Conference of Defence Associations Institute

L'Institut de la conférence des associations de la défense



Canada and the Indo-Pacific

Volume 34 | October 2024

ON TRACK

Volume 34 | October 2024

ON TRACK is the official journal of the CDA Institute. Through its pages, the CDA Institute promotes informed public debate on security and defence issues and the vital role played by the Canadian Armed forces in society. ON TRACK facilitates this educational mandate by featuring a range of articles that explore security, defence, and strategic issues that may have an impact on the Canadian strategic interests and on the safety of its citizens. The views expressed in ON TRACK are those of the authors and do not necessarily represent those of the CDA Institute.

CDA Institute / L'Institut de la CAD 900-75 Albert Street, K1P 5E7, Ottawa, ON (613) 236 9903 https://cdainstitute.ca

On the Cover

Combat Camera / Flickr
"Operation PROJECTION 18"
Photo by LS Zachariah Stopa, Canadian Forces Combat Camera IS07-2018-0057-214
https://www.flickr.com/photos/cfcombatcamera/43546873750/

TABLE OF CONTENTS

conséquences pour le Canada ?	quenes
— Frédéric Lasserre & Abigaël Delille	
	4
L'Indo-Pacifique français : espace stratégique, t conflictuels — <i>Paco Milhet</i>	territoires
Les politiques indo-pacifiques du Canada et du — Frédéric Lasserre	
	14
Where Does Canada Fit in the Indo-Pacific's Ev Architecture? — <i>Charles Labrecque</i>	olving Security
Staying Committed for the long-term: Ensuring Presence in the Indo-Pacific Region — Adam P. MacDonald	
	29
La collaboration scientifique Chine-Canada: gé d'ingérence — <i>Olga V. Alexeeva</i>	rer les risques
	26

L'Indo-Pacifique, une région en construction :

quelles conséquences pour le Canada?

Frédéric Lasserre et Abigaël Delille

Le concept d'Indopacifique recoupe des réalités plurielles. Le terme a une dimension plus stratégique que le concept précédent d'Asie Pacifique, qui lui est davantage ancré dans des aspects géographiques et commerciaux. C'est un espace stratégique à vocation nettement plus politique, au cœur de la dynamique de la mondialisation, et qui fédère des intérêts complémentaires mais pas toujours définis de manière identique. En effet, le rôle et la place de la Chine dans cet espace se trouve très variable selon l'acteur : pour certains, il s'agit de contrôler, voire d'endiguer sa montée en puissance; pour d'autres, de la conduire à coopérer ; pour d'autres enfin, le concept d'Indo-pacifique est un moyen d'asseoir un rôle de puissance régionale. Ainsi, ce numéro spécial de la revue On Track aborde-t-il différentes facettes de ces réalités multiples qui caractérisent l'émergence de ce nouveau concept régional et de sécurité. Quels enjeux stratégiques, politiques, économiques et sociaux peut-on observer dans cet espace?

L'avènement du concept de région indo-pacifique ne se traduit pas par un consensus sur le sens de cette région, ni sur les politiques qu'il faudrait y mener. Certains partenaires du Canada, comme la France, nourrissent des projets spécifiques (article de Paco Milhet) bien différents de ceux du Canada ou du Québec. En effet, même au sein du Canada, on relève des nuances importantes dans les politiques indo-pacifiques conçues par le gouvernement fédéral et par le Québec (Frédéric Lasserre). Par ailleurs, la sécurité, souvent définie par opposition à l'ascension de la Chine, constitue un élément important de la réflexion quant à la dynamique de la construction de cet espace régional. Comment le Canada peut-il contribuer à l'architecture d'une sécurité régionale crédible ? (Charles Labrecque). Plus concrètement, l'engagement naval du Canada peut-il se montrer pérenne, et proposer une contribution durable, efficace et coordonnées avec les alliés du Canada ? (Adam Macdonald).

Enfin, l'idée d'Indo-Pacifique prête le flanc à la critique d'être un outil destiné à endiguer l'ascension politique, économique et militaire de la Chine. Face à ces critiques, mais en tenant compte des craintes que suscite parfois la rapide montée en puissance de la Chine et son affirmation de grande puissance, comment concevoir sa relation avec Pékin? Deux des facettes de la complexe relation avec la Chine demeurent la coopération scientifique et le risque d'ingérence. Comment bonifier cette coopération? (Olga Alexeeva).

Frédéric Lasserre est titulaire d'une maîtrise de Commerce (ESC Lyon), d'un MBA (York U.), d'un DEA de Géopolitique (U. Paris VIII) et d'un doctorat de géographie (U. Saint-Étienne). Il a travaillé comme conseiller en Affaires internationales au ministère québécois de l'Industrie et du Commerce, puis au sein d'Investissement Québec. Il est professeur depuis 2001 au département de géographie de l'Université Laval (Québec). Il est titulaire de la Chaire de recherche en Études indo-pacifiques depuis 2022. Avec son ouvrage L'éveil du dragon. Les défis du développement de la Chine au XXIe siècle (Presses de l'Université du Québec), il a remporté le Prix du Meilleur livre d'Affaires 2006.

Abigaël Collin-Delille est titulaire d'une maîtrise de Commerce (INSEEC Grande École Paris) et d'une maîtrise en Intelligence économique (IAE Poitiers). Actuellement doctorante en sciences géographiques sous la direction du professeur Lasserre à l'Université Laval, elle effectue des recherches sur la place de la Nouvelle-Calédonie dans l'Indopacifique. Elle est actuellement aussi coordinatrice de la Chaire de recherche en Études indo-pacifiques (CREIP) depuis 2024.

L'Indo-Pacifique français:

espace stratégique, territoires conflictuels

Paco Milhiet

Le 2 mai 2018 en Australie, le Président de la République française, Emmanuel Macron, officialise une nouvelle stratégie géopolitique : l'Indo-Pacifique français (Macron 2019). Depuis cette date, le Président et les différentes autorités françaises concernées font systématiquement référence à ce concept lorsqu'ils s'expriment sur des sujets relatifs aux contextes géopolitiques de l'Asie, de l'océan Indien et du Pacifique océanien. De quoi s'agit-il?

Espace géographique, maritime et terrestre, englobant les océans Indien et Pacifique et s'étendant à l'ensemble des pays riverains de la zone, l'Indo-Pacifique est surtout une construction régionale, redéfinissant les nouveaux rapports de force entre les différents acteurs des relations internationales de cette région (Saint-Mézard 2022). Son utilisation comme cas d'étude géopolitique n'est pas nouvelle. Elle est théorisée dès le début du 20e siècle par le maitre à penser de l'école géopolitique allemande, Karl Haushofer. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la terminologie de l'Indo-Pacifique est encore utilisée dans le cadre d'une Commission des Pêches de l'ONU, tandis que des institutions australiennes ont continué à utiliser le terme jusque dans les années 1960 (Medcalf 2018). Un temps délaissé au profit d'autres schèmes, comme l'Extrême-Orient ou l'Asie-Pacifique (Beeson et Wilson 2018), la notion renait en 2007 sous la plume du Premier ministre japonais

Shinzo Abe, avant d'être reprise par plusieurs pays, notamment l'Australie, l'Inde et les États-Unis.

Si chaque acteur caractérise et interprète la nomenclature en fonction de ses intérêts propres (Grare 2019), la récente popularité de la notion de l'Indo-Pacifique témoigne néanmoins de plusieurs évolutions géopolitiques notables. D'abord, elle marque la prépondérance du continent asiatique dans les relations internationales, combinée à la maritimisation de l'économie au XXIe siècle (Royer 2012). Ensuite, contrairement à l'Asie-Pacifique, l'Indo-Pacifique intègre l'Inde, ainsi que le monde insulaire de l'océan Indien à l'architecture régionale sécuritaire de ce vaste espace (Mohan 2012). Enfin, cette nouvelle terminologie vise à contenir la montée en puissance de la République populaire de Chine (Jaknanihan 2022).

Sous l'impulsion d'Emmanuel Macron, la France adopte rapidement le concept et développe une vision singulière. L'exercice de la souveraineté dans les collectivités françaises de l'Indo-Pacifique (CFIP)¹ est une composante majeure de la stratégie mise en œuvre par l'État. Localement pourtant, certaines situations conflictuelles menacent de compromettre l'ensemble du narratif national.

L'Indo-Pacifique français devient donc un sujet d'étude du champ interdisciplinaire de la géopolitique, compris comme l'analyse de rivalités de pouvoir et d'influence entre les hommes sur un territoire

¹ Terme englobant l'île de La Réunion, Mayotte, les Terres australes et antarctiques françaises, Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, auquel il convient d'ajouter l'île de Clipperton qui relève du domaine public de l'État.

donné (Gourdin 2010). Une analyse multiscalaire et multidimensionnelle propre à cette discipline (Lasserre Gonon et Mottet 2016) permettra de mettre en exergue la spécificité de chaque situation territoriale, ainsi que les différentes représentations qui en découlent et s'inscrivent dans un système d'argumentaires contradictoires (Loyer 2019).

Dans le cadre de cet article, il sera question de s'interroger dans quelle mesure les CFIP constituent-elles un réel atout stratégique dans la formulation d'une rhétorique Indo-Pacifique.

Notre hypothèse de recherche est la suivante : à travers l'explicitation d'une stratégie Indo-Pacifique, l'État cherche à mettre en avant ses attributs de puissance. Les CFIP sont un élément essentiel de cette stratégie (I). Pourtant, leur assimilation à une seule et même macro-région ne correspond pas à la diversité

La présence française dans l'Indo-Pacifique



Source: Le Monde, 4 octobre 2021, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/09/29/apres-la-crise-des-sous-marins-australiens-la-france-cherche-sa-place-dans-l-indo-pacifique_6096392_3210.html

des contextes et des enjeux géopolitiques de chaque territoire. Ce hiatus géopolitique est particulièrement marqué en période de crise et fragilise la stratégie indo-pacifique française (II).

I/ Une construction régionale pour valoriser des attributs de puissance nationale

La notion d'Indo-Pacifique en France est d'abord évoquée par certains spécialistes au début des années 2010, puis progressivement adoptée par la diplomatie (Le Drian 2016) avant de devenir une stratégie officielle en 2018. Le concept a fait l'objet de plusieurs publications ministérielles (ministère des Armées 2019, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 2021), puis d'une publication interministérielle (Gouvernement 2022). La stratégie française a également été examinée dans le cadre d'un rapport parlementaire (Sénat 2023). En faisant de ce nouveau concept un élément structurant de la politique française, le government français répond à une double ambition.

Valoriser un espace stratégique

La France dispose d'attributs de puissance singuliers en Indo-Pacifique, particulièrement à travers l'exercice de la souveraineté dans les CFIP. Vestiges d'un vaste empire colonial largement démantelé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, certains territoires de l'Indo-Pacifique sont restés sous souveraineté française. Dans le Pacifique : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis et Futuna et Clipperton; mais aussi dans l'océan Indien avec l'île de La Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Ces collectivités confèrent à la France le second plus vaste domaine maritime au monde derrière les États-Unis. Quatre-

vingt-treize pour cent des près de 11 millions de km² de la zone économique exclusive (ZEE) française se situent dans la zone Indo-Pacifique. Celle-ci recèle un potentiel considérable à la fois énergétique, minéral et biologique. En sus des gisements d'hydrocarbures identifiés dans le canal du Mozambique au large des îles Éparses, diverses études ont démontré qu'il y avait abondance d'hydrocarbures et minerais dans les fonds marins de la ZEE française (Lemercier 2013) : sulfures polymétalliques hydrothermaux dans la ZEE de Wallis et Futuna et dans les TAAF, encroûtements de manganèse cobaltifère aux Tuamotu (Polynésie française), aux îles Éparses à Mayotte, aux îles Kerguelen, nodules polymétalliques à Clipperton et en Polynésie française.

Des points d'appui militaires français quadrillent la région de l'Indo-Pacifique (Djibouti, Abou Dhabi, La Réunion, Mayotte, Nouméa, Papeete) et mobilisent près de 8000 militaires stationnés en permanence, une douzaine de navires militaires, et une dizaine d'aéronefs. Ces moyens militaires sont évidemment bien plus modestes que ceux des grandes puissances régionales. À titre de comparaison, l'Indopacom, le commandement interarmées américain responsable de la zone, dispose de plus de 350 000 soldats, 200 navires militaires, et plus de 1000 avions de combat. Pourtant, la capacité de projection permanente des forces françaises de Djibouti aux confins de l'océan Pacifique, et la participation à de multiples exercices militaires bilatéraux ou multilatéraux font de la France un acteur militaire crédible. Les trois composantes de l'armée française sont concernées : la Marine nationale avec de nombreux déploiements dans la zone, l'armée de l'air et de l'espace qui chaque année projette des dizaines d'aéronefs depuis la métropole dans le cadre de l'opération Pégase, et l'armée de terre qui au-delà de son implantation et rôle d'intégration sociale importante dans les CFIP, effectuent quelques exercices ponctuels dans la zone. Vecteur d'influence

politique et de profit économique, les exportations d'armes françaises portées par une base industrielle et technologique d'armement dynamique sont en plein boom en Indo-Pacifique : 9 des 10 plus gros clients français sont des États de l'Indo-Pacifique (SIPRI).

Brexit oblige, la France est le dernier pays de l'Union européenne encore souverain dans la zone. La diplomatie française cherche donc à porter le sujet de l'Indo-Pacifique au niveau européen, notamment par l'élaboration d'une stratégie européenne (Service extérieur de l'Union européenne 2021), ou encore avec l'organisation d'un forum dédié à l'Indo-Pacifique organisé à Paris le 22 février 2022 réunissant 60 chefs d'État. C'est aussi sous cet angle qu'il faut appréhender la doctrine Indo-Pacifique française : une stratégie de politique étrangère pour développer son influence dans la zone.

Une stratégie de politique étrangère

L'État mène une diplomatie proactive dans l'ensemble de l'espace Indo-Pacifique pour développer son influence comme acteur régional. Le Quai d'Orsay multiplie les initiatives diplomatiques auprès des institutions existantes avec un certain succès. En 2020 la France est devenue «partenaire de développement» de l'ASEAN, la même année elle devient le 23e membre de plein droit de l'Indian Ocean Rim Association (IORA), institution multilatérale principale de l'océan Indien. La France, via l'île de La Réunion, joue également un rôle important dans la Commission de l'océan Indien (COI). Enfin en Océanie, la France est un des États fondateurs de la Communauté du Pacifique (CPS) dont le siège est en Nouvelle-Calédonie. Depuis 2002 la France développe même son propre forum régional, le sommet France-Océanie.

Au-delà de l'activisme diplomatique pour être représentés dans les forums régionaux, le gouvernement français, conscients du caractère éminemment malléable du concept indo-pacifique, y adjoint régulièrement une série d'attributs normatifs pour «muscler» la rhétorique, la rendre plus crédible. Le Président Macron associe donc des éléments de langage propres à la stratégie française. La France serait une «puissance d'équilibre», jouissant d'une «autonomie stratégique», pour défendre «la liberté de souveraineté» dans l'Indo-Pacifique (Macron 2023). Derrière ces concepts fétiches en soutien d'une stratégie géopolitique, il faut comprendre essentiellement être libre de la coercition chinoise, tout en n'étant pas systématiquement aligné sur les États-Unis. Ce positionnement, largement interprété comme un héritage du général de Gaulle, est souvent critiqué en Occident, mais bien compris dans la région concernée, la plupart des pays ayant des liens économiques trop importants avec la Chine pour s'afficher ouvertement du côté des Américains. C'est le cas en Asie du Sud, nouvel axe prioritaire de la stratégie française, dans le sillage d'une relation franco-indienne au beau fixe.

Dernière facette de la diplomatie du Président, la diplomatie climatique et scientifique qui se superpose parfois à l'action indo-pacifique. Surfant sur le succès de la 21e Conférence de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 21) organisée en 2015 à Paris, la diplomatie française organise depuis 2017 des sommets intergouvernementaux baptisés «One Planet» pour lutter contre le réchauffement climatique et la protection de la nature. Chaque sommet est consacré à une thématique particulière : eau, forêt, biodiversité, océans, pôles. Ces forums sont souvent une tribune privilégiée pour faire la promotion de l'action gouvernementale en Indo-Pacifique, notamment les aires marines protégées

dans les Terres australes.

Pour l'État, les objectifs du développement d'une stratégie Indo-Pacifique sont clairs : valoriser ses attributs d'influences dans la zone et apparaître comme une puissance d'initiative (Bondaz 2022). Localement pourtant, cette nouvelle doctrine stratégique ne fait pas l'unanimité.

II/ L'Indo-Pacifique français contesté

Stratégie nationale et réalités locales ne se superposent pas systématiquement dans l'Indo-Pacifique français. Si la stratégie indo-pacifique française comporte des intérêts certains pour l'État, voire un impératif géostratégique national (Al Wardi 2021), l'appartenance des CFIP à un seul et même espace géopolitique ne se justifie ni par l'histoire, leurs découvertes et rattachements à la France diffèrent dans le temps, ni par la géographie, les collectivités appartiennent à des ensembles régionaux différents souvent séparés de milliers de kilomètres. Chaque CFIP dispose d'ailleurs d'un statut administratif singulier. Ainsi, dans l'océan Indien, Mayotte est une collectivité territoriale unique, La Réunion est à la fois un département et une région, et les TAAF sont des territoires d'outre-mer, alors que cette désignation n'existe plus au regard de la constitution. Dans l'océan Pacifique, la Nouvelle-Calédonie a un statut propre temporaire et sui generis, la Polynésie française et Wallis et Futuna sont des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la constitution et l'île Clipperton est directement administrée par le haut-commissaire de la Polynésie française sous l'égide du ministre de l'Intérieur. Les statuts différenciés dans le cadre de l'UE² ajoutent une strate de complexité à cet imbroglio administratif peu

Les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) sont des dépendances des États membres de l'UE, mais ne font toutefois pas partie du territoire communautaire et ne sont pas membres de l'espace Schengen. Dans l'Indo-Pacifique français cela concerne la Polynésie française, la Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna et les TAAF.

Les Régions ultra-périhériques (RUP) sont des territoires de l'UE situés en dehors du continent européen, incluses dans la zone euro. Dans l'Indo-Pacifique français cela concerne Mayotte et l'île de La Réunion

lisible pour les non-érudits.

Cette diversité des statuts témoigne de la complexité d'assimiler l'ensemble des CFIP à une seule et même «macro-région» qui ne correspond pas aux spécificités de chaque collectivité. Localement, l'explicitation verticale de la stratégie nationale ne fait pour l'instant pas l'unanimité et l'émergence de crises endogènes fragilise l'ensemble du narratif national.

Déclinaisons locales d'un concept national

Attentifs aux problématiques spécifiquement régionales, certaines personnalités politiques et organisations multilatérales ont exprimé des réticences à l'idée d'adopter le verbiage Indo-Pacifique, un concept conçu et promu par des acteurs extérieurs.

Ainsi, les déclarations du Forum des îles du Pacifique (FIP), organisation multilatérale de référence, n'entérinent pas, pour l'instant, l'Indo-Pacifique comme cadre géopolitique. Certains leaders politiques ont même ouvertement critiqué le concept. L'ancienne secrétaire générale du FIP, Meg Taylor, estime que «Les initiatives occidentales, telles que l'AUKUS, la stratégie Indo-Pacifique relève du fait accompli pour le Pacifique sans consultation préalable» (Taylor 2022).

Les collectivités françaises du Pacifique n'échappent pas à ce phénomène. Moetai Brotherson, actuel Président de la Polynésie française, et principal leader du mouvement indépendantiste tahitien, a souvent été critique du concept Indo-Pacifique : «[l'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. » (Brotherson 2023).

Même rhétorique chez les indépendantistes kanak. 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 en 2021 : « Nous ne voulons plus être des faire-valoir de la "France Pacifique " avec le nébuleux axe Indo-Pacifique » (Goa 2023).

Cette opinion est également partagée par certains dans les collectivités de l'océan Indien. Ainsi le professeur de droit de l'Institut Politique d'Aix-en-Provence, et ancien vice-président de l'université de La Réunion, Laurent Sermet, notait le manque de convergence dans les collectivités françaises de l'océan Indien entre acteurs locaux et nationaux sur la définition du concept : « Le discours citoyen ne relie pas spontanément les deux océans » (Sermet 2021).

Si le narratif ne fait pour l'instant pas l'unanimité au sein de la communauté nationale, des crises internes aux CFIP fragilisent également la rhétorique Indo-Pacifique française à l'international.

Nouvelle-Calédonie et Mayotte, réalités plurielles de l'Indo-Pacifique français

La souveraineté française en Indo-Pacifique est contestée. De l'intérieur, par des mouvements indépendantistes conséquents en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, et aussi de l'extérieur, avec certains pays étrangers qui contestent la souveraineté française sur certains territoires de l'Indo-Pacifique. À cet égard, deux foyers de crises spécifiques, compromettent l'inclusion régionale de la France, et par extension son narratif Indo-Pacifique.

En <u>Nouvelle-Calédonie</u>, les trois référendums d'autodétermination successifs, menés entre 2018 et 2021, n'ont pas permis, pour l'instant, de définir le futur statut de la collectivité.³ Si une majorité de la population de Nouvelle-Calédonie s'est prononcée à trois reprises contre l'indépendance de la collectivité

, le processus référendaire qui devait aboutir à une évolution statutaire consensuelle a débouché sur une période de confrontation politique. Le 13 mai 2024, des émeutes ont éclaté dans la ville de Nouméa et sa périphérie, provoquant la mort de 11 personnes, dont deux gendarmes et des centaines de blessés, causant d'importants dégâts aux infrastructures et commerces de l'archipel.

Cette crise est suivie de près par la communauté régionale, traditionnellement favorable aux revendications indépendantistes en Nouvelle-Calédonie. Le gouvernement français fait l'objet de critiques par certains responsables politiques régionaux, notamment les instances dirigeantes du FIP, pour sa gestion du dossier calédonien. La tenue du troisième référendum d'autodétermination en 2021, ainsi que la volonté de modifier le corps électoral à marche forcée sont des critiques récurrentes émises par les responsables politiques de la région.

À l'autre extrémité de l'Indo-Pacifique français, <u>l'île de Mayotte</u> échappe à tout processus d'intégration régionale. Contrairement à La Réunion, Mayotte ne participe pas à la Commission de l'océan Indien⁴ (COI). En cause, un contentieux territorial entre la France et l'Union des Comores, qui revendique depuis 1975 la souveraineté sur l'île Mayotte. À l'instar de l'Assemblée générale de l'ONU et de l'Union Africaine, les pays voisins de la COI soutiennent les revendications comoriennes. La récente annonce du gouvernement français de plaider pour l'intégration de Mayotte au sein de la COI annonce une période de tension entre la France et ses voisins.

Conclusion

Le narratif de l'Indo-Pacifique français se heurte parfois aux réalités locales qui ébranlent l'ensemble de la stratégie nationale. Souvent teinté d'une rhétorique anticolonialiste, l'exercice de la souveraineté française dans la région ne fait pas l'unanimité. Le sujet de la Nouvelle-Calédonie s'est par exemple invité au Shangri-La dialogue de Singapour, cénacle de référence en Indo-Pacifique. Questionné sur les récents troubles à l'ordre public, le ministre des Armées, Sébastien Lecornu, se défend : «vous devriez tous condamner ce qu'il se passe actuellement (...) je ne connais pas un seul pays qui ne soit pas confronté à ce type de problématiques politiques et sociales »⁵. Il est peu probable que les injonctions du ministre fassent taire les critiques. In fine, et de manière assez paradoxale, l'exercice de la souveraineté dans les CFIP constitue pour la France à la fois son principal atout dans la région et son talon d'Achille, par lequel sa présence est contestée.

Paco Milhiet est docteur en géographie politique de l'Institut Catholique de Paris et de l'Université de la Polynésie française. Actuellement en poste à Singapour dans le cadre d'un postdoctorat à la S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS/NTU), il a enseigné les relations internationales à l'École de l'Air et de l'Espace ainsi qu'à Sciences Po Aix. Ses recherches portent sur la géopolitique de l'Indo-Pacifique, le développement de l'influence chinoise dans la région, et les enjeux spécifiques de chaque collectivité française de la zone. En 2022, il a publié « Géopolitique de l'Indo-Pacifique : Enjeux internationaux, perspectives françaises » aux éditions Le Cavalier bleu.

Pour le 1er référendum du 4 novembre 2018, 56,67 % des voix exprimées par les électeurs ont voté NON à l'indépendance 56.67 % (participation 81.01 %). Pour le 2e référendum du 4 octobre 2020, 53.26 % ont voté NON (participation 85.69 %). Enfin, pour le 3e référendum du 12 décembre 2021, 96.50 % des électeur ont voté NON (participation 41.87%). Pour ce troisième référendum, les indépendantistes avaient appelé à l'abstention.

⁴ Organisation intergouvernementale réunissant les Seychelles, l'île Maurice, les Comores, Madagascar et la France au titre de La Réunion

⁵ Notes de l'auteur.

Références

- Al-Wardi, Sémir. 2021. « L'axe indo-pacifique, un impératif au-dessus des océaniens ? » in L'Indo-Pacifique et les Nouvelles routes de la soie, Société française d'histoire des Outre-Mers, 2021, pp 208-220.
- Beeson, Mark et Wilson Jeffrey. 2018. "The Indo-Pacific: Reconceptualizing the Asian Regional Space", East Asia 35(1), 2018, pp 79–84.
- Bondaz, Antoine. 2022. *La France, une puissance d'initiatives en Indo-Pacifique*. Fondation pour la recherche stratégique. https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/notes/2022/202237.pdf
- Brotherson, Moetai. 2023. *On est un seul peuple et après les élections on sera toujours un seul peuple*, TNTV news 24 avril 2024. https://www.tntv.pf/tntvnews/polynesie/politique/moetai-brotherson-on-est-un-seul-peuple-et-apres-les-elections-on-sera-tou-jours-un-seul-peuple/
- Goa, Daniel. 2022. *Nous ne discuterons pas d'un référendum de projet*, Les Nouvelles calédoniennes, 12 mars 2023. https://www.lnc.nc/article-direct/nouvelle-caledonie/politique/pour-daniel-goa-de-l-uc-nous-ne-discuterons-pas-d-un-referendum-de-projet
- Gourdin, Patrice. 2010. Géopolitiques, manuel pratique. Choiseul édition.
- Gouvernement. 2022. *La stratégie de la France dans Indo-Pacifique*. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/fr_a4_indopaci-fique_022022 dcp_v1-10-web_cle017d22.pdf
- Grare, Frédéric. 2019. *De quoi l'Indopacifique est-il le nom*? Les Carnets du CAPS, ministère des Armées, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/16 carnets 28 varia indopacifique cle83db9c.pdf
- Jaknanihan, Arrizal Anugerah. 2022. «Beyond Inclusion: Explaining China on Inclusion: Explaining China's Rejection on the Indo-Pacific Regional Construct», *Jurnal Politik internasional*, vol. 24, n°1, 2022, pp. 35-62
- Lasserre Frédéric, Gonon Emmanuel, Mottet Éric. 2016. Manuel de Géopolitique, enjeux de pouvoir sur des territoires, Armand Colin.
- Le Drian, Jean-Yves. 2016. Déclaration de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, sur l'implication de la France dans les questions de sécurité en Asie-Pacifique, à Singapour le 5 juin 2016, Vie-publique, https://www.vie-publique.fr/discours/199480-declaration-de-m-jean-yves-le-drian-ministre-de-la-defense-sur-limpl
- Lemercier, Philippe. 2013. Les collectivités ultramarines du Pacifique : un potentiel de richesse qui nourrit l'innovation, Colloque du Sénat du 17 janvier 2013, La France dans le Pacifique : quelle vision pour le XXIe siècle. http://www.senat.fr/rap/r12-293/r12-29328.html
- Loyer, Barabara. 2019. Géopolitique Méthode et concept, Amand Collin.
- Macron, Emmanuel. 2018. « *Discours à Garden Island, base navale de Sydney* » Elysee.fr, https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/05/03/discours-a-garden-island-base-navale-de-sydney
- Macron, Emmanuel. 2023. *Conférence des Ambassadrices et des Ambassadeurs*. https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/08/28/conference-des-ambassadrices-et-des-ambassadeurs-le-discours-du-president
- Medcalf, Rory. 2018. *La Chine et l'Indo-Pacifique : multipolarité, solidarité et patience stratégique*, Revue de Défense Nationale n° 811.

- Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères. 2021. *Partenariat de la France dans l'Indopacifique*, https://www.diplomatie.gouv.fr/
 IMG/pdf/fr a4 indopacifique 16p 2021 v7 cle4ebee1.pdf
- Ministère des Armées. 2019. *La stratégie de défense française en Indopacifique*, DGRIS, https://www.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/enjeux-regionaux/la-strategie-de-defense-française-en-indopacifique2
- Mohann Raja. 2012. Samudra Manthan. Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific. Carnegie Endowment for International Peace.
- Royer, Pierre. 2012. Géopolitique des mers et des océans, Presses universitaires de France.
- Saint-Mézard, Isabelle. 2022. Géopolitique de l'Indo-Pacifique, Presses universitaires de France.
- Sénat. 2023. La stratégie française pour l'Indopacifique : des ambitions à la réalité, Rapport d'information n° 285, https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-285-notice.html
- 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, pp 131-142.
- Taylor, Meg. 2022.. *More of the same is not the answer to building influence in the Pacific*, Island times, 7 octobre 2022. https://island-times.org/58511-2/
- Union Européenne 2021. *La stratégie de l'UE pour la coopération dans la région indo-pacifique*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/join 2021 24 fl communication from commission to inst fr v2 pl 1421169.pdf

Les politiques indopacifiques du Canada et du Québec

Frédéric Lasserre

Le Canada a publié sa Stratégie pour l'Indo-Pacifique le 25 novembre 2022 (Gouvernement du Canada 2022). Cette stratégie suivait de quelques mois celle du Ouébec, publiée le 1er décembre 2021 (Gouvernement du Québec 2021). Ces documents de stratégie politique faisaient suite à plusieurs documents similaires publiés notamment par le Japon (2007, 2016), l'Australie (2012), les Etats-Unis (2017), la France (2019) ou le Royaume-Uni (2023), dans un contexte international de mutation des modèles conceptuels utilisés pour aborder les relations internationales en Asie (Nagao 2019; Berkofsky et Miracola 2019). Alors que, à la suite de la naissance du concept sous la plume du premier ministre japonais Shinzo Abe en 2007, concept officiellement repris par l'administration américaine en 2017, se multiplient les stratégies indopacifiques de pays asiatiques proches des Occidentaux (Japon, Corée du Sud) ou publiées par des Occidentaux, il est permis de se poser la question de la cohérence entre ces stratégies, alors que la Chine continue de rejeter l'idée, qu'elle estime délibérément orientée contre elle.

On relève deux grandes orientations dans la plupart des stratégies indopacifiques publiées à ce jour. Dans la plupart des stratégies indopacifiques publiées à ce jour, deux approches se précisent : une place très importante accordée à la Chine, dont l'ascension économique et politique bouscule les intérêts de nombreux États, voire les inquiète dans ce qu'Isabelle Saint-Mézard qualifie d'anxiété géopolitique (Saint-Mézard 2022). En réaction, toutes

oscillent entre des positions visant à contrer la Chine et son ascension, ou au contraire à maintenir un espace régional inclusif pour ménager le dialogue avec Beijing (Martin 2019; Heiduk et Wacker 2020; Goin 2021).

Au Canada, certes les provinces ne disposent pas des mêmes prérogatives constitutionnelles en matière de relations étrangères que le gouvernement fédéral, mais il est permis de se demander dans quelle mesure les objectifs du Québec et du Canada reflètent un lecture commune, des orientations convergentes ou pas, sur la base de l'analyse comparée des textes des stratégies publiées par les deux gouvernements. Quelles sont les caractéristiques des stratégies indopacifiques du Canada et du Québec ? Il ressort de l'analyse que, si des similitudes se dessinent, une différence majeure apparait dans la mesure où le Québec a choisi de ne pas stigmatiser la Chine dans l'énoncé de sa politique indopacifique, à la différence du Canada.

Préliminaires : la notion de paradiplomatie

Cette comparaison des stratégies indopacifiques du Canada et du Québec pourrait prêter le flanc à l'argument selon lequel le Québec n'est pas un État souverain, donc ne peut ni définir de stratégie diplomatique, ni être pertinent dans une analyse de stratégies définies par des États indépendants. Formellement, cela est exact, mais très réducteur. Un champ important des sciences politiques et des relations

internationales étudie depuis plusieurs années ce que l'on appelle la paradiplomatie, soit l'action internationale d'entités politiques de rang 2, à savoir des États fédérés ou des administrations qui se sont dotés d'outils de relations internationales. On oublie ainsi que dans la cinquième République française, régime centralisateur, les collectivités d'outre-mer du Pacifique, Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et Polynésie, ont constitutionnellement la latitude de développer des relations autonomes avec des gouvernements étrangers tant que cela n'interfère pas avec la défense ou les douanes (article 74 de la Constitution de 1958).

Le Canada est un État fédéral, dans lequel les administrations de rang 2 (les provinces) sont juridiquement des États. Dans le cadre de la Révolution tranquille, mouvement socio-politique majeur qui a bouleversé la société québécoise des années 1960, la volonté d'affirmation de l'autonomie du Ouébec s'est notamment traduite par un souci d'affirmation de l'État québécois à l'étranger, même si les affaires étrangères sont de compétence fédérale. Dès 1961, le Québec a inauguré à Paris sa première Délégation générale, étape initiale qui a conduit à l'établissement d'un réseau des combien ? de représentations politiques du Québec à l'étranger. Depuis 1965, la doctrine Gérin-Lajoie constitue le fondement de la politique internationale du Québec ; elle affirme que la souveraineté d'une province canadienne dans ses champs de compétence devrait s'appliquer également dans ses relations internationales. Tous les partis politiques au Québec, souverainistes comme fédéralistes, ont poursuivi cette politique, que le gouvernement canadien tolère. De fait, le Québec a su se forger une certaine stature internationale : même non souverain, il a développé des relations étroites et multisectorielles avec la France et a obtenu un siège (sous l'appellation Canada-Québec) à l'Organisation Internationale de la Francophonie (Payette 2020; Payette et Cole 2024. Sur le plan commercial, depuis l'Accord de libreéchange de l'Amérique du Nord (ALENA établie en 1994), les provinces sont souvent consultées, voir intégrés dans les équipes de négociation canadiennes lors des forums commerciaux internationaux, car en droit canadien, si le gouvernement fédéral peut ratifier des accords économiques, les provinces disposent d'un véritable droit de veto exprimant un refus d'appliquer ces accords lorsqu'ils touchent les compétences provinciales (Paquin 2014; VanDuzer 2013; Kukucha 2013). A partir de la décennie 1970, le Québec s'est également parfois autorisé un discours à contenu diplomatique et, depuis les attentats du 11/09, parfois de sécurité, même si ces développements demeurent limités (Boucher et al 2023).

Panayotis Soldatos a défini la paradiplomatie comme « la poursuite directe, à des degrés variables, d'activités internationales de la part d'un État fédéré » (Soldatos 1990, 34). Le concept est largement répandu aujourd'hui (Paquin 2004) et appliqué à des États quasi-fédéraux également. Ce concept demeure à géométrie variable : tous les États fédérés ne mènent pas forcément une action internationale/politique étrangère. On observe également une diversité de l'engagement de l'État dans sa paradiplomatie, entre Québec, Écosse, Flandre, Catalogne, Groenland... Malgré les indéniables succès du Ouébec sur la scène internationale, le Québec n'est pas souverain et ne définit pas de politique étrangère pleine et entière – donc son action ne couvre pas tous les domaines possibles de l'action de l'État, surtout en matière de défense : c'est à garder à l'esprit dans la comparaison des cadres politiques du Ouébec et du Canada.

La politique indopacifique du Canada

La stratégie canadienne se veut « un plan d'action concret visant à promouvoir et à défendre les intérêts du Canada en soutenant une région indopacifique plus sûre, plus prospère, plus inclusive et plus

durable, tout en protégeant la sécurité nationale et économique du Canada, tant au pays qu'à l'étranger » (Gouvernement du Canada 2024). Elle définit l'Indo-Pacifique comme l'Asie orientale, l'Asie du Sud-Est, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les 14 pays insulaires du Pacifique, le sous-continent indien; l'Asie centrale, la Russie d'Asie, le Moyen-Orient en sont ainsi exclus. La pertinence de ce nouveau régionyme d'Indo-Pacifique n'est pas précisée, la stratégie se contentant de mentionner, de manière elliptique, que la région représente une part importante de l'économie mondiale, la moitié en 20401. C'est une région qui suscite des « défis stratégiques » majeurs, essentiellement du fait de l'ascension de la Chine; une région qui implique le Canada du fait de sa façade Pacifique, et qu'il importe d'engager dans la voie du développement durable.

La politique vise donc à approfondir les partenariats régionaux, pour promouvoir la paix, le développement durable, les échanges commerciaux et les investissements. Le Canada « entretient des relations étroites avec ses partenaires et amis », mais « il y a aussi des pays dans la région avec lesquels le Canada est fondamentalement en désaccord; le Canada doit être lucide quant aux menaces et aux risques que ces pays représentent ». Certes, il faut « maintenir le dialogue » (p.6), « il est nécessaire de coopérer » (p.8), mais la stratégie énonce clairement que certains pays constituent des menaces. La Chine est clairement visée : elle est une « puissance mondiale de plus en plus perturbatrice », qui peut faire preuve d'« arrogance » et déployer une « diplomatie coercitive » (p.7). On est loin des discours lénifiants des cadres généraux de politique du Canada qui prévalaient dans le passé, dans

lesquels la confiance en l'attrait du modèle occidental et la perception de la maitrise des enjeux de sécurité ne conduisaient pas le Canada comme les États-Unis ou l'Australie ou le Japon, à nourrir cette anxiété géopolitique qui les conduit maintenant à incriminer directement le gouvernement chinois. Il faut relever le changement de ton à Ottawa, officiellement consacré dans la Stratégie régionale en 2021. L'objectif est clairement de soutenir une approche « fondée sur des règles » (p.9) et de repousser toute action unilatérale, implicitement de la Chine, envers Taiwan ou dans les mers de Chine du Sud et de l'Est.

Trois pages sont ainsi consacrées à la Chine, puis une page sur l'Inde, deux pages pour le Pacifique Nord (Japon et Corée du Sud), une page pour l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est créée en 1967 (ANASE). La Chine est mentionnée 53 fois dans le document, l'Inde 22 fois, la Corée 27 fois, le Japon 18, l'ANASE 22 fois : le document s'efforce de parvenir à un certain équilibre, mais, reflet de l'énoncé de politique générale dans lequel la réaction face au rôle perturbateur de la Chine est clairement soulignée, la place accordée à la Chine est dominante – plus de deux fois plus que le 2e pays mentionné le plus souvent, la Corée du Sud.

Ensuite, le document s'articule autour de 5 axes prioritaires : Promouvoir la paix, la résilience et la sécurité ; accroitre les échanges commerciaux et les investissements, et renforcer la résilience des chaines d'approvisionnement; investir dans les gens et tisser des liens entre eux ; bâtir un avenir durable ; demeurer un partenaire actif et engagé.

La tonalité du premier axe montre qu'ici encore, le raisonnement implicite vise la Chine : seule

Au-delà du flou relatif de la formulation de ce passage dans la politique canadienne, les estimations divergent quant au poids économique et démographique de l'Indo-Pacifique, car précisément il n'y a pas de consensus sur la définition de cette région. Dans le cadre de définitions maximalistes, englobant les deux rives du Pacifique (et donc les Amériques), l'Asie de l'Est, l'Asie du Sud et du Sud-Est, l'océan Indien et les rives orientales de l'Afrique, on arrive à 65% de la population mondiale et 62% du PIB mondial. Ces chiffres signifient-ils quelque chose, vu l'ampleur de l'espace ainsi défini ?

la modernisation de l'armée chinoise est mentionnée comme menace implicite. La construction des menaces en termes de défense implique également l'Arctique : « le Canada est conscient que les puissances de l'Indo-Pacifique considèrent l'Arctique comme une région offrant des débouchés », constat qui semble signifier que cet intérêt est lourd de menaces puisque la phrase suivante explique que « le Canada est déterminé à maintenir la paix et la stabilité dans la région » (p.16). Si ce premier axe est développé sur trois pages, comme la seconde section sur l'économie, les axes suivants développent des passages courts pour articuler des objectifs de politique générale (développement durable) parfois originaux (investir dans les gens et les liens entre populations). Le document présente pour chaque axe les façons d'atteindre les objectifs retenus : ces aspects pratiques représentent 9 pages et demie (35%) sur les 27 du document.

La stratégie territoriale pour l'Indo-Pacifique du Québec

Pas plus que la Stratégie canadienne, la Stratégie québécoise ne cherche pas vraiment à justifier le terme d'Indo-pacifique. La région constitue un « nouveau centre de gravité de l'économie mondiale » (p.3); on le disait déjà de l'Asie-Pacifique en 1997 lors de la première mission commerciale Québec-Chine et, de manière générale, dans les années 1990 avec le succès du concept d'Asie-Pacifique. Constater le poids économique dominant d'une région rassemblant 35% des terres et 65% de la population n'a rien de novateur. En revanche, au-delà du cliché du poids économique majeur de l'Indo-Pacifique, le document souligne deux points : cette région est marquée par un fort dynamisme économique – comme pour la stratégie canadienne – mais elle est aussi traversée de rivalités. Rivalité entre la Chine et les États-Unis, présentée comme un paramètre et non comme une

prémisse politique engageant la vigilance du Québec, mais une rivalité qui a des impacts sur les partenaires de ces deux pôles économiques. Rivalité également entre l'Inde et la Chine, deux géants régionaux. On observe un monde en recomposition, avec des risques, mais aussi des occasions. Le document relève que certains acteurs définissent une partie de leurs actions dans la région sous un prisme sécuritaire (avec des regroupements comme le QUAD, Quadrilateral Security Dialogue; l'AUKUS, Australia United Kingdom United States), ce qui implicitement pourrait être perçu comme une menace pesant sur le multilatéralisme qui était l'objet des stratégies inscrites sous le label Asie-pacifique; qu'on y observe le déploiement des nouvelles routes de la soie et de contre-projets indiens, japonais ou américains, et que ces rivalités se traduisent par une diplomatie visant à obtenir la signature d'accords commerciaux, à géométrie variable.

La Stratégie se place résolument dans le domaine commercial. Le premier axe stratégique concerne le commerce international et les investissements. Le second cherche à renforcer la recherche, l'innovation et la formation, non seulement pour maintenir la compétitivité des entreprises québécoises, mais aussi favoriser la collaboration avec des laboratoires asiatiques et développer le marché de la formation offerte au Québec aux chercheurs et étudiants asiatiques.

Le 3^e axe porte sur l'économie verte et le développement durable. Il s'agit de renforcer l'engagement du Québec en la matière, tout comme dans la stratégie canadienne. Il s'agit donc d'un engagement politique, mais aussi économique : des efforts seront déployés pour promouvoir « l'offre et le savoir-faire du Québec en matière de développement durable et de tourisme responsable » (p.19) ; un engagement politico-social également : on souhaite « favoriser le partage d'expertise sur la dimension sociale du développement durable » (p.19). Le concept de valeur

intervient ici : liberté, démocratie, justice, durabilité, mais sans qu'aucun État ne soit stigmatisé.

À travers l'analyse de cette stratégie, on relève :

- L'expression de principes politiques, mais formulés de façon modérée et occasionnelle – notamment les droits de la personne ; le développement durable.
- La présence d'objectifs politiques développer l'influence du Québec et le développement durable – certes pour illustrer les valeurs, mais surtout pour favoriser la coopération et les objectifs socio-économiques.
- Une approche résolument pragmatique de nombreuses pistes d'action sont exposées, avec 9 pages sur 19 (47%) présentant les actions à mener.
- Une approche intégrée : le document expose les liens qui associent les différents axes de la stratégie, le développement durable, la formation de la main-d'œuvre, la recherche, la culture, permettant certes d'envisager des développements économiques, mais aussi de renforcer le pouvoir d'influence du Ouébec.
- Aucun État n'est directement incriminé dans cette stratégie, au-delà du constat très factuel de la rivalité sino-américaine. L'approche politique demeure non militante, du moins dans la formulation de la stratégie.
- On y découvre une approche géographique équilibrée : certes la Chine fait l'objet de 30 mentions ; mais le Japon 25 ; la Corée du Sud 24 ; l'Inde 22 ; l'Australie 14 ; le Vietnam 11 ; l'Indonésie et l'Asie du Sud-Est, 6 chacun.

Deux stratégies convergentes?

Toute comparaison des deux stratégies canadienne et québécoise doit rappeler un paramètre majeur : le Québec n'étant pas un État souverain, il peut moins facilement développer d'éléments forts de politique étrangère, de défense ou de diplomatie économique, même si le Québec a su développer, au fil des années, une politique internationale autonome et des liens étroits avec plusieurs États dans le monde. De fait, il ne peut développer de lien avec l'institution qu'est l'ANASE, ni tenir de discours à fort contenu politique ou de sécurité. Cela explique en partie l'absence de place importante consacrée aux enjeux de sécurité en Asie.

Des convergences se dessinent : les deux stratégies font la part belle aux enjeux économiques (commerce, investissements) ; aux questions de développement durable ; à la main-d'œuvre, à l'immigration, à la formation et à la jeunesse, des aspects qu'on retrouve peu souvent dans les stratégies indopacifiques.

Mais des différences importantes apparaissent. Sur la forme tout d'abord : la stratégie québécoise propose une série d'orientations et d'actions qui présentent un fort degré d'intégration et de synergie, ce qu'on observe moins du côté de la stratégie fédérale canadienne, qui semble un assemblage d'une stratégie de promotion économique offerte aux alliés, parallèle à une stratégie de contrôle de l'ascension politique et militaire de la Chine.

Sur le fond ensuite : le Québec n'a pas à se prononcer sur une posture politique à l'endroit de la Chine. Il aurait néanmoins pu développer un propos plus incisif sur la question des valeurs et de la trajectoire politique de Pékin, ce qu'il a choisi de ne pas faire. C'était possible puisque, on l'a vu, il arrive désormais au Québec de commenter l'actualité comme après les attaques du 11 septembre 2001. Le portrait politique de la dynamique politique dans la région est lucide – on observe l'émergence de vives tensions – mais ce constat demeure factuel et ne se traduit pas par l'expression d'une posture en réaction, incrimi-

nant une puissance en particulier dans la région. La stratégie québécoise se veut un document résolument pragmatique pour permettre le développement de la coopération économique et sociale en Indo-Pacifique. À l'inverse, la stratégie canadienne, en rupture avec les discours relativement idéalistes sur l'Asie que développaient les administrations libérales précédentes, souligne l'importance d'une certaine résilience face à l'émergence d'une Chine perçue comme une menace potentielle. La main demeure tendue, mais le discours n'en demeure pas moins incriminant, voire polémique pour un document de politique régionale. Fin de l'innocence et de la croyance candide dans la vertu de l'ouverture économique envers la Chine, qui conduirait nécessairement celle-ci à réformer son régime politique ? Car telle était pendant longtemps la croyance des Occidentaux, et des gouvernements libéraux de Jean Chrétien (1993-2003) à Paul Martin (2003-2006) (The Economist 2018; Sampson 2020). Ou angoisse géopolitique ? Sans doute un peu des deux. Il reste à savoir si la politique menée sur la base de cette stratégie pourra demeurer proactive et non réactive, et favoriser la coopération et l'engagement du Canada envers non seulement ses partenaires, Japon, Corée du Sud, Australie et Inde principalement, mais également à l'endroit de la Chine (Paikin 2023).

Frédéric Lasserre est titulaire d'une maîtrise de Commerce (ESC Lyon), d'un MBA (York U.), d'un DEA de Géopolitique (U. Paris VIII) et d'un doctorat de géographie (U. Saint-Étienne). Il a travaillé comme conseiller en Affaires internationales au ministère québécois de l'Industrie et du Commerce, puis au sein d'Investissement Québec. Il est professeur depuis 2001 au département de géographie de l'Université Laval (Québec). Il est titulaire de la Chaire de recherche en Études indo-pacifiques depuis 2022. Avec son ouvrage L'éveil du dragon. Les défis du développement de la Chine au XXIe siècle (Presses de l'Université du Québec), il a remporté le Prix du Meilleur livre d'Affaires 2006.

Références

- Berkofsky, A. et S. Miracola. 2019. *Geopolitics by Other Means : the Indo-Pacific reality*. Milan : ISPI, https://www.ispionline.it/en/publication/geopolitics-other-means-indo-pacific-reality-22122.
- Boucher, J.-C. et al. 2023. « The Securitization and Internationalization of Quebec's Public Security Policy 2001-19 ». Dans *The Legacy of 911 Views from North America*, dirigé par Andrea Charron et al, 197-213. Montréal/Kingston: McGill-Queen's University Press.
- 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.
- Gouvernement du Canada. 2022. *La Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique*. Ottawa, https://www.international.gc.ca/transparence/indo-pacific-indo-pacifique/index.aspx?lang=fra.
- Gouvernement du Canada. 2024. « Le Canada et l'Indo-Pacifique ». Ottawa, https://www.international.gc.ca/world-monde/ international relations-relations internationales/indo-pacific-pacifique/index.aspx?lang=fra
- Gouvernement du Québec. 2021. *Cap sur la relance : des ambitions pour le Québec. Stratégie territoriale pour l'Indo-Pacifique*. Québec, https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/politiques/STR-Strategie-IndoPacifique-Long-FR-1dec21-MRIF.pdf.
- Heiduk, F. et Wacker, G. 2020. « From Asia-Pacific to Indo-Pacific. Significance, Implementation and Challenges », *SWP Research Paper 9*. Berlin, https://www.swp-berlin.org/publications/products/research papers/2020RP09 IndoPacific.pdf.
- Kukucha, C. J. 2013. « Canadian sub-federal governments and CETA: overarching themes and future trends », *International Journal*, vol. 68, nº 4: 528-535.
- Nagao, S. 2019. Strategies for the Indo-Pacific: Perceptions of the U.S. and Like-Minded Countries. Washington, DC: Hudson Institute, https://www.hudson.org/national-security-defense/strategies-for-the-indo-pacific-perceptions-of-the-u-s-and-like-minded-countries.
- Paikin, Z. 2023. « La "doctrine Freeland" et la stratégie Indo-Pacifique du Canada : entre isolement et confusion », *Note politique* 26, Réseau d'analyse stratégique, 2 janvier, https://ras-nsa.ca/fr/la-doctrine-freeland-et-la-strategie-indo-pacifique-du-canada/.
- Paquin, S. 2004. Paradiplomatie et relations internationales. Bruxelles: Peter-Lang.
- Paquin, S. 2014. « Le fédéralisme d'ouverture et la place du Québec (et des autres provinces) dans les négociations internationales: rupture dans la continuité? », *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 20, nº 1 : 28-37.
- Payette, J.-F. 2020. Politique étrangère du Québec : Entre mythe et réalité. Québec, Presses de l'Université Laval.
- Payette, J.-F. et Cole, A. 2024. « The Federated State and International Relations: Quebec in comparative perspective », *Journal of International Politics*, vol. 5, no 1 : 1-12.
- Saint-Mézard, I. 2022. Géopolitique de l'Indo-Pacifique. Paris : PUF.

- Sampson, X. 2020. « Quelle marge de manoeuvre a l'Occident face à la Chine? », *La Presse*, 7 juillet, https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1717514/chine-commerce-expansion-economie-politique-puissance.
- Soldatos P. 1990. « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors » Dans *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, dirigé par Michelmann H. J. et Soldatos P., 25-49. Oxford University Press.
- The Economist. 2018. « How the West got China wrong », *The Economist*, 1^{er} mars, https://www.economist.com/leaders/2018/03/01/how-the-west-got-china-wrong.
- VanDuzer, J. A. 2013. « Could an intergovernmental agreement make Canadian treaty commitments in areas within provincial jurisdiction more credible? », *International Journal*, vol. 68, nº 4 : 536-544.

Where Does Canada Fit in the Indo-Pacific's Evolving Security Architecture?

Charles Labrecque

The security architecture that spanned much of the Indo-Pacific for decades, which mainly consisted of a longstanding U.S.-led system of bilateral alliances and a series of multilateral institutions led by the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), has these last few years been supplemented with smaller and more purpose-built 'minilateral' groupings. These groupings, while not new, share a different scope and pace. Two shaping this new security architecture in the Indo-Pacific are the 'Quad,' a strategic security dialogue comprising Australia, India, Japan, and the U.S., and 'AUKUS,' the "enhanced trilateral security partnership" between Australia, the U.S., and the U.K.

Canada is not part of any of these new security agreements. Even though Ottawa has identified the Indo-Pacific as a region of critical importance for years, most notably through its 2022 Indo-Pacific Strategy (IPS), observers lament that Canada is stuck on the sidelines while a new Indo-Pacific regional security architecture takes shape (Hernandez-Roy, Rigby and Ziemer 2023, Raaymakers 2021). What is at stake, and where could Canada fit into this new security architecture? These are key issues central to Ottawa's implementation of its Indo-Pacific Strategy and increased engagement in the region.

1/ Asia's Evolving Regional Security Architecture

The foundation of the post-Second World War

security architecture in Asia was a series of U.S.-led bilateral and trilateral alliances with Australia, Japan, New Zealand, the Philippines, South Korea, and Taiwan, which included mutual defence commitments along with some military co-operation and intelligence sharing. The agreements with Australia, Japan, and South Korea also granted the use of their military bases or shared facilities to U.S. armed forces. It was a highly asymmetric system, with the U.S. 'hub' providing military and economic benefits to the 'spokes,' without imposing significant defence obligations on partner nations in return. This system allowed for a network of alliances and partnerships for the United States but did not leave much space for a more collaborative regional security mechanism, such as the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in Europe (Cha 2009/2010). The emergence of the United States as the dominant military power following the end of the Cold War and the demise of the Soviet Union, coupled with the rise of China, provided the right setting for multilateral security arrangements to emerge, which started in the 1990s.1

ASEAN, created in 1967, spearheaded new multilateral security-centred dialogues and institutions during this period, and into the 21st century. The first was the ASEAN Regional Forum (ARF) in 1994, created to address political and non-traditional security issues. The ARF convenes the foreign ministers from ASEAN member states and seven other partners (in-

For a discussion of the causes of the emergence of multilateral institutions in the Asia Pacific, see Amitav Acharya. 1997. "Multilateralism: Is there an Asia-Pacific Way?" *NBR Analysis* 8, no.2: 1-18.

cluding Canada) to promote dialogue, co-operation, and confidence-building measures. In 2005, ASEAN created the East Asia Summit (EAS) to help build an East Asian community and organize dialogues at the highest level to promote collaboration on non-traditional security and economic concerns. Canada was invited to participate as an observer for the 2017 summit but has yet to be invited to join as a full member. According to the then ASEAN Secretary General, Canada's engagement in the region was appreciated but not sustained enough to warrant an invitation (Clark 2012). Finally, the ASEAN Defense Ministers' Meeting (ADMM), created in 2006, serves as a forum for defence ministers from member states to discuss regional challenges and defence and security co-operation. In 2010, the ADMM was expanded to eight dialogue partners, including Australia, China, India, Japan, South Korea, New Zealand, Russia, and the U.S., giving it the new name, the ADMM+. Again, Canada was not invited to join for the same reasons it was snubbed by the EAS: Ottawa was not seen as a significant enough player in the Indo-Pacific due to a lack of sustained engagement in the region (James 2014).

The Rise of China and Regional (in) Security

The U.S. hubs-and-spokes system continued coexisting alongside these new ASEAN-led regional forums, of which China was a part, contributing to maintaining the regional status quo and fostering a regional stability that promoted economic growth. But by the turn of the 21st century, the rapid growth of China led several Western scholars to predict that Asia was "ripe for rivalry" (Friedberg 1993-1994) because of the possibility that China would convert its economic might into offensive military capability and attempt to push the U.S. out of the region to establish its own regional hegemony (Mearsheimer 2001).

The collapse of the Soviet Union at the end of the Cold War led Beijing to gradually regard the American-led alliances in Asia as undermining its security interests (Wu 2005). Since the early 2000s, China has responded with an approach similar to that taken by the U.S. 50 years earlier – building a complex network of security institutions and partnerships to enhance its own regional influence (Ford 2020). Beijing has actively expanded partnerships with individual countries and created regional organizations while becoming increasingly critical of the U.S. alliance system in the region. In addition, the Chinese People's Liberation Army (PLA) has initiated an ambitious, long-term transformation to improve its capabilities in several specific areas, particularly with missile and precision-strike weaponry, new technologies, and in enhancing its power projection in the air and especially at sea (Bitzinger 2011). China also updated its military doctrine in 1993 and, for the first time, started to acquire offensive capabilities designed to win wars within its periphery (Fravel 2019).

Beijing's antagonistic rhetoric and growing pattern of using force and intimidation against American regional allies, especially where they involve territorial disputes, contributed to a sense that confrontation was inevitable, thereby driving a responses of the U.S. and some of its allies (Chestnut Greitens 2013).

In a 2014 speech to the Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia, Chinese President Xi Jinping denounced U.S. alliances in Asia as a "relic of the Cold War" and warned that such alliances "threatened the security of other nations for the sake of a few." He proposed a "new Asian security architecture," hinting that Asian security issues should be solved by Asian nations themselves, a position that clearly condemned the American-led post-war security order (Lee 2015). China's growing power and assertiveness convinced Washington that a more interconnected system of alliances and partnerships was in

order.

In 2017, the U.S. resuscitated the Quad, upgrading it from a security dialogue to a leader-level annual summit. Although not stated officially, many see the Quad's goal as using strategic-level consultation and practical co-operation among its members to balance Chinese power and influence (Wei 2022). Then, in September 2021, the trilateral security partnership between the U.S., Australia, and the U.K. – AUKUS – was unveiled. Its mission is to enhance capabilities in the Indo-Pacific region through the acquisition of nuclear-powered submarine technology by Australia (Pillar 1) and by fostering collaboration by sharing arrangements of other advanced technologies, expertise, and best practices related to defence systems and strategic capabilities (Pillar 2).

More recently, the U.S. has strengthened its relations with other regional allies. For example, it formalized a trilateral pact with Japan and South Korea at the Camp David Summit in August 2023. In April 2024, representatives of Japan and the Philippines met in Washington to bolster their trilateral co-operation. Other powers outside the region, such as France, have also been fostering minilateral agreements, including the India-France-Australia Trilateral Dialogue.

Although the resurgence of China is clearly a driving force behind these minilateral groupings, they are not simply "about containing China"; they also reflect a degree of dissatisfaction with existing multilateral forums in general, and with ASEAN in particular, over their inefficacy and inability to address major regional challenges (Heydarian 2024). This dissatisfaction drove some Indo-Pacific countries to seek new forums or mechanisms for closer relations with the U.S. and middle powers such as Japan and Australia (Nagy 2023).

Canada on the Sidelines

In Canada, just as U.S.-China tensions were escalating over trade issues and security concerns, the newly elected Liberal government of Justin Trudeau was looking to build a warmer and more co-operative relationship with Beijing than the previous Conservative government of Stephen Harper. During this period, and even more so with the arrival of a protectionist administration in the U.S. following the election of Donald Trump in 2016, Canada was looking to boost its trade relations with Asian countries, particularly with China. This led to several high-level bilateral visits between Canada and China and a deepening and enhancement of their strategic partnership (Government of Canada 2016). Ottawa's engagement with China at this time contrasted starkly with Washington's response; the U.S. labelled China a "strategic competitor" in 2017 and was strengthening its defence relations with key allies in the region, while Canada's position on and response to the strategic implications of China's rise were not being seriously debated or articulated (Dobson and Evans 2015)².

It has been argued that Ottawa's approach to the tensions broiling in the Indo-Pacific was "neither coherent nor effective" (Kawasaki, 2016, 224) and that Canada had been slow to respond to changing geopolitical realities (Massot 2021). It wasn't until China's reaction to the arrest in Vancouver, Canada, of Huawei's Chief Financial Officer Meng Wanzhou in December 2018, when Beijing arbitrarily arrested two Canadian citizens and imposed punitive trade measures, that the Liberal government reversed its engagement policy toward China, but also regarding broader security matters in the region, an area in which Canada's engagement had seriously declined

A notable exception is Paul Evans. 2014. *Engaging China*: myth, aspiration, and strategy in Canadian policy from Trudeau to Harper. Toronto: Toronto University Press.

since the early 2000's (Holland 2021).

Notwithstanding the release of Ottawa's Indo-Pacific Strategy (IPS) in late 2022, Canada's weak presence in the region over the last decades has led to a perception that Canada is not essential to the U.S.'s efforts to balance China, and that Ottawa has "slipped in importance to [its] senior ally." (Paltiel 2018, 348) Furthermore, with Canada's "meagre defence spending of 1.29 per cent of GDP (C\$29.1 billion) in 2021-22," it is not considered by many would-be partners in established and emerging minilateral groupings to have the means to contribute to regional security (Ong 2024). As a result, Canada has been excluded from these U.S.-led minilaterals active in the Indo-Pacific and, by extension, the emerging security architecture taking shape across the region.

2/ What Role for Canada in Indo-Pacific Security?

With a renewed interest by Ottawa in the Indo-Pacific, there is a growing consensus among policy experts that Ottawa needs to contribute more substantially to the region's long-term stability and security (Grinius 2015, Kawasaki, 2021, Ong, 2024). Not only is the changing geopolitical situation looming over the region worrying for global stability, but it also directly affects Canada's security as a globally connected Pacific trading nation. If Canada wants to become a relevant player in the region, it needs to engage convincingly with its partners and contribute meaningfully to the region's peace and security.

This is easier said than done. Canada's options to step up its engagement in the region all require more active participation in regional groupings and institutions (MacDonald and Vance 2022). As Canada increases its engagement in the region, however, it will face a major challenge in finding the right balance between engaging with U.S.-led minilateral groupings

while also increasing its participation in more inclusive ASEAN-led multilateral institutions.

There are certainly benefits to Canada seeking membership in multilateral forums like the EAS and ADMM+, as both would increase Canada's access to security forums and boost its presence in regional dialogues. But this will not be enough. The limits of ASEAN-led multilateral institutions to deal with 21st-century security challenges are obvious and have partly paved the way for the emergence of several minilateral groupings (Grossman 2023). While these multilateral institutions should not be discounted. joining these new minilaterals could have significant benefits for Canada. They are "problem-solving" platforms through which like-minded countries can converge around shared specific interests and they allow for more synergy and a pooling of resources (Nagy 2023).

If Canada plans to play a constructive role in upholding the rules-based international order in the Indo-Pacific, it needs to provide meaningful and impactful 'niche contributions' to the region's security institutions that leverage Canadian knowledge and expertise. Non-proliferation measures, humanitarian and disaster assistance, fisheries management and 'dark vessel' detection, climate change mitigation solutions, and maritime boundary dispute resolution are all areas where Canada has expertise and a certain comparative – and competitive – advantage. Collaborating on these issues with a select group of countries, whether through existing minilaterals or by forming new ones, could yield concrete results and contribute to and raise Canada's profile in the region.

AUKUS is a case in point. This trilateral pact promotes collaboration not only on nuclear-powered submarines (Pillar 1) but also on key advanced technologies needed for modern warfare and defence (Pillar 2). Canada could benefit from joining the pact's second pillar, which, in contrast to the first pillar, fo-

cuses on technology and innovation in the defence sector. Given the importance of technology to national security and intelligence matters, Canada could definitively benefit from taking some part in Pillar 2's objectives (Carvin and Juneau 2023) and its vast quantity of critical minerals, essential for advanced economies and military equipment (Gray and Stokes, 2024), could position Canada as a preferred Pillar 2 partner in AUKUS.

Joining coalitions such as AUKUS, however, is not cost-free. According to Canadian security experts Stephanie Carvin and Thomas Juneau, these new minilateral arrangements "will be more like a potluck than a party: one must bring something to be invited" (Carvin and Juneau 2023, 369). Australia, Japan, and the U.K., all members of various newly created minilateral groupings, have committed to substantially increasing their defence spending and have boosted their engagement in the region. The announcement by Ottawa to increase security measures and military activity in the region as part of its Indo-Pacific Strategy "are by no means inconsequential," but they resemble more "a limited redeployment of existing resources" (Nossal 2024). Ottawa's recently announced defence policy update does set out C\$8.1B in new defence spending over five years, with some of it going to sustaining warships committed to the Indo-Pacific, but other areas, such as shortfalls in personnel to operate these ships, will likely continue to hinder Canada's contribution. To be invited to join minilateral groupings in the Indo-Pacific, Canada will have to better demonstrate what it can bring to the table.

Conclusion

For Ottawa to succeed in becoming an "active and engaged partner in the Indo-Pacific," as articulated in its Indo-Pacific Strategy, it must increase its contributions to address the region's growing secu-

rity challenges. Joining existing multilateral forums and minilateral groupings would enable Canada to integrate into the broader security architecture of the Indo-Pacific region. This integration would not only enhance Canada's influence in a region of ever-increasing strategic importance but also address issues directly affecting its national interests.

The Indo-Pacific is not a distant region from which Canada is isolated: Canada possesses 25,000 km of Pacific coastline, trades significantly with the region, boasts deep people-to-people ties, and, even more importantly, every global issue important to Canadians runs through the Indo-Pacific. To reap the benefits of engaging with this dynamic region, Canada must be recognized by its Indo-Pacific partners as an active player, rather than an intermittent participant. Alas, Canada has been slow to respond to the evolving geopolitical situation in the region and has been left on the sidelines of the emerging security architecture in the Indo-Pacific. However, it is not too late for Canada to find a niche contribution that will allow it to contribute directly to the peace and stability of this crucial region, whether through an existing minilateral or via a new grouping it could initiate.

Charles Labrecque is Director of Research at the Asia Pacific Foundation of Canada. Between 2015 and 2017, Charles was a Lecturer in International Relations and Canadian Politics at Simon Fraser University. He graduated with a master's degree in International Studies from Université de Montréal in 2008 and a PhD in Political Science from Université Laval in Quebec City in 2016. His research interests cover Canadian foreign policy in Asia, subnational relations, and Canada-China relations.

References

- Acharya, Amitav. 1997. "Multilateralism: Is there an Asia-Pacific Way?" NBR Analysis 8, no.2: 1-18.
- Bitzinger, Richard. 2011. "Modernising China's Military, 1997-2012." China Perspectives 4: 7-15.
- Carvin, Stephanie, and Thomas Juneau. 2023. "Why AUKUS and not CAUKUS? It's a Potluck, not a Party." *International Journal* 78, no.3: 359-374.
- Cha, Victor D. 2009/2010. "Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia." International Security 34, no.3: 158-196.
- Chestnut Greitens, Sheena. 2013. "U.S.-China Relations and America's Alliances in Asia." *Brookings*. June 11. https://www.brookings.edu/articles/u-s-china-relations-and-americas-alliances-in-asia/.
- Clark, Campbell. 2012. "Canada denied seat at East Asia Summit." *The Globe and Mail*. September 20. https://www.theglobeandmail.com/news/politics/canada-denied-seat-at-east-asia-summit/article4558196/.
- Dobson, Wendy, and Paul Evans. 2015. "The Future of Canada's Relationship with China." *IRPP Policy Horizons Essay*. November. https://www-2.rotman.utoronto.ca/facbios/file/The%20Future%20of%20Canadas%20Relationship%20with%20China.pdf.
- Evans, Paul. 2022. "Canada's new Indo-Pacific strategy bids au revoir to middle power ambitions." *East Asia Forum*. December 19. https://eastasiaforum.org/2022/12/19/canadas-new-indo-pacific-strategy-bids-au-revoir-to-middle-power-ambitions/.
- Ford, Lindsey W. 2020. "Network Power: China's Effort to Reshape Asia's Regional Security Architecture." *Brookings*. September. https://www.brookings.edu/articles/network-power-chinas-effort-to-reshape-asias-regional-security-architecture/.
- Fravel, M. Taylor. 2019. Active Defense: China's Military Strategy Since 1949. Princeton: Princeton University Press.
- Friedberg, Aaron L. 1993-1994. "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia." *International Security* Winter 18, no.3: 5-33.
- Government of Canada. 2016. "Joint Statement Between Canada and the People's Republic of China." September 23. http://pm.gc.ca/eng/news/2016/09/23/joint-statement-between-canada-andpeoples-republic-china.
- Gray, Alexander and Doug Stokes. 2024. "From AUKUS to CAUKUS: The Case for Canadian Integration." Legatum Institute. February. https://li.com/wp-content/uploads/2024/04/AUKUS-PILLAR-2.pdf.
- Grinius, Marius. 2015. "Canada and Asia: Prosperity and Security." *Canadian Global Affairs Institute*. June. https://www.cgai.ca/canada and asia prosperity and security#securityrole.
- Grossman, Derek. 2023. "With ASEAN Paralyzed, Southeast Asia Seeks New Security Ties." *Foreign Policy*. September 15. https://foreignpolicy.com/2023/09/15/southeast-asia-asean-china-us-security-geopolitics-south-china-sea-alliances/.
- Hernandez-Roy, Christopher, Vincent Rigby, and Henry Ziemer. 2023. "Canadian Membership in AUKUS: A Time for Action." *Center for Strategic and International and Studies*. May 9. https://www.csis.org/analysis/canadian-membership-aukus-time-action.
- Heydarian, Richard. 2024. "A wave of US trilaterals sends a clear message to China." Lowy Institute, *The Interpreter*. April 2. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/wave-us-trilaterals-sends-clear-message-china.
- Holland, Kenneth. 2021. "Canada and the Indo-Pacific Strategy." Canadian Foreign Policy Journal 27, no.2: 228-250.

- James, Patrick. 2014. "Grand, Bland or Somewhat Planned? Toward a Canadian Strategy for the Indo-Pacific Region." *Canadian Global Affairs Institute*. August 14. https://www.cgai.ca/grand_bland_or_somewhat_planned.
- Kawasaki, Tsuyoshi. 2021. "Hedging against China: formulating Canada's new strategy in the era of power politics." *Canadian Foreign Policy Journal* 27 no.2: 175-193.
- Kawasaki, Tsuyoshi. 2016. "Where does Canada fit in the US-China strategic competition across the Pacific?" *International Journal* 71, no.2: 214-230.
- Lee, Jaehyon. 2015. "China Is Recreating the American 'Hub-and-Spoke' System in Asia." *The Diplomat*. September 11. https://the-diplomat.com/2015/09/china.
- MacDonald, Adam, and Carter Vance. 2022. "Adam MacDonald and Carter Vance, "Developing a Canadian Indo-Pacific geopolitical orientation." *International Journal* 74, no.4: 564-593.
- Massot, Pascale. 2021. "Global order, US-China relations, and Chinese behaviour: The ground is shifting, Canada must adjust." *International Journal* 74, no.4: 600-611.
- Mearsheimer, John J. 2001. The Tragedy of Great Power Politics. New York: Norton.
- Nagy, Stephen. 2023. "ASEAN's institutional vulnerabilities are driving minilateralism." *Australian Strategic Policy Institute*. March 22. https://www.aspistrategist.org.au/aseans-institutional-vulnerabilities-are-driving-minilateralis.
- Nossal, Kim Richard. 2024. "The Power of Inertia." *Institute for Peace and Diplomacy*. February 23. https://peacediplomacy.org/2024/02/23/the-power-of-inertia-understanding-canadas-easy-riding-in-the-indo-pacific/.
- Ong, Lynette. 2024. "Canada-China Relations one year on from the Release of the Indo-Pacific Strategy." *Institute for Peace and Diplomacy*. February 14. https://peacediplomacy.org/2024/02/14/canada-china-relations-one-year-on-from-the-release-of-the-indo-pacific-strategy/.
- Paltiel, Jeremy. 2018. "Facing China: Canada between fear and hope." International Journal 73, no.3: 343-363.
- Raaymakers, Steve. 2021. "Why is Canada missing from the Indo-Pacific?" *The Diplomat*. October 25. https://thediplomat.com/2021/10/why-is-canada-missing-from-the-indo-pacific/.
- Wei, Zongyou. 2022. "The evolution of the 'QUAD': driving forces, impacts, and prospects." *China International Strategy Review* 4, no.2: 288–304.
- Wu, Xinbo. 2005. "The End of the Silver Lining: A Chinese View of the U.S.-Japanese Alliance." *The Washington Quarterly* 29, no.1: 117-130.

Staying Committed for the long-term:

Ensuring Canada's Naval Presence in the Indo-Pacific Region¹

Adam P. MacDonald

If Canada is truly committed to the Indo-Pacific Strategy (IPS) as the beginning of, and mechanism for ensuring, an inflection point in the entirety of Canada's foreign policy, this will require a comprehensive transformation in the country's geo-strategic orientation, international relationships, and national identity towards the Indo-Pacific region.² The IPS is not designed to entirely shift attention and resources away from other high priority regions which are also dealing with the strains of great power rivalry – specifically the Euro-Atlantic and Arctic regions – but it remains unclear how Canada will balance the pursuits of its interests and efforts within these traditional regions of focus as well as Indo-Pacific region simultaneously. At a minimum, a multi-decade undertaking of continuous development and employment of all aspects of national power towards this goal will be needed, but there are many good reasons to be skeptical that the momentum, focus, and effort required to achieve this will last (Nossal 2018; MacDonald

and Vance 2021). Assuming that Canada is serious about becoming a more serious and engaged player in the Indo-Pacific region the focus for the next decade should be on one central element: *presence*. It is the foundation upon which greater capability, knowledge, relations, and influence is and will be built upon. The fundamental objective of the IPS is the establishment of a long term, multi-domain presence in the region.

The Indo-Pacific region is at its core a maritime region and strategic system. As a result, while the other environment commands do and will continue to play a role the Royal Canadian Navy (RCN) will be the primary face³ of Canada's regional military engagements and presence.⁴ The Indo-Pacific region is becoming the top tier overseas operational theatre for the RCN. Given the growing geopolitical concerns regarding China, especially in littorals of East Asia, the RCN's frigate fleet, as its most combat capable assets, has been tasked to fulfill this regional mission while other elements of the service take the lead on naval

I want to send a big thank-you to the two anonymous reviewers whose remarks and edits greatly enhanced the quality of this paper.

This is aptly captured in the opening pages of the IPS where it states: "The rising influence of the Indo-Pacific region is a once-in-a-generation global shift that requires a generational Canadian response." Canada's Indo-Pacific Strategy. 2022. Government of Canada: 4.

While military authority over these missions lies with the Canadian Joint Operations Command (CJOC) as the force employer command for directing Canadian military units on domestic and international deployments, the RCN, as a force generator command, is increasingly being relied upon to provide the units and capabilities for missions in the Indo-Pacific region given its maritime character.

This development is part of a larger phenomenon emerging regarding a sort of informal geographic division of focus among the environmental commands. Specifically, the RCAF in North America (anchored in the continental security mission which is largely with respect to the air and space domains), the Canadian Army in Europe (anchored in the mission to help deter Russian aggression in Europe, especially towards NATO allies, which primarily deals with the land domain), and the RCN in the Indo-Pacific (given concerns about changing balances of power throughout the region, especially with respect to the maritime domain and China's emergence as a major seapower).

operations elsewhere.⁵ The ability of the RCN to task, however, is not guaranteed. The navy, like the rest of the Canadian Armed Forces (CAF), is currently in a challenging and constrained situation which will continue to be the case throughout the next two decades: a crucial period for the future of the RCN, the IPS, and the political, security, and economic ordering of the Indo-Pacific region. In particular, the RCN faces three major and interconnected structural issues.

The Triple Challenge Confronting the RCN

First, the RCN is in the midst of a major asset recapitalization phase as it transitions to the 'next navy', with sizable investments in building new surface combatants and supply ships to reconstitute Canada's Naval Task Group (NTG) capability as the primary, combat-capable naval force structure for deployed operations. This transformation will ensure the RCN, in conjunction with allies and like-minded partners, can better operate in the Indo-Pacific region where many of the issues of control and influence in this increasing rivalry fueled geopolitical dynamic with China are occurring in the maritime realm. Furthermore, new technologies and strategies (such an anti-access and area denial) are making the maritime realm, in general and with respect to East Asia, a far more complicated space to project and sustain seapower, especially in the event of hostilities breaking out. However, these assets will not start entering service until the early 2030s and will not be fully operational as a fleet to be used as NTGs until the late 2030s or 2040s. This means the frigates will need to

stay in service at least a full 10 years past their original life span, most likely not being fully removed from service until the mid-2040s. Maintaining these ships will be a huge challenge and most likely will require cannibalizing parts of the frigate fleet to service an ever-shrinking number of available platforms. As well, other major aspects of the fleet are approaching the end of their service lives with no replacements, most importantly submarines and coastal patrol ships.⁶

The second issue is recruitment and retention. The shortage of naval personnel is critical, at almost 20 percent below its establishment (Baxter 2023). This will mean less experienced personnel and increased risk of burn out for mid-level sailors and officers serving on continuous deployments. Losing these service members not only shrinks the overall size of the navy but atrophies the technical and leadership institutional memory of the fleet, reduces the selection pool of future leaders, and limits the experience and knowledge of the Indo-Pacific region. This is a viscous cycle and will take years to rectify, requiring an entire rethink of the organizational culture to recruit and retain talent.

The final concern is the many priorities and commitments the RCN has beyond the Indo-Pacific region, including domestic operations, NATO operations in the North Atlantic/European region, counter-narcotics and other engagements in the Caribbean, and the Arctic. The Arctic and Offshore Patrol Vessels (AOPVs), a new capability recently the RCN recently acquired, are a clear signal that Canada intends to be more active in the maritime areas of the Arctic, especially in the North American Arctic sub-region and possibly into the Central Arctic Ocean as it becomes more accessible. The Arctic should be a priority for

Frigates are specifically mentioned in the IPS as the primary capability through which Canada will augment its naval presence in the region. Canada's Indo-Pacific Strategy. 2022. Government of Canada: 4.

At the NATO Summit in Washington earlier this year, the Government announced that it will procure 'up to' 12 conventionally powered submarines which have some under the ice capability, but specifics about cost, timelines, and the bidding process remain absent.

Canada given it is an emerging third coastline of strategic importance for Canada and is the only region that from the perspective of defence concerns that incorporates domestic, continental, and global spaces. How (and whether) the RCN will continue conducting these long-standing missions alongside its growing commitments and demands elsewhere (such as the ongoing Houthi threat to commercial traffic in the Red Sea), is a pressing question.

Lines of Effort

How can the government and the CAF manage these challenges over the next decade to ensure they do not undermine the naval mission focus on the Indo-Pacific region? While not providing a comprehension solution to this problem, five points are outlined below whose adoptions are seen as vital in ensuring a viable naval strategy for the Indo-Pacific region is maintained.

First, *keep it simple*. While strengthening inter-operability, exercising war fighting skills, and conducting operations (such as sanction monitoring and joint patrols) with allies and regional partners are important, the primary and 'no fail' mission for the Canadian the Indo-Pacific region is maintaining a presence. The RCN must keep its presence in the region regardless of other factors except in extreme scenarios (such as a significant and immediate maritime threat to Canada). Presence requires sustainability. Given the small size of the fleet and the age of many of its

vessels, the navy must be prepared to deploy various assets to the region, including the Arctic and Off-shore Patrol Vessels (AOPVs), coastal patrols vessels, and submarines to maintain its presence.

The military should not assume they have enough specialized naval assets which should only be used in specific regions or mission sets. Specifically, the AOPVs cannot be seen as the Arctic appendage of the RCN which is solely responsible for operations in that region while the rest of the fleet focuses elsewhere (MacDonald 2023).8 Being willing to deploy any asset to the Indo-Pacific region will ensure the ability to 'cover off' if the frigates are busy or unavailable. 9 A focus on modularization (the ability to quickly fit specific capabilities on and off vessels, usually in containers) – can help augment to a certain degree the suitability of these assets for operations in the Indo-Pacific region. For example, additional weaponry could be fixed on the AOPVs to address self-defence concerns when operating in tense areas, but its limited speed may still impede these ships' ability to conduct joint operations with partner navies. Nevertheless, having naval assets in region on a regular basis is the objective.

While evidently moving beyond a periodic, ad-hoc presence, clarity is needed at the political level about what type of presence Canada is expected to sustain in the Indo-Pacific region. There are two types: persistent (regular but not all the time) versus permanent (all the time), with each requiring different con-

^{7 &#}x27;No fail' has a specific meaning in the Canadian military context, being a designation that enables the employment of all types of resources, assets, and capabilities to fulfill this mission, including to the detriment of other priorities and missions.

An emerging operating area for Canadian air and naval assets, and one which connects the Indo-Pacific and Arctic regions, is the Bering Sea and Strait which is seeing increase Russian and Chinese naval and air activity, including joint exercises and patrols, especially over the summer months.

A positive sign in this regard is the deployment of the AOPV HMCS *Max Bernays* alongside the frigate HMCS *Vancouver* and supply ship MV *Asterik* as Canada's contribution to the 2024 RIMPAC exercise. "Minister Blair announces deployment of Royal Canadian Navy ships to the Indo-Pacific Region." 2024. Department of National Defence. 02 June 2024. https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2024/06/minister-blair-announces-deployment-of-royal-canadian-navy-ships-to-the-indo-pacific-region.html

siderations. A permanent presence may justify having assets based in the region, either as part of an allied task force or via a bilateral access agreement with a host country, whereas a persistent presence can most likely be done through the continued deployment of assets stationed and serviced in Canada.

Second, think about contingencies as a regular practice. There are several increasingly important issues military and political leaders must continue to work through and preparing for on a regular and ongoing basis:

The first is how Canada would respond to a military crisis or confrontation in the Indo-Pacific. How will Canada signal what it is willing to do and not do in terms of dispatching military assets during such events, to the Canadian public, allies, regional partners, and competitors and adversaries? What are the factors which will influence putting Canadian naval assets in harms way? This work is a regular function in the military and Defence department, but the degree to which such contingency planning and exercising is being conducted regularly at the political level remains unclear.¹⁰

A second contingency is being asked to participate in a designated Freedom of Navigation Operation (FONOP), that, for example, is led by the US and most likely against Chinese maritime claims. Canada has clear concerns about legitimating a tool which could be used against them in the Arctic, specifically with respect to the status of the Northwest Passage, and thus will not conduct FONOPs. However, great-

er clarity is needed regarding how, where, and why Canadian naval and air assets might exercise freedom of navigation in the region, whether unilaterally or in conjunction with others.¹¹

Third is the necessity of trade-offs. Saying no to military missions elsewhere will be an important signal that the Indo-Pacific region is the top overseas focus for Canada regardless of other (non-existential) issues and crises. Such a policy will require high level political consensus across governments in making such calls and absorbing backlash from allies/partners, the public, or from within the public service and military, over the long term.

Finally, contingency planning akin to that conducted during the Cold War is necessary. This is with respect not just to initial responses to a crisis, but more importantly looking at a broader, longer term psychological, material, and organizational perspective in preparing for the loss of platforms and personnel. The government should develop contingency plans, that in conjunction with industry, business, and allies, would accelerate regenerating naval (and other) assets, and personnel replacement if needed quickly. Warships and crews are expensive and in peacetime, in small numbers, thus if even one of them is damaged or put out of commission, could jeopardize a mission.

Third, *prioritize partnerships*. Canada should pursue a multi-tiered engagement approach via the RCN across a wide variety of forums and groupings, but the focus should be on bilateral partnerships. The lesson from Canada's not being invited to join the

Furthermore, recent comments by the outgoing Chief of the Defence Staff General Eyre suggests concerns in the military leadership (and possibly the larger security community) of the lack of the government preparing the Canadian public for the possibility of intense militarized confrontations and conflict among major powers in the years ahead and the varied ways could impact their lives. Higgins, Michael. 2024. "Retiring Defence Chief Says Buckle Up, Canada, We're On Cusp of War." National Post. 30 June 2024, https://nationalpost.com/opinion/michael-higgins-canadas-top-soldier-still-believes-in-nations-latent-potential

Canadian air and naval assets are already regularly exercising freedom of navigation throughout the Indo-Pacific region (including in water and air spaces in the Taiwan Strait where China claims, erroneously, that foreign military vessels and aircraft must seek prior permission from Beijing before transiting) but have never conducted a FONOP.

AUKUS agreement was the significant political, financial, and resource commitments are required to enter such security pacts in the Indo-Pacific (Carvin and Juneau 2023). However, rather than primarily focusing on trying to join existing minilaterals, or establishing new ones, Canada should focus on building strategic partnerships with one to two key Indo-Pacific states to maximize our ability to establishing meaningful security relationships in the region.

Canada should focus these efforts in Northeast Asia - which is considered in the current Canadian strategic geographical framework as constituting part of the 'North Pacific' where Canada is a resident state - with South Korea and Japan as the obvious candidates. Both are part of the Western bloc and important global partners. They also possess major maritime defence industries, with South Korea a growing leading defence exporter and Japan moving to loosening arms export control rules and investing heavily in its defence. Canada should seek to establish deep and multi-faceted defence research relationships with these states. In particular, to the focus should be on naval/maritime technologies and capabilities including submarines, uncrewed vessels and drones, mines and counter-mine assets, and underwater sensors and detectors. Canada should take advantage of the progress these states have made in these areas, such as exploiting their expertise in building large submarines with air-independent propulsion systems, in acquiring or modifying such assets which would be an important instrument of Canadian national power in the Indo-Pacific and elsewhere, most importantly the Arctic. The US still plays a major, and indeed vital, role in defence cooperation and coordination in the region, but such partnerships will contribute to the growing web

of defence relations among Western and Indo-Pacific states which are not entirely reliant on Washington.

Fourth, laying the foundations for a Three Ocean Navy grand plan. The CAF must promote an expansion of the RCN, and Canadian maritime power in general. While the current naval recapitalization project seeks to update old capabilities with modern ones, it is not necessarily increasing the size of the fleet. A serious, long-term, and politically backed multi-decade plan to expand the navy, not just modernize it, is desperately needed to bring about a Three Ocean Navy: a force with the appropriate number and types of vessels (including drones as part of their capabilities) to patrol and conduct operations in and through Canada's three adjacent ocean maritime spaces.¹² Such a plan would contribute, albeit in a minor way, to the reconstitution of western seapower which has atrophied significantly since the end of the Cold War (Patalano 2024). This would require the prioritization of the RCN over the other environment commands, not an easy task as history has shown. Furthermore, getting the political leadership and the public to support these goals is problematic due to the absence of a maritime consciousness in Canada, which has in part stymied previous attempts to build a larger, three-ocean navy. One way of trying to elevate the importance of the maritime realm, and the necessity of having sufficient seapower, is emphasizing the significance of the oceans and coastal regions for the future of humanity and delicate geopolitical challenges that could affect Canada, including the potential of war, given the maritime realm is an epicenter of great power rivalry in the current global era.¹³

Finally, be realistic about positionality, impact, and influence. There needs to modest expectations

For an example of what a three-ocean navy for Canada would look like see: Canada in Extremis: Rebalancing the Canadian 12 Armed Forces and Rebuilding the Canadian Navy. 2024. Naval Association of Canada. May 2024. https://www.navalassoc.ca/wp-content/uploads/2024/06/In-Extremis-MR.pdf

about Canada's impact and influence in the Indo-Pacific region, especially from a defence and security perspective given the country's limited military power base, emphasis towards the North Atlantic, and length time needed to reorient policy to a region that is poorly understood in Canada. Furthermore, another important factor is that Canada is moving tightly into comprehensive alignment with its Western partners, especially the US (even amidst concerns about the uncertain future of American attitudes towards its allies and its global affairs) in terms of complimentary and integrated efforts across several domains – defence, diplomacy, trade, investment, research, and technology –against competitor states in this new era of strategic rivalry.

The most important of these states is China, for unlike others it is seen as a peer competitor capable of not just undermining the existing order and the position of the West but introducing an alternative system under its leadership. ¹⁴ This alignment tightening, usually justified as in the defence of the 'Rules Based International Order', will increasingly influence Canada's approach to the Indo-Pacific region. It will bring about greater opportunities for collaboration with regional actors but also limit the ability to advance other relationships, especially with non-western states, which do not share the same concerns about China, and disagree about the ways to manage changing power configurations in the region and elsewhere.

Conclusion

One of the major risks which could inhibit the successful implementation of the security pillar of the (and having reverberations for the whole) IPS is the possibility to demand more from the navy over the next decade, especially given geopolitical events in the Indo-Pacific region. The temptation to become a more meaningful actor in the region quickly must be avoided, as Canada is unable to meet such a shift. A strategic re-orientation of defence – as well as economic and diplomatic - focus to the Indo-Pacific region must be gradual and sustainable over time, especially given constraints within Canadian policy and defence construction. From the perspective of national defence objectives, Canada must remain modest in its goals, and maintain a commitment to a regularized regional presence - with the RCN leading the way.

Maritime theatres were important strategically and militarily in the Cold and post-Cold War eras, but largely in relation to maintaining the balance of power on land in preventing territorial revisionism. The clearest example was NATO's mission to ensure it maintained its Sea Lines of Communications between North America and Europe to preserve the ability of the US to move forces into and out of the region as required against the Soviet Union. The balance of power on land remains important in this emerging era, but maritime regions, specifically it the Indo-Pacific, are becoming more contested theatres in and of themselves and not solely in relation to land territorial revisionist pursuits.

¹⁴ China is by far the major rival of concern in the Indo-Pacific region, possessing significant power projection capabilities in the maritime realm, but other state military challenges affecting the maritime domain exist as well including North Korea (which appears to be trying to augment its naval capabilities, especially missile capable submarines) and Russia via the ongoing recapitalization of its Pacific Fleet.

Adam P. MacDonald, a former Naval Warfare Office in the Royal Canadian Navy with a PhD in political science from Dalhousie University, is an academic research fellow at the Centre for China Policy Research at Global Affairs Canada. His research interests include various aspects of US-China strategic rivalry, Sino-Russian relations, the geopolitics of the Arctic and East Asia, and seapower and naval strategy. This paper expresses only the views and opinions of the author and does not speak for, or should be interpreted as being official policy from, the Centre for China Policy Research, Global Affairs Canada, or the Government of Canada.

References

- Baxter, David. 2023, "Navy Commander 'Confident' in Ability to Meet Commitments Despite Sailor Shortage," *Global News*, 31 December 2023. https://globalnews.ca/news/10192146/navy-commander-confident-commitments-sailor-shortage/
- Canada in Extremis: Rebalancing the Canadian Armed Forces and Rebuilding the Canadian Navy. 2024. *Naval Association of Canada*. May 2024. https://www.navalassoc.ca/wp-content/uploads/2024/06/In-Extremis-MR.pdf
- Canada's Indo-Pacific Strategy. 2022. Government of Canada.
- Carvin, Stephanie and Thomas Juneau. 2023. "Why AUKUS and not CAUKUS? It's a Potluck, not a Party." *International Journal* 78, vol. 3: 359–374.
- Higgins, Michael. 2024. "Retiring Defence Chief Says Buckle Up, Canada, We're On Cusp of War." *National Post.* 30 June 2024, https://nationalpost.com/opinion/michael-higgins-canadas-top-soldier-still-believes-in-nations-latent-potential
- MacDonald, Adam P. 2023. "A Royal Canadian Navy That is a Blue Water Navy and Arctic-Capable: How to Be/come Both?" Presentation at the North American and Arctic Security and Defence Network Emerging Leaders Network Summer 2023 conference. 28 July 2023. https://youtu.be/Tpv-vRPbDmI
- MacDonald, Adam P. and Carter Vance. 2021. "Developing a Canadian Indo-Pacific Geopolitical Orientation." *International Journal* 76, vol. 4: 564–593.
- "Minister Blair announces deployment of Royal Canadian Navy ships to the Indo-Pacific Region." 2024. Department of National Defence. 02 June 2024. https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2024/06/minister-blair-announces-deployment-of-royal-canadian-navy-ships-to-the-indo-pacific-region.html
- Nossal, Kim R. "The North Atlantic Anchor: Canada and the Pacific Century," *International Journal* 73, vol. 3 (2018): 364–378. Patalano, Alessio. 2024. "The New Age of Naval Power." *Time*. 05 March 2024. https://time.com/6836406/naval-power-us-china-rus-sia/

La collaboration scientifique Chine-Canada:

gérer les risques d'ingérence

Olga V. Alexeeva

Les ingérences et les opérations d'influence de la Chine dans les activités scientifiques et académiques à l'extérieur de ses frontières, en particulier dans les pays occidentaux, sont aujourd'hui bien connus et documentés (Lindsay et al. 2015; Hannas and Tatlow 2021). Les chercheurs et les universitaires ont été les premiers à tirer la sonnette d'alarme en soulignant les risques de la collaboration mal-régulée avec Pékin dans les domaines stratégiques, notamment dans l'aérospatial, l'intelligence artificielle, la pharmaceutique ou encore l'informatique quantique (Hamilton 2018; Brady 2020; Duchâtel 2024; Papageorgiou et al. 2024). Au Canada, ces risques sont devenus le sujet de discussions publiques (Hogue et al. 2024) et font aussi l'objet de réflexions gouvernementales, en particulier après l'enquête sur les ingérences de la Chine dans les élections fédérales de 2019, qui fut réalisée et publiée par le réseau Global en 2022 (Global News 2022). Cette révélation a suscité une prise de conscience plus large, tant au niveau public qu'au niveau politique, sur la prolifération au Canada des différentes formes d'influence étrangère, y compris dans le domaine scientifique. Après avoir exposé la diversité des formes d'ingérences chinoises dans l'enseignement supérieur et la recherche, nous examineront des nouvelles politiques d'Ottawa visant à prévenir, sinon limiter, l'accès des potentiels agents d'influence étrangers au tissus technologique et aux réseaux

scientifiques canadiens. L'hypothèse avancée dans cet article est que la politique actuelle d'Ottawa empêche une coopération sécurisée des chercheurs avec la Chine, transférant ainsi l'ensemble des risques associés à ces collaborations aux chercheurs eux-mêmes. Cette approche peut être perçue comme une manière pour l'État de se dédouaner de ses responsabilités en matière de sécurité et de soutien institutionnel. En conséquence, cette situation soulève des questions sur la protection des chercheurs et l'éthique des politiques gouvernementales dans le contexte de collaborations internationales sensibles.

L'ingérence chinoise dans le domaine académique et scientifique : une grande diversité des modes opératoires

Le récent rapport de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) associé au ministère des Armées français désigne le Canada comme l'un des cibles prioritaires de l'influence chinoise (Charon and Jeangène Vilmer 2021). En effet, le Canada, tout comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande, semble servir de terrain d'essai pour les différentes stratégies d'interférence chinoises. Plusieurs éléments contribuent à cet état de choses. D'une part, le Canada abrite une grande diaspora chinoise¹ et accueille dans

Selon le dernier recensement canadien de 2021, il y avait environ 1,7 millions de personnes qui ont déclaré être d'origine chinoise (Chan 2023).

ses universités et centres de recherches des nombreux étudiants, stagiaires et chercheurs chinois devenus des cibles privilégiées des opérations d'influence de Pékin. D'autre part, le Canada sert de point d'accès vers les États-Unis, tout en étant une puissance moyenne, dont les capacités de réaction aux problèmes d'ingérence sont relativement limitées (Charon and Jeangène Vilmer 2021, 539).

Les opérations d'influence chinoises au Canada semblent poursuivre deux objectifs principaux : façonner le discours sur la Chine dans l'espace public, médiatique et universitaire; acquérir des connaissances et des expertises utiles ainsi que des technologies de pointe dont la Chine a besoin pour faire avancer sa transition économique et sa modernisation militaire (Hardie 2023). Ainsi, afin de promouvoir une image positive de la Chine en tant que puissance bienveillante et pacifique, associée à l'avenir et au progrès, Pékin a développé tout un arsenal de mesures visant à contrôler ceux qui diffusent des informations sur la Chine, ses politiques et son histoire. Il s'agit à la fois de surveiller les communications émanant de la diaspora et des étudiants chinois au Canada, et d'exploiter les vulnérabilités financières et organisationnelles des universités pour enforcer l'autocensure sur les sujets déclarés « tabous » par Pékin², mais aussi pour influencer le contenu des programmes et des activités académiques en lien avec la Chine (Lloyd-Damnjanovic 2018; Greitens and Truex 2020). Cette situation découle, entre autres, de la nature payante de l'accès à l'enseignement supérieur au Canada, de la

forte présence d'étudiants chinois au sein des cohortes et de leur contribution financière substantielle aux universités canadiennes. Ces facteurs accentuent la vulnérabilité du modèle économique des universités canadiennes face à d'éventuelles ingérences, particulièrement en comparaison avec les systèmes éducatifs européens.

En parallèle, Pékin capte les compétences des chercheurs canadiens à travers les différents partenariats et programmes conjoints en ciblant non seulement les institutions renommées mais aussi les universités plus petites ou moins bien dotées financièrement³. La collaboration avec des universités chinoises, dont les laboratoires ont les équipements modernes et offrent le personnel du soutien technique bien formé, apparait donc comme une bonne opportunité pour faire avancer leurs recherches dans les meilleures conditions⁴. Or, depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping, les rythmes du transfert technologique entre le secteur militaire et le secteur civil se sont nettement accélérés, à tel point qu'on parle désormais d'une véritable fusion militaro-civile (Bondaz 2017). Dans ce contexte, il est difficile de savoir si les collaborations scientifiques sino-canadiennes ne sont pas mises indirectement au service de l'industrie de la défense chinoise. Les étudiants et les chercheurs chinois impliqués dans les réalisations de projets scientifiques au Canada pourraient aussi être utilisés pour coopter des talents et acquérir des données stratégiques, comme en témoigne l'histoire très médiatisée de deux virologues chinois ayant travaillé au laboratoire natio-

² Il s'agit de sujets qui sont jugés sensibles par Pékin, comme Taiwan, le Tibet, le Falun Gong, la répression des Ouïgours au Xinjiang, les évènements Tian'anmen ainsi que tout débat sur sa conception de la société et des droits humains.

Depuis l'éclatement du scandale concernant les ingérences chinoises au Canada, plusieurs universités canadiennes ont supprimé de leurs sites web les informations relatives à leur partenariat avec des institutions chinoises. Toutefois, en janvier 2023, les journalistes du Globe and Mail ont publié une liste d'une cinquantaine des universités canadiennes qui auraient des partenariats scientifiques avec les institutions ou des chercheurs chinois impliqués dans les recherches à des fins militaires en Chine (Fife and Chase 2023).

⁴ Des tactiques similaires ont été employées en Australie (Joske 2020).

nal de microbiologie de Winnipeg. Ils ont eu accès à des données sensibles, ainsi qu'aux échantillons des virus mortels, sans divulguer pleinement leur collaboration avec les diverses entités gouvernementales chinoises (Austin 2024; Tunney 2024).

Les contre-mesures mises en place par le gouvernement canadien : quel impact ?

Dans une tentative de réduire les risques d'ingérence étrangère dans le domaine de la recherche canadienne, Ottawa a mis en place, en janvier 2024, quelques premières mesures et procédures officielles, inspirées par des initiatives australiennes et américaines similaires. D'une part, on a défini une liste des « Domaines de recherche en technologie sensibles » qui vont désormais faire l'objet des vérifications systématiques en matière de sécurité. La liste est très vaste et inclue non seulement des domaines liés à la défense, comme les technologies radar avancées ou les armes de pointe, mais aussi des domaines ayant un intérêt pour le développement humain global, comme les technologies de stockage de l'énergie ou la biologie synthétique (par exemple le développement d'antibiotiques et de vaccins) (Gouvernement du Canada 2024a). D'autre part, on a créé une liste des « Organisations de recherche nommées » qui inclut 103 institutions de recherche et universités chinoises (85), iraniennes (12) et russes (6) qui « présentent le risque le plus élevé pour la sécurité nationale du Canada en raison de leurs liens directs ou indirects avec des organisations militaires, de défense nationale et de sécurité d'État » (Gouvernement du Canada 2024b). On y trouve de nombreux établissements dont le nom souligne leurs liens avec l'armée, tels que l'Académie d'aviation de l'armée de l'Air de Xi'an et l'Institut de recherche aérospatiale iranien. Ce lien est beaucoup moins évident dans d'autres cas, puisqu'il s'agit des

grandes universités, comme l'Université de Sichuan ou l'Université de Tianjin, ou des instituts aux acronymes peu évocateurs, comme le 46^e TSNII russe. Tout chercheur dont les projets scientifiques relèvent de l'un des domaines sensibles et qui a des liens avec l'une des organisations mentionnées pourrait voir sa demande de financement fédéral refusé. En présentant sa demande auprès des organismes fédéraux, les chercheurs vont désormais devoir consulter ces deux listes et signer une attestation stipulant qu'ils « ne sont pas affiliés à ou ne reçoivent pas de financement ou de contribution en nature de l'une des organisations de recherche nommées » (Gouvernement du Canada 2024c). Des contrôles périodiques sont prévus pour s'assurer qu'il n'y ait aucune « déclaration inexacte »; en cas de telles constations, le financement pourrait être suspendu ou annulé et le chercheur concerné pourrait devenir inadmissible pour les financements fédéraux pour une période déterminée ou indéterminée (Gouvernement du Canada 2024c).

Cette politique inclut toutefois une grande part d'incertitude et d'imprécision. Ainsi, la responsabilité de son application semble être confiée aux universités, voire mise entièrement sur les épaules des chercheurs qui sont « encouragés à faire preuve de diligence raisonnable en mettant en place des pratiques pour atténuer les risques qui pourraient être associés à tout partenariat ou collaboration dans un domaine de recherche en technologies sensibles » (Gouvernement du Canada 2024c). Par ailleurs, ces deux listes seront régulièrement mises à jour, ce qui veut dire qu'un lien de collaboration parfaitement autorisé aujourd'hui pourrait devenir interdit demain. Qu'arriverait-t-il aux projets et aux chercheurs y participant dans ce cas-là? Leur financement serait-il résilié et le projet libellé comme portant atteinte à la sécurité nationale? Le Programme ne semble pas envisager cette éventualité qui pourrait pourtant concerner un certain nombre de projets dans un avenir très proche.

Un autre problème réside dans le manque de clarté des notions employées. Qu'entend-on par « affiliation »? Est-ce que le statut de « professeur émérite » serait une forme d'affiliation? Est-ce que le prix de mérite ou de reconnaissance du rôle d'un chercheur dans l'avancement de connaissances décerné par l'une des universités figurant dans la liste d'« Organisations de recherche nommées » serait considéré comme « financement »? Le fait d'avoir rédigé un chapitre pour un ouvrage collectif dont la publication est financée par l'une des organisations sur la liste, parfois à l'insu des auteurs, constitue-t-il « une contribution en nature »? Les formulations utilisées dans la Politique sont donc assez vagues, et sans les précisions sur ces cas de figure, pourtant très courants dans la pratique académique, elles restent ouvertes à des interprétations très larges et potentiellement abusives.

Finalement, les chercheurs canadiens sont des collaborateurs actifs des différents projets de recherche européens ou sont affiliés à des universités dans l'Union européenne qui entretiennent des liens de collaboration avec les institutions inclues dans la liste d'Ottawa. En effet, l'UE ne dresse pas des listes officielles, mais privilégie l'approche du cas par cas. Quelle sera la marche à suivre pour, par exemple, les chercheurs canadiens demandant un financement dans le cadre du programme Horizon Europe, qui subventionne encore des projets avec des chercheurs chinois affiliés aux « Sept Fils de la Défense nationale » [国防 七子]⁵. Il s'agit d'un groupe d'universités subordonné au ministère de l'Industrie et de la Technologie d'Information supervisant toute l'industrie de la défense chinoise; les chercheurs de ses sept universités participent à des projets militaires majeures, liés notamment à la conception des porte-avions et des avions

de chasse (Joske 2019). Toutes les sept figurent sur la liste canadienne, mais elles ont des liens de partenariat avec des centres de recherches européens (Matthews and Hudson 2023). Seraient-ils aussi interdits de collaboration « par association » ? Dans l'affirmatif, cela voudrait dire que toute nouvelle demande de financement fédérale devrait s'accompagner des vérifications poussées de tous les collaborateurs, peu importe leur affiliation officielle. En d'autres mots, ou devrait s'arrêter ce que la Politique désigne comme « diligence raisonnable » dont les chercheurs canadiens sont sommés à faire preuve? (Gouvernement du Canada 2024c).

Conclusion

Ottawa ne peut pas laisser sans réponse des tentatives d'un gouvernement étranger de s'approprier des technologies et des connaissances ayant une importance stratégique. Toutefois, étant donné l'étendue des enjeux éthiques, il convient de prendre des précautions pour ne pas compromettre les collaborations scientifiques bénéfiques et préserver l'autonomie des universités et chercheurs. L'une des questions que le gouvernement canadien va devoir affronter en priorité est comment faire la différence entre une coopération scientifique bénigne et une opération d'infiltration maligne. Cette question n'est pas facile à trancher, étant donné qu'aucune recherche ne peut progresser de manière isolée, sans les apports de la collaboration internationale. La Politique inaugurée en janvier 2024 semble être une première ébauche de la vision officielle en voie de constitution. Bien qu'elle ne semble pour l'instant concerner que la recherche relevant des sciences naturelles et de la génie, l'inclusion de l'Uni-

Il s'agit de l'Université polytechnique du Nord-Ouest, Université d'ingénierie de Harbin, Institut de technologie de Beijing, Université Beihang, Université d'aéronautique et d'astronautique de Nanjing, Université des sciences et technologies de Nanjing et l'Institut de technologie de Harbin (Hudson 2024; Fedasiuk and Weinstein 2020).

versity of International Relations [国际关系学院], qui forme le personnel diplomatique mais aussi les experts des think-tanks chinois, dans la liste, porte à croire que cette politique pourrait dans l'avenir être étendue aux sciences politiques, sociales et humaines où les lignes rouges sont encore plus difficiles à tracer. La question de sciences fondamentales est tout aussi cruciale, puisqu'il est souvent impossible de prédire quels projets de recherches en mathématiques ou en physique sera à l'origine de découvertes révolutionnaires. Plusieurs éléments de cette politique devraient donc être précisés, sinon elle pourrait inciter les chercheurs canadiens de couper tous les liens de collaboration avec leurs collègues chinois, peu importe l'affiliation académique de ces derniers, ce qui pourrait nuire au progrès de l'innovation au Canada puisque, dans certains domaines comme l'intelligence artificielle, la biologie synthétique ou les technologies quantiques, la Chine est devenue un acteur incontournable. Une solution potentielle à ces problèmes pourrait devenir la création d'une structure consultative rassemblant les experts venus des milieux différents et les acteurs institutionnels concernés, qui pourrait non seulement définir les paramètres de la collaboration avec la Chine, mais aussi se charger de l'évaluation sécuritaire des demandes de financement et des projets de partenariat.

Olga V. Alexeeva est professeure d'études chinoises à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) depuis 2012, après avoir enseigné pendant trois ans à l'Université Paris-Cité, France. Spécialiste de la géopolitique et des relations internationales de la Chine, elle est l'auteure de nombreux articles et chapitres d'ouvrages collectifs sur les ambitions de la Chine en Arctique, le partenariat stratégique sino-russe, ainsi que le potentiel des projets de connectivité régionale en Asie. Membre de l'École supérieure d'études internationales de l'Université Laval et Senior Fellow au China Institute de l'Université d'Alberta, elle a également enseigné à l'Institut canadien du service extérieur d'Affaires mondiales Canada de 2021 à 2023.

Références

- Austin, Ian. 2024. "2 Scientists in Canada Passed on Secrets to China, Investigation Finds." *The New York Times*. February 29, 2024, https://www.nytimes.com/2024/02/29/world/canada/canada-china-science-secrets.html.
- Brady, Anne-Marie. 2020. "Holding a Pen in One Hand, Gripping a Gun in the Other: China's Exploitation of Civilian Channels for Military Purposes in New Zealand." *Wilson Center*: Accessed June 24, 2024. https://www.wilsoncenter.org/publication/holding-pen-one-hand-gripping-gun-other.
- Bondaz, Antoine. 2017. "Un tournant pour l'intégration civilo-militaire en Chine." *Fondation pour la recherche stratégique*. Accessed June 24, 2024. https://www.frstrategie.org/web/documents/publications/recherches-et-documents/2017/201707.pdf.
- Chan, Anthony B. 2023. "Chinese Canadians." *The Canadian Encyclopedia*, Accessed June 24, 2024. https://www.thecanadianencyclo-pedia.ca/en/article/chinese-canadians.
- Charon, Paul, and Jean-Baptiste Jeangène Vilmer. 2021. Les opérations d'influence chinoises. Un moment machiavélien. Rapport de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM). Accessed June 24, 2024. https://www.irsem.fr/rapport.html.
- Duchâtel, Mathieu. 2024. "Europe's China problem: How not to feed Beijing's military-civil fusion." Survival 65 no.4: 55–78.
- Fedasiuk, Ryan, and Emily S. Weinstein. 2020. "Universities and the Chinese Defense Technology Workforce", CSET Issue Brief. https://cset.georgetown.edu/publication/universities-and-the-chinese-defense-technology-workforce/.
- Fife, Robert, and Steven Chase. 2023. "Canadian universities conducting joint research with Chinese military scientists." *The Globe and Mail*, January 30, 2023. https://www.theglobeandmail.com/politics/article-chinese-military-scientists-canadian-universities/.
- Global News. 2022. "Canadian intelligence warned PM Trudeau that China covertly funded 2019 election candidates: Sources." November 7, 2022. https://globalnews.ca/news/9253386/canadian-intelligence-warned-pm-trudeau-that-china-covertly-fund-ed-2019-election-candidates-sources/.
- Gouvernement du Canada. 2024a. "Domaines de recherche en technologies sensibles. " Accessed June 24, 2024. https://science.gc.ca/site/science/fr/protegez-votre-recherche/lignes-directrices-outils-pour-mise-oeuvre-securite-recherche/domaines-recherche-technologies-sensibles.
- Gouvernement du Canada. 2024b. "Organisations de recherche nommées." Accessed June 24, 2024. https://science.gc.ca/site/science/fr/protegez-votre-recherche/lignes-directrices-outils-pour-mise-oeuvre-securite-recherche/organisations-recherche-nommees.
- Gouvernement du Canada. 2024c. "Politique sur la recherche en technologies sensibles et sur les affiliations préoccupantes." Accessed June 24, 2024. https://science.gc.ca/site/science/fr/protegez-votre-recherche/lignes-directrices-outils-pour-mise-oeuvre-securite-recherche/politique-recherche-technologies-sensibles-affiliations-preoccupantes.
- Greitens, Sheena Chestnut, and Rory Truex. 2020. "Repressive Experiences among China Scholars: New Evidence from Survey Data." The China Quarterly 242: 349-75. https://doi.org/10.1017/S0305741019000365.
- Hamilton, Clive. 2018. Silent Invasion. China's Influence in Australia. Sydney: Hardie Grant Books.
- Hannas, William C., and Didi Kirsten Tatlow, eds. 2021. *China's Quest for Foreign Technology: Beyond Espionage*. New York: Routledge.

- Hardie, Ken. 2023. A Threat to Canadian Sovereignty: National Security Dimensions of the Canada-People's Republic of China Relations. Interim Report of the Special Committee on the Canada–People's Republic of China Relationship, House of Commons, Canada. Accessed June 24, 2024. https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/441/CACN/Reports/RP12430173/cacn-rp03/cacnrp03-e.pdf.
- Hogue, Simon, Magalie Lavallée, and Benjamin C. M. Fung. 2024. "L'ingérence chinoise au Canada au-delà de la myopie du Rapport Johnston. L'analyse acteur-réseau pour renforcer la résilience de la démocratie canadienne." In *Annuaire français de relations internationales* by Jean-Vincent Holeindre, 339-51. Paris : Éditions Panthéon-Assas.
- Hudson, Richard L. 2024. "Canada tightens security for university research, affecting ties to China." *Science Business*, January 18, 2024. https://sciencebusiness.net/news/international-news/canada-tightens-security-university-research-affecting-ties-china
- Joske, Alex. 2019. "The China Defence Universities Tracker." *Australian Strategic Policy Institute*. Accessed June 24, 2024. https://www.aspi.org.au/report/china-defence-universities-tracker.
- Joske, Alex. 2020. "Hunting the phoenix: the Chinese Communist Party's global search for technology and talent." *Australian Strategic Policy Institute*. August 20, 2020. https://www.aspi.org.au/report/hunting-phoenix.
- Lindsay, Jon R., Tai Ming Cheung, and Derek S. Reveron, eds. 2015. *China and cybersecurity: Espionage, strategy, and politics in the digital domain*. New York: Oxford University Press.
- Lloyd-Damnjanovic, Anastasia. 2018. "A Preliminary Study of PRC Political Influence and Interference Activities in American Higher Education." *Wilson Center*. Accessed June 24, 2024. https://www.wilsoncenter.org/publication/preliminary-study-prc-political-influence-and-interference-activities-american-higher.
- Matthews, David, and Richard L. Hudson. 2023. "Despite risks, EU continues to fund research with Chinese military-linked universities." *Science Business*, May 16, 2023, https://sciencebusiness.net/news/Horizon-Europe/despite-risks-eu-continues-fund-research-chinese-military-linked-universities.
- Papageorgiou, Maria, Muhammed Can, and Alena Vieira. 2024. "China as a Threat and Balancing Behavior in the Realm of Emerging Technologies." *Chinese Political Science Review:* 1-42.
- Tunney, Catharine. 2024. "Lies and scandal: How two rogue scientists at a high-security lab triggered a national security calamity." *CBC*, March 2, 2024. https://www.cbc.ca/news/politics/winnipeg-lab-firing-documents-released-china-1.7130284.