations de la région du Pacifique, particulièrement les problématiques liées aux océans, sont particulièrement mis en avant. Cette approche vise à renforcer la coopération régionale sur plusieurs fronts, notamment la gestion durable des ressources océaniques, la conservation de l'environnement, la résilience face au changement climatique et la sécurité régionale. Loin d'une rhétorique pessimiste axée sur l'étroitesse territoriale, l'isolation géographique et la fragilité économique, ce texte fondateur fait plutôt la promotion d'une « identité panocéanique » qui rassemble l'ensemble des acteurs régionaux au sein

d'un même espace commun, l'océan Pacifique, dans la définition des aspects économiques, environnementaux et culturels des nations insulaires. En adoptant cette approche, les membres du FIP cherchent à amplifier leur voix dans les instances internationales, en abordant des défis communs tels que le changement climatique, la surpêche et la sécurité maritime, tout en promouvant un développement durable et en préservant le bien-être de leurs environnements océaniques. La terminologie « Pacifique bleu » a depuis fait des émules, reprise par certaines puissances extérieures au FIP, notamment les États-Unis²⁷ et l'Union européenne²⁸. Pourtant, les grandes puissances régionales ont pour l'instant démontré un engagement limité face à la problématique du réchauffement climatique, principale source d'inquiétude sécuritaire dans le Pacifique. Par exemple, la Chine et l'Australie sont tous de grands producteurs de charbon, tandis que les États-Unis sont sortis des accords de Paris. Ainsi, un lexique régional, exclusif de l'Indo-Pacifique, se développe en faisant la promotion des valeurs et des principes spécifiquement « océaniens ». La conscience d'appartenance régionale des Océaniens ne se conjugue pas systématiquement avec la stratégie Indo-Pacifique. Cette dernière a même été ouvertement critiquée.

4.2 Critiques locales d'un concept global

- 29 Conçue et promue par des acteurs extérieurs, il est parfois reproché à la nomenclature Indo-Pacifique de négliger les particularités et les intérêts des îles du Pacifique, et de concevoir la région principalement à travers le prisme de la compétition géostratégique entre grandes puissances. Par exemple l'ancien Premier ministre Samoan Tuilaepa Sailele Malielegaoi déclarait en 2019 : « Les grandes puissances poursuivent avec acharnement des stratégies pour élargir et étendre un sentiment d'insécurité. La vigueur avec laquelle est préconisé l'Indo-Pacifique nous laisse avec beaucoup d'incertitude »²⁹. L'ancienne secrétaire générale du FIP, Meg Taylor, va encore plus loin : « Les initiatives occidentales, telles que l'AUKUS, la stratégie Indo-Pacifique relèvent du fait accompli pour le Pacifique sans consultation préalable »³⁰.
- 30 À l'heure où la rivalité sino-américaine structure et polarise l'ensemble des relations internationales dans la région, l'utilisation du Pacifique océanien comme caution géopolitique à des fins stratégiques inquiète une partie de la classe politique océanienne. L'ancien représentant permanent des Fidji aux Nations unies, Satyendra Prasad, estime que l'analyse géopolitique autour des petits États insulaires du Pacifique est « assez surréaliste. Lire l'analyse du Pacifique insulaire comme étant uniquement un théâtre, une arène, un lieu de contestation géopolitique est déshumanisant »³¹. Si certains pays occidentaux adoptent une nomenclature Indo-Pacifique, implicitement dirigée contre la Chine, les pays du Pacifique océanien veulent rester maîtres de leur destin. Meg Taylor avait même vanté les opportunités économiques que la RPC apporte pour les pays insulaires, comme moyen de ne plus dépendre exclusivement des bailleurs de fonds traditionnels : « De manière générale, les membres du Forum considèrent l'action croissante de la Chine dans la région est un développement positif, qui offre de plus grandes options de financement et d'opportunités de développement »³².
- 31 Conscient de leur dépendance économique, souvent isolée de leur propre environnement régional, les pays insulaires du Pacifique océanien voient en la Chine des perspectives de croissance économique que nul autre acteur ne peut offrir dans la

région. C'est aussi sous cet angle qu'il faut analyser le développement de l'influence chinoise dans la région, un moyen de contrebalancer la stratégie Indo-Pacifique par une collaboration active avec la RPC sans dépendre exclusivement des partenaires occidentaux. C'est le sens d'un autre adage communément utilisé dans la région océanienne « *Friends to all, enemies to none* » (amis de tout le monde, ennemis de personne). Dans la pratique, les États du Pacifique océanien vont adopter des stratégies *ad hoc* pour équilibrer leur positionnement vis-à-vis des deux superpuissances que sont les États-Unis et la Chine. Cette théorie de *Strategic Hedging* (couverture du risque) (Koga, 2017) implique une attitude nuancée à la recherche de la stratégie optimale. Des politiques internes et externes peuvent alors paraître contradictoires. Ainsi, certains pays du Pacifique participent officiellement au projet transnational des routes de la soie, tout en accueillant favorablement les coopérations d'ordres sécuritaires avec l'Australie et les États-Unis.

- 32 À cet égard, les collectivités françaises du Pacifique n'échappent pas à ce hiatus. Moetai Brotherson, actuel Président de la Polynésie française, et principal leader du mouvement indépendantiste tahitien, a souvent été critique du concept Indo-Pacifique :

« Ça me rappelle malheureusement l'époque des essais nucléaires (...) nous on ne veut pas être juste des pions sur le jeu d'échecs d'autres personnes. On veut être partie prenante de la réflexion et de la mise en place de cette stratégie Indo-Pacifique tant qu'on est dans l'ensemble français et on veut aussi avoir de bonnes relations avec l'ensemble des partenaires qui sont dans cette région »³³.

- 33 Même rhétorique chez les indépendantistes kanaks. Daniel Goa, président de l'Union calédonienne, l'un des principaux partis indépendantistes déclarait peu de temps après la tenue du troisième référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie : « Nous ne voulons plus être des faire-valoir de la " France Pacifique " avec le nébuleux axe Indo-Pacifique »³⁴.

- 34 Il reste donc beaucoup à faire que les acteurs politiques du monde océanien s'approprient le concept Indo-Pacifique. Ce nouveau cadre stratégique, conçu et promu par des acteurs extérieurs, ne résulte pas de l'évolution sociétale locale spécifique à chaque territoire, mais plutôt à des ambitions géopolitiques globales sans considération ni connaissance du contexte local. Les Océaniens étant ici considérés pour leurs intérêts géostratégiques et non dans leurs singularités.

05. Conclusion

- 35 Le multilatéralisme dans le Pacifique océanien est donc un processus évolutif et complexe, impliquant de multiples acteurs. Dans ce contexte, la promotion du nouveau schéma macro-régional Indo-Pacifique, regroupant en son sein deux espaces hydrographiques et régions géopolitiques distinctes, relève largement du fait accompli, sans que les Océaniens n'aient été consultés au préalable. À terme, si le concept Indo-Pacifique se généralise dans l'ensemble des chancelleries internationales, et que le régionyme devient un espace géopolitique de référence, il y a un réel risque de résistance voire de défiance locale face à l'émergence de ce concept. Chez les Océaniens, on craint que l'« Indo » soit privilégié par rapport au « Pacifique ». Une réelle réticence à s'engager dans des discussions ouvertes sur la question s'observe, tandis que les principaux dirigeants politiques de la région exigent que leurs intérêts

spécifiques soient pris en compte. Pour les acteurs extérieurs, enclins à développer des stratégies diplomatiques visant à étendre leur influence dans la région, mais théorisant des concepts qui risquent de l'invisibiliser, il conviendrait de « sous régionaliser » l'approche Indo-Pacifique, au risque de se couper des Océaniens.

- 36 Par son positionnement unique, la République française, un acteur à la fois extérieur, car européenne et occidentale, mais aussi intérieur à travers l'exercice de la souveraineté dans les collectivités françaises de la zone, a, semble-t-il, entamé ce virage conceptuel de sous régionalisation. En effet, l'exécutif français encourage depuis plusieurs décennies les collectivités françaises du Pacifique océanien à s'insérer dans leur ensemble régional. Déjà en 2003 lors du premier sommet France Océanie, le président Jacques Chirac déclarait « la France souhaite accompagner l'intégration la plus large possible de la Nouvelle-Calédonie, de Wallis et Futuna et de la Polynésie française dans leur environnement régional »³⁵. Depuis 2016, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont membres de plein droit du FIP. À travers des statuts d'autonomie *sui generis* très développés³⁶, l'État délègue une partie de sa souveraineté aux collectivités ultramarines. Ce processus de souveraineté partagée peut permettre d'accroître l'influence de la France dans des régions éloignées de la métropole. Les collectivités pouvant ici faire office de véritables plateformes régionales en relai de l'influence française. Par exemple, la Nouvelle-Calédonie a le droit de disposer d'un représentant à l'étranger dans certains pays pour faciliter l'intégration régionale de la Nouvelle-Calédonie³⁷. Pour la Polynésie française, la révision en 2019 de la loi organique de 2004 permet à la collectivité de devenir membres d'organisations internationales en dehors de la zone géographique du Pacifique (Zarka, 2019). De surcroît, les présidents de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie rencontrent régulièrement des chefs d'État internationaux, sans la présence d'une autorité de l'État. Ce fut le cas en 2022 quand Édouard Fritch et Louis Mapou ont rencontré Joe Biden à Washington. Enfin, Emmanuel Macron, implique les autorités locales dans la diplomatie régionale française. Moetai Brotherson et Louis Mapou ont par exemple accompagné le président de la République au Vanuatu et en Papouasie Nouvelle-Guinée en juillet 2023. Un positionnement français singulier, de prise en compte des particularités régionales du Pacifique océanien pour définir une stratégie Indo-Pacifique nationale.

BIBLIOGRAPHIE

ABE, Shinzo (2007). *Confluence of Two Seas*, discours au Parlement de la République indienne [en ligne], www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html,

AL WARDI, Sémir (2021). *L'axe indopacifique, un impératif au-dessus des océaniens ?* In Sémir

AL WARDI, Jean-Marc REGNAULT, *L'Indo-Pacifique et les nouvelles routes de la soie*, Société française, Histoire des Outre-Mers, p 208-220.

BAGCHI, Indrani (2019). *In a show of intent, external affairs ministry sets up Indo-Pacific wing*, Times of India [en ligne], <https://timesofindia.indiatimes.com/india/in-a-show-of-intent-external-affairs-ministry-sets-up-indo-pacific-wing/articleshow/68880720.cms>

BOISSEAU DU ROCHER Sophie, DUBOIS de PRISQUE Emmanuel (2019). *La Chine e(s) t le monde : essai sur la sino-mondialisation*, Paris, Odile Jacob, 295 p.

BROTHERSON, Moetai (2023). *On est un seul peuple et après les élections on sera toujours un seul peuple*, TNTV news [en ligne], <https://www.tntv.pf/tntvnews/polynesie/politique/moetai-brotherson-on-est-un-seul-peuple-et-apres-les-elections-on-sera-toujours-un-seul-peuple/>

CHIRAC, Jacques (2003). *Allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République lors du 1^{er} sommet France-Océanie* jacqueschirac-asso, [en ligne], http://www.jacqueschirac-asso.fr/archives-elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/discours_et_declarations/2003/juillet/allocution_du_president_de_la_republique_lors_du_ier_sommet_france-oceanie.2165.html

CLINTON, Hilary (2010). *America's Engagement in the Asia-Pacific*, Department of State, [en ligne], <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>

CORDONNIER, Isabelle (1995). *La France dans le Pacifique sud : approche géostratégique*, Paris, Publisud, 215 p.

Department of Defence (2013). *Australia and its National Interests*. Defence White Paper, [En ligne] www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf

DUCHATEL, Mathieu (2019). *Géopolitique de la Chine*, Paris, Presse universitaire de France ,126 p

FISHER, Denise, (2022). L'Indo-Pacifique et la souveraineté de la France en Océanie, *Outre -terre*, 2022/1-2, No 60-61, p. 467-503,

GAUTHIER, Constance (2020). Le Collier de perles chinois : expansion et obstacles, Fonds de dotation Brousse dell'Aquila, [en ligne], <https://www.fdbda.org/2020/06/le-collier-de-perles-chinois-expansion-et-obstacles/>

GOA, Daniel (2022). *Nous ne discuterons pas d'un referendum de projet*, Les nouvelles Calédoniennes [en ligne], <https://www.lnc.nc/article-direct/nouvelle-caledonie/politique/pour-daniel-go-a-de-l-uc-nous-ne-discuterons-pas-d-un-referendum-de-projet>

Hasham, Nicole (2018). *Truly Desperate Times: Pacific Nations Despair at Australia's Climate Action Stasis*, Sydney Morning Herald, 10 September 2018, [en ligne], <https://www.smh.com.au/politics/federal/truly-desperate-times-pacific-nations-despair-at-australia-s-climate-action-stasis-20180910-p502uq.html>

JAKNANIHAN, Arrizal Anugerah (2022). *Beyond inclusion: explaining China's rejection on the Indo-Pacific regional construct*, Jurnal Politik internasional, volume 24, No. 1, Article 2, [en ligne], <https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1230&context=global>

JANARDHAN Narayanappa, HAQQANI Husain (2023). *L'essor du minilatéralisme : chasser le désordre par les petites alliances*, Le Grand Continent, 22 mars, 2023, [en ligne], <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/03/22/lessor-du-minilateralisme-chasser-le-desordre-par-les-petites-alliances/>

KOGA, Kei (2017). *The concept of "Hedging" revisited: the case of Japan's Foreign Policy strategy in East Asia's Power shift*, International Studies Review, vol. 20, [en ligne], <https://academic.oup.com/isr/article/20/4/633/4781685>

KORINMAN, Michel (1990). *Quand l'Allemagne pensait le monde*, Fayard, 1990, 382 pages.

LAGNEAU, Laurent (2020). *Selon un rapport de la diplomatie allemande, la Russie envisagerait d'établir six bases militaires en Afrique*, OPEX 360, 5 aout 2020, [en ligne], <https://www.opex360.com/2020/08/05/selon-un-rapport-de-la-diplomatie-allemande-la-russie-envisagerait-detablir-six-bases-militaires-en-afrique/>

- LECHERVY, Christian (2017). *L'Indonésie à la recherche d'un partenariat renforcé avec les États et territoires insulaires du Pacifique*, in In Sémir Al-Wardi, Jean-Marc Regnault, Jean-François SABOURET, *L'Océanie convoitée*, CNRS Édition, 2017, p 251-259.
- LOWY Institute (2020), *Australia total aid spent*, Lowy institute Pacific aid map, [en ligne], <https://pacificaidmap.lowyinstitute.org/>
- MCLELLAN, Nic (2022). *AUKUS disrupts a very peaceful part of planet earth*, Friends of the earth Australia, [en ligne], https://www.foe.org.au/aucus_disrupts_a_very_peaceful_part_of_planet_earth
- MEARSHEIMER John, WALT Stephen (2016). *The Case for Offshore Balancing*, Foreign Affairs [en ligne], <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-06-13/case-offshore-balancing>
- Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2017), *Asie-Océanie les dynamiques d'intégration régionale, le forum des îles du Pacifique*, France Diplomatie [en ligne], <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/asie-oceanie/les-dynamiques-d-integration-regionale/les-enceintes-de-cooperation-politique-ASEAN-asean/article/le-forum-des-iles-du-pacifique-fip>
- MOHAN Raja, MANTHAN Samudra (2012). *Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific*. Carnegie Endowment for International Peace, 360 pages.
- MORGAN, Wesley (2020). *Oceans apart? Considering the Indo-Pacific and the Blue Pacific*, Security challenges, Vol. 16, No. 1, Special Issue: How does the 'Pacific' fit into the 'Indo-Pacific'? (2020), p. 44-64
- ORYU, Yoko (2022). Le Japon dans l'Indo-Pacifique, *Après-demain* 2022/4 N° 64 NF, p 18-25.
- PANOFF, Michel (1991). *The Pacific Way : un rêve évanoui ?* Journal de la Société des Océanistes, n° 92, p 3-6.
- RACINE, Jean-Luc (2020). *Océan indien, mare Indicum*, Hérodote, n° 145, 2012, pp3-5
- ROY, Rajesh (2023). *India, China fight for influence over tiny archipelago nation*, Wall Street Journal, [en ligne], <https://www.wsj.com/world/asia/india-china-fight-for-influence-over-tiny-archipelago-nation-e7dca8ca>
- SAERGEANT, Brendan (2020). *The Pacific Islands in the 'Indo-Pacific'*, Security Challenges, vol. 16, n°1, p. 26-31.
- SAILELE MALILEGAOI, Tuilaepa (2018). *Pacific Perspectives on the New Strategic Landscape*, Lowy institute [en ligne], <https://www.forumsec.org/2018/08/31/pacific-perspective-on-the-new-strategic-landscape-address-by-pm-of-samoa-tuilaepa-sailele-malielegaoi/>
- SAINT-MEZARD, Isabelle. (2022), *Géopolitique de l'Indo-Pacifique*, Presses universitaires de France, 210 p.
- SATYENDRA, Prasad (2023). *Consensus is the DNA of the Pacific region*, Carnegie Endowment for International Peace, [en ligne], <https://carnegieendowment.org/2023/09/13/consensus-is-dna-of-pacific-region-pub-90534>
- SERMET Laurent (2021), *L'axe Indo-Pacifique entre discours et méthode. Les échelles de son appropriation dans l'Océan indien*, in Sémir AL WARDI, Jean-Marc REGNAULT, *L'Indo-Pacifique et les nouvelles routes de la soie*, Société française d'histoire des outre-mer, 2021, p 131-142.
- TARTE, Sandra (2013). *A New Pacific Regional Voice ? The Pacific Islands Development Forum*, Australian National University, [en ligne], 2013, <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p328371/html/ch07.xhtml>

TAYLOR, Meg (2019). *The China Alternative : Changing Regional Order in the Pacific Islands*, Pacific Island Forum, [en ligne], <https://www.forumsec.org/2019/02/12/keynote-address-by-dame-meg-taylor-secretary-general-the-china-alternative-changing-regional-order-in-the-pacific-islands/>.

WALLIS Joanne, BATLEY James (2020). « How does the “Pacific” fit into the “Indo-Pacific”? The changing geopolitics of the Pacific Islands », *Security Challenges*, vol. 16, n° 1, p. 2-10.

ZARKA, Jean-Claude (2019). *La réforme du statut d'autonomie de la Polynésie française*, Actu juridique [en ligne], <https://www.actu-juridique.fr/administratif/la-reforme-du-statut-dautonomie-de-la-olynesie-francaise/>

NOTES

1. Une définition extensive de la région océanienne sera ici adoptée, à savoir les divers groupements insulaires situés dans l'océan Pacifique, entre l'Asie à l'ouest et l'Amérique à l'est. Outre les États indépendants (Australie, Fidji, Kiribati, États fédérés de Micronésie, Nauru, Nouvelle-Zélande, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Salomon, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu), les pays ou territoires à statut spécial, largement autonome sont également inclus (îles Cook, Niue, Guam, îles Mariannes du Nord, Nouvelle-Calédonie, île de Pâques, Pitcairn, Polynésie française, Samoa américaines, Tokelau, Wallis-et-Futuna, Wake, Hawaï, atoll Johnston, îles Midway).

2. En plus de l'État américain d'Hawaï, les États-Unis d'Amérique exercent leurs souverainetés sur onze territoires dans le Pacifique (Guam, îles Mariannes du Nord, Atoll Johnston, Samoa américaines,) dont huit quasi inhabités (îles Baker, Ile Howland, Ile Jarvis, récif Kingman, Iles Midway, île Wake, atoll Palmyra).

3. La Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, La Polynésie française, et l'île de Clipperton sont des territoires sous souveraineté française.

4. Les îles Pitcairn sont sous souveraineté britannique.

5. On notera toutefois un colloque organisé sur la question par l'université nationale australienne. Voir, entre autres : Joanne Wallis et James Batley (2020).

6. L'Agence des pêches du Forum (FFA); Le Bureau de la sécurité aérienne du Pacifique (PASO); Le Programme de développement des îles du Pacifique (PIDP); Le Secrétariat du Forum des îles du Pacifique (PIFS); L'Association de l'énergie du Pacifique (PPA); La Communauté du Pacifique (CPS); Le Secrétariat du Programme régional de l'environnement du Pacifique (PROE); L'Organisation du tourisme du Pacifique Sud (SPTO); L'Université du Pacifique Sud (USP).

7. La Papouasie Nouvelle-Guinée, Fidji, Samoa et les îles Salomon

8. La Papouasie-Nouvelle-Guinée, Fidji et Tonga

9. Le Canada, la France, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis (les 5 premiers) ; Chine, Chili, Cuba, Espagne, Inde, Indonésie, Italie, Malaisie, Norvège, Philippines, République de Corée, Singapour, Thaïlande, Turquie, Union européenne.

10. Australian Government (2016). *Stepping-up Australia's engagement with our Pacific family*, Department of Foreign Affairs and Trade, [en ligne], <https://www.dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/Pages/stepping-up-australias-pacific-engagement>

11. PETERS, Winston (2018). *The Pacific reset*, New Zealand Foreign Affairs and Trade, [en ligne], <https://www.mfat.govt.nz/en/about-us/mfat-annual-reports/mfat-annual-report-2018-19/case-study-the-pacific-reset-a-year-on/>

12. CLARKE, Laura (2019). *UK-Pacific partnerships and shared values*, Foreign and commonwealth office, [en ligne], <https://www.gov.uk/government/speeches/oceans-apart-the-uk-the-pacific-partnerships-shared-values>

13. SMITH, Mackenzie (2019). *Indonesia's Pacific Elevation: Step up or power play*, RNZ, [en ligne], <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/394434/indonesia-s-pacific-elevation-step-up-or-power-play>
14. Ministry of Foreign affairs of Japan (2021). *The 9th PALM overview result*, [en ligne], https://www.mofa.go.jp/a_o/ocn/page3e_001123.html
15. MACRON, Emmanuel (2018). *Discours à Garden Island, base navale de Sydney*, Elysee.fr, [en ligne], <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/05/03/discours-a-garden-island-base-navale-de-sydney>
16. Association of Southeast Asian Nations (2019). *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*, ASEA.org, [en ligne], https://ASEAN.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf
17. Government of Canada (2022). *Canada's strategy for the Indo-Pacific*, [en ligne], <https://www.international.gc.ca/campaign-campagne/indo-pacific-pacifique/index.aspx?lang=eng>
18. SCOTT, David (2020). *New Zealand Picks up on the Indo-Pacific*, East-West center, [en ligne], <https://www.eastwestcenter.org/publications/new-zealand-picks-the-indo-pacific>
19. The Federal Government (2020). *Policy guidelines for the Indo-Pacific region*, Preliminary translation of the executive summary, [en ligne], <https://rangun.diplo.de/blob/2380824/a27b62057f2d2675ce2bbfc5be01099a/policy-guidelines-summary-data.pdf>
20. STRANGIO, Sebastian (2020). *Following France and Germany, the Netherlands pivots to the Indo-Pacific*, The Diplomat, [en ligne], <https://thediplomat.com/2020/11/following-france-and-germany-the-netherlands-pivots-to-the-indo-pacific/>
21. European Union External Action (2021). *Eu Indo Pacific strategy*, [en ligne], https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-indo-pacific-strategy_en
22. Republic of Korea (2022). *Free Peaceful and prosperous Indo-Pacific strategy of the ROK*, Ministry of foreign affairs, [en ligne], https://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_26382/contents.do
23. The Indian Ocean Rim Association (2023). *IORA's outlook on the Indo-Pacific*, [en ligne], <https://www.iora.int/en/events-media-news/news-updates-folder/iora-s-outlook-on-the-indo-pacific>
24. On peut notamment citer : la *Indian Ocean Rim association (IORA)*, la commission de l'océan Indien (COI), la *Bay of Bengal Initiative for MultiSectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC)*, Association sud-asiatique pour la coopération régionale Communauté de développement de l'Afrique australe (SAARC), le Conseil de coopération du golfe (CCG)
25. Pacific Island Forum (2000). *Biketawa declaration*, [en ligne], <https://www.forumsec.org/biketawa-declaration/>
26. Pacific Island Forum (2018). *Boe declaration on regional security*, [en ligne], <https://www.forumsec.org/2018/09/05/boe-declaration-on-regional-security/>
27. US Department of State (2023). *Joint Statement on the Partners in the Blue Pacific Foreign Ministers Meeting*, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-partners-in-the-blue-pacific-foreign-ministers-meeting/>
28. European Commission (2022). *Green-blue alliance for the blue Pacific*, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/green-blue-alliance-pacific_en
29. SAILELE MALILEGAOI, Tuilaepa (2018). *Pacific perspectives on the new strategic landscape*, Lowy institute, [en ligne], <https://www.forumsec.org/2018/08/31/pacific-perspective-on-the-new-strategic-landscape-address-by-pm-of-samoa-tuilaepa-sailele-malielegaoi/>
30. TAYLOR, Meg (2022). *More of the same is not the answer to building influence in the Pacific*, Island times, [en ligne], <https://islandtimes.org/58511-2/>
31. SATYENDRA, Prasad (2023). *Consensus is the DNA of the Pacific region*, Carnegie endowment for international peace, [en ligne], <https://carnegieendowment.org/2023/09/13/consensus-is-dna-of-pacific-region-pub-90534>

32. TAYLOR, Meg (2019). *The China alternative : changing regional order in the Pacific Islands*, Pacific Island Forum, [en ligne], <https://www.forumsec.org/2019/02/12/keynote-address-by-dame-meg-taylor-secretary-general-the-china-alternative-changing-regional-order-in-the-pacific-islands/>
 33. BROTHERSON, Moetai (2023). *On est un seul peuple et après les élections on sera toujours un seul peuple*, TNTV news [en ligne], <https://www.tntv.pf/tntvnews/polynesie/politique/moetai-brotherson-on-est-un-seul-peuple-et-apres-les-elections-on-sera-toujours-un-seul-peuple/>
 34. GOA, Daniel (2022). *Nous ne discuterons pas d'un referendum de projet*, Les Nouvelles calédoniennes [en ligne], <https://www.lnc.nc/article-direct/nouvelle-caledonie/politique/pour-daniel-go-a-de-l-uc-nous-ne-discuterons-pas-d-un-referendum-de-projet>
 35. CHIRAC, Jacques (2003). *Allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République lors du 1^{er} sommet France -océanie*, Association Jacques Chirac, [en ligne], http://www.jacqueschirac-asso.fr/archives-elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/discours_et_declarations/2003/juillet/allocution_du_president_de_la_republique_lors_du_ier_sommet_france-oceanie.2165.html,
 36. L'accords de Nouméa de 1998 pour la Nouvelle Calédonie, et la loi organique de 2004 pour la Polynésie française.
 37. Ils sont actuellement au nombre de cinq, en poste dans les ambassades de France de Canberra, Port-Moresby, Port-Vila, Suva et Wellington
-

RÉSUMÉ

Longtemps marqué par son insularité et son éloignement des principales routes commerciales, le Pacifique océanien est devenu une zone géopolitique au centre des problématiques internationales. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, une architecture multilatérale complexe et protéiforme s'y est développée, caractérisée par une prolifération d'institutions multilatérales. De nombreuses puissances régionales exercent également une influence croissante dans la zone, en développant des politiques bilatérales et minilatérales à destination des pays océaniens. L'émergence de la nomenclature indo-pacifique, un nouveau cadre géopolitique adopté par plusieurs acteurs des relations internationales, suscite des interrogations quant à la place et l'importance du Pacifique océanien au sein de ce nouvel espace.

ABSTRACT

One characterized by its insularity and remoteness from major sea trade routes, the Pacific Ocean region is becoming a focal point of international relations. Since the end of the Second World War, a complex and multifaceted multilateral architecture was implemented, resulting in the creation of multiple multilateral institutions. Numerous regional powers also exert a growing influence by addressing bilateral and minilateral policies towards Pacific Island countries. The emergence of the Indo-Pacific framework, a new concept in international relations adopted by many regional powers, questions the significance of the Pacific Ocean region within this new geopolitical landscape.

INDEX

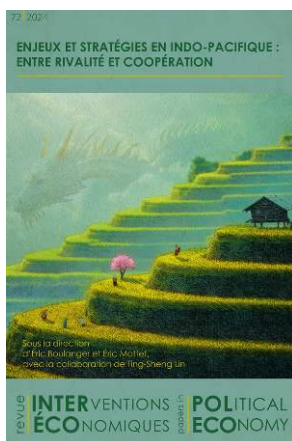
Mots-clés : Pacifique océanien, multilatéralisme, Indo-Pacifique, relations internationales, géopolitique

Keywords : Pacific Ocean, multilateralism, Indo-Pacific, international relations, geopolitics

AUTEUR

PACO MILHIET

Docteur en géopolitique, Institut catholique de Paris, Université de la Polynésie française,
Singapour, pmilhiet@gmail.com



revue **INTERVENTIONS** **POLITICAL**
ÉCONOMIQUES **ECONOMY**

72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

Entretiens

Interviews

Interview with Dr. Chien-Yi Chang, President of the Taiwan Institute of Economic Research



Interventions économiques, 72 | 2024

from a Researcher to the Director of the Second Department (Industrial Development Strategy), and has served as President since 2019. Dr. Chang has an extensive background in industrial economic development, contributing to over 240 industry-specific research projects and acquiring profound knowledge in the manufacturing and service sectors of Taiwan. He is adept in understanding the competitive cooperation dynamics between Taiwan and major global economic and trade countries.

Dr. Chang is a recognized authority in his field, serving as a principal contact for international delegations visiting economic think tanks in Taiwan. His leadership has steered the Institute towards alignment with global industrial trends, including initiatives in ESG (Environmental, Social, and Governance) sustainability and carbon trading. Following the COVID-19 pandemic, his strategic focus has shifted towards the reconfiguration of global supply chains, offering vital counsel to government agencies regarding the international positioning of Taiwanese businesses.

<https://english.tier.org.tw/>

Le docteur Chien-Yi Chang a obtenu son doctorat en économie de l'Université nationale de Taipei en 1998. Par la suite, il a intégré l'Institut de recherche économique de Taïwan, où il a progressé du poste de chercheur à celui de directeur du Deuxième Département (Stratégie de Développement Industriel), et finalement en devenir le président en 2019. Dr. Chang jouit d'une expérience étendue dans le domaine du développement économique industriel, ayant contribué à plus de 240 projets de recherche spécifiques à l'industrie. Son expertise s'étend également à la compréhension des dynamiques de coopération compétitive entre Taïwan et les principales nations économiques et commerciales mondiales. Sous sa direction, l'institut s'est aligné sur les courants industriels mondiaux, notamment dans les domaines de la durabilité ESG et du marché du carbone. À la suite de la pandémie de COVID-19, ses priorités stratégiques ont été recentrées sur la reconfiguration des chaînes d'approvisionnement mondiales. Agissant à titre de conseiller auprès de nombreux organismes gouvernementaux, l'Institut aide ainsi les entreprises taïwanaises à mieux se positionner sur l'échiquier économique mondial.

- 1 **Interventions économiques:** Thank you, President Chang, for taking the time out of your busy schedule to speak with us for *Interventions Économiques*. Could you please begin by providing an overview of the restructuring of the global supply chain in Asia following the US-China trade war, as well as the situation regarding Taiwanese firms' investment returning home?
- 2 **Chien-Yi Chang:** Certainly. The global supply chain has always been changing, shifting from the Four Asian Tigers to Southeast Asia, then to China, and now moving out of China. This is primarily based on the economic principle of comparative advantage. China's comparative advantage has largely been due to government subsidies. The US-China trade war initiated by President Trump in 2018 had significant implications, particularly for Taiwan. Let's take the Information and Communication Technology (ICT) industry as an example to illustrate the impact of global supply chain changes on Taiwan. Prior to 2018, major international brands like Dell and HP outsourced hardware production to Taiwanese manufacturers. These Taiwanese enterprises initially produced in Taiwan but later shifted operations to China due to cost considerations. Taiwan was among the earliest countries to establish a presence in

China, driven by factors such as proximity, shared language, and preferential policies offered by the Chinese government to Taiwanese businesses.

- 3 However, with the onset of the trade war, these international brands began demanding that Taiwanese manufacturers relocate their production lines out of China due to US tariffs on Chinese goods. Initially, Taiwanese businesses adopted a wait-and-see approach, hoping for a swift resolution to the trade dispute. However, with President Biden's administration indicating that tariffs wouldn't be lifted immediately, Taiwanese businesses had to move their production lines back to Taiwan or to Southeast Asia. Taiwan benefited economically from this shift, with Thailand experiencing the most significant gains among Southeast Asian countries. While China remains Taiwan's largest export market, Taiwan's exports to China and Hong Kong as a proportion of total exports have steadily decreased, dropping from 39.5% in 2015 to 35.4% in 2023 (January to November), while exports to the US increased from 12.1% in 2016 to 17.3% in 2023 (January to November).¹
- 4 This restructuring isn't merely about adapting to changes in the supply chain; there are deeper transformations at play. During the eight years of President Ma Ying-jeou's administration, Taiwan's overreliance on China led to a continuous decline in domestic investment. By comparing the share of fixed capital formation to GDP among the Four Asian Tigers (Taiwan, South Korea, Singapore, and Hong Kong), Taiwan had the lowest proportion. By 2017, it had even fallen below 20.5%, lower than during the nadir of the 2009 financial crisis.² The return of Taiwanese businesses following the US-China trade war has led to a resurgence in domestic investment, a significant change for Taiwan's economic growth.
- 5 President Tsai Ing-wen's administration aimed to reshape Taiwan's economic growth model upon taking office, leading to the launch of the "5+2 Industrial Transformation Plan" in 2016. This plan encompasses seven major projects: "Asia/Silicon Valley," "Smart Machinery," "Green Energy," "Biomedical," "National Defense," "High-Value Agriculture," and "Circular Economy."³ Taiwan's historically high reliance on exports has made it particularly vulnerable to global economic fluctuations. During the bursting of the dot-com bubble in 2001 and the financial crisis in 2008, Taiwan's economy was very poor. Therefore, the government strategically selected industries and promoted domestic and foreign investment to foster a new economic growth model, emphasizing the creation of domestic demand, which includes domestic investment. Subsequent initiatives, such as the "Forward-looking Infrastructure Development Program," also prioritize creating domestic demand.⁴
- 6 Take "Green Energy Technology," commonly referred to as "Green Power," for instance. Given the government's goal of achieving a "Nuclear-free Homeland by 2025," it is a crucial project.⁵ Taiwan has long grappled with power shortages, and transitioning away from nuclear power necessitates exploring new energy sources. Offshore wind power is a focal point, with Taiwan already having onshore wind facilities and now expanding into offshore installations. These investments contribute to domestic demand, as Taiwan doesn't export electricity, but they also mitigate the impact of declining international trade on Taiwan's economy.
- 7 Taiwan has a saying, "Self-help, mutual assistance, and divine help." In this context, Taiwan seeks to change its economic growth model, relying more on domestic demand, which is self-help. Given Taiwan's economy is primarily export-oriented, transitioning entirely on its own isn't feasible. President Trump's initiation of the trade war with

China in 2018 represented mutual assistance. The rapid shift in the global supply chain from manufacturing in China for export to manufacturing in Taiwan for export demonstrates this. Although Taiwanese businesses have been moving to China for many years, they still have production capacity in Taiwan. It's just that they are not producing here. Therefore, bringing production back will be quick, especially for the ICT industry. Divine help comes from the changes in lifestyle brought about by the COVID-19 pandemic, increasing demand for ICT products. For instance, the surge in demand for products like Zoom for remote meetings and the resulting need for upgraded computer hardware has fueled growth in Taiwan's exports. Moreover, as everyone leaves urban areas for leisure activities in the suburbs, there is a significant increase in demand for automotive chips, leading to rapid export growth for Taiwan. While the origins of the virus remain contentious, the pandemic's significant global impact has coincidentally revitalized Taiwan's ICT industry.

- 8 Returning to the issue of the global supply chain, post-US-China trade war, the concept of "China + 1" gained traction. However, I believe it's more accurately "China + n." Frankly, China remains the world's second-largest economy, making complete decoupling impossible. Hence, the term "de-risking" emerged; while there's still demand for Chinese products, it's not as substantial as before. So where will the products that are no longer imported from China be produced? They will be produced in Southeast Asia or Taiwan.
- 9 The US government attempts to reshuffle the supply chain through the "CHIPS and Science Act, 2022," aiming to bring semiconductor production back to the US.⁶ This move seeks to strengthen control over chip products while also considering job creation within the US. Taiwan is one of the most critical semiconductor production bases globally, especially for advanced chips, with over 90% of high-end chips manufactured in Taiwan.⁷ For Taiwan, this industrial advantage serves as a safeguard for national security, known as the "Silicon Shield."⁸ Given Taiwan's importance to the global semiconductor industry, international intervention would occur if China threatened Taiwan's security, thereby safeguarding Taiwan.
- 10 However, perceptions may differ among other democratic countries. While Taiwan is a democratic country and an important trading partner, its proximity to China and China's adamant stance on reclaiming Taiwan pose significant risks. If Taiwan were to fall under Chinese control, China would gain access to the world's most advanced semiconductor fabrication technology. If Taiwan's semiconductor industry were destroyed in a conflict, it would disrupt the global semiconductor supply chain. Therefore, the US hopes for companies like TSMC to establish production facilities in the US, including cutting-edge processes. While TSMC has responded, with construction underway for its 21st fab in Arizona for over two years, it's not yet operational. Conversely, its 23rd fab in Kumamoto, Japan, which started later, has already been completed. This demonstrates that bridging the cultural gap between Taiwan and the US is not as straightforward as it seems. TSMC may also establish factories in Germany in the future.⁹ Here, we witness a specific aspect of "China + n": it is not just about moving from China to Taiwan; it is about relocating from Taiwan to other countries, particularly those closer to the market rather than low-cost production countries.

Interventions économiques: We have observed a definite trend of the supply chain returning to Taiwan, with the Taiwanese government actively facilitating this

transition. The challenges faced by TSMC's US factory lead me to wonder if Taiwanese society is capable of meeting this challenge. For instance, the widely discussed issue of declining birth rates—does Taiwan have sufficient human resources?

- 11 **Chien-Yi Chang:** Indeed, TSMC's investments in the US, Japan, Germany, and other locations are beneficial for Taiwan. Not only does it alleviate concerns among trading partners mentioned earlier, but it also reduces pressure on Taiwan's production resources, as the semiconductor industry is highly resource-intensive in terms of electricity and water consumption. Taiwan's government and private sector often refer to the "Five Shortages" in Taiwan—water, electricity, land, talent, and labor.¹⁰ To support the return of Taiwanese businesses, the National Development Council (NDC) has established a single window called "InvesTaiwan," which assists Taiwanese businesses in addressing water, electricity, and land shortages. This initiative is part of the "Action Plan for Welcoming Overseas Taiwanese Businesses to Return to Invest in Taiwan."¹¹
- 12 Regarding the issue of talent, it's essential to understand that all industries in Taiwan are competing for talent, and market mechanisms naturally come into play. There's limited government intervention in this regard. The chairman of the Taiwan Chemical Industry Association has expressed concerns that TSMC is attracting chemical engineering talent. Semiconductor manufacturing requires a significant number of chemical engineering talents, and TSMC can offer higher salaries, thus attracting talent away. Taiwanese talent is also drawn to Asia or North America, as the market for high-level talent is global and highly competitive.
- 13 Addressing the shortage of labor, it's true that Taiwan's population is declining, with deaths outnumbering births for three consecutive years.¹² In the past, the Taiwanese government introduced Southeast Asian migrant workers to alleviate the issue. However, Southeast Asian countries are also developing and require labor. Therefore, the government is considering opening up to Indian migrant workers, potentially bringing in 100,000 individuals. Additionally, Chinese descents from Southeast Asian countries studying in Taiwan, known as "overseas compatriot students," can now remain in Taiwan for work after completing their studies. Previously, foreign talent working in Taiwan faced minimum wage restrictions, which have now been relaxed. The government uses these policy measures to guide industrial development.
- 14 When Taiwanese businesspeople return to invest in Taiwan, there are generally two methods. One is for them to bring orders and production back to Taiwan, financed by loans from Taiwanese financial institutions. The other method is to use their own funds from overseas to invest in Taiwan. Both ways are handled through InvesTaiwan but must meet all three basic conditions: first, they must be firms impacted by the US-China trade war; second, companies that have invested in China for over two years; and third, the return of investment or expansion of production lines in Taiwan must possess smart technology capabilities and gradually implement carbon reduction policies in line with the government's "Net-Zero Emissions in 2050" goals.¹³ Additionally, they must meet at least one specific qualification, including: firstly, being in an innovative sector under the "5+2 Industrial Transformation Plan;" secondly, belonging to industries producing high value-added products and key components; thirdly, being enterprises occupying critical positions in the global supply chain; fourthly, being enterprises with advantages in international marketing of proprietary brands.

- 15 After the application is submitted, the government will first meet the land requirements. Through a “lease-only” approach, it will provide a two-year rent-free incentive for entering industrial zones developed by the Ministry of Economic Affairs, assisting companies in setting up factories quickly. At the same time, the government is promoting the development of science parks and industrial parks, utilizing the “Forward-looking Infrastructure Development Program” to subsidize the establishment of industrial parks at local levels, inventorying land supply, and implementing various assistance measures. It continues to inventory land and strengthen supply and matchmaking to meet the land needs of businesses. Additionally, it provides preferential loans to assist businesses in acquiring funds for constructing factory buildings and related facilities, purchasing machinery and equipment, and covering mid-term operational expenses. Finally, the Water Resources Agency of the Ministry of Economic Affairs provides dedicated assistance for water use plan applications, while the Taiwan Power Company offers a single window to expedite enterprise electricity application procedures, assisting companies in quickly obtaining water and electricity.
- 16 As of now, 307 companies have passed the review process, with total investment amounts exceeding US\$37 billion.¹⁴
- 17 **Interventions économiques:** In your article, you mentioned “guiding Taiwanese businesses to establish a new supply chain system linked with advanced countries.”¹⁵ What does this specifically entail?
- 18 **Chien-Yi Chang:** From the perspective of manufacturing, Taiwan has traditionally focused on OEM (original equipment manufacturing). For example, TSMC is essentially a semiconductor foundry, but due to its advanced process technology, it has created a unique OEM brand. Even TSMC’s biggest competitor, Intel, outsources the manufacturing of its 3-nanometer products to TSMC. The history of Taiwan’s industrial development can be explained by the “Flying Geese Paradigm”: major technologies come from the United States and Japan, while Taiwan invests capital and labor in production.¹⁶ In the ICT industry, the most significant innovations often originate from Silicon Valley in the United States. However, considering the high cost of living and expenses in the San Francisco Bay Area, the profits generated there are substantially higher than those from contract manufacturing by a large margin.
- 19 Many of the key components needed for information products were originally produced in Japan, and some components are still manufactured there. However, over time, the cost of production in Japan has become increasingly high, leading to outsourcing to foreign companies. Taiwan is often the preferred choice for Japanese companies, and this relationship has been maintained for a long time, with companies like Panasonic and JVC being excellent examples.
- 20 Japan is a country with a relatively conservative corporate culture. Although producing in Japan is no longer profitable, some brands still insist on manufacturing in Japan and are unwilling to release their technology. When we meet with Japanese companies, we often tell them that Taiwan is their best partner. Taiwanese companies are more dynamic and can revitalize Japanese brands. Over the past few decades, Japan has always been at a disadvantage in cooperation with South Korea. Later, they cooperated with Chinese companies to enter the Chinese market, but China has a deep-seated aversion to Japan, and the cooperative relationship cannot last long. I believe TSMC’s establishment of a factory in Kumamoto, Japan, may be another opportunity for

Taiwanese and Japanese companies to cooperate. If Japan can be convinced that Taiwan is trustworthy, the two countries can cooperate at a higher level of technology.

- 21 Regarding the connection with the United States, we can see the relationship between Taiwan's top five ICT companies (Quanta, Wistron, Pegatron, Compal, Inventec) and Silicon Valley. The founders of these companies have experience working in Silicon Valley or have close relationships with US technology companies. In the past, Taiwanese graduates went to the United States for further studies and then worked in US technology companies. Therefore, when Taiwan developed its ICT industry in the 1980s, these talents returned to Taiwan to start businesses. Nowadays, fewer young people from Taiwan go to the United States for studies, with many choosing China or Australia, weakening the connection with Silicon Valley compared to the past.
- 22 As mentioned earlier, President Tsai Ing-wen's "5+2 Industrial Transformation Plan" includes an "Asia/Silicon Valley" project.¹⁷ In the name of this project, "Asia" and "Silicon Valley" are separated, indicating that the goal is not to "replicate" Silicon Valley in Asia but to re-establish close "connections" between Taiwan, Asia, and Silicon Valley. The cooperation between Taiwan and Japan mentioned earlier represents the Asian end of this initiative. "Replication" and "establishing new connections" are two entirely different concepts.
- 23 The "Asia Silicon Valley Development Plan" (Asia/Silicon Valley 1.0), launched in September 2016, represents a strategic initiative by Taiwan to capitalize on its established strengths in hardware manufacturing, including ICT and semiconductors. This plan, a collaborative effort among the NDC, Ministry of Economic Affairs, National Science and Technology Council, Ministry of Transportation, and other relevant departments, aims to bridge Taiwan's hardware expertise with cutting-edge global technology research. The objective is to facilitate the transition from hardware prowess to software innovation, steering Taiwan toward a new economic development model.
- 24 The initiative focuses on two primary objectives: promoting the development of the Internet of Things (IoT) and bolstering the Startup Ecosystem (innovation and entrepreneurship ecosystem). These efforts have already yielded significant achievements. Notably, Taiwan was recognized as one of the world's top four "super innovators" by the World Economic Forum in 2018 and 2019, alongside Germany, the United States, and Switzerland. Furthermore, the value of Taiwan's IoT sector has surpassed US\$30 billion.¹⁸ Additionally, the plan has been instrumental in providing startups with crucial support, including funding for development and opportunities to engage in international exhibitions. These measures have laid a robust foundation for Taiwan's industrial digital transformation, demonstrating the plan's pivotal role in advancing the nation's economic landscape.
- 25 In recent years, with the rapid development of technologies such as artificial intelligence (AI) and 5G, the scope of IoT applications has become broader, contributing to the development of various innovative services. Additionally, due to the increasingly active environment of Taiwan's Startup Ecosystem, it is necessary to accelerate the growth of startup businesses. Building on the foundation of the "Asia/Silicon Valley 1.0" initiative, the NDC coordinated with relevant departments to jointly plan the "Asia/Silicon Valley 2.0 Development Plan," which was approved in 2021. The output value of Taiwan's IoT surpassed US\$60 billion in 2022, driving the ICT industry from hardware manufacturing towards integrated system applications. Moreover, Taiwan's

Startup Ecosystem has flourished, with over 7,400 domestic startups and the emergence of four unicorns (enterprises established in less than ten years but valued at over US\$1 billion), with the amount of funds raised by startups increasing from US\$800 million in 2015 to US\$2.2 billion in 2022.¹⁹

- 26 At this stage, we can see what the new connection between Taiwan and the United States entails: Microsoft established the IoT Innovation Center in Taiwan in 2016, followed by the establishment of AI research centers and startup accelerators (Microsoft for Startups Founders Hub) in 2018, and the IoT Center of Excellence in 2020. Google launched the Intelligent Taiwan project in 2018, increased its investment by US\$800 million to expand its data center operations in Taiwan in 2019, established its first Hardware Engineering Hub outside the United States in Taiwan in 2021, promoted the Yawan Cloud Service in 2022, and collaborated with four top universities in Taiwan to promote the “Taiwan Silicon Research Program” in 2023. Amazon Web Services (AWS) established the AWS IoT Lab and AWS Joint Innovation Center in Taiwan in 2019, and in 2022, it launched the first AWS Local Zone outside the United States. Qualcomm established the Qualcomm Innovation Center in Kaohsiung, Taiwan, in 2022, and promoted the accelerated adoption and commercialization of 5G.²⁰ These are all examples of integrated system application services, and through these collaborations, Taiwan can find new development directions beyond traditional low-value-added OEM.
- 27 Given the dual challenges of digital and net-zero transformation facing industries in recent years, and the continuous advancement of technologies such as AI and IoT, the Taiwanese government further proposed the “Asia/Silicon Valley 3.0 Development Plan” in February 2024. This plan will focus on the development of 5G Private Networks and AI Miniaturization Technology. Through innovative approaches, the Taiwanese government will also encourage private capital investment to achieve the goal of providing tax incentives to promote fundraising for startups.²¹
- 28 As Taiwan becomes a center for innovative technological development, it’s also extending these achievements overseas. Since 2017, there have been 107 successful cases, including: Intelligent Traffic Surveillance Systems exported to 13 countries such as the United States, Canada, the United Kingdom, and Southeast Asia; Smart Manufacturing exported to Indonesia and Thailand; Smart Commerce and Management Solutions exported to 18 countries including the United States, Canada, France, and Southeast Asia; Smart Governance solutions like Air Pollution Monitoring exported to 12 countries including the United States, Japan, South Korea, and Southeast Asia; Smart Health Management Systems exported to 11 countries including the United States, Europe, and Southeast Asia.²²
- 29 **Interventions économiques:** Taiwan is a democratic and open society, where diverse opinions naturally emerge regarding industrial development. Does political competition seem to affect policy consistency?
- 30 **Chien-Yi Chang:** President Tsai Ing-wen has actually performed quite well in the economic field. Of course, this is also due to political cooperation, as the Democratic Progressive Party (DPP) holds a majority of seats in the parliament, making it easier to implement many policies, such as special budget allocations and so on. With the recent elections (2024) resulting in no majority in parliament, it might be a bit more challenging after President Lai Ching-te’s inauguration on May 20th. As for the continuity of economic policies, it will depend on the actions of the two major opposition parties, the Kuomintang (KMT) and the Taiwan People’s Party (TPP). Since

the elections ended in January, the political atmosphere in Taiwan has been different from before, with constant disputes. However, this is democracy. Though it may not always be efficient, everyone can have their own opinions. Looking at it from another perspective, collective wisdom is less likely to make mistakes because of the mechanisms of checks and balances.

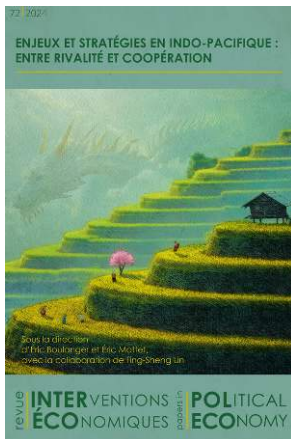
- 31 **Interventions économiques:** Lastly, could you briefly introduce the history and main missions of the Taiwan Institute of Economic Research (TIER)?
- 32 **Chien-Yi Chang:** The predecessor of the Taiwan Institute of Economic Research (TIER) was the Taiwan Economic Research Center established by Dr. Gu Jen-fu in September 1976 under the Taiwan Economic Research Foundation, a non-profit organization. It was the earliest independent academic research institution established by the private sector in Taiwan. TIER was founded with the aim of actively engaging in research on domestic and foreign economics and industrial economics, and providing research results to the government, enterprises, and academia to promote Taiwan's economic development. Due to the continuous expansion of its operations and increasing scale, and to meet the needs of management and development, it was reorganized and renamed as the Taiwan Institute of Economic Research in September 1989.
- 33 In recent years, with the frequent occurrence of abnormal weather conditions, governments, enterprises, and civil organizations worldwide have attached greater importance to promoting sustainable economies. Taiwan is a very open economy, and the global trend of sustainable development will have a profound impact on Taiwan's economy. As sustainable development involves a wide range of aspects, most of our small and medium-sized enterprises are still exploring and adapting to this challenge. TIER has accumulated extensive expertise in industrial research over the years and is now duty-bound to assist small and medium-sized enterprises in their sustainable transformation. While sustainable economics pose significant challenges, they also bring opportunities for development. Because the areas that may be integrated into sustainable transformation include digital transformation, sustainable finance, corporate governance, financial technology, and innovative business models, which are important directions for industrial development in various countries around the world today.
- 34 As the global economic and trade situation undergoes rapid changes, new technologies emerge, and societal environments evolve swiftly, Taiwan's industrial structure and economic development must continue to adapt and keep pace with the times. Looking ahead, TIER will persist in its pursuit of greater specialization, foresight, and international excellence, aiming to become a top-tier think tank. We will continue to offer recommendations for Taiwan's sustainable development, making our greatest contributions to the country's future.
- 35 **Interventions économiques:** Thank you once again for accepting the interview.

Date: April 4th, 2024 By: Ting-sheng Lin, Professor, Department of Political Science, UQAM

NOTES

1. Howard Shen, "Taiwan's Surprising Drop in Trade Dependence on Mainland China," *The Diplomat*, March 8th 2024, <https://thediplomat.com/2024/03/taiwans-surprising-drop-in-trade-dependence-on-mainland-china/>
#:~:text=According%20to%20the%20latest%20report,single%20month%20since%20August%202002.
2. Data from "Macro Database" of National Statistics, R.O.C. (Taiwan), <https://nstatdb.dgbas.gov.tw/dgbasall/webMain.aspx?k=engmain>
3. "5+2 Industrial Transformation Plan," Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan), <https://english.ey.gov.tw/iip/B0C195AE54832FAD>
4. "Forward-looking Infrastructure Development Program," National Development Council, R.O.C. (Taiwan), https://www.ndc.gov.tw/en/Content_List.aspx?n=BCDB1EECF95E18E2&upn=7767B950199EF590
5. "Nuclear-free homeland policy remains unchanged," Executive Yuan Press Releases, R.O.C. (Taiwan), June 7th 2016, <https://english.ey.gov.tw/Page/61BF20C3E89B856/e61c7f0b-9918-4c62-b80b-8a255f1f4aa8>
6. "CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China," The White House, August 9th 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>
7. Becca Wasser, Martijn Rasser and Hannah Kelley, "When the Chips Are Down: Gaming the Global Semiconductor Competition," Center for a New American Security, January 27 2022, <https://www.cnas.org/publications/reports/when-the-chips-are-down#:~:text=The%20Chips%20Are%20Down%3A%20The,competition%20with%20the%20United%20States.>
8. Craig Addison, *Silicon Shield: Taiwan's Protection Against Chinese Attack* (Fusion Press, 2001); Georg Tannen, "Reframing the Silicon Shield as a Silicon Porcupine Sting," *TCSS Security Commentaries* #033, Taiwan Center for Security Studies, July 25 2023, <https://taiwancss.org/2023/07/25/reframing-the-silicon-shield-as-a-silicon-porcupine-sting/>
9. TSMC Arizona presentation, <https://www.tsmc.com/static/abouttsmcaz/index.htm>; Michelle Toh, "TSMC says its \$40 billion chip project in Arizona faces a further delay," CNN Business, January 19 2024, <https://www.cnn.com/2024/01/19/tech/tsmc-taiwan-arizona-project-delay-intl-hnk/index.html>; "TSMC Arizona and U.S. Department of Commerce Announce up to US\$6.6 Billion in Proposed CHIPS Act Direct Funding, the Company Plans Third Leading-Edge Fab in Phoenix," TSMC Press Releases, April 8th 2024, <https://pr.tsmc.com/english/news/3122>; "JASM set to Expand in Kumamoto Japan," TSMC Press Releases, February 6th 2024, <https://pr.tsmc.com/english/news/3105>; "TSMC opens 1st Japan chip plant amid supply chain concerns," Kyodo News, February 24 2024, <https://english.kyodonews.net/news/2024/02/dff151183ed0-tsmc-opens-1st-japan-chip-factory-more-investment-planned.html>; Judy Lin, "Morris Chang: JASM will improve chip resiliency and start a semiconductor Renaissance in Japan," *DIGITIMES Asia*, February 26 2024, <https://www.digitimes.com/news/a20240225VL200/jasm-morris-chang-japan-semiconductor-tsmc.html>; "TSMC, Bosch, Infineon, and NXP Establish Joint Venture to Bring Advanced Semiconductor Manufacturing to Europe," TSMC Press Releases, August 8th 2023, <https://pr.tsmc.com/english/news/3049>; "Taiwan's TSMC to build semiconductor factory in Germany," *Deutsche Welle*, August 8th 2023, <https://www.dw.com/en/taiwans-tsmc-to-build-semiconductor-factory-in-germany/a-66469463>

10. "Taiwan to clear investment barriers by tackling five industrial shortages," Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan), November 11 2017, <https://english.ey.gov.tw/News3/9E5540D592A5FECD/de8454e5-c91b-431d-aff0-4cd15dbf169e>
11. "Three Major Programs for Investing in Taiwan," Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan), January 7th 2022, <https://english.ey.gov.tw/News3/9E5540D592A5FECD/aa2967e5-8ac0-4d48-9372-faaac85a317a>
12. Population projections for the R.O.C. (Taiwan), National Development Council, https://pop-proj.ndc.gov.tw/main_en/
13. "Taiwan's Pathway to Net-Zero Emissions in 2050," National Development Council, https://www.ndc.gov.tw/en/Content_List.aspx?n=B154724D802DC488
14. Three Major Programs for investing in Taiwan – Program Achievements, InvesTaiwan, <https://investtaiwan.nat.gov.tw/showPage?lang=eng&search=1135&menuNum=58>
15. Chien-Yi Chang, "The Return of Taiwanese Enterprises Guides the Reconfiguration of Key Components Supply Chain," *Taiwan Economic Forum*, Vol. 17, No. 3, p. 40.
16. Kaname Akamatsu, "A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries," *The Developing Economies*, Vol. 1, No. s1 (1962), pp. 3-25.
17. "The Asia Silicon Valley Development Plan," National Development Council, https://www.ndc.gov.tw/en/Content_List.aspx?n=32BED9EAB6A167CB&upn=7B70255F66FB9DF5
18. Klaus Schwab, *The Global Competitiveness Report 2018*, World Economic Forum, <https://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>; *The Global Competitiveness Report 2018*, World Economic Forum, https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
19. "The Asia Silicon Valley Development Plan," National Development Council, https://www.ndc.gov.tw/en/Content_List.aspx?n=32BED9EAB6A167CB&upn=7B70255F66FB9DF5
20. See: <https://www.asvda.org/>
21. "Asia Silicon Valley 3.0," Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan), March 5th 2024, <https://english.ey.gov.tw/News3/9E5540D592A5FECD/9a2176a6-7576-4850-a832-437deef68f65>
22. Department of Industrial Development (NDC), "The Asia Silicon Valley 2.0 Plan Expands Globally and Propels the Export of Integrated System Applications," *Taiwan Economic Forum*, Vol. 21, No. 4, pp. 12-19.



72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

Le Japon après Abe Shinzô

Entrevue avec Bernard Bernier, anthropologue, Université de Montréal.

Japan after Abe Shinzô



Bernard Bernier a fait ses études universitaires à l'Université Laval, à l'Université de Colombie-Britannique (UBC) et à l'Université Cornell, où il a obtenu son doctorat en 1970. Il enseigne au Département d'anthropologie de l'Université de Montréal depuis 1970. Il est aussi associé au Centre d'études asiatiques de la même université.

Bernard Bernier a publié de nombreux livres, articles et chapitres de livres sur le Japon, notamment sur l'économie, la transition au capitalisme, le travail,

l'agriculture, le nationalisme, la philosophie, la religion populaire, la jeunesse et les jeunes femmes.

- 1 **Interventions économiques :** Merci, professeur Bernier, d'avoir accepté de nous accorder un peu de votre temps pour cette entrevue. À la suite du long mandat du premier ministre Abe Shinzô, deux premiers ministres lui ont succédé : Suga Yoshihide, de septembre 2020 à octobre 2021 et Kishida Fumio depuis. Est-ce qu'on revient à la pratique de faire une rotation rapide des premiers ministres et est-ce que la longévité politique d'Abe reposait sur un charisme qu'on voit rarement au Japon, du moins en politique ?
- 2 **Bernard Bernier :** Je pense qu'il y a deux tendances dans le Parti libéral-démocrate (PLD) au sujet du mandat des premiers ministres. Une première qui concerne certains politiciens comme Sato Eisaku, Nakasone Yasuhiro, Koizumi Junichirô et Abe Shinzô qui ont eu une longévité politique remarquable à titre de premier ministre, mais ils n'étaient pas particulièrement charismatiques. Ils sont même plutôt ennuyants, sauf peut-être pour Nakasone ou Koizumi. Nous avons pu le constater juste à voir comment ces deux chefs, Abe et Koizumi, se comportaient au parlement. Ils étaient, en comparaison de la grande majorité des premiers ministres, excellents pour répondre aux questions de l'opposition et pour débattre, mais ils n'étaient pas des dirigeants flamboyants, peut-être Koizumi dans une certaine mesure, mais c'est tout. On ne parle pas de dirigeants de la trempe de Trump, de Clinton, voire de Macron ou de Trudeau. Les premiers ministres japonais sont des gens assez posés. C'est par le biais de leurs relations personnelles à l'intérieur du monde politique et non pas en raison de leur charisme qu'ils ont pu atteindre les hautes sphères du pouvoir et qu'ils s'y sont maintenus longtemps. Et pas seulement à titre de premier ministre. Ils demeurent des politiciens de carrière dont le pouvoir d'influence s'articule à l'intérieur du PLD.
- 3 À la différence de bien d'autres premiers ministres de pays démocratiques, les premiers ministres japonais défendent une idéologie nationaliste, ils sont nationalistes ou même ultranationalistes. C'est clair avec Abe qui était manifestement un ultranationaliste. Il était membre d'une association d'extrême droite appelée *Nippon Kaigi* qui vise le retour au système politique et à l'éducation de l'avant-guerre. Il n'en demeure pas moins qu'il a sorti le pays de la crise, ce que Koizumi a fait également au début des années 2000. Abe a su profiter lorsqu'il a orchestré son retour à la tête du pays en 2012 de la débâcle du Parti démocrate du Japon (PDJ), au pouvoir de 2009 à 2012, dans la gestion des affaires de l'État et plus particulièrement de la triple catastrophe de 2011 (le tremblement de terre, le tsunami et l'explosion de la centrale nucléaire de Fukushima).
- 4 **Interventions économiques :** La réforme de l'administration centrale de la fin des années 1990 et du début des années 2000 qui visait, entre autres, le renforcement de l'exécutif, a-t-elle été un succès, d'où la longévité politique d'Abe, où est-ce que ça dépend en fin de compte de l'« homme » qui détient le poste de premier ministre ?
- 5 **Bernard Bernier :** C'est la deuxième tendance. Tout dépend de l'homme. Certes, les premiers ministres détiennent des pouvoirs que leurs prédécesseurs d'avant la réforme n'avaient pas, et ça peut aider un premier ministre comme Kishida de se maintenir à son poste malgré sa faible popularité, mais un politicien qui est « faible » à l'intérieur du PLD ne peut se maintenir au pouvoir bien longtemps. On l'a vu avec plusieurs premiers ministres qui étaient des « nullités », mais un premier ministre comme Abe qui avait de la poigne (et il n'y avait pas grand monde pour remettre en question son

leadership) peut faire ce qu'il veut en raison justement de ces réformes. Sa marge de manœuvre était beaucoup plus grande en comparaison des premiers ministres qui ont dirigé le Japon dans le cadre du « système de 1955 ». Kishida est dans une position plus faible, mais il a néanmoins réussi à faire voter à la Diète l'augmentation du budget de la défense de 1 % à 2 % du PIB annuel de 2022 à 2027. Abe avait un projet plus ambitieux : celui de changer la Constitution afin d'éliminer l'article 9 qui stipule que le Japon n'aura pas d'armée. Il s'est aperçu assez rapidement qu'il n'avait pas l'appui du public. Il voulait donc en faire une discussion nationale, mais c'est moins une discussion qu'il voulait faire que de trouver un moyen de convaincre les gens. Kishida a été en mesure de faire les changements, mais sans changer la Constitution. Bien sûr, la guerre en Ukraine, la menace nucléaire nord-coréenne et les risques accrus d'une invasion chinoise de Taiwan ont vraiment eu un effet sur l'opinion publique. Il y avait bien une frange importante de la société qui était contre, mais aujourd'hui, il y a beaucoup moins de gens en désaccord avec un renforcement des forces d'auto-défense. Et peu de personnes se sont opposées à la hausse des dépenses militaires pour les prochaines années.

- 6 **Interventions économiques :** Donc Kishida a réussi là où Abe avait échoué, mais plusieurs observateurs affirment qu'il s'accroche tout de même au pouvoir malgré sa faible popularité ? Pensez-vous qu'il est en mesure de le faire jusqu'aux prochaines élections en 2025, si bien sûr il n'y pas d'élections anticipées ?
- 7 **Bernard Bernier :** Oui, il s'accroche au pouvoir, mais il a certainement la possibilité de le faire parce que le contexte lui est favorable. Il n'y a pas de concurrents sérieux au poste de président du PLD. Kishida a été capable d'écarter la faction Abe, la plus puissante au sein du PLD, ou du moins d'en diminuer considérablement l'influence, éliminant par la force des choses plusieurs concurrents. Il reste qui ? Koizumi Shinjirô, le fils de l'autre ? Il est considéré comme un futur premier ministre, mais il est encore jeune. Il y a toujours Kôno Tarô. Il n'a jamais caché ses ambitions et il a une expérience politique solide, mais sa faction est petite. Il est de l'aile gauche du parti et plus libérale que les autres membres ; il est effectivement plus populaire que Kishida, mais il est en position de minorité à l'intérieur du PLD.
- 8 Donc oui, Kishida pourrait se maintenir au pouvoir, compte tenu du fait que les prétendants à son poste sont tous assez faibles au sein du parti. Je pense qu'il peut se rendre jusqu'aux prochaines élections et qu'il pourrait bien les gagner. Encore une fois, il est difficile d'affirmer hors de tout doute ce qu'il va se passer, mais l'opposition parlementaire demeure anémique, divisée. Il se crée encore des partis politiques dans le but de créer une coalition anti-PLD, mais ce n'est pas viable pour le moment.
- 9 **Interventions économiques :** Pourquoi l'opposition est-elle incapable de se présenter comme une alternative valable au PLD ?
- 10 **Bernard Bernier :** Parce qu'elle est divisée. Il y a également plusieurs personnages qui ont de grandes ambitions, mais pas nécessairement pour porter les intérêts d'une coalition. Prenons Ozawa Ichirô comme exemple. Il est en politique depuis 1969 et il a quitté le PLD en 1993 et le PDJ en 2012 quand il voyait ses ambitions contrariées. Il fondait alors un nouveau parti politique. Il torpille aujourd'hui les possibilités d'alliance, car elles l'empêchent de devenir premier ministre, même s'il n'a plus l'appui d'un très grand nombre de politiciens. D'ailleurs, son ascension dans le système politique s'est faite en s'associant à Kanemaru Shin, littéralement une « crapule », l'un des politiciens les plus corrompus de l'après-guerre. La police a découvert l'équivalent

en argent comptant, en or et en bons du trésor de plusieurs millions de dollars dans le coffre-fort de sa résidence au début des années 1990.

- 11 **Interventions économiques** : L'opposition est divisée, mais une autre facette du problème ne serait-elle pas qu'elle est incapable de se démarquer idéologiquement ?
- 12 **Bernard Bernier** : En effet, cette division a également comme conséquence que les partis politiques ne peuvent offrir un front idéologique solide et unifié. Sans compter qu'il y a des courants politiques qui s'opposent à l'intérieur même des partis d'opposition. Ce fut une des grandes faiblesses des gouvernements successifs de Hatoyama Yukio, de Kan Naoto et de Noda Yoshihiko du PDJ entre 2009 et 2012 alors que ce parti avait réussi, lors d'une élection, à défaire le PLD pour seulement la deuxième fois de son existence (le PLD avait perdu les élections en 1993 aux mains d'une coalition de partis politiques, même s'il demeurait le plus grand parti). Il y a plusieurs dizaines de partis politiques qui ont été créés depuis les années 1990. Très souvent quelques partis fusionnent dans l'espoir de prendre le pouvoir, mais au risque d'accentuer les conflits idéologiques internes. Ce fut le cas de la coalition de 1993, puis du PDJ dans lequel on retrouvait à la fois des anciens du PLD, comme Ozawa, très à droite, et des anciens du défunt Parti socialiste du Japon (PSJ), comme Kan.
- 13 **Interventions économiques** : C'est intéressant ce que vous dites. Habituellement dans les grandes démocraties on peut voir des divergences politiques et idéologiques assez marquées, mais dans le Japon de l'après-guerre froide il est difficile de retrouver ces divergences, alors que l'opposition entre le PLD et le PSJ, entre 1955 et 1994, était justement très polarisée.
- 14 **Bernard Bernier** : Le PLD est vraiment passé à droite depuis les années 1990. Il y avait autrefois un plus grand éventail de positions idéologiques à l'intérieur du PLD, avec des politiciens en faveur de politiques sociales à connotation sociale-démocrate. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. C'est vraiment un parti ancré dans l'ultranationalisme, mais heureusement il n'y a pas de personnages avec des comportements extrémistes de la trempe de Donald Trump. La culture japonaise ne favorise pas non plus ces personnalités arrogantes, même si les positions défendues par certains politiciens japonais sont extrémistes sur le fond. Les partis d'opposition sont aussi passés à droite, sauf pour le Parti communiste du Japon.
- 15 **Interventions économiques** : Revenons sur les récents scandales entourant le financement illégal des factions au sein du PLD. Dans des années 1970 jusqu'au début des années 1990, plusieurs scandales ont touché le Japon. C'étaient des cas de corruption de grande envergure. Est-ce que nous sommes dans la même situation aujourd'hui ou parlons-nous de quelques individus ou groupes et pas vraiment d'un retour à une corruption structurelle comme c'était le cas il y a quelques décennies ?
- 16 **Bernard Bernier** : À l'époque, dans les années 1970 à 1990, il y avait au sein du PLD, mais également dans une certaine mesure au sein de l'opposition, des structures relativement bien institutionnalisées de pratiques malhonnêtes, avec au centre des politiciens très puissants comme Kanemaru Shin ou Takeshita Noboru et qui marchaient dans les traces de Tanaka Kakuei, un premier ministre qui a été condamné pour corruption dans l'affaire Lockheed des années 1970. Et de plus, le crime organisé n'était jamais très loin, du moins de certains politiciens comme Kanemaru. Mais depuis, le crime organisé a été grandement affaibli, ses liens avec le monde politique ont été coupés et la grande majorité de politiciens de cette époque n'est plus là.

- 17 Il y a donc eu des changements profonds au sein du système politique, mais je pense que la population en a marre de ces scandales et la réaction de l'opinion publique le confirme. Certaines factions du PLD organisent des événements qui sont en fait des campagnes de financement gardant pour elles les sommes récoltées au lieu de les remettre au parti. Ce n'est pas un scandale aussi important que dans les années 1980, mais ça demeure un financement illégal. Ce ne sont pas non plus des montants très gros en comparaison à certains scandales du passé comme celui de Recruit (un cas de délit d'initié) où des hauts dirigeants du PLD et du PSJ ont été impliqués et ont reçu des millions de dollars, mais ça demeure de la corruption. Il y a d'autres cas, comme celui du ministre de la Justice, Kawai Katsuyuki, qui a démissionné en 2019 parce que son épouse n'avait pas respecté la loi électorale lorsqu'elle faisait campagne pour un siège à la Chambre haute. Il y a encore des trucs un peu louches, très mal perçus d'ailleurs par l'opinion publique, mais ça demeure des cas individuels. La population est beaucoup moins tolérante aujourd'hui. Le financement illégal, dominé par la faction Abe, a permis d'ailleurs à Kishida de l'écarter du pouvoir, mais temporairement. La faction va revenir, c'est certain ; elle est trop grosse pour disparaître. Il faut se rappeler que Takeshita Noboru, profondément impliqué dans le scandale Recruit, est tout de même devenu premier ministre de 1987 à 1989.
- 18 **Interventions économiques :** Ce scandale entourant le financement des factions du PLD va-t-il favoriser une centralisation du parti ? La réforme des règles de financement a par le passé renforcé la centralisation du parti au détriment des factions, à un point tel que certains observateurs de la politique nipponne ignorent aujourd'hui les factions, par exemple, lorsqu'il s'agit d'analyser la composition ministérielle du cabinet.
- 19 **Bernard Bernier :** Les factions sont encore très présentes. Ce scandale pourrait cependant donner l'occasion à Kishida de les encadrer plus étroitement, voire de les affaiblir, si ne n'est que pour renforcer sa propre influence, car sa faction est relativement petite et que plusieurs députés du PLD ne voient plus autant d'intérêt à devenir membre d'une faction. Je ne sais pas ce qu'il va faire, mais je doute qu'il aura l'appui de la Diète pour resserrer encore une fois les règles en matière de financement.
- 20 Si c'est le cas, le pouvoir du premier ministre Kishida en sortirait renforcé dans une certaine mesure, car le pouvoir est là (quand les gens veulent bien le prendre), pour les politiciens qui ont la carrure pour le saisir. D'ailleurs, il y a eu des premiers ministres très puissants dans le passé (peu nombreux certes), comme Nakasone Yasuhiro ou Yoshida Shigeru, à l'intérieur des limites strictes imposées à leur autorité après la guerre. Déjà Kishida fait des choses ! Il porte fermement les politiques qui lui apparaissent importantes. Dans une certaine mesure le jeu des factions n'est plus un grand obstacle. Je pense qu'il perdrait rapidement le pouvoir s'il était passif comme d'autres PM l'ont été avant lui.
- 21 **Interventions économiques :** Traditionnellement, le premier ministre au Japon était un personnage qui avait comme première responsabilité de maintenir l'unité du parti face aux rivalités des factions. Aujourd'hui, comme vous venez de l'expliquer avec Kishida ou Abe, il joue un rôle semblable aux premiers ministres dans les autres démocraties parlementaires. Les affaires internationales sont-elles devenues une priorité pour le premier ministre japonais ?
- 22 **Bernard Bernier :** Oui, exactement. Et aujourd'hui c'est à l'avantage de Kishida qui a été ministre des Affaires étrangères pendant environ cinq ans. Il utilise d'ailleurs maintenant la politique étrangère pour essayer de se maintenir au pouvoir, en allant

chercher des gains pour le Japon à l'étranger, par exemple les alliances qu'il tisse avec les autres puissances de l'Indopacifique comme l'Australie ou le Vietnam. Il se construit une réputation de chef d'État. Il est probablement plus populaire à l'étranger qu'au Japon.

- 23 C'était un peu la même chose pour Abe Shinzo. Il était très populaire à l'étranger, mais je pense que les étrangers ne connaissaient pas nécessairement ses préférences idéologiques ni celles en matière de politiques publiques. On ne le percevait pas nécessairement comme quelqu'un de très nationaliste et de très à droite. Cette reconnaissance internationale aurait été moins importante si on l'avait mieux connu. Cela a joué à sa faveur, sûrement, et à la faveur du Japon dans la mesure où cette reconnaissance internationale associée à sa longévité politique ont induit une stabilisation des relations du pays avec les autres grandes puissances, notamment les États-Unis à un moment où les relations sino-japonaises se crispaient. Lorsqu'il y a une rotation rapide des premiers ministres, comme ce fut le cas tout au long des années 1990 et 2000, (sauf pour le mandat de cinq ans de Koizumi Junichirô) il est plus difficile pour le Japon de se démarquer sur la scène internationale.
- 24 **Interventions économiques :** Abordons maintenant la situation économique du Japon. Le Japon a perdu une place dans le classement des grandes économies. Il se trouve maintenant au 4^e rang, mais il s'est fait dépasser non pas par une jeune puissance industrielle ascendante, mais par une autre vieille puissance industrielle, l'Allemagne, qui ne va pas nécessairement très bien. C'est lié à quoi ? À son déclin démographique ou à la faible croissance ? Mais avant tout, qu'en est-il aujourd'hui des *Abenomics* ?
- 25 **Bernard Bernier :** Quand Abe est revenu au pouvoir, il avait en tête des idées économiques bien précises qu'on a appelées les *Abenomics*. Sans revenir sur les détails de ce plan de relance de l'économie japonaise, on peut affirmer que ça a marché en bonne partie, plus ou moins disons, mais les *Abenomics* ont quand même permis au Japon de renouer avec la croissance, certes peu élevée, mais récurrente (sauf en 2014 et pendant la COVID). La croissance était au rendez-vous. Ce que les *Abenomics* n'ont pas réussi à faire, c'est de générer de l'inflation pour avoir une croissance plus forte et sortir le pays de la déflation. L'objectif de 2 % d'inflation n'a pas jamais été atteint pendant les mandats de Abe. On y est arrivé il y a moins d'un an, l'inflation atteignant 3 % pour redescendre ensuite, mais pour des raisons qui ne sont pas nécessairement associées aux *Abenomics*. La croissance de l'économie pour 2023 a été de 1,5 %, et pour 2024, on prévoit sensiblement la même chose. En général on pense que l'inflation pour 2024 devrait se stabiliser autour de 2 %. Mais avec le retour de l'inflation, la Banque centrale s'interroge sur la politique monétaire à suivre et sur les taux de change. Si on écoute les conférences du gouverneur de la Banque centrale, Ueda Kazuo, les choses ne sont pas claires. Il est toujours assez flou dans ses commentaires, mais tout dépend en définitive de la croissance. À cet égard, il a mis fin au taux d'intérêt négatif, mais ce taux demeure très près du 0,0 %.
- 26 Le Japon n'est pas dans une situation économique excellente d'autant qu'on prévoit une hausse majeure des dépenses d'armement par le gouvernement Kishida, mais sans indiquer clairement comment on va financer ces nouvelles dépenses. C'est la même chose pour les nouveaux programmes pour relancer la natalité qui exigent des subventions importantes, notamment pour le programme de garderie. De plus, comme on l'a vu pour le tremblement de terre dans la péninsule de Noto du 1^{er} janvier 2024,

une catastrophe naturelle d'une telle ampleur peut ralentir fortement la croissance économique.

- 27 On peut également expliquer en partie le recul du Japon par la dévalorisation du yen au cours des deux dernières années. Le taux de change actuel par rapport au dollar américain accentue l'effet, alors que l'euro n'a pas perdu autant de valeur par rapport au dollar américain. Cela dit, je pense que l'Allemagne est effectivement en train de dépasser le Japon, indépendamment du taux de change. Mais, dans ce cas, je pense que c'est vraiment en raison d'une faible croissance économique.
- 28 Est-ce que le déclin démographique joue un rôle dans ce ralentissement ? Certainement, mais j'ai l'impression que ce rôle est moins important présentement. L'effet du déclin se fera beaucoup plus sentir dans le futur. Je m'explique : durant les difficiles années du Japon suivant l'explosion de la bulle financière en 1990, le pays avait un surplus de main-d'œuvre et un chômage non négligeable. Le Japon est revenu aujourd'hui dans une situation où la main-d'œuvre se raréfie. De plus, il y a des jeunes hommes qui refusent de rejoindre le marché de l'emploi, et ce à cause de ce qui s'est passé dans les années précédentes.
- 29 Il faut, en effet, mentionner qu'il y a eu pendant longtemps une espèce de contrat social : vous étudiez fort, vous allez dans une bonne université et on vous offre ensuite un bon emploi à vie, fort exigeant certes, mais avec la promesse d'une retraite bien méritée, voire d'un second emploi bien rémunéré, notamment pour les fonctionnaires. Dans les années 1990, on se retrouve soudainement dans un contexte économique difficile et les mises à pied sont massives sans compter l'imposition de retraites anticipées. Le Japon a donc vécu des vagues de licenciement comme jamais auparavant alors qu'on cessait d'embaucher les jeunes gens sortant de l'université. Le contrat social a été affaibli. Ils ont été nombreux à en tirer des conséquences radicales : on ne veut plus de ce contrat social. C'est peut-être aussi un peu comme ces raisins sont trop verts, c'est-à-dire, il n'y a pas d'emploi donc je n'en veux pas. Les effets se font sentir aujourd'hui. Une partie de la jeunesse n'est plus attirée par ce mode de vie. D'autre part, il y a un volet de la population qui pourrait être employé de façon plus efficace, ce sont les femmes. Et évidemment, il y a le problème du faible taux de natalité. Lorsque Kishida a lancé la création de places en garderie, il a voulu permettre aux femmes de travailler d'autant qu'elles sont très bien formées. Elles représentent plus de la moitié des étudiants universitaires. D'ailleurs, le taux d'activité des femmes âgées entre 15 et 65 ans est plus élevé au Japon qu'aux États-Unis. Mais la moitié de ces femmes travaillent à temps partiel alors qu'aux États-Unis c'est le cas pour environ 25 % d'entre elles. C'est une différence majeure et un facteur important à prendre en considération, car il y a plus de femmes que d'hommes.
- 30 **Interventions économiques :** La taille de la dette nationale brute du Japon atteint des proportions considérables, soit plus de 266 % du PIB en 2023. Les taux d'intérêt ont augmenté partout dans le monde, sauf au Japon, amenant une forte dévaluation du yen par rapport au dollar américain. Il est difficile de croire que les États-Unis vont tolérer un yen aussi faible très longtemps. Si les taux d'intérêt au Japon augmentent, il y aura des effets négatifs sur le service de la dette. Quoiqu'il en soit, comment envisagez-vous la gestion de la dette nationale ?
- 31 **Bernard Bernier :** Ce n'est pas aujourd'hui que le Japon va commencer à se préoccuper de la dette nationale, d'autant qu'il y a des politiques sociales à mettre en place qui vont coûter cher au trésor public et qui ne doivent pas tarder. La dette est achetée en grande

majorité par les Japonais, eux-mêmes, à la différence des États-Unis qui dépendent des marchés financiers étrangers pour financer leur déficit budgétaire. Il va falloir quand même travailler un jour ou l'autre à résorber la dette, mais de ce n'est pas pour demain. Le Japon n'est pas dans une situation comme celle de la Grèce qui a fait défaut sur une dette qui appartenait en grande partie à des créanciers étrangers.

- 32 Si jamais le gouvernement se décidait de jouer dur – c'est toujours possible – il y a en contrepartie une épargne nationale accumulée supérieure à la dette nationale. Pendant la pandémie de la COVID-19, les Japonais, comme ailleurs dans le monde, ont eux aussi haussé leur épargne. L'incertitude était grande et à la différence du Canada, les Japonais ont tendance à épargner plus dans un tel contexte d'autant que le filet social comporte des failles, comme on l'a vu avec l'assurance-chômage qui n'a pas pu assurer un revenu décent aux personnes qui ont perdu leur emploi entre les années 1995 et 2002. Avec le taux de croissance actuel, il est difficile de croire que le gouvernement pourra améliorer le filet social. Le pays pourrait tomber à tout moment en récession, alors que la Chine, son principal partenaire économique, est justement en récession, même si ce n'est pas officiellement reconnu. La politique très rigide de « zéro COVID » de Xi Jinping a laissé des traces !
- 33 **Interventions économiques :** Les Japonais sont réputés pour ne pas apprécier de payer des impôts ! Peut-on envisager que le gouvernement décide de hausser le taux de la TPS à 20 % voire 25 % pour améliorer sa base fiscale ? On sait que le service de la dette représente plus de 22 % du budget du gouvernement, c'est 4,5 fois le montant des dépenses en éducation !
- 34 **Bernard Bernier :** C'est une option qui serait tout à fait envisageable, d'autant que l'inflation demeure faible. Ici au Canada, hausser la taxe de vente serait très mal perçu compte tenu de la forte inflation. Mais Kishida ne le fera pas. L'opinion publique réagit toujours assez négativement à une hausse de la taxe de vente et Kishida n'a pas la popularité nécessaire pour le faire.
- 35 **Interventions économiques :** Dans ce contexte de faible croissance et de déclin démographique, une hausse de l'immigration est-elle envisagée ?
- 36 **Bernard Bernier :** C'est un gros problème et je pense que le Japon n'aura pas le choix de s'ouvrir à l'immigration un jour ou l'autre. La résistance est cependant très forte. En particulier du côté des nationalistes, ceux-là mêmes qui ont peur que la culture japonaise disparaisse. C'est vraiment une vieille peur japonaise. Elle date du début de la période d'Edo (la peur du colonialisme) et s'est renforcée au cours de la période de Meiji. Pendant la guerre, les généraux voulaient protéger le Japon jusqu'au dernier Japonais, mais s'il n'y a plus de Japonais, il n'y a plus de culture, il n'y a plus de pays.
- 37 Les Japonais devront un jour changer la perception qu'ils ont de l'immigration. Dans une certaine mesure, on est en train de le faire. Graduellement on accepte plus d'étrangers : des pays de l'Europe et de l'Amérique du Nord pour des postes permanents avec la possibilité d'accéder à la citoyenneté japonaise. On accepte aussi des Asiatiques bien formés. Enfin, on accepte beaucoup d'immigrants pour des emplois dont les Japonais ne veulent plus, comme prendre soin des personnes âgées vivant en résidence ou pour travailler dans la construction ou en usine. Ce sont souvent des emplois qui exigent peu de qualifications, avec des contrats de durée limitée, et c'est à peu près impossible pour ces immigrants d'acquérir le statut de résident permanent.

- 38 On semble aussi vouloir relancer les anciens programmes favorisant l'immigration de Brésiliens d'origine japonaise. Ces programmes n'ont pas été un grand succès dans le passé, il est difficile de croire que ça marchera mieux cette fois-ci. Ils ne parlent pas nécessairement très bien le Japonais, et souvent leurs ancêtres proviennent d'Okinawa, donc ils parlent un vieux japonais. La culture brésilienne qu'ils ont profondément intériorisée ne cadre pas toujours très bien avec la culture japonaise.
- 39 **Interventions économiques** : Dans un contexte où il y a un changement de mentalité à l'égard de l'immigration, peut-on envisager une hausse du nombre d'immigrants comme au Canada où l'on accueille maintenant près de 500 000 personnes par année ?
- 40 **Bernard Bernier** : Je pense que le Japon n'aura pas le choix, mais peu de monde envisage présentement une immigration d'une telle ampleur. Par contre, il y a quand même des correspondances culturelles assez fortes avec la Chine, le Vietnam ou la Corée, ce qui pourrait limiter les impacts culturels de l'immigration. Il y a d'ailleurs beaucoup de Chinois qui sont prêts à aller au Japon. Mais dernièrement, on a préféré se tourner vers le Vietnam plutôt que vers la Chine. Les illégaux proviennent cependant en grande majorité de la Chine. L'immigration chinoise poserait moins de problèmes que des gens de l'Inde, du Bangladesh ou de l'Afrique où les différences culturelles peuvent être quand même assez fortes. L'Occident est culturellement éloigné, mais les gens reçoivent une éducation similaire à celle des Japonais et ils s'adaptent relativement bien à la société nipponne. J'insiste, c'est vers la Chine que le Japon devrait se tourner, et peut-être le faire rapidement étant donné qu'il y a un taux de chômage élevé chez les jeunes et que ce pays commence son déclin démographique à l'image du Japon.
- 41 **Interventions économiques** : Qu'en est-il des relations du Japon avec la Chine ? Nous savons qu'il y a une volonté du gouvernement japonais de relocaliser certaines entreprises japonaises installées en Chine ailleurs en Asie, voire de les rapatrier au Japon. Un programme a d'ailleurs été mis sur pied pour financer ces relocalisations. Mais les tensions demeurent vives. La réaction épidermique de la Chine au déversement de l'eau contaminée de Fukushima, n'indique pas du tout un réchauffement des rapports sino-japonais, au contraire des relations entre le Japon et la Corée du Sud.
- 42 **Bernard Bernier** : Je pense qu'il va y avoir une distanciation croissante entre les deux pays, et elle a déjà commencé comme on peut justement le constater avec la relocalisation de certaines usines japonaises hors de la Chine. Présentement la politique internationale nuit aux échanges comme l'indique la guerre commerciale sino-américaine, mais la réalité est que le Japon dépend de nombreux produits, biens d'équipement et de ressources naturelles en provenance de la Chine, dont les terres rares. Il est évident que la Chine va elle aussi imposer des restrictions sur ses exportations comme elle le fait déjà avec les terres rares, ce qui peut poser problème pour le Japon, car la Chine fait des progrès technologiques rapides, plus rapides qu'au Japon, et est capable d'investir massivement pour atteindre ses objectifs de puissance économique dans des secteurs ciblés comme les semi-conducteurs ou les technologies « vertes ». Tokyo ne possède pas les mêmes ressources financières, par exemple pour subventionner l'industrie des semi-conducteurs, et d'ailleurs les dépenses additionnelles sont canalisées vers le domaine militaire, dont l'achat de nouveaux armements. Ce n'est pas pour rien que Tokyo a libéralisé le marché de l'armement pour vendre à l'étranger du matériel militaire ! Est-ce que cette distanciation va persister ? Il

est difficile de le dire, mais il est assez évident que la politique extérieure de Xi Jinping nuit au Japon et aux relations de la Chine avec plusieurs pays dont le Vietnam.

43 **Interventions économiques** : Et la Corée du Nord ?

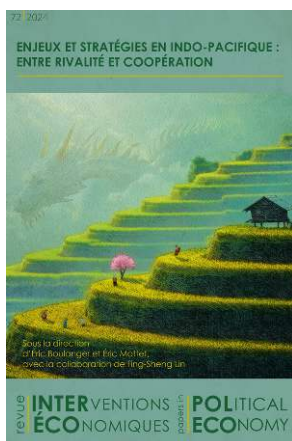
44 **Bernard Bernier** : Depuis l'échec des négociations pour résoudre le problème des personnes séquestrées par la Corée du Nord, la position du Japon est d'isoler ce pays. La Corée du Nord a un discours très belliqueux et ne se gêne pas pour affirmer qu'elle va détruire la Corée du Sud. Et elle détient maintenant l'armement nucléaire pour le faire ! Si Xi Jinping semble malgré tout tenir un discours rationnel, ce n'est pas du tout le cas pour Kim Jong-un. Mais cette menace nord-coréenne grandissante va peut-être avoir comme résultat de rapprocher militairement Tokyo et Séoul ! On ne peut pas envisager pour le moment une résolution mutuellement satisfaisante des enjeux historiques comme les femmes de réconfort ou les îles Dokdo/Takeshima, d'autant plus que ces enjeux historiques, notamment liés à la colonisation du Japon de la péninsule coréenne, sont régulièrement récupérés par des forces sociales ou politiques nationalistes et/ou antijaponaises de la Corée du Sud ; un phénomène qu'on retrouve en Chine également lorsqu'il s'agit des différends territoriaux et d'événements historiques comme le massacre de Nankin. La Chine demeure un pays très nationaliste. Je me souviens d'un sondage mené auprès de jeunes hommes dans plusieurs pays du monde et dans lequel on posait la question suivante : si vous pays était attaqué, accepteriez-vous de rejoindre les rangs de l'armée ? Le pays où il y a eu le plus de réponses positives était la Chine, et là où il y en avait le moins, le Japon et l'Allemagne. Certes le sondage date de plusieurs années, mais je pense que ces résultats ne changeraient pas beaucoup dans le cas du Japon si on posait la même question aujourd'hui.

45 **Interventions économiques** : Merci encore une fois Professeur Bernier pour cette entrevue.

Entrevue réalisée par Éric Boulanger le 4 janvier 2024

Chercheur senior au Centre d'études sur l'intégration et le mondialisation (CEIM) et co-directeur de l'Observatoire de l'Asie de l'Est. <https://ceim.uqam.ca/?Observatoire-de-l-Asie>

boulanger.eric@uqam.ca



revue **INTERVENTIONS** papers in
ÉCONOMIQUES **POLITICAL**
ECONOMY

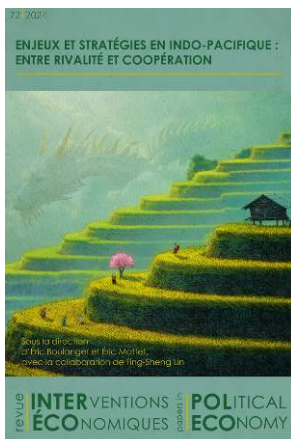
72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

Hors thème

Varia



72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

Les routes de la soie en Afrique de l'Est à l'ère de Xi Jinping : une volonté de contrôle ou une stratégie opportuniste ?

*Successes and failures of the East African Silk Roads in the Xi Jinping era***Frédéric Lasserre** et **Olga Alexeeva**

01. Introduction

- 1 Après l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping, la coopération Chine-Afrique de l'Est s'est intensifiée et s'est élargie à d'autres domaines que l'exploitation des ressources naturelles et la construction d'infrastructures, même si ces dimensions sont demeurées très fortes dans les relations économiques sino-africaines.
- 2 Selon certains auteurs, les activités chinoises en Afrique, marquées par l'essor de nombreux projets de développement de corridors de transport et d'infrastructures portuaires, peuvent de plus en plus être interprétées comme l'expression d'un nouvel impérialisme économique qui entraîne les pays africains dans le piège d'un endettement hors de contrôle (Mustapha et Prizzon 2018 ; Su 2017). D'autres soulignent les limites de ce concept de « piège de la dette »¹ tout en mettant en garde contre l'inflation de projets coûteux et pas toujours bien adaptés (Brautigam 2020 ; Carmody 2020 ; Pairault, 2022), a fortiori s'ils s'inscrivent dans le cadre du projet que nourrirait la Chine d'édifier un « collier de perles » portuaire visant à contrôler les activités maritimes de l'Inde (Casaboyo Mallol 2014 ; Butt *et al.* 2021). D'autres enfin soulignent le nécessaire investissement dans les infrastructures, mais la difficile planification de nombreux projets (Lakmeharam *et al.* 2020).
- 3 S'il est indubitable que la Chine a cherché à renforcer sa coopération économique avec l'Afrique, peut-on pour autant déduire des projets d'infrastructures portuaires et ferroviaires en cours qu'ils traduisent une volonté chinoise d'asseoir un contrôle, par

projets interposés, des interfaces portuaires et des corridors ferroviaires africains ? Peu d'études se sont penchées de manière systématique sur la dynamique des projets portuaires confiés à des entreprises chinoises en Afrique ; encore moins a tenté de faire le lien avec les projets ferroviaires de la façade africaine de l'océan Indien où se développerait le volet africain du « collier de perles ». Une analyse exploratoire est donc proposée ici, reposant sur l'exploitation de rapports gouvernementaux ou d'ONG, articles scientifiques et articles de presse, afin de souligner le caractère plutôt opportuniste des projets chinois, loin de l'image de vision centralisée aux objectifs très politiques que l'on prête volontiers aux nouvelles routes de la soie. La base documentaire de l'article repose sur la recherche systématique d'informations sur les projets portuaires et ferroviaires en Afrique de l'Est dans des revues professionnelles, *RailFreight*, *International Railway Journal*, *Railways Africa Magazine*, *Railway Gazette International*, *Rail Group News*, *Journal of Commerce*, *Maritime Magazine*, *PortNews*, *Sea Trade Maritime*, et dans des sources analysant les montages financiers de projets d'infrastructures comme AidData.

- 4 L'expansion chinoise en Afrique de l'Est est un phénomène multidimensionnel dont les différents aspects ont fait l'objet d'analyses inspirées des différentes théories des relations internationales, chaque approche ayant ses forces et ses limites inhérentes. Parmi ces cadres théoriques, le plus fréquemment mobilisé est celui du *soft power*, ou pouvoir d'influence.
- 5 Le *soft power*, ou encore en français le pouvoir d'influence (Foucher, 2013) se définit par la capacité d'un État à influencer et à orienter les relations internationales en sa faveur. Objet d'une réflexion théorique et conceptualisée depuis 1990 sous la plume de Joseph Nye (Nye 1990, 2004), le *soft power*, par opposition à la *hard power* défini comme les leviers contraignants de l'action de l'État pour parvenir à ses fins (action militaire, chantage, sanctions, intimidation diplomatique...), suscite une attention croissante de la part de nombreux chercheurs (Watanade et McConnell 2008). Cette réflexion part du postulat que le monde contemporain est plus complexe qu'au temps de la Guerre froide, et l'approche traditionnelle considérant les relations entre les États à travers le seul rapport de force basé sur leur puissance militaire semble insuffisant pour rendre compte de leurs relations et de la dynamique des relations internationales (Nye 2004).
- 6 L'État peut délibérément mettre en œuvre une stratégie d'influence, à travers la diplomatie ; la coopération institutionnelle ; l'aide économique, y compris les prêts et investissements que la Chine pratique beaucoup dans le cadre des nouvelles routes de la soie. Il renforce ainsi la légitimité de son action internationale, ce qui constitue également un facteur de puissance. Cette influence s'exerce autant à l'égard des adversaires que des alliés et vise tous les acteurs des relations internationales (organisations internationales, ONG, firmes transnationales...) (Courmont 2009, 2012). Mais le levier de l'influence peut également être la résultante de mécanismes dans lesquels l'État ne mobilise pas expressément de politique, comme à travers le prestige de sa culture, les échanges commerciaux ou le rayonnement d'un modèle politico-économique et de valeurs. On touche ici à une nuance du pouvoir d'influence, à savoir le pouvoir symbolique (Chantal 2020), mécanisme par lequel ce sont les succès et la posture économique et politique mêmes d'un État qui séduisent des tiers. Dans le cadre des nouvelles routes de la soie, le succès économique apparent de la Chine et les leviers de financement qu'elle propose constituent des facteurs très attractifs. Toutefois, cette approche a ses limites, notamment en ce qui concerne la mesure de l'impact réel de ces

efforts sur les relations bilatérales et la capacité de la Chine à transformer ces relations en un pouvoir global tangible.

- 7 Notre analyse des activités de la Chine en Afrique de l'Est s'appuiera sur une combinaison des réflexions de Joseph Nye et le cadre analytique proposé par David Shambaugh, qui qualifie la Chine de *partial power* (Shambaugh 2013) n'ayant pas encore atteint le statut de véritable puissance mondiale. Ainsi, bien que la Chine soit un acteur global de premier plan qui a indéniablement élargi son empreinte sur le monde à travers ses investissements économiques et ses initiatives diplomatiques, elle n'a pas encore acquis la capacité d'imposer une direction aux dynamiques mondiales et d'orienter durablement les normes internationales en imposant ses valeurs et standards socio-économiques. En effet, une présence mondiale ne se traduit pas automatiquement par un pouvoir global. Pour Shambaugh, une véritable puissance mondiale doit être capable non seulement de projeter sa présence, mais aussi d'influencer de manière tangible les résultats politiques, économiques, et sécuritaires au niveau mondial (Shambaugh 2020). Ainsi, bien que la Chine ait fait des avancées significatives dans certaines sphères telles que l'économie et les infrastructures, elle rencontre encore des limitations notables dans d'autres aspects comme l'influence socio-culturelle, idéologique ou militaire. Ces disparités reflètent la complexité du statut international de la Chine, qui est en phase de transition vers une forme plus complète de pouvoir mondial, mais n'a pas encore consolidé une influence homogène à l'échelle globale, y compris en Afrique de l'Est.

02. Une coopération économique sino-africaine renforcée

- 8 Avec l'avènement en 2013 de la BRI, l'intérêt de la Chine pour l'inclusion de l'Afrique dans la BRI s'est rapidement précisé, notamment avec l'identification des 21st Century Maritime Silk Road (21世纪海上丝绸之路) puis la formalisation du volet maritime en 2017 et la définition de trois « passages économiques bleus », Chine-océan Indien-Afrique-Méditerranée, route polaire et Chine-Océanie-Pacifique Sud (NDRC 2017). Cet intérêt s'est rapidement traduit, dès 2013, par une rapide expansion des projets d'infrastructure financés par la Chine et construits par des entreprises chinoises (Dollar 2019).
- 9 L'intérêt de la Chine pour l'Afrique ne date cependant pas de l'avènement de la BRI, il a été accéléré par le lancement de cette initiative. Le Forum sur la coopération Chine-Afrique (Forum on China-Africa Cooperation ou FOCAC), créé à l'initiative de Pékin en 2000 et tenu aux 3 ans, joue un rôle central dans la consolidation de la présence chinoise en Afrique. Il s'agit d'un format de relations particulier puisqu'il permet à la Chine non seulement de mener et entretenir un dialogue collectif avec l'ensemble de 53 pays africains participants, mais aussi de mettre en œuvre des projets bilatéraux et de planifier des activités chinoises concrètes sur le terrain.
- 10 Depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping en 2012, le FOCAC s'est transformé dans une véritable vitrine du nouveau type de relations internationales présenté par Pékin comme une alternative au modèle diplomatique occidental. Il est devenu une plateforme politique que Pékin utilise pour promouvoir non seulement ses initiatives économiques et sociales, mais aussi sa vision du partenariat stratégique sino-africain

global, fondé sur une idée de la « communauté de destin Chine-Afrique » (Ministry of Foreign Affairs of the PRC 2021) et sur les valeurs chinoises. Il s'agit de la non-ingérence dans les affaires internes d'un pays, de l'approche gagnant-gagnant ainsi que de la vision chinoise des droits de l'homme et de la démocratie conçus non pas du point de vue de l'individu, mais de l'État. Cette conception ne met pas l'accent sur les libertés et droits civiques individuels, mais sur le droit de chaque pays à poursuivre une voie de développement qui soit adaptée à ses conditions économiques et ses traditions politiques nationales, ce qui lui permettrait de satisfaire les besoins de ses citoyens sans modifier ses structures politiques et socioculturelles (Thibaut 2022). Ce discours plait à des gouvernements de pays en développement lassés d'une aide occidentale conditionnelle à la mise en œuvre de systèmes démocratiques et de réformes économiques libérales ; un partenaire offrant un appui économique officiellement non lié et soulignant la supériorité d'un système politique autoritaire séduit dès lors des États soucieux de se démarquer des normes occidentales (Cabestan 2012 ; Zhao 2014).

- 11 Ce nouveau format de relations, visant à « améliorer la compréhension, élargir le consensus, renforcer l'amitié et promouvoir la coopération » (Forum sur la Coopération Sino-Africaine, 2004), est censé mieux défendre les intérêts et le bien communs - « donner plus et prendre moins, donner avant de prendre et donner sans demander de contrepartie et à accueillir les pays africains au bord du train rapide du développement chinois les bras ouverts » (State Council Information Office of the PRC 2021). Le FOCAC se voit ainsi érigé en modèle de coopération Sud-Sud dont les stratégies et pratiques pourraient être appliquées ailleurs, comme en témoigne le sommet Chine-Asie centrale, organisé à Xi'an en mai 2023. Sur le plan discursif, ce sommet s'appuie sur la même rhétorique : la Chine y figure à la fois comme l'arbitre impartial et comme le rassembleur œuvrant « au renforcement de la solidarité, de l'inclusivité et de l'accord » afin de former une « communauté de destin Chine-Asie centrale » (Xinhua Novosti 2023).
- 12 La coopération sino-africaine, au-delà des instances de dialogue, s'est surtout ancrée dans la construction de nombreux projets d'infrastructure, dès les années 1970, avec notamment la voie ferrée dite Tazara entre la Zambie et le port tanzanien de Dar es Salaam, inaugurée en 1975 (Monson 2008 ; Brautigam 2010) et dont la finalité était autant économique que politique en permettant à la Zambie de se désenclaver sans passer par l'Afrique du Sud alors sous le régime de l'apartheid. À partir de la fin des années 1990, forte de leur expérience dans la construction du barrage des Trois Gorges, des entreprises chinoises participent activement à la construction de barrages en Afrique, notamment en Éthiopie avec les barrages de Tekeze (2002-2008, prêt chinois en 2002), Gilgel Gibe III (2006-2016, prêt chinois en 2010) et Koysha (2016-2023, prêt chinois en 2009), associés à du financement qui jusqu'alors avait manqué à l'Éthiopie à qui la Banque mondiale ne voulait pas prêter du fait du conflit sur le partage des eaux du Nil (Lasserre 2010; Githaiga *et al.* 2019) ; on observe des projets aussi au Soudan (Merowe, 2003-2010) ou en Zambie notamment (barrage de Kafue) (Foster *et al.* 2009 ; AidData 2017 ; Brautigam et Hwang 2019).

03. L'Afrique de l'Est, une composante de la stratégie du « collier de perles » ?

- 13 Dans les efforts de la Chine pour développer le commerce maritime le long de la route maritime de la soie, on observe la multiplication de projets de développement portuaire dans lesquels sont impliquées des entreprises chinoises de construction, d'ingénierie, des opérateurs portuaires et des compagnies maritimes. Cette stratégie de multiplication des projets portuaires est à l'origine du concept de « collier de perles », qui prend naissance dès avant le lancement de la BRI en 2013. Il s'agirait d'un réseau de points d'appui militaires chinois sur le pourtour de l'océan Indien visant à encercler l'Inde (Beeson 2018), comme en attesterait la multiplication des projets portuaires portés par des entreprises chinoises, l'ouverture en 2017 d'une base militaire chinoise à Djibouti, un accord de principe de l'Érythrée pour une base militaire chinoise (APA News 2022) et les escales de navires de guerre chinois à Gwadar (Butt *et al.* 2021). À court terme, le développement d'infrastructures commerciales semble cependant la priorité, et rien ne prouve l'existence de cette stratégie militaire chinoise. Le concept du collier de perles a été largement popularisé par les analystes militaires indiens et américains, mais demeure récusé par la Chine qui y voit l'exemple de l'utilisation abusive de son pouvoir discursif par l'Occident (Khurana 2008 ; Amelot. 2010 ; Samaan 2012 ; Sheldon-Duplaix 2016). A plus long terme, l'intégration de ces activités de développement portuaire à une stratégie navale militaire n'est cependant pas à exclure.
- 14 C'est dans ce contexte de la promotion du volet maritime des nouvelles routes de la soie, incluant les côtes africaines de l'océan Indien, de l'essor de la théorie du collier de perles et des impacts géopolitiques des nouvelles routes de la soie qu'a émergé l'idée que la multiplication des projets portuaires impliquant des sociétés chinoises, le long de la route maritime Europe-Chine, traduisait un plan visant à prendre le contrôle de ports stratégiques, ce qui illustrerait la dimension géopolitique des nouvelles routes de la soie et la menace qu'elles constitueraient (Sun et Zoubir 2017 ; Devermont *et al.* 2019 ; Calinoff et Gordon 2020 ; Zou 2021). Cette analyse souffre déjà de la difficulté de démontrer l'existence d'une coordination étroite entre tous les sous-projets intégrés à la BRI, parfois de manière très opportuniste : il semblerait, avec sans doute des exceptions, que ce cadre très souple de la BRI ne connaisse pas de direction étroite et d'articulation réfléchie de l'ensemble de ses composantes (Stec 2018 ; Jones et Zeng 2019 ; Ang 2019). Mais de plus, en analysant ces projets portuaires, en particulier en Afrique de l'Est, peut-on effectivement déceler des indices d'une stratégie délibérée de prise de contrôle des ports et des voies ferrées desservant la route maritime de la soie ?
- 15 De fait, si la coopération économique sino-africaine s'est diversifiée et englobe désormais également les médias ou les communications, les infrastructures demeurent emblématiques de cette volonté chinoise de tisser des liens avec les États africains, en particulier les infrastructures de transport, portuaires et ferroviaires, souhaitées par les gouvernements africains et iconiques de la vocation de promotion de la « connectivité » chère à Xi Jinping.

04. Plusieurs projets portuaires labellisés BRI, traduction d'une prise de contrôle ?

- 16 Avec l'avènement des nouvelles routes de la soie, en particulier de son volet maritime, de nombreux observateurs ont relevé l'expansion de projets d'infrastructures labellisés BRI, en particulier dans les domaines du transport ferroviaire et maritime (Aurégan et Wintgens 2019 ; Lasserre *et al.* 2022). Le développement de terminaux portuaires à Djibouti à la suite de l'octroi d'un contrat d'opérateur à China Merchants en 2018 a permis une expansion rapide du trafic maritime. Les entreprises chinoises ont été actives, avec plusieurs investissements, contrats d'exploitation ou contrats de construction associés à des prêts accordés par des banques d'affaires chinoises : on dénombre ainsi en Afrique de l'Est, 5 projets portuaires de 2000 à 2013 et 13 de 2013 à 2022 (Lasserre *et al.* 2022). Cette relance de projets d'infrastructure portés par des entreprises chinoises en Afrique, et notamment en Afrique de l'Est, favorise toute une littérature discutant des objectifs chinois dans la région.
- 17 L'analyse des projets portuaires souligne que, non seulement en Afrique de l'Est, mais partout à travers le monde, les projets chinois concernent surtout des contrats de service et non pas des acquisitions ou des contrats de gestion. Les médias confondent fréquemment prêt chinois et investissement, et associent des contrats de construction de quais ou d'entrepôts à des prises de contrôle des ports, ce qui est inexact (Lasserre *et al.* 2022). En Afrique de l'Est, sur les 18 projets recensés, 3 concernent des investissements et des contrats de concession, Dar es Salaam, Djibouti et Bagamoyo, ce dernier projet ayant été abandonné par ailleurs par l'entreprise chinoise China Merchants Holdings (TBW 2023) après le rejet de la version initiale par le président tanzanien Magufuli en 2019 qui n'a pas approuvé la demande de bail emphytéotique de 99 ans, une clause de renoncement à des projets de port concurrents, des tarifs inférieurs au marché pour l'eau et l'électricité et un congé de taxes (Mittal 2020 ; Skidmore 2022). Les 15 autres sont des contrats de construction et ne prévoient en aucune façon de transfert de propriété, malgré la présence possible de financement chinois (Lasserre *et al.* 2022). De manière générale, en Afrique, sur 57 projets portuaires impliquant des sociétés chinoises, on en dénombre 22 qui impliquent des acquisitions (2), des investissements (15) de la part d'entreprises chinoises, ou des contrats de concession (5), les 35 autres étant des contrats de service n'ouvrant à aucun droit de propriété. En Europe, contrastant fortement avec le portrait africain en général, 32 projets sur 38 concernent des investissements (19), acquisitions (7) ou concessions (6) (*ibid.*), donc le développement de la propriété ou du contrôle de la gestion des ports.
- 18 Plusieurs projets de développement portuaire demeurent actifs à l'heure actuelle, même si le nombre de projets actifs a tendance à diminuer, une tendance déjà esquissée avant 2022 (Lasserre *et al.* 2022) et qui se maintient si l'on en croit une analyse de la presse professionnelle qui n'a pas permis de relever de nouveau projet de développement portuaire impliquant des entreprises chinoises en 2023. En 2021, l'expansion des activités chinoises à Djibouti s'est vue confirmée avec la signature d'un projet multifonctionnel d'une valeur de 3 milliards \$ (Chaziza 2021) dont l'objectif affiché est de transformer Djibouti en port principal de transbordement de l'Est africain. Sur la côte orientale de l'Afrique, outre le terminal de Doraleh à Djibouti, modernisé et exploité par la compagnie chinoise China Merchants Group, il est ainsi possible d'évoquer des projets d'expansion portuaire à Lamu et Mombasa (Kenya)

impliquant tous deux la compagnie China Communications Construction Company (CCCC); à Bagamoyo (China Merchants jusqu'en 2023), Mtwara (China Railway Construction Engineering Group, CRCEG), Maruhubi/Zanzibar et Dar es Salaam (CHEC) (Tanzanie), Tamatave (Madagascar) (China Harbour Engineering Corporation, CHEC, mais financement de l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) et participation d'entreprises japonaises (Agence Ecofin 2021) et Beira (CHEC) (Mozambique) (AidData 2022 ; Kardon 2022; Lasserre *et al.* 2022). Ces pays affichent des ambitions importantes, notamment celles de Djibouti susmentionnées ou le projet de faire de Bagamoyo le premier port de conteneurs d'Afrique avec 20 millions de conteneurs par an (Porhel et Léon 2014 ; Skidmore 2022). Près de la moitié des projets d'infrastructure financés ou assurés par des entreprises chinoises se situent dans la Communauté de l'Afrique de l'Est, dont le Kenya est une porte d'entrée majeure (Githaiga *et al.* 2019 ; Mboya 2023).

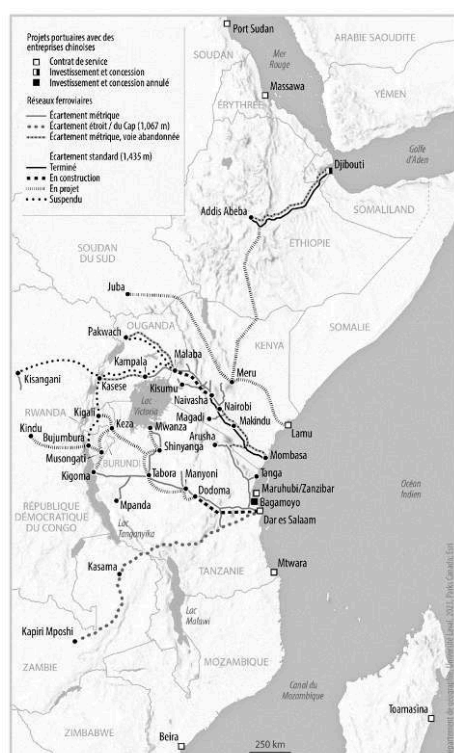
05. De grands projets ferroviaires relancés à travers la BRI

- 19 Certains de ces projets portuaires s'adossent à des projets ferroviaires, notamment en Éthiopie, au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie, avec l'implication d'entreprises chinoises. La logique de ces développements ferroviaires, souvent conçus à une échelle régionale impliquant plusieurs États, est de promouvoir le développement économique de leurs territoires en facilitant le transport vers un débouché maritime, les ports modernisés, tout en assurant la viabilité de ceux-ci en leur ouvrant un hinterland conséquent. On relève également des projets routiers, comme celui reliant le grand port malgache de Tamatave à Antananarivo (capitale) avec raccordement sur Ambatondrazaka via Moramanga (grenier à riz du pays) ; ou le projet de route du port de Lamu vers l'intérieur du Kenya.
- 20 Cette section analyse les projets ferroviaires dont la capacité de transport et de structuration des arrière-pays portuaires est très grande. Le chemin de fer constitue un outil plus efficace et plus économique, surtout par rapport à la route, du fait des volumes importants qu'il permet de transporter, et ce sur de longues distances. C'est le facteur économique qui sous-tend l'avènement d'axes de transport majeurs (Debie et Comtois 2010 ; Alix 2012). Simeon Djankov, ancien ministre des finances bulgare et cadre à la Banque mondiale, le résume : « le rail est la composante la plus importante de la nouvelle route de la soie » (Gramer 2017 : 2).
- 21 On relève plusieurs projets ferroviaires majeurs, en Éthiopie notamment avec la ligne à écartement standard (1,435 m) Djibouti-Addis-Abeba (756 km), construite de 2010 à 2016 par l'entreprise chinoise China Railway Group et exploitée par elle jusqu'en 2023, venant remplacer la voie métrique construite par les Français, inaugurés en 1917, et qui a permis de désenclaver le pays depuis la perte de la façade maritime avec l'indépendance de l'Érythrée en 1991 et la guerre frontalière entre les deux États (1999-2001). Le port de Djibouti, objet d'une stratégie proactive de développement lancé par le gouvernement (Idle et Lasserre 2021), est le point de départ de cette nouvelle voie ferrée.
- 22 D'autres projets incluent les voies ferrées, toujours à écartement standard, entre le port de Lamu (Kenya) et le Soudan du Sud pour constituer le corridor LAPSET (Lamu Port -

South Sudan – Ethiopia Transport), projet initialement conçu en 1975 et pour lequel un consortium d'entreprises chinoises a été retenu pour la construction de la première phase du port de Lamu (Goldman 2013) tandis que le contrat d'études de la voie ferrée a été confiée à China Civil Engineering Construction Corporation, la même entreprise qui a construit la voie ferrée en Éthiopie (Lapsset Development Corridor Authority 2016). Le chantier d'une route a débuté, mais la construction de la voie ferrée n'est prévue que pour 2025 (Kitimo 2022 ; Herbling 2023). Le port de Lamu doit ainsi agir comme interface maritime pour le corridor Lapsset ; le port de Mombasa, à 240 km au sud, sert de débouché maritime pour le projet de SGR (Standard Gauge Railway, voie ferrée standard) en cours de construction au Kenya et qui doit être raccordé au projet de SGR en Ouganda.

- 23 Ce projet de voie ferrée à écartement standard entre le port de Mombasa à travers le Kenya jusqu'à Kampala en Ouganda, et au-delà jusqu'au Rwanda, a été conçu en 2004 entre les trois pays partenaires (Huang, 2022). La nouvelle voie suit la voie métrique de l'Uganda Railway inaugurée en 1901 par les Britanniques. La section Mombasa – Nairobi (2013 - 2016) a été prolongée jusqu'à Naivasha en 2019, et la construction des phases suivantes dépend de l'octroi d'un financement. En Tanzanie, une voie à écartement standard doit être construite du port de Dar es Salaam vers Dodoma puis le port de Mwanza sur le lac Victoria (Sandner *et al.* 2023a) (voir Fig. 1) et vers le Rwanda, le Burundi et la RDC, dans une rivalité entre Kenya et Tanzanie pour déterminer par où passera la voie ferrée destinée à désenclaver ces États. Les relations entre Rwanda et Ouganda se sont récemment dégradées et les déboires du financement de la nouvelle voie ferrée kenyane, réduisant les chances de voir le projet ougandais aller de l'avant, ont convaincu les dirigeants rwandais et burundais d'aller de l'avant avec l'alternative tanzanienne (The Chronicles 2019 ; Africa Intelligence 2020).

Fig. 1. Projets portuaires et ferroviaires impliquant des entreprises chinoises, Afrique de l'Est, 2023.



Sources : Auteurs, d'après Lasserre *et al.*, 2022 ; Devermont *et al.*, 2019 ; Orcasia 2022 ; GBS 2022 ; Kardon 2022 ; presse professionnelle portuaire : The Chronicles (2019) ; TanzaniaInvest (2022) ; Projet Afrique Chine (2022) ; Projet Afrique Chine (2023),

- 24 Ces grands projets d'infrastructure de transport, souvent imaginés bien avant la BRI tout comme en Asie (Lasserre 2022), articulent souvent un projet de construction ou de modernisation d'un port avec une voie ferrée pour desservir l'arrière-pays, avec des intérêts chinois fréquemment présents sur ces deux volets. Le projet de corridor Lapsset date, on l'a vu, de 1975. La dernière version du plan d'ensemble de développement ferroviaire de la Communauté d'Afrique de l'Est date de 2009 (CPCS 2009). De plus, la Chine a déjà coopéré avec plusieurs pays africains pour construire des infrastructures ferroviaires, dont la célèbre ligne Tazara de 1 860 km à écartement étroit (1,067 m) entre Dar es Salaam et la Zambie, achevée en 1975. Ces projets font de plus en plus référence au concept de corridor, axe de transport multimodal entraînant, grâce à une interaction avec les territoires traversés, un effet de levier sur le développement économique : les corridors ne se contentent pas de traverser les territoires, une interaction avec ceux-ci est planifiée et attendue (Rodrigue 2004 ; Porhel et Léon 2014 ; Fau 2019 ; Lasserre 2019). Ces projets se sont inscrits dans le cadre de la BRI, et ont de fait suscité de nombreux commentaires et hypothèses sur les intentions de la Chine en Afrique de l'Est. Leur expansion récente a permis d'appuyer des analyses américaines et indiennes brossant le portrait d'un prétendu stratagème dit du « collier de perles » (Lasserre *et al.* 2022) et des risques liés à un fort endettement des pays partenaires qui les enfermerait dans un « piège de la dette » et aboutirait à la saisie d'actifs par la Chine comme avec le port sri lankais de Hambantota² (Pairault 2022). La littérature comporte même l'annonce de la prise de contrôle de certains ports, comme Mombasa ou Bagamoyo (Cannon 2018), par des entreprises chinoises, des évaluations démenties par d'autres observateurs ou par les gouvernements. Pourtant,

d'une part, leur analyse souligne qu'il n'y a pas d'indice d'une prise de contrôle des infrastructures par des entreprises chinoises ; d'autre part, que les projets chinois connaissent des succès variables, ont été revus à la baisse, et la concurrence d'autres acteurs en Afrique de l'Est.

- 25 Ces projets ferroviaires connaissent des difficultés qui conduisent la Chine à prendre ses distances, au risque d'ailleurs d'enfermer certains d'entre eux dans une impasse commerciale et financière. Lancé en fanfare en 2017, le train à écartement standard kenyan devait permettre de favoriser le développement économique de l'arrière-pays tout en soutenant l'activité du port de Mombasa. Il s'est assez rapidement avéré que le trafic commercial était trop limité pour permettre des recettes suffisantes pour dégager un profit et envisager le service de la dette (Taylor 2020). La décision d'investir dans la construction d'un nouveau chemin de fer à écartement standard (*standard gauge railway*, SGR), avec de nombreux viaducs et relativement onéreux, reposait sur l'hypothèse commerciale d'un trafic en croissance et de l'interconnexion avec l'arrière-pays au-delà de Nairobi et avec l'Ouganda (Taylor 2020 ; Skidmore 2022). L'alternative, tout comme en Éthiopie, au Mali ou au Sénégal (RFI 2015 ; Bayane et Yanjun 2020), aurait été de moderniser la ligne existante à voie métrique, qui n'aurait certes pas permis des vitesses de 120 km/h ni des charges aussi importantes par convoi, mais aurait coûté nettement moins cher pour une offre de transport suffisante compte tenu de la demande prévisible (Bayane et Yanjun 2020 ; Taylor 2020). De même, l'octroi sans appel d'offres du contrat à un consortium chinois en échange du prêt octroyé par la banque chinoise ExIm pour la construction et l'exploitation, en mode Build-Operate-Transfer (BOT) donc, n'était pas transparent et a été jugé par la suite illégal par la Cour d'Appel kenyane (Gorecki 2020).
- 26 Il s'est donc rapidement confirmé que le nouveau chemin de fer kenyan (Gorecki 2020), tout comme en Éthiopie (Ng 2018), accumulait les pertes d'exploitation. Inquiète de la trajectoire commerciale de l'entreprise et de la capacité financière du gouvernement kenyan, la banque chinoise ExIm Bank a signifié son refus de financer le dernier tronçon entre Naivasha et Malaba à la frontière ougandaise (Huang 2022), au risque de pérenniser les déficits d'exploitation faute d'arrière-pays conséquent, dont le trafic généré devait précisément permettre de rentabiliser le service de transport.
- 27 Ce faisant, la politique de la banque compromet les chances de voir le train kenyan rejoindre l'Ouganda, ce qui sape également la rentabilité du projet ougandais de SGR, expliquant ainsi son refus de financer le volet ougandais du projet régional (Gorecki 2020 ; Barigaba 2023). Face aux difficultés financières croissantes et au poids de la dette contractée par la partie kenyane, s'est développé l'idée que la partie chinoise pouvait se saisir d'actifs portuaires à Mombasa, accréditant l'idée, comme pour le port sri-lankais de Hambantota, d'un piège de la dette délibéré de la part de la Chine (Jones et Hameiri 2020). Or, contrairement à ce qui a été parfois écrit dans la presse, le port de Mombasa ne constitue pas un actif que la Chine pourrait saisir en cas de défaut de remboursement (Brautigam 2022). Cependant, ces réticences chinoises à financer son projet ferroviaire ont poussé l'Ouganda à rompre avec son partenaire chinois CHEC et à annuler le contrat de 2,2 milliards \$, pour se tourner vers du financement européen et des fournisseurs turcs (Barigaba 2023 ; Sandner *et al.* 2023b) pour la construction des nouvelles voies ferrées.
- 28 Ainsi, il apparaît que, de manière proactive, de nombreuses entreprises chinoises du domaine du génie civil et des infrastructures ont profité de la BRI pour signer des

contrats en Afrique de l'Est comme dans d'autres régions du monde. Ce sont surtout des contrats de service : il y a peu d'investissements directs chinois. Si les entreprises chinoises ont remporté nombre de contrats, elles connaissent parfois des échecs, comme l'annulation du grand projet portuaire de Bagamoyo, ou du projet de SGR en Ouganda, faute de financement bancaire chinois.

06. La Chine réévalue les modalités d'appui aux projets dans le cadre la BRI

- 29 Cette prudence chinoise intervient à la suite de nombreuses critiques à l'endroit des pratiques des banques chinoises et dans ce contexte, on l'a vu, du débat sur l'existence d'un piège de la dette et de la prétendue stratégie du collier de perles.
- 30 La Chine a réaffirmé son « engagement » auprès des pays africains alors que Pékin se montre plus prudent dans l'octroi de prêts et que la question de l'endettement de certains pays prend une place croissante dans les débats publics (Lemaître 2023); signe d'une certaine concurrence que se livrent les grandes puissances dans la Corne de l'Afrique, dès le départ d'Éthiopie du ministre chinois des Affaires étrangères, Qin Gang, les ministres des affaires étrangères française et allemande, Catherine Colonna et Annalena Baerbock, y ont effectué une visite officielle les 12 et 13 janvier 2023, tandis que le Japon multiplie également les initiatives d'appui au développement pour afficher sa présence (Pajon 2020 ; Mesmer 2022; Anam 2022), notamment la zone économique spéciale du port de Mombasa et le second terminal de conteneurs (ententes en 2017 et 2020), le port de Toamasina (Madagascar 2017), de Macala (Mozambique 2015), ou de Namibe (Angola 2019).
- 31 On observe cependant une tendance nette à la diminution des financements octroyés par les banques chinoises. Le financement chinois pour les infrastructures en Afrique sub-saharienne est ainsi passé de 11 milliards \$ en 2017 à 3,3 milliards en 2020 (Baker McKenzie 2021). Par rapport à l'ensemble des engagements financiers chinois dans le cadre de la BRI, la part de l'Afrique sub-saharienne est passée de 29% en 2015, à 24% en 2020 puis à 12,7% en 2022, dans un contexte de diminution globale de ces engagements financiers chinois, passés de plus de 72 milliards \$ en 2017 à 32 milliards en 2022 (Nedopil 2023). Le nombre de nouveaux projets labellisés BRI a diminué également, passant de 8 158 en 2016 à 6 944 en 2019 puis 5 514 en 2022 (Clark 2023). Ce n'est pas que l'intérêt pour les entreprises chinoises pour l'investissement à l'étranger ait diminué : la valeur des investissements non financiers dans les pays signataires d'accords BRI a augmenté, passant de 14,4 milliards \$ en 2017 à 21 milliards \$ en 2022 (*Ibid.*), laissant entendre que l'on a pu assister à une plus grande prudence financière des banques d'affaires chinoises (Watanabe et Hanada 2022) et un moins grand appétit des entreprises chinoises pour de grands projets d'infrastructure, plus risqués financièrement et opérationnellement (Clark 2023).
- 32 Les entreprises chinoises ont certes récemment obtenu de nombreux contrats de service ou de concession portuaire, mais elles ne sont pas pour autant devenues les seuls acteurs en Afrique de l'Est. Le port de Mogadiscio est exploité par l'opérateur turc Albayrak. Les ports de Bosaso au Puntland et de Berbera au Somaliland, de Maputo au Mozambique sont exploités par les opérateurs émiratis P&O Ports et DP World (GBS 2022). Le Suisse MSC a racheté le réseau de ports du français Bolloré à travers sa filiale

Africa Global Logistics et exploite notamment le terminal de conteneurs du port de Malindi (Kenya) (Goddard 2023). A Djibouti, la bataille juridique entre l'opérateur émirati DP World, expulsé en 2018 par le gouvernement local au profit de Pacific International Lines et de China Merchants, tourne peu à peu en faveur de l'entreprise (Cannon 2018 ; GBS 2022 ; AP News 2022 ; Barton 2023).

- 33 L'Éthiopie est devenue un important marché pour nombre d'entreprises turques qui y développaient 160 projets en 2018 pour une valeur de 2,5 milliards \$ (Cannon 2018). Sur le marché ferroviaire, des entreprises turques comme Yapi Merkezi gagnent de plus en plus de contrats, notamment pour de nombreux tronçons des projets ougandais et tanzanien, grâce à des coûts compétitifs et des facilités de financement avec des agences européennes, damant le pion aux entreprises chinoises face à ce qui constituait leur force voici quelques années (Sandner *et al.* 2023b).

08. Conclusion

- 34 Volontiers dépeints par certains observateurs comme des instruments visant à constituer un ensemble de bases militaires tout autour de l'océan Indien (le « collier de perles ») et à enfermer les États partenaires dans une dépendance envers la Chine à travers le « piège de la dette », les projets d'infrastructure de transport dans le cadre de la BRI semblent cependant marquer un net ralentissement en Afrique de l'Est. Certains projets ont avorté, d'autres ne sont plus financés, la plupart enfin ne comportent que des contrats de service qui ne permettent pas de contrôler les infrastructures. Au-delà de l'exagération manifeste de certaines analyses – il n'y a pas de prise de contrôle des ports africains par la Chine – il semble bien y avoir un ajustement majeur en cours, tant du côté africain que de la gouvernance chinoise de la dimension financière de la BRI. La coopération sino-africaine, inscrite par la Chine dans le cadre des FOCAC et de la BRI, se poursuit, mais sur un mode pragmatique, qui comprend des échecs, et de manière plus nuancée que l'image entretenue par les discours chinois.

BIBLIOGRAPHIE

Africa Intelligence (2020). « Kigoma-Musongati-Kindu railroad project chugs forward ». 16 mars, consulté sur internet (<https://www.africaintelligence.com/central-africa/2020/03/16/kigoma-musongati-kindu-railroad-project-chugs-forward,108398048-art>) le 15 mai 2023.

Agence Ecofin (2021). « Madagascar : lancement de la seconde phase du projet d'extension du port de Toamasina ». 10 décembre, consulté sur internet (<https://www.agenceecofin.com/transports/1012-93836-madagascar-lancement-de-la-seconde-phase-du-projet-d-extension-du-port-de-toamasina>) 14 mai 2023.

AidData (2017). « China. Project Data », consulté sur internet (<https://china.aiddata.org/>) le 15 mai 2023.

Alix Y. (dir.) (2012). Les corridors de transport. Cormelles le Royal, Éditions EMS.

- Amelot, L. (2010). « La stratégie chinoise du 'collier de perles' ». *Outre-Terre* 25-26, 187-198. (<https://shs.cairn.info/revue-outre-terre1-2010-2-page-187?lang=fr>).
- Anam, P. (2022). « Is Japan overtaking China on infrastructure financing in Kenya? » *The Japan Times*, 1^{er} juin, consulté sur internet (<https://www.japantimes.co.jp/opinion/2022/06/01/commentary/japan-commentary/japan-africa-oda/>) le 12 mai 2023.
- Ang, Y. Y. (2019). « Demystifying Belt and Road. The Struggle to define China's "Project of the Century" ». *Foreign Affairs*, consulté sur internet (<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-05-22/demystifying-belt-and-road>) le 22 mars 2023.
- AP News (2022). « DP World wins another ruling in battle over Djibouti port ». 20 sept., consulté sur internet (<https://apnews.com/article/middle-east-africa-china-hong-kong-e01b827fd55dd5fba9d13f5e5baabade>, c. le 13 mai 2023) le 16 mai 2023.
- APA News (2022). « Proposed China military base in Eritrea ok'd ». 7 janv., consulté sur internet (<https://apanews.net/2022/01/07/eritrea-okays-chinas-foothold-horn-of-africa-red-sea/>) le 12 mai 2023.
- Aurégan, X. et S. Wintgens (2019). *Les dynamiques de la Chine en Afrique et en Amérique latine: enjeux, défis et perspectives*. Bruxelles, Académia.
- Baker McKenzie (2021). « New dynamics shifting patterns in Africa's infrastructure funding », consulté sur internet (https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2021/04/new-dynamics_africa_report_update.pdf?la=en) le 15 mai 2023.
- Barigaba, J. (2023). « Uganda, Tanzania SGR line clear as Kenya derailed ». *The East African*, 15 janvier, consulté sur internet (<https://www.theeastafrican.co.ke/tea/business/uganda-tanzania-sgr-line-clear-as-kenya-derailed-4086104>) le 12 mai 2023.
- Barton, B. (2023). *The Doraleh disputes. Infrastructure politics in the global south*. Londres, Palgrave.
- Bayane, B. et Q. Yanjun (2020). « Past, present and future development of West African railways ». *Journal of Sustainable Development of Transport and Logistics*, 5(1), 103-114.
- Beeson, M. (2018). « Geoeconomics with Chinese characteristics: the BRI and China's evolving grand strategy ». *Economic and Political Studies*, 6(3), 240-256.
- Brautigam, D. (2020). « A critical look at Chinese 'debt-trap diplomacy': The rise of a meme ». *Area Development and Policy*, 5(1), 1-14. (https://www.researchgate.net/publication/337816614_A_critical_look_at_Chinese_'debt-trap_diplomacy'_the_rise_of_a_meme)
- Brautigam, D. (2022). « Kenya Standard Gauge Railway contracts: what released documents say, and what they don't ». *The Conversation*, 10 nov., consulté sur internet (<https://theconversation.com/kenya-standard-gauge-railway-contracts-what-released-documents-say-and-what-they-dont-194354>) le 11 mai 2023.
- Brautigam, D. et J. Hwang (2019). « Great walls over African rivers: Chinese engagement in African hydropower projects ». *Development Policy Review*, 37(3), 313-330.
- Brautigam, Deborah (2010). *The dragon's gift: The real story of China in Africa*. Oxford et New York, Oxford University Press.
- Butt, P. D., Kharal, S. H., et K. A. Bhatti (2021). « String of pearls: Politics of ports in Indian Ocean ». *South Asian Studies*, 1(35), 73-86.
- Cabestan, J. P. (2012). « China and Ethiopia: Authoritarian affinities and economic cooperation ». *China Perspectives*, 2012(2012/4), 53-62.

- Calinoff, J., et D. Gordon (2020). « Port investments in the Belt and Road Initiative: Is Beijing grabbing strategic assets? » *Survival : Global Politics and Strategy*, 62(4), 59-80.
- Cannon, B. (2018). « Grand strategies in contested zones : Japan's Indo-Pacific, China's BRI and Eastern Africa ». *Rising Powers Quarterly*, 3(2), 195-221.
- Carmody, P. (2020). « Dependence not debt-trap diplomacy ». *Area Development and Policy*, 5(1), 23-31.
- Casabayó Mallol, M. (2014). China in the African ports: A string of pearls in the making?, (<https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8852087&fileId=8852092>).
- Chantal, R. (2020). *Comment la Chine conquiert le monde : le rôle du pouvoir symbolique*. Montréal, PUM.
- Chaziza, M. (2021). « China consolidates its commercial foothold in Djibouti ». *The Diplomat*, 26 janvier, consulté sur internet (<https://thediplomat.com/2021/01/china-consolidates-its-commercial-foothold-in-djibouti/>) le 12 mai 2023.
- Clark, N. (2023). « The rise and fall of the BRI ». Council of Foreign Relations, 6 avril, consulté sur internet (<https://www.cfr.org/blog/rise-and-fall-bri>) le 12 mai 2023.
- Courmont, B. (2009). *La grande séduction : essai sur le soft power chinois*. Paris, Choiseul.
- Courmont, B. (2012). « Le soft power chinois : entre stratégie d'influence et affirmation de puissance », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 43(1-2), 287-309. (<https://shs.cairn.info/revue-d-etudes-comparatives-est-ouest1-2012-1-page-287?lang=fr>).
- CPCS (2009). *East African railways master plan study. Final report*. Prepared for the East African Community, consulté sur internet (<https://africog.org/wp-content/uploads/2017/06/The-East-African-Railways-Master-Plan.pdf>) le 12 mai 2023.
- Debie J. et C. Comtois (2010). « Une relecture du concept de corridors de transport : illustration comparée Europe/Amérique du Nord ». *Les Cahiers scientifiques du transport*, 58, 127-144.
- Devermont, J. et Cheatham, A. et C. Chiang (2019). « Assessing the risks of Chinese investments in Sub-Saharan African ports ». Center for Strategic and International Studies (CSIS), consulté sur internet (<https://www.csis.org/analysis/assessing-risks-chinese-investments-sub-saharan-african-ports>) le 12 mai 2023.
- Dollar, D. (2019). « Understanding China's Belt and Road Infrastructure projects in Africa ». *Global China*, consulté sur internet (<https://www.africaportal.org/publications/understanding-chinas-belt-and-road-infrastructure-projects-africa/>) le 17 mai 2023.
- Fau, N. (2019). « Comment étudier les corridors de développement ? ». *EchoGéo*, 49, 1-20, consulté sur internet (<http://journals.openedition.org/echogeo/18066>) le 10 sept. 2024.
- Forum sur la Coopération Sino-Africaine (2004). « FOCAC Mechanisms ». Secretariat of the Chinese Follow-up Committee of the Forum on China-Africa Cooperation, Beijing, consulté sur internet (http://www.focac.org/eng/ltjj_3/ltjz/) le 28 août 2024.
- Foster, V., Butterfield, W., Chen, C. et N. Pushak (2009). « Building bridges: China's growing role as infrastructure financier for Sub-Saharan Africa ». *Trends and Policy Options*, 5, Washington, DC, World Bank Publications.
- Foucher, M. (2013). *Atlas de l'influence française au XXI^e siècle*. Paris, Robert Laffont.
- GBS (2022). *East African Ports Report*, GBS Africa, consulté sur internet (<https://www.gbsafrica.co.uk/assets/docs/report/African%20Ports%20Report.pdf>) le 15 juin 2023.

- Githaiga, N. M., Burimaso, A., Wang, B. et S. M. Ahmed (2019). « The Belt and Road Initiative: Opportunities and risks for Africa's connectivity ». *China Quarterly of International Strategic Studies*, 5(1), 117-141.
- Goddard, E. (2023). « MSC's African expansion continues unabated ». *Southern Africa's Freight News*, 22 mai, consulté sur internet (<https://www.freightnews.co.za/article/mscs-african-expansion-continues-unabated>) le 14 juin 2023.
- Goldman, D. (2013). « China Communications Construction Company wins Lamu Port Phase 1 contract ». *Strategic Intelligence News*, 11 avril, consulté sur internet (<https://web.archive.org/web/20130424092536/http://intelligencebriefs.com/?p=3550>) le 18 mai 2023.
- Gorecki, I. (2020). « Kenya's standard gauge railway : the promise and risks of rail megaprojects ». *Africa Up Close*, Woodrow Wilson International Center, 24 sept., consulté sur internet (<https://africaupclose.wilsoncenter.org/kenyas-standard-gauge-railway-the-promise-and-risks-of-rail-megaprojects/>) le 12 mai 2023.
- Gramer R. (2017). « All aboard China's 'New Silk Road' Express ». *Foreign Policy*, 4 janvier, consulté sur internet (<http://foreignpolicy.com/2017/01/04/all-aboard-chinas-new-silk-road-express-yiwu-to-london-train-geopolitics-one-belt-one-road/>) le 12 oct. 2023.
- Herbling, D. (2023). « Kenya revives plans for \$13.8 Billion railway line to Ethiopia ». *Bloomberg*, 23 août, consulté sur internet (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-08-23/kenya-revives-plans-for-13-8-billion-railway-line-to-ethiopia>) le 28 août 2024.
- Huang, Z. (2022). « Kenya Standard Gauge Railway (SGR) ». *The People's map of global China*, 24 août, consulté sur internet (<https://thepeoplesmap.net/project/kenya-standard-gauge-railway-sgr/>) le 11 mai 2023.
- Idle, O. D. et F. Lasserre (2021). « Chine-Djibouti. L'émergence de relations multidimensionnelles ». *Études du CQEG*, 4, consulté sur internet (https://cqegheulaval.com/wp-content/uploads/2021/02/etudes-cqeg-4-djibouti_final.pdf) le 15 juin 2023.
- Jones, L. et S. Hameiri (2020). « Debunking the myth of 'debt-trap diplomacy'. How recipient countries shape China's Belt and Road Initiative ». *Chatham House Research Paper, Asia-Pacific Program*.
- Jones, L. et J. Zeng (2019). « Understanding China's 'Belt and Road Initiative': beyond 'grand strategy' to a state transformation analysis ». *Third World Quarterly*, 40(8), 1415-1439.
- Kardon, I. (2022). « China's ports in Africa ». Dans Rolland, N. (dir.), *(In)Roads and Outposts. Critical infrastructure in China's Africa Strategy*. National Bureau of Asian Research, 98, 9-28.
- Khurana, G. S. (2008). « China's 'String of Pearls' in the Indian Ocean and its security implications ». *Strategic Analysis*, 32(1), 1-39.
- Kitimo, A. (2022). « Why Lapsset is stuck on the starting blocks ». *The East African*, 9 fév., consulté sur internet (<https://www.theeastafrican.co.ke/tea/business/why-lapsset-is-stuck-on-the-starting-blocks-3709384>) le 14 juin 2023.
- Lakmeharam, K., Manji, Q., Nyairo, R. et H. Pöltner, (2020). *Solving Africa's infrastructure paradox*. McKinsey Report, consulté sur internet (<https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/solving-africas-infrastructure-paradox>) le 10 sept. 2024.
- Lapsset Development Corridor Authority (2016). *Brief on Lapsset Corridor Project*, consulté sur internet (<https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3.sourceafrica.net/documents/118442/LAPSET-Project-Report-July-2016-1.pdf>) le 13 juin 2023.

- Lasserre, F. (2010). « L'Égypte peut-elle envisager un partage du Nil ? » Dans F. Lasserre et L. Descroix, *Eaux et territoires. Tension, coopérations et géopolitique de l'eau*, Québec, PUQ, 299-324.
- Lasserre, F. (2019). « Les corridors transasiatiques. Une idée ancienne opportunément reprise par la Chine ». Dans F. Lasserre, É. Mottet et B. Courmont (dir.), *Les nouvelles routes de la soie. Géopolitique d'un grand projet chinois*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 31-54.
- Lasserre, F., Athot, J.-M. et Z. Su (2022). « Projets portuaires et collier de perles : une stratégie de prise de contrôle de la route maritime de la soie ? » Dans F. Lasserre, É. Mottet et B. Courmont (dir.), *À la croisée des nouvelles routes de la soie. Coopérations et frictions*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 27-44.
- Lemaître, F. (2023). « Du Bénin à l'Égypte, la Chine réaffirme son engagement auprès des pays africains ». *Le Monde*, 18 janvier, consulté sur internet (https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/01/18/du-benin-a-l-egypte-la-chine-reaffirme-son-engagement-aupres-des-pays-africains_6158410_3212.html) le 13 juin 2023.
- Mboya, C. (2020). « The maritime Silk Road Initiative: Connecting Africa ». Dans J.-M. Blanchard (dir.), *China's maritime Silk Road Initiative, Africa, and the Middle East*. Singapour, Palgrave, 53-80.
- Mboya, C. (2023). « China's Belt and Road Initiative in the East African community ». *Megatrends Policy Brief 12, SWP*, 14 février, consulté sur internet (<https://doi.org/10.18449/2023MTA-PB12>) le 25 mai 2023.
- Mesmer, P. (2022). « Face à la Chine, le Japon veut réaffirmer sa présence en Afrique ». *Le Monde*, 26 août, consulté sur internet (https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/08/26/face-a-la-chine-le-japon-veut-reaffirmer-sa-presence-en-afrique_6139128_3212.html) le 25 mai 2023.
- Ministry of Foreign Affairs of the PRC (2021), « Strive to build a China-Africa Community with a shared future in the new era », consulté sur Internet (https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb_663304/zwjg_665342/zwbj_665378/202111/t20211127_10454129.html) le 29 mai 2023.
- Mittal, P. (2020). « Falling apart – a story of the Tanzanian Bagamoyo Port Project ». Observer Research Foundation, 15 sept., consulté sur internet (<https://www.orfonline.org/expert-speak/falling-apart-a-story-of-the-tanzanian-bagamoyo-port-project/>) le 15 mai 2023.
- Monson, J. (2008). « Liberating labour? Constructing anti-hegemony on the TAZARA railway in Tanzania, 1965–76 ». Dans C. Alden, D. Large et R. Soares de Oliveira (dir.), *China returns to Africa: A rising power and a continent embrace*, New York, Columbia Univ. Press, 197-219.
- Moramudali, U. (2020). « The Hambantota Port deal : Myths and realities ». *The Diplomat*, 1er janvier, consulté sur internet (<https://thediplomat.com/2020/01/the-hambantota-port-deal-myths-and-realities/>) le 5 mars 2023.
- Mustapha, S. et A. Prizzon (2018). « Africa's rising debt How to avoid a new crisis ». ODI Briefing Note, <https://cdn.odi.org/media/documents/12491.pdf>
- NDRC, National Development and Reform Commission (2017). *Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative*. Pékin, consulté sur internet (http://www.china.org.cn/world/2017-06/20/content_41063286.htm) le 17 mai 2023.
- Nedopil, C. (2023). *China Belt and Road Initiative (BRI) investment report 2022*. Shanghai, Green Finance & Development Center, FISF Fudan University.

- Ng, E. (2018). « Botched Addis Ababa-Djibouti railway project. A warning to Belt And Road investors », *Tesfa News*, 28 octobre, consulté sur internet (<https://tesfanews.net/botched-addis-ababa-djibouti-railway-project-a-warning-to-belt-and-road-investors/>) le 13 mai 2023.
- Nye, J. (1990). *Soft Power*. *Foreign Policy*, 80, 153-171.
- Nye, J. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. New York, Public Affairs.
- Orcasia (2022). « China in the Indian Ocean Region : Ports and Bases ». 6 juillet, consulté sur internet (<https://orcasia.org/2022/07/china-in-the-indian-ocean-region-ports-and-bases/>) le 15 juin 2023.
- Pairault, T. (2022). « L'Afrique, la Chine et la mythopoièse de la dette ». Dans F. Lasserre, É. Mottet et B. Courmont (dir.), *À la croisée des nouvelles routes de la soie. Coopérations et frictions*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 205-222.
- Pajon, C. (2020). « Japan's economic diplomacy in Africa. Between strategic priorities and local realities ». Notes de l'IFRI, consulté sur internet (https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pajon_japan_economic_diplomacy_africa_2020.pdf) le 15 juin 2023.
- Porhel, R. et A. Léon (2014). « L'influence des corridors dans le développement régional : le cas de l'East African Community ». *Les Cahiers d'Afrique de l'Est / The East African Review*, 48, consulté sur internet (<https://doi.org/10.4000/eastafrica.380>) le 20 mai 2023.
- RFI (2015). « Mali: vers la rénovation de la ligne de chemin de fer avec le Sénégal ». RFI, 29 décembre, consulté sur internet (<https://www.rfi.fr/fr/afrique/20151229-mali-vers-renovation-ligne-chemin-fer-le-senegal>) le 12 juin 2023.
- Rodrigue, J.-P. (2004). « Freight, gateways and mega-urban regions: The logistical integration of the BostWash corridor », *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geografie*, 95(2), 147-161.
- Samaan, J.-L. (2012). « L'océan Indien, laboratoire de la géographie militaire américaine », *Hérodote* 145, 30-47.
- Sandner, P., Kampala, E. et B. Ünveren (2023a). « Uganda unplugs from China railway project ». *Deutsche Welle*, 19 janvier, consulté sur internet (<https://www.dw.com/en/uganda-unplugs-from-china-railway-project/a-64445942>) le 15 juin 2023.
- Sandner, P., Kampala, E. et B. Ünveren (2023b). « Turkey supplants China in East Africa ». *Qantara.de*, 20 fév., consulté sur internet (<https://en.qantara.de/content/construction-and-infrastructure-turkey-supplants-china-in-east-africa>) le 18 août 2023.
- Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. New York, Oxford University Press.
- Shambaugh, D. (2020). *China and the World*. New York, Oxford University Press.
- Sheldon-Duplaix, A. (2016). « Au-delà des mers de Chine. La Chine deviendra-t-elle une « puissance maritime » mondiale? » *Perspectives chinoises*, 2016/3, 43-53.
- Skidmore, D. (2022). « How China's ambitious Belt and Road Plans for East Africa came apart ». *The Diplomat*, 5 mars, consulté sur internet (<https://thediplomat.com/2022/03/how-chinas-ambitious-belt-and-road-plans-for-east-africa-came-apart/>) le 13 juin 2023.
- State Council Information Office of the PRC (2021). « China and Africa in the New Era. A Partnership of Equals », *Xinhua*, consulté sur internet http://www.news.cn/english/2021-11/26/c_1310333813.htm, le 23 mai 2023.
- Stec, G. (2018). « China's Belt and Road Initiative is neither a strategy, nor a vision. It is a process ». *EU-Asia at a glance*, European Institute for Asian Studies, Bruxelles.

Su, X. (2017). « Why Chinese infrastructure loans in Africa represent a brand-new type of neocolonialism. How will African countries repay massive debts to China? » *The Diplomat*, 9 juin, consulté sur internet (<https://thediplomat.com/2017/06/why-chinese-infrastructure-loans-in-africa-represent-a-brand-new-type-of-neocolonialism/>) le 10 sept. 2024.

Sun, D. et Y. Zoubir (2017). « “Development first”: China’s investment in seaport constructions and operations along the maritime Silk Road ». *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 11(3), 35-47.

Taylor, I. (2020). « Kenya’s new lunatic express : the standard gauge railway ». *African Studies Quarterly* 19(3-4), 29-52.

TBW – The Business Wiz (2023). « Dar resolves to progress Bagamoyo Port project using internal funds », 21 février, consulté sur internet (<https://thebusinesswiz.co.tz/2023/02/21/dar-resolves-to-progress-bagamoyo-port-project-using-internal-funds/>) le 5 juin 2023.

The Chronicles (2019). « Confirmed: Kampala-Kigali Railway Line put off until further notice », 29 avril, consulté sur internet (<https://www.chronicles.rw/2019/04/29/confirmed-kampala-kigali-railway-line-put-off-until-further-notice/>) le 4 juin 2023.

Thibaut, K. (2022). « Chinese discourse power: Ambitions and reality in the digital domain », Atlantic Council, consulté sur Internet (<https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/chinese-discourse-power-ambitions-and-reality-in-the-digital-domain/>) le 29 mai 2023.

Watanabe, S. et R. Hanada (2022). « China slows foreign lending as Belt and Road problem loans triple », *Nikkei Asia*, 20 sept., consulté sur internet (<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Belt-and-Road/China-slows-foreign-lending-as-Belt-and-Road-problem-loans-triple>) le 15 juin 2023.

Watanabe, Y. et D. McConnell (2008). *Soft power superpowers: Cultural and national assets of Japan and the United States*. New York, ME Sharpe.

Xinhua Novosti, 2023, « ПОЛНЫЙ ТЕКСТ ПРОГРАММНОЙ РЕЧИ СИ ЦЗИНЬПИНП НА САММИТЕ ‘КИТАЙ – ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ’ » [Texte intégral du discours de Xi Jinping lors du sommet ‘Chine-Asie centrale’, consulté sur Internet (<https://russian.news.cn/20230520/8ba665898ac64c3991cf0b48337296fb/c.html>) le 29 mai 2023.

Zhao, S. (2014). « A neo-colonialist predator or development partner? China's engagement and rebalance in Africa ». *Journal of Contemporary China*, 23(90), 1033-1052.

Zou, Z. (2021). « China’s participation in port construction in the Western Indian Ocean region: Dynamics and challenges ». *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 15(4), 489-504.

NOTES

1. Concept popularisé après la concession du port de Hambantota au Sri Lanka pour 99 ans à une compagnie chinoise, après que Pékin eut accepté de renflouer les finances du pays en 2017. Symboliquement, le choix du recours à un bail emphytéotique de 99 ans dans le cadre d’un accord octroyant le contrôle d’un port est très chargé car le parallèle avec Hongkong est inévitable.

2. Contrairement à une idée largement répandue, la concession du port de Hambantota à des intérêts chinois pour une durée de 99 ans ne découle pas du défaut de paiement du Sri Lanka sur le prêt spécifique accordé par la Chine. Un versement de 1,12 milliards \$ a bien été effectué par China Merchants en échange de ce bail de 99 ans.

Cet argent n'a pas servi à rembourser le prêt octroyé pour la construction du port, mais plutôt à honorer des remboursements de court terme et disposer de facilités de trésorerie pour un gouvernement financièrement aux abois. Que le projet de port ait constitué un coûteux éléphant blanc dont le pays doit maintenant assumer la charge financière, personne ne doute ; mais il est inexact de dire que la Chine ait délibérément poussé le Sri Lanka à s'engager dans ce projet pour pouvoir ensuite le saisir. Voir Moramudali 2020 ; Pairault 2022. En revanche, il semble bien que la partie chinoise ait demandé au gouvernement tanzanien une concession de 99 ans pour le projet de port de Bagamoyo avant l'annulation de cet accord par le président tanzanien Magufuli, puis le retrait de la partie chinoise (Skidmore 2022).

RÉSUMÉ

L'Afrique figure de plus en plus comme élément central des projets dans le cadre des nouvelles routes de la soie, Belt and Road Initiative (BRI) lancée par la Chine en 2013. Ils ne constituent pas pour autant une posture radicalement nouvelle de la part de la Chine, qui avait déjà dans le passé promu une forte coopération économique, en particulier dans le domaine des infrastructures, avec nombre de pays africains. Ces projets suscitent, comme en d'autres régions, une certaine inquiétude des autres partenaires économiques des pays africains, alimentant l'hypothèse de la constitution d'un « collier de perles » stratégique. Loin des clichés alarmistes ou euphoriques, l'analyse montre que les grands projets d'infrastructures portuaires et ferroviaires chinois en Afrique orientale connaissent parfois des succès, parfois des échecs.

ABSTRACT

Africa increasingly figures as a central element in projects under the New Silk Roads, Belt and Road Initiative (BRI) launched by China in 2013. This is not, however, a radically new stance on the part of China, which has already in the past promoted strong economic cooperation, particularly in the field of infrastructure, with several African countries. As in other regions, these projects are arousing concern among Africa's other economic partners, fueling speculation that a strategic "string of pearls" is being created. Far from alarmist or euphoric clichés, the analysis shows that China's major port and rail infrastructure projects in East Africa are sometimes successful, sometimes unsuccessful.

INDEX

Mots-clés : Afrique, Chine, Belt and Road Initiative, rail, port, collier de perles

Keywords : Africa, China, Belt and Road Initiative, rail, port, string of pearls

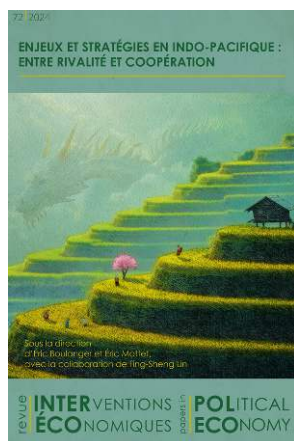
AUTEURS

FRÉDÉRIC LASSERRE

Directeur du Conseil québécois d'Études géopolitiques, Titulaire de la Chaire en Études indo-pacifiques, Université Laval, frederic.lasserre@ggr.ulaval.ca

OLGA ALEXEEVA

Professeure d'études chinoises, Université du Québec à Montréal (UQAM), Senior Fellow with the China Institute, University of Alberta, alexeeva.olga@uqam.ca



revue **INTERVENTIONS** **POLITICAL**
ÉCONOMIQUES **ECONOMY**

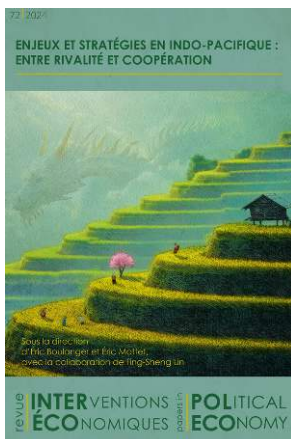
72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

Comptes Rendus

Reports



72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique : entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

L'institutionnalisme original de John R. Commons

Entretien avec **Jean-Jacques Gislain**, professeur titulaire, Université Laval, Québec et **Bruno Theret**, directeur de recherche émérite au CNRS, chercheur associé à l'IRISSO, Université Paris Dauphine – PSL.

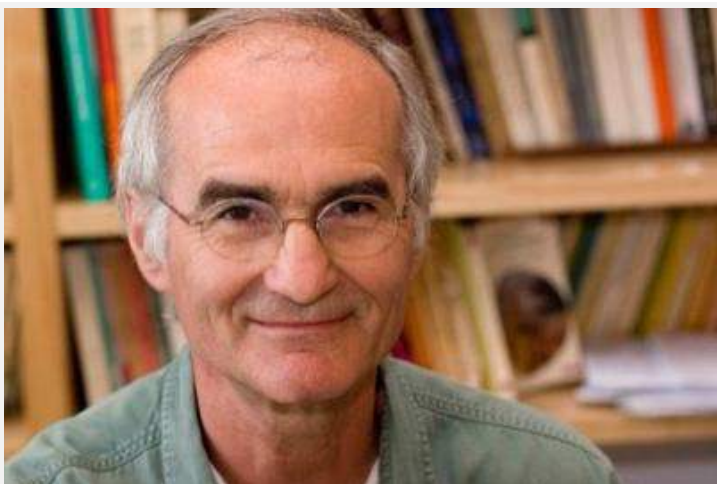
Laure Bazzoli



À propos de la publication de la traduction, dirigée par Jean-Jacques Gislain et Bruno Theret, de John R. Commons, *L'Économie institutionnelle. Sa place dans l'économie politique* (*Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, 1934), Éditions Classiques Garnier, collection Bibliothèque de l'économiste, 2023, 2 vol. Cette traduction est précédée par deux textes : *Note sur la traduction. Compte rendu d'une odyssée* et *Pourquoi lire Commons aujourd'hui ? Introduction à une théorie générale institutionnaliste de l'économie*. Elle est suivie de deux autres textes : *John Rogers Commons, œuvre économique et réception* et *Polanyi, Commons, Proudhon : parentés, différences, influences et dépassements*.



Jean-Jacques Gislain est économiste, professeur titulaire au département des relations industrielles de l'Université Laval, à Québec. Il a un doctorat en sciences économiques de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Le titre de sa thèse est : *La force de travail est-elle une marchandise ? Analyse critique de la catégorie marchandise force de travail dans l'œuvre économique de Karl Marx*. Il a été maître de conférences à la faculté de sciences économiques de l'Université de Nantes. Il a publié avec P. Steiner : *La sociologie économique, 1890-1920*. Il a obtenu, en France, l'agrégation des universités en sciences économiques et est devenu professeur. Il a publié de nombreux articles en histoire de la pensée économiques, notamment sur l'institutionnalisme des origines, dont notamment, récemment : « Futurité, origine des institutions économiques », *Économie et institutions*, no 25, 2017; « La sécurisation du travail et le capitalisme raisonnable de John R. Commons », in Daniel Mercure et Jan Spurk (dir.), *Les théories du travail. Les classiques*, Québec/Paris, PUL/Hermann, 2019, pp. 235-275 et « Passéité, futurité et actualité, les temporalités de l'activité », *Économie et institutions*, no 32, 2023.



Bruno Théret est socio-économiste, Directeur de recherche émérite au CNRS, associé à l'IRISSO (Institut de Recherche Interdisciplinaire en Sciences Sociales), Université Paris Dauphine - PSL. Il a fait des études d'ingénieur, d'économie et de sociologie - anthropologie. Avant d'entrer au CNRS, il a d'abord été pendant 15 ans économiste au Ministère français de l'économie et des finances où il a participé au développement de l'approche de la régulation en travaillant notamment à l'intégration des finances publiques dans les analyses sectionnelles des systèmes productifs et les modèles macroéconomiques alors construits dans une perspective marxo-keynésienne. Après son incorporation au CNRS et à l'Université Paris-Dauphine et à la suite de son doctorat d'État portant sur l'histoire du rapport entre l'État et le capitalisme en France depuis l'Ancien régime jusqu'à la crise des années 1930, il a développé des recherches individuelles et collectives de type interdisciplinaire, comparatif et historique sur les liens entre le politique et l'économique, la protection sociale, les finances publiques, la monnaie, l'histoire des idées et la théorie des institutions. Outre divers articles et chapitres de livres, il a publié les ouvrages suivants : *Critique de la théorie du capitalisme monopoliste d'État* (avec M. Wiéviorka), 1978 ; *Contribution à l'étude de la rente foncière urbaine* (avec M. Dechervois), Paris - Berlin 1979 ; *Régimes économiques de l'ordre politique : esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'État*, Paris, 1992 ; *Estado, Economia Publica e Regulação. Uma visão critica das intervenções do Estado*, Brasília, 1998 ; *Protection sociale et fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Bruxelles et Montréal, 2002 ; *Le [nouveau] système français de protection sociale* (avec J.-C. Barbier), Paris, 2004 (réédité en 2009, 2011, 2014 et, avec M. Zemmour, 2021) ; enfin dernièrement *La monnaie comme fait social : théorie unifiée et réalité diversifiée* (en japonais), Kyoto, 2021. Il a également édité entre autres : *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, 1995 ; *La monnaie dévoilée par ses crises*, Paris, 2 volumes, 2008 ; et *Théories françaises de la monnaie. Une anthologie* (avec P. Alary, J. Blanc et L. Desmedt), Paris, 2016 (éditions espagnole, Buenos Aires, 2019 ; anglaise, Palgrave-Macmillan, 2020 ; chinoise, Beijing, 2021). Bruno Théret prépare actuellement avec Jérôme Blanc l'édition de *La monnaie entre unicité et pluralité. Regards pluridisciplinaires et enjeux de théorisation*, à paraître chez Classiques Garnier en 2025.

Entretien

- 1 **Interventions économiques :** Je vous remercie vivement pour cet entretien à propos de votre publication de la traduction de l'œuvre majeure de John R. Commons. Je l'ai

organisé en quatre temps : un temps sur le processus d'édition, un temps sur la réception de l'œuvre de Commons hier et aujourd'hui, un temps sur l'œuvre elle-même, et un temps sur les perspectives de recherche.

01. À propos de l'édition de la traduction

- 2 **Interventions économiques** : Ma première question concerne l'odyssée que fut cette traduction, pour reprendre votre terme, et j'aurais voulu pour commencer que vous nous disiez quelles sont les principales difficultés que vous avez rencontrées, qu'est-ce qui vous a fait tenir pendant les 16 ans de gestation de cette traduction, malgré ces difficultés. Dit autrement, quelles sont les raisons qui vous ont poussés à mener à bien ce colossal travail d'édition ?
- 3 **Bruno Théret** : Pour faire une réponse spinoziste, c'est sans doute fondamentalement une question de conatus, d'effort pour persévérer dans son être, sans vraiment savoir pourquoi. Ainsi on n'a jamais perdu la motivation qui était la nôtre à l'origine et qui trouvait sa source dans l'éclatement des hétérodoxies institutionnalistes françaises entre régulationnistes, conventionnalistes et polanyiens. On avait le sentiment que l'institutionnalisme commonsien était en fait un centre de gravité autour duquel ces hétérodoxies gravitaient. Donc, on tenait à l'idée que la popularisation de l'analyse commonsienne en France était une ressource essentielle pour faire converger ces courants francophones, au moins pour les faire cohabiter et les mettre en dialogue.
- 4 Un autre facteur réside dans la manière dont on est arrivés, chacun de notre côté, à s'intéresser à Commons. De mon côté, c'est l'intuition assez forte, depuis que j'avais découvert *Institutional Economics* dès 1995-96 dans les rayons de la bibliothèque de l'UQAM (alors que j'étais au Québec pour un long séjour où je travaillais à la question du fédéralisme) qu'il y avait là une pensée radicalement alternative à l'économie politique traditionnelle, qu'elle soit d'origine classique ou néo-classique. Ce qui m'avait mis la puce à l'oreille, c'était un article de Jérôme Maucourant dans la *Revue du Mauss* en 1993 qui mettait en avant l'idée que Commons développait une économie politique des dettes, des dettes créées par divers types de transactions, alors même que se développait au même moment, à l'initiative de Michel Aglietta et André Orléan, une réflexion collective sur la monnaie en tant qu'institution, qu'on désigne aujourd'hui comme institutionnalisme monétaire à la française. L'économie transactionnelle de Commons correspondait bien à ce qui se faisait au même moment au sein de ce collectif de recherche. Cette économie politique de la dette me semblait avoir vocation à équiper scientifiquement la large communauté d'économistes qui ne se reconnaissait pas dans l'économie mainstream et qui, en pratique et également dans un temps long, s'est progressivement instituée en tant qu'Association Française d'Économie politique (AFEP) sous l'étendard de la pluralité des savoirs.
- 5 Par ailleurs, un autre élément de notre persévérance, c'est l'existence d'une « communauté épistémique » francophone des « commonsiens » qui, même quand elle n'a plus vraiment été impliquée dans la traduction, est quand même restée en soutien. Un autre facteur clé, c'est que nous nous sommes très bien entendus Jean-Jacques et moi, nous nous sommes enseignés l'un l'autre sans voir le temps passer et donc là c'est le plaisir du gai savoir qui nous a motivés. Enfin un dernier élément : c'est que l'un comme l'autre on s'est toujours inscrit dans une futurité de long terme et que nous n'avions pas d'inquiétude sur la possibilité d'éditer l'ouvrage, notamment parce qu'on a

été soutenu pendant de nombreuses années par les éditions de l'EHESS et ensuite par André Tiran et les Classiques Garnier.

- 6 **Jean-Jacques Gislain** : Il a fallu de la patience et de la ténacité pour faire aboutir ce projet. Nous avons rencontré de multiples difficultés institutionnelles, des périodes de découragement, des moments où des contraintes professionnelles et personnelles s'imposaient, comme relaté dans l'*Odyssée*. Mais nous avons tenu le coup, car nous pensions que ce projet était essentiel pour favoriser la diffusion de Commons, notamment auprès des chercheurs en sciences sociales insatisfaits par les approches traditionnelles. Nous étions convaincus de l'actualité de l'institutionnalisme pragmatiste de Commons.
- 7 Pour ma part, je suis arrivé à Commons par Veblen. J'ai commencé par Veblen à la fin des années 80-début des années 90, et cela m'a donné l'occasion de faire un séminaire sur les institutionnalistes à Paris 1, Paris 10 et l'École Normale Supérieure de Fontenay, le séminaire portait sur Veblen et Commons. C'est à l'occasion de ce séminaire que je me suis plongé dans Commons – la meilleure façon d'apprendre c'est d'enseigner –, et j'ai découvert tout un univers d'approche en sciences sociales qui m'a beaucoup intéressé. À partir de ce moment-là, je me suis dit qu'il ne fallait pas laisser cette pépite sans l'exploiter et donc j'ai commencé à travailler sur Commons. Plus tard, il y a eu la rencontre avec Bruno et le fait que ça a bien « fitté », on s'est dit tous les deux qu'il y avait là un programme de recherche qu'il fallait développer.
- 8 Et puis effectivement, toi Laure (Bazzoli) tu as participé de notre émulation puisque ta contribution a quand même été très significative à la fin des années 1990 donc tu as rajouté une couche sur le fait que c'était un programme intéressant, ce qui nous a aussi motivés un peu plus. Il y avait aussi la communauté épistémique avec l'accumulation de travaux, notamment à Lyon, ceux de Véronique (Dutraive), Thierry (Kirat), Jérôme (Maucourant), et bien d'autres. Avec cette accumulation de travaux autour de Commons nous nous sommes dit que ce serait intéressant à un moment donné de faire une synthèse à travers la traduction. C'est aussi ce qui explique les textes accompagnant la traduction. On s'est rendu compte que l'ouvrage de Commons était difficilement valorisable en tant que tel, au vu des réactions des commentateurs, et on s'est dit que peut-être dans le monde francophone ces textes pouvaient en faciliter la lecture.
- 9 Le dernier point que je voudrais rajouter aussi, c'est une question politique. On était arrivé à une époque où un certain nombre de projets politiques alternatifs sombraient, en particulier l'approche marxiste. Or Commons semble être une source de réactivation de l'option sociale-démocrate, ce qui n'est pas forcément mon option, mais que je trouve intellectuellement intéressant. C'est la thèse que l'on défend aussi, l'idée qu'il y a une vraie théorie sociale-démocrate tout à fait novatrice chez Commons qui est passée inaperçue, y compris chez les commentateurs américains.
- 10 C'est donc tout un éventail de raisons qui nous a poussés à nous mobiliser. L'importance qu'on a vue dans ce projet-là nous a portés.
- 11 **Bruno Théret** : C'était un pari un peu à contre-courant, par rapport au court-termisme et au «*publish or perish*» qui s'imposent à l'ensemble des enseignants-chercheurs et chercheurs. Nous nous sommes mis d'emblée dans une perspective de long terme. Après tout Commons a mis aussi plus de 16 ans à sortir l'*Économie institutionnelle* donc, finalement, nous étions dans les temps !

- 12 **Interventions économiques** : J'en viens à ma deuxième question. Avant de voir ce que cette traduction peut apporter à des auteurs qui ne se sont pas intéressés à Commons jusqu'à présent, j'aurais voulu savoir comment vous voyez l'apport de cette traduction à ce que vous appelez la « communauté épistémique » francophone de ceux qui s'intéressent à Commons. Qu'est-ce qu'elle apporte pour cette communauté elle-même, en quoi peut-elle nous faire progresser dans la compréhension de l'œuvre de Commons ?
- 13 **Jean-Jacques Gislain** : Pour ceux qui connaissent déjà Commons, la traduction en tant que telle n'a pas forcément un très grand intérêt puisqu'ils ont déjà travaillé sur le texte ; l'objectif est surtout d'élargir le champ des personnes qui peuvent accéder au texte de Commons, car même si elles ont assez de facilités en anglais, elles sont souvent déroutées par les 900 pages du texte et l'anglais un peu baroque de Commons. Donc c'était un premier point, nous voulions ouvrir sur une communauté plus large. Par ailleurs, notre idée était aussi de réorganiser un petit peu le programme de recherche que nous propose Commons, souvent confus et difficile à comprendre pour des « bons Français cartésiens ». Nous nous sommes dit que ce serait une bonne idée de présenter dans l'introduction une sorte de guide de lecture de Commons, ce qui pourrait être aussi une entrée pour les personnes qui sont un peu effrayées par la grosseur du texte de Commons.
- 14 **Interventions économiques** : Mais n'y a-t-il pas quand même un apport pour les communsiens ? Je compte bien relire Commons en français, peut-être qu'il y a des choses que je n'ai pas perçues et que je pourrai percevoir.
- 15 **Jean-Jacques Gislain** : Ce n'est pas à proprement parler le texte traduit de Commons qui pourrait apporter une contribution pertinente pour la communauté épistémique des spécialistes de Commons, mais les textes qui entourent cette traduction : l'*Introduction* est une présentation du programme heuristique de Commons selon un ordre plus démonstratif que celui de Commons ; la *Biographie* est une mise en contexte du texte de Commons et le récit des étapes successives de la construction de son programme ; l'*Étude comparative Commons – Polanyi – Proudhon* permet de mettre en valeur les qualités du programme communsien.
- 16 **Bruno Théret** : Nous n'y avons pas pensé, mais c'est vrai que l'exercice de traduction lui-même peut être intéressant même pour ceux qui l'ont lu en anglais. On peut s'approprier comme un tout la version en français et on peut redécouvrir un sens qu'on n'avait pas forcément compris quand on l'a lu en anglais. Le fait de le lire en français ne fait pas le même effet que de le lire en anglais. Je pense aussi que pour la communauté épistémique d'origine, cette traduction peut être une sorte de manuel utile pour faire des cours, et plus largement cela peut être un recueil de textes qui peuvent être instrumentalisés par les enseignants-chercheurs et chercheurs qui se réclament de l'hétérodoxie économique et veulent enseigner autrement l'économie. Cela dit, nous n'avons pas sacrifié les idées nouvelles qui nous sont venues dans le processus de traduction et d'édition critique ; on n'a pas forcément simplifié les choses, on a même sans doute parfois un peu complexifié l'accès à la pensée de Commons, notamment quand on introduit Peirce, les fractales, etc., mais en même temps, on met de l'ordre, ce qui a de mon point de vue une vertu pédagogique. Et, du point de vue de l'histoire de la pensée, j'y vois de quoi alimenter un renouveau de l'histoire de la pensée économique qui ne soit plus une hagiographie de l'histoire de l'économie comme une science supérieure aux autres, mais qui l'insère dans l'ensemble des sciences sociales. Nous

avons mis le paquet là-dessus, avec beaucoup d'éléments d'histoire de la pensée économique qui peuvent intéresser les spécialistes.

- 17 **Interventions économiques** : Vous avez un peu répondu à ma prochaine question, qui concernait votre choix de ne pas faire un appareil critique dans l'édition, mais d'accompagner la traduction de trois textes conséquents et remarquables (l'introduction, la biographie intellectuelle, l'étude comparative), qui sont trois essais sur l'œuvre de Commons. Pourquoi ce choix d'avoir presque quatre ouvrages en un ? Est-ce pour mieux faire comprendre l'œuvre par rapport à la rupture mentale que sa lecture implique ?
- 18 **Bruno Théret** : En fait ce choix n'a pas été véritablement délibéré. Au départ, notre idée était que chaque traducteur devait faire un appareil critique, mais cela s'est avéré impossible à tenir, parce que nous avons déjà du mal à avoir une traduction cohérente et que nous avons eu des problèmes pour trouver le bon rédacteur, homogénéisateur, etc. Aurions-nous pu, une fois la traduction finalisée, faire une édition critique dans une deuxième vague ? Si nous n'avons pas procédé ainsi, même si nous en avons l'intention, c'est parce que cela s'est avéré impossible, nous nous sommes laissé emporter dans un processus dont on ne maîtrisait pas nécessairement toutes les dimensions. C'est un peu ce que l'on décrit dans la *Note sur la traduction*. Pour en revenir au choix de mettre des textes complémentaires, en fait cela s'est fait tout seul et grâce au fait qu'André Tiran et les Classiques Garnier ne nous ont pas imposé de contraintes dures de signes, ce qui nous a libérés ; nous avons eu l'espace éditorial, ce qui est rare, pour faire ce que nous avons fait.
- 19 On avait prévu une introduction qui était de l'ordre de 80-100 pages, mais au fur et à mesure de la rédaction nous avons été conduits à creuser des points qu'on n'avait pas prévus au départ et qui, au final, nous ont emmenés ailleurs. Par exemple la référence à Polanyi devait être mentionnée comme un point assez secondaire dans l'*Introduction*, mais en tirant le fil nous avons pris conscience que pour être intéressant, il fallait que cela prenne une certaine dimension. D'où l'idée de développer à la fin de l'ouvrage une étude comparative.
- 20 L'objectif, c'était aussi de répondre aux principales critiques dont Commons a fait l'objet, c'est-à-dire de montrer que son économie institutionnelle est une théorie répondant à des critères scientifiques et a une portée générale en tant qu'elle est une méthodologie qui permet d'élaborer des théories spécifiques à chaque situation étudiée. Quand on s'est intéressé à l'influence de Peirce, on a été conduits à développer cet aspect pour montrer qu'il y avait chez Commons une logique structurale sous-jacente qui était très puissante et ancrée dans le pragmatisme scientifique. Il y avait aussi la critique qui laissait penser que tous les développements de Commons sont liés à un contexte bien précis, celui des pays de *Common Law*, et qu'ils ne seraient pas valables dans d'autres contextes. Nous avons donc eu l'idée d'élargir la portée du discours commonsien au contexte européen. Et en tirant les fils, on arrive en fait à mettre en évidence un pragmatisme d'origine européenne, chez Proudhon par exemple.
- 21 Voilà donc les points sur lesquels on voulait insister et pour lesquels il fallait développer des textes et non pas seulement une édition critique avec des notes partout. Ces textes ont bénéficié de la longue maturation de la traduction sans que nous nous en rendions compte, car nous n'avons commencé à les écrire qu'après que la traduction ait été entièrement mise au point, à quelques détails près.

- 22 **Jean-Jacques Gislain** : On s'est quand même posé la question au départ de faire une édition critique et donc on a fait tout simplement un arbitrage. Nous nous sommes dit que nous ne pouvions pas tout faire, nous avons donc réfléchi à qu'est-ce qui est prioritaire, le plus intéressant ? Un travail d'érudition avec une édition critique, ou mener des travaux de diffusion, de compréhension de l'œuvre ? Finalement on a fait le choix de textes, en étant portés par deux éléments caractérisant l'évolution des sciences sociales dans la francophonie. D'abord la montée en puissance de l'institutionnalisme : maintenant, tout le monde est institutionnaliste ! C'est assez étonnant de voir comment le vocable est devenu quasiment général y compris chez les économistes orthodoxes, alors que Commons comme fondateur n'est pas connu. Le deuxième point, c'est la montée en puissance aussi du pragmatisme, redécouvert ces dernières décennies. Nous avons été portés par la volonté de mettre en valeur ce que pourrait être une science sociale fondée sur des principes philosophiques pragmatistes. Il y avait déjà tes travaux avec Véronique (Dutraive) à partir de Dewey, mais pour Peirce pratiquement tout le travail était à faire.
- 23 Donc le choix de produire ces quatre textes, plutôt que de faire une édition critique, a effectivement été un choix de stratégie intellectuelle. Il nous a paru plus opportun de faire connaître la contribution de Commons à l'institutionnalisme pragmatiste grâce à ces textes. Lorsque le texte de Commons sera devenu un classique, dans le monde francophone, de la littérature économique et sociale, alors, peut-être, il serait intéressant d'en faire une édition critique.

02. Sur la réception de l'œuvre

- 24 **Interventions économiques** : Venons-en à la réception de Commons. Je me demande d'abord si la situation dans la réception de l'œuvre de Commons est la même en France et au Québec, par le passé et aujourd'hui ? Il me semble que la situation est un peu différente et je voulais avoir votre sentiment là-dessus.
- 25 **Jean-Jacques Gislain** : Au Québec ce n'est pas tant le fait d'être au Québec que le fait d'être dans des départements universitaires de *Relations industrielles* : l'historiographie sur l'histoire de la pensée en relations industrielles fait clairement de Commons le père fondateur du domaine, il est donc plus légitime de s'intéresser à Commons que dans d'autres départements. Dans ces conditions disciplinaires, une certaine tradition s'est perpétuée quant à la connaissance de Commons, comme c'est d'ailleurs aussi le cas dans le reste de l'Amérique du Nord anglophone. De plus, depuis les années 1970, les associations américaines d'économistes institutionnalistes, et leurs revues académiques, ont perpétué et diffusé les études commonsiennes. Toutefois, traditionnellement pour les historiens généralistes de la pensée économique, ce n'était que le Commons historien du travail, des relations de travail et du syndicalisme qui était connu généralement en Amérique du Nord.
- 26 Alors qu'en France, il n'y avait pas grand monde qui connaissait le nom de Commons. Après l'épisode de Gaëtan Pirou avant-guerre, ce n'est que dans les années 1990 que Commons commence à être étudié sérieusement. Il y a eu une montée en puissance dans les années 90, je rappelle ce que vous avez fait à Lyon et puis ce que j'ai fait avec d'autres à Paris, notamment le séminaire sur Veblen et Commons, et donc il y a eu une montée en puissance de l'institutionnalisme américain en général dans les années 1990

en France. Dans l'*Odyssée*, nous retraçons, à grand trait, cette montée en puissance des études commonsiennes dans le monde francophone.

- 27 **Interventions économiques** : On pourrait donc dire qu'au Québec, il était plus connu du fait de son impact sur les relations industrielles, tandis qu'en France, c'est venu plus tard et à travers effectivement quelques économistes qui s'y sont intéressés.
- 28 **Jean-Jacques Gislain** : Oui, et cela a permis d'aller plus loin, c'est-à-dire d'argumenter qu'il y avait un vrai programme théorique, un vrai programme de recherche qui dépassait largement le cadre des relations industrielles. Et les collègues québécois ont été étonnés de ce qu'on a pu tirer de Commons. Donc le potentiel commonsien s'est révélé peu à peu et cela aide à la diffusion.
- 29 **Bruno Théret** : À mon avis, on est maintenant en France à peu près au même niveau qu'au Québec, d'une certaine manière, même si la configuration de la communauté commonsienne y est plutôt celle d'un archipel : il y a des gens par ci par là, qui constituent de petits groupes plus ou moins significatifs et cela se reflète dans la composition des traducteurs d'origine. Aujourd'hui, il y a une chose qui me frappe, c'est que l'on trouve à maintes reprises le terme « abduction » dans la toute dernière édition de la *Théorie de la régulation, nouvel état des savoirs* : maintenant la méthode abductive est devenue quasiment la règle sans qu'elle soit forcément bien définie et référée. De même dans le *Grand Manuel d'économie politique* de l'AFEP paru l'année dernière, la pensée institutionnaliste et les références à Commons occupent une place significative. Cela montre qu'il y a eu une diffusion en France de sa pensée, et que le fait d'avoir mobilisé la communauté épistémique autour de cette traduction y a sans doute joué un rôle. Néanmoins, pour ce qui est de la nouvelle génération d'économistes, je ne sais pas si l'influence de l'institutionnalisme commonsien y est très large. J'espère que la sortie du livre va participer à une relance. À cet égard, le nombre de recensions qui nous sont promises par les économistes institutionnalistes et plus largement en sociologie, sciences politiques, anthropologie et histoire, est un indice d'une conjoncture favorable pour une bonne réception à la fois critique et positive de la pensée commonsienne. Cela témoigne d'une certaine attente.
- 30 **Interventions économiques** : Je me questionne quand même sur le fait de savoir si la faible diffusion pendant longtemps parmi les approches hétérodoxes françaises comme la théorie de la régulation et l'économie des conventions était seulement liée à la langue et à l'absence de traduction : est-ce qu'il n'y a pas d'autres obstacles (épistémologiques, analytiques, politiques) qui expliqueraient que ces approches ne soient pas allées vers cet auteur ?
- 31 **Bruno Théret** : Je pense que la langue est un aspect important du problème. En discutant de Commons avec Robert Boyer et Michel Aglietta, je me suis rendu compte que la langue, certes combinée avec certaines autres caractéristiques du discours commonsien, était un obstacle. En fait ce n'était pas la langue en tant que telle, mais celle-ci était la goutte d'eau qui faisait déborder le vase. Beaucoup de collègues s'y mettaient, mais s'arrêtaient rapidement, parce que d'une part il y avait le volume, et d'autre part l'absence apparente d'ordre dans le développement de la pensée ; des chapitres font 10 pages et d'autres en font 250. Il y a donc une question de forme qui rendait trop coûteux pour les régulationnistes d'entrer dans Commons, quand bien même ils étaient intéressés par ce qui, tout compte fait, est une conceptualisation des modes de limitation du capitalisme nécessaires pour le rendre tenable pour les sociétés, soit une approche de la régulation qui en développe les dimensions légale et éthique.

Bien sûr il existe d'autres obstacles notamment la place qu'occupe le marxisme dans l'hétérodoxie francophone, surtout un certain marxisme mettant l'accent sur ce qui différencie plutôt que sur ce qui rapproche Marx de Proudhon, contrairement à ce qui s'est passé en sociologie avec la perspective ouverte par Georges Gurvitch, ainsi qu'on le montre dans *l'Introduction* et *l'Étude comparative*. Je ne veux pas être redondant avec ce que va dire Jean-Jacques, mais j'insiste néanmoins sur le fait que le renouveau du pragmatisme en sociologie et du thème de l'unité des sciences sociales dégage un espace pour inciter les économistes hétérodoxes français les plus curieux à prendre connaissance de l'institutionnalisme pragmatiste à la Commons.

- 32 Au total, je pense que la langue joue, mais en tant que facteur limitant sur la base d'autres facteurs. Cependant, la traduction et les textes qui l'accompagnent rendent maintenant beaucoup moins coûteuse l'entrée dans cette pensée, enfin je l'espère.
- 33 **Jean-Jacques Gislain :** Je soulèverais deux obstacles. Le premier est effectivement l'obstacle épistémologique, qui n'est pas entièrement levé chez les économistes hétérodoxes, parce qu'ils sont encore très cartésiens, ils sont toujours dans l'optique du fameux texte de Durkheim soutenant que le pragmatisme, ce n'est pas une philosophie française. Si les philosophes et sociologues français s'intéressent au pragmatisme, il y a encore beaucoup de chemin à faire chez les économistes. La logique démonstrative, notamment trichotomique et abductive, du pragmatisme commonsien requiert des compétences épistémologiques peu fréquentes en francophonie. En somme, le coût intellectuel d'entrée dans l'approche commonsienne est suffisamment important pour dissuader de nombreux économistes hétérodoxes. Le deuxième point, c'est la radicalité du programme heuristique de Commons qui remet en cause toutes les hypothèses fondatrices de l'approche de l'économie traditionnelle. L'objet de l'économie – les droits de propriété –, la temporalité de l'activité – passéité, actualité, futurité –, la relation économique – la transaction –, la théorie de l'action – l'esprit institué –, l'économie monétaire – dette, crédit –, le capital – corporel, incorporel, intangible –, les concepts de groupe actif (*going concern*), de *goodwill*, la liste est longue des concepts commonsiens qui rompent avec la tradition des économistes, y compris hétérodoxes. C'est une radicalité que les économistes hétérodoxes ont du mal à accepter. Les régulationnistes et les post-keynésiens sont encore dans la possibilité de construire leur analyse économique sur la base de l'échange par exemple, qui reste un tabou que les économistes ont du mal à lever.
- 34 Par ailleurs, la radicalité politique de Commons, le réformisme social-démocrate, n'est pas aussi grande que sa radicalité conceptuelle et analytique. Son projet d'une « quatrième branche » du gouvernement, celle des comités et commissions paritaires régulant l'action collective, s'ajoutant aux trois autres branches – exécutif, législatif, judiciaire –, n'est pas vraiment dans le paysage politique de l'hétérodoxie économique francophone.
- 35 **Interventions économiques :** Est-ce que vous pensez que cette œuvre pourra être mieux réceptionnée que par le passé dans le champ de l'économie hétérodoxe ? Autrement dit, est-ce que les temps sont mûrs pour un programme de recherche de sciences sociales unifiées, dans lequel Commons pourrait avoir toute sa place ? Il me semble que Bruno dit plutôt oui et que Jean-Jacques est plus dubitatif.
- 36 **Jean-Jacques Gislain :** Je voudrais bien, mais j'ai un peu de mal à penser que cela puisse se réaliser au moins à court terme. Cependant, l'un des obstacles à une meilleure réception de Commons semble de plus en plus se lever avec la meilleure diffusion de la

philosophie pragmatiste dans le monde francophone. Par ailleurs, l'idée du décloisonnement des sciences sociales semble aussi faire son chemin. En particulier, la conception commonsienne de la connexion droit-économie-éthique devient de plus en plus comprise. De façon générale, le projet d'unification des sciences est tout à fait conforme au programme commonsien.

- 37 **Bruno Théret** : Oui, c'est quand même à mon avis en bonne voie. J'en veux pour preuve le débat sur la théorie de la valeur au sein de l'hétérodoxie. Il y a d'un côté les marxistes qui défendent la théorie de la valeur en substance, mais il y a aussi une large frange d'économistes hétérodoxes qui développent une approche monétaire de la valeur. J'ai fait le pari dans mon texte où j'introduis le personnage de Proudhon, économiste et sociologue, que cela pouvait être un point d'accroche pour les hétérodoxies francophones de savoir que ce dernier était prépragmatiste et développait une théorie de la valeur proche de celle de Commons et qui pouvait aussi être rapprochée de celle défendue par André Orléan qui constitue un point focal au sein de ces hétérodoxies. Notre travail peut être vu comme une tentative première de faire rentrer Commons (notamment via Proudhon) dans le corpus de base des grands textes utilisés par les hétérodoxes francophones soucieux de l'unité des sciences sociales. L'idée est que si on se réfère au débat sur la théorie de la valeur, on peut alors y introduire Commons et aller vers une théorie de l'économie monétaire qui rompt avec les théories de la valeur substantielle, que celles-ci soient d'obédience classique, néoclassique ou marxiste. À ce niveau-là une jonction peut aussi être faite avec les post-keynésiens.
- 38 **Interventions économiques** : La faible influence de Commons sur les hétérodoxies francophones peut-elle être liée au fait que les travaux sur Commons sont essentiellement en histoire de la pensée ou en épistémologie et moins souvent applicatifs ? Est-ce que cela a pu jouer dans la faible diffusion en France ?
- 39 **Bruno Théret** : C'est discutable, car en France précisément les approches commonsiennes ont le plus souvent été ces derniers temps de caractère applicatif, c'est-à-dire portant sur des études de cas, comme on le montre dans la *Note sur la traduction* et comme cela ressort de la *Théorie de la régulation, nouvel état des savoirs* paru récemment. Et c'est encore plus vrai au Québec. Je pense que c'est précisément parce que les travaux d'ordre historique et surtout épistémologique manquaient – on les compte sur les doigts de la main – que les critiques portant sur un défaut de théorie et de conceptualisation de l'approche commonsienne ont pu être colportées dans le monde francophone, en faisant place libre au sein de l'hétérodoxie aux seules approches théoriques de Marx, Polanyi et Keynes. Notre travail qui consiste pour une part à répondre à ce type de critique devrait, du moins on l'espère, participer à ajouter Commons à la galaxie des pères fondateurs de l'hétérodoxie économique. En France, du fait de l'existence de l'AFEP qui regroupe l'ensemble des hétérodoxies économiques et est susceptible de servir de médiation en ce sens, il existe un contexte institutionnel particulier propre au champ des économistes qui joue en faveur d'une bonne réception de son approche. Il y a là un potentiel et une action collective poursuivant l'objectif d'imposer une légitime pluralité des points de vue en économie, ce qui est complètement commonsien. Cette action collective est certes minoritaire, mais elle n'en impacte pas moins de manière importante le champ des économistes et rejoint l'idée commonsienne d'une action collective faisant changer les institutions.
- 40 **Jean-Jacques Gislain** : Au département des relations industrielles de l'Université Laval à Québec, on a pris effectivement l'orientation de l'application. Les thèses qui ont été

faites à partir de Commons sont toujours sur des cas où on essaie d'identifier concrètement la formule de transaction. Ce qui permet de souligner que le cadre commonsien est tout à fait adapté pour des études appliquées. Je rappelle constamment, comme beaucoup d'autres, que Commons a été un de ceux qui ont mis en évidence que l'étude de cas est tout à fait essentielle. Au Québec et en Amérique du Nord, on bénéficie d'un contexte favorable aux méthodes qualitatives qui ont d'ailleurs connu énormément de perfectionnements ces dernières années, c'est peut-être moins le cas en France. Il y a un biais chez les économistes qui veulent à tout prix utiliser des méthodes quantitatives pour « faire scientifique ». Alors qu'à mon avis, il faut s'appuyer sur le développement des méthodes qualitatives pour développer l'opérationnalité des approches institutionnalistes. De ce point de vue, l'approche de Commons est tout à fait opérationnelle. Mais il faut un contexte où les méthodes qualitatives soient considérées au même niveau que les méthodes quantitatives. On a encore beaucoup de chemin à faire en France, y compris chez les économistes hétérodoxes, qui ont souvent la religion de la formalisation, du calcul, peut-être pour des raisons de formation. Chez les régulationnistes, la plupart sont d'anciens ingénieurs. Paradoxalement, Commons est beaucoup plus accessible en sociologie qu'en économie, parce que les économistes ont du mal dès qu'on quitte leur champ de scientificité. Avec ce qu'ils pensent être la scientificité, l'adoption de la méthode de Commons est beaucoup plus difficile.

- 41 **Bruno Théret** : Oui, il faut tabler sur un développement de la sociologie économique qui ne laisse plus le monopole de l'étude de l'économie aux économistes, et notamment sur l'émergence d'une sociologie politique de l'économie qui peut tirer beaucoup de profit de *L'Économie institutionnelle* de Commons et de la place qu'y tiennent le droit et la politique. Ce qui peut aussi avoir des effets en retour sur les économistes.
- 42 **Interventions économiques** : Mais n'est-ce pas sortir de la discipline économique ?
- 43 **Bruno Théret** : L'économie fait partie des sciences sociales, son objet est encadré dans les sciences sociales. Même si ce n'est pas son projet, se dessine quand même dans l'hétérodoxie française l'idée d'articuler l'économie à l'éthique et au droit. Même les post-keynésiens, en matière monétaire, se préoccupent des institutions, et aux États-Unis et en Angleterre, il existe actuellement un débat important quant à la construction d'une théorie monétaire qui soit à la fois post-keynésienne et institutionnaliste. D'une certaine manière, il y a eu déjà dans le monde anglo-saxon une réappropriation de Commons par les post-keynésiens qui peut également, dans une certaine mesure, se développer en France. C'est là une voie possible de pénétration de la problématique commonsienne en économie.
- 44 **Interventions économiques** : Ce qui pose souvent un problème aux économistes, c'est qu'il n'y aurait pas chez Commons une mécanique des grandeurs économiques qui s'articulent, en plus d'être une pensée complexe non linéaire. N'est-ce pas un point qui rend peu audible Commons au sein de la discipline économique, si ce n'est sur ses marges ?
- 45 **Jean-Jacques Gislain** : Je souligne souvent l'expérience du NBER (National Bureau of Economic Research), donc le fameux débat qu'il y a eu avec la Commission Cowles dans les années 1930 entre les statistiques descriptives défendues par les institutionnalistes et l'économétrie défendue par les économistes plus orthodoxes ; il se trouve que l'économétrie et la modélisation macro-économétrique notamment ont gagné. Mais la méthodologie de statistique descriptive de Commons sur les grandeurs économiques

avec, par exemple, les nombres-indices, les tableaux d'indicateurs reste très intéressante et liée à la pratique des institutions. Il y a tout un espace qui peut s'ouvrir où le projet commonsien peut devenir à nouveau pertinent en montrant que par-delà cette pseudoscience des modèles macro-économétriques, on peut trouver une opérationnalité sur les grandeurs économiques et sur le guidage des économies à travers les méthodes statistiques comparatives, les nombres-indices, etc.

- 46 **Bruno Théret** : Oui, nous avons justement mis l'accent dans l'*Introduction* sur le processus de détermination des prix chez Commons, pour répondre à la critique convenue qui affirme qu'il n'a pas de théorie des prix, et donc que sa conception de l'économie n'est pas scientifique. Cette critique est malvenue, car il y a bien une théorie des prix chez Commons qui est fondée sur des principes d'évaluation statistique des différents facteurs influençant les prix, lesquels sont déterminés à un moment donné et dans une situation concrète. Et la scientificité renvoie chez lui à la méthode abductive, c'est-à-dire à une analyse qui n'est pas simplement hypothético-déductive. Il faut donc insister sur le fait que dans l'institutionnalisme de Commons, il y a bien une théorie des prix, mais celle-ci ne se réduit pas à une détermination mécanique et systémique des prix.
- 47 **Interventions économiques** : Oui, je suis d'accord avec vous : il n'y a pas un seul déterminant et c'est peut-être cela aussi qui va à l'encontre des habitudes des économistes. On aboutit forcément à des explications plus complexes et non déterministes.
- 48 **Jean-Jacques Gislain** : Il faut avoir l'ambition de la complexité : on vit dans un monde qui nous dépasse, prenons l'écologie ou d'autres domaines, il est clair que la complexité, c'est notre réalité. Là, c'est un terrain sur lequel on peut aller par rapport à la simplification de l'homo-economicus. Sur la question de la complexité, il y a un plus grand potentiel heuristique dans l'institutionnalisme par rapport à la simplification qu'impliquent les hypothèses et la mécanique de l'économie traditionnelle.
- 49 **Bruno Théret** : Le principal facteur de la fermeture de la discipline économique dominante est celui de son obsession de l'unicité : arriver à trouver une solution unique, mécanique, alors qu'en fait, on est confronté à une pluralité de solutions. C'est là l'obstacle le plus difficile à dépasser pour impacter la discipline économique. À mon avis, le caractère abductif et trichotomique du raisonnement commonsien, dès lors qu'il est assumé, rend compte de la complexité en la simplifiant et en développant une méthode finalement simple pour analyser les situations étudiées, quelle que soit leur échelle.

03. Sur l'Économie institutionnelle

- 50 **Interventions économiques** : Venons-en à des questions plus internes au contenu de l'œuvre que vous traduisez, même s'il y a des choses qu'on a déjà commencé à évoquer. Je partirai d'abord de l'*Introduction*. Je l'ai lue comme une volonté de rendre compte de manière plus organisée et systématique que ne le fait Commons de sa pensée complexe à partir de deux axes : un axe où vous identifiez les principaux déplacements analytiques et méthodologiques par rapport à l'économie traditionnelle et un autre axe où vous décortiquez la méthode trichotomique de Commons à la lumière de la philosophie de Peirce. Ai-je bien compris votre intention ?

- 51 **Bruno Théret** : Oui parfaitement. La première partie de l'*Introduction* renvoie aux deux axes que tu identifies pour présenter l'économie institutionnelle comme une théorie générale alternative pour penser l'économie. Notre idée était de montrer que non seulement Commons développe une approche radicalement critique de l'approche mainstream, mais aussi qu'il propose une alternative scientifique fondée sur une autre philosophie et une autre épistémologie. La série des déplacements qu'il opère constitue un ensemble articulé, une architectonique conceptuelle, ce que nous montrons en rapprochant Commons de Peirce. Mais notre introduction vise aussi à montrer comment Commons dépasse le point de vue des économistes en réinscrivant l'économie dans le social, un social où le politique (la souveraineté) et l'éthique apparaissent étroitement corrélés avec les pratiques proprement économiques. On peut dire que l'approche de Commons, c'est une sémiologie à la Peirce, mais appliquée à sa manière aux objets économiques, ce qui inscrit pleinement sa pensée dans une science sociale unifiée qui articule différents niveaux et différents domaines de pratique. Un autre développement a consisté à introduire un point souvent oublié : la dimension de Commons comme penseur monétaire. C'est très important à nos yeux parce que c'est là un point d'entrée crucial dans la théorie économique, notamment parce que l'hégémonie du mainstream en matière monétaire n'est pas aussi affirmée que dans d'autres domaines.
- 52 **Jean-Jacques Gislain** : Je suis d'accord sur les deux axes majeurs que tu identifies pour appréhender l'économie de Commons et son inscription dans une science sociale unifiée. Le texte de l'*Introduction* est une « analyse » de la « synthèse » commonsienne et, pour cette raison, il dissocie les diverses composantes de son programme. C'est une sorte de guide de lecture. Je complète ce que dit Bruno sur les autres dimensions de l'introduction. Il y a aussi un développement sur les politiques du travail et les politiques monétaires. Si on doit faire une synthèse par rapport aux deux axes que tu mets en évidence, c'est peut-être à travers les politiques économiques. En regardant de près autant la politique du travail que la politique monétaire, tu vois que Commons met en œuvre à la fois le cadre analytique et la dimension plus épistémologique sur l'approche trichotomique. Par conséquent ce développement sur les politiques publiques prônées par Commons est aussi important.
- 53 **Interventions économiques** : Je trouve que dans cette introduction, vous êtes plus organisés et systémiques que Commons lui-même, elle est très utile de ce point de vue. Aviez-vous en tête d'essayer de répondre aux objections souvent faites à Commons, notamment celle faite par Chamberlain en 1963, selon laquelle Commons construirait des concepts, mais pas un système global. Est-ce que votre introduction veut montrer qu'il y a chez Commons les bases d'un système global ?
- 54 **Bruno Théret** : Oui, Chamberlain est dans l'erreur en considérant Commons comme un constructeur de concepts, mais pas d'un système conceptuel, alors que justement Commons construit un système organisé de concepts qui s'emboîtent les uns dans les autres (comme les trois types de transaction, les principes de conflit, de dépendance et d'ordre, etc.). Sans le mettre en avant en tant que tel, Commons construit un système conceptuel qui est une architectonique (comme l'appelle Warren Samuels), une méthode générale d'approche des faits sociaux, et non une théorie générale au sens classique, car chaque cas d'étude est idiosyncratique. Ainsi avec cette méthode, on peut analyser aussi bien le capitalisme banquier que le fascisme et le communisme.

- 55 En revanche, il se refuse à considérer la société comme un système, comme une mécanique sociale ; c'est plutôt un système symbolique, ce que l'on voit quand on aborde les questions de la souveraineté, de l'éthique et du droit. Selon moi, chez Commons, la société n'est pas dominée par le droit, mais par une éthique qui domine le droit au niveau de l'ensemble de la société, i.e. des valeurs qui fondent l'appartenance sociale. Pour avoir une société, un système social qui tienne, il ne suffit pas d'avoir un droit, il faut aussi considérer ses dimensions morales, ses valeurs. C'est pour cela que Commons développe une théorie pragmatiste de la valuation selon laquelle il n'y a pas de solution de continuité entre les valeurs économiques et les valeurs sociales, ce qui, dit en passant, rejoint tout à fait l'approche d'André Orléan. La valuation économique n'est qu'une forme locale de la valuation sociale, c'est une valuation en monnaie et non pas morale ou juridique.
- 56 **Jean-Jacques Gislain :** Il ne faut pas prendre Commons comme quelqu'un qui te propose une théorie générale. C'est l'approche hypothético-déductive qui propose de telles théories. Alors que dans le cadre de Commons, il s'agit d'une approche systématique, c'est plus qu'une boîte à outils, c'est un instrumentalisme au sens de Dewey, c'est-à-dire que tu as des instruments de pensée qui vont te permettre de saisir ton objet. Ce n'est pas une théorie, c'est une « approche » que tu vas appliquer à un objet spécifique et alors tu vas construire une théorie spécifique à l'objet que tu saisis avec cette approche commonsienne. Un autre élément important, c'est la dimension évolutionnaire. Alors qu'une théorie économique traditionnelle s'applique à tout et partout, l'approche institutionnaliste, et c'est un point fort, relève d'un savoir ambulatoire, ce qui signifie que les objets se transformant, leurs théories doivent se transformer aussi, il faudra les ressaisir perpétuellement dans leur processus d'évolution. De nouveaux concepts doivent être introduits pour correspondre aux nouvelles réalités, c'est ce que Commons fait en introduisant, par exemple, le concept de capital intangible ; d'autres concepts doivent disparaître, comme par exemple, celui de monnaie métallique, ou être minorés, comme par exemple, celui d'épargne. C'est pour cette raison que la notion de système ne me plaît pas trop, de même que la notion de théorie comme étant quelque chose qu'on peut appliquer *a priori*. En fait, je mettrais plutôt en avant l'idée d'une approche systématique, d'un « programme heuristique » qui refuse les mécanismes universalistes. Le dispositif conceptuel de Commons est cohérent et offre une approche rigoureuse, mais ce n'est pas une théorie toute faite, universelle et ahistorique, que l'on pourrait plaquer automatiquement sur tous les faits.
- 57 Je prends un exemple, celui de la thèse d'Yves Hallée sur l'équité salariale au Québec à partir de l'approche de Commons. Il a débouché sur une théorie, une théorie qui s'applique à des questions telles : qu'est-ce que la loi ? comment est-elle appliquée ? Il n'avait pas de théorie au départ, il n'a pas pris une théorie qu'il a appliquée, et cela est un des éléments importants de l'approche pragmatiste et institutionnaliste. Avec le pragmatisme, l'appréhension du monde n'est pas saisie à travers d'instruments intellectuels *a priori*.
- 58 **Interventions économiques :** J'en viens à la *Biographie intellectuelle* qui nous permet de suivre la construction progressive de la pensée de Commons et de son programme normatif. Je n'en ai jamais vu une aussi complète, je pense, et je voulais savoir, Jean-Jacques, si tu vois des lignes de rupture ou de continuité dans la pensée de Commons, mais aussi dans sa réception.

- 59 **Jean-Jacques Gislain** : Si on commence par les ruptures, je vois une rupture très significative après la Première Guerre mondiale, vers 1919-1921, c'est la thèse que je développe. Avant la Première Guerre mondiale, Commons était considéré comme un économiste radical. D'ailleurs, avant 1905, il en a payé les frais puisqu'il s'est fait licencier des universités par lesquelles il avait été recruté. Ensuite, après la révolution russe, Commons adhère définitivement à l'économie capitaliste, il bascule dans le camp du réformisme, sa radicalité s'émousse et il va devenir un théoricien social-démocrate, pour un capitalisme plus « raisonnable » soutient-il. C'est là une rupture importante dans son programme normatif. Sur ce point, il y a aussi un traumatisme psychologique, avec la fameuse Commission des relations industrielles où, en tant que membre au titre du public, il va produire un rapport minoritaire et en opposition au rapport officiel présenté par la tendance syndicaliste radicale, et il va de fait se retrouver dans l'opposition alliée au patronat, ce qui lui a été reproché et ce qui l'a beaucoup affecté. Concernant les ruptures théoriques, la principale, nous semble-t-il, est, à partir des années 1920, son adhésion explicite aux fondements de la philosophie pragmatiste. Avant cette date, Commons pratiquait déjà effectivement ces fondements méthodologiques, mais ce n'est qu'*a posteriori* qu'il les découvre et les mobilise explicitement.
- 60 J'en viens à la continuité. Son objet d'étude fondamental, c'est l'action collective, c'est-à-dire comment la société est régie par l'action collective et comment bâtir l'action collective de façon à ce qu'elle soit le plus en conformité avec une société raisonnable. Pour cela, il faut une dimension paritaire, mettre les acteurs sociaux en contact les uns avec les autres, il faut mettre en place la fameuse quatrième branche du gouvernement, qui est en fait une façon de rendre raisonnable à la fois les lois et les jugements. La continuité de sa pensée, c'est dans le rôle de l'action collective qu'elle s'exprime. Et en termes de continuité pratique, on peut citer sa permanente action en faveur de nouveaux droits du travail.
- 61 **Interventions économiques** : Il y aurait donc plutôt une continuité conceptuelle, mais une rupture normative, à un moment donné dans son parcours.
- 62 **Jean-Jacques Gislain** : Oui, en termes de projet de société, il est très proche des milieux très radicaux jusqu'à la Première Guerre mondiale et beaucoup moins après. Et cela se traduit aussi sur le plan académique puisqu'après la guerre, il va être élu président de l'Association économique américaine, ce qui veut dire qu'il apparaît comme faisant partie de la bien-pensance dorénavant, ce qui a été refusé à Veblen.
- 63 **Interventions économiques** : J'ai l'impression que cette évolution que tu soulignes dans son positionnement politique n'a pas impacté la réception de ses travaux. L'impression que j'ai eue en lisant la *Biographie*, c'est qu'il y a toujours eu, sauf sur le champ du travail, un problème de réception de ses travaux comme *Legal Foundations of Capitalism* et *Institutional Economics*.
- 64 **Jean-Jacques Gislain** : Jusqu'à la Fondation du *Journal of Economic Issues* à la fin des années 1960, la réception se détériore, pour deux raisons principales, mais on pourrait en trouver d'autres. D'abord une raison intellectuelle, c'est triste à dire, mais les élèves de Commons, comme Malcom Rutherford l'a très bien montré, ne sont pas à la hauteur de Commons pour poursuivre son œuvre. De plus, le keynésianisme a cannibalisé complètement tous ceux qui auraient pu être intéressés par l'approche commonsienne; le cas de Hansen, par exemple, est tout à fait typique. J'en viens à la deuxième raison. C'est un point délicat, mais je le montre quand même, c'est que les vebléniens, qui

étaient nombreux parmi les commentateurs de Commons, ont tout fait pour critiquer Commons. Pourquoi cette critique des vebléniens ? Il y deux raisons. D'abord, les vebléniens – et c'est encore le cas avec Geoffrey Hodgson de nos jours – reprochent à Commons justement de ne plus avoir de radicalité politique, d'où le fameux débat : est-ce qu'il est libéral ou conservateur ? Ensuite, une partie des commentateurs a appréhendé son économie institutionnelle comme une branche dérivée de l'approche orthodoxe, avec laquelle il ne serait pas incompatible, ce qui a été une catastrophe. À partir de 1967 (c'est-à-dire de la création du *Journal of Economic Issues*), la divergence entre vebléniens et commonsiens va continuer à être visible, mais, progressivement, il va y avoir des contributions significatives quant à la réception scientifique de Commons. C'est pour cette raison que, dans la *Biographie*, j'arrête la réception de Commons à cette date.

- 65 **Interventions économiques** : J'ai toujours eu du mal à comprendre le positionnement de Geoffrey Hodgson effectivement, qui voulait forcément défendre Veblen contre Commons, je pense comme Véronique Dutraive, qu'il y plutôt des convergences, qu'on peut montrer des points communs. Et je suis d'accord sur le fait que cela change un peu depuis la création du *Journal of Economics Issues*. Bruno veux-tu ajouter quelque chose sur la réception ?
- 66 **Bruno Théret** : Sur la réception, j'essaie de m'interroger sur le fait que Dewey ne cite pas Commons, et que dans la querelle Commons-Veblen la position de Dewey n'est pas très claire. Alors que Commons se réclame de Dewey, Dewey lui ne se réclame pas de Commons et ne le considère pas comme appliquant le pragmatisme à l'économie en tant que champ de pratiques. Je pense par ailleurs que Dewey n'est pas non plus très veblénien, il est plutôt socialiste de la guilde en fait, et sa tasse de thé c'est Polanyi. Dewey est dithyrambique sur le Polanyi de *La Grande transformation*, son livre de 1944.
- 67 **Jean-Jacques Gislain** : Ce qu'il faut comprendre, c'est que dans le paysage états-unien de l'époque, Commons est vu comme le spécialiste des relations industrielles, c'est l'école du Wisconsin, donc quelque chose qui est quand même assez spécifique. Et politiquement c'est le projet de La Follette dans le Wisconsin, donc des républicains progressistes.
- 68 **Bruno Théret** : Il y a aussi tout son travail sur la monnaie et la politique monétaire en association avec Irving Fisher qui ont dû miner la représentation qu'on se faisait de lui parmi les autres institutionnalistes.
- 69 **Jean-Jacques Gislain** : Effectivement, son compagnonnage avec Irving Fisher n'a pas dû aider à sa réception parmi les vebléniens et par rapport à Dewey. Il faudrait faire une analyse de réseau pour mieux comprendre les liens ou l'absence de liens entre tous ces protagonistes.
- 70 **Interventions économiques** : J'ai encore une question à partir de la *Biographie*. Cela concerne la notion de troisième classe, entre le salariat et le patronat organisé, celle du public qui est renvoyée aux consommateurs, si j'ai bien compris. Dans ta biographie Jean-Jacques, tu montres qu'elle apparaît au début du 20^e siècle (notamment dans un article de 1908), mais après, dans *Institutional Economics* et dans *Economics of collective action* notamment, il me semble que cette notion n'est plus présente. En tout cas, je ne l'ai pas perçue et je trouve qu'il met plus l'accent ensuite non pas sur une action collective tripartite, mais plutôt sur une action collective bilatérale patronat / syndicat.

- 71 **Jean-Jacques Gislain** : Cela apparaît moins effectivement. Mais institutionnellement Commons devient président de l'association de défense des consommateurs et il va constamment dans ses propositions de 4^e branche du gouvernement être dans une option tripartite, c'est-à-dire les partenaires sociaux, syndicats et organisations patronales, et la troisième catégorie qui représente le public. D'ailleurs, dans les commissions, cette catégorie s'appelle techniquement le public. Et là, tu retrouves les personnes censées défendre l'intérêt général ou être des experts pertinents. Cela perdure d'ailleurs jusqu'à nos jours. Au Québec, au niveau des partenaires du marché du travail, c'est tripartite, syndicat, patronat et public dans lequel tu vas retrouver des représentants gouvernementaux, mais aussi des experts, des gens qui sont là pour défendre l'intérêt général. Dans le cas français, c'est l'État qui a pris la troisième place, celle du « public ». Pour revenir à ta question, Commons en parle surtout dans l'article de 1908, mais cela reste dans son esprit jusqu'à la fin.
- 72 **Interventions économiques** : En revanche, cela n'apparaît pas dans ses catégories conceptuelles.
- 73 **Jean-Jacques Gislain** : Oui, effectivement, d'un point de vue théorique et conceptuel, cela n'apparaît plus, mais tu peux le voir en creux, dans son rejet des politiciens comme défenseurs de l'intérêt général. Mais il faut un tiers, un tiers inclus, qui puisse assurer une certaine raisonnable dans la dimension transactionnelle entre employeurs et salariés, donc un troisième élément demeure quand même, mais il est appréhendé différemment. Il est moins conceptualisé en termes de classes sociales comme dans ses ouvrages théoriques, mais il apparaît dans la forme administrative d'une 4^e branche de gouvernement, qui doit prendre en considération les trois composantes, salariés, employeurs et public.
- 74 C'est un bon exemple de proximité entre Commons et le pragmatisme, avant que Commons n'adhère explicitement au pragmatisme. Le concept de « public » chez Commons est très proche de celui qui sera, plus tard, développé par John Dewey. C'est logique : si tu pars du principe que dans les transactions, il y a souvent des effets transactionnels qui dépassent les transacteurs et qui ont des effets sur ceux qui ne sont pas les transacteurs, c'est là qu'apparaît la dimension du public. Dans ces conditions, la régulation des luttes sociales, grâce aux commissions ou comités paritaires, requiert de représenter dans ces derniers les trois composantes : salariés, employeurs et... le public (les consommateurs et autres). D'ailleurs, Commons siègera lui-même dans certaines de ces instances de régulation de l'action collective comme membre du public. C'est justement ce concept de public qui va ensuite être développé par Dewey, mais qui est déjà chez Commons.
- 75 **Interventions économiques** : Avec Véronique Dutraive, nous avons plus rapproché la notion de public de Dewey et de celle de groupes d'intérêt de Commons, puisque pour qu'un public ait un impact et qu'il existe, il faut qu'il s'organise à un moment donné.
- 76 **Jean-Jacques Gislain** : Ça, c'est l'étape suivante, vous avez raison, et même chez Dewey, c'est l'étape suivante. Ce que je trouve très pertinent chez Dewey est l'idée, qu'on retrouve chez Commons, d'effets qui dépassent les seuls transacteurs. C'est la première étape. Ensuite il peut ne rien se passer c'est-à-dire que le public peut rester amorphe. Mais tu as aussi, possiblement, l'étape suivante, qui est justement toute la philosophie démocratique de Dewey, où le public peut s'ériger par diverses formes organisationnelles, justement pour réguler ces effets transactionnels.

- 77 **Bruno Théret** : C'est vrai que la notion de public, on ne la voit pas tellement développée dans l'*Économie institutionnelle*. Par ailleurs, j'ai tendance à assimiler la troisième composante aux pouvoirs publics.
- 78 **Jean-Jacques Gislain** : Ça, c'est le cas français. Le cas français a réduit le public à l'État comme défenseur de l'intérêt général.
- 79 **Bruno Théret** : À ceci près qu'à l'origine, la Sécurité sociale était autonome vis-à-vis de l'État et a même connu une période de « démocratie sociale » où elle était gérée par les « partenaires sociaux », patronats et syndicats à parité. Ce n'est qu'ensuite que l'État n'a effectivement eu de cesse que de mettre la main dessus. Donc c'est vrai que le concept de public chez Commons a tendance à être différent du concept de public en Europe, en France du moins.
- 80 **Interventions économiques** : Cela m'amène à une question sur la transaction de répartition parce que j'ai un problème avec sa définition. Dans l'*Économie institutionnelle* et dans votre *Introduction*, elle est définie comme une relation entre un supérieur et un inférieur. Comment alors appréhender la négociation collective ? De mon côté, je l'ai toujours vue comme une forme spécifique de transaction de répartition qui relève de ce qu'il appelle une « *two sided collective action* », une action collective bilatérale, donc une relation entre deux organes collectifs qui répartissent les charges et bénéfices entre les inférieurs. Et dans ce cas, il n'y a pas un supérieur, mais deux. Est-ce que j'ai surinterprété Commons en disant cela ?
- 81 **Bruno Théret** : Dans l'*Économie institutionnelle*, il parle d'une forme de négociation collective, le log-rolling. Quand elle est au niveau de l'État, là il dit bien que c'est une transaction de répartition. C'est du donnant-donnant, du bilatéral au sein du système des partis, mais comme cela relève de l'État et du politique, il l'appelle transaction de répartition. Alors que la négociation collective économique dans le cadre des groupes économiques, je la voyais plutôt comme une transaction de marchandage.
- 82 **Interventions économiques** : Alors là on n'est pas d'accord.
- 83 **Jean-Jacques Gislain** : Moi, je propose une solution. On est dans une conception restrictive ou dans une conception plus large. Dans une conception restrictive, cela pourrait aller dans le sens de Laure de deux collectifs qui s'affrontent. Dans une conception plus large, c'est là où tu introduis, notamment dans le cas français, le salaire indirect et l'État.
- 84 En général, dans une convention collective, il y a trois volets. Un volet salarial qui concerne les grilles de rémunération, souvent isomorphes aux grilles de qualification. Ce premier volet correspond, dans la typologie transactionnelle de Commons, à la transaction de marchandage, le droit de cession. Le deuxième volet est le normatif, qui a trait aux conditions de travail. Ce volet correspond à la transaction de direction, le droit d'usage. Enfin, le troisième volet concerne les avantages collectifs et correspond à la transaction de répartition *stricto sensu*, au droit d'usufruit réparti en charges et bénéfices sous la gouvernance de l'employeur. Toutefois, Commons soutient que la transaction de répartition est la plus importante. Mon hypothèse, car Commons n'est pas explicite là-dessus, est que la transaction de répartition *largo sensu* concerne aussi, de façon plus générale, les processus de prélèvement et redistribution, en particulier par voie fiscale et de cotisation sociale. Dans le cas de la France actuelle, une bonne moitié du revenu national passe en prélèvements obligatoires et est redistribué selon les principes de la gouvernance politico-sociale. Au Québec, c'est moins important, mais

une partie de la redistribution passe, dans les secteurs syndiqués, par les avantages sociaux des conventions collectives, c'est-à-dire les assurances collectives (santé, revenus, assurance vie, etc.) et les fonds de pension (retraite). Dans ces conditions, pour répondre à ta question, ça dépend ! La transaction de répartition *stricto sensu* peut être appréhendée au niveau de la négociation collective décentralisée, du rapport salarial, alors que *largo sensu* la transaction de répartition est plus large et concerne l'État social, le compromis sociétal.

- 85 **Interventions économiques** : On a peut-être une divergence d'interprétation parce qu'il me semble que la négociation collective crée des règles générales qui s'appliquent aux transactions de marchandage et aux transactions de direction individuelles, c'est-à-dire que ce n'est pas du marchandage ni de la direction entre deux individus, mais cela a pour objet de définir des règles qui les encadrent.
- 86 **Jean-Jacques Gislain** : J'ai eu ce débat-là avec Pier-Luc Bilodeau, un collègue qui a fait sa thèse sur la négociation collective dans le secteur de la construction comme cas d'application de l'approche commonsienne, et au moment de la conceptualisation s'est posée la question de la caractérisation de la formule transactionnelle : est-ce une formule de transaction de type répartition ? La solution de compromis, c'est de dire que *stricto sensu* on peut le comprendre de façon bilatérale à la façon du marchandage des Webb. Mais à partir du moment où on introduit le troisième volet et qu'une grande partie de ce troisième volet est socialisé à travers les cotisations et la dimension fiscale, là tu te rends compte que la transaction de répartition *largo sensu* dépasse la gouvernance d'entreprise.
- 87 **Bruno Théret** : Pour reprendre la distinction *stricto sensu* / *largo sensu* de Jean-Jacques, je pense que *stricto sensu*, dans la transaction de répartition il y a un centre de pouvoir, ça monte au centre et c'est redistribué à la base. Mais quand on parle de négociation collective décentralisée, *a priori* il ne faut pas appeler cela une transaction de répartition car c'est décentralisé. Cependant, dans la mesure où cette négociation implique d'un côté l'acteur patronal de l'autre l'acteur salarial, au sein même d'une entreprise ou d'une branche, il s'agit d'une pseudotransaction de marchandage puisque l'une des parties n'est autre que le centre de commandement du groupe actif, et est bien en fait comme dit Laure une transaction de répartition déguisée pour des raisons stratégiques de persuasion et de direction (faire mieux accepter la politique du parti patronal). Dans le groupe actif où se passe la négociation collective décentralisée, on a peut-être une forme hybride de répartition et de marchandage qui s'articulent, comme chez Polanyi où souvent la réciprocité et la redistribution se combinent.
- 88 **Interventions économiques** : Oui, mais le point clé pour moi, c'est que la négociation collective relève des transactions de répartition, car elles sont à un niveau différent des transactions entre un salarié individuel et son employeur (que ce soit sous l'angle du marchandage ou de la direction) et qu'elles créent des règles.
- 89 **Jean-Jacques Gislain** : Tu as raison du point de vue synthétique, mais au niveau analytique, tu peux différencier dans la négociation collective ce qui est de l'ordre des salaires (marchandage), ce qui est de l'ordre des conditions de travail (direction) et ce qui est de l'ordre des avantages collectifs (répartition). D'ailleurs, quand tu regardes une négociation collective, c'est toujours comme cela que ça se passe. Tu négocies souvent d'abord les conditions de travail, après les avantages sociaux et tu termines toujours par la grosse bagarre sur les salaires.

- 90 **Interventions économiques** : En tout cas, notre échange montre qu'il n'est pas forcément facile d'interpréter les catégories de Commons ou qu'on peut avoir plusieurs interprétations !
- 91 **Jean-Jacques Gislain** : Mais c'est normal, c'est une démarche de connaissance qui est ambulatoire.
- 92 **Bruno Théret** : Ce qui est important, c'est qu'au plan analytique on dispose d'une diversité des formes de transaction, qui se combinent dans les pratiques observées.
- 93 **Interventions économiques** : Oui, je suis d'accord. Je me dis aussi qu'il y a peut-être une évolution du statut de la négociation collective dans son analyse, d'un thème qui faisait partie de son programme normatif au début de sa carrière, à un thème faisant partie de son économie positive à la fin de sa carrière, notamment dans *Economics of collective action* où il parle d'une action collective bilatérale et met en avant la négociation collective.
- 94 **Jean-Jacques Gislain** : Historiquement, quand il commence à écrire, il n'y a pratiquement pas de négociation collective, la relation salariale est une relation qui reste « inférieur à son supérieur » et son projet politique est justement de la rééquilibrer en défendant la négociation collective. Et puis arrive la loi Wagner qui constitutionnalise un droit sur les relations de travail et les conventions collectives, mais c'est en 1935 donc après *l'Économie institutionnelle*. Donc ce ne serait pas étonnant que le statut de la négociation collective soit plus clair dans son dernier ouvrage posthume, *l'Économie de l'action collective*.
- 95 **Interventions économiques** : Venons-en à des questions sur *l'Étude comparative de Bruno* sur Polanyi et Proudhon, étude très érudite. Je voulais savoir pourquoi tu as fait un choix de comparaison qui inscrit Commons dans l'histoire de la pensée, plutôt que de faire un choix de comparaison avec des courants actuels, que ce soit l'institutionnalisme français ou pourquoi pas avec la pensée d'Elinor Ostrom (parce que je trouve qu'il y a des points communs).
- 96 **Bruno Théret** : C'est Commons lui-même qui se réfère à Proudhon, alors qu'il ne se réfère pas à Ostrom, bien évidemment ! En cohérence avec le propos de Commons dans *L'Économie institutionnelle*, où il resitue son approche dans l'histoire de l'économie politique en y pêchant ses *insights*, mon optique était d'abord généalogique. Ce qui m'intéressait aussi, c'était la comparaison avec Polanyi, avec l'objectif évidemment d'intéresser les polanyiens français à aller regarder du côté de Commons, pour y constater les convergences et les différences. De là le constat que tous deux se réfèrent à l'œuvre économique de Proudhon ainsi qu'au socialisme de guilde anglais influencé par lui. Comme par ailleurs il existe en sociologie et en philosophie une réévaluation de Proudhon qui fait de l'idéal-réalisme que celui-ci développe un pragmatisme avant la lettre, cela m'a incité à approfondir la relation d'attraction/répulsion que Commons entretient avec lui. Et je découvre finalement que Proudhon utilise aussi une approche sémiologique triadique. Donc Proudhon n'est pas un choix artificiel, il sort naturellement du chapeau dans lequel j'ai mixé Commons et Polanyi. J'ajouterais qu'il s'agissait aussi pour moi de rendre hommage à Gaëtan Pirou qui, après Commons lui-même qui voyait dans Proudhon un des tout premiers fondateurs de l'institutionnalisme économique, a été le premier dans les années 1930 à faire le rapprochement entre l'un et l'autre. Après avoir fait une thèse sur Proudhon, Pirou introduisit en France, du vivant de Commons, l'institutionnalisme commonsien en

notant sa parenté avec l'approche économique proudhonienne, notamment en ce qui concerne la transaction de marchandage et leur conception de la valeur économique.

- 97 Ce choix s'est fait effectivement aux dépens d'un autre qui aurait pu être de comparer à Commons et Polanyi les institutionnalismes régulationnistes et conventionnalistes français. J'esquisse seulement cette comparaison quand je confronte les transactions commonsiennes aux principes d'intégration polanyiens. Mon idée principale, c'était plutôt de montrer qu'il y avait eu une période où un certain nombre d'idées similaires, pragmatistes et institutionnalistes, émergeaient à des endroits différents sous des formes diverses, en se référant plus ou moins les unes aux autres, mais en entretenant néanmoins une certaine cohérence.
- 98 **Interventions économiques** : L'objectif principal était donc de faire une histoire de la pensée de l'institutionnalisme pragmatiste.
- 99 **Bruno Théret** : Oui j'ai opté pour une approche généalogique, mais pas seulement, j'avais aussi l'idée de montrer l'actualité de ces débats pour l'action présente, en cohérence avec la démarche pragmatiste. Aussi ai-je mis l'accent sur les convergences entre ces auteurs (sans pour autant minorer leurs différences), pour souligner qu'il y avait un mouvement puissant d'idées qui, même s'il a été battu politiquement à la fin des années 1930, pouvait être une source d'inspiration possible pour les économistes actuels ou les sociologues qui recherchent des alternatives.
- 100 **Jean-Jacques Gislain** : Sur Commons et Proudhon, il y a un élément contextuel très important, c'est que jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les deux grands penseurs de l'alternative au capitalisme, c'est Marx et Proudhon (et ce dernier a été souvent oublié ensuite). D'ailleurs Commons discute ces deux pensées de façon assez égalitaire. Et puis le second élément que je trouve aussi important, c'est le projet de Commons, qui est très proudhonien, de remplacer la politique par l'administration à travers une 4^e branche du gouvernement. En termes de perspective, c'est important dans la situation actuelle où il y a une interrogation sur le politique. L'administration de la société, comme projet politique et comme projet analytique, souligne que l'action collective c'est l'administration de la société et cela doit être le moins politique possible pour trouver des compromis raisonnables. Ce type d'idée, c'est très commonsien et très proudhonien aussi, même si Commons, qui s'appuie sur un corpus très restrictif concernant Proudhon, ne le reconnaît pas : peut-être qu'il a été rebuté par l'anarchisme de Proudhon. Le travail de Bruno est justement d'élargir ce corpus, ce qui lui permet de trouver des similitudes entre ces deux auteurs que Commons lui-même ne voit pas.
- 101 **Interventions économiques** : Quel apport de cette *Étude comparative* pour la réception de Commons dans la communauté francophone ? En quoi peut-elle pousser les approches hétérodoxes à s'intéresser à Commons ?
- 102 **Bruno Théret** : Il y a un enjeu en termes d'histoire de la pensée, surtout par rapport au courant pragmatiste actuel en sociologie qui est passé à côté de Peirce, lequel pourtant s'est aussi préoccupé de sciences sociales, et s'est focalisé sur Dewey : l'enjeu est de souligner qu'il y a une application du « pragmatisme » de Peirce en économie. Par ailleurs, j'ai toujours pensé que les régulationnistes étaient proudhoniens dans la mesure où ils ne mettent pas l'État en position de principe régulateur au sommet de la société. C'est un ensemble de formes institutionnelles, dont l'État, qui régule et l'État est tout autant régulé par l'économie que l'État régule l'économie. Et quand on lit Commons, on y trouve aussi cette idée, présente également par ailleurs chez Proudhon.

L'*Étude comparative* peut donc aussi valoriser tout un questionnement sur l'apport de Proudhon à l'institutionnalisme français.

- 103 **Jean-Jacques Gislain** : Il y a encore des racines proudhoniennes dans la pensée française. On a trouvé intéressant de réactiver cette pensée que l'on peut mieux solidifier en la conjuguant avec celle de Commons. Concernant Polanyi, on pensait utile de montrer que les polanyiens pouvaient aussi trouver des éléments intéressants chez Commons.
- 104 **Bruno Théret** : L'*Étude comparative* peut ainsi alimenter le débat existant parmi les institutionnalistes français sur la théorie de la valeur, entre une approche plus marxiste (valeur substance) et une approche monétaire. Elle permet par exemple d'ouvrir un dialogue avec André Orléan, comme je le montre dans l'*Étude comparative* en suggérant que celui-ci est proudhonien-commonsien en la matière malgré une certaine ambivalence. Je montre aussi que le concept de raisonabilité de Commons renvoie très directement au principe de justice de Proudhon. Proudhon fait de la sociologie du droit en faisant jouer au droit le rôle souvent attribué à l'État. C'est pour cela qu'il veut réduire l'État à une administration des choses et que pour lui, ce qui est souverain dans une société, c'est le juridique, le droit social. Donc il se réfère à une souveraineté judiciaire comme le fait aussi Commons, autre parenté importante entre ces deux auteurs sur le rôle du droit que n'a pas manqué de noter le sociologue Georges Gurvitch dès les années 1930. Cela montre que ce que développe Commons pour les États-Unis à partir d'une analyse de la *common law* peut aussi être pertinent pour le contexte des pays européens. Ce qui renforce le caractère de généralité de l'architecture conceptuelle de Commons. C'est un des apports de notre revalorisation de la contribution de Proudhon à l'institutionnalisme pragmatiste dans le contexte européen.
- 105 Concernant la comparaison avec Polanyi, le plus important concerne le débat autour du statut de la réciprocité. Le don/contre-don est un principe d'intégration chez Polanyi, mais pas une forme de transaction chez Commons, car dans son système, la réciprocité joue un rôle absolument central dans toutes les transactions puisqu'il raisonne en termes de droits et d'obligations réciproques, donc il ne l'isole pas comme forme transactionnelle. C'est une grande différence avec Polanyi qui en fait une forme d'intégration sociale à part entière. Ce faisant Commons passe sous silence l'analyse économique des associations qui fonctionnent directement sur des relations de réciprocité. Il assimile alors celles-ci à des transactions de direction qui pourtant n'ont pas de dimension monétaire, alors que la relation don contre don a une dimension monétaire. Donc là il y a une limite dans l'architecture conceptuelle de Commons, et cela conduit à réfléchir sur la notion de réciprocité, sa disparition et sa réinsertion chez Commons dans l'ensemble des transactions, notamment sous la forme du *goodwill* comme bonne volonté. La comparaison ouvre ainsi sur des perspectives à approfondir chez Commons.
- 106 **Interventions économiques** : Une question sur Charles S. Peirce et John Dewey. Vous suggérez qu'il faut un peu rééquilibrer les choses en rapprochant plus Commons de Peirce que de Dewey. J'ai trouvé cela très intéressant, mais il me semble que Dewey approfondit quand même plus le champ des sciences sociales que Peirce, avec notamment l'idée d'une science sociale unifiée très présente chez lui (notamment à travers l'articulation économie, politique, éthique). C'est pourquoi Commons fait référence à Peirce pour la méthode de recherche et à Dewey pour la conception de son

objet de recherche. Donc n'y a-t-il pas un enjeu à maintenir cette double influence ou plutôt référence pour interpréter la pensée de Commons ? La lecture peircienne de Commons que vous faites est très intéressante pour appréhender la méthode de construction de son système de pensée (son architectonique). Mais la référence à Dewey ne reste-t-elle pas aussi importante pour appréhender son objet, comme l'acteur institué, le rôle de la philosophie sociale dans les faits sociaux, etc. ?

- 107 **Bruno Théret** : L'enjeu en mettant l'accent sur Peirce, c'était de donner un statut scientifique à l'analyse de Commons en montrant qu'elle s'appuie sur sa sémiotique, ce qui ne vient pas en négatif de la référence à Dewey. Un autre enjeu était de contester que Peirce n'aurait pas eu de pensée sociale. D'où le rapprochement entre la notion de raisonnabilité de Commons et la conception des sciences normatives de Peirce dans laquelle le bien ultime est la raisonnabilité. Par contre la philosophie sociale de Peirce est plus radicale que celle de Commons puisqu'il pense que le changement ne peut venir que par des chocs, des grandes transformations, alors que chez Commons on est dans un processus d'évolution incrémentale permanente. En tous cas, il ne faut pas interpréter ce qu'on a fait comme une volonté de défendre l'idée d'une moindre influence de la philosophie sociale de Dewey sur Commons. On voulait surtout approfondir l'influence de Peirce en allant au-delà de la méthode abductive et en montrant que l'architecture conceptuelle triadique de Commons peut être lue à la lumière de la sémiotique de Peirce.
- 108 **Jean-Jacques Gislain** : Oui, tu as raison, la double influence est importante. Comme il y avait déjà des travaux sur la connexion entre Commons et Dewey, ceux que tu as fait Laure (Bazzoli) avec Véronique (Dutraive), mais que la connexion avec Peirce n'était pas ou a peu été approfondie, nous avons voulu le faire. On a voulu creuser l'affirmation de Commons lui-même selon laquelle sa méthode scientifique se réfère à Peirce. On a voulu apporter des éléments de démonstration à cette affirmation de Commons.
- 109 **Bruno Théret** : On a procédé avec Peirce comme avec Proudhon, l'idée étant de prendre au mot des affirmations de Commons qui sont laissées en jachère dans son *Économie institutionnelle* et de tirer les fils. Et cela aboutit à une vision enrichie de la façon dont sa pensée s'est construite de façon systématique.
- 110 **Jean-Jacques Gislain** : Il pourrait être fait de même avec la référence de Commons à la philosophie sociale de Dewey qu'il ne développe pas non plus. Il ne fait pas référence à cette articulation économie / politique / éthique que tu évoques Laure. Cela pourrait donc être creusé en recherchant des isomorphismes, des analogies, des similitudes structurales. Dans les deux cas, celui de Peirce comme celui de Dewey, reste en suspens le fait de savoir si c'est une influence directe ou si c'est quelque chose de commun à Commons et ces auteurs qui émerge et qui serait dans l'air du temps, du contexte intellectuel de l'époque. C'est pareil pour la pensée de G.H. Mead : Commons n'y fait pas référence dans sa théorie de l'action alors qu'elle est très proche de celle de Mead. Donc nous on a tiré le fil de Peirce, mais il reste d'autres fils à tirer !

04. Perspectives

- 111 **Interventions économiques** : Alors justement cela fait la transition avec les dernières questions sur les perspectives de recherche. D'abord, quelles directions de recherche vous conseilleriez à ceux et celles qui s'intéressent à Commons ?

- 112 **Jean-Jacques Gislain** : L'aspect principal de notre contribution est de sensibiliser les chercheurs en sciences sociales sur le potentiel d'innovation théorique et pratique de Commons. Certaines approches, dites hétérodoxes, restent encore beaucoup trop inféodées à l'économie traditionnelle, à ses hypothèses de travail et à ses concepts. Je prendrais un exemple pour illustrer ce fait. De nombreuses approches hétérodoxes adhèrent, sans vraiment y avoir réfléchi, au « postulat de l'échange », au postulat selon lequel les relations économiques sont « égalitaires », soit en termes d'équivalent valeur travail, soit en termes d'équilibre d'utilité marginale. Ce postulat élude la question centrale du pouvoir dans la relation économique de base. Un des grands intérêts de l'approche institutionnaliste pragmatiste *transactionnelle* de Commons est d'intégrer cette question du pouvoir dans la relation économique de base, dans la *grammaire* transactionnelle. On pourrait multiplier les exemples concernant tous les piliers du programme heuristique de Commons. En somme, l'idée principale est de changer, grâce aux contributions de Commons, radicalement de paradigme et de modifier la « science normale » en économie et, plus généralement, en sciences sociales. L'obstacle principal, soulignons-le encore une fois, est épistémologique. Il faut faire lire Commons de façon compréhensible. Je pense donc qu'il faudrait mettre l'accent sur le caractère fédératif du programme de recherche de Commons comme alternative à l'économie traditionnelle. C'est-à-dire essayer de fédérer les différentes approches hétérodoxes à partir de ce programme et des déplacements qu'il opère par rapport à l'économie traditionnelle et que nous avons présentés dans l'*Introduction*. Ce qui suppose de dialoguer avec les approches hétérodoxes actuelles.
- 113 **Bruno Théret** : Oui, l'objectif est d'identifier ou de réexaminer ce qui fait l'unité de l'institutionnalisme et comment intégrer les différentes approches. D'ailleurs, il y aura une table ronde sur cette question organisée par Nicolas Postel et Thomas Lamarche lors du prochain congrès de l'AFEP à Montpellier en juillet. Ce n'est donc pas si utopique que cela de penser qu'un certain nombre d'économistes pourraient mettre Commons au programme de leurs cours.
- 114 **Jean-Jacques Gislain** : Et au-delà de l'économie, car cette question concerne aussi la sociologie économique, les sciences politiques... bref toutes les sciences sociales.
- 115 **Bruno Théret** : Alors là, il nous faut peut-être attendre les réactions et recensions que l'on va avoir sur le livre de Commons.
- 116 **Interventions économiques** : Et comme direction de recherche plus spécifique ?
- 117 **Bruno Théret** : Autour de la monnaie, il y a la discussion entre post-keynésiens et institutionnalistes. Il y a déjà eu des travaux sur le rapport entre Commons et Keynes et d'autres sont en cours. Il y a aussi l'œuvre de Hyman Minsky à creuser parce qu'elle articule l'approche institutionnaliste « à la Commons » avec une extension du keynésianisme à la finance. C'est un sujet qu'on a commencé à travailler dans l'*Introduction* et qui est une piste intéressante notamment pour appréhender l'enjeu du pluralisme monétaire (auquel revient Commons dans les années 30 après avoir été focalisé sur la monnaie de crédit dans les années 1920).
- 118 Je pense aussi qu'il serait intéressant de travailler sur Elinor Ostrom en se demandant si la propriété des communs ne serait pas une quatrième forme de propriété qui pourrait être instituée dans un nouveau régime de capitalisme raisonnable. Cela reviendrait à poursuivre l'analyse historique des formes de la propriété et de leur régulation juridique qu'a initiée Commons et qui peut être inspirante.

- 119 **Jean-Jacques Gislain** : En termes de connexion entre le droit et l'économie, il serait aussi intéressant d'approfondir le lien, déjà exploré par Thierry (Kirat), entre l'institutionnalisme de Commons et l'approche institutionnaliste française du droit autour de Maurice Hauriou notamment qui initie une approche sociologique du droit. Et en termes d'histoire de la pensée économique, il serait intéressant de réhabiliter Commons dans les manuels, où l'on parle éventuellement de Veblen, mais où la pensée de Commons est la plupart du temps absente. Alors que cet auteur devrait avoir une place dans la formation des étudiants sur les différentes façons d'aborder l'économie. Une autre question est l'articulation entre l'approche de Veblen et celle de Commons avec la pomme de discorde qu'est la théorie de l'action. Il y a donc une piste de recherche sur comment procéder à une approche unifiante de l'institutionnalisme américain.
- 120 **Interventions économiques** : Pour poursuivre l'œuvre de traduction, est-ce que vous conseilleriez plutôt de traduire *Economics of collective action* ou *Legal foundations of capitalism* ?
- 121 **Bruno Théret** : Je connais moins *Economics of collective action*, mais je pense qu'il serait important de traduire *Legal foundations of capitalism* parce qu'il y a vraiment dans cet ouvrage la base des concepts que Commons développe dans *Institutional Economics*. Mais il faudrait pouvoir mobiliser des juristes. Et avoir du temps long pour faire cette seconde traduction, même si avec les outils actuels de traduction automatique le travail peut être facilité.
- 122 **Interventions économiques** : Ma dernière question concerne votre affirmation selon laquelle le programme de recherche de Commons peut ou doit s'adapter à l'évolution du capitalisme contemporain. On a évoqué la question des communs. Quels autres domaines sont à prendre en compte dans le capitalisme contemporain pour actualiser la perspective de Commons ?
- 123 **Jean-Jacques Gislain** : J'ai pas mal commencé à travailler sur la question de la finance parce que les concepts de capital intangible et de *goodwill* sont des concepts opératoires tout à fait intéressants pour comprendre l'articulation de l'économie dite « réelle » et de la finance. Il y a aussi tout un espace de recherche qui peut s'ouvrir en économie monétaire sur l'arrivée probable de la monnaie numérique de banque centrale pour appréhender dans la logique de Commons cette nouvelle forme monétaire qui n'est pas présente dans sa pensée. De même, en économie du travail, on voit bien au département de Relations Industrielles de l'Université Laval que l'approche commonsienne est tout à fait efficace pour appréhender de nombreux aspects de la relation d'emploi, notamment à travers le concept de *goodwill*. L'idée est que la relation d'emploi est fondée sur la bonne volonté des travailleurs qui fonde la possibilité de dégager un bénéfice. C'est une piste de recherche à développer dans le contexte du capitalisme actuel.
- 124 **Bruno Théret** : Dans le domaine monétaire, il y a des choses à faire pour réactualiser l'apport de Commons, notamment remettre en avant une approche de l'économie par les dettes et comme tissu de dettes/créances monétaires inséré dans un ensemble général de droits et d'obligations éthiques-morales et juridiques-légales. Les collègues japonais qui ont traduit *Institutional Economics* en japonais travaillent sur l'articulation du cycle monétaire et de la théorie de la dépression par les dettes de Fisher. Fisher est devenu institutionnaliste quand il a développé cette théorie dans les années 30, et Commons qui s'y retrouve entièrement montre que les fondements monétaires du cycle

des affaires se combinent avec des effets de bilan qui font qu'une déflation tend à entraîner un enfermement dans une dépression se traduisant par une réduction drastique de la demande de monnaie de crédit (désendettement), ce qui implique pour en sortir un changement radical de politique monétaire. Cette analyse qui semble être d'actualité est probablement ce qui fait la supériorité de l'analyse des crises monétaires chez Commons par rapport à Keynes. Cette question est donc une piste de recherche importante à approfondir.

- 125 **Jean-Jacques Gislain** : Un autre élément aussi qui est important, c'est la méthodologie qualitative qu'il faudrait réhabiliter. La pensée de Commons est une théorisation ancrée dans les méthodes qualitatives, l'archétype étant l'abduction. Les catégories commonsiennes (notamment la formule des transactions) se prêtent bien à un codage des inférences empiriques. Donc il faudrait développer cette opérationnalisation de l'approche de Commons sur des objets actuels, qui se développent pas mal en Amérique du Nord. C'est l'orientation que nous avons empruntée à l'Université Laval : multiplier les opérationnalisations, sur des questions empiriques, de l'approche commonsienne. La formule des transactions est plus pertinente à opérationnaliser empiriquement que l'idéal-type wébérien.
- 126 **Interventions économiques** : Sur ce point, l'édition de la traduction de Commons et les textes qui l'entourent, en particulier l'introduction, peuvent être d'un grand apport, car vous y présentez de manière systématique et organisée les catégories de Commons, ce qui peut aider à l'utiliser comme cadre d'enquêtes empiriques.
- 127 **Jean-Jacques Gislain** : Oui et pour aller plus loin, il y aurait un manuel méthodologique à rédiger sur cette opérationnalisation.
- 128 **Interventions économiques** : Merci pour ces perspectives et pour cet entretien.

*L'entretien a été mené par **Laure Bazzoli** le 18 avril 2024.*

Laure Bazzoli est maître de conférences en économie à l'Université Lumière Lyon2 :

- laure.bazzoli@univ-lyon2.fr

- <http://triangle.ens-lyon.fr/spip.php?article1949>

Autres informations :

- Jean-Jacques Gislain : jean-jacques.gislain@rlt.ulaval.ca

- Bruno Theret : bruno.theret@dauphine.psl.eu

Note de l'éditeur

La revue Interventions économiques a consacré un numéro à John Commons : Actualité de John Commons (dir. Jean-Jacques Gislain et Diane-Gabrielle Tremblay), n° 42, 2010 :

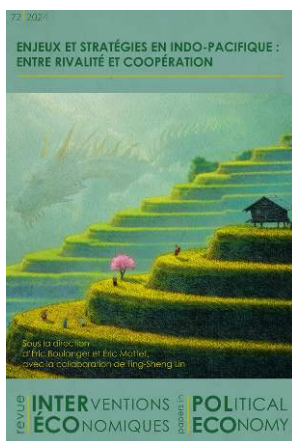
<https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1193>).

Plus récemment, la revue a publié un entretien avec Jean-Jacques Gislain sur le renouveau de l'institutionnalisme au Québec (Sociologie et histoire de la pensée économique au Québec, n° 67, 2022 :

<https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/16115>

Elle a également consacré un numéro à Thorstein Veblen : Pertinences et impertinences de Thorstein Veblen : Héritage et nouvelles perspectives pour les sciences sociales (dir. Marc-André Gagnon et Dimitri della Faille, n° 36, 2007 :

<https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/518>)



revue **INTERVENTIONS** **POLITICAL**
ÉCONOMIQUES **ECONOMY**
papers in

72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique :
entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

Bridging Economics and Environment, Unurjargal Nyambuu et Willi Semmler, *Sustainable Macroeconomics, Climate Risks, and Energy Transitions: Dynamic Modeling, Empirics, and Policies*, Cham, Springer, 2023.

Karim Errouaki

- 1 In light of the industrialized world's deep-rooted reliance on fossil fuels and the urgent need to stay within the planet's carbon budget, the book *Sustainable Macroeconomics, Climate Risks, and Energy Transitions: Dynamic Modeling, Empirics, and Policies* (Springer, 2023), authored by Professors Unurjargal Nyambuu and Willi Semmler, explores the intricate challenges of combating climate change and shifting towards a low-carbon economy. This work addresses the nuanced balance required between immediate climate actions and medium-term transition policies, providing a thorough and insightful guide to navigating the complexities and contradictions that characterize climate policy.
- 2 The book provides a profound examination of the complex interplay between macroeconomic stability, climate risks, and energy transitions. This book provides a thorough and insightful examination of empirical trends in carbon-intensive resource use, offering a critical analysis of the short-term market dynamics that worsen environmental degradation. It emphasizes the urgent need for a medium-term macroeconomic perspective and advocates for a transformative shift toward a sustainable macroeconomic framework. Through a detailed exploration of historical models and rigorous empirical and numerical assessments of dynamic climate models,

the book meticulously evaluates a variety of policy options within their historical contexts.

- 3 The authors, Professors Unurjargal Nyambuu and Willi Semmler, are internationally renowned economists whose contributions to their fields are held in the highest regard. Nyambuu serves as an Associate Professor of Economics at the City College of Technology (City Tech), a part of The City University of New York (CUNY). A distinguished graduate of Peking University, she completed her Ph.D. at The New School in New York. Her career includes advising governments and financial institutions globally, and collaborations with economists from the IMF, World Bank, and Southeast Asian central banks.
- 4 Semmler is a German-born American economist, holds the position of Arnhold Professor of International Cooperation and Development at The New School in New York. He is a globally acclaimed authority on Non-Linear Macrodynamics, Macroeconometric Modeling, and the Macroeconomics of Sustainable Development and Climate Change. Additionally, he is affiliated with the Columbia University Center on Capitalism and Society, founded and directed by Nobel Laureate Edmund Phelps. I have had the privilege of knowing Semmler personally for over forty years and was honored to have him serve on the Defense Committee for my Ph.D. thesis at The New School, N.Y. He has also worked closely with my mentors and co-directors, professor Edward Nell of The New School, N.Y, Nobel Laureate professor Wassily Leontief of New York University and Nobel Laureate professor Robert Mundell of Columbia University. Semmler's profound theoretical insights and extensive practical experience continue to influence and advance the field of economics, earning my deep admiration throughout his illustrious career.
- 5 The authors' latest book provides a thorough exploration of the trends and impacts associated with carbon-intensive resource use, offering a critical examination of how short-term market behaviors contribute to environmental degradation. Emphasizing the need for a medium-term macroeconomic perspective, the book argues for a fundamental shift towards a framework of sustainable macroeconomics. By meticulously analyzing historical economic models and conducting rigorous empirical and numerical evaluations of dynamic climate models, the authors present a compelling case for new policy approaches. The book integrates empirical data with policy analysis to evaluate various options within their historical contexts, providing valuable insights into effective strategies for achieving environmental and economic sustainability.
- 6 Key issues addressed include strategic behavior within the energy and resource sectors, the competitive dynamics of emerging energy technologies, and the development of supportive policies to manage climate tipping points. The authors propose a diverse array of market-based strategies, as well as public fiscal, monetary, and financial policies, complemented by long-term planning for resource extraction. These strategies are designed to foster sustainable growth and drive a comprehensive transformation of the energy sector.
- 7 The book also explores the numerous obstacles impeding the transition to a low-carbon economy. These include short-termism, infrastructural lock-ins, irreversible investments, leakage effects, non-cooperative political strategies, and other forces that contribute to the sluggish pace of both national and global climate policy advancements.

01. A Comprehensive Exploration of Sustainable Development

- 8 This book presents a thorough and critical examination of sustainable development and economic dynamics, structured across ten analytical chapters. It skillfully navigates the intricate relationships between economic growth, environmental preservation, and the transition to a low-carbon future, providing a rich tapestry of theoretical insights and empirical evidence. The book is divided into two main parts. The first part provides a detailed examination of empirical trends related to carbon-emitting resource use, highlighting the disconnect between traditional economic models and real-world environmental challenges. The second part introduces and develops a dynamic macroeconomic modeling framework that incorporates climate risks and energy transitions. This framework is applied to evaluate various policy measures—such as carbon pricing, investments in green technologies, and regulatory reforms—assessing their effectiveness in promoting sustainable economic growth and mitigating climate risks.
- 9 The introductory chapter, "Sustainable Growth, Welfare, and Short-Termism" by Unurjargal Nyambuu and Willi Semmler, lays the foundation for dynamic intertemporal modeling. It delves into the dual role of renewable and non-renewable resources in fostering sustainable growth and mitigating climate change. By integrating their own research with broader studies, the authors illuminate the adverse impacts of economic growth since the onset of industrialization. They provide a nuanced exploration of how short-termism exacerbates resource depletion and climate change, while also proposing alternative welfare criteria to address pressing issues of social, environmental, and intergenerational equity.
- 10 The discussion shifts in the second chapter, "Non-Sustainable Growth, Resource Extraction, and Boom-Bust Cycles," to focus on commodity-exporting nations grappling with debt and vulnerability to external shocks. Nyambuu and Semmler employ a dynamic open economy macro model to explore the destabilizing effects of sharp commodity price fluctuations on trade balances and external debt. Their analysis reveals that sustainable debt is correlated with low-risk premiums, while high-risk premiums are often precursors to debt crises and financial instability.
- 11 In the chapter "Fossil Fuel Resources, Environment, and Climate Change," the authors underscore the critical link between CO₂ emissions and fossil fuel consumption. They examine historical trends in resource demand and pricing, particularly oil, and discuss the economic ramifications of fossil fuel dependency. This chapter highlights the environmental externalities associated with fossil fuel use, setting the stage for a deeper exploration of sustainable energy transitions.
- 12 Chapter 5, "Limits on the Extraction of Fossil Fuels," presents a sophisticated model based on Hotelling's theory of non-renewable resource extraction. The authors challenge Hotelling's predictions by incorporating a monopolistic market structure, offering numerical simulations that reveal complex price dynamics often overlooked in classical models. This analysis provides a compelling argument for revisiting traditional economic theories in light of contemporary environmental challenges.

- 13 The chapter "Fossil Fuel Resource Depletion, Backstop Technology, and Renewable Energy" builds on this foundation by exploring the potential of renewable energy to offset the depletion of fossil fuels. Nyambuu and Semmler extend a basic closed-economy growth model to include backstop technologies and varying extraction costs, demonstrating that a transition to renewable energy is not only feasible but essential for long-term sustainability.
- 14 "Transition to a Low-Carbon Energy System" further elaborates on this theme by examining CO₂ emissions and greenhouse gas trends. The authors propose strategic interventions for decarbonizing economies, particularly within the framework of the Paris Agreement. They advocate for the preservation of coal reserves while simultaneously accelerating the adoption of renewable energy, balancing short-term economic needs with long-term environmental goals.
- 15 The roles of the private and public sectors in this transition are scrutinized in two pivotal chapters: "The Private Sector – Energy Transitions and Financial Markets" and "The Public Sector – Energy Transition and Fiscal and Monetary Policies." In the former, Nyambuu and Semmler analyze the private sector's capacity to either advance or hinder the low-carbon transition. They explore the challenges of capital costs and market entry barriers for renewable energy firms, arguing that reducing these barriers is crucial for displacing entrenched fossil fuel interests.
- 16 The latter chapter, focusing on the public sector, leverages dynamic macroeconomic models to inform climate policies that align with both mitigation and adaptation strategies. Drawing on previous collaborations with major international institutions, the authors illustrate how fiscal and monetary policies can be harnessed to drive the energy transition and support sustainable development.
- 17 In "Delaying Forces and Climate Negotiation – Games, Lock-ins, Leakages, and Tipping Points," the authors tackle the frustratingly slow pace of climate action. They offer model-based insights into the factors that delay effective climate strategies, including negotiation gridlocks, rising barriers to renewable energy adoption, and constrained fiscal space. The chapter serves as a call to action for more vigorous research and policy innovation to overcome these challenges.
- 18 The concluding chapter, "Climate Risks, Sustainable Finance, and Climate Policy," synthesizes the book's core themes, offering a comprehensive analysis of the financial, industrial, and macroeconomic strategies necessary to support the transition to a fossil-free economy. The authors examine the potential constraints posed by limited access to essential raw materials and propose innovative solutions to ensure a smooth and sustainable energy transition.
- 19 Together, these chapters offer a robust and detailed exploration of the pathways to a sustainable and low-carbon future, emphasizing the critical roles of both the private and public sectors in this global endeavor. The book stands as a significant contribution to the ongoing discourse on sustainable development, providing readers with both the theoretical foundations and practical strategies needed to navigate the complex dynamics of economic and environmental change.

02. Navigating the Climate-Macroeconomic Nexus: Embedding Sustainability within Economic Models

- 20 *Navigating the Climate-Macroeconomic Nexus* presents a pioneering exploration into the complex interplay between macroeconomic theory and climate science. This seminal work underscores the pressing need to integrate sustainability into economic frameworks, aiming to reconcile economic growth with environmental stewardship amidst escalating climate risks.
- 21 Drawing from extensive research and academic experience at renowned institutions—including The New School for Social Research, New York City College of Technology (NYCCT) at CUNY, New York University's Tandon School of Engineering, and the University of Bielefeld in Germany—the authors have crafted a work that bridges theory with practice. The book incorporates valuable insights from leading research centers such as the German Institute for Economic Research (DIW) in Berlin, the French Economic Observatory (OFCE) in Paris, the International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) in Austria, and La Sapienza University in Rome. The authors also acknowledge the influential contributions from interactions with the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, the International Labour Organization (ILO), and the European Central Bank (ECB), which have shaped their macroeconomic policy perspectives.
- 22 Central to this work is the employment of a macrodynamic framework to address climate risks and the green transition within the realm of sustainable macroeconomics. Unlike traditional welfare economics, which often examines growth and resource use through a static lens, this book advocates for a dynamic medium-run macroeconomic perspective. This approach seeks to offer a nuanced understanding of managing and responding to the challenges posed by climate change and energy transitions.
- 23 The book's examination of climate change incorporates economic, financial, and social dimensions, utilizing robust macroeconomic and dynamic tools that have stood the test of time. The authors emphasize that climate change, along with mitigation and adaptation policies, can induce short- and medium-term disruptions in macroeconomic performance. Addressing these climate-induced vulnerabilities requires integrating adaptation and mitigation strategies into macroeconomic analysis. The impact of various policies—be they stabilization, fiscal, financial, or monetary—must be considered, along with the challenges posed by transitioning to renewable energy. This transition, while crucial, can be disruptive and entail significant distributional effects and labor market shifts, reflecting Schumpeter's notion of "creative destruction."
- 24 Allow me to draw attention to the insights of two distinguished scholars as highlighted in the book's jacket blurbs. Ottmar Edenhofer, Director of the Potsdam Institute for Climate Impact Research and Professor at the Technical University, Berlin, Germany, observes: "This book signifies a notable leap in macroeconomics by providing an essential medium-term perspective on achieving greenhouse gas neutrality. It addresses a significant gap in the scientific literature, which has predominantly focused on either short-term or long-term analyses." In a complementary assessment, Prakash Loungani, Assistant Director at the IMF Independent Evaluation Office and Director of the MS Econ Program at Johns Hopkins University, adds: "Energy security remains a paramount concern in today's policy landscape. Nyambuu and Semmler

introduce a groundbreaking approach with their medium-run macro models and numerical solution techniques, offering valuable insights into how policy measures can ensure sustained energy stability through the promotion of abundant green energy. These models provide a deeper understanding of the energy transition compared to traditional large-scale macroeconomic models or long-term growth frameworks used in Integrated Assessment Models (IAM). Rich in data and analysis, this book is an essential complement to conventional macroeconomics textbooks, enriching the discussion on climate change."

- 25 Both Edenhofer and Loungani's endorsements underscore the importance of this book in bridging critical gaps in macroeconomic research and policy-making. Their insights reflect the book's unique contribution to advancing our understanding of medium-term strategies for energy and climate challenges, marking it as a vital resource for both academics and policymakers. Given these complexities, focusing on short- and medium-term macroeconomic perspectives is essential for managing the transition to a low-carbon economy. Therefore, the choice to title the book *Sustainable Macroeconomics* rather than *Sustainable Growth* reflects a deliberate emphasis on leveraging established macroeconomic tools and policies to navigate economic transformations effectively. While the authors acknowledge the importance of long-term growth perspectives, their primary focus remains on the intersection of climate dynamics and macroeconomic policies. This focus makes the book an invaluable resource for academic courses and researchers in macroeconomics and growth theory. Additionally, it offers critical insights for financial practitioners and policymakers involved in shaping macroeconomic and climate policies.

03. Addressing Climate Economics: A Methodological Shift Toward Immediate and Intermediate Challenges

- 26 In their groundbreaking work, the authors present a compelling argument for a paradigm shift in climate economics, focusing on the urgent need to address short- and medium-term challenges as foundational steps toward achieving long-term climate objectives. This book transcends traditional growth-theory frameworks, advocating for the integration of macroeconomic conditions into climate policy formulation. By offering solution-oriented insights rather than alarmist predictions, the authors emphasize the necessity of actionable strategies to confront the realities of our time.
- 27 Nyambuu and Semmler's approach is particularly timely in light of recent crises that have exposed the inadequacies of conventional economic theories in addressing real-world challenges. Despite advancements in economic theory, its practical application often lags, leaving institutions like the World Bank struggling to adapt. This book arrives at a pivotal moment, responding to growing calls for a fundamental reevaluation of the business models of Multilateral Development Banks, aiming to better address global challenges while respecting planetary boundaries.
- 28 As the urgency of the climate crisis intensifies and policy responses remain inadequate, this contemporary analysis of climate-related macroeconomics is both relevant and critical. The book moves beyond conventional integrated assessment models, which often rely on overly simplistic assumptions of perfect competition and centralized planning. Instead, it employs a rigorous analytical framework that addresses pressing

issues such as short-termism, strategic behavior in imperfect markets, financial incentives, negotiations, and tipping points. Understanding these factors is essential for crafting effective policies in a decentralized, interest-driven world.

- 29 The authors present a robust and comprehensive methodology, blending theoretical insights with empirical analysis. They critique existing models and introduce a dynamic modeling framework that captures the complex interactions between climate factors and economic performance. This framework reflects the realities of climate risks and energy transitions, offering a more nuanced understanding of how environmental factors impact macroeconomic stability and growth.
- 30 A key strength of the book lies in its integration of empirical data with theoretical insights. Nyambuu and Semmler enhance their analysis with case studies and quantitative evidence, demonstrating how different economies have implemented climate policies and the resulting impacts. This empirical approach provides readers with a clear understanding of how theoretical concepts are applied in practice, effectively bridging the gap between abstract theory and real-world outcomes.
- 31 Moreover, the authors underscore the importance of long-term planning and structural reforms in economic policies. They argue that achieving sustainability necessitates a comprehensive rethinking of economic strategies, moving beyond incremental adjustments to embrace transformative changes that align with environmental objectives. The book offers practical recommendations for policymakers, businesses, and economists on how to navigate this transition effectively, emphasizing the integration of sustainability into economic planning and decision-making.
- 32 This work makes a significant contribution to the field of macroeconomics by addressing a critical gap in the literature, which has traditionally focused on either short-term or long-term perspectives. By offering a medium-term analysis of the pathway to achieving greenhouse gas neutrality from a macroeconomic standpoint, it fills a crucial void in current research. Nyambuu and Semmler argue that traditional macroeconomic models, typically centered on short-term economic metrics, are inadequate for addressing the long-term and systemic impacts of environmental degradation and climate change. They advocate for a paradigm shift that integrates climate risks and energy transitions into macroeconomic assessments, thereby creating more resilient and sustainable economic strategies.
- 33 Energy security remains a central concern in policy discussions. Nyambuu and Semmler introduce a pioneering approach through their medium-term macroeconomic models and numerical solution techniques, designed to explore which policy interventions can ensure sustained energy security by promoting the widespread adoption of green energy. Their models offer a more nuanced understanding of the energy transition compared to traditional large-scale macroeconomic models or the long-term growth frameworks found in Integrated Assessment Models (IAMs). Rich in both data and analysis, this book serves as an excellent complement to conventional macroeconomics textbooks, enriching discussions on climate change and energy policy.
- 34 The commitments to limit global warming, such as those outlined in the Paris Agreement, often span decades and face significant challenges in being realized. Political and economic pressures frequently prioritize immediate concerns—like maintaining energy supplies—over long-term climate goals. This short-term focus

exacerbates the social costs of climate action and hinders efforts to remain within our shrinking carbon budget.

- 35 Nyambuu and Semmler's work provides a vital methodological approach to addressing these immediate and intermediate challenges, offering a pathway toward more effective and sustainable climate policies.

04. Reflections on Global Perspectives: Insights from former Director-General of UNESCO Federico Mayor Zaragoza, UN Secretary-General António Guterres, Professor Jeffrey Sachs, and Nobel Laureate Joseph Stiglitz

- 36 In examining the perspectives of global leaders such as former DG of UNESCO Federico Mayor Zaragoza, UN Secretary-General António Guterres, Professor Jeffrey Sachs, and Nobel Laureate Professor Joseph Stiglitz, it is clear that understanding the nexus of climate change and macroeconomics is both urgent and essential.
- 37 Federico Mayor Zaragoza, former Director-General of UNESCO, is a distinguished figure whose extensive scientific and academic background equips him with profound authority and expertise in tackling climate change issues. His career, marked by a deep commitment to sustainable development, global cooperation, and human rights, provides him with a unique vantage point to address one of the most pressing challenges of our time. In his Opus Magnum book *The World Ahead* (UNESCO, 1999) Federico Mayor Zaragoza offers a profound and insightful perspective on the critical climate challenges of our time. His analysis provides a roadmap for addressing climate change with a focus on ethical responsibility, global cooperation, and sustainable development.
- 38 Mayor Zaragoza emphasizes the urgent need for immediate action to confront the escalating climate crisis. He argues that the window for effective intervention is rapidly closing, and delays will only intensify the repercussions. Central to his argument is the principle of historical responsibility: industrialized nations, which have contributed disproportionately to greenhouse gas emissions, must lead the way in mitigating climate impacts and supporting global efforts to curb further damage.
- 39 At the heart of Mayor Zaragoza's position is a strong commitment to social justice. He contends that climate change disproportionately affects the world's most vulnerable populations—those who have contributed least to the problem yet suffer the most from its consequences. This disparity underscores the need for climate policies that prioritize equity and human rights. He argues that a clean, healthy environment is a fundamental human right that must be preserved and protected, aligning climate action with broader social justice goals.
- 40 In his recent book, *The World Ahead: A Vision for the 21st Century* (Madrid: Fundación para una Cultura de Paz, 2021), Mayor Zaragoza advocates for a unified approach to climate action. He emphasizes that no single nation can tackle the climate crisis alone. Zaragoza underscores the essential role of robust international cooperation and adherence to multilateral agreements, such as the Paris Agreement. For him, global frameworks are more than just agreements; they are crucial mechanisms for

coordinating efforts, sharing technology, and mobilizing resources to address climate change effectively.

- 41 Mayor Zaragoza integrates climate action with the broader agenda of sustainable development. He argues that addressing climate change is inextricably linked to achieving Sustainable Development Goals (SDGs). His perspective highlights that economic growth and environmental sustainability are not mutually exclusive; instead, they can be harmonized through innovative policies and practices that drive both economic progress and environmental stewardship.
- 42 A significant aspect of Mayor Zaragoza's approach is the role of education in fostering a culture of sustainability. He emphasizes that informed, engaged citizens are crucial for driving meaningful climate action. His advocacy for greater public participation in climate decision-making reflects his belief in the power of collective action and democratic engagement as essential components of effective climate policy.
- 43 While recognizing the importance of technological advancements, Mayor Zaragoza argues that these must be part of a broader systemic transformation. He supports increased investment in green technologies and renewable energy sources but also insists that technological solutions alone are insufficient. Comprehensive climate strategies must encompass systemic changes in economic models, consumption patterns, and societal values to achieve long-term sustainability.
- 44 António Guterres, a distinguished Portuguese politician and diplomat who served as Prime Minister of Portugal before becoming the Secretary-General of the United Nations in 2017, is celebrated for his profound academic background and deep expertise in climate science. Guterres earned his degree in Physics from the esteemed Instituto Superior Técnico at the Universidade de Lisboa, a foundation that has significantly informed his subsequent work in climate policy and sustainable development.
- 45 Guterres has adeptly combined his scientific knowledge with his political insight to tackle the multifaceted challenges of climate change. His comprehensive understanding of environmental issues, rooted in his scientific training, has been pivotal in advancing global climate initiatives. Guterres' leadership is distinguished by his sophisticated grasp of the intersection between science and policy, showcasing his commitment to integrating scientific principles into effective climate strategies. His advocacy for global cooperation and innovative solutions highlights his exceptional capacity to merge scientific understanding with political leadership in the pursuit of sustainable development.
- 46 Guterres has consistently emphasized the urgent need for robust climate action, championing a profound transformation of global economic systems to prioritize environmental sustainability. As the UN Secretary-General, his leadership has been pivotal in advancing the agenda for integrating climate risk management into all aspects of economic planning. Guterres' advocacy for a systemic shift towards sustainability resonates deeply with the themes explored in "Navigating the Climate-Macroeconomic Nexus."
- 47 He called for an economic overhaul that transcends traditional models, urging a comprehensive approach that incorporates climate considerations into the very fabric of economic policies and frameworks. This vision of embedding environmental concerns into economic decision-making reflects the core principles outlined in the

book by Professors Nyambuu and Semmler. Their dynamic macroeconomic framework aligns with Guterres' call, advocating for the integration of climate risks into economic strategies to foster long-term resilience and sustainability.

- 48 Guterres' approach is not merely theoretical but is reflected in his active efforts to galvanize international cooperation and drive ambitious climate policies. His leadership has been instrumental in mobilizing global support for initiatives such as the Paris Agreement and the 2030 Agenda for Sustainable Development. By prioritizing climate action at the highest levels of international diplomacy, Guterres has underscored the necessity of a unified global response to climate change.
- 49 In "*Navigating the Climate-Macroeconomic Nexus*," the alignment with Guterres' vision is evident in the book's emphasis on integrating climate considerations into macroeconomic policies. The authors build on the UN Secretary-General's call for transformative change by presenting a framework that combines rigorous economic analysis with actionable climate strategies. This convergence of thought highlights the critical need for systemic change, reflecting Guterres' leadership and the book's contribution to advancing the discourse on sustainable economic development.
- 50 Professor Jeffrey Sachs, a distinguished academic at Columbia University and former Director of the Earth Institute, stands as a foremost authority on sustainable development and economic policy. His extensive work has significantly influenced how we understand and address the intricate challenges posed by climate change.
- 51 As a Special Advisor to UN Secretary-General António Guterres, Sachs has been at the forefront of advocating for transformative policies that align economic development with environmental stewardship. His profound insights into evolving economic models highlight the need for innovative approaches that go beyond traditional frameworks to tackle the multifaceted issues of climate change.
- 52 Sachs' contributions extend far beyond theoretical discourse. His emphasis on implementing practical solutions and his focus on actionable strategies have shaped significant global initiatives aimed at transitioning to a low-carbon economy. His advocacy for global cooperation and integrated policy measures emphasizes the importance of a cohesive strategy that unites economic and environmental objectives.
- 53 The book reflects these principles by offering a comprehensive analysis of the necessary shift towards sustainable macroeconomic frameworks. It aligns with Sachs' vision of a holistic approach, combining empirical research with practical policy recommendations to address both environmental sustainability and economic growth. Through this alignment, Sachs' work enriches the book's contribution, reinforcing the need for innovative and collaborative strategies to confront the climate crisis. His enduring impact on the field serves as a testament to his commitment to advancing sustainable development and fostering global resilience.
- 54 Professor Joseph Stiglitz, Nobel Laureate and Professor at Columbia University, brings a profound and transformative perspective to the discourse on climate change and economic policy. His groundbreaking contributions to the macroeconomics of climate change offer a crucial dimension to understanding the intersection of environmental and economic challenges.
- 55 Stiglitz has been a pioneering advocate for integrating climate risks into economic models and policy frameworks. He argues that traditional economic approaches, often detached from environmental realities, must evolve to address the complexities and

urgency of climate change. His influential work underscores the necessity for economic models that not only account for immediate environmental concerns but also support long-term sustainable growth.

- 56 Stiglitz's research advocates for policies that balance short-term ecological needs with enduring economic stability. His call for a comprehensive approach to economic and climate considerations is reflected in his emphasis on the importance of embedding climate risks into economic planning. This approach challenges conventional economic thought and pushes for a paradigm shift towards models that are better equipped to handle the global climate crisis.
- 57 The book's exploration of integrating economic and environmental objectives aligns closely with Stiglitz's vision. By examining the empirical and theoretical dimensions of climate and economic policies, it supports Stiglitz's argument for a holistic approach. The book's detailed analysis of policy options and historical models resonates with Stiglitz's insights, reinforcing the need for innovative strategies that address both immediate environmental impacts and promote sustainable economic development.
- 58 Stiglitz's work not only enriches the discourse but also provides actionable frameworks for policy implementation. His contributions underscore the importance of rethinking traditional economic models to incorporate climate considerations, ultimately driving more effective and sustainable solutions. His profound influence continues to shape and advance the conversation on how to harmonize economic policies with environmental imperatives, making his insights a cornerstone of contemporary economic and climate policy discussions.
- 59 Federico Mayor Zaragoza's *The World Ahead* offers a compelling vision for addressing climate change through a blend of ethical imperatives, global cooperation, and integrated sustainability. His call to action is clear: governments, institutions, and individuals must embrace a holistic approach that combines immediate and transformative measures to address the climate crisis. By aligning climate action with principles of justice and cooperation, Mayor Zaragoza envisions a future where environmental sustainability and human well-being are not only achievable but mutually reinforcing goals.
- 60 For those seeking a deeper understanding of how to navigate the complex challenges of climate change, Mayor Zaragoza's work provides invaluable insights and a call to proactive, equitable, and innovative action.
- 61 The urgent call for climate action articulated by UN Secretary-General António Guterres, the innovative policy approaches championed by Jeffrey Sachs, and the macroeconomic perspectives advanced by Joseph Stiglitz converge in a powerful synthesis within *Navigating the Climate-Macroeconomic Nexus*. Each of these leading figures contributes critical dimensions to understanding and addressing the complex interplay between climate change and economic policy.
- 62 António Guterres's call to action emphasizes the pressing need for immediate and effective measures to combat climate change, highlighting the moral and existential imperatives driving global climate agendas. His advocacy for collective global action and urgent policy reforms underscores the necessity for integrated approaches that align economic strategies with environmental sustainability.
- 63 Jeffrey Sachs's focus on innovative and integrative policies complements this urgency by proposing practical solutions and strategic frameworks that facilitate the transition

to a low-carbon economy. Sachs's work stresses the importance of evolving economic models to address the multifaceted challenges of climate change, advocating for policies that are both visionary and actionable. His insights drive the call for global cooperation and comprehensive policy measures that harmonize economic growth with environmental stewardship.

- 64 Joseph Stiglitz's contributions further enrich the discussion by highlighting the need to incorporate climate risks into economic models and policy frameworks. His emphasis on adapting traditional economic approaches to address the evolving challenges of climate change provides a critical lens through which to evaluate and design effective climate policies. Stiglitz's work reinforces the importance of integrating economic and climate considerations, advocating for policies that address both immediate and long-term objectives.
- 65 "*Navigating the Climate-Macroeconomic Nexus*" effectively encapsulates and extends these perspectives, offering a thorough exploration of the theoretical and practical dimensions of climate and economic policy integration. The book provides valuable frameworks for understanding and addressing the intersection of climate and macroeconomic issues, drawing from the intellectual viewpoints of Guterres, Sachs, and Stiglitz.
- 66 By weaving together these perspectives, the book *Sustainable Macroeconomics, Climate Risks, and Energy Transitions: Dynamic Modeling, Empirics, and Policies* (Cham, Springer, 2023) creates a resource that is both intellectually robust and practically essential. The authors equip policymakers, scholars, and practitioners with vital insights and tools to navigate the intricate interplay between climate change and macroeconomics.
- 67 Federico Mayor Zaragoza's *The World Ahead* further enriches this discourse with a visionary framework that marries ethical imperatives with global cooperation and comprehensive sustainability. Zaragoza makes a compelling case for a holistic strategy that blends immediate actions with transformative measures to effectively confront the climate crisis.
- 68 The significance of these works is enhanced by their alignment with António Guterres's urgent calls for action, Jeffrey Sachs's innovative policy proposals, and Joseph Stiglitz's macroeconomic analyses. Together, they provide a crucial guide for crafting sustainable and effective responses to one of the most pressing global challenges of our time.

05. Conclusion: Climate Risks, Energy Transitions, and Dynamic Policy Modeling

- 69 The book *Sustainable Macroeconomics, Climate Risks, and Energy Transitions: Dynamic Modeling, Empirics, and Policies*, offers an insightful exploration into the intricate relationship between macroeconomic stability, climate risks, and energy transitions. This work, which builds upon the foundational concepts discussed in the *Oxford Handbook of Macroeconomics and Global Warming* (Oxford University Press, 2015), presents a sophisticated analysis of how dynamic modeling and empirical research can inform effective policy-making in the context of sustainable development.
- 70 Published by Lucas Bernard and Willi Semmler in 2015, the *Oxford Handbook of Macroeconomics and Global Warming* provides an in-depth analysis of the macroeconomic

aspects of global warming. It emphasizes the economics of preventive measures, policy adjustments, and the impacts of climate change on both developing and developed countries. The book highlights the complexity of these issues, notably the tendency of developed nations to increase energy consumption to address climate impacts, thereby intensifying the vulnerability of developing countries to rising temperatures. Furthermore, adaptation efforts will induce shifts in industries, employment, and demographic patterns. Developing models that accurately and fairly address these varied interests is a considerable challenge. This work presents innovative approaches to balancing these factors, focusing on the macroeconomic modeling of climate change policies. While it touches on scientific topics, the primary emphasis remains on economic implications, providing a thorough perspective from the economist's viewpoint.

06. Dynamic Modeling and Empirical Analysis

- 71 Nyambuu and Semmler's use of dynamic modeling to address the complexities of climate change and energy transitions represents a significant advancement in macroeconomic analysis. Their approach integrates climate risks into macroeconomic frameworks, allowing for a more nuanced understanding of how environmental factors influence economic stability. The empirical analysis presented in the book validates these models, offering concrete data to support the theoretical insights. This rigorous methodology provides policymakers with robust tools to evaluate the long-term impacts of climate policies on economic systems.

07. Integration of Climate Risks into Macroeconomic Frameworks

- 72 The authors highlight the necessity of incorporating climate risks into macroeconomic models. By doing so, they address a critical gap in traditional economic analyses, which often overlook the substantial economic implications of environmental degradation. The book offers practical solutions for integrating climate considerations into macroeconomic planning, emphasizing the importance of adapting economic policies to the realities of climate change. This integration is crucial for developing resilient economic strategies that can withstand and adapt to environmental shocks.

08. Energy Transitions and Policy Implications

- 73 The discussion on energy transitions is particularly relevant, given the global push towards sustainable energy solutions. Nyambuu and Semmler analyze the economic implications of transitioning from fossil fuels to renewable energy sources, exploring the effects on both short-term economic performance and long-term sustainability. The policy recommendations provided are grounded in empirical research and dynamic modeling, offering actionable strategies for governments and institutions aiming to support a smooth and equitable transition to a low-carbon economy.

09. Synergy with Existing Research

- 74 The insights from this book complement and extend the discussions in the *Oxford Handbook of Macroeconomics and Global Warming*, which serves as a foundational reference in this field. By building on previous research, Nyambuu and Semmler deepen the understanding of macroeconomic responses to climate risks and energy transitions. Their work reinforces the need for interdisciplinary approaches and collaborative research to address the multifaceted challenges posed by climate change.

10. Future Directions and Fundraising for Collaborative Efforts

- 75 The comprehensive analysis provided by Nyambuu and Semmler underscores the need for continued research and collaborative institutional arrangements focused on climate risks and sustainable macroeconomics. To further advance this field, it is essential to establish cooperative frameworks that facilitate ongoing research, data sharing, and policy development. Fundraising efforts should focus on supporting these collaborative initiatives, enabling the development of advanced models, conducting large-scale empirical studies, and fostering partnerships between academic institutions, government agencies, and private sectors.
- 76 Such cooperative arrangements will not only enhance the depth of macroeconomic and climate research but also drive the development of innovative policies that can effectively address the challenges of climate change. By investing in these collaborative efforts, we can support the creation of resilient economic systems that are better equipped to handle environmental risks and promote sustainable development.
- 77 In conclusion, "*Sustainable Macroeconomics, Climate Risks, and Energy Transitions*" offers a profound and analytical perspective on the intersection of economics and environmental sustainability. The book's contributions are vital for advancing our understanding of these complex issues and for guiding effective policy responses. The ongoing support and expansion of collaborative research efforts will be crucial in addressing the pressing challenges of our time and ensuring a sustainable future.
- 78 This book is an essential resource for students, researchers, and practitioners alike. For academic settings, it serves as a vital supplementary text for macroeconomics courses, deepening students' comprehension of how economic principles must evolve to address climate considerations. By linking theoretical concepts with practical climate solutions, Nyambuu and Semmler enhance the educational experience, providing a bridge between abstract economic models and real-world applications. For researchers, the book offers a wealth of current insights into climate risks, mitigation strategies, and adaptation measures. It presents new guidelines and frameworks that are instrumental for advancing research and developing innovative solutions. The integration of empirical data with theoretical analysis provides a robust basis for further exploration and inquiry in the field of climate economics. Practitioners and policy advisors will find the book particularly beneficial as it moves beyond theoretical discourse to offer actionable strategies for policy formulation and implementation. By aligning economic and environmental objectives, Nyambuu and Semmler present a comprehensive approach that supports the advancement of sustainable development. Their work

provides practical recommendations that can guide decision-making processes within NGOs, government agencies, and other organizations engaged in climate policy and sustainable development.

- 79 In summary, *Bridging Theory and Practice* stands as a pivotal contribution to the discourse on sustainable development and economic policy. It offers a comprehensive foundation for both academic research and practical application, positioning itself as an indispensable tool for advancing the integration of sustainable practices into macroeconomic thought and policy. By fostering a deeper understanding of how to harmonize economic growth with environmental stewardship, Nyambuu and Semmler's work plays a critical role in shaping a more sustainable and resilient future.

BIBLIOGRAPHY

Bernard Lucas et Willi Semmler (ed.) (2015). *The Oxford Handbook of the Macroeconomics of Global Warming*, Oxford, Oxford University Press.

António Guterres (2020). *The Age of Consequences: Climate Change and the Security Implications*, New York, United Nations.

Unurjargal Nyambuu et Willi Semmler (2023). *Sustainable Macroeconomics, Climate Risks, and Energy Transitions: Dynamic Modeling, Empirics, and Policies*, Cham, Springer

Jeffrey Sachs (2005). *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York, Penguin Books.

Joseph Stiglitz (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York, W.W. Norton & Company.

Federico Mayor Zaragoza (1999). *The World Ahead: our future in the making*, Londres, Zed Books (Published in association with UNESCO Pub.)

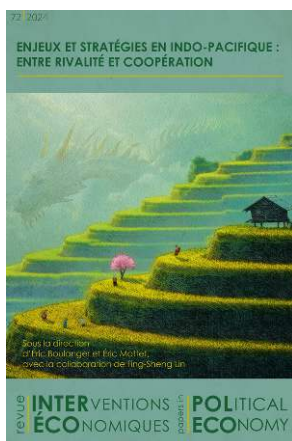
Mayor Zaragoza, F. (2021). *The World Ahead: A Vision for the 21st Century*, Madrid, Fundación para una Cultura de Paz.

w

AUTHOR

KARIM ERROUAKI

Ph.D., Honorary Professor at the University of Malaga, Senior Research Fellow at the Foundation for a Culture of Peace (affiliated with the Autonomous University of Madrid), Spain, and Former Special Advisor to the late UN Secretary-General, Professor Boutros Boutros-Ghali, in New York, USA, karim.errouaki@gmail.com



revue **INTERVENTIONS** **POLITICAL**
ÉCONOMIQUES **ECONOMY**
papers in

72 | 2024

Enjeux et stratégies en Indo-Pacifique :
entre rivalité et coopération

Sous la direction de **Éric Boulanger** et **Éric Mottet**

Celia Izoard, *La ruée minière au XXI^e siècle. Enquête sur les métaux à l'ère de la transition*, Paris, Éditions Seuil, 2024, 344 pages.

Édouard de Guise

- 1 La journaliste et philosophe Celia Izoard présente dans son essai *La ruée minière au XXI^e siècle : enquête sur les métaux à l'ère de la transition*, publiée en 2024 aux Éditions du Seuil, ce qu'elle considère comme un paradoxe qui définit la société et l'économie contemporaines. Elle refuse l'idée reçue selon laquelle la simple transition des énergies fossiles aux énergies renouvelables permettrait de résoudre les maux environnementaux de notre époque. En mobilisant de nombreux exemples et statistiques, Izoard démontre l'absurdité (sur le plan environnemental) de cette « transition » écologique qui, au lieu de résoudre un problème, ne fait qu'au mieux, le déplacer, et au pire, y contribuer. Véritable monstre dans un costume d'agneau, l'industrie minière serait, selon elle, loin d'être la panacée écologique appuyée par les élites politiques et économiques partout dans le monde.
- 2 L'autrice commence par expliquer dans la première partie du livre ce qu'est réellement la « transition écologique ». Elle commence cette partie avec l'opposition de deux citations diamétralement opposées, mettant en exergue la tension entre, d'un côté, les élites qui cherchent à justifier une activité minière prétendument « propre » et, d'un autre côté, les spécialistes qui y voient un mensonge qui tente de justifier une activité profitable, mais fondamentalement mauvaise pour l'environnement. Izoard met dos à dos les propos des lobbys miniers et la réalité. Elle illustre d'abord l'insoutenabilité de la transition du fossile à l'électrique, celle-ci requérant des quantités colossales de métaux divers dont l'exploitation actuelle est insuffisante et devrait être décuplée au-delà de toute mesure raisonnable. Un de ses nombreux exemples, le plus évocateur à mon avis, est celui de l'électrification du parc automobile britannique. Cette transition « nécessiterait l'équivalent de deux fois la production mondiale actuelle de cobalt, les trois quarts de la production de lithium, et la moitié de la production de cuivre. »

(pp. 28-30) En plus des métaux nécessaires à la production de ces voitures, il faut compter les métaux nécessaires à la production électrique par des sources dites renouvelables. La production de panneaux photovoltaïques et d'éoliennes nécessite également une grande quantité de métaux. Izoard tente de déconstruire d'un point de vue minier l'image strictement positive de la transition énergétique.

- 3 En plus de cette impossibilité pratique, la journaliste démontre en quoi l'industrie minière, dans ses pratiques actuelles, ne représente pas l'alternative souvent citée à l'industrie des énergies fossiles. Alors que certaines élites font la promotion de la mine dite « du XXI^e siècle », Izoard démontre que la majorité des pratiques et procédé de l'industrie ont été inventés au XIX^e. Elle illustre également les réalités moins connues de l'extraction minière, des montagnes de déchets qu'elle rejette à la modification du paysage en passant par les procédés énergivores et les ruptures de digues catastrophiques. Un recensement de Standard & Poor's cité par la journaliste démontre qu'il y aurait 34 820 mines dans le monde en 2024. Il est alarmant que malgré l'ubiquité de ces sites, la grande majorité des gens soient inconscients des réelles implications sociétales et environnementales des mines. Selon l'Agence internationale de l'énergie, les prélèvements d'eau par les entreprises minières auraient doublé entre 2018 et 2021 dans le monde, illustrant l'ampleur des conséquences auxquelles l'on peut s'attendre avec l'expansion du secteur minier que commanderont les nouvelles technologies. Déconstruisant ainsi le mythe écologique de la transition du fossile au minier, Izoard parle de réinvention d'un récit pour maintenir un statu quo et pour le maintien des activités d'extraction minière.
- 4 Un des constats les plus forts de son argumentaire concerne l'illusion de la mine européenne propre. Selon l'autrice, des élites économiques et politiques en Europe participent à entretenir l'idée qu'il faut miner sur le continent pour des raisons de souveraineté et d'éthique. Pour elle, la mine européenne est forcément mieux réglementée que les mines dans d'autres pays. Elle répond ainsi à Guillaume Pitron qui avait écrit *La guerre des métaux rares*¹, un essai dont le propos était entre autres, selon Celia Izoard, de rapatrier la production minière en Europe pour des soucis éthiques, géopolitiques et environnementaux.
- 5 Guillaume Pitron fait comme constat central que les pays dans lesquels les pays occidentaux vont chercher les métaux dits « critiques » ont des normes environnementales beaucoup plus faibles ou flexibles que les pays européens. En entrevue à TV5, il citait à cet effet la Chine, le Congo-Kinshasa ou la Bolivie. Le coût environnemental serait donc « aggravé » par rapport à une extraction faite aux normes européennes. Pitron fait également état de l'abondance des terres rares en Chine, comparant cette situation à celle du pétrole dans la péninsule arabique. Alors que d'autres pays ont progressivement recommencé l'exploitation de terres rares, les usines de raffinement seraient encore majoritairement en Chine, ce qui maintient le pays dans une situation de quasi-monopole. Les implications géopolitiques pour Pitron seraient très importantes, et appelées à croître à l'avenir, notamment à cause de la dépendance croissante de l'économie mondiale envers les terres rares et des ambitions politiques de la Chine. Ainsi, il conclut que l'Europe devrait relancer son industrie minière sur le continent pour maintenir une souveraineté en matière de terres rares et pour des raisons d'acceptabilité sociale, puisque l'industrie minière dans les autres pays serait plus « sale ».

- 6 À l'aide de quelques exemples, Izoard défait cette idée reçue que les mines d'Europe sont inoffensives. Elle cite notamment l'exemple de la mine de Touro en Galicie dont le réservoir à déchets est situé près d'une falaise donnant sur un village, une pratique qui ne se ferait pas, selon elle, en Chine, au Brésil ou en Équateur. Sans contredire le propos de Guillaume Pitron sur les enjeux géopolitiques et écologiques insoupçonnés des nouvelles technologies par leur dépendance aux métaux, elle signale ce qu'elle considère être une erreur dans son raisonnement. Pitron omettrait certaines variables environnementales de son équation pour ne tenir compte que de considérations géopolitiques en faisant fi de la réalité des mines européennes selon elle. C'est ce qui expliquerait la similarité entre les constats des deux auteurs, mais la différence entre la conclusion de l'un et de l'autre. Alors que Pitron plaide pour une relance des mines d'Europe dans son ouvrage *La guerre des métaux rares* pour cesser de dépendre des exploitations minières étrangères, Izoard veut cesser de dépendre de l'industrie minière, qu'elle soit nationale ou étrangère. Guillaume Pitron semble cependant avoir cadré son argumentaire autour d'enjeux environnementaux dans son livre de 2021 *L'enfer numérique*, dans lequel il critique la transition numérique comme désastre environnemental. Son raisonnement aurait ainsi changé pour dénoncer la transition numérique, pas uniquement d'un point de vue géopolitique comme avant, mais également d'un point de vue environnemental.
- 7 Poursuivant son analyse, Izoard veut ensuite comprendre pourquoi l'on tient à accomplir cette transition malgré ses lacunes et incohérences. Elle s'attarde ainsi aux grandes tendances sociétales et aux discours dominants. Parmi ceux-ci, le plus ancré dans le monde économique serait celui de la société « immatérielle ». Il existe une théorie de l'histoire économique stipulant que la société occidentale serait passée à une économie immatérielle à partir des années 1980 avec le développement des économies de services et des nouvelles technologies. Pour Izoard, ce discours serait tout simplement faux puisque ces services et ces technologies reposeraient sur des supports bien matériels. Par exemple, le monde numérique repose sur des centres de données énormes, des infrastructures bien physiques et énergivores pour fonctionner.
- 8 L'engouement pour ce discours de dématérialisation et d'alternative à l'économie physique et polluante serait moussé, selon Izoard, par des élites motivées par des sentiments impérialistes. Cet impérialisme, l'autrice en donne plusieurs exemples forts. D'abord, le coup d'État de 1965 du général Suharto en Indonésie, épaulé par la CIA et appuyé par une commission sur laquelle siègent des administrateurs de sociétés pétrolières et minières américaines. Cette prise de pouvoir aux dépens des communistes menés par Sukarno, éminente figure du non-alignement dans le contexte de la guerre froide, a permis notamment à une entreprise minière américaine de prendre le contrôle de l'immense mine de Grasberg. L'autre exemple est celui du coup d'État de 1973 du général Pinochet contre Salvador Allende au Chili. Ce dernier avait annoncé la nationalisation des mines de cuivre du pays sans prévoir de compensation aux entreprises qui exploitaient la mine. La CIA aida le général Pinochet à faire son coup d'État et les entreprises américaines ont maintenu le contrôle du cuivre chilien. Pour Izoard, l'impérialisme occidental aurait justifié les discours encourageant l'industrie minière.
- 9 Izoard met ainsi le doigt sur un enjeu important de cette nouvelle ruée minière : les discours évoluent, mais les motifs demeurent. Entre 2008 et 2018, un changement se serait opéré dans les discours de justification de l'activité minière. Alors que l'on parlait

plus tôt d'objectifs de croissance économique pour justifier la mine, on passe alors à la nécessité d'accomplir une transition depuis les énergies fossiles vers l'électrique. Selon la journaliste, un rapport de la Banque mondiale datant de 2017 serait l'apogée de ce changement de discours. Or, ce rapport a été rédigé avec l'International Council on Mining and Metals, lobby composé des plus grandes entreprises minières. Si le discours a évolué, le motif demeure toujours le même pour Izoard : une ruée vers la création de nouveaux débouchés pour l'industrie minière. Les industries de l'armement de l'aérospatiale ainsi que la course au numérique seraient donc en réalité les bénéficiaires de cette extraction, plus que la prétendue transition.

- 10 L'autrice plonge ensuite dans une troisième partie dans un argumentaire qui diffère beaucoup des précédentes pour justifier le désir de l'humain pour l'exploitation minière. Cette troisième partie se veut beaucoup plus philosophique que les précédentes, davantage journalistiques. Izoard parle ici de cosmologie extractiviste, d'*homo faber*, de mythes grecs, d'alchimie, citant Paracelse, et d'autres concepts qui semblent plutôt difficiles à replacer par moments. Il devient difficile dans certains passages de relier l'argumentaire de cette partie à l'ensemble de l'œuvre. Izoard a cependant mobilisé certains arguments et exemples historiques et sociologiques qui justifient son propos et qui semblent moins ésotériques que ceux cités précédemment. Par exemple, l'exemple historique de Francis Bacon, philosophe et homme d'État anglais qui, inspiré par les mines allemandes, aurait favorisé le développement des sciences minières et de l'industrie minière en Angleterre. Dans un même ordre d'idées, Izoard revient sur Jacob Fugger, un banquier du Saint-Empire romain germanique qui aurait démarré la capitalisation de l'activité minière en Bavière. Elle illustre ainsi comment le capitalisme actionnarial s'est emparé de l'industrie minière et a démis de la propriété de cette activité économique les corporations de mineurs, qui sont alors passés au salariat. Elle en fait aussi une référence plus générale à l'émergence du capitalisme et à Weber.
- 11 Outre la difficulté de replacer certains de ses exemples dans l'argumentaire général, il y a également un rapport incertain entre des arguments qui, bien qu'ils ne soient pas incompatibles, entrent en concurrence en l'absence de précision à ce sujet. Quelles sont les motivations réelles des humains à exploiter les mines ? Au premier degré, on pourrait penser qu'il s'agirait simplement de l'appât du gain, d'une forme d'avidité qui justifierait les risques que prennent au nom de collectivités entières quelques entreprises. Izoard parle bien de cette recherche du profit à quelques moments, notamment lorsqu'elle met en relation l'entreprise minière et le mythe d'Érysichthon. Or, sa troisième partie parle à la fois d'un désir de domination de la nature, d'une aspiration à poursuivre le travail de Dieu, d'une « religion du progrès », d'une matrice extractiviste du capital, entre autres. L'humain voudrait être se montrer supérieur à la nature en la modifiant à son image, se prétendrait divin et vouerait en plus un culte à une certaine idée qu'il se serait fait du « progrès ».
- 12 Celia Izoard est un nom connu en France pour sa critique des nouvelles technologies et des idées s'y rapportant, notamment celle de progrès. Or, si tous les concepts précédents s'imbriquent et s'articulent de manière à créer plusieurs explications possibles pour le désir de l'humain d'exploiter les sous-sols, c'est cette critique du progrès, réel fil conducteur de l'œuvre intellectuelle de Celia Izoard, qu'il faut impérativement retenir. Pour la journaliste, il faut réfléchir aux modes de vie contemporains qui réduiraient « le donné à des ressources ». Celia Izoard transporte

l'« En as-tu vraiment besoin ? », l'apophtegme emblématique du comptable vulgarisateur québécois Pierre-Yves McSween, du choix comptable personnel au choix sociétal et collectif. Cette réflexion s'articule évidemment avec les théories du renoncement, de la décroissance et de la démondialisation. Or, elle conduit spécifiquement à des questions d'ordre technologique. A-t-on réellement besoin de tous les nouveaux gadgets que présente le tout dernier téléphone cellulaire ? Izoard va encore plus loin : a-t-on réellement besoin d'un téléphone cellulaire ? Elle rappelle au passage que, bien qu'elle soit consciente que le quotidien de 2024 est adapté à l'omniprésence de ces appareils et que bien des fonctions ne sont possibles d'accomplir qu'à partir d'une connexion Internet itinérante, il est bien possible de vivre sans si la société en décide ainsi puisque presque tous n'en possédaient pas il y a à peine 20 ans. Ce changement, bien que qualifié de « retour en arrière » par plusieurs, permettrait de sortir de cette dépendance insoutenable à l'exploitation minière. Un tel changement implique forcément l'appel à une philosophie du renoncement puisque le confort matériel (peut-être opulent) devrait sans doute être reconsidéré à la lumière des ressources disponibles. Bien plus qu'une prise de conscience sur la provenance réelle et physique des supports technologiques, il faut réévaluer leur importance à la lumière des enjeux éthiques et en calculer le coût et le bénéfice. Il faut apprendre à renoncer, dit-elle.

- 13 La quatrième partie porte sur l'avenir. Celia Izoard plaide pour un retrait des mines. Les chapitres de cette quatrième partie portent sur les combats qu'elle juge nécessaire de mener, puis sur l'avenir de cette relation entre l'industrie minière et l'environnement. Elle traite également des solutions qu'elle juge les plus pertinentes. Izoard indique d'abord où le combat qu'elle mène et le plaidoyer qu'elle porte rejoignent d'autres luttes. Le régime minier serait pour la journaliste un des piliers fondamentaux du régime capitaliste dont Marx avait critiqué l'iniquité. Le régime minier serait également un catalyseur de la crise climatique, ne permettant aucunement de faire de transition écologique. En effet, pour Izoard, l'industrie minière serait doublement polluante. Outre sa propre dépendance à l'industrie pétrolière, les équipements miniers et les transports fonctionnant aux hydrocarbures, elle poserait des risques majeurs pour les écosystèmes terrestres et marins. Au fil des paragraphes de cette partie, Izoard réinterprète le propos de son œuvre à la lumière de combats autres comme la lutte des classes ou la lutte à la crise climatique. L'exploitation minière, par les catastrophes écologiques et les abus qu'elle a décrits, serait un point de convergence de plusieurs luttes. Son ouvrage, profondément militant, appelle ainsi au ralliement de causes existantes à une cause qu'elle identifie comme la source de plusieurs autres maux. Elle appelle également, par les différentes idées reçues qu'elle déconstruit, à un rejet des alternatives qui sont proposées pour atténuer les effets de la mine. Pour Izoard, ce n'est pas à travers une meilleure gestion de l'industrie minière que l'on peut régler les problèmes environnementaux et sociaux qu'elle génère, mais plutôt en s'en retirant carrément. Par exemple, elle illustre la complexité et la presque insoutenabilité associées au fait de faire vivre des « mines urbaines » axées sur le recyclage de métaux dans les objets existants. Le recyclage, pour Izoard, ne serait qu'un commerce d'indulgences ou de temps pour les entreprises qui bénéficient de l'activité minière.
- 14 Elle propose ensuite quelques pistes de solutions, liste qu'elle ne prétend pas être exhaustive. Elle appelle notamment à certaines formes de désobéissance civile pour rendre moins viable l'exploitation minière par une augmentation des coûts, notamment par des blocages. Elle cite ensuite des exemples de campagnes afférentes à la solidarité

internationale, une autre piste pour une prise de conscience collective. C'est surtout un appel au changement des modes de vie qu'elle lance, plaidant pour une décroissance minérale. À la lumière d'une évaluation collective des objets de notre quotidien, il devient impératif pour Izoard de renoncer à un certain confort. L'exemple qu'elle fournit est le téléphone portable. Or, contrairement à plusieurs autres appels à l'action individuelle en matière d'environnement, il s'agit bel et bien pour Izoard d'un appel à l'action collective. À l'échelle dont elle souhaite voir des changements, il devient nécessaire de faire ces choix en tant que société, et non plus simplement comme un renoncement personnel. Il s'agit de changer les manières de faire et de revenir à une certaine simplicité dans certains domaines.

- 15 Bien qu'elles diffèrent de celles de Guillaume Pitron, les solutions qu'offre Izoard ne sont pas, à mon avis, les points les plus intéressants de l'ouvrage. Les paradoxes dans les discours publics et privés en constituent la clé de voûte. Au-delà d'une liste de constats et de solutions qui y répondent, Celia Izoard a effectué un travail de recherche dans l'espace public des éléments de discours qu'elle considère comme des idées reçues, et qui font largement consensus dans certaines sphères de la société, pour en faire ressortir les incohérences, dénoncer les comportements complaisants et, *in fine*, enrichir le débat public en sortant des discours actuels hégémoniques en matière d'énergie et d'environnement. À mon avis, bien qu'elle écorche au passage l'industrie minière, le plus intéressant de son essai reste la critique de l'hypocrisie des élites économiques et sociales qui mentiraient pour maintenir en place une exploitation minière pourtant insoutenable. Elle procède en brossant un portrait de l'industrie minière, mais aussi des discours dominants et des idées reçues afférentes à l'exploitation minière. C'est notamment ce qui fait l'originalité de l'ouvrage d'Izoard, versus d'autres auteurs comme Guillaume Pitron. Ce dernier fournissait, selon Izoard, un argumentaire précieux aux élites pour la relance des mines en Europe, ce qu'elle dénonce. Ce seraient à la fois les relations asymétriques au sein de l'Europe, avec une périphérie composée des PIGS (Portugal, Italie, Grèce et Espagne) où seraient relancées la plupart de ces mines, et l'inutilité de cette relance qui justifieraient un retrait des mines selon elle. La relance serait inutile parce que la transition est un mythe. La plupart des métaux extraits seraient de toute façon destinés aux industries de l'aérospatiale, de l'armement et des technologies de pointe. La course aux métaux serait une course à l'armement et au « progrès » technologique. Bien qu'elle s'exprime sur l'exemple du téléphone mobile et de son inutilité, Izoard semble éviter de se prononcer directement sur l'armement et l'aéronautique. Elle fait le parallèle avec la quête des nazis pour des minéraux destinés à l'armement à la fin des années 1930, puis explique les liens qu'entretient la Commission européenne avec les gisements ukrainiens et les entreprises d'exploitation. Elle illustre ainsi les motifs réels de l'intérêt de la Commission pour la défense de l'Ukraine, à ses yeux, sans poser son opinion aussi clairement que pour la fin des téléphones mobiles. Bien que son texte ne soit pas un traité en faveur ou non de la défense ukrainienne, cet aspect manque à son raisonnement puisque ce dernier prête facilement le flanc à des arguments plus réalistes sur la nécessité de défendre le peuple ukrainien de l'invasion russe. Évitant de tomber dans des arguments à la Jean-Marc Jancovici, cet ingénieur français qui défend l'idée de limiter à quatre le nombre de vols autorisés à un individu au cours de sa vie², elle ne commente pas les usages aéronautiques des minéraux extraits. Elle offre ainsi une alternative au téléphone mobile sans offrir d'alternative à l'aviation commerciale

ou à l'armement dans un contexte d'invasion de l'Ukraine, ce qui affaiblit quelque peu son argumentaire dans ce sens selon moi.

- 16 En n'offrant pas d'alternative crédible aux usages des métaux qui sont critiqués, il est possible de se demander à quel degré les idées d'Izoard relèvent de l'utopie. Il faut noter qu'elle parle peu ou pas de renoncement et de décroissance, ces mots-épouvantails qui sont largement contestés pour leur irréalisme. Ses suggestions sont sectorielles, visées, toutefois trop incomplètes pour que l'on puisse immédiatement croire en une sortie du minier. Si les constats qu'elle fait sont alarmants et nécessitent urgemment une réponse collective, il est difficile de voir comment l'on peut s'en sortir. Les méthodes qui s'accompagnent également de ce genre de renoncement à grande échelle peuvent également tenir du constructivisme rationaliste, une attitude qui, sans contrôle démocratique réel, peut facilement basculer vers la tyrannie. Si son argumentaire est crédible et convaincant, il manque toutefois des pistes crédibles qui dépassent le cadre du choix personnel (comme le téléphone mobile) pour envisager les changements nécessaires suggérés. Malgré ses lacunes, les constats et réévaluations sont nécessaires, et c'est ce que fait l'ouvrage : il lance le débat sur la transition. C'est la raison pour laquelle je ne puis qu'en recommander la lecture.

NOTES

1. Guillaume Pitron, *La guerre des métaux rares. La face cachée de la transition énergétique et numérique*, Paris, Les liens qui libèrent, 2018, 296 pages.
 2. Jean-Marc Jancovici (30 mai 2023), "Il faut faire des compromis" : Jean-Marc Jancovici maintient son idée d'un quota de vols en avion, France Inter [Radio], <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien-du-mardi-30-mai-2023-5670062>
-

AUTEUR

ÉDOUARD DE GUISE

Étudiant en master d'affaires internationales, Sciences Po Paris (Paris School of International Affairs), edouard.deguise@sciencespo.fr