

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

SOUVERAINETÉ ET GOUVERNANCE MARITIME EN ASIE

LES GARDE-CÔTES EN PREMIÈRE LIGNE

PAR

CÉLINE PAJON (*) et MARIANNE PÉRON-DOISE (**)

En quelques années, la sécurité maritime s'est imposée comme une thématique essentielle des relations internationales contemporaines, de l'Océan Indien à l'Arctique. L'émergence et la résilience de la piraterie somalienne mais aussi l'irréductibilité apparente des tensions sur les frontières maritimes en Asie sont des facteurs qui ont contribué au regain d'intérêt des chercheurs, des stratèges et des responsables politiques pour le domaine maritime et ses spécificités. De plus, de nouvelles ambitions géopolitiques se sont fait jour à travers l'apparition du concept d'Indo-Pacifique adopté par plusieurs grandes puissances maritimes donnant une place de premier plan à leurs marines et à la connectivité des grandes routes maritimes critiques. Dans ce vaste espace, la compétition en mer n'est pas seulement perceptible à travers la mise en œuvre d'ambitieux programmes navals, comme la construction d'un troisième porte-avions chinois ou le renouvellement de sa flotte sous-marine par l'Australie, mais aussi à travers l'intérêt d'États littoraux, dont les États africains pour leur « économie bleue » et l'exploitation durable des ressources provenant de leurs côtes (1). Plus que jamais l'océan est un espace que les États souhaitent sécuriser, protéger et utiliser de façon libre et sûre. La recherche d'une gouvernance maritime adaptée et la nécessité de se prémunir contre la multiplicité des trafics, activités criminelles et zones grises en mer ont conduit les États à repenser et conceptualiser les conditions d'une meilleure sécurité des espaces marins. Les principales organisations régionales, l'Union européenne (UE) et l'Union africaine (UA), ont élaboré des stratégies maritimes ouvrant des coopérations inédites entre les acteurs nationaux

(*) Chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI, France).

(**) Chercheur à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM, France) et chercheur associé au Centre de recherches internationales (CERI, France).

(1) Marianne Péron-Doise, « L'Indo-Pacifique, une reconstruction régionale fondée sur l'affirmation du maritime dans les relations internationales et stratégiques asiatiques », *Grand Dossier Diplomatie*, n° 53, octobre-novembre 2019 (en ligne : <https://www.aren24.news/2020/01/02/lindo-pacifique-une-reconstruction-regionale-fondée-sur-l'affirmation-du-maritime-dans-les-relations-internationales-et-stratégiques-asiatiques/>, consulté le 9 février 2020).

et régionaux responsables du bon ordre à la mer (2). De nouveaux outils permettant une connaissance affinée de ce qui se passait dans leur domaine maritime ou *maritime domain awareness* ont été mis en place par les États. Se multiplient ainsi les centres d'informations maritimes et les centres de fusion de cette même information (3).

Les réajustements géopolitiques en cours dans l'espace indo-pacifique posent un vrai défi aux marines traditionnelles et aux opérations navales classiques basées sur la dissuasion et la projection de puissance, en raison du rôle grandissant d'agences maritimes chargées de missions de police et de renforcement des lois. Pour les marines de guerre, le retour des compétitions de puissance, notamment en Asie, a mis en avant les missions du haut du spectre et la puissance de feu dans l'hypothèse d'affrontements en mer. Or beaucoup de menaces maritimes reposent sur la multiplication et la lutte contre des activités criminelles, comme par exemple la pêche illégale. Ces missions ont contribué à donner une importance inédite aux acteurs civils du maintien du bon ordre en mer, comme les garde-côtes, perçus comme les nouveaux défenseurs de la souveraineté étatique en appui des marines de guerre. Dans certains cas de tensions sur les frontières maritimes, comme en mer de Chine du Sud, une continuité stratégique et opérationnelle s'est même instaurée entre les deux composantes.

La traditionnelle distinction entre les missions de défense de la souveraineté maritime et les opérations de police, de protection contre l'environnement et les actions de secours en mer respectivement dévolues aux marines et aux agences maritimes gouvernementales tend à s'estomper. Les impératifs de défense des droits souverains de l'État, notamment ses droits économiques, font que les marines de guerre et les forces de garde-côtes ont de plus en plus des missions et des rôles similaires, ce qui explique en grande partie le développement des flottes de garde-côtes en Asie du Sud-Est (4). Des États comme les Philippines et le Vietnam, qui

(2) Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, *EU Maritime Security Strategy* (EUMSS), juin 2014 (en ligne : https://www.ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security_fr, consulté le 9 février 2020) ; Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans – Horizon 2050 (Stratégie AIM 2050), 2012 (en ligne : https://www.au.int/sites/default/files/documents/30930-doc-2050_aim_strategy_fr_0.pdf, consulté le 9 février 2020).

(3) Dans l'Océan Indien, la signature du Code de conduite de Djibouti, en 2008, amendé à Djeddah en 2019, a permis la mise en place de 3 centres d'informations maritimes à Sanaa, Dar es Salam et Nairobi, avec un centre régional de formation à Djibouti. Ces organismes ont pour vocation de renforcer la coopération régionale et l'échange d'informations maritimes afin de lutter contre la piraterie et l'insécurité en mer. Cette initiative, initialement motivée par la piraterie somalienne, a été suivie par la mise en place, dans l'ouest de l'Océan Indien, d'un système reposant sur la création du Centre régional de fusion de l'information maritime (CRFIM) de Madagascar et du Centre régional de coordination opérationnelle (CRCO) des Seychelles, dans le cadre du programme MASE mis en œuvre par la Commission de l'Océan Indien (COI), sur financement de l'UE. Pour sa part, l'Inde a créé en 2019 un Centre de fusion de l'information maritime à vocation régionale (IFC-IOR). Ces systèmes de sécurité maritimes régionaux reposent notamment sur des accords d'échanges d'informations maritimes entre membres, dont des accords de « *white shipping* » (signés avec des compagnies de transport maritime) et l'accueil d'officiers de liaison étrangers.

(4) Sam Bateman, « Regional navies and coast-guards: striking a balance between “lawships” and “warships” », in Geoffrey Till et Jane Chan (dir.), *Naval Modernisation In Southeast Asia: Nature, Causes and Consequences*, Londres, Routledge, 2013, p. 245-262.

ne possédaient pas de garde-côtes et accordaient peu d'importance aux missions de sûreté et de renforcement des moyens de l'État en mer, ont créé et équipé en priorité leur garde-côtière, avec le soutien actif du Japon. Ces forces se retrouvent désormais en première ligne dans le contexte de tensions interétatiques où il ne s'agit pas seulement de protéger la souveraineté maritime de l'État ou ses droits économiques ; elles sont dans une posture de contestation et de revendication face à des garde-côtes rivales. Cette attitude quasi belliqueuse se traduit par le développement de bâtiments garde-côtes de fort tonnage, lourdement armés, notamment en Asie de l'Est, où les exemples chinois et japonais permettent d'évoquer une militarisation des agences maritimes gouvernementales. Pour les États qui possèdent une marine employée à des missions de défense et de police maritime, on assiste à une redéfinition des missions prioritaires, avec un accent particulier sur les menaces de basse intensité tout en maintenant des capacités de combat. Pour les États disposant d'une marine et de plusieurs agences maritimes, on observe une recherche de synchronisation des rôles à la mer, l'accent étant mis sur une plus grande synergie opérationnelle qui permette à l'ensemble des composantes, militaires et civiles de travailler en menant des opérations conjointes. La mer de l'Est et la mer de Chine du Sud illustrent clairement cette tendance à voir opérer ensemble bâtiments de guerre et bâtiments d'administrations maritimes, bateaux à coques grises et bateaux à coques blanches (5).

Ce papier ambitionne d'explorer ces dynamiques maritimes en utilisant des cas d'écoles asiatiques emblématiques, choisis en Asie du Sud-Est et en Asie du Nord. Il s'agit d'évaluer comment les États ont su adapter leur structure de force maritime à de nouveaux défis comme la protection de leur « économie bleue » ou la lutte contre les stratégies dites de « zone grise ».

EN MER DE CHINE DU SUD, LES GARDE-CÔTES,

GARDIENS DES FRONTIÈRES MARITIMES ET DE L'ÉCONOMIE BLEUE (6)

La complexification de l'environnement maritime asiatique s'est traduite par une significative augmentation des dépenses d'équipements navals sur ces cinq dernières années. Outre les marines de guerre, les composantes de garde-côtes sud-est asiatiques nouvellement créés ont bénéficié de cette dynamique qui a permis la modernisation et le renforcement des moyens régionaux en matière de radars de surveillances littoraux et de

(5) Ian Bowers et Collin Koh Swee Lean (dir.), *Gray And White Hulls. An International Analysis Of The Navy-Coastguard Nexus*, Londres, Palgrave Mac Millan, 2019, 292 p., notamment p. 1-13.

(6) Selon Ahmed Senhoury, « l'économie bleue englobe toutes les étendues d'eau (lacs, fleuves et océans) et leurs rivages. Les principaux secteurs d'activités concernés sont : la pêche, l'aquaculture, le tourisme, les transports, les ports, l'énergie et les mines qui tous sont reliés au reste de l'économie » (Ahmed Senhoury (dir.), « Economie bleue », *Liaison Énergie-Francophonie*, n° 112, 2^e trimestre 2019 (en ligne : <http://www.ifdd.francophonie.org/ressources/LEF112/mobile/index.html#p>, consulté le 9 février 2020).

patrouilleurs. Le Forum maritime de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) créé en 2012 et sa version élargie aux membres du sommet de l'Asie de l'Est, *East Asia Summit*, montre l'importance des questions maritimes pour l'Asie du Sud-Est. Sa 7^e édition, qui s'est tenue à Danang (Vietnam) en septembre 2019, s'est cristallisée sur la situation en mer de Chine du Sud.

La piraterie et le brigandage maritime sévissant depuis les années 2000 et le terrorisme maritime, deux menaces récurrentes qui affectent particulièrement les mers des Sulu et des Célèbes, restent au premier rang des préoccupations régionales. Le rapport du Bureau international maritime de Kuala Lumpur (7) sur les chiffres de la piraterie pour 2019 montre que l'Asie du Sud-Est a enregistré une décreue des actes en question, avec 37 attaques contre 51 recensées en 2018. L'Indonésie et la Malaisie apparaissent comme les plus touchées par le phénomène, avec respectivement 20 et 10 attaques. La sécurisation des détroits de Malacca et de Singapour a largement mobilisé les capacités des marines littorales. À cela s'est ajouté le durcissement des revendications territoriales des principaux États parties aux litiges concernant notamment les Spratleys et les Paracelse en mer de Chine du Sud. La compétition régionale qui en résulte au sujet de l'exploitation des ressources maritimes, c'est-à-dire l'économie bleue et l'agressivité des flottes de pêches et des forces paramilitaires chinoises opérant dans les zones contestées, ont conduit à la multiplication d'incidents.

Dans ce contexte, les garde-côtières aséaniennes se positionnent comme des interfaces signalant le souci d'éviter de recourir systématiquement à la force lors de rencontres inopinées en mer, afin d'amener « l'intrus » à rester dans le cadre d'actions proportionnées. Ce souci d'un contrôle du niveau de tension en mer s'accompagne d'un effort de coopération régionale largement relayé par des acteurs maritimes extérieurs, dont les États-Unis, le Japon, l'Inde et l'Australie, soucieux de maintenir stabilité et transparence en mer face à la bellicosité chinoise.

Typologie et format des principales garde-côtières aséaniennes

Faire face à des menaces de sécurité maritime multiformes :

Singapour, Malaisie, Indonésie

La Cité-État de Singapour, forte d'un système portuaire parmi les premiers en Asie, qui fait de sa sécurité économique une priorité nationale, met en œuvre une composante navale de 137 patrouilleurs rapides, susceptible d'être actionnée sans délai en cas de menaces criminelles ou terroristes. Ses capacités garde-côtes sont réparties entre sa marine et une unité spéciale faisant partie de la police en charge d'opérations

(7) Rapport 2019 du Bureau international maritime sur la piraterie dans le monde, 1^{er} janvier-30 septembre 2019 (en ligne : https://www.icc-ccs.org/reports/2019Q3_IMB_Piracy_Report.pdf, consulté le 9 février 2020).

contre l'immigration illégale et toute intrusion étrangère par la mer. Soutien très efficace de la marine singapourienne, la police maritime opère régulièrement avec son homologue malaisienne et la marine indonésienne, avec lesquelles elle a des échanges d'informations maritimes. Singapour a très tôt perçu l'importance d'une meilleure connaissance du domaine maritime, en particulier pour lutter contre la piraterie et le terrorisme, et abrite depuis 2009 le premier et unique Centre de fusion de l'information maritime asiatique, *Information Fusion Center*, au cœur de la base navale de Changi. La diplomatie médiane de Singapour dans la région, la haute technologie dont dispose le Centre et l'ouverture vers des officiers de liaisons internationaux ont permis à la Cité-État de favoriser le partage régional d'informations et la diffusion d'une culture collaborative entre les différents acteurs maritimes (marines, garde-côtes, agences maritimes et compagnies maritimes) régionaux et extra régionaux.

Pour sa part, la Malaisie a créé en 2005 la *Malaysian Maritime Enforcement Agency* (MMEA), avec l'objectif principal de combattre la piraterie dans le détroit de Malacca. D'autres défis s'avèrent difficiles à contrôler en raison d'une géographie maritime complexe, comme de multiples trafics, la pêche illégale, l'immigration clandestine, l'assistance et le sauvetage en mer et un terrorisme maritime résiduel. Tributaire d'une vaste côte de 4 500 km, le pays est divisé par la mer de Chine méridionale entre la Malaisie péninsulaire à l'Ouest et Bornéo à l'Est. Sa marine et ses agences maritimes sont donc soumises à la contrainte d'une couverture aérienne et radar efficace, mais aussi de bases et de moyens logistiques utilement positionnés, notamment au Sabah, zone de trafics et d'activités criminelles multiples. L'agence bénéficie d'un fort soutien des garde-côtes américains et japonais et s'est vite imposée comme une des composantes les mieux équipées et les plus professionnelles de l'ASEAN (8). Très critique sur les prétentions chinoises en mer de Chine du Sud, le nouveau gouvernement malaisien, dirigé par l'emblématique chantre des valeurs asiatiques Mohamed Mahathir (9), a déposé auprès des Nations Unies, en décembre 2019, une demande d'extension du plateau continental malais au-delà des 200 milles nautiques.

L'Indonésie a vu la sécurité maritime devenir un objectif prioritaire, avec l'arrivée au pouvoir en 2015 du président Joko Widodo, dit Jokowi et son ambition de faire de l'archipel un « pivot maritime global » (10). Le développement de l'économie bleue du pays est une composante essentielle de cette vision qui sous-tend une politique maritime soucieuse d'une

(8) Prashanth Parameswaran, « Assessing Malaysia's coast guard in Asean perspective », *The Diplomat*, 2 mai 2017 (en ligne : <https://www.thediplomat.com/2017/05/assessing-malaysias-coast-guard-in-asean-perspective/>, consulté le 9 février 2020).

(9) Ce dernier n'a pas hésité à dénoncer le risque de confrontation américano-chinoise que faisaient courir les opérations de liberté de la navigation (FONOPS) conduites par la marine américaine en mer de Chine du Sud.

(10) Joko Widodo a été réélu pour un second mandat en 2019.

meilleure gestion des ressources marines, du renforcement des capacités navales du pays et de l'amélioration de la connectivité inter-îles (11), sujet majeur pour un pays formé de 17 000 îles et îlots. Le Président indonésien s'est notamment engagé dans une agressive campagne de traque contre les milliers de bâtiments de pêche opérant illégalement dans les eaux indonésiennes, n'hésitant pas à les couler une fois saisis. Le pays occupe le deuxième rang mondial en matière de prise de pêche et entend protéger ses stocks de poissons. État archipélagique, le pays possède deux agences maritimes occupant la fonction de garde-côtes : l'agence de sécurité maritime ou Bakamla et une entité maritime plus modeste, le *Kesatuan Penjagaan Laut Dan Pantai* (KPLP). La Bakamla est née de la fusion de 12 administrations maritimes. Sa fonction est désormais de conduire des missions de patrouille de sécurité et de contribuer à un système d'alerte maritime avancée de lutte contre les activités criminelles en mer et de mener des missions de secours et d'assistance. La fusion a permis à la Bakamla de tripler son ordre de bataille, avec 34 unités côtières en 2016, et de lancer un ambitieux programmes de construction de patrouilleurs lance-missiles. Toutefois, une rivalité profonde l'oppose à la marine indonésienne, qui connaît elle aussi une séquence de modernisation et de construction nouvelle. La difficile coordination entre les entités chargées de la gestion et de la protection du vaste domaine maritime du pays ne permet pas de lutter efficacement contre la pêche illégale. L'ambition des autorités reste cependant de pouvoir contrôler l'ensemble de la zone économique exclusive (ZEE) de l'archipel d'ici 2024, notamment les îles Natuna (12).

Faire face aux intrusions chinoise : Vietnam, Philippines

Confrontés à des tensions grandissantes avec la Chine en mer de Chine du Sud, le Vietnam et les Philippines ont procédé à un renforcement marqué de leur composante de garde-côtes depuis les années 2010, afin de disposer de moyens de surveillance et de patrouille plus dissuasifs. Toutefois, les Philippines sont confrontées à la question de la hiérarchisation de leurs problèmes maritimes sans pouvoir trancher et sans que leurs flottes civiles et militaires ne les aident à y faire face. En effet, au-delà de tensions grandissantes avec la Chine, Manille doit veiller à la sécurité maritime

(11) Didi Dinarto, « Security challenges to Indonesia Blue Economy », *East Asia Forum*, 14 décembre 2017 (en ligne : <https://www.eastasiaforum.org/2017/12/14/security-challenges-to-indonesias-blue-economy/>, consulté le 9 février 2020) ; Evan Laksmana, « Indonesia as "Global maritime Fulcrum": a post mortem analysis », *Asia Maritim Transparency Initiative Analysis*, 8 novembre 2019 (en ligne : <https://amti.esis.org/analysis/>, consulté le 9 février 2020).

(12) Wahyudi Soeriaatmadja, « Indonesia to establish fishing ground on waters off Natuna islands », *Strait Times*, 21 février 2019 (en ligne : <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-to-establish-fishing-ground-in-waters-off-natuna-islands>, consulté le 9 février 2020).

du Sud philippin et de la région autonome de Mindanao, où sévissent des groupes armés criminels particulièrement violents (13).

En 2012, l'incident de Scarborough Shoal, opposant les garde-côtes philippins à des bâtiments de pêche chinois braconnant dans les eaux philippines, a définitivement tourné à l'avantage de Pékin, qui maintient depuis un contrôle effectif de la zone. Cette situation, qui a incité Manille à demander l'arbitrage de la cour internationale de La Haye concernant la légitimité des droits chinois, illustre l'asymétrie existant entre les capacités des deux pays et la vulnérabilité de la posture philippine. Au demeurant, la sentence d'arbitrage rendue en juillet 2016, bien que nullifiant les prétentions chinoises, n'a pas permis de retournement de situation au profit des Philippines. De plus, la composante garde-côte des Philippines est sous-dimensionnée, avec une vingtaine d'unités majeures, dont 10 patrouilleurs de construction récente de 44 mètres déplaçant 321 tonnes, et deux unités de 92 mètres fournis par le Japon (14). Le président Rodrigo Duterte ne ménage cependant pas ses efforts pour accroître les capacités de la garde-côtière de son pays. Les effectifs de cette dernière ont été portés à 23 000, dépassant ceux de la marine, qui sont de 14 000. Son objectif est d'en faire le vecteur d'une diplomatie maritime spécifique, par essence non militaire, une « *coast guard diplomacy* » (15) susceptible de favoriser une coopération avec la Chine sur les questions de souveraineté en mer de Chine du Sud. Un mémorandum signé entre les deux pays a permis l'établissement d'un comité conjoint de garde-côtes, qui a débouché sur l'envoi de plusieurs officiers garde-côtes philippins en Chine pour des stages de formation. Pour autant, la coopération avec les États-Unis, un instant suspendue, s'est maintenue, notamment à travers l'exercice d'entraînement des garde-côtes régionaux *Southeast Asian Cooperation and Training* (SEACAT).

Le Vietnam éprouve des difficultés à maintenir sa souveraineté maritime face aux multiples techniques de coercition chinoises, notamment dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles, pétrolière, gazière et halieutique dans les espaces contestés en mer de Chine du Sud. Depuis 2010, le gouvernement vietnamien n'a cessé de dénoncer le recours à une stratégie de « zone grise » par la Chine afin de l'empêcher de tirer parti de ses ressources maritimes et de développer son économie bleue. En 2011, le gouvernement vietnamien s'est élevé en vain contre la coupure d'un câble d'exploration sismique par des bâtiments chinois. En 2014, un navire chinois a éperonné et coulé un bâtiment de pêche vietnamien dans une zone revendiquée par les deux pays et où Pékin avait déployé

(13) Le groupe Abu Sayyaf, affilié à Al Qaïda, sévit dans la région depuis les années 1990. Il a été impliqué dans de nombreux attentats terroristes, notamment des assassinats, des attentats à la bombe contre des établissements civils et militaires et des infrastructures nationales, comme les aéroports et les ferries, des enlèvements de locaux et de touristes étrangers, les décapitations d'otages locaux et étrangers et l'extorsion d'entreprises locales et étrangères.

(14) 5 patrouilleurs ont également été construits et livrés par la France en 2018 et 2019.

(15) Jay Tristan Tarriela, « Duterte's coast guard diplomacy », *The Diplomat*, 23 décembre 2019 (en ligne : <https://thediplomat.com/>, consulté le 9 février 2020).

une plateforme pétrolière. 2019 voit de nouvelles tensions, avec la conduite d'activités de prospection d'une unité chinoise, le *Haiyang Dizhi 8*, dans la ZEE vietnamienne, de juillet à octobre, en dépit des protestations répétées de Hanoï. La force de garde-côtes vietnamienne créée en 2008 et placée sous l'autorité du ministre de la Défense fait l'objet d'un soutien très actif des États-Unis et du Japon, grâce à l'entremise personnelle du Premier ministre Shinzo Abe depuis son retour aux affaires en 2012. Elle opère souvent conjointement avec la Force de surveillance des pêches, *Vietnam Fisheries Surveillance Force*. C'est cependant une composante réduite avec un ordre de bataille d'une soixantaine d'unités de différentes classes, dont une vingtaine d'un tonnage supérieur à 1 000 tonnes. En 2017, les États-Unis lui transfèrent une unité de la classe *Hamilton* décommissionnée de 3 250 tonnes. En 2019, deux unités de type *DN-4000* chacune de 4 300 tonnes viennent substantiellement grossir l'ordre de bataille des garde-côtes vietnamiens (16). Le Livre blanc sur la défense du Vietnam publié en novembre 2019, tout en évitant de mentionner la Chine, n'a pas hésité à dénoncer des actions unilatérales, la violation de la loi internationale, tout comme la militarisation et le changement du *statu quo* en mer de l'Est (mer de Chine du Sud) (17).

À l'instar de la Chine, le Vietnam possède une milice maritime, pour l'instant non permanente et destinée à renforcer les garde-côtes, la force de défense des frontières et la force de surveillance des pêches en cas de besoin. L'existence de ces milices, qui dans le cas chinois constituent une force paramilitaire à l'agressivité redoutée, soulève bien des questions légales. Elle brouille la ligne entre action civile et militaire et la distinction jusqu'ici faite entre bâtiments de pêche, bâtiments auxiliaires et bâtiments militaires. Ces deux derniers sont en effet protégés par le droit des conflits armés (18). De la même manière, il existe un cadre juridique reconnu pour gérer les rencontres inopinées à la mer entre navires militaires ou autres (19). De façon générale, la coexistence d'acteurs maritimes civils

(16) Alex Vuving, « Tracking Vietnam's force build up in the south China Sea », *Asia Maritime Transparency Initiative Analysis*, 3 novembre 2017 (en ligne : <https://amti.csis.org/analysis/>, consulté le 9 février 2020) ; Yang Fang, « Coast guard competition could cause conflict in the South China Sea », *East Asia Forum*, 27 octobre 2018 (en ligne : <https://www.eastasiaforum.org/2018/10/27/coast-guard-competition-could-cause-conflict-in-the-south-china-sea>, consulté le 9 février 2020).

(17) République socialiste du Vietnam, *White Paper 2019*, Hanoï, novembre 2019, p. 19. Soucieux de ne pas se laisser enfermer dans un face à face avec la Chine, Hanoï souligne également dans sa disponibilité à accueillir des escales de marines ou garde-côtes étrangères dans ses ports et à développer des coopérations de défense entre l'ASEAN et des partenaires extérieurs dans le cadre de mécanismes de sécurité multilatéraux aséaniens (voir p. 28 du document).

(18) Jonathan Manthorpe, « Beijing's maritime militia, the scourge of South China sea », *Asia Times*, 28 avril 2019 (en ligne : <https://www.asiatimes.com/2019/04/article/beijings-maritime-militia-the-scourge-of-south-china-sea/>, consulté le 9 février 2020) ; Nguyen Hong Tao et Ton Nu Thanh Binh, « Maritime militias in the South China Sea », *Maritime Awareness Project*, 13 juin 2019 (en ligne : <http://www.maritimeawarenessproject.org/2019/06/13/maritime-militias-in-the-south-china-sea/>, consulté le 9 février 2020).

(19) Respectivement le *Code for Unplanned Encounters at Sea* (CUES) et le *International Regulations on Preventing Collisions at Sea* (COLREGS).

et militaires représentant le nouveau visage de l'action de l'État en mer soulève la question des limites à apporter à l'usage de la force.

Garde-côtes et coopérations régionales et internationales en Asie du Sud-Est

Le développement des capacités des gardes-côtières de l'ASEAN repose pour une grande part sur des accords de coopérations bilatéraux et multilatéraux impliquant de nombreux acteurs extérieurs, dont les États-Unis, le Japon et l'Inde. Il existe cependant des accords intra-ASEAN qui se sont révélés effectifs, dont, depuis 2004, les patrouilles du détroit de Malacca, *Malacca Strait Patrols*, impliquant Singapour, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande ou, plus récemment, l'Accord de sécurité aéromaritime trilatéral dans les eaux des Sulu et des Célèbes mis en œuvre par l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines. Néanmoins, en dépit de ces succès politiques notables, une méfiance historique résiduelle entre partenaires, des questions juridictionnelles mais aussi des capacités et des moyens à la mer disparates n'ont pas permis à ces accords et initiatives d'atteindre pleinement leurs objectifs (20).

La connaissance du domaine maritime régional a cependant progressé grâce à la mise en place d'outils de partage de l'information maritime dont l'intérêt stratégique va au-delà de l'espace sud-est asiatique. On peut ainsi citer le rôle de l'accord intergouvernemental *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia* (RECAAP) signé en 2006 à l'initiative du Japon et qui regroupe 20 États (21). Cet accord et le centre de suivi qui y est rattaché ont entraîné la création par Singapour, en 2009, du Centre de fusion de l'information maritime, *Information Fusion Center* (IFC) (22). Ce dernier, à vocation opérationnelle, s'appuie sur les moyens de ses 24 États membres qui, pour la plupart, y ont détaché un officier de liaison appartenant à leur marine ou garde-côtes. Fort de ses dix années d'existence, l'IFC, qui reste un modèle et une référence, est au cœur d'un réseau d'informations interconnecté et innovant, dont l'ampleur lui permet de disposer d'une image maritime englobant les principaux théâtres océaniques d'intérêt. Soucieux de disposer d'outils performants permettant une prise de décision

(20) One Earth Future and Maritime Institute of Malaysia (MIMA), « Stable Seas: Sulu and Celebes seas », *One Earth Future Report*, février 2019 (en ligne : <https://stableseas.org/rule-of-law/sulu-and-celebes-seas-maritime-security>, consulté le 9 février 2020).

(21) Y participent les 8 États de l'ASEAN – hormis l'Indonésie et la Malaisie qui, bien que collaborant avec le Centre maritime de RECAAP, entendent ainsi marquer leur refus de tout ingérence étrangère dans la gestion des détroits –, 3 États d'Asie méridionale (Inde, Sri Lanka et Bangladesh), 3 d'Asie de l'Est (Japon, Corée du Sud, Chine) et, depuis 2012, d'autres grandes nations maritimes (Norvège, Hollande, Danemark, Royaume-Uni, Australie et États-Unis). La France n'a pas signé l'Accord mais collabore à RECAAP. L'Union européenne, qui entretient un partenariat stratégique avec l'ASEAN et y développe la dimension liée à la sécurité maritime, collabore également à RECAAP.

(22) Voir le site Internet www.infofusioncentre.gov.sg.

rapide, il vient de lancer un nouveau système d'échanges d'informations, l'IRIS (23), aux fonctionnalités étendues.

L'initiative *Heads of Asian Coast Guards Agencies Meeting* (HACGAM), développée depuis 2004 à l'initiative du Japon (24) qui en assure le secrétariat, reste à ce jour l'un des outils le plus reconnus pour accroître la coopération entre les partenaires associés afin de combattre la piraterie et l'insécurité maritime régionale asiatique. Il constitue en effet un forum d'échanges pour les garde-côtes, avec une présidence tournante entre les membres, et les discussions s'y sont progressivement ouvertes vers des problématiques de renforcement des lois, la sécurité maritime, la prévention des catastrophes et le *capacity building*. Certains membres de l'ASEAN, dont les Philippines et le Vietnam, souhaiteraient que l'organisation s'en inspire pour créer le Forum des garde-côtes de l'ASEAN.

Ces initiatives sont renforcées par d'actives coopérations entre garde-côtes régionaux et leurs homologues japonais, américains et indiens. Tokyo se distingue particulièrement à travers l'élaboration d'une « diplomatie garde-côtes » qui, entamée dans les années 1960 avec un soutien à la sécurité de la navigation dans le détroit de Malacca et la lutte contre la piraterie, a évolué à partir des années 2000 (25) vers une politique de renforcement des capacités maritimes régionales, allant jusqu'au transfert d'équipements et de patrouilleurs. L'ampleur du soutien financier japonais à travers les structures de l'aide au développement gouvernemental (26) a largement contribué à la création des garde-côtes malaisiennes et indonésiennes. La dernière phase de cette politique de soutien, entamée à partir de 2010, adopte une tonalité plus stratégique, vraisemblablement inspirée par l'expansion maritime chinoise en mer de Chine méridionale et le durcissement des relations sino-japonaises autour des Senkaku. Cela se traduit par une implication visible des Forces d'autodéfense maritimes japonaises et du ministère de la Défense nippon aux côtés des acteurs civils japonais traditionnellement à l'initiative dans les programmes de *capacity-building* maritime en Asie du Sud-Est, dont la *Nippon Foundation*, l'Agence de coopération internationale, la *Japan International Cooperation Agency* et les garde-côtes (27).

(23) Lim Min Zhang, « RSN information fusion center's info sharing portal upgraded on its 10th anniversary », *Straits Times*, 14 mai 2019 (<https://www.straitstimes.com/singapore/rsn-information-fusion-centres-info-sharing-portal-upgraded-on-its-10th-anniversary>, consulté le 9 février 2020).

(24) On retrouve à l'origine de ce forum une initiative de la *Nippon Foundation* prise en 1999, après la capture du M/V *Alondra Rainbow*, afin de rassembler l'ensemble des partenaires concernées par la piraterie en Asie du Sud-Est. Aujourd'hui, l'HACGAM regroupe 22 États membres et deux organisations associées, le Centre d'information maritime RECAAP et l'*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC).

(25) Dès 2000, le Japon envoie des officiers garde-côtes en résidence comme experts techniques et conseillers aux Philippines, en Indonésie (2002), en Malaisie (2005) et au Vietnam (2013).

(26) *Official Development Assistance* (ODA).

(27) John F. Bradford, « Understanding fifty years of Japanese maritime security capacity building activities in Southeast Asia », National Institute for Defense Studies (*Research Paper*), 2018 (en ligne : <http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/backnumber/pdf/20180905.pdf>, consulté le 9 février 2020).

Cette politique japonaise a incité les États-Unis à intensifier l'envoi d'unités garde-côtes, *United States Coast Guard* (USCG), dans l'espace indo-pacifique, notamment en Asie du Sud-Est, où des unités de la marine dépendant de la 7^e flotte américaine sont régulièrement déployées (28). Cette présence n'est pas nouvelle et a toujours comporté une dimension opérationnelle marquée, à l'image des exercices d'entraînement programmés entre la garde-côtière américaine et ses homologues d'Asie du Sud-Est dans le cadre de la *Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative*, SEAMLET. Ce forum créé en 2012 regroupait initialement les États-Unis et quatre États riverains du golfe de Thaïlande, épice de nombreux trafics, le Cambodge, la Malaisie, la Thaïlande et le Vietnam. Depuis 2018, l'Indonésie et les Philippines s'y sont jointes (29). On notera qu'en 2019 trois unités des USCG, le *Berthold*, le *Mellon* et le *Stratton*, ont été déployées en Asie pour des missions de patrouilles et de présence de plusieurs mois comportant une nette dimension de diplomatie navale et de coopération internationale avec les unités garde-côtes de l'ASEAN (30).

EN MER DE CHINE DE L'EST :
LES GARDE-CÔTES, ACTEURS DES « SITUATIONS DE ZONE GRISE »

Les « situations de zone grise » en mer de Chine de l'Est

Faire face aux « situations de zone grise » (*grey zone situations*) est devenu, ces dernières années, le principal défi de sécurité pour le Japon. Par ce terme, qui émane des documents de défense japonais mais dont il n'existe pas de définition juridique précise, les autorités nippones désignent des frictions répétées, ne relevant ni du temps de paix, ni du temps de guerre et qui ont trait à la souveraineté, au territoire et aux intérêts économiques maritimes (31). Dans les faits, les situations de zone grise renvoient largement aux incursions maritimes chinoises près du territoire japonais, en particulier dans les eaux contiguës et territoriales des îles Senkaku, en mer de Chine de l'Est, revendiquées par Pékin sous le nom d'îles Diaoyu.

(28) Jay Tristan Tarriela, « What is the US coast guard's role in the Indo-Pacific strategy », *The Diplomat*, 21 juin 2019.

(29) Ni Komang Erviani, « Southeast Asian countries complete maritime law enforcement exercise », *Jakarta Post*, 30 juin 2019 (en ligne : <https://www.thejakartapost.com/seasia/2019/06/30/southeast-asian-countries-complete-maritime-law-enforcement-exercise.html>, consulté le 9 février 2020).

(30) Sur ce point, voir l'analyse d'un *think tank* chinois qui estime que ces déploiements constituent à la fois un exercice de *soft* diplomatie militaire et un renforcement des capacités navales américaines imitant la stratégie de « *gray zone* » chinoise, avec l'appoint de bâtiments garde-côtes à des unités de la marine pouvant opérer conjointement en mer de Chine du Sud. Voir South China Strategie Situation Probing Initiative (SCSPI), « USCG's recent deployments to West Pacific and its intention », 9 décembre 2019 (en ligne : <https://scspi.pku.edu.cn/en/analysis/496840.htm>, consulté le 9 février 2020).

(31) Le ministère de la Défense japonais les définit comme des « *confrontations over territory, sovereignty and economic interests that are not to escalate into wars.* » (*National Defense Program Guidelines for FY 2011 and Beyond*, 17 décembre 2010, p. 3). Dans les *National Defense Program Guidelines for FY 2014 and Beyond* (17 décembre 2013, p. 1), on peut lire : « *neither pure peacetime nor contingencies over territory, sovereignty and maritime economic interests* ».

Depuis 2012 et le rachat par le gouvernement nippon de trois des îlots à leur propriétaire privé, la Chine envoie en effet très régulièrement des bateaux patrouiller près des îles dans l'espoir d'affaiblir le contrôle effectif de Tokyo dans la zone (32). Ce sont les garde-côtes chinois et non la marine de guerre qui réalisent ces intrusions routinières.

Ce type d'activités hybrides (33), mêlant acteurs civils et finalité militaire, fait craindre au Japon un autre type de scénario, qui verrait la saisie des îles Senkaku par des forces spéciales chinoises déguisées en civils, protégées par la garde côtière, puis la marine chinoises. Dans ce cas de figure, il pourrait être très difficile pour le Japon de reprendre le contrôle de la situation sans l'aggraver. Les Japonais considèrent donc que l'emploi de ses garde-côtes par la Chine autour des Senkaku s'apparente à une tentative de changer le *statu quo* sur le terrain par la force.

Les situations de zone grise brouillent la frontière entre temps de paix et temps de guerre, entre forces de l'ordre et forces militaires. Elles soulèvent la question de l'évolution du rôle des garde-côtes, en première ligne en tant que défenseur de la souveraineté territoriale, et de plus en plus comme acteurs majeurs de gestion de crise, pour la maintenir au niveau sub-conflituel.

Pour la Chine, la question-clef est celle des capacités de ses garde-côtes, qui tendent à se militariser, et de leur rôle dans la stratégie d'expansion maritime à travers la prise de contrôle d'îlots ou de zones maritimes contestées. Pour le Japon, un défi spécifique est posé par les « situations de zone grise » : elles mettent en difficulté son système de sécurité, qui sépare strictement les organes civils (garde-côtes) et militaires (forces d'auto-défense, ci-après FAD) et complique leur coordination. Ce système dichotomique est ainsi peu adapté pour répondre à ce type de frictions hybrides (34).

Les garde-côtes chinois : typologie et format

Une force paramilitaire en appui à l'expansion maritime

Les garde-côtes chinois dans leur forme actuelle résultent de la fusion, en 2013, de quatre agences gouvernementales de surveillance maritime et sont placés sous la tutelle de l'Administration océanique d'État, une agence civile. L'objectif de cette fusion était alors d'opérationnaliser la stratégie de puissance maritime de la Chine, en améliorant la coordination de l'action de l'État en mer, avant tout à des fins de défense de la

(32) Ministère des Affaires étrangères japonais, *Trends in Chinese Government and Other Vessels in the Waters Surrounding the Senkaku Islands, and Japan's Response. Records of Intrusions of Chinese Government and Other Vessels into Japan's Territorial Sea*, 4 octobre 2019 (en ligne : http://www.mofa.go.jp/region/page23e_000021.html, consulté le 9 février 2020).

(33) James Kraska et Michael Monti, « The law of naval warfare and China's maritime militia », *International Law Studies*, n° 91, 2015, p. 450-467.

(34) Céline Pajon, « Japan's coast guard and maritime self-defense forces in the East China Sea. Can a black and white system adapt to a gray zone strategy? », *Asia Policy*, n° 23, janvier 2017.

souveraineté maritime chinoise. Pour autant, l'hétérogénéité des expertises et pratiques ont perduré au sein du nouveau corps, entravant l'affirmation d'une identité homogène pour les garde-côtes chinois. En juillet 2018, ces derniers sont placés sous le commandement de la police armée du peuple (PAP), administrée par l'armée, dans l'espoir d'accélérer l'intégration des forces, tout en actant la militarisation graduelle de la garde-côtière, ses équipements et son management (35).

De 2010 à 2016, le tonnage total des garde-côtes chinois a bondi de 73% pour atteindre 190 000 tonnes (contre 105 000 pour le Japon). Outre l'avantage du nombre, les garde-côtes chinois disposent d'équipements plus puissants que les homologues asiatiques. Ils disposent de 145 grands patrouilleurs, plus du double des garde-côtes japonais. Le plus gros navire chinois, le *CCG 2901*, pèse 12 000 tonnes et est un ancien bâtiment de guerre ; il est presque deux fois plus lourd que le plus grand patrouilleur japonais, *Shikishima*, de 6 500 tonnes, et est équipé d'un canon automatique de 76 mm. De manière générale, les garde-côtes chinois sont de plus en plus souvent équipés d'anciens bâtiments navals décommissionnés, plus grands et plus lourdement armés (la plupart possèdent des canons de calibres entre 25 et 57 mm) que les patrouilleurs maritimes traditionnels.

De plus, les membres de la police maritime chinoise (une ancienne composante de l'Armée populaire de libération) sont majoritairement postés à bord des bateaux de la garde-côtière opérant en zones contestées (36). Cela pourrait laisser présager une attitude plus agressive de la part de la Chine, ce personnel étant davantage aguerri que d'autres composantes des garde-côtes. Ainsi, quantitativement et qualitativement, le fossé entre les garde-côtes chinois et japonais se creuse. *De facto*, les garde-côtes chinois correspondent à une force paramilitaire à vocation de protection de la souveraineté, mais aussi de plus en plus préparée à l'affrontement, alors que les garde-côtes japonais restent une force civile d'action de l'État en mer (37).

En mer de Chine de l'Est : de la routine à la stratégie d'attrition

En mer de Chine orientale, les patrouilles répétées des garde-côtes chinois autour des Senkaku visent plusieurs objectifs : pousser le gouvernement japonais à reconnaître l'existence d'un différend territorial, remettre en cause le contrôle effectif par les forces nippones de la zone et mettre au défi à la fois l'alliance de sécurité nippo-américaine et le

(35) Lyle J. Morris, « Organizing for the Gray Zone: assessing the rights protection capabilities of the new China coast guard », in Andrew S. Erickson et Ryan D. Martinson (dir.), *China's Maritime Gray Zone Operations*, Annapolis, Naval Institute Press, 2019, p. 77-90.

(36) Ryan D. Martinson, « Militarizing coast guard operations in the maritime gray zone », in Andrew S. Erickson et Ryan D. Martinson (dir.), *China's Maritime Gray Zone Operations*, Annapolis, Naval Institute Press, 2019, p. 93-107.

(37) Adam P. Liff, « China's maritime gray zone operations in the East China Sea and Japan's response », in Andrew S. Erickson et Ryan D. Martinson (dir.), *China's Maritime Gray Zone Operations*, Annapolis, Naval Institute Press, 2019, p. 217-218.

système de sécurité japonais, qui sépare nettement les garde-côtes des forces maritimes d'auto-défense.

Les navires chinois déployés pèsent généralement entre 1 000 et 3 000 tonnes et, depuis 2016, des navires armés, anciens vaisseaux militaires, patrouillent régulièrement autour des îles disputées. Les incursions dans les eaux territoriales japonaises ont été intensives entre 2012 et novembre 2014, quand les dirigeants japonais et chinois ont décidé de se rencontrer pour la première fois. Par la suite, la situation s'est stabilisée grâce à une relative routinisation des patrouilles, selon la formule 3-3-2 (38) : 3 navires des garde-côtes chinois pénètrent dans les eaux japonaises 3 fois par mois, jusqu'à 2 heures chacun. Chaque fois, les Japonais demandent aux Chinois de quitter leurs eaux et, systématiquement, les Chinois répondent qu'il s'agit d'eaux chinoises et qu'ils ont le droit de traverser. Les navires chinois restent environ 2 heures et quittent les eaux territoriales pour continuer à naviguer autour des îles pendant environ 10 heures.

En cas d'incident, une ligne téléphonique a été mise en place entre les quartiers généraux, mais elle n'a jamais été utilisée jusqu'à présent. Les navires des garde-côtes chinois ne respectent pas la distance de sécurité entre les bateaux et zigzaguent, ce qui rend la navigation périlleuse. Malgré ce comportement, les Chinois semblent veiller à ne pas envenimer la situation. Il existe donc un fort contraste entre l'attitude chinoise relativement retenue dans la mer de Chine orientale et l'attitude plus agressive en mer de Chine du Sud. Les bâtiments, souvent plus conséquents, s'engagent en effet dans des manœuvres de harcèlement, voire percutent délibérément les navires de pêche ou de surveillance, allant par exemple jusqu'à causer le naufrage d'une embarcation philippine en juin 2019 (39). L'asymétrie des forces en présence en mer de Chine du Sud est sans doute un facteur d'explication majeure de ce comportement.

Pour autant, tout en notant la démarche routinière des manœuvres chinoises autour des Senkaku, il faut souligner qu'une montée en puissance est visible depuis 2017. Cette année, ce sont quatre et non plus trois navires chinois qui pénètrent régulièrement dans les eaux nippones, contraignant les Japonais à des efforts soutenus pour garder la situation sous contrôle.

Les garde-côtes japonais : typologie et format

Une force très sollicitée, en expansion

La garde-côtière japonaise est un organisme civil de police maritime créé en 1948 d'après le modèle des garde-côtes américains. En 1998, la mission principale des garde-côtes est passée de la gestion des incidents

(38) Yoichi Funabashi, « A coast guard-maintained peace in the East China Sea », *The Japan Times*, 19 avril 2016.

(39) Jason Gutierrez et Hannah Beech, « Sinking of Philippine boat puts South China Sea back at issue », *The New York Times*, 13 juin 2019.

maritimes et des dommages environnementaux à la prise en charge des menaces contre la sécurité des eaux territoriales. Les missions de police maritime sont aujourd'hui largement considérées comme des questions de sécurité nationale, avec des incursions de plus en plus nombreuses dans les eaux japonaises, notamment de bateaux de pêche et autres navires gouvernementaux nord-coréens et chinois. Les sollicitations grandissantes justifient un budget et des capacités en expansion ces dernières années.

Les garde-côtes disposent d'un budget de 2 milliards de dollars, avec plus de 450 navires et 14 000 membres. Leur tonnage total a augmenté de 50% entre 2010 et 2016 (70 500 à 105 500 tonnes) (40) et leur budget de 12% en 2017, 9% en 2018 et 6% en 2019. De nouvelles bases devraient voir le jour pour accueillir les 25 grands patrouilleurs (1 000-3 000 tonnes) supplémentaires dans les prochaines années. Une bonne partie de la flotte est en effet vieillissante et la construction navale s'est accélérée. Les navires de seconde main sont cédés à des conditions préférentielles aux partenaires maritimes du Japon en Asie du Sud-Est.

En 2016, une unité spéciale dédiée à la surveillance 24 h/24 h et à la défense des Senkaku a été inaugurée à Ishigaki avec 600 hommes, 10 grands patrouilleurs de plus de 1 500 tonnes et deux porte-hélicoptères (41). Une base devrait également être établie dans le port de Kagoshima afin de soutenir les opérations autour des Senkaku. Trois nouveaux patrouilleurs porte-hélicoptères y seront déployés d'ici 2021 (42). Un gros patrouilleur de 6 500 tonnes devrait également rejoindre la base d'Ishigaki d'ici à 2022.

La difficile coordination entre les garde-côtes et les FAD maritimes japonaises

Les garde-côtes sont les principaux responsables de la surveillance des eaux japonaises : ils sont en première ligne dans la mer de Chine orientale. Cependant, à l'heure actuelle, leur capacité à recourir à la force est limitée par l'autodéfense, dans le cadre d'opérations de police (utilisation d'armes pour arrêter un navire, après avertissement). De plus, ils disposent de bateaux et d'équipements moins nombreux, plus légers et moins armés que leurs homologues chinois.

Si les garde-côtes japonais maîtrisent cette situation de tensions permanentes avec un grand professionnalisme, ils pourraient être rapidement dépassés par un coup de force chinois. Le cas échéant, les forces d'auto-défense maritimes (FAD maritimes), qui disposent de plus larges capacités et d'équipements de pointe, pourraient alors être appelées à intervenir en soutien. La persistance des tensions en mer de Chine de

(40) Lyle J. Morris, « Blunt defenders of sovereignty. The rise of coast guards in East and Southeast Asia », *Naval War College Review*, vol. LXX, n° 3, printemps 2017, p. 75-112.

(41) « Japan coast guard inaugurates special Senkaku patrol unit », *The Japan Times*, 17 avril 2016 ; « Japan coast guard deploys 12 ships to patrol Senkakus », *The Japan Times*, 4 avril 2016.

(42) « Major JCG base planned at Kagoshima Port to counter Chinese activity around Senkakus », *The Yomiuri Shimbun*, 14 juin 2019.

l'Est et les risques accrus de dérapages exigeraient une coordination sans faille entre ces deux corps. Pourtant, ces deux organismes, de nature différente, n'ont qu'une expérience récente de coordination de leurs activités. En outre, le système japonais, séparant clairement le civil du militaire, pose des limites à une telle coordination.

La tentative de mettre en place un cadre légal à cette coordination a échoué en 2014, devant les réticences des différentes agences – notamment des garde-côtes craignant d'être associés de manière trop étroite avec les militaires. La coordination opérationnelle, sur le terrain, s'est toutefois améliorée ces dernières années, avec notamment l'adoption d'un protocole d'échange d'informations et de premiers exercices communs sur des scénarios « gris ». Le fait que, depuis 2013, le commandant des garde-côtes soit un officier et non plus un fonctionnaire du ministère des Territoires – dont ils dépendent – est également positif pour une meilleure compréhension mutuelle avec les « uniformes » des FAD maritimes.

En outre, on ne sait pas exactement à quel moment les FAD maritimes seraient autorisées à intervenir en soutien des garde-côtes, uniquement à la demande expresse du bureau du cabinet. Les FAD maritimes conduiraient alors des « opérations de sécurité maritime », soit des « activités de maintien de l'ordre menées par l'armée en soutien aux garde-côtes », selon l'article 82 de la loi sur les FAD. Dans ce cas de figure, les règles d'engagement sont celles d'une opération de police. Dès lors, sont-elles bien adaptées pour répondre à une crise face aux forces paramilitaires chinoises ? Alors que Tokyo considère les « opérations de sécurité maritime » (concept strictement japonais) comme une activité non combattante, l'entrée des FAD maritimes pourrait au contraire être interprétée comme une escalade militaire.

En 2019, les bateaux chinois sont restés 64 jours consécutifs dans la zone contiguë autour des Senkaku, la période la plus longue depuis 2012 (43). Il s'agit du dernier épisode en date visant pour la Chine à changer le *statu quo* autour des îles et entériner une co-administration *de facto*, avant une prise de contrôle complète à l'avenir (44). Cette tactique chinoise pose des défis inédits pour le Japon et met en évidence le rôle hybride des garde-côtes, à la fois outils de défense (pour le Japon) et de contestation (pour la Chine) de la souveraineté, jouant sur la frontière entre civil et militaire.

* *

*

Les dynamiques géopolitiques régionales et internationales ont eu un impact transformationnel sur le rôle des marines et garde-côtes en Asie. La sécurité maritime est devenue un enjeu civilo-militaire et interagences à l'échelle nationale et régionale. Les ressources en personnels et en finances jouent également un rôle non négligeable dans le choix d'une organisation

(43) Au moment de la rédaction de cet article, achevé en décembre 2019.

(44) Michael Macarthur Bosack, « China's Senkaku Islands ambition », *The Japan Times*, 12 juin 2019.

maritime et la décision de créer un corps de garde-côtes spécifique ou de s'en tenir à l'existence d'une marine et de plusieurs administrations maritimes dévolues aux missions de douanes, de police et de lutte anti-pollution, de secours en mer. De plus, la géographie a incontestablement son mot à dire comme très clairement illustré par le cas de l'archipel indonésien et la difficulté du contrôle d'un espace maritime étendu et morcelé autour de 17 000 îles et à proximité de voies maritimes de communications marquées par un fort trafic, dont le détroit de Malacca.

L'ensemble de ces éléments permet d'avancer quelques facteurs explicatifs, sans cependant être exhaustif.

Le cœur maritime de l'Asie du Sud-Est se cristallise depuis des années sur la persistance d'une piraterie très violente et localisée autour des eaux indonésiennes, mais également sur les tensions interétatiques en mer de Chine du Sud. Ces deux phénomènes expliquent pour partie le développement rapide des garde-côtes indonésiens et vietnamiens, mais aussi le rôle de soutien de puissances maritimes extérieures à la zone, comme les États-Unis et le Japon, inquiets devant l'impact potentiel d'une déstabilisation régionale menaçant l'accès au détroit de Malacca et aux principales voies de communications maritimes de l'Indo-Pacifique. Si le Vietnam a réussi à trouver un équilibre entre sa marine et sa jeune garde-côtière, l'Indonésie, qui ambitionne de devenir un point d'appui maritime régional, éprouve des difficultés à stabiliser le développement de son agence de sécurité maritime, la Bakamla.

Les eaux nord-est asiatiques sont marquées par les profondes tensions mettant aux prises le Japon et la Chine, avec pour conséquence la mise en avant de situation de zones grises et la prolifération d'acteurs maritimes civiles et militaires à la mer. Les revendications des deux pays sur les îlots Senkaku ont incité la Chine à rationaliser ses administrations maritimes dans un rôle d'appui de la marine de l'armée populaire de libération (MAPL), ce qui en fait des éléments à l'identité fortement paramilitaire. Pour sa part, face à une Chine agressive, le Japon s'est placé sur le terrain des normes et de la défense du droit international, faisant de ses intérêts de sécurité maritime une thématique susceptible d'être partagée par le plus grand nombre, notamment certains partenaires soucieux de pouvoir contre-balancer l'expansion maritime chinoise.