

L'Asie du Sud-Est et la Chine de Xi Jinping : le grand accommodement

BENOÎT DE TRÉGLODÉ

Ancien directeur de l'Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine (Irasec) à Bangkok

La Chine et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) ont célébré en 2013 le dixième anniversaire de leur partenariat stratégique. L'année avait pourtant mal débuté, avec la recrudescence des tensions entre Pékin, les Philippines et le Vietnam, en mer de Chine méridionale¹. En janvier 2013, Manille s'est tournée vers la Cour internationale de justice (CIJ) pour lui soumettre la validité de la ligne en neuf traits définie par la Chine². Pékin a réagi fermement tout en multipliant les déclarations conciliatrices dans les forums. Alors que les tensions persistent en Asie orientale autour des îles contestées Diaoyu/Senkaku, les dirigeants chinois estiment pourtant peu à peu qu'une Asean « hostile » à la Chine lui coûterait cher en termes de positionnement international et entamerait sa réputation, ou sa capacité, de « grande puissance pacifique » alors que la région serait plus aisément acquise à sa cause que l'Asie orientale. Depuis le printemps 2013, la nouvelle équipe dirigeante réunie autour de Xi Jinping, dont le ministre des Affaires étrangères Wang Yi, un fin connaisseur des dossiers asiatiques, a relancé une politique « du bon voisinage » tout en favorisant un langage économique-financier pragmatique et réaliste compris par les États comme par les acteurs privés d'Asie du Sud-Est. Afin de limiter l'internationalisation des disputes en mer de Chine méridionale, la Chine montre qu'elle est désormais prête à accepter la régionalisation de ces conflits. Les pays de l'Asean sont sensibles à cette opération de charme, d'autant plus que le souhait de Pékin de relancer des zones conjointes de développement en mer de Chine méridionale intéresse aussi les élites économiques régionales.

1. B. de Tréglodé est l'auteur d'ouvrages sur le Vietnam, dont *Héros et Révolution au Viêt Nam* (Les Indes Savantes, 2013), *Viêt Nam contemporain* (avec Stéphane Dovert, Les Indes Savantes, 2009) et coéditeur des annuaires *Asie du Sud-Est* de l'Irasec-Indes Savantes (de 2008 à 2012).
2. La ligne en neuf traits (ou langue de bœuf) est une démarcation utilisée par la Chine (RPC) pour délimiter une portion de la mer de Chine méridionale sur laquelle Pékin affirme détenir une souveraineté. Cette zone comprend les Paracels (occupées par la RPC depuis 1974, mais réclamées par le Vietnam et Taïwan), les îles Spratleys (revendiquées par les Philippines, la RPC, le Brunei, la Malaisie, Taïwan et le Vietnam). Selon des sources chinoises, la ligne en neuf traits serait apparue la première fois sur une carte, publiée de façon privée en Chine, en février 1948.

La nouvelle diplomatie chinoise en Asie du Sud-Est

Étant donné l'importance économique et la fragilité stratégique des frontières de la Chine avec l'Asie orientale, le président Xi Jinping et son Premier ministre Li Keqiang travaillent depuis leur prise de fonction à une nouvelle « diplomatie avec les pays de sa frontière méridionale ». Il s'agit, pour l'administration chinoise (Défense, Affaires étrangères, Commerce), de « regarder dans la même direction ». La Chine confirme une stratégie ancienne : encadrer la diplomatie en négociant avec les pays de l'Asean un code de conduite (COC) en mer de Chine méridionale et utiliser le facteur économique pour retarder la résolution des conflits en mer de l'Est. Pékin tâche de faire comprendre aux dirigeants du Sud-Est asiatique le bénéfice mutuel qu'ils retireraient d'un rapprochement économique avec la Chine (la *Silk Road economic belt*) à travers la signature d'investissements, de constructions d'infrastructures et d'accords de libre-échange. Lors du sommet Chine-Asean tenu au Brunei le 9 octobre 2013, Li Keqiang déclarait, confiant : « Une mer méridionale de paix est le bonheur de tous. Nous devons coopérer pour que la mer de Chine du Sud devienne une mer de paix, d'amitié et de coopération »³. L'approche très proactive de la Chine auprès de l'Asean n'est pas récente. Elle date de la fin des années 1990, quand Pékin a compris que, affaiblie par la crise de 1997 et par l'intégration des nouveaux pays membres, l'Asean entrait dans une phase de fragilité⁴. Parce que la concomitance des temps l'arrangeait (la Chine entamait son émergence diplomatique mondiale et cherchait à stimuler ses provinces du Sud), parce que les deux partenaires avaient besoin de stabilité et d'assurance, parce que, enfin, se dessinait déjà la problématique de la concurrence sino-américaine, la Chine de Jiang Zemin décidait d'investir le champ de l'Asean. Depuis, Xi Jinping a annoncé son souhait d'atteindre d'ici 2020 le milliard de dollars d'échanges entre la Chine et l'Asean. Au Brunei, lors du sommet Chine-Asean (octobre 2013), Li Keqiang a réaffirmé l'intention de la Chine d'établir une nouvelle zone de libre-échange (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) entre les dix États membres de l'Asean et la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

L'agitation du spectre de la menace chinoise par les pays occidentaux apparaît de plus en plus inadaptée aux dirigeants d'Asie du Sud-Est « car la réalité s'impose : la Chine est notre voisine quand les États-Unis doivent traverser un océan »⁵. Malgré les tensions sporadiques, l'approche coopérative semble payer. La réactivité de l'administration Obama au début du

3. www.asianewsnet.net, octobre 2013.

4. Sophie Boisseau du Rocher, « Chine/Asean : une diplomatie tous azimuts rondement menée », *Asia Vision* (Ifri), n° 67, février 2013.

5. Entretien, Kuala Lumpur, décembre 2013.

premier mandat du président des États-Unis a montré que ce pays lisait parfaitement en filigrane les enjeux de cette relation pour son propre positionnement. La diplomatie chinoise semble désormais considérer que l'Asean est la meilleure des options possibles comparée aux autres instances multilatérales. La Chine sait que l'Asean+1 (des négociations directes entre la Chine et l'Asean) représente une plateforme de négociation multilatérale beaucoup plus efficace que l'Asean+3 (avec le Japon et la Corée du Sud), ou l'Asean+6 (le East Asia Summit, qui comprend l'Inde) ou l'Asia Pacific Economic Cooperation (Apec), sous la conduite des États-Unis, ou l'Asia Regional Forum (ARF), qui comprend les États-Unis, l'Inde, le Japon et la Russie parmi d'autres.

En vue d'établir un consensus au sein de l'Asean, le Brunei, qui a occupé en 2013 la présidence tournante de l'association, a proposé une approche en deux volets : en premier lieu, les pays de l'Asean s'accordent pour que le règlement des revendications territoriales relève purement du domaine bilatéral afin de s'assurer que cette question ne nuise pas aux relations entre la Chine et l'Asean dans son ensemble. Le COC, quant à lui, sera établi dans un cadre multilatéral, car il doit servir à créer un cadre légal permettant de garantir la stabilité régionale et la sécurité des voies maritimes. Le 30 juin 2013, la Chine s'est dite pour la première fois prête à négocier avec les pays de l'Asean de manière multilatérale le texte du futur COC. Nombreux sont pourtant les observateurs qui continuent de douter de la volonté de Pékin. Il s'agirait une nouvelle fois, pour la diplomatie chinoise, de jouer le jeu du *talk-and-take*, et de prolonger durant plusieurs années les discussions, le temps que Pékin consolide ses propres revendications sur le terrain. Il est par ailleurs reproché à Pékin de poursuivre son utilisation de l'arme économique pour inciter les États les plus fragiles de la région à se conformer à ses attentes sécuritaires. Avec le tournant de sa diplomatie régionale en 2013, la Chine cherche aussi à fragiliser la démarche de Manille auprès des Nations unies tout en rassurant la communauté internationale, en particulier les pays de l'Asean.

À quoi pourrait ressembler le futur COC ? L'Asean avait élaboré une ébauche de la déclaration du COC⁶, à l'initiative des Indonésiens⁷, lors du sommet de Phnom Penh de juillet 2012. Fin 2012, un document a été signé par les membres de l'organisation qui recense les « six principes/points clés de l'Asean sur la mer de Chine méridionale ». Depuis, le Brunei et la Thaïlande, pays coordinateur de la relation Chine-Asean de 2012 à 2015, ont poursuivi les discussions avec Pékin et décidé, fin juin 2013, le lancement des négociations. Les 13 et 14 août, la Thaïlande

-
6. *Proposed Elements of a Regional Code of Conduct in the South China Sea (COC) between Asean Member States and the People's Republic of China* (juillet 2012).
 7. Delphine Allès, « Indonésie : le non-alignement à l'épreuve de la concurrence sino-américaine », *Politique étrangère*, hiver 2013-2014, p. 175-185.

a réuni à Hua Hin les ministres des Affaires étrangères de l'Asean (à l'initiative du Philippin Albert Del Rosario et de son homologue vietnamien Pham Binh Minh) afin de s'entendre sur une position commune avant la réunion tenue les 28 et 29 août à Pékin, consacrée à la célébration des dix ans du partenariat stratégique Chine-Asean. Les premières discussions officielles consacrées au COC se sont déroulées à Nanning (Guangxi) du 3 au 6 septembre, en marge de la dixième exposition Asean-Chine puis à Suzhou, les 14-15 septembre. Elles risquent de durer et la signature d'un COC pourrait ne pas avoir lieu avant 2017 ou 2020 (ce sera alors au tour des Philippines et du Vietnam de reprendre respectivement la présidence tournante de l'Asean).

Le maintien du double jeu de l'administration chinoise vis-à-vis des États de l'Asean ne laisse donc pas présager un changement radical sur fond de négociation du COC. Mais Pékin préfère se concentrer sur ses relations avec les États-Unis et le Japon, ainsi que sur les questions de cyber-sécurité, ses priorités du moment. La Chine a coutume de faire profil bas sur les autres sujets, ce qui lui donne également l'avantage stratégique d'être perçue par les autres acteurs en Asie comme plus pacifique (malgré ses régulières poussées patriotiques liées dans la plupart des cas à des pressions internes entre des forces concurrentes au sein de son appareil politique), et lui permet pendant ce temps de renforcer ses positions économiques; en 2013, son poids dans les importations de l'Asean-6 (Indonésie, Singapour, Philippines, Malaisie, Thaïlande et Vietnam) a continué de croître, pour atteindre 16,8 %, contre 9,9 % en 2002.

La réaction des États d'Asie du Sud-Est

Les dirigeants d'Asie du Sud-Est estiment qu'ils ne disposent pas d'une vision claire des intentions futures de la Chine dans leur région. Ce flou qui persiste les incite à favoriser *une logique de l'accommodement*. Pékin arrive avec des projets concrets là où Washington se contente encore de beaux discours. Au fond, par réalisme ou par opportunisme, l'Asean ne discute guère la question du statut chinois qu'elle perçoit comme indépendant du régime politique en place (ce qui n'est pas le cas des puissances occidentales) et, en ce sens, l'Asie du Sud-Est constitue une rare région où la Chine se sent à l'aise dans le monde. Les pays membres de l'Asean acceptent d'emblée de reconnaître le statut de puissance de la Chine et de se positionner dans un système tributaire historique, si ce n'est « culturel ». En revanche, en échange de cette reconnaissance, une certaine « autonomie » est demandée et accordée aux États des marches méridionales de la Chine. Il est intéressant de regarder plus particulièrement l'évolution de la relation avec Pékin de quatre des principaux États en Asie du Sud-Est,

Singapour, véritable baromètre de l'état de la relation Chine-Asean, la Malaisie, le Vietnam et les Philippines.

Lorsqu'il s'agit d'observer l'évolution de la relation Chine-Asean, Singapour est en effet intéressant à plusieurs titres. Dans ce contexte d'incertitudes, les dirigeants de l'île savent que les relations avec la Chine sont primordiales pour l'avenir de la croissance économique et l'identité culturelle de Singapour. L'île a toujours refusé de considérer la Chine comme une « menace » et s'en remet aux multiples forums de l'Asean, où siègent des puissances extérieures (Union européenne, Japon, Russie) pour renforcer l'intégration de Pékin dans les instances multilatérales, régionales et internationales⁸. Par ailleurs, comme bon nombre d'autres États d'Asie, Singapour s'interroge sur la nature et la pérennité du rééquilibrage asiatique (l'« Asian Pivot ») mis en avant par Washington. Dans ce contexte, et sans remettre en cause la tradition d'équilibre de sa politique étrangère, le Premier ministre Lee Hsein Loong peut s'enorgueillir d'une relation de très grande proximité avec la nouvelle équipe dirigeante de Xi Jinping, des dirigeants que son gouvernement connaît bien depuis des années. Aucun autre pays n'a tissé un tel réseau de relations auprès des élites dirigeantes chinoises depuis trente ans. L'ancien Premier ministre de l'île Lee Kuan Yew est une référence politique pour tous les dirigeants chinois, de Deng Xiaoping à Xi Jinping. Singapour a noué des liens avec les personnalités montantes de la vie politique chinoise, un investissement politique à très long terme⁹. Singapour ne cherche pas la réciprocité, l'île cultive ses réseaux dans la discrétion, ce que la Chine lui reconnaît aujourd'hui. Une part grandissante de l'élite singapourienne laisse entendre qu'une confrontation militaire entre la Chine et les États-Unis en Asie du Sud-Est devient de moins en moins envisageable et que l'économie devrait réguler les tensions géopolitiques, et cela malgré les hausses annuelles de 10 % du budget militaire de la Chine.

À l'inverse, l'autoritarisme flexible de Singapour, qui prévaut dans un contexte d'économie de marché, est étudié par un nombre croissant de chercheurs et de cadres du Parti communiste chinois (PCC). Pour la Chine, Singapour représente depuis près de trente ans un modèle de développement et de gestion des affaires publiques¹⁰. Entre 1996 et 2009,

8. Éric Frécon, « Singapour. Itinéraire d'une cité gâtée? », *Asie du Sud-Est 2014*, Irasec-Les Indes Savantes, 2014, p. 295-317.
9. À Vientiane, à l'occasion du sommet de l'Asem (Dialogue Europe-Asie), en novembre 2012, le Premier ministre Lee Hsein Loong a déclaré : « Nous sommes très proches de toute une série de dirigeants chinois qui seront très vraisemblablement les leaders de demain en Chine ». Au début des années 1990, Lee Kuan Yew invitait pour un déjeuner privé Xi Jinping, une personnalité presque inconnue âgée d'à peine 40 ans à l'époque, lorsque ce dernier était un jeune secrétaire du Parti de la ville de Fuzhou.
10. Singapour a inspiré les réformes économiques de Deng Xiaoping en 1979 : lancement des zones économiques spéciales comme portes d'entrée aux investissements étrangers ; libéralisation du système bancaire. En outre, la gouvernance singapourienne représente aussi un modèle pour Xi Jinping : mode de gestion des conflits entre le local et l'échelon central ; maintien au centre du pouvoir d'un parti majoritaire sur un échiquier politique d'apparence pluraliste et démocratique.

l'administration chinoise a envoyé 16 000 de ses fonctionnaires se former à Singapour. Xi Jinping ne prévoit pas de ralentir le rythme. Si le PCC considère Singapour comme une source d'inspiration pertinente, c'est aussi parce que l'île est « non occidentale ». Xi Jinping voit dans le passé de Singapour l'avenir de la Chine¹¹. Hu Jintao a appelé le 8 novembre 2012, lors de l'ouverture du XVIII^e Congrès, à ne pas « transposer mécaniquement de modèle politique occidental ». Au même moment, un article du *Study Times* (journal de l'école du PCC présidée par Xi Jinping) a montré que la « pseudo-démocratie » de Singapour pouvait être un modèle pour la Chine. Les politiciens singapouriens comprennent que l'amitié et les relations avec les dirigeants chinois sont primordiales pour l'avenir de la croissance économique de la cité-État. À côté de Xi Jinping, les dirigeants singapouriens travaillent leurs *guanxi* (relations) avec les sept membres du Comité permanent du Politburo et au sein du Comité central du PCC. Singapour a déjà ciblé ceux qu'elle pressent être les futurs nouveaux dirigeants de la Chine de 2022. Lors d'un passage en Chine en 2013, le Premier ministre Lee Hsien Loong a fait une rapide halte dans le centre du Hunan pour rencontrer le chef provincial Zhou Qiang (52 ans), et le Senior Minister Goh Chok Tong a rencontré l'année dernière le responsable local du PCC Hu Chunhua (49 ans) dans le nord de la Mongolie intérieure. Dans tous les domaines (politique, économique, militaire, administration), les responsables singapouriens sont sollicités pour identifier en Chine les personnalités d'avenir.

En Malaisie, depuis la crise financière de 2008, l'élite au pouvoir ne cache plus vouloir se rapprocher de Pékin pour renforcer son économie¹². La Chine est devenue son premier partenaire commercial (90 milliards de dollars d'échanges en 2011) et le pays est désormais le premier partenaire économique de la Chine au sein de l'Asean. Le Premier ministre Najib Tun Razak a déclaré 2014 « année d'amitié Chine-Malaisie » et, signe fort, Pékin a prêté deux de ses pandas pour dix ans à la Malaisie pour marquer le 40^e anniversaire des relations diplomatiques. À l'image de Singapour, la diplomatie de la Malaisie est une politique d'équilibre, mais Najib a clairement tourné la page de la diplomatie non alignée des années Mahathir Mohamed (1981-2003) pour une approche plus réaliste des rapports de force qui s'esquissent en Asie-Pacifique. À l'occasion d'une visite du Premier ministre chinois, un accord de 25 milliards de dollars a été proposé à Kuala Lumpur, ainsi qu'un *modus operandi* sur les disputes en mer de Chine. La diplomatie malaisienne a pris acte de la position chinoise et de

-
11. Pour Zhang Ming, politologue de l'université chinoise Renmin à Pékin : « Le modèle singapourien est depuis longtemps admiré par la plupart des dirigeants chinois et Xi Jinping doit voir dans les succès de la cité-État un accomplissement rêvé de son bilan politique après sa décennie de pouvoir ».
 12. Elsa Lafaye de Micheaux, « Chine-Malaisie : une relation précieuse "consensuelle" et inscrite dans la continuité politique », article à paraître en 2014.

l'importance de la Chine pour son développement économique, son attitude est d'une grande prudence.

Au Vietnam, les tensions en mer de Chine du Sud, qui se prolongent depuis mai 2011, se sont parallèlement accompagnées d'un maintien, si ce n'est d'un renforcement, du dialogue entre les élites au pouvoir des deux pays communistes. Le Parti communiste vietnamien (PCV) a toujours tâché d'instrumentaliser les tensions sécuritaires avec la Chine pour accroître sa légitimité auprès d'une population jeune, fragilisée par la crise économique et en proie au doute face à la corruption grandissante des élites. La crainte est identique du côté chinois. À Hanoï comme à Pékin, l'objectif prioritaire des élites dirigeantes est de toute façon le maintien des clans au pouvoir et l'encadrement de la société civile. L'intervention du Premier ministre Nguyen Tan Dung au Shangri-La Dialogue (31 mai 2013) a montré combien le Vietnam marche sur des œufs pour ne pas heurter la susceptibilité de la Chine sur la scène internationale. Alors que les déclarations antichinoises et les manifestations populaires se succèdent sur le terrain, le gouvernement ne prend aucune décision sécuritaire particulière pour contrer les avancées chinoises en mer de Chine du Sud. La loi sur la mer de juin 2012 a été une coquille vide destinée à satisfaire le patriotisme de la population plutôt qu'une série de mesures concrètes pour s'opposer à la Chine.

Depuis 2011, le Vietnam n'a pas renforcé son système de défense anti-aérienne sur les îlots occupés dans l'archipel des Spratleys. Il s'agit de ménager la susceptibilité de Pékin. Vu de Hanoï, l'enrichissement de la Chine va de pair avec le regain d'agressivité de sa politique étrangère. La volonté de réengagement des États-Unis en Asie est jugée « plus verbale que réelle dans les faits ». L'absence de réel contre-pouvoir en Asie du Sud-Est conduit le Vietnam à privilégier le cadre bilatéral afin d'éviter la fracture que l'émergence d'une alliance entre pays de la région tournée contre la Chine ne manquerait pas de provoquer. La diplomatie vietnamienne a toutefois la tentation de renforcer ses liens avec les pays ayant des litiges territoriaux avec la Chine au sein de l'Asean ; mais les divergences sur la question entre États membres au sein d'un éventuel sous-groupe dans l'Asean risqueraient de rendre non opératoire la démarche et diminueraient *de facto* la cohésion de l'organisation. Dans le même temps, l'économie vietnamienne n'a jamais été aussi dépendante de la Chine. À l'occasion du dernier sommet Chine-Vietnam organisé à Hanoï en juin 2013, Nguyen Tan Dung a encouragé Pékin à multiplier les investissements dans son pays, taisant l'aspect conflictuel des différends territoriaux¹³. La signature d'un

13. La Chine est le premier partenaire commercial du Vietnam depuis 2004. Les échanges bilatéraux restent toutefois faibles, le commerce Chine-Vietnam demeure le moins important de toute l'Asie. Pour les cinq premiers mois de l'année 2013, les échanges ont atteint 24,4 milliards de dollars, contre plus de 30 milliards avec Singapour par exemple.

nouvel accord sur l'exploration et l'exploitation pétrolières dans le golfe du Tonkin (voir *infra*) illustre cette volonté de réconciliation avec Pékin.

Enfin, aux Philippines, après des mois de confrontation politique depuis la décision de l'Archipel de se tourner vers la CIJ en janvier 2013, le président Benigno Aquino cherche dorénavant à renouer le dialogue avec Pékin. Manille doute à son tour de la réalité du soutien américain à son égard depuis l'annulation de la visite de Barack Obama, initialement prévue après le sommet de l'Apec de Bali (octobre 2013). Le président des Philippines a calmé les critiques contre Pékin dans son entourage, et notamment celles émanant de son ministre des Affaires étrangères, Albert Del Rosario, afin de mieux répondre à la nouvelle option multilatérale de la diplomatie chinoise pour résoudre les tensions en mer de Chine du Sud et d'expliquer ainsi sa volonté de participer aux négociations du COC au côté des autres membres de l'Asean. B. Aquino s'est aussi ouvertement opposé à son ministre de la Défense, Voltaire Gazmin, qui accusait la Chine d'avoir entamé des constructions sur les Scarborough Shoal¹⁴. Dans le même temps, son gouvernement soutenait les négociations entre les compagnies pétrolières philippines et chinoises pour opérer conjointement dans le Reed Bank, territoire contesté au nord-ouest de Palawan. Cette tendance à l'apaisement contraste avec l'attitude va-t-en guerre du chef de la diplomatie philippine A. Del Rosario, ayant longtemps eu la primauté sur les affaires en mer de Chine méridionale. Ce qui se dessine aujourd'hui est tout autre. L'importance des relations économiques entre les deux pays pèse. Et l'absence attendue de résultats dans le cadre du dossier de la « ligne des neuf traits » présentée à la CIJ par Manille (la décision ne sera jamais validée par la Chine et sera donc inapplicable) rend contre-productive une ligne politique construite autour de cet unique objectif.

Les zones d'exploration et de développement conjointes en mer de Chine méridionale

Le gouvernement de Xi Jinping pense que la généralisation des zones d'exploration conjointes en mer de Chine méridionale serait une solution à la pacification de ses relations avec les États d'Asie du Sud-Est. La question n'est pas nouvelle¹⁵. Deng Xiaoping soutenait déjà, dans les années 1980, la création des zones de développement conjointes pour limiter les risques militaires dans la région. La déclaration de conduite

-
14. François-Xavier Bonnet, "Geopolitics of Scarborough Shoal", *Note de l'Irasc*, novembre 2012, 42 p.
 15. Tara Davenport, "Joint Development in Asia: Lessons for Sustainable Peace in the South China Sea", *8th Asian Law Institute Conference*, Kyushu (Japon), mai 2011, 40 p.

signée en 2002 entre la Chine et l'Asean mentionnait aussi le « développement d'activités conjointes ». La diplomatie chinoise a toujours encouragé la création de ces zones de développement conjointes en mer de Chine méridionale comme solution aux tensions maritimes dans la région avec les quatre États plaignants du Sud-Est asiatique : le Vietnam, les Philippines, la Malaisie et le Brunei¹⁶. Les pays d'Asie du Sud-Est ont des réussites à leur actif en matière de démarcation maritime, notamment entre l'Indonésie et la Malaisie, la Malaisie et la Thaïlande, la Thaïlande et le Vietnam, la Chine et le Vietnam, l'Indonésie et le Vietnam, le Brunei et la Malaisie¹⁷. Jusqu'à présent, ces États n'avaient pas caché leurs réticences quant à ce qu'ils jugeaient être un « cheval de Troie de Pékin »¹⁸. Et pourtant, la Chine est en train de réussir à faire accepter le bien-fondé d'une exploitation commune des ressources à des États qui ne se privent pas, dans le même temps, de protester contre les avancées de la flotte chinoise en mer de Chine méridionale.

À l'automne 2013, les médias chinois n'ont pas manqué d'éloges pour décrire les accords importants obtenus par le Premier ministre chinois Li Keqiang lors de sa visite en Asie du Sud-Est, et notamment avec le Brunei et le Vietnam, pour renforcer la coopération maritime et mettre en place des zones de développement conjointes. Selon Hua Yiwen, un expert des questions internationales, Li « a proposé trois idées nouvelles pour trouver une solution aux disputes maritimes de manière pacifique : contrôler les divergences entre les États, s'engager résolument dans les zones d'exploration commune et promouvoir la coopération maritime »¹⁹. En Malaisie et en Indonésie, Xi Jinping a encouragé ces pays à défendre la politique chinoise, à « dénouer les disputes et à travailler pour la mise en place de zones de développement conjointes ».

Mais les premières réactions de Kuala Lumpur et de Jakarta furent toutefois très prudentes. Les deux pays ne manquèrent pas de rappeler que, si ces avancées étaient bonnes, elles devaient aussi s'appuyer sur les lois internationales et en particulier la convention de 1982 sur le droit de

16. Robert Beckman, Clive Schofield, Ian Townsend-Gault, T. Davenport and Leonardo Bernard, "Moving forward on Joint Development in South China Sea", *Beyond Territorial Dispute in the South China Sea. Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources*, Edward Elgar Publishing, 2013, p. 312-331.
17. R. Beckman, C. Schofield, I. Townsend-Gault, T. Davenport and L. Bernard, "Why Joint Development in the South China Sea", *ibid.*, p. 1-8.
18. En juin 2012, le Vietnam a condamné « pour violation de la convention des droits de la mer de 1982 (Unclos) », l'offre faite par la Cnooc à des compagnies étrangères d'exploiter des blocs en mer de Chine méridionale dans des espaces situés selon le PDG de PetroVietnam Do Van Hau « sur le plateau continental du Vietnam et à l'intérieur des 200 miles nautiques de sa zone économique exclusive ».
19. *People's Daily Online*, octobre 2013.

la mer qui traitait des zones de développement conjointes²⁰. Après le départ du Premier ministre de Chine, le ministre de la Défense malaisien Hishammuddin Tun Hussein annonça que son pays allait ouvrir une nouvelle base navale dans la zone et qu'il renforcerait ses unités à Bintulu (Sarawak) pour protéger ses champs pétrolifères. La base est située à moins de 60 miles nautiques de James Shoal, où la Chine a organisé des exercices militaires en mars 2013. La Malaisie répondait ainsi aux pressions chinoises qui cherchent à contraindre son administration et les milieux d'affaires malaisiens à participer aux zones de développement conjointes sur le plateau continental malaisien.

Quoi qu'il en soit, la diplomatie chinoise ne s'arrête pas en chemin et poursuit ses négociations bilatérales. Au printemps 2013, la Chine a signé un accord de coopération maritime avec le sultanat du Brunei et a créé une *joint-venture* sino-bruneienne dans l'extraction de pétrole et de gaz sur le plateau continental au large du sultanat entre leurs deux compagnies pétrolières nationales (la Cnooc et Petroleum Brunei). Le sultan Hassanal Bolkiah a rappelé que les activités conjointes d'exploration et d'exploitation seront prises « sur la base d'un principe de respect mutuel, d'égalité et de bénéfice mutuel », ajoutant que « la coopération n'affectera pas les droits maritimes et les intérêts des deux pays ». L'accord spécifie que les deux parties « s'accordent pour renforcer la coopération maritime pour renforcer les zones de développement conjointes ». L'agence de presse chinoise *Xinhua* a célébré une « avancée historique », mais l'accord est en réalité beaucoup plus modeste puisqu'il permet seulement, dans un premier temps, la création d'une *joint-venture* spécialisée en *oil field services*.

Au Vietnam, l'accord conjoint signé en juin 2013 à Hanoï prévoyait la création d'un groupe de travail pour discuter de « développement conjoint » en zone maritime dans le cadre des négociations frontalières bilatérales en cours. La presse chinoise a parlé de succès, la réalité est là aussi plus modeste²¹. Les Vietnamiens ont précisé, après le départ de Li, que cette « coopération de développement » (appellation vietnamienne de ce que les Chinois nomment « exploration commune ») ne pourra être réalisée dans les zones disputées qu'en accord avec les lois internationales et la convention des Nations unies sur le droit de la mer. En d'autres termes, la tâche du nouveau groupe de travail sera d'identifier les zones contestées par les deux pays au regard du droit international... ce qui est loin de signifier une « coopération de développement » sur le plateau continental vietnamien, lequel est situé dans la zone revendiquée par la Chine.

20. Le texte de l'United Nations Convention on the Law of the Sea (Unclos) comprend des articles qui mentionnent les zones de développement conjointes, dans lequel les nations belligérantes sont encouragées à s'entendre dans les zones disputées.

21. Entretien, Hanoï, juillet 2013.

Une première décision concrète liée à cet accord constitue toutefois une victoire pour la diplomatie chinoise. La superficie de la zone d'exploration des gisements d'hydrocarbures dans le golfe du Tonkin (dont la prolongation de la concession est effective jusqu'en 2016) est passée de 1 541 km² à 4 076 km²; un gain important au regard de la proximité de la zone avec les Paracels et le nord des Spratleys. L'accord précise que les deux compagnies se partageront « les responsabilités et les coûts opérationnels des campagnes d'exploration et que, si du gaz ou du pétrole sont découverts, la Cnooc et PetroVietnam l'exploiteront ensemble ». La signification de l'accord est d'abord politique. Il est également entendu que les deux parties s'engagent à exploiter conjointement une zone sans intervention d'une tierce partie. L'accord étend la zone de développement de PetroVietnam et de la Cnooc mais dans des limites déjà définies en 2006. L'article 7 de l'accord sur la délimitation des espaces maritimes dans le golfe du Tonkin de 2000 prévoit que, si des gisements commercialement viables sont découverts dans des zones litigieuses (comprendre, dans une zone disputée), la Chine et le Vietnam, par l'intermédiaire de leurs compagnies pétrolières (Cnooc et PetroVietnam), s'accorderont pour les exploiter conjointement. Le préalable que constituerait une telle décision ne manquerait pas d'avoir des conséquences politiques que Pékin pourrait utiliser à l'encontre des Vietnamiens dans la gestion d'autres zones litigieuses situées en dehors du golfe du Tonkin et probablement en mer de Chine méridionale. Mais la question ne semble toutefois pas d'actualité.

La convention sur le droit de la mer de Montego Bay (1982) précise que l'exploitation conjointe des sous-sols marins des zones disputées (qu'il faut définir préalablement et mutuellement, ce qui représente pour les États concernés la vraie difficulté) n'implique pas de renoncer à des revendications de souveraineté ni d'autoriser des actions unilatérales pour changer le *statu quo* dans la zone. Le lancement de nouvelles zones de développement conjointes représenterait un avantage pour la Chine afin de gagner du temps en période de crise. La Chine favoriserait la relance des zones de développement conjointes pour mieux masquer le maintien de sa revendication sur l'ensemble de la zone. Mais l'absence de preuve dans le cas du projet sino-vietnamien sur les succès, et même sur la tenue d'opérations conjointes, des campagnes d'exploration entre PetroVietnam et la Cnooc depuis 2006 interroge sur la réalité ou l'affichage de telles mesures. Selon des représentants du gouvernement vietnamien, le nouvel accord avec la Chine concerne en premier lieu les compagnies pétrolières et non les dirigeants politiques. Il est toutefois improbable que les gouvernements vietnamien et chinois autorisent des décisions d'industriels, ou s'en désolidarisent, dans une zone politiquement aussi sensible quand on connaît la proximité des deux entreprises d'État et des directions politiques de leur pays respectif.

La Malaisie apparaît beaucoup plus coopérative sur la question des zones de développement conjointes. Lors du 23^e sommet de l'Asean tenu à Bandar Seri-Begawan (octobre 2013), le Premier ministre Najib Tun Razak a félicité la Chine pour son engagement en matière de résolution des conflits : « Avec l'engagement de la Chine, les États doivent désormais se sentir liés pour trouver une solution pacifique dans le dialogue. Nous avons besoin de travailler sur le code de conduite et sur la résolution des conflits en mer de Chine du Sud pour trouver une solution à l'amiable ». Najib Tun Razak a réitéré son idée d'exploiter conjointement les ressources pour éviter les conflits et limiter la propagation des tensions interétatiques dans la région. Il a cité le cas des eaux partagées entre la Malaisie et la Thaïlande, qui pourrait s'appliquer à la mer de Chine méridionale. Le problème est que le Vietnam et les Philippines rejettent toujours la carte chinoise pour s'entendre sur les délimitations de ces zones conjointes, un espace également revendiqué par la Malaisie, le Brunei et Taïwan. La solution, pour Najib, est déjà dans la négociation du COC qui régulera les actions des États riverains dans ces eaux contestées. Partageant un même élan avec Pékin, les dirigeants malaisiens préviennent que le contexte de la présence dans les débats d'États « non régionaux » n'est pas de mise, car elle pourrait ajouter un niveau supplémentaire de complexité dans la gestion de la question²². On entend pourtant aussi dans le pays des voix qui s'élèvent pour dire que les zones de développement conjointes sont une bonne chose pour les États d'Asie du Sud-Est, mais peut-être pas avec la Chine.

Enfin, aux Philippines, le 23 octobre 2013, le ministre de l'Énergie Jericho Pettila a annoncé que le Forum Energie PLC (une *joint-venture* entre les Philippines et les Britanniques) et la Cnooc sont en cours de négociation au sujet d'une zone de développement conjointe pour le pétrole et le gaz dans le Reed Bank, dans les îles Spratleys. B. Aquino s'est contenté de rappeler que la signature d'un tel texte devait être en accord avec les lois philippines et que le Reed Bank (nord-ouest de Palawan) est situé dans la zone économique exclusive des Philippines. Les réserves de cette zone sont estimées à 16,6 milliards de m³ de gaz naturel et à 416 millions de barils de pétrole. En mars 2013, des navires chinois s'étaient positionnés dans la zone contestée pour obliger les Philippines à accepter la mise en place « d'un développement conjoint » dans la zone. Il a fallu que Manille dépêche deux avions de combat pour que les navires chinois battent en retraite. Les actuelles négociations entre les deux groupes pétroliers ont toutefois permis de relancer un dialogue interrompu avec Pékin depuis le début de l'année. Alors que Washington semble négocier, avec difficulté,

22. Lors du Shangri-La Dialogue (mai-juin 2013), Singapour s'est fait le porte-parole de l'Asean en précisant que la cité-État était opposée, pour l'instant, à l'entrée de nouveaux États dans l'ADMM+ (*Asean Defense Ministers' Meeting+*), une étape qui équivaldrait à « une dilution de la jeune organisation multilatérale de sécurité régionale ».

son nouveau pacte de sécurité avec Manille, B. Aquino est tenté de revenir dans une logique de dialogue plutôt que de demeurer dans la confrontation avec la Chine. L'accent mis sur l'intégration économique régionale par l'Asean incite par ailleurs Manille à reconsidérer sa relation avec Pékin. Jakarta avait très mal perçu la décision, unilatérale, de Manille de se tourner vers la CIJ en janvier 2013 pour résoudre un conflit bilatéral. Sa diplomatie a pesé à Manille pour faire changer d'avis les Philippins.

L'enjeu, pour la Chine, est désormais de maximiser la superficie des zones concernées par les zones conjointes (*Joint Development Area*, JDA) dans les espaces contestés en mer de Chine méridionale, alors que, au contraire, celui des Philippines, de la Malaisie et du Brunei serait plutôt de les minimiser²³. Pour résister à la pression chinoise, les États plaignants d'Asie du Sud-Est vont devoir s'entendre sur un compromis pour définir ces zones de développement conjointes le long des lignes définies par la CIJ, comme il a été fait dans le cas de la dispute entre le Nicaragua et la Colombie en 2012. La question est de savoir si le Vietnam, les Philippines, la Malaisie et le Brunei (et Taïwan) auront suffisamment de volonté politique pour passer outre leurs différends bilatéraux et pour s'entendre durablement sur la superficie des zones de développement conjointes afin de défendre leurs intérêts territoriaux vis-à-vis de Pékin.

Conclusion : vers un grand accommodement ?

En Asie du Sud-Est, le grand accommodement est donc en marche. L'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 de la procédure d'autorisation préalable pour la pêche dans les eaux internationales de la mer de Chine méridionale décidée par la municipalité de Hainan (l'île revendique 57 % des eaux de la zone) complexifie les débats à venir sur le COC. Mais comme les précédentes lois sur la mer (chinoise et vietnamienne), l'effet déclamatoire dans les affaires maritimes en Asie du Sud-est a probablement primé. La Chine veut voir jusqu'où elle peut aller en l'absence de réaction des États d'Asie du Sud-Est. Seule certitude, la mer de Chine méridionale se transforme en un enjeu stratégique de premier plan. Pékin aurait dépêché depuis quelques années 60 à 75 sous-marins diesel dans ces eaux, une présence huit fois supérieure à celle des États-Unis. Pour Pékin, le caractère stratégique de l'archipel des Spratleys n'est pas tant énergétique que bathymétrique (qui

23. Peter Cameron, Richard Nowinski, "Joint Development Agreements: Legal Structure and Key Issues", *Beyond Territorial Dispute in the South China Sea. Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources*, Edward Elgar Publishing, 2013, p. 152-178.

concerne la mesure, par sondage, des profondeurs marines)²⁴. L'enjeu, une faille de 3 000 m de profondeur en moyenne qui traverse l'archipel des Spratleys d'Ouest en Est ; au Nord, la « dangerous ground » réputée peu navigable ; au Sud, les marges du plateau continental de faible profondeur. Pour les militaires chinois, dont une partie de la flotte de sous-marins est positionnée dans la base navale de Sansha au sud de Hainan, la sécurisation de cet espace passe par le contrôle de cette route sous-marine, qui offre un accès vers l'océan Indien et le golfe Persique sans passer par l'étroit et contrôlé détroit de Malacca²⁵.

La Chine renforce sa présence dans la région. Pékin dispose dans les eaux archipélagiques indonésiennes, sur la voie maritime Balabac-Sulu-Sulawesi-Makassar-Lombok, de plusieurs instituts océanographiques (les Indonesian China Ocean and Climate Centers, Iccoc) : à Natuna, dans les îles Riau, à Perancak, à Bali, dans l'île Morotai, au nord de Maluku et deux autres à l'est de l'Archipel. Un institut océanographique chinois va également être inauguré en Malaisie. Ces établissements scientifiques permettent à Pékin de renforcer ses coopérations avec les agences de pêche et de surveillance côtière indonésiennes mais surtout de multiplier les relevés bathymétriques/hydrographiques et de stationner ses navires dans les eaux de la région pour des missions d'observation sans courir de risque diplomatique. Cet activisme chinois est suivi de près par les Américains et leurs alliés. Les États-Unis, l'Australie et les Philippines étudient la construction d'une base militaire conjointe tournée vers la mer de Sulu, dans l'île de Palawan (Philippines). C'est dans ce contexte géostratégique qu'il faut comprendre l'ouverture récente par la Malaisie de sa nouvelle base de sous-marins à Sempora, sur la façade est de l'État de Sabah (face à la mer de Sulu) et l'inauguration par Jakarta, à son tour, d'une base de sous-marins au nord de l'île de Sulawesi, dans la baie de Palu. À cet égard, les renforcements des forces chinoises et américaines (à Darwin dans un premier temps) en Asie-Pacifique seront à suivre très attentivement.

-
24. Un nouveau rapport publié en mai 2013 par l'Agence américaine d'information sur l'énergie a montré qu'il n'y aurait *a priori* pas de réserves de pétrole ni de gaz dans le sous-sol des îles Paracels et Spratleys.
25. Nathalie Fau, « Les enjeux économiques et géostratégiques du détroit de Malacca », *Géoéconomie*, n° 67, Institut Choiseul, 2013, p. 123-139.

I La délégation chinoise auprès de l'Asean

Le bureau Asean du ministère chinois des Affaires étrangères à Pékin se compose de 44 diplomates, un chiffre sans équivalent dans les autres pays de la région. La Thaïlande, qui assure pour deux ans le rôle de coordinateur des relations Chine/Asean n'a désigné qu'un diplomate à ce poste (l'actuel directeur Asie, Damrong Kraikruan). De même, le Brunei qui assurait la présidence tournante de l'organisation en 2013 disposait de moins de 15 personnes. Il existe 43 mécanismes fonctionnels Chine/Asean (à comparer avec les 23 existant pour la relation Inde/Asean et les 10 pour la relation États-Unis/Asean). En 2012, une nouvelle mission de la Chine a été inaugurée au siège du secrétariat de l'Asean à Jakarta. Depuis, l'ambassadrice Yang Xiuping a inauguré la mission le 27 septembre 2012, entourée de 15 diplomates (la mission américaine compte 7 diplomates et une petite vingtaine de personnels techniques). Yang Xiuping s'exprime en toutes occasions : rencontre avec le secrétaire général et les diplomates Asean en poste au secrétariat, rencontres avec les *think tanks* en Indonésie, conférences, symposiums, foires. Elle explique les positions chinoises dans les médias régionaux, débat et discute. En outre, elle prépare les réunions des 12 mécanismes ministériels qui existent dorénavant entre les deux partenaires (agriculture, information et technologie des communications, développement des ressources humaines, développement du bassin du Mékong, investissements, énergie, transports, culture, santé, tourisme et environnement). La délégation chinoise auprès du secrétariat de l'Asean est aussi en charge de la préparation des rencontres du réseau institutionnel Chine/Asean et les réunions Asean auxquelles la Chine participe : Sommet Chine-Asean, ARF, Asean+3, ADMM+, EAS.

I Déjà publié sur le même sujet

- **La présidence Obama à l'heure du « pivot » américain vers le Pacifique**

Jean-Loup Samaan

Édition 2013-2014, collection « Mondes émergents »

- **Asie du Sud-Est : des évolutions à l'issue encore incertaine**

Sophie Boisseau du Rocher

Édition 2012-2013, collection « Mondes émergents »

- **La modernisation de la marine chinoise : priorités régionales, ambitions globales ?**

Mathieu Duchâtel et Alexandre Sheldon-Duplaix

Édition 2012-2013, collection « Mondes émergents »

- **L'Asie orientale, nouveau champ de la rivalité sino-américaine ?**

Daniel Schaeffer

Édition 2011-2012, collection « Mondes émergents »

- **La politique extérieure de la Chine : des responsabilités internationales sélectives**

Mathieu Duchâtel

Édition 2010-2011, collection « Mondes émergents »