Perspectives chinoises

2016/3 | 2016
Politique chinoise dans les mers de Chine

Éditorial

Sébastien Colin

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/7413
ISSN : 1996-4609

Éditeur
Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée
Date de publication : 15 septembre 2016
Pagination : 5-12
ISBN : 979-10-91019-20-0
ISSN : 1021-9013

Référence électronique
Sébastien Colin, « Éditorial », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2016/3 | 2016, mis en ligne le 15 septembre 2016, consulté le 19 avril 2019. URL : http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/7413

© Tous droits réservés

Éditorial

SÉBASTIEN COLIN

Les multiples tensions qui ont cours dans les mers de Chine depuis la fin des années 2000, qu'elles se manifestent par l'inflexibilité des discours relatifs aux droits de souveraineté ou par des provocations et accrochages en mer, ont rendu nécessaire d'analyser de manière plus approfondie les politiques maritimes et étrangères des États impliqués. Ces analyses sont d'autant plus importantes que les rapports de force s'expriment depuis quelques années avec plus de vigueur, en mer de Chine du Sud comme en mer de Chine orientale. En témoignent les actions plus fermes prises par les États comme la construction par la Chine d'infrastructures civiles et militaires dans les îles Spratleys, la nationalisation des îles Senkaku/Diaoyu par le Japon en septembre 2012 ou encore la procédure d'arbitrage lancée par les Philippines en janvier 2013. Plus récemment, entre octobre 2015 et mai 2016, les États-Unis ont organisé trois opérations de liberté de navigation, rappelant qu'au-delà des litiges territoriaux entre pays voisins la situation géopolitique dans les mers de Chine est surtout le résultat de la rivalité stratégique sino-américaine.

Sans viser l'exhaustivité, ce dossier se propose d'étudier quelques pans de la politique de la Chine en direction des mers de Chine [1]. Il vient compléter une littérature déjà riche dont il est difficile de faire état ici du fait des natures plurisectorielle et pluridisciplinaire du thème analysé. Composé de cette introduction et de quatre articles respectivement rédigés par Mathieu Duchâtel, Shinji Yamaguchi, Benoît de Tréglodé et Alexandre Sheldon-Duplaix, il se donne surtout pour objectif d'essayer d'expliquer les principales évolutions récentes de cette politique, d'en identifier les objectifs et d'en comprendre les déterminants.

La politique chinoise envers les mers de Chine s'inscrit dans le double contexte d'une politique étrangère plus ambitieuse cherchant à influer sur l'ordre mondial *via* la volonté de transformer certaines normes et la création de nouvelles institutions [2] et d'une politique intérieure visant à construire une véritable puissance maritime. En gestation depuis la décennie 1990, cet objectif d'affirmer la Chine sur les mers et les océans, que ce soit par le biais de la modernisation de la marine ou du développement de l'économie maritime, a été présenté comme prioritaire lors du lancement du 12e plan quinquennal (2011-2015) et du 18e Congrès du PCC de novembre 2012.

Au total, la politique chinoise des mers de Chine est une politique complexe dotée de quatre grands objectifs : le premier vise à revendiquer des territoires insulaires et des espaces maritimes ; le second consiste à renforcer son contrôle sur les mers de Chine afin de défendre plus efficacement ses côtes et ses voies d'approvisionnement maritimes ; le troisième est d'affirmer sa puissance dans un contexte de rivalités stratégiques avec le Japon et les États-Unis ; et enfin le quatrième est de développer l'exploitation des ressources naturelles pour subvenir aux besoins de sa population et de son économie. Ces multiples objectifs laissent libre cours à des initiatives de natures diverses et parfois contradictoires oscillant entre fermeté, provocation, dialogue ou encore coopération, un éventail qui trouve aussi son explication dans la multiplicité des facteurs qui touchent tout autant à la géographie des mers de Chine, aux héritages historiques, ainsi qu'à l'évolution des politiques extérieures et intérieures en Chine, dans les pays voisins et aux États-Unis.

Domination ou partage ?

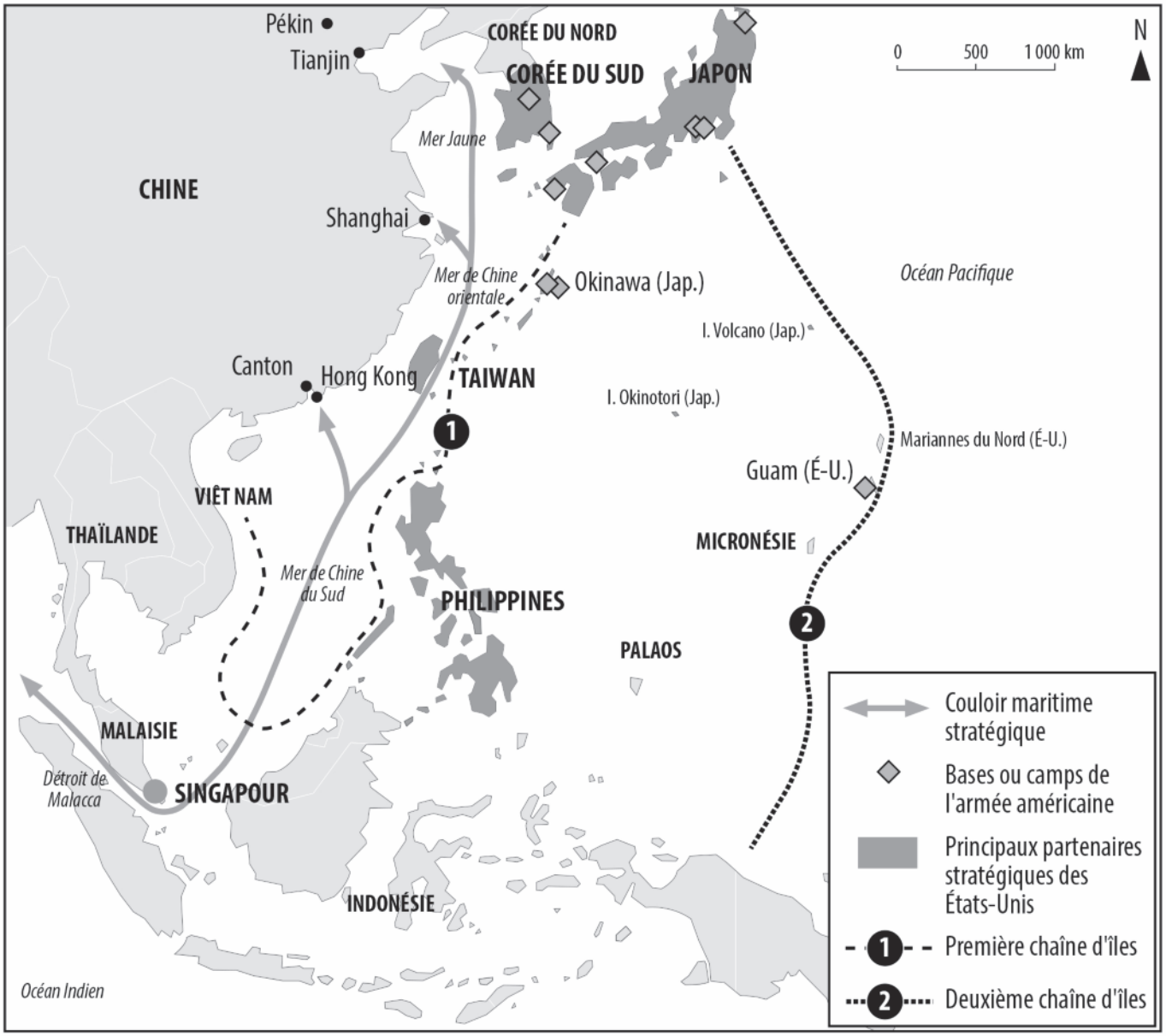
L'analyse de la politique chinoise envers les mers de Chine passe d'abord par la prise en compte de la géographie. Contrairement aux États-Unis, bordés par deux vastes océans, la Chine est riveraine de trois mers semi-fermées : la mer Jaune, la mer de Chine orientale (ou mer de Chine de l'Est) et la mer de Chine du Sud (ou mer de Chine méridionale), au-delà desquelles se situe un arc péninsulaire et insulaire que se partagent pas moins de neuf États (voir carte 1). Cette configuration géographique est d'importance car, jumelée avec le dispositif militaire américain présent en Corée du Sud, au Japon et dans le Pacifique, et les différents partenariats stratégiques tissés par Washington avec Taiwan, les Philippines et Singapour, elle accentue en Chine l'idée d'un « encerclement » dont la réalité est toutefois peu contestable : d'abord parce que ce dispositif est en très grande partie hérité de la guerre froide ; ensuite parce qu'un des principaux objectifs des États-Unis, depuis la fin de cette guerre, est de contrer les ambitions chinoises dans les mers de Chine et au-delà [3]. De ce point de vue, on ne peut que mesurer l'impact de la perte de Taiwan qui a privé à deux reprises la Chine d'une ouverture directe sur le Pacifique.

Il a résulté de cette géographie une spatialisation de l'espace maritime en Chine caractérisée par le *jinhai* 近海, qui rassemble les mers de Chine, et le *dayang* 大洋, qui correspond aux espaces maritimes situés au-delà de cette « chaîne d'îles ». Cette spatialisation est au cœur de la redéfinition de la stratégie maritime proposée par l'amiral Liu Huaqing au cours des années 1980 et qui consistait, comme le rappelle Alexandre Sheldon-Duplaix dans son texte, à développer d'abord une marine capable d'opérer à l'intérieur de cette chaîne d'îles avant d'envisager dans un second temps un élargissement de son champ d'action vers le *dayang*.

Cette géographie a aussi d'importantes conséquences sur la façon dont les autorités chinoises mobilisent les différents principes de délimitation maritime établis par la Convention des Nations Unies sur le droit la mer (CNUDM) qu'elles ont signée en 1982 et ratifiée en 1996. Dans le cas des mers semi-fermées où les limites des zones économiques exclusives (ZEE) des États riverains se chevauchent, l'article 74 de la CNUDM préconise la recherche d'une « solution équitable » par « voie d'accord » ou, dans l'attente d'un règlement définitif, la conclusion « d'arrangements provisoires

1. Ce dossier correspond à la publication de communications données dans le cadre d'un cycle de conférences intitulé « China and the China Seas: Chinese Maritime Policy and Geopolitical Situation in the Maritime Spaces of East Asia », co-organisé par le Centre d'études français sur la Chine contemporaine (CEFC) et l'Université baptiste de Hong Kong (HKBU) entre avril 2015 et février 2016. Ce cycle ayant bénéficié du soutien financier du CEFC, de l'Université baptiste de Hong Kong, du Fonds d'Alembert de l'Institut français (Paris) et du Consulat général de France à Hong Kong et Macao, je souhaite remercier ici l'ensemble de ces institutions. J'adresse également mes remerciements à mon collègue Jean-Pierre Cabestan, professeur et directeur du Department of Government and International Studies de l'Université baptiste de Hong Kong, pour sa collaboration dans l'organisation et dans l'animation de ce cycle. Le programme du cycle, composé de six conférences et d'un workshop final, est consultable à : www.cefc.com.hk/fr/la-recherche/projets-collectifs/redchina-china-seasred-seminar-series (consulté le 7 septembre 2016).
2. Sur ce point, voir le récent dossier de *Perspectives chinoises* coordonné par Jean-Pierre Cabestan : « Quel ordre international veut la Chine ? Entre réformisme et révisionnisme », *Perspectives chinoises*, n° 2016/2.
3. Voir Wen-Lung Laurence Lin, « America's South China Sea Policy, Strategic Rebalancing and Naval Diplomacy », *Issues & Studies*, vol. 29, n° 4, décembre 2013, p. 189-228.

Carte 1 – Environnement stratégique autour des mers de Chine



Réalisation : Pascal Orcier © *Perspectives chinoises*, 2016.

Source : Compilation de l'auteur.

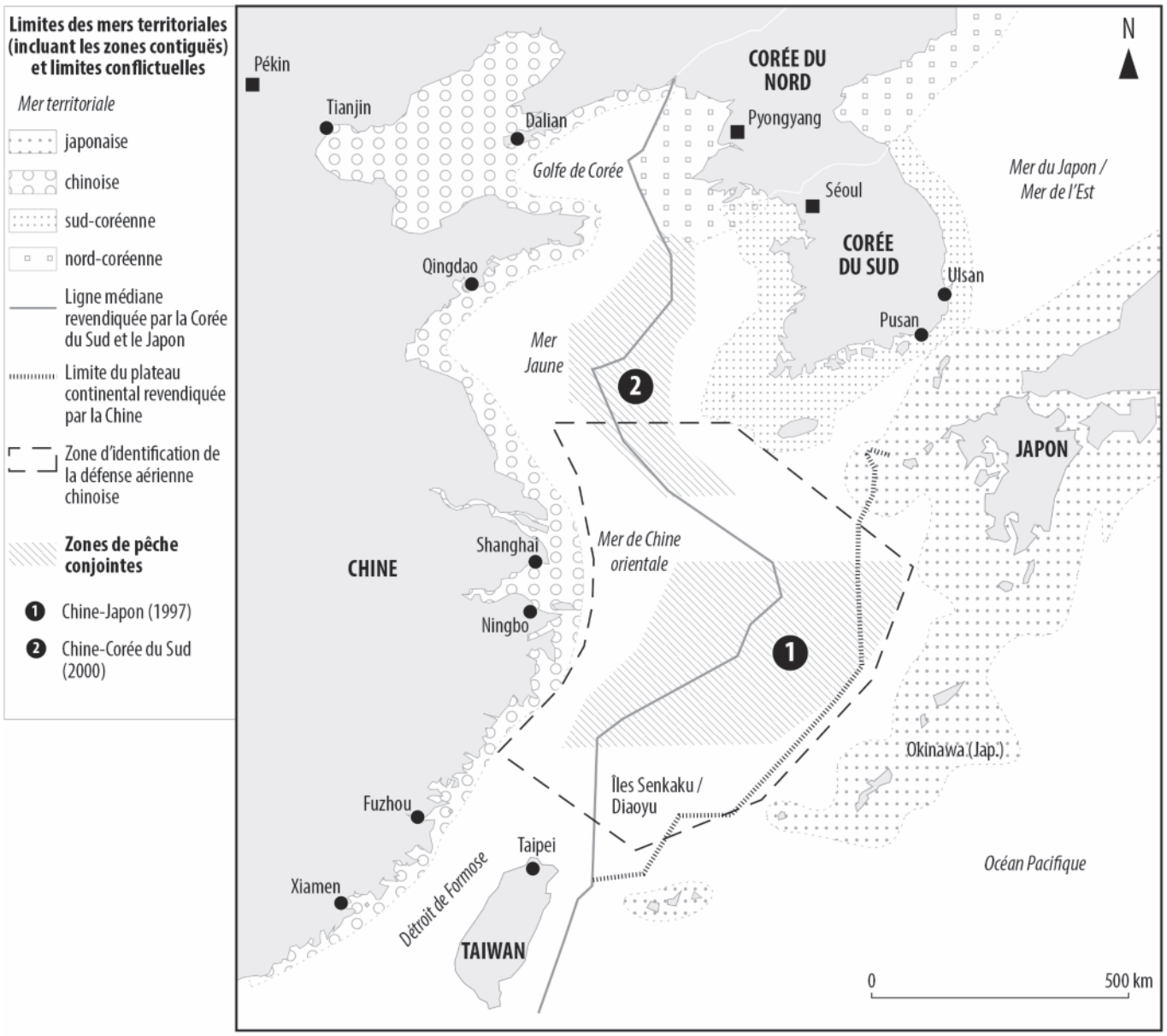
de caractère pratique »[4]. Sur ce point, la position chinoise varie en fonction des espaces maritimes. En mer Jaune et en mer de Chine orientale, tout en évoquant le principe d'équité, la Chine s'oppose aux propositions sud-coréennes et japonaises d'y délimiter des frontières maritimes sur le principe de la ligne médiane (voir carte 2). Face au Japon, les autorités chinoises revendiquent le plateau continental, géographiquement à leur avantage, et ont soumis à ce titre, le 14 décembre 2012, les coordonnées de leur projet de délimitation (pour la partie septentrionale seulement) auprès de la Commission des limites du plateau continental du droit de la mer, suscitant sans surprise une vive réaction japonaise[5]. Face à la Corée du Sud, la Chine est coincée entre son refus de la ligne médiane et l'impossibilité de revendiquer le plateau continental du fait de la nature épicontinentale de la mer Jaune. Dans ce contexte, Pékin a opté de concert avec Séoul pour un « arrangement provisoire de caractère pratique » *via* la délimitation en 2000 d'une zone de pêche commune (voir carte 2).

À ce jour, la seule délimitation maritime établie par la Chine se situe dans le golfe du Tonkin (voir carte 3). Elle est le fruit d'un accord signé avec le Viêt Nam, également en 2000, dans la foulée de celui de 1999 sur la redélimitation de leur frontière terrestre et sur la base de la Convention franco-chinoise de 1887. Cet héritage juridique, mais aussi l'absence de litige insulaire dans le golfe ainsi que la nature faiblement stratégique de ce dernier, ont sans aucun doute facilité cette unique délimitation maritime qui a pendant un bref temps, dans le contexte du rapprochement entre la Chine et l'ASEAN, fait illusion sur un possible changement de posture de la Chine en mer de Chine du Sud. Seize ans plus tard, par le biais

4. « CNUDM, Article 74, Délimitation de la zone économique exclusive entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face », *Recueil des Traités* (Nations Unies), vol. 1834, n° 31363, 1994, p. 34. Le texte intégral de la Convention est disponible à : www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf (consulté le 7 septembre 2016).

5. Le dossier de la soumission chinoise et les échanges de notes verbales qui ont suivi entre le Japon et la Chine sont disponibles en ligne à : www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_chn_63_2012.htm (consulté le 8 septembre 2016).

Carte 2 – Limites et zones en mer Jaune et en mer de Chine orientale



Réalisation : Pascal Orcier © *Perspectives chinoises*, 2016.

Source : Sébastien Colin, *La Chine et ses frontières*, Paris, Armand Colin, 2011. Actualisée par l'auteur.

de travaux de remblaiement puis de constructions de phares, d'aérodromes et autres infrastructures civiles et militaires effectués en un temps record dans les îles Spratleys, la Chine a plus que jamais développé, renforcé et matérialisé sa présence dans cet espace. Dénuées de toute retenue, ces actions d'une ampleur sans précédent sont certes critiquables sur le plan du droit international mais elles ont donné naissance à une situation nouvelle et sans doute inamovible à court ou moyen terme. Elles sont tout autant la concrétisation d'un projet géopolitique hérité, qui vise initialement à défendre des droits de souveraineté autoproclamés dans les îles Spratleys, que des réactions et anticipations à des décisions prises aux États-Unis ou dans les États voisins.

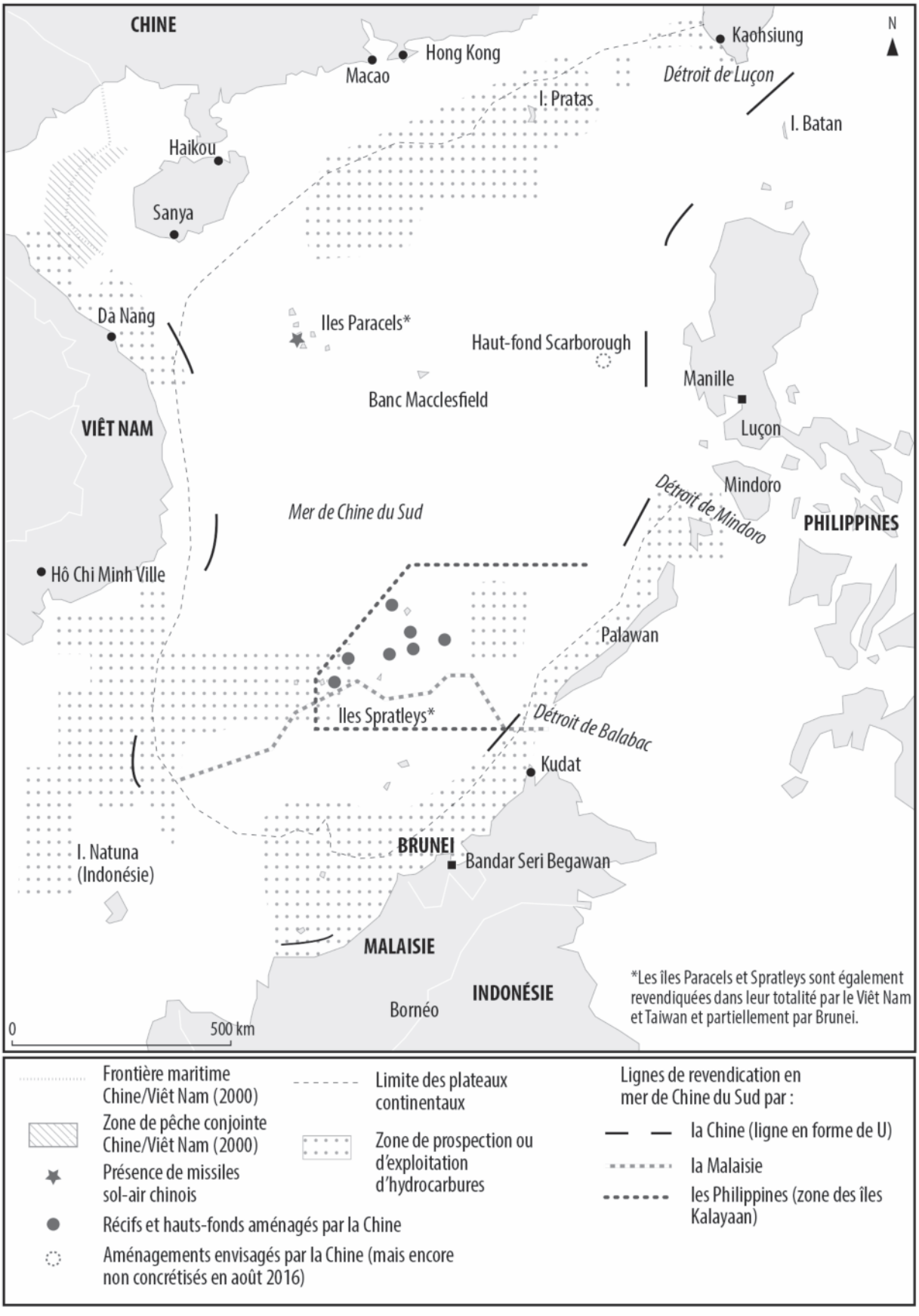
Une stratégie de long terme

Un bref aperçu de la chronologie des actions chinoises en mer de Chine du Sud témoigne sans conteste de l'existence d'une stratégie de long terme. Ayant hérité de la « ligne en forme de U » (voir carte 3) et des revendications territoriales, progressivement construites au cours de la période républicaine, les autorités communistes ont ainsi officiellement réaffirmé l'appartenance à la Chine des îles de la mer de Chine du Sud dès septembre 1958, dans le cadre de leur « Déclaration sur la mer territoriale » [6], puis à nouveau en février 1992, lors de la promulgation de la « Loi sur la mer territoriale et la zone contiguë » [7]. Depuis mai 2009 et la soumission conjointe

6. « Declaration of the Governement of the People's Republic of China on the Territorial Sea (Approved by the 100th Session of the Standing Committee of the National People's Congress on 4th September, 1958) », reproduit dans *Peking Review*, n° 28, 9 septembre 1958, p. 21.

7. « Law of the People's Republic of China on the Territorial Sea and the Contiguous Zone (Adopted at the 24th Meeting of the Standing Commitee of the Seventh National People's Congress of the People's Republic of China on February 25, 1992) », Pékin, Legislative Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress of the People's Republic of China, 1992. Texte officiel disponible en ligne sur le site internet du droit de la mer : www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CHN_1992_Law.pdf (consulté le 8 septembre 2016).

Carte 3 – Revendications et actions chinoises en mer de Chine du Sud



Réalisation : Pascal Orcier © *Perspectives chinoises*, 2016.

Source : Sébastien Colin, « Litiges insulaires et enjeux géopolitiques en mer de Chine du Sud », *in* Béatrice Giblin (éd.), *Les Conflits dans le monde. Approche géopolitique*, Paris, Armand Colin, 2016. Actualisée par l'auteur.

par le Vietnam et la Malaisie des limites de leur plateau continental, les notes verbales adressées par les autorités chinoises au Secrétaire général des Nations Unies et rappelant la souveraineté chinoise sur les îles se sont multipliées. L'affaire de la plateforme pétrolière HYSY981, sur laquelle revient Shinji Yamaguchi dans son article, la procédure d'arbitrage lancée par les Philippines, et les constructions chinoises dans les îles Spratleys, ont été particulièrement propices à cette augmentation. Ces diverses revendications officielles ont été doublées de coups de force et d'annexions comme en 1974 (bataille des Paracels), 1988 (affrontement du récif de Johnson Sud), 1994-1995 (annexion du récif Mischief) et 2012 (prise de contrôle du haut-fond Scarborough). Dans ce contexte, il est difficile de ne pas voir les aménagements récents comme une suite logique et une étape supplémentaire, visant à accroître une présence dans l'archipel, renforcer le contrôle sur les espaces maritimes environnants et par ce biais œuvrer, sur la base du fait accompli, à l'intégration d'une région frontière. Les soutiens officiels et les subventions que reçoivent les pêcheurs de Hainan incorporés dans les milices maritimes pour pêcher dans les zones disputées [8], de même que la volonté de maintenir une présence humaine et de développer le tourisme de croisière dans les îles Paracels [9], dans la foulée de l'établissement de la municipalité de Sansha en 2012, participent à nos yeux de cette stratégie.

En mer de Chine orientale, la revendication des îles Senkaku/Diaoyu par Pékin a été plus tardive. Officiellement exprimée en décembre 1971, elle duplique en fait la revendication effectuée quelques mois plus tôt par Taiwan que la Chine populaire vient juste de remplacer au Conseil de sécurité des Nations Unies. Bien que plus récente et postérieure à 1949, on retrouve donc là encore, en quelque sorte, un héritage du Kuomintang. Clairement mentionnées comme territoire appartenant à la Chine dans la loi de 1992, alors qu'elles ne l'avaient pas été dans la déclaration de 1958, les îles Senkaku/Diaoyu ont été par la suite régulièrement l'objet de tensions entre la Chine et le Japon. En septembre 2012, alors que le gouvernement japonais annonce la « nationalisation » [10] des îles, les autorités chinoises dotent ces dernières de lignes de base avant d'en déposer les coordonnées aux Nations Unies [11]. Un peu plus d'un an plus tard, en novembre 2013, Pékin délimite une zone d'identification de défense aérienne (ADIZ) couvrant les îles et la quasi totalité de la mer de Chine orientale (voir carte 2).

Par ces récentes actions, comme le souligne Mathieu Duchâtel dans son texte, la Chine cherche surtout à fragiliser l'administration japonaise sur les îles Senkaku/Diaoyu et à développer, *via* la multiplication de patrouilles militaires et civiles, une présence plus régulière dans l'ensemble de la zone maritime disputée. Depuis la mise en place de l'ADIZ, ces patrouilles ne sont pas seulement maritimes mais aussi, et de plus en plus, aériennes, signe que les forces aériennes de l'Armée populaire de libération représentent désormais un acteur important. Au total, la politique de la Chine en mer de Chine orientale est, pour reprendre les mots de Mathieu Duchâtel, « une politique de confrontation ouverte » motivée par « une quête du gain politique et territorial et donc prête à accepter un certain degré de risque ». Cette politique, qui s'applique également à la mer de Chine du Sud, n'ignore pas pour autant la recherche du statu quo, mais à condition que ce dernier soit susceptible de geler une situation globalement favorable aux intérêts du pays.

Réaction, anticipation

Si cette stratégie de long terme visant à maintenir des revendications et à défendre l'intégrité territoriale constitue bien un cadre dans lequel s'inscrivent les actions chinoises, d'autres facteurs viennent sans aucun doute expliquer certaines prises d'initiative. C'est là où les rapports entre les acteurs, qu'ils soient du domaine maritime et/ou de celui de la politique étrangère, en Chine comme dans les autres États concernés par les disputes, ont toute leur importance, de même que les politiques entreprises par les pays voisins et les rivalités et autres rapports de puissance existant avec le Japon et les États-Unis. Ainsi, pour ne citer que quelques exemples, la « Déclaration sur la mer territoriale » de septembre 1958 était aussi une réaction contestataire de la Chine vis-à-vis des Conventions du droit de la mer conclues à Genève quelques mois plus tôt. De même, alors que la Chine s'était abstenue d'établir des lignes de base autour des Senkaku/Diaoyu lors de sa ratification du droit de la mer en 1996, la décision de septembre 2012 apparaît clairement comme une réaction/anticipation au rachat des îles par le gouvernement japonais.

L'extension de l'ADIZ au-delà de la mer territoriale intervenue un an plus tard ne semble pas en revanche être une réaction directe à cette « nationalisation » [12]. Si la nouvelle zone, en incluant les îles, entend bien défier la « souveraineté » japonaise, sa raison d'être est surtout militaire. Elle vise, dans le cadre de la stratégie du déni d'accès (*anti-access/area denial strategy*), qu'évoque Alexandre Sheldon-Duplaix dans son article, à expérimenter une plus grande présence militaire à l'ouest de la première chaîne d'îles et montrer ainsi au Japon et aux États-Unis que la Chine a les capacités militaires (et la confiance) pour contrôler cet espace. À l'étude depuis le début des années 2000, sa matérialisation en novembre 2013 est surtout une réponse à l'évolution de l'environnement stratégique autour de la mer de Chine orientale caractérisée par la réforme de la Constitution japonaise et l'approfondissement des relations de sécurité entre le Japon et les États-Unis dans le contexte de la politique américaine du « pivot vers l'Asie » [13]. L'arrivée au pouvoir de Xi Jinping et la priorité donnée à la construction de la puissance maritime pourraient aussi constituer un autre facteur.

De la même façon que le projet de l'ADIZ, l'unification des différentes agences de sécurité maritime au profit de la garde côtière (*Zhongguo haijing* 中国海警) dont le plan a été dévoilé en mars 2013 [14] avait déjà été évoquée

8. Liu Zhen, « Fisher Militia? Maritime Units Put Humble Fishermen on Front Line in South China Sea », *South China Morning Post*, 24 mai 2016, www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1951614/fisher-militia-maritime-units-put-humble-fishermen (consulté le 6 septembre 2016).
9. Liu Zhen, « Yagong Island Was No Place for a Dog, Now It's Home to 400 Trees », *South China Morning Post*, 23 mai 2016, www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1948520/yagong-island-was-no-place-dog-now-its-home-400-trees (consulté le 6 septembre 2016) ; Liu Zhen, « Sun, Surf and Patriotism… Life As a Tourist Cruising the South China Sea », *South China Morning Post*, 23 mai 2016, www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1948479/sun-surf-and-patriotism-life-tourist-cruising-south (consulté le 6 septembre 2016).
10. Cette « nationalisation » a consisté au rachat par le gouvernement japonais de trois îlots (Minami-kojima, Kita-kojima et Uotsuri-jima) qui appartenaient jusqu'alors à la famille Kurihara. Par ce rachat, le gouvernement japonais souhaitait éviter une opération similaire proposée en avril 2012 par le gouverneur de Tokyo, l'ultra-nationaliste Shintaro Ishihara, qui souhaitait incorporer ces trois îlots à la municipalité de Tokyo, expliquant que les autorités japonaises n'avaient pas défendu de manière adéquate les îles Senkaku/Diaoyu contre les revendications chinoises.
11. « Zhonghua renmin gongheguo zhengfu guanyu diaoyudao ji qi fushu daoyu linghai jixian de shengming » (Déclaration du gouvernement de la République populaire de Chine sur les lignes de base de la mer territoriale entourant *Diaoyu Dao* et ses îlots affiliés), 10 septembre 2012. Les coordonnées des points de ligne de base telles que définies dans cette déclaration, de même qu'une carte marine les représentant, ont été déposées par la Chine aux Nations Unies le 13 septembre 2012. Le texte en chinois de la déclaration ainsi que ses traductions anglaises et françaises sont disponibles en ligne à : www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/CHN.htm (consulté le 8 septembre 2016). Pour la carte marine, voir : www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/MAPS/chn_mzn89_2012.jpg (consulté le 8 septembre 2016).
12. Jiagu Richter, Wolfgang Richter, « The « "East China Sea Air Defense Identification Zone" of the People's Republic of China: Its Strategic Significance in Light of Growing Regional Tensions », *Asien*, n° 135, avril 2015, p. 36.
13. *Ibid.*, p. 25-46.
14. Wu Jiao et Pu Zhendong, « Nation Merging Maritime Patrol Forces », *China Daily*, 11 mars 2013, http://usa.chinadaily.com.cn/china/2013-03/11/content_16296627.htm (consulté le 6 septembre 2016)

au cours des années 2000, sous l'ère Hu Jintao, sans pour autant être concrétisée [15]. Le fait qu'elle l'ait été après l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping témoigne, comme le rappelle Shinji Yamaguchi dans son texte, de l'influence forte de ce dernier sur la politique maritime du pays. En dépit des difficultés et résistances qui peuvent émaner d'une telle réforme et bien que les divergences et intérêts particuliers des divers acteurs maritimes puissent difficilement être annihilés, ceux-ci ne semblent pas pour autant remettre en cause la politique générale du pays à destination des mers de Chine. Pour Shinji Yamaguchi, comme pour d'autres observateurs [16], il y a incontestablement eu ces dernières années une plus grande centralisation des décisions et une meilleure coordination entre les acteurs maritimes sous l'égide d'un pouvoir plus fort désireux de concrétiser une de ses priorités politiques. La visite de Xi Jinping à Hainan auprès des milices maritimes de Tanmen, au cours du mois suivant son intronisation à la tête du pays, pourrait être aussi un signe de cette volonté de coordination [17].

Enfin, bien qu'un doute subsiste quand à la date réelle à laquelle ils auraient été lancés, les travaux de remblaiement et autres aménagements engagés dans les îles Spratleys ont sans doute été favorisés et accélérés par la décision des Philippines de recourir au tribunal arbitral en janvier 2013 et par la signature par Manille de « l'accord sur la coopération de défense renforcée » (EDCA : *Enhanced Defense Cooperation Agreement*) avec les États-Unis le 28 avril 2014 [18]. Signé là encore dans le cadre de la politique américaine du pivot vers l'Asie, dont un des objectifs est de rééquilibrer les rapports de force et de limiter l'influence chinoise en Asie du Sud-Est, l'EDCA autorise ainsi, depuis sa ratification par la Cour suprême des Philippines le 28 juillet 2016, l'accès des troupes, navires et avions de l'armée américaine à certaines bases militaires philippines [19]. Il est également légitime de se demander si ces aménagements n'ont pas été motivés par le souci d'anticiper la sentence arbitrale sur la mer de Chine du Sud, rendue publique par la Cour permanente d'arbitrage le 12 juillet 2016 et dont les termes sont sur le papier très largement défavorables à la Chine ; une issue que les autorités chinoises prévoyaient certainement au regard de l'importante communication réalisée à destination du public et des médias étrangers au cours des semaines qui ont précédé [20].

La sentence arbitrale du 12 juillet 2016 : un futur tournant dans la politique de la Chine en mer de Chine du Sud ?

Si ces quelques pages introductives n'ont pas vocation à analyser en profondeur la sentence arbitrale, il nous semble cependant utile de rappeler ici trois de ses principales conclusions, ne serait-ce que pour souligner le fait que cette sentence va clairement à l'encontre des intérêts chinois. La première conclusion stipule qu'il n'y a aucune base légale à ce que la Chine revendique des droits historiques sur les ressources des eaux situées à l'intérieur de la ligne en forme de U. La seconde juge que les actions récentes de la Chine en mer de Chine du Sud (entrave aux activités philippines de pêche et d'exploration d'hydrocarbure, travaux de remblaiement à grande échelle et construction d'îles artificielles, ou encore échec dans la régulation de ses propres activités de pêche) sont en violation avec de nombreux principes de la CNUDM. Enfin, la troisième considère les formations insulaires occupées par la Chine dans les Spratleys comme des « rochers » ou des « hauts-fonds découvrants » interdisant ainsi toute délimitation de ZEE, voire même dans le cas des hauts fonds découvrants de mer territoriale [21].

Sans surprise, conformément à la posture qu'elle avait prise dès le début de cette procédure d'arbitrage, la Chine s'est fermement opposée à cette sentence, non seulement par des déclarations dans les médias, se limitant généralement à la qualifier de « nulle et non avenue » et à rappeler la « souveraineté ancienne » de la Chine sur les îles, mais aussi par la publication d'un argumentaire juridique [22].

La principale question qui émerge au lendemain de la publication de cette sentence est de savoir dans quelle mesure elle influera ou non sur la politique chinoise en mer de Chine du Sud. Pour l'heure, les autorités chinoises continuent de maintenir une présence militaire forte [23] et les pêcheurs, en dépit des risques, continuent de fréquenter les zones contestées [24]. Les interrogations autour d'actuels ou futurs aménagements chinois sur le haut-fond Scarborough ne laissent pas présager non plus un changement de posture [25]. Le poids de l'héritage, la volonté affichée de construire une puissance maritime, l'influence de l'armée et la rivalité stratégique avec les États-Unis sont autant de facteurs qui risquent d'ancrer cette inflexibilité dans la durée. Dans ce contexte, les clés de l'accalmie sont sans doute en très grande partie entre les mains des pays voisins, et en particulier celles des Philippines dont les autorités, depuis l'arrivée au pouvoir de Rodrigo Duterte, ont répondu au premier souhait de Pékin en acceptant la reprise de contacts. La visite à Hong Kong en août 2016 de l'ancien président philippin Fidel Ramos, connu pour son

15. Masayuki Masuda, « China's Maritime Strategy and Maritime Law Enforcement Agencies: Quest for a Maritime Power », *in* William Tow et Tomonori Yoshizaki (éds.), *Beyond the Hub and Spokes: Australia-Japan Security Cooperation (ANU-NIDS Joint Research Project)*, Tokyo, The National Institute for Defense Studies, NIDS Joint Research Series n° 10, 2014, p. 73, www.nids.go.jp/english/publication/joint_research/series10/pdf/04.pdf (consulté le 6 septembre 2016).
16. Entretiens, Pékin, avril 2015.
17. Liu Zhen, « Fisher Militia? Maritime Units Put Humble Fishermen on Front Line in South China Sea », *art. cit.*
18. « Agreement Between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the United States of America on Enhanced Defense Cooperation », *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, 29 avril 2014, www.gov.ph/2014/04/29/document-enhanced-defense-cooperation-agreement (consulté le 9 septembre 2016).
19. « US Seeks Access to Philippine Bases as Part of Asia Pivot », *Sydney Morning Herald*, 25 avril 2015, www.smh.com.au/world/us-seeks-access-to-philippine-bases-as-part-of-asia-pivot-20150425-1mt29i.html (consulté le 9 septembre 2016) ; Mark Meruenas, « It's Final: SC Affirms Legality of EDCA », *GMA News*, 26 juillet 2016, www.gmanetwork.com/news/story/575113/news/nation/it-s-final-sc-affirms-legality-of-edca (consulté le 9 septembre 2016).
20. À Hong Kong, la représentation du ministère des Affaires étrangères chinois a organisé une conférence de presse spéciale à destination des médias étrangers encourageant ceux-ci à donner une « vision plus équilibrée » de l'arbitrage. Les références du discours prononcés sont : Song Ru'an (Deputy Commissioner), « Remarks at Briefing on South China Sea for Foreign Press in HK », Office of the Commissioner of Ministry of Foreign Affairs in Hong Kong SAR, Hong Kong, 13 mai 2016.
21. Cour permanente d'arbitrage, « Communiqué de presse : Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale (La République des Philippines c. la République populaire de Chine) », La Haye, 12 juillet 2016, https://pcacases.com/web/sendAttach/1802 (consulté le 12 juillet 2016).
22. Chinese society of international law, *The Tribunal's Award in the « South China Sea Arbitration » Initiated by the Philippines is Null and Void*, Pékin, Law Press, 2016.
23. Richard A. Bitzinger, « China's Militarisation of the South China Sea: Creating a Strategic Strait? », *RSIS Commentary*, n° 221, 1er septembre 2016, www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/co16221-chinas-militarisation-of-the-south-china-sea-creating-a-strategic-strait/#.V9Z_1sd8OUc (consulté le 1er septembre 2016).
24. Choi Chi-yuk, « Chinese Fishermen Prepare to Return to Disputed Waters of South China Sea », *South China Morning Post*, 16 juillet 2016, www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1990387/chinese-fishermen-prepare-return-disputed-waters-south (consulté le 7 septembre 2016).
25. Minnie Chan, « If China Builds in Scarborough Shoal, It Would Come "after G20 Summit" », *South China Morning Post*, 13 août 2016, www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2003354/if-china-builds-scarborough-shoal-it-would-come-after (consulté le 8 septembre 2016) ; AFP, « Philippines Accuses Beijing of Secret Island Building, Releases Photos of Chinese Boats at Disputed Scarborough Shoal », *South China Morning Post*, 7 septembre 2016, www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/2017130/philippines-accuses-beijing-secret-island-building-releases (consulté le 7 septembre 2016).

pragmatisme vis-à-vis de la Chine, constitue en cela une première étape [26].

L'exploitation des ressources : une place pour la coopération ?

Bien qu'elle n'ait pas pu être abordée pleinement dans le cadre de ce dossier, l'exploitation des ressources constitue un autre des principaux volets de la politique chinoise à destination des mers de Chine. Dans le cas des mers fermées et semi-fermées, l'article 123 de la CNUDM incite à la mise en place d'une coordination, voire de coopérations bilatérales ou multilatérales, dans les domaines de la gestion de la pêche, de la protection de l'environnement marin et de la recherche scientifique [27].

Pour ce qui est spécifiquement de la pêche, les autorités chinoises ne sont pas à première vue réticentes au compromis et à la coopération comme en témoignent les trois zones de pêche communes établies en mer Jaune, en mer de Chine orientale et dans le golfe du Tonkin (voir cartes 2 et 3). D'une manière générale, la pêche a toujours été un objet de dialogue entre la Chine et ses voisins. Avec le Japon et le Viêt Nam, par exemple, des accords de pêche avaient été négociés dès les années 1950. Bordées par des pays figurant parmi les plus gros producteurs et consommateurs de poisson du monde, les mers de Chine, dont les stocks de poisson diminuent fortement depuis le début des années 1970, sont sous une très forte pression, si bien que les États ont plutôt un intérêt commun à coopérer dans la gestion des ressources. Néanmoins, au-delà des bonnes intentions que représentent ces zones conjointes, leur gestion se heurte continuellement aux pesanteurs politiques, comme le montre Benoît de Tréglodé dans son article sur le golfe du Tonkin, ou dans le cas de la mer de Chine orientale, à la rivalité sino-japonaise et à la question des Senkaku/Diaoyu [28].

À l'échelle interne, en Chine, la délimitation de ces zones, dont un des principaux objectifs est de réguler les prises et de lutter ainsi contre la surpêche, a eu un impact dans les secteurs de la pêche côtière et de la pêche pélagique. Beaucoup de pêcheries du Guangxi, de Hainan, du Fujian et du Zhejiang ont ainsi été contraintes de réduire leur flotte avec des conséquences non négligeables sur l'emploi, et ce sans pour autant éliminer les candidats à la pêche illégale. Très importante et toujours croissante en mer Jaune, la pêche illégale chinoise est ainsi la principale cause des perceptions négatives qui circulent en Corée du Sud à propos de la zone conjointe. Du fait de l'incapacité des gardes-côtes sud-coréens à faire face à l'afflux de chalutiers chinois, et en dépit d'opérations de surveillance conjointes ponctuelles entre les deux pays [29], la mer Jaune est considérée par beaucoup d'observateurs sud-coréens comme une « mer de non-droit » [30].

Cet exemple est symptomatique des difficultés qu'a la Chine, que ce soit pour la pêche ou les hydrocarbures, à faire accepter son discours sur le développement conjoint des ressources dans les mers de Chine, perçu à tort ou à raison par ses voisins comme un moyen d'affirmer sa présence dans les zones litigieuses et de servir ainsi la cause irrédentiste. Une des principales difficultés dans l'analyse de la politique chinoise dans les mers de Chine tient dans ces rapports parfois flous entre l'exploitation des ressources et l'objectif politique. Si l'installation par la CNOOC de la plateforme pétrolière HYSY981 au large des Paracels en 2014 répondait bien, comme le montre Shinji Yamaguchi, à un objectif politique, les actions dans les mers de Chine des pêcheurs n'appartenant pas aux milices ne sont pas toutes véhiculées par le désir de défendre une souveraineté mais au contraire par des impératifs alimentaires et économiques [31]. Cette complexité tient bien entendu au rôle des acteurs économiques incluant pêcheries et entreprises pétrolières, mais aussi au rôle des provinces côtières pour lesquelles l'économie maritime représente un pan important de leur développement. Ainsi, contraintes de réduire les flottes de la pêche côtière pour lutter contre la surpêche, ces provinces subventionnent et développent désormais la pêche lointaine encourageant ainsi indirectement la pêche illégale dans les ZEE voisines et les zones litigieuses [32].

En dépit de ces difficultés et de ces différents enjeux, la carte de la coopération économique reste plus que jamais aux yeux de la Chine le seul moyen de maintenir, voire de rétablir, une confiance avec les pays voisins. Rien d'étonnant donc à ce que la partie chinoise ait proposé à Fidel Ramos une exploitation conjointe des ressources halieutiques autour du haut-fond Scarborough lors de sa visite à Hong Kong [33]. Le lancement par Xi Jinping du projet de « Route maritime de la Soie du 21e siècle », dont l'objectif est en Asie du Sud-Est d'encourager les échanges économiques et culturels, alors même que des travaux de remblaiement étaient en cours, ou sur le point d'être amorcés, dans les îles Spratleys, est également une illustration de l'ambivalence de cette politique.

Pour conclure cette analyse introductive, deux caractéristiques majeures relatives à la situation dans les mers de Chine méritent à nos yeux d'être soulignées. La première est que contrairement aux cycles de tension précédents le cycle de tensions actuel semble s'inscrire dans la durée. La seconde est que la politique américaine du pivot vers l'Asie et la sentence arbitrale ont contribué à internationaliser la dispute en mer de Chine du Sud, une évolution contre laquelle la Chine a toujours essayé de lutter et qui la place aujourd'hui au centre des regards et des critiques alors même qu'elle espère jouer un rôle toujours plus grand sur la scène internationale.

Les quatre articles qui structurent ce dossier viennent à la suite de ces premières pages éclairer chacun à leur façon la politique chinoise des mers de Chine. Il y est question d'enjeux de sécurité, de stratégies d'acteurs, de coopération et de puissance navale.

Dans un premier article, Mathieu Duchâtel s'intéresse au rôle de la Chine dans les négociations visant à établir un mécanisme de communication maritime et aérien avec le Japon en mer de Chine orientale. Il souligne que du point de vue chinois ces négociations sont surtout un outil pour sécuriser

26. Bong Miquiabas, « Fidel Ramos: Duterte's Icebreaker in South China Sea Row », *South China Morning Post*, 12 août 2016, www.scmp.com/week-asia/politics/article/2002984/fidel-ramos-du-tertes-ice-breaker-south-china-sea-row (consulté le 7 septembre 2016).
27. « CNUDM, Article 123, Coopération entre États riverains de mers fermées ou semi-fermées », *op. cit.*, p. 49.
28. Zou Keyuan, « Sino-Japanese Joint Fishery Management in the East China Sea », *Marine Policy*, n° 27, 2003, p. 136 ; Clive H. Schofield, Ian Townsend-Gault, « Choppy Waters Ahead in "a Sea of Peace Cooperation and Friendship"?: Slow Progress towards the Application of Maritime Joint Development to the East China Sea », *Marine Policy*, n° 35, 2011, p. 31.
29. « S. Korea, China to Hold Joint Inspection on Illegal Fishing in Yellow Sea », *Yonhap News*, 5 avril 2015, http://english.yonhapnews.co.kr/national/2015/04/03/71/0301000000AEN20150403006700320F.html (consulté le 24 juin 2016).
30. Suk Kyoon Kim, « Illegal Chinese Fishing in the Yellow Sea: A Korean Officer's Perspective », *Journal of East Asian International Law*, n° 2, 2012, p. 456.
31. Hongzhou Zhang, « Chinese Fishermen in Disputed Waters: Not Quite a "People's War" », *Marine Policy*, n° 68, 2016, p. 65-73.
32. Stephen Chen, « China Pledges to Cut Size of its Massive Fishing Fleet due to Serious Threat to Nation's Fish Stocks », *South China Morning Post*, 15 août 2016, www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2004074/china-pledges-cut-size-its-massive-fishing-fleet-due (consulté le 7 septembre 2016).
33. Kristin Huang et Catherine Wong, « China-Philippines Fishing Deal "May Help Calm Troubled South China Sea Waters" », *South China Morning Post*, 12 août 2016, www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2003044/china-philippines-fishing-deal-may-help-calm-troubled (consulté le 7 septembre 2016).

des objectifs de politique étrangère relatifs à la souveraineté et à la rivalité de puissance qu'elle entretient avec le Japon plus que pour construire une sécurité et une stabilité. Pour Mathieu Duchâtel, la socialisation de la Chine aux normes visant à construire de la confiance dans la sphère de la sécurité fait peu de progrès alors même que les risques d'incident en mer de Chine orientale sont croissants.

Shinji Yamaguchi explore ensuite, dans un deuxième article, les stratégies des acteurs maritimes chinois en mer de Chine du Sud. Il se demande si les différentes initiatives chinoises prises depuis 2009 le sont sur la base d'un plan bien coordonné ou si elles sont de simples conséquences d'une compétition entre ces acteurs qui seraient motivés par leurs seuls intérêts particuliers. L'auteur défend la première hypothèse soulignant que la coordination institutionnelle est en voie d'amélioration, notamment depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping.

Un troisième article de Benoît de Tréglodé porte sur la coopération sino-vietnamienne dans le golfe du Tonkin, amorcée en 1994 avec le début des négociations relatives à la délimitation de la frontière maritime, puis élargie, à la suite d'accords signés en 2000, à la pêche, à l'exploration des hydrocarbures et à la sécurité maritime. D'après l'auteur, le bilan de ces seize premières années de coopération sino-vietnamienne est assez limité au regard des concrétisations. Néanmoins, il estime que pour la Chine l'intérêt de cette coopération avec le Viêt Nam est ailleurs. Il s'agirait surtout pour les autorités chinoises de tester de nouvelles formes de dialogue et d'accréditer leur discours sur la coopération dans l'exploitation des ressources qu'elles portent ailleurs en mer de Chine du Sud. Ainsi, le golfe du Tonkin serait surtout une zone d'expérimentation pour la politique maritime de la Chine en Asie du Sud-Est.

Enfin, dans le cadre d'un quatrième article, Alexandre Sheldon-Duplaix s'intéresse à la puissance navale chinoise dont le champ d'actions dépasse désormais les limites des eaux côtières et des mers de Chine. Il revient entre autres sur la modernisation des équipements militaires, incluant le programme des porte-avions, et les nouvelles missions de la marine. D'après lui, si la Chine est bien une puissance navale, cette puissance n'est pas pour autant globale. Centrée sur les mers de Chine, sa dimension est encore régionale avec néanmoins des ambitions fortes et des projections croissantes à destination des océans Pacifique et Indien, dont les principaux objectifs sont de dissuader toute intervention militaire américaine dans le cas d'un conflit avec Taiwan, ou dans les mers de Chine, et de protéger son commerce maritime.

Sébastien Colin est maître de conférences à l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO), en détachement au CEFC en tant que chercheur et rédacteur en chef adjoint de *Perspectives chinoises* depuis le 1er septembre 2014 (sebastien.colin@cefc.com.hk).