

# La politique chinoise en mer de Chine orientale

Le rôle des négociations d'un mécanisme de gestion de crise avec le Japon (2008-2015)

MATHIEU DUCHÂTEL

**RÉSUMÉ :** Cet article est consacré à l'analyse de la stratégie chinoise dans l'établissement d'un mécanisme de gestion de crise avec le Japon en mer de Chine orientale, depuis le début des négociations en 2008 jusqu'à l'impasse à laquelle elles ont abouti en 2015. La position de la Chine a évolué durant cette période : à la réticence initiale ont succédé le refus de poursuivre le dialogue puis l'acceptation de sa reprise, reprise dont les conditions exprimaient des exigences tellement élevées en matière de gains relatifs de souveraineté que les négociations ont finalement échoué. Cet article soutient qu'en dépit de l'augmentation des risques d'incidents maritimes en Asie orientale, la socialisation de la Chine aux normes de construction de confiance dans le domaine de la sécurité progresse lentement, eu égard au fait que la communauté d'experts en stratégie de la RPC rejette traditionnellement ces normes. Il est possible d'en conclure que la Chine instrumentalise les négociations de gestion de crise et recherche des gains de politique extérieure liés à la souveraineté et à l'équilibre des puissances plutôt que comme un outil dédié exclusivement à construire la sécurité et la stabilité en cristallisant un *statu quo* préexistant.

**MOTS-CLÉS :** Mer de Chine orientale, Diaoyu, Senkaku, gestion de crise, sécurité maritime, mesure de construction de la confiance.

La souveraineté sur les îles Senkaku/Diaoyu et l'établissement des frontières maritimes avec le Japon en mer de Chine orientale sont deux conflits territoriaux non résolus qui représentent une priorité pour Pékin, tant du point de vue de la politique intérieure que de la politique extérieure. Ces conflits sont une source persistante d'instabilité dans les relations sino-japonaises. La rivalité stratégique entre les deux pays comporte un risque de conflit armé, et leurs activités militaires dans les zones en question renforcent ce risque, d'autant qu'elles peuvent donner lieu, dans le pire des scénarios, à des collisions imprévues. Ce type de risque s'est considérablement accru ces dernières années en raison de la décision de la Chine d'affirmer une présence plus régulière dans les zones revendiquées par le Japon, en particulier autour des îles Senkaku/Diaoyu, une zone sur laquelle le Japon exerce une autorité administrative et pour laquelle il refuse de reconnaître l'existence d'une dispute de souveraineté<sup>(1)</sup>.

L'histoire de la politique chinoise en matière de conflits territoriaux témoigne en général d'une capacité à accepter des concessions pour aboutir à un accord sur l'établissement définitif des frontières. Taylor Fravel a démontré que, paradoxalement, les problèmes de sécurité intérieure étaient un facteur incitant les autorités à adopter une approche plus ouverte au compromis dans les négociations sur les frontières terrestres, tandis qu'un déclin de leur pouvoir de négociation était un facteur d'escalade militaire<sup>(2)</sup>. En ce qui concerne les conflits maritimes, l'étude de Fravel démontre que la Chine a surtout dans l'ensemble cherché à gagner du temps, malgré deux décisions d'employer la force militaire en mer de Chine du Sud, contre le Vietnam dans les îles Paracels (1974) et dans les Spratleys (1988)<sup>(3)</sup>. Cette stratégie de la montre est précisément celle dont Deng Xiaoping a encouragé la mise en œuvre en mer de Chine orientale et à l'égard des îles Sen-

kaku/Diaoyu lorsqu'il a, en 1978, notoirement pris position en faveur d'une « mise de côté du problème » parce qu'il ne s'agissait pas d'un « problème urgent » et que la « prochaine génération aurait plus de sagesse » pour le résoudre<sup>(4)</sup>. Ces dernières années, toutefois, les tensions autour des îles Senkaku/Diaoyu se sont avivées au point que les deux parties ont initié des négociations de gestion de crise, tandis qu'une négociation visant la résolution du conflit sur la souveraineté apparaissait de plus en plus inconcevable.

Malgré une longue histoire en matière de négociations frontalières, la Chine n'a jamais établi de dispositifs de gestion de crise visant à diminuer les risques de conflits involontaires entraînés par des incidents maritimes. La « Déclaration sur la conduite des parties en mer de Chine du Sud » de 2002, ratifiée au sein de l'ASEAN, n'est pas contraignante. Bien qu'elle ait empêché l'occupation de nouveaux territoires par ceux qui les revendiquent dans la zone, elle n'a pas suffi à apaiser l'actuel cycle de tensions entre la Chine, le Viêt Nam et les Philippines, qui a donné lieu à des incidents dangereux en mer. Le détroit de Taiwan et les relations sino-taïwanaises ne sont pas non plus

1. Il importe de rappeler ici, comme cela sera discuté plus en détail ci-après, que le Japon ne reconnaît pas l'existence d'un conflit de souveraineté sur les îles Senkaku/Diaoyu. D'après le ministère des Affaires étrangères du Japon (MOFA), « il n'y a aucun doute que les îles Senkaku sont clairement une partie inhérente du territoire du Japon, à la lumière des faits historiques et sur la base de la loi internationale. En effet, les îles Senkaku sont sous le contrôle légitime du Japon. Il n'existe aucun problème de souveraineté à résoudre concernant les îles Senkaku ». Source : site Internet du ministère des Affaires étrangères japonais, « îles Senkaku », [www.mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku](http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku) (consulté le 11 mars 2016).
2. Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation, Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2008.
3. *Ibid.*, p. 266-269.
4. D'après la citation du ministre des Affaires étrangères de la RPC sur sa page « Mettre de côté les différends et poursuivre un développement conjoint », [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/ziliao\\_665539/3602\\_665543/3604\\_665547/t18023.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/t18023.shtml) (consulté le 18 juillet 2016).

Tableau 1 – Mécanismes de gestion de crise sino-japonais

Nom	Date du début des pourparlers	Administrations impliquées	Objectifs
Mécanisme de communication maritime et aérien	2008	Ministères de la Défense	Prévention des collisions involontaires entre les forces armées
Consultations au sommet sur les questions maritimes	2012	Ministères des Affaires étrangères supervisant des délégations constituées de membres des agences gouvernementales impliquées dans les politiques maritimes	Construction de la confiance politique sur les questions maritimes
Accord de recherche et de secours en mer	Principes établis en 1977, accord en 2012	Ministères des Affaires étrangères, les Garde-côtes japonais et l'Administration de la sécurité maritime de Chine	Opérations conjointes de recherche et de secours en mer

Source : James Przystup, John Bradford et James Manicom, « Japan-China Maritime Confidence Building and Communications Mechanisms » *Pacnet Newsletter*, n° 67, 20 août 2013, <https://www.csis.org/analysis/pacnet-67-japan-china-maritime-confidence-building-and-communications-mechanisms> (consulté le 4 août 2016).

un exemple en matière de mécanismes de gestion de crise qui pourraient diminuer les risques d'incidents pendant les périodes de tensions politiques.

Doit-on en conclure que la Chine préfère éviter d'aboutir à des accords réduisant les risques d'escalade militaire à l'égard d'États frontaliers avec lesquels une dispute territoriale maritime est en cours ? Alastair Iain Johnston a analysé l'élaboration d'un corpus scientifique sur la « gestion de crise » (*crisis management*) par des experts de l'Armée populaire de libération (APL), corpus qui reflète l'influence théorique de concepts développés aux États-Unis pendant la Guerre Froide et plus récemment, les efforts de *think tanks* américains et de certains de leurs équivalents à Pékin pour promouvoir cette notion. Il en conclut qu'en dépit d'une augmentation évidente de l'attention pour ce sujet, un certain nombre de particularités chinoises limite l'influence de cette approche sur l'élaboration de la politique de sécurité de la Chine, parmi lesquels on peut noter des conceptions opérationnelles propres à l'APL, une certaine vision de « l'exception chinoise » ainsi que la faiblesse des institutions et des mécanismes de gestion de crise<sup>(5)</sup>. L'approche chinoise des négociations internationales constitue en effet un obstacle majeur à l'adoption de mesures de confiance, en particulier le fait que la Chine exige constamment un accord sur des principes généraux comme condition préalable au démarrage des discussions techniques lorsqu'il y a des enjeux politiques, ce qui est évidemment le cas lorsqu'il s'agit de conflits territoriaux<sup>(6)</sup>. En effet, les préconditions liées à la souveraineté sont problématiques car la gestion de crise doit les circonvenir pour parvenir à fonctionner et car ce concept de « gestion de crise », dans son acception restreinte que nous utilisons dans cet article, se limite aux comportements et aux modes de communication des forces armées dans des zones contestées (et aux potentiels bénéfiques qu'une coordination en ce domaine peut entraîner en termes de confiance stratégique mutuelle).

Afin de contribuer à la compréhension des objectifs de politique étrangère chinoise en matière de gestion de crise, cet article s'intéresse aux négociations pour l'élaboration d'un Mécanisme de communication maritime et aérien (MCMA<sup>(7)</sup>) avec le Japon en mer de Chine orientale, depuis le début des négociations entamées en 2008 et leur échec de 2015. Le MCMA a été conçu pour faciliter la communication entre les forces armées chinoises et japonaises afin de prévenir des collisions involontaires lors d'éventuelles rencontres. En tant que tel, il ne concerne que la sécurité militaire. Durant ces sept années, la position de la Chine a évolué : à la réticence initiale ont succédé le refus de poursuivre le dialogue, puis l'acceptation de sa reprise,

reprise dont les conditions exprimaient des exigences tellement élevées en termes de gains de souveraineté que les négociations ont finalement échoué. Cet article montre que la socialisation de la Chine aux normes de construction de confiance dans le domaine de la sécurité progresse lentement, eu égard au fait que la communauté d'experts en stratégie de la RPC rejette traditionnellement ces normes, et ce malgré le risque accru d'incidents dans les espaces maritimes d'Asie orientale. Il est possible d'en conclure que la Chine instrumentalise les négociations de gestion de crise pour atteindre un certain nombre d'objectifs de politique extérieure associés à la souveraineté et à l'équilibre des pouvoirs plutôt que comme un outil simplement dédié à construire la sécurité et la stabilité en cristallisant un *statu quo* préexistant. On pourrait en déduire que la priorité politique de la Chine en mer de Chine orientale n'est pas de construire un *statu quo* stable mais qu'elle recherche au contraire à obtenir des gains territoriaux et politiques et que par conséquent, elle se montre prête à accepter un certain niveau de risque. Toutefois, malgré une faible adhésion des experts chinois à l'idée que la « gestion de crise » est un outil utile pour réduire les risques d'incidents militaires, le soutien de ce concept n'en fait pas moins des progrès réels dans la communauté stratégique chinoise.

### Panorama des négociations de gestion de crise entre la Chine et le Japon en mer de Chine orientale

Début octobre 2015, la presse japonaise a annoncé que les négociations avec la Chine pour aboutir à un MCMA en mer de Chine orientale avaient abouti à une impasse<sup>(8)</sup>. Le quotidien *PLA Daily* a simplement indiqué que « le contenu de l'accord avait été rejeté par la Chine »<sup>(9)</sup>. La raison avancée du côté du Japon était que la Chine « avait refusé la demande japonaise à

5. Alastair Iain Johnston, « The Evolution of Interstate Security Crisis-Management Theory and Practice in China », *Naval War College Review*, vol. 69, n° 1, hiver 2016, p. 28-71.

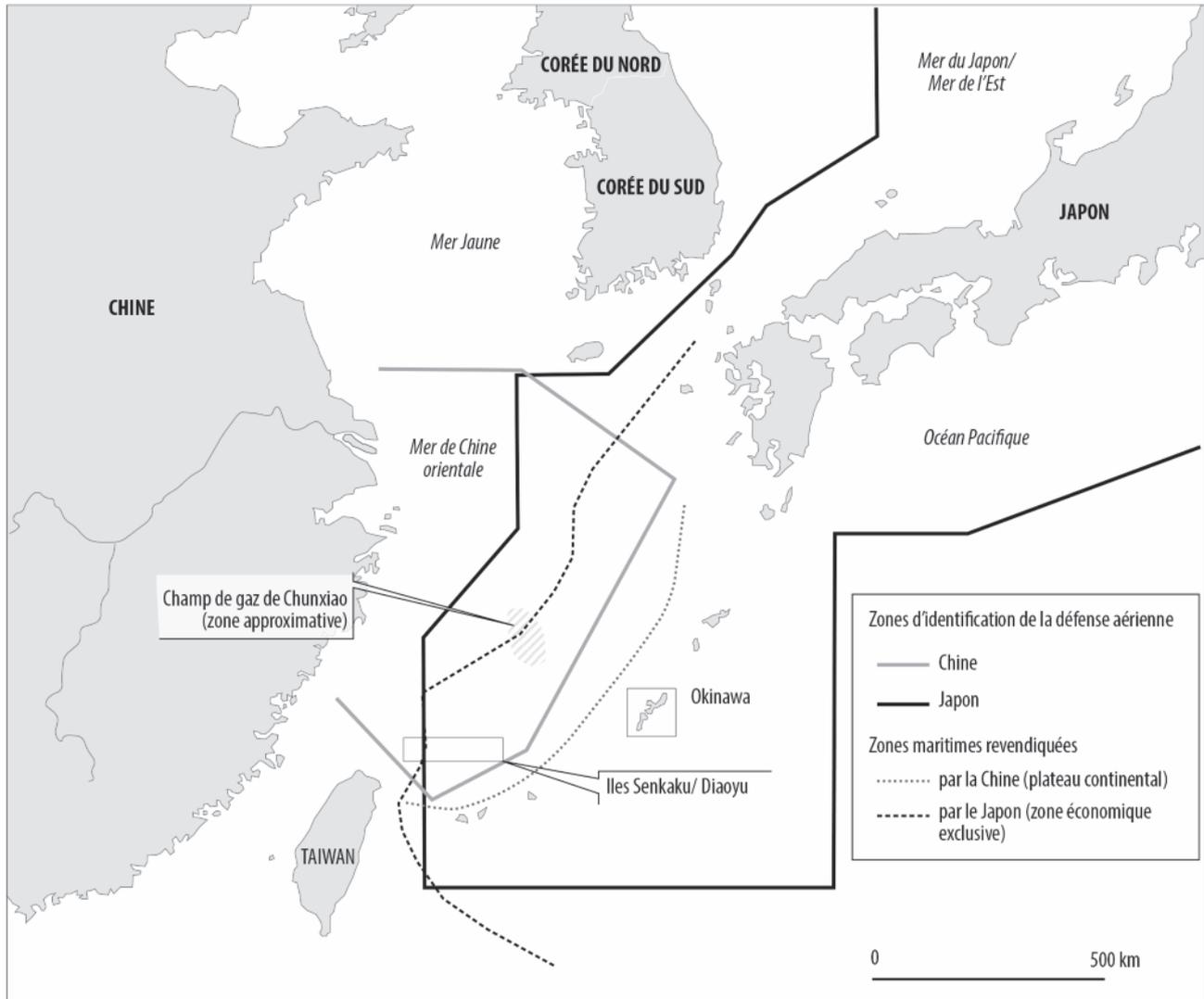
6. Richard H. Solomon, « Chinese Political Negotiating Behavior, 1967-1984 », rapport monographique pour la RAND, 1995.

7. Note du traducteur : *Maritime and Aerial Communication Mechanism* (MACM) en anglais.

8. « Talks on Japan-China Maritime Communication Deadlock » *The Yomiuri Shimbun*, 6 octobre 2015, <http://the-japan-news.com/news/article/0002471385> (consulté le 11 mars 2016).

9. « China Rejects Japan-proposed Maritime Liaison Mechanism » *China Military Online*, 8 octobre 2015, [http://english.chinamil.com.cn/news-channels/pla-daily-commentary/2015-10/08/content\\_6713206.htm](http://english.chinamil.com.cn/news-channels/pla-daily-commentary/2015-10/08/content_6713206.htm) (consulté le 11 mars 2016).

## Carte 1 – Conflits territoriaux et zones maritimes enchevêtrées en mer de Chine orientale



Réalisation : Pascal Orcier © Perspectives chinoises, 2016.

Source : Stockholm International Peace Research Institute, « Promoting Crisis Management in the East China Sea », février 2015, [www.sipri.org/research/security/china/promoting-crisis-management-in-the-east-china-sea](http://www.sipri.org/research/security/china/promoting-crisis-management-in-the-east-china-sea) (consulté le 11 mars 2016).

ce que l'accord ne soit pas appliqué à l'espace aérien et aux eaux territoriales ». Pour le Japon, l'extension du mécanisme aux eaux territoriales et à l'espace aérien équivalait à reconnaître la contestation de la Chine de la légitimité de sa souveraineté sur les îles Senkaku/Diaoyu. D'après Tetsuo Kotani, un expert affilié au ministère japonais des Affaires étrangères, « si le mécanisme s'applique à l'espace aérien et aux eaux territoriales, la Chine pourrait en déduire - à tort - qu'elle peut s'y introduire dès lors qu'elle communique »<sup>(10)</sup>. Du côté chinois, un analyste militaire impliqué dans les négociations affirme que les Japonais ont quant à eux proposé d'inscrire dans le document finalisant l'accord la création d'une zone d'exclusion de 12 milles marins autour des îlots contestés, ce qui « est inacceptable et inutile dans la mesure où aucun accord de gestion de crise ne s'applique à la zone géographique la plus intensément contestée<sup>(11)</sup> ». En dépit de la volonté affichée par les deux camps de réduire le risque d'accrochages involontaires entre leurs vaisseaux militaires, leurs garde-côtes et leurs bateaux de pêche, l'ensemble du processus de négociation a échoué en raison du désaccord de fond sur la souveraineté et l'administration effective de la zone concernée.

Le MCMA est l'un des trois canaux de négociations de gestion de crise entre la Chine et le Japon, et le seul qui implique exclusivement leurs forces armées (voir tableau 1). Dans le contexte de leur relation tendue en mer de Chine orientale, la Chine et le Japon ont entamé des négociations de gestion de crise en 2007, avec comme objectif d'améliorer la communication au niveau politique et interarmées et pour favoriser la confiance stratégique mutuelle. Les deux moteurs de ce processus ont été le premier gouvernement de Shinzo Abe et le premier ministre chinois Wen Jiabao, qui en ont pris l'initiative politique pendant leur rencontre au sommet de 2007. Leur préoccupation immédiate était d'empêcher que d'éventuels incidents maritimes involontaires n'aboutissent à une crise ouverte, étant donnée la présence conjointe en mer de Chine orientale de vaisseaux des deux pays. Les négociations de 2007 n'avaient pas le même caractère d'urgence qu'elles

10. Cité dans « Diaoyu Islands Bring China-Japan Talks to a Stall in Discussion to Prevent Unwanted Conflict in East China Sea », *South China Morning Post*, 8 octobre 2015, [www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1865079/diaoyu-islands-bring-china-japan-talks-stall-discussion](http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1865079/diaoyu-islands-bring-china-japan-talks-stall-discussion) (consulté le 15 juillet 2016).

11. Entretien réalisé par l'auteur, Pékin, avril 2016.

**Tableau 2 – Chronologie des négociations sino-japonaises d'un Mécanisme de communication maritime et aérien (MCMA)**

Date	Aboutissement
21 avril 2008, Pékin	Rencontre inaugurale du groupe de travail
26 juillet 2010, Tokyo	Discussion sur la structure d'ensemble du mécanisme
28 et 29 juin 2012, Pékin	Accord de principe sur la structure du mécanisme, fondé sur trois composantes
12 janvier 2015, Tokyo	Reprise des discussions : décision d'étendre le mécanisme aux communications aériennes et de « mettre en œuvre le mécanisme aussitôt que possible ».
juin 2015	Discussion sur les détails techniques et rappel de l'importance de la mise en œuvre rapide.

Sources : James Przystup, John Bradford et James Manicom, « Japan-China Maritime Confidence Building and Communications Mechanisms », *Pacnet Newsletter*, n° 67, 20 août 2013, <https://www.csis.org/analysis/pacnet-67-japan-china-maritime-confidence-building-and-communications-mechanisms> (consulté le 4 août 2016) ; Premier Ministre du Japon et son Cabinet, « Press Conference of the Chief Cabinet Secretary », 13 janvier 2015, [http://japan.kantei.go.jp/tyoukanpress/201501/13\\_a.html](http://japan.kantei.go.jp/tyoukanpress/201501/13_a.html) (consulté le 11 mars 2016) ; conversation par messagerie électronique avec un expert japonais, janvier 2016.

prendront à partir de 2012. Elles sont alors conçues comme un exercice de construction de relations de confiance mutuelle dans le contexte de deux conflits territoriaux irrésolus : la souveraineté sur les îles Senkaku/Diaoyu et la délimitation de la zone économique exclusive (ZEE) et du plateau continental (voir carte 1). D'après les confidences d'un expert japonais, un de leurs objectifs était d'établir un processus positif d'interactions régulières avec l'armée chinoise lequel influencerait positivement à son tour la relation au niveau politique<sup>(12)</sup>.

Le premier round de négociations relatif à l'établissement du MCMA s'est tenu à Pékin le 21 avril 2008 et concernait initialement la mise en place d'un Mécanisme de communication maritime (MCM). Il a été mené par des représentants des ministères de la Défense des deux pays respectivement issus du Bureau des affaires étrangères du ministère de la Défense de la RPC et de la Section de politique internationale du ministère de la Défense du Japon. Les deux camps ont constitué un groupe de travail dont la composition souligne la spécificité unique de ce dialogue dans les relations entre la Chine et le Japon : il s'agit du seul processus de négociation mené par des militaires des deux camps.

Trois rounds de négociation ont eu lieu avant le retrait de la Chine en septembre 2012 (voir tableau 2). Lors de la réunion de juin 2012, le groupe de travail bilatéral sino-japonais a conclu un accord pour établir un MCM structuré en trois composantes principales : 1. une réunion annuelle et des réunions régulières d'experts ; 2. des lignes de communication au sommet entre les autorités de la défense des deux pays ; 3. des communications directes entre les navires et les avions militaires (via un accord sur des fréquences de radio communes)<sup>(13)</sup>. Comme le souligne un officiel japonais impliqué dans les négociations, l'accord formulé en juin 2012 était suffisant pour être mis en pratique et aurait pu l'être, mais les tensions politiques ont à ce moment atteint un nouveau pic<sup>(14)</sup>. D'ailleurs, en 2015, les négociations entre Chinois et Japonais ont repris sur la base de ces trois éléments de structure compris dans l'accord de 2012.

Le 10 septembre 2012, le gouvernement du Japon a annoncé l'achat de trois des îles Senkaku/Diaoyu<sup>(15)</sup>. En guise de représailles, le gouvernement chinois a rompu la plupart des relations. Même la diplomatie parallèle (*Track 2 security dialogues*) entre universitaires et experts a été annulée. L'achat de ces trois îlots, désigné par la presse chinoise comme une « nationalisation », a été qualifié d'« extrêmement dangereux » par l'agence de presse Xinhua et de « plus importante menace à la souveraineté chinoise depuis

la Seconde Guerre mondiale » par le *PLA Daily*<sup>(16)</sup>. La plupart des experts en stratégie chinois ont interprété la décision japonaise comme une altération unilatérale du *statu quo*, initiative appelant en tant que telle des représailles pour rétablir l'équilibre et aboutir à un nouveau *statu quo*. Cette position a par exemple été exprimée par Zhang Junshe, un officier militaire expérimenté officiant au sein d'un *think tank* de l'APL : « Le *statu quo* sur les îles Diaoyu, qui s'est maintenu pendant environ une quarantaine d'années en s'appuyant sur une volonté d'évitement du conflit, a été brisé il y a plus d'un an lorsque le gouvernement japonais a unilatéralement pris l'initiative d'acheter et de nationaliser ces îles »<sup>(17)</sup>. Pendant la période d'interruption des pourparlers, les tensions ont atteint un niveau inédit, qui sera évoqué dans la seconde partie de cet article. Les relations bilatérales se sont encore détériorées après la visite du premier ministre Shinzo Abe au Mémorial de Yasukuni à Tokyo le 26 décembre 2013. Le porte-parole du ministère des Affaires étrangères chinois a réagi en disant que cette visite « mettait en péril le fondement des relations sino-japonaises et élevait de nouveaux obstacles à l'amélioration et à la croissance des relations bilatérales », ajoutant que le camp japonais devrait « en tirer toutes les conséquences »<sup>(18)</sup>. Ainsi, la normalisation de la diplomatie bilatérale, impliquant la reprise des négociations de gestion de crise, a été conditionnée par les Chinois à un geste de la part des Japonais sur des problèmes historiques.

- Entretien réalisé par l'auteur, Tokyo, février 2015.
- Ministère de la Défense du Japon, *Defense of Japan 2014* (livre blanc annuel), chapitre 3, section 2, [www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/2014.html](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2014.html) (consulté le 4 août 2016).
- Entretien réalisé par l'auteur, Tokyo, février 2015.
- Ces trois îles sont Minami-kojima, Kita-kojima et Uotsuri-jima, qui appartenaient auparavant à la famille Kurihara. Le but poursuivi lors de leur achat par le gouvernement japonais était de les nationaliser afin de prévenir une initiative similaire proposée en avril 2012 par le gouverneur de Tokyo, l'ultra-nationaliste Shintaro Ishihara, qui souhaitait les incorporer administrativement à la municipalité de Tokyo, en arguant que les autorités japonaises avaient insuffisamment défendu les îles « Senkaku » contre les revendications chinoises.
- « China Voice: Japan Should Not Underestimate Severity of Diaoyu Island Issue », *Xinhua*, 11 septembre 2012, [http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-09/11/c\\_131843435.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-09/11/c_131843435.htm) (consulté le 4 août 2016).
- Zhang Junshe, « The US Should Take an Impartial Stance towards China's Newly-established ADIZ », *China-US Focus*, 3 décembre 2013, <http://m.chinausfocus.com/article/2214.html> (consulté le 11 mars 2016).
- Ministère des Affaires étrangères de la République Populaire de Chine, « Foreign Ministry Spokesperson Qin Gang's Regular Press Conference on December 26, 2013 », [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/2511\\_665403/t1112269.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1112269.shtml) (consulté le 11 mars 2016).

Après un arrêt de presque trois ans, les négociations ont finalement repris en janvier 2015 sur la base d'un consensus en quatre points (communément nommé en chinois *sidian gongshi*) élaboré à Pékin par le Conseiller d'État chinois Yang Jiechi et le Conseiller à la sécurité nationale du Japon, Yachi Shotaro, en novembre 2014. Ces intenses mais très discrètes consultations diplomatiques ont abouti à un texte comportant des éléments de langage sur des enjeux historiques, une déclaration d'intention pour développer les relations bilatérales sur la base « d'intérêts stratégiques communs » et un engagement à négocier un mécanisme de gestion de crise<sup>(19)</sup>. Plus encore, ce consensus a ouvert la route à la première, quoique glaciale, rencontre entre le premier ministre Abe et le président chinois Xi Jinping depuis leur accès au pouvoir, à l'occasion du sommet de l'APEC de novembre 2014 à Pékin. Le ministère chinois des Affaires étrangères a souhaité souligner que ce sommet, organisé à la demande des Japonais, a abouti à la décision de mettre en œuvre « l'accord en quatre points »<sup>(20)</sup>. Cette validation au sommet à Pékin a été le véritable tournant marquant la reprise des négociations.

Au cours du quatrième round de pourparlers qui s'est tenu à Tokyo le 12 janvier 2015, les deux camps sont tombés d'accord pour que le mécanisme s'étende également au risque d'accrochages aériens et ne se cantonne pas uniquement aux rencontres maritimes. Ils ont aussi affirmé de concert leur volonté de mettre en œuvre le mécanisme aussitôt que possible. Ces discussions se sont déroulées dans le contexte d'une série de rencontres dangereuses entre avions des deux camps suite à l'établissement d'une Zone d'identification de défense aérienne (ADIZ : Air Defence Identification Zone) en mer de Chine orientale par la Chine en novembre 2013. Le mécanisme fut alors rebaptisé « Mécanisme de communication aérien et maritime »<sup>(21)</sup>. Un participant japonais a décrit l'atmosphère de ces pourparlers comme « amicale » et « hautement constructive »<sup>(22)</sup>. La cinquième rencontre, qui s'est tenue en juin 2015, avait pour objet la prise en considération de certains détails techniques relatifs à la communication entre aéronefs. Un problème important pour les deux camps était alors de savoir s'il devait y avoir un accord écrit public ou si le contenu devait rester confidentiel : d'après des entretiens menés à Tokyo, la partie japonaise a insisté pour rendre publique une version écrite<sup>(23)</sup>. Au bout du compte, toutefois, ce problème n'a pas constitué l'obstacle principal car les négociations ont achoppé sur la question de la zone géographique précise que l'accord devait couvrir. Les Chinois insistaient en effet pour qu'il s'applique également dans les mers territoriales de 12 milles marins entourant les îles Senkaku/Diaoyu ; d'après des experts chinois, les Japonais ont insisté quant à eux pour exclure explicitement cette zone de l'accord final plutôt que de ne pas spécifier la zone géographique sur laquelle l'accord s'étendait<sup>(24)</sup>.

Comme nous l'évoquerons dans la seconde partie, le risque d'incidents a considérablement augmenté après 2012, en partie en raison de l'implication des agences d'application de la loi maritime chinoises dans le conflit, qui a entraîné une plus grande réactivité des garde-côtes japonais, d'autant plus que le mécanisme de communication aérien et maritime ne recouvre pas les activités de ces agences. Les deux camps ont dès lors mis en place un second niveau de consultation, la « Consultation au sommet des affaires maritimes », qui réunit les ministres et les administrations impliquées dans des activités de sécurité maritime, y compris l'Administration océanique d'État chinoise et les Garde-côtes japonais<sup>(25)</sup>. Au moment de la rédaction de cet article, ces consultations n'ont pas pour but d'aboutir à un accord spécifique concernant les activités des garde-côtes des deux pays mais sont plutôt considérées comme un exercice de construction de relations de confiance à un niveau préliminaire, puisque les garde-côtes ont eu encore

moins de relations bilatérales que les militaires. Plusieurs experts japonais ont avancé qu'une fois finalisés, les mécanismes de gestion de crise inter-armées devraient être étendus aux activités des garde-côtes<sup>(26)</sup>.

### **De la fermeté réactive (reactive assertiveness) au soutien pour le Mécanisme de communication aérien et maritime**

Le 7 septembre 2010, un chalutier chinois est entré en collision avec deux vaisseaux des garde-côtes japonais non loin des îles Senkaku/Diaoyu. L'incident a déclenché une escalade des tensions. Le Japon a détenu le capitaine et l'équipage du chalutier pendant dix jours, tandis que le gouvernement chinois a accusé le Japon de violation unilatérale du *statu quo*, en lui reprochant d'utiliser pour la première fois le droit intérieur japonais sur un territoire réclamé par la Chine. Malgré la relaxe ultérieure de l'équipage, les suites de la collision – tensions politiques, échanges d'attaques diplomatiques, manifestations antijaponaises en Chine, et sentiment antichinois croissant au Japon – ont démontré que ce type d'événements pouvait entraîner une dégradation nette des relations bilatérales et dans le pire des cas amener les deux nations au bord du conflit armé. Ce précédent illustre l'importance de la gestion de crise comme instrument de stabilité.

Il y a une certaine asymétrie dans la manière dont la Chine et le Japon perçoivent le Mécanisme de communication aérien et maritime. La conclusion d'un accord de gestion de crise constituait une priorité pour le gouvernement du premier ministre Abe. Le livre blanc japonais de 2014 sur la politique de défense stipulait que l'établissement d'un tel mécanisme était devenu une « question urgente » en raison des récentes quasi-collisions entre les deux forces armées. Le ministère de la Défense japonais décrivait le mécanisme comme visant à « prévenir des collisions inattendues et éviter que des conséquences imprévues dans les eaux territoriales et dans l'espace aérien ne dégénèrent en conflit armé ou en problèmes politiques, à renforcer des relations mutuelles de compréhension et de confiance, et à favoriser la coopération en matière de défense »<sup>(27)</sup>. La nécessité d'aboutir à un accord était bien moins pressante du côté de Pékin, où le discours officiel soulignait l'importance d'un changement d'attitude des Japonais comme préalable à la reprise des négociations. Cette asymétrie a entraîné, tout au long du processus, une représentation partagée par les deux camps, selon laquelle le mécanisme de gestion de crise était une initiative japonaise et représentait

19. Les parties chinoise et japonaise ont produit chacune des traductions différentes de l'accord : « China, Japan Reach Four-point Agreement on Ties », *Xinhua*, 7 novembre 2014, [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/07/c\\_133772952.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/07/c_133772952.htm) (consulté le 11 mars 2016); MOFA, « Regarding Discussions Towards Improving China-Japan Relations », 7 novembre 2014, [www.mofa.go.jp/a\\_o/c\\_m1/cn/page4e\\_000150.html](http://www.mofa.go.jp/a_o/c_m1/cn/page4e_000150.html) (consulté le 11 mars 2016).

20. Ministère des Affaires étrangères de la RPC, « Xi Jinping Meets Japanese Prime Minister Shinzo Abe », 10 novembre 2014, [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/ytjhzdsrcldrfzshyixghd/t1209092.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/ytjhzdsrcldrfzshyixghd/t1209092.shtml) (consulté le 11 mars 2016).

21. Tetsuo Kotani, « Positive Signs for Crisis Management in the East China Sea », Asia Maritime Transparency Initiative, 4 février 2015, <http://amti.csis.org/positive-signs-for-crisis-management-in-the-east-china-sea> (consulté le 11 mars 2016).

22. Entretien réalisé par l'auteur, Tokyo, février 2015.

23. Entretien réalisé par l'auteur avec un responsable politique japonais, Tokyo, février 2015.

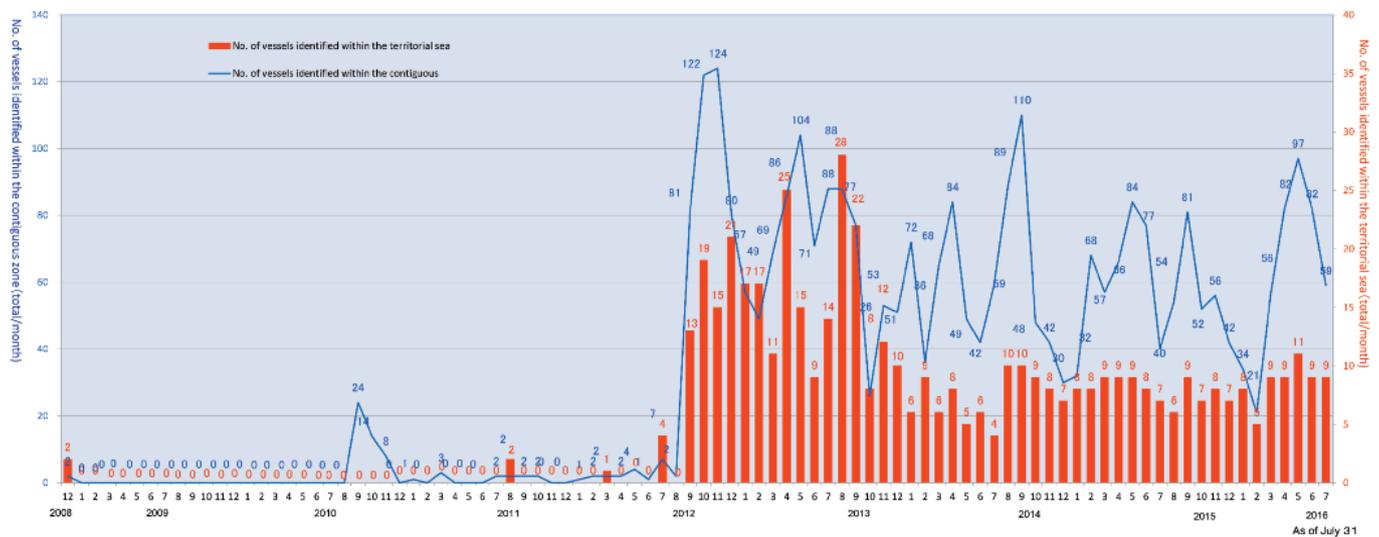
24. Entretiens réalisés par l'auteur avec des experts chinois et japonais, 2016.

25. James Przystup, John Bradford et James Manicom, « Japan-China Maritime Confidence Building And Communications Mechanisms », *Pacnet Newsletter*, n° 67, 20 août 2013, <https://www.csis.org/analysis/pacnet-67-japan-china-maritime-confidence-building-and-communications-mechanisms> (consulté le 4 août 2016).

26. Entretiens réalisés par l'auteur, Pékin, Tokyo, Stockholm, 2013-2015.

27. Ministère japonais de la Défense, *Defense of Japan 2014* (livre blanc annuel), chapitre 3, section 2, [www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/2014.html](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2014.html) (consulté le 4 août 2016).

## Graphique 1 – Nombre de vaisseaux chinois gouvernementaux et autres identifiés dans les eaux territoriales et la zone contiguë des îles Senkaku/Diaoyu (en date du 31 juillet 2016)



© Ministère des Affaires étrangères du Japon (MOFA)

Source : Avec l'aimable autorisation du Ministère des Affaires étrangères du Japon (MOFA), « The Numbers of Chinese Government and other Vessels that Entered Japan's Contiguous Zone or Intruded into Territorial Sea Surrounding the Senkaku Islands (As of July 31) », graphique disponible sur [www.mofa.go.jp/files/000170838.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000170838.pdf) (consulté le 18 août 2016).

dès lors principalement l'intérêt du Japon. Ni le ministère chinois des Affaires étrangères ni la communauté des experts chinois en stratégie n'ont jamais considéré la gestion de crise comme leur priorité en matière de politique étrangère. Au contraire, elle était envisagée comme une concession pour la sauvegarde de la stabilité stratégique et seulement dans certaines conditions. En pratique, la Chine liait les négociations de gestion de crise à deux objectifs plus vastes de politique étrangère : obtenir la reconnaissance par le Japon du conflit de souveraineté sur les îles Senkaku/Diaoyu ; et modifier l'approche de l'administration Abe sur les questions historiques, en particulier ses visites au Mémorial Yasukuni, considérées en Chine comme un obstacle majeur à l'amélioration des relations bilatérales.

La stratégie chinoise a été élaborée autour de l'idée selon laquelle la Chine devait parvenir à un nouveau *statu quo* au sujet des îles Senkaku/Diaoyu suite à leur « nationalisation unilatérale » par le Japon. Le gouvernement chinois est ainsi parti à l'offensive en mer de Chine orientale, choisissant une politique de confrontation ouverte. L'approche chinoise a été parfaitement décrite dans un rapport de l'International Crisis Group comme une « fermeté réactive » (*reactive assertiveness*)<sup>(28)</sup>. L'objectif de l'offensive était de contester l'administration effective des îles par le Japon en imposant une administration partagée, un objectif qui n'a jamais été reconnu officiellement mais qui a été opiniâtrement poursuivi comme le démontrent trois décisions capitales. Le nouveau *statu quo* poursuivi par les responsables chinois consistait à établir une présence régulière dans les eaux territoriales autour des îles et leur espace aérien. En conséquence, la contestation des revendications de souveraineté du Japon n'avait plus seulement lieu à un niveau diplomatique et politique, mais aussi au niveau plus élémentaire de l'administration quotidienne de ces îles. Une conséquence directe de cette politique a été l'augmentation notable des risques d'incidents entre les deux camps en présence.

En premier lieu, la Chine a décidé d'envoyer des patrouilles régulières dans les eaux territoriales et la zone contiguë des îles Senkaku/Diaoyu. Le graphique 1 montre la fréquence des patrouilles chinoises dans les eaux territoriales (12 milles marins) et dans la zone contiguë (24 milles marins) des

îles Senkaku/Diaoyu. Des relevés annuels dans les eaux territoriales montrent une présence qui reste exceptionnelle avant 2012 (une seule par an en 2008 et en 2011). Le tournant a eu lieu en 2012 avec 13 patrouilles en réaction à la « nationalisation » des trois îles par le gouvernement japonais, ce qui montre que les patrouilles étaient conçues par Pékin comme un mouvement pour rétablir un nouveau *statu quo*. Des pics mensuels ont eu lieu régulièrement entre septembre 2012 et octobre 2013, ce qui reflète un niveau de tension élevé dans la relation politique et un niveau croissant de risque de collisions involontaires. En avril et en août 2013, 25 et 28 bateaux chinois ont été identifiés dans la zone des 12 milles. Un autre tournant a eu lieu en octobre 2013, ce qui a abouti à une routinisation des patrouilles en octobre 2013 autour de 10 patrouilles par mois dans les eaux territoriales de ces îles<sup>(29)</sup>. La stabilisation du nombre des patrouilles après le pic tendrait à confirmer la thèse selon laquelle la Chine est parvenue à contester effectivement « sur le terrain » l'administration japonaise des îles.

Un des facteurs majeurs déterminant l'approche chinoise de la gestion de crise en mer de Chine orientale est la modernisation rapide de sa capacité de maintien de l'ordre. À cet égard, la réforme des services de police maritime a constitué un tournant qui a permis à l'administration de standardiser et systématiser sa stratégie de patrouilles. En mars 2013, l'Assemblée nationale populaire a voté la réforme des services de police maritime, fusionnant les quatre agences précédentes dans un nouveau corps de Garde-côtes<sup>(30)</sup>. En juillet 2013, on a pu ainsi assister à la première sortie d'un bateau chinois portant le pavillon de cette nouvelle administration. D'après des experts japonais, une patrouille classique de garde-côtes implique trois embarcations, d'un volume oscillant entre 1 000 et 3 000 tonnes

28. International Crisis Group, « Dangerous Waters: China-Japan Relations on the Rocks », *Asia Report*, n° 245, 8 avril 2013, p. 12-15. Ce rapport définit la « fermeté réactive » de la manière suivante : « Pékin utilise une action d'une autre partie comme la justification d'une réaction radicale et d'un changement de fait de la situation sur le terrain en sa faveur ».

29. Communication de responsables japonais du ministère de la Défense, Paris, décembre 2015.

30. Site Internet de l'Assemblée nationale populaire, « China to Restructure Oceanic Administration, Enhance Maritime Law Enforcement », 10 mars 2013, [www.npc.gov.cn/englishnpc/news/Events/2013-03/10/content\\_1774480.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/news/Events/2013-03/10/content_1774480.htm) (consulté le 11 mars 2016).

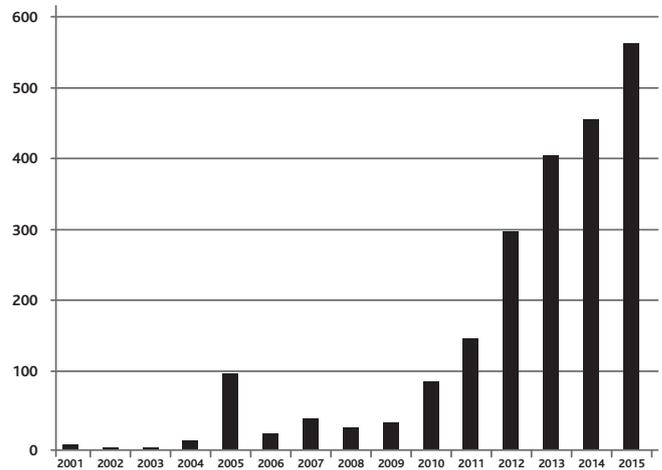
mais il arrive de plus en plus souvent d'y voir figurer des embarcations d'environ 5 000 tonnes ; la probabilité de voir apparaître à l'avenir des navires de garde-côtes de 10 000 tonnes est prise très au sérieux au Japon<sup>(31)</sup>. La flotte de garde-côtes chinois bénéficie de frégates reconconditionnées en provenance de la marine de l'APL. Elle a aussi adopté la coque de la frégate Jiangkai 054-D, en service dans la marine de l'APL comme modèle pour une nouvelle série d'embarcations de 4 000 tonnes<sup>(32)</sup>. Le fait de remplacer cette responsabilité entre les mains des garde-côtes chinois et de l'Administration océanique d'État a contribué à maintenir la tension à un niveau inférieur à celui qu'elle aurait atteint si la marine de l'APL avait été chargée de conduire ces patrouilles régulières. C'est aussi un message politique sur les plans interne et international que la question des Senkaku/Diaoyu est perçue en Chine comme une question de politique intérieure.

En second lieu, la présence aérienne chinoise au-dessus des îlots disputés a également augmenté de manière sensible après 2012. En novembre 2013, la Chine annonce l'établissement de l'ADIZ en mer de Chine orientale, chevauchant celle du Japon et englobant les îles Senkaku/Diaoyu (voir carte 1). Bien que cela constitue une pratique coutumière pour de nombreux États dans le monde, la mise en place de cette ADIZ par la Chine s'inscrit clairement dans une stratégie qui vise à contester l'administration japonaise des îles tout en constituant également, sans que ce soit l'objectif premier, une mesure de représailles en réponse à la « nationalisation » des îlots. Son établissement visait également à transformer la perception internationale de la situation en mer de Chine orientale.

Les analystes militaires chinois déplorent régulièrement l'avantage stratégique du Japon en matière de communication internationale. Le Japon communique des données (qui sont reprises dans cet article) sur les intrusions chinoises dans les territoires où il exerce une souveraineté, influençant ainsi le point de vue des analystes internationaux et façonnant en sa faveur le débat public. Suite à la mise en place de l'ADIZ, la presse chinoise en anglais a commencé à publier des informations sur les intrusions japonaises<sup>(33)</sup>. Bien que l'incapacité de la Chine de parfaitement contrôler sa propre zone et d'y interdire tous les vols militaires de l'aviation japonaise ou américaine ne fasse aucun doute, cette annonce a ouvert la voie à l'augmentation de la fréquence des patrouilles aériennes chinoises et a aussi créé un argument de droit intérieur pour soutenir la légitimité de ces patrouilles. Si jusqu'alors la Chine avait fait voler un seul avion (appartenant à l'Administration océanique d'État) dans l'espace aérien des îles Senkaku/Diaoyu, en décembre 2012, lorsque les tensions avec le Japon étaient à un pic, depuis l'établissement de l'ADIZ en revanche, le nombre des vols au-dessus de la mer de Chine orientale, au nord des îles, a fortement augmenté. Un bon indicateur de cette évolution est le nombre de décollages d'urgence effectués par les forces aériennes japonaises lorsqu'elles détectent une intrusion chinoise (voir graphique 2).

En troisième lieu, la présence de la marine de l'APL a aussi augmenté près de ces îles. En novembre 2015, une embarcation de renseignement de l'APL de type Dongdiao a été repérée au sud de la zone contiguë des îles<sup>(34)</sup>. En juin 2016, une embarcation de la marine militaire a été pour la première fois repérée à l'intérieur de la limite des 24 milles marins, et l'ambassadeur de Chine a été convoqué par le gouvernement japonais<sup>(35)</sup>. Cette situation confirme une escalade des tensions, après que plusieurs navires militaires chinois se soient approchés de plus en plus près des îles, une évolution à relier à l'arrêt des négociations de gestion de crise. L'impasse des négociations a abouti à la présence, dans la zone devant être incluse ou exclue de l'accord final, d'une embarcation de la marine de l'APL, ce qui constitue pro-

## Graphique 2 – Nombre de décollages d'urgence contre des avions chinois par la JASDF (2001-2015)



Source : Ministère de la Défense du Japon, « China's Activities Surrounding Japan's Airspace », [www.mod.go.jp/e/d\\_act/ryouku](http://www.mod.go.jp/e/d_act/ryouku) (consulté le 12 août 2016).

bablement une action de l'APL visant à appuyer la position chinoise dans les négociations. Dans l'ensemble, la stratégie navale chinoise autour des îles a été d'afficher le drapeau national par le biais des agences navales paramilitaires, en premier lieu les garde-côtes, et de se retenir d'envoyer la marine. Cela pour au moins deux raisons. En premier lieu, les navires de maintien de l'ordre signifient qu'il s'agit là d'une opération de maintien de l'ordre de routine sur un territoire chinois. En second lieu, la présence des forces de police garantit un niveau inférieur de conflictualité, même si des armes sont présentes à bord des vaisseaux. Dans le pire des cas, les vaisseaux de maintien de l'ordre peuvent être protégés par la marine, comme l'ont démontré de récents exemples en mer de Chine du Sud.

En raison de la présence accrue de vaisseaux et d'avions, la nécessité d'un accord de gestion de crise s'est imposée, comme l'a démontré une série de quasi-collisions (voir tableau 3). Un point décisif a été atteint après l'été 2014. En septembre, une Consultation au sommet des Affaires maritimes s'est réunie à Qingdao. Il s'agissait de la seconde rencontre suivant une première consultation en mai 2012. Les représentants des deux camps ont abouti à un consensus « sur le principe de reprendre les consultations pour la mise en place rapide d'un mécanisme de communication maritime entre les autorités de la défense des deux pays »<sup>(36)</sup>. Ce consensus a été suivi par l'accord en 4 points puis par le sommet Abe-Xi de Pékin. Ce calendrier suggère que la décision de reprendre les négociations sur le mécanisme

31. Entretien réalisé par l'auteur, Tokyo, février 2015.

32. Ridwan Rahmat, « Chinese Coast Guard Bolsters Fleet with Type 054A Missile Frigate-type Ship », *Jane's Navy International*, 2 juin 2016, [www.janes.com/article/60904/chinese-coast-guard-bolsters-fleet-with-type-054a-missile-frigate-type-ship](http://www.janes.com/article/60904/chinese-coast-guard-bolsters-fleet-with-type-054a-missile-frigate-type-ship) (consulté le 4 août 2016).

33. « China Criticizes Japanese Intrusion in the East China Sea », *Xinhua*, 29 mai 2014, [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-05/29/c\\_133371426.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-05/29/c_133371426.htm) (consulté le 4 août 2016).

34. « Chinese Naval Eavesdropping Ship Spotted near Senkaku », *Japan Times*, 13 novembre 2015, [www.japantimes.co.jp/news/2015/11/13/national/chinese-naval-eavesdropping-ship-spotted-near-senkaku/#.V6NuShLmSGc](http://www.japantimes.co.jp/news/2015/11/13/national/chinese-naval-eavesdropping-ship-spotted-near-senkaku/#.V6NuShLmSGc) (consulté le 4 août 2016).

35. Jonathan Soble, « Japan Summons Chinese Envoy After Naval Ship Nears Disputed Islands », *The New York Times*, 9 juin 2016, [www.nytimes.com/2016/06/10/world/asia/japan-china-navy-protest.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/06/10/world/asia/japan-china-navy-protest.html?_r=0) (consulté le 4 août 2016).

36. Japanese MOFA, « Second Round Meeting of Japan-China High-Level Consultation on Maritime Affairs », 24 septembre 2014, [www.mofa.go.jp/press/release/press1e\\_000016.html](http://www.mofa.go.jp/press/release/press1e_000016.html) (consulté le 11 mars 2016).

**Tableau 3 – Liste des quasi-collisions et incidents militaires en mer de Chine orientale (2013-2015)**

Date	Événement	Remarques
19 janvier 2013	Une frégate chinoise verrouille ses radars de tir sur un hélicoptère japonais embarqué en mer de Chine orientale.	L'APL nie les faits, les militaires japonais refusent de publier les preuves pour protéger leurs sources d'information.
30 janvier 2013	Une embarcation militaire chinoise verrouille ses radars de guidage de missiles sur un destroyer japonais près des îlots disputés en mer de Chine orientale.	L'APL nie les faits, les militaires japonais refusent de publier les preuves pour protéger leurs sources d'information.
24 mai 2014	Le Japon accuse la Chine d'un vol dangereux à 12 mètres d'un aéronef japonais.	
11 juin 2014	Deux chasseurs japonais F-15 volent à moins de 30 mètres d'un aéronef chinois Tu-154 dans la zone de superposition des ADIZ des deux pays, lors du contrôle d'un exercice militaire chinois.	Le ministère de la Défense chinois diffuse une vidéo et accuse le Japon de « gravement mettre en danger la sécurité aérienne ».

Sources : « Japan Protests over China Ship's Radar Action », *BBC News*, 5 février 2013, [www.bbc.com/news/world-asia-21337444](http://www.bbc.com/news/world-asia-21337444) (consulté le 4 août 2016) ; « Japan May Release Data Proving Chinese Radar Incident », *Reuters*, 8 février 2013, [www.reuters.com/article/us-japan-china-idUSBRE91801B20130209](http://www.reuters.com/article/us-japan-china-idUSBRE91801B20130209) (consulté le 4 août 2016) ; Sui-Lee Wee, « China Denounces Japan Protest over Military Jets' Close Brush », *Reuters*, 12 juin 2014, [www.reuters.com/article/us-china-japan-planes-idUSKBN0ENOL720140612](http://www.reuters.com/article/us-china-japan-planes-idUSKBN0ENOL720140612) (consulté le 4 août 2016).

de communication a été prise en Chine avant qu'un consensus ne soit formellement atteint au sujet de l'état plus général de la relation.

Pourquoi la Chine a-t-elle modifié sa position, passant d'une politique centrée sur la confrontation et l'affirmation de son agenda à une reprise de la diplomatie militaire ? La question mérite d'être posée dans la mesure où « l'accord en 4 points » de 2014 ne fait qu'évoquer vaguement les préconditions que la Chine avait établies pour la reprise des pourparlers avec les autorités militaires japonaises. Il n'inclut pas de reconnaissance claire par le Japon de l'existence d'un contentieux sur la souveraineté mais une reconnaissance que des « positions différentes » existent « au sujet des tensions qui ont émergé ces dernières années ». Il n'inclut pas l'engagement du Japon à ne plus permettre à son premier ministre de se rendre au Mémorial Yasukuni mais mentionne « l'esprit de faire face franchement à l'histoire et de regarder vers l'avenir »<sup>(37)</sup>. Aussi vague qu'il puisse paraître, le langage du document parvient à désamorcer les sources d'irritation du point de vue chinois. Cet accord a en effet été présenté par les experts chinois comme inaugurant un nouveau moment des relations sino-japonaises entre Xi Jinping et Shinzo Abe<sup>(38)</sup>. Il reflète une décision politique de « créer un espace d'ambiguïté »<sup>(39)</sup>. La section suivante analyse les possibles causes de cette décision politique.

### La gestion de crise avec le Japon vue par les experts chinois

La gestion de crise (*weiji guankong*) est un terme relativement nouveau au sein de la communauté stratégique chinoise. Négocier des questions de sécurité avec des adversaires est traditionnellement conçu en Chine soit comme un signe de faiblesse soit comme un levier pour obtenir des concessions politiques. Dans la périphérie maritime de la Chine, zone incluant les mers de Chine orientale et méridionale, ainsi que Taiwan, où la gestion de crise et la construction de relations de confiance ont été des pratiques recommandées par les experts en sécurité internationale et ont été fréquemment discutées au niveau des « Tracks » 1 et 2, aucun accord contraignant de gestion de crise n'a été conclu entre la Chine et ses rivaux. En mer de Chine du Sud, aucun progrès n'a été accompli depuis la « Déclaration de

conduite des parties en mer de Chine du Sud » de 2002, entre la Chine et les autres membres de l'ASEAN, déclaration non contraignante qui était censée ouvrir la voie à l'élaboration d'un code de conduite contraignant. Seule une ligne de communication militaire directe a finalement été établie entre la Chine et Taiwan en décembre 2015, à la fin du second mandat de Ma Ying-jeou à Taiwan, dans un contexte de bonnes relations politiques (après le sommet Ma-Xi de Singapour) et au moment le plus intense de la campagne pour les élections présidentielles et législatives à Taiwan<sup>(40)</sup>. Pendant les périodes de fortes tensions entre les deux rives du détroit de Taiwan, des mesures de construction de confiance ont été systématiquement proposées par Taiwan et rejetées par Pékin au motif qu'elles ne seraient acceptables qu'en échange d'importantes concessions sur la souveraineté par Taipei.

Plusieurs instituts d'études sur la sécurité en Chine ont étudié la théorie de la gestion de crise et ont publié sur la question. Alastair Iain Johnson a décrit la manière dont les institutions de recherche clés au sein de l'armée chinoise (Université de défense nationale, Fondation chinoise pour les études stratégiques internationales) et du ministère de la Sécurité d'État (Institut chinois de relations internationales contemporaines, CICIR) ont développé un corpus d'articles sur la gestion de crise depuis le début des années 1990, corpus dans l'ensemble inspiré par leur étude de la production américaine sur le même sujet<sup>(41)</sup>. Les leçons engrangées lors des crises ayant ponctué les relations sino-américaines ont façonné la pensée chinoise de gestion des crises. Johnston souligne que la contradiction structurale à l'œuvre aux États-Unis entre une première approche centrée sur les opérations militaires et une seconde centrée sur la gestion des crises est également présente en Chine et tend à y ralentir la progression de la seconde approche.

37. Les citations sont extraites de la traduction anglaise rendue publique par l'Agence Xinhua en Chine.

38. Entretien de l'auteur avec un expert confirmé de l'APL, Pékin, janvier 2016.

39. *Ibid.*

40. « Hotline between Chinese Mainland, Taiwan Launched », *Xinhua*, 30 décembre 2015, [http://news.xinhuanet.com/english/2015-12/30/c\\_134964341.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2015-12/30/c_134964341.htm) (consulté le 4 août 2016).

41. Alastair Iain Johnston, « The Evolution of Interstate Security Crisis-Management Theory and Practice in China », *art. cit.*, p. 28-71.

Dans l'ensemble, les publications chinoises approfondies sur la gestion de crise avec le Japon sont peu nombreuses et les démonstrations publiques de soutien envers cette idée dans les médias en langue chinoise sont encore moins fréquents, bien que tous deux existent.

Les analystes chinois admettent la nature temporaire des arrangements de gestion de crise, qui sont par définition complètement distincts des tentatives de résolution définitive de ces crises. Un clivage net oppose ceux qui perçoivent un intérêt à stabiliser une relation en diminuant les risques d'incidents militaires ou d'escalade en cas de collision involontaire et ceux qui estiment que ce n'est pas nécessaire. Des entretiens menés avec des experts en sécurité maritime à Pékin ont démontré que la plupart reliaient le risque d'incidents à la « volonté politique » ; en d'autres termes, selon eux, il n'y a pas d'incident aussi longtemps qu'il y a une décision au sommet d'éviter des comportements dangereux<sup>(42)</sup>. Beaucoup d'analystes chinois ont tendance à associer la gestion de crise avec la notion de « confiance stratégique » (*zhanlüe huxin*), arguant que seule cette notion permet de garantir une relation stable. Hong Yuan (Académie des sciences sociales de Chine) affirme que la gestion de crise reflète une approche excessivement focalisée sur des détails et que seule une confiance stratégique au niveau du pouvoir politique garantit d'éviter des incidents militaires ; il associe cet argument à un discours nationaliste, présentant la gestion de crise comme une invention occidentale non adaptée aux États asiatiques<sup>(43)</sup>. Des échanges réguliers avec des *think tanks* chinois suggèrent que cette école de pensée domine, bien qu'il s'agisse ici d'une affirmation non corroborée par des données quantitatives.

Certains universitaires chinois ont analysé le manque d'enthousiasme dont est victime la notion de gestion de crise avec le Japon. Chu Xiaobo de l'université de Pékin affirme que le terme chinois bien connu désignant la crise (*weiji*), composé des caractères « risque » et « opportunité » et largement commenté en Occident comme révélateur de l'approche spécifique chinoise des crises, constitue en fait un obstacle qui limite la pensée en Chine, parce que la plupart des penseurs ont tendance à analyser les crises exclusivement en termes de recherche d'opportunités stratégiques. Il remarque aussi l'absence d'avocats défendant la notion dans les médias et cherchant à convaincre le public de son bien-fondé<sup>(44)</sup>.

Cependant, la perception des risques de conflit par les experts chinois a évolué suite aux quasi-collisions dans lesquelles l'armée chinoise a été impliquée, conduisant certains analystes à prendre en considération le risque d'incidents inattendus avec le Japon. Des analystes militaires chinois ont par exemple reconnu la possibilité de quatre scénarios d'incidents possibles :

- Une collision en dehors des eaux territoriales impliquant les forces navales, des services de maintiens de l'ordre ou des bateaux de pêche ;
- Une collision à l'intérieur des eaux territoriales ;
- Le débarquement d'individus sur les îles ;
- Un incident militaire entraîné par les activités de reconnaissance et de surveillance dans les espaces maritimes disputés<sup>(45)</sup>.

Les désaccords concernant la gravité des risques déterminent en partie l'approche chinoise des négociations de gestion de crise. Toutefois, un second déterminant important est la perception des éventuels bénéfices politiques qui pourraient être atteints par le biais des négociations. Par exemple, Zhao Tong (de l'université Tsinghua) affirme que les négociations de gestion de crise sont une prochaine étape logique après la conclusion de l'accord sur le consensus en quatre points. Il affirme que pour la Chine, la

gestion de crise a trois objectifs : (1) éviter des incidents alors que les deux parties protègent désormais leur « administration *de facto* » (*shiji kongzhiquan*) des îles ; (2) éviter l'escalade lorsque des incidents surviennent ; (3) éviter que des incidents limités sur la souveraineté ou des problèmes historiques n'affectent la relation dans son ensemble<sup>(46)</sup>. Le premier argument est le plus intéressant, dans la mesure où il suggère une volonté de geler un nouveau *statu quo* dans lequel les bateaux chinois seraient tolérés autour des îles Senkaku/Diaoyu par le Japon, ce qui reviendrait à une reconnaissance tacite par le Japon de la notion d'administration partagée des îles, un véritable anathème pour l'administration Abe.

De même, Yu Tiejun (de l'université de Pékin), remarque que des négociations de gestion de crise ont lieu alors que la Chine a déjà atteint un objectif intermédiaire en mer de Chine orientale. En effet, la communauté internationale a réalisé qu'il existe un contentieux de souveraineté sur les îles Senkaku/Diaoyu et ce qui fragilise la clé de voûte du récit japonais sur la question – la non-reconnaissance de l'existence d'une dispute<sup>(47)</sup>. Enfin, tout au long des sept années de négociations analysées dans cet article, il est aussi apparu, bien que cela reste à confirmer officiellement, que la Chine poursuivait des objectifs diplomatiques précis. Cela est très clair dans un article publié par Zhang Tuosheng, un des plus éminents défenseurs de la gestion de crise dans la communauté des experts en stratégie de Chine<sup>(48)</sup> :

- Aucun personnel des deux parties ne doit poser le pied sur les îles ou entrer dans la zone de 12 milles marins déterminée comme mer territoriale par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) ;
- Les deux parties doivent s'empêcher de construire ou de mener d'autres activités sur ces îles ;
- Aucun déploiement d'équipement militaire ne doit avoir lieu en provenance d'aucune des deux parties, sur les îles ou alentour ;
- Les vaisseaux de maintien de l'ordre des deux pays devront maintenir une distance appropriée.

### Le choix de la Chine : entre gains politiques et risques militaires

Les négociations de gestion de crise avec le Japon ont échoué comme on pouvait s'y attendre sur la question de la souveraineté et sur des conceptions différentes de la nature du *statu quo* - précisément l'élément qui aurait

42. Entretiens réalisés par l'auteur, Pékin, juin 2014.

43. Table ronde à l'Institut Charhar sur la gestion de crise et sur les relations sino-japonaises, relaté dans « Laizi Zhongwai zhuanjia de jianyi, ruhe bimin ZhongRi kaizhan » (Conseil d'experts chinois et étrangers : comment éviter une guerre sino-japonaise), *Huanqiuwang*, 7 avril 2015, [http://opinion.huanqiu.com/opinion\\_world/2015-04/6116106.html](http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2015-04/6116106.html) (consulté le 11 mars 2016).

44. Chu Xiaobo, « Dangqian ZhongRi guanxi yu wajiao weiji guanli » (Relations sino-japonaises actuelles et gestion de crise diplomatique), *Dongbeiyu xuekan*, n° 4, juillet 2013, p. 22-27.

45. Oliver Bräuner, Joanne Chan, Fleur Huijskens, « Confrontation and Cooperation with Japan in the East China Sea: Chinese Perspectives », *SIPRI Policy Brief*, février 2015, <http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIPB1502a.pdf> (consulté le 4 août 2016).

46. Zhao Tong, « ZhongRi sidian gongshi mingque xia yi bu gongzuo zhongdian: weiji guankong » (Le compromis sino-japonais en quatre points affirme la prochaine priorité : le contrôle de la crise), *Zhongguowang*, 10 novembre 2014, [www.china.com.cn/opinion/think/2014-11/10/content\\_34012377.htm](http://www.china.com.cn/opinion/think/2014-11/10/content_34012377.htm) (consulté le 11 mars 2016).

47. Yu Tiejun, « Dangqian chuli ZhongRi guanxi de zhongdian shi gaohao weiji guankong » (Le point focal de l'actuelle négociation sino-japonaise est d'améliorer la gestion de crise et le contrôle), 14 avril 2014, [www.21ccom.net/articles/qjssw/zlwj/article\\_20140414104366.html](http://www.21ccom.net/articles/qjssw/zlwj/article_20140414104366.html) (consulté le 11 mars 2016).

48. Zhang Tuosheng, « Building Trust between China and Japan, Lessons Learned from Bilateral Interactions in the East China Sea », *SIPRI Policy Brief*, février 2015, <http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIPB1502c.pdf> (consulté le 4 août 2016).

dû être mis de côté pour que des résultats tangibles soient atteints. L'insistance chinoise d'appliquer l'accord à l'intérieur de la zone des 12 milles marins entourant les îles Senkaku/Diaoyu a été perçue du côté japonais comme une tentative de plus pour fragiliser *de facto* l'administration japonaise de ces îles. Cette demande chinoise a suivi la logique des autres décisions prises depuis l'achat public japonais de trois de ces îles en septembre 2012 et toutes ces décisions ont abouti à une contestation *de facto* de l'administration effective, auparavant incontestée, du moins au niveau maritime, de ces îles par le Japon. Finalement, il semblerait que la Chine ait essayé de créer un environnement plus sécurisant pour ses propres patrouilles dans les eaux disputées autour des îles Senkaku/Diaoyu, eaux dans lesquelles ces patrouilles avaient très rarement navigué avant le début des négociations en 2008.

En plus de cet obstacle central, tout au long des négociations et particulièrement après leur reprise en 2015, les Japonais ont émis deux réserves principales concernant l'utilité du mécanisme tout en continuant d'affirmer leur engagement à finaliser les négociations. La première consistait à dire que la Chine pouvait utiliser ce mécanisme et les négociations pour « neutraliser une réponse japonaise à un incident et contraindre l'armée japonaise à une réponse non proportionnée »<sup>49</sup>. La seconde préoccupation était rattachée à la soutenabilité et à l'efficacité du mécanisme. Les militaires chinois allaient-ils suivre les règles de l'accord après avoir obtenu des avancées diplomatiques en le signant ? Le mécanisme survivrait-il à la prochaine détérioration des relations bilatérales sur les questions historiques ou sur d'autres problèmes ? Ces questions en resteront au stade de spéculation aussi longtemps que le mécanisme ne sera pas signé, mais elles rappellent que le niveau de méfiance à l'égard de la politique militaire chinoise demeure très élevé à Tokyo.

Pour résumer l'approche chinoise des négociations de gestion de crise et son rôle dans la politique chinoise en mer de Chine orientale, on peut conclure qu'elles ont visé deux objectifs principaux :

En premier lieu, par les négociations d'un mécanisme de gestion de crise, la diplomatie chinoise signale sa position globale sur l'état de ses relations

avec le Japon. En d'autres termes, elle exprime des préoccupations politiques plus vastes au lieu de concevoir le mécanisme comme un instrument servant à réduire les risques militaires. Durant l'été 2014, une décision semble avoir été prise à Pékin de diminuer le niveau de tension avec le Japon, ce qui a conduit à la reprise des discussions, et ce avant même que l'accord en quatre points n'ait abouti.

En second lieu, dans le cas particulier de la mer de Chine orientale, les négociations de gestion de crise ont été utilisées pour établir un nouveau *statu quo* après l'achat des îles par le gouvernement japonais, achat qui a été considéré par Pékin comme une violation unilatérale du *statu quo* antérieur. En d'autres termes, la Chine a essayé d'utiliser ces négociations pour consolider les gains qui avaient été obtenus - du point de vue de Pékin - par le biais de l'accroissement sans précédent du nombre de patrouilles d'agences de maintien de l'ordre depuis la fin 2012.

Cette analyse suggère que l'approche par la Chine de la gestion de crise et de la construction de la confiance est surdéterminée par la recherche de gains politiques et n'est pas suffisamment liée à un objectif défini en matière de sécurité ; le risque d'incidents militaires ne fait clairement pas partie des déterminants principaux de l'approche chinoise globale des négociations avec le Japon et n'a jamais pu être séparé comme une variable indépendante qui devrait être prise en considération de manière isolée.

■ Traduit par Matei Gheorghiu.

■ Mathieu Duchâtel est directeur adjoint et associé au programme Asie et Chine au Conseil européen des relations internationales. Conseil européen des relations internationales, 13 rue Paul Lelong, 75002 Paris (mathieu.duchatel@ecfr.eu).

Article reçu le 14 mars 2016. Accepté le 4 août 2016.

49. Marta McLellan Ross, « The Japan-China Maritime and Air Communication Mechanism, Operational and Strategic Considerations », Institut japonais des affaires internationales, 30 juin 2015, [http://www2.jiia.or.jp/pdf/fellow\\_report/150630\\_Ms\\_Ross\\_ECS.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/fellow_report/150630_Ms_Ross_ECS.pdf) (consulté le 11 mars 2016).