

LE JAPON ET LA SÉCURITÉ MARITIME EN ASIE DU SUD-EST : UN LABORATOIRE POUR L'INDO-PACIFIQUE ?

Marianne PÉRON-DOISE
Chercheur Asie du Nord à l'IRSEM

RÉSUMÉ

L'Asie du Sud-Est est au cœur de l'Asie maritime. Ce rapport à la mer peut être saisi à travers les multiples enjeux liés à la sécurisation du détroit de Malacca, trait d'union et lieu de passage obligé entre l'océan Indien et le Pacifique. L'essor de l'ASEAN (Association of South-East Asian Nations) et le poids grandissant de la Chine en mer de Chine du Sud en ont renforcé l'importance. Dès les années 1990, la menace représentée par la piraterie maritime a conduit le Japon à élaborer des outils coopératifs inédits pour la région en s'appuyant principalement sur des acteurs civils comme le corps des garde-côtes japonais et la Nippon Fondation. Tokyo s'est ainsi fortement impliqué dans le renforcement capacitaire au profit des flottes de garde-côtes locales dont les Philippines et l'Indonésie. La mise en place du RECAAP (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery), accord régional de lutte contre la piraterie, et de son Centre éponyme à Singapour en 2006 ont aussi constitué des démarches innovantes dans le traitement de la sécurité maritime de l'espace sud-est asiatique.

Vue du Japon, cette sécurisation dans un cadre multilatéral a contribué à l'émergence d'une vaste communauté maritime. Elle a notamment arrimé l'Asie du Sud-Est à des partenaires extérieurs comme les États-Unis, l'Inde ou l'Australie soucieux de s'organiser durablement pour protéger l'état de droit en mer et la liberté de navigation. Cette note revient sur la genèse de ces processus en interrogeant la place que peut y revendiquer le nouveau « narratif » maritime japonais sur un espace « Indo-Pacifique libre et ouvert ».

SOMMAIRE

Une ASEAN démunie et divisée face à la piraterie et à l'insécurité maritime.....	2
Le Soft Power de Tokyo et le retour diplomatique par la mer	3
Une gouvernance maritime aux couleurs japonaises : le système RECAAP	5
Le rôle des garde-côtes japonais dans l'élargissement des partenariats maritimes.....	6
Conclusion	9

UNE ASEAN DÉMUNIE ET DIVISÉE FACE À LA PIRATERIE ET À L'INSÉCURITÉ MARITIME

Selon les derniers chiffres publiés par le Bureau maritime international (BMI)¹, la piraterie maritime reste un problème de sécurité prégnant pour un grand nombre d'États. En 2017, 180 actes de piraterie ont été recensés dans le monde touchant généralement des bateaux de taille importante transportant des produits chimiques, pétroliers ou gaziers. Si le phénomène est présenté en régression depuis 2013, l'Asie figure parmi les trois régions les plus à risque pour la navigation maritime avec l'Afrique de l'Est (Somalie) de l'Ouest (golfe de Guinée) et l'Amérique latine (Colombie, Venezuela)². En 2017, 76 actes de piraterie ont été déclarés en Asie du Sud-Est, soit 42 % des attaques mondiales. Le pays potentiellement le plus dangereux pour les navires reste l'archipel indonésien avec 43 actes de piraterie, suivi par les Philippines avec 22 attaques.

Par le passé, le phénomène de piraterie a pris une ampleur particulière en Asie du Sud-Est suite à la crise financière et économique de 1997³. L'année 2000 a constitué un pic à cet égard avec 242 attaques, dont 119 en Indonésie⁴. Cette piraterie avait accentué une criminalité maritime résiduelle avec la multiplication des attaques de navires marchands empruntant les détroits de Malacca et de Singapour, voies cruciales pour le commerce et le transport maritime. Approximativement 30 % du trafic mondial emprunte annuellement ce corridor maritime ainsi qu'une part importante des flux énergétiques en provenance du Moyen-Orient vers les grandes économies asiatiques, Chine et Japon. La piraterie sud-est asiatique a très vite posé un problème économique et sécuritaire aux États littoraux et à un nombre croissant d'individus et de bâtiments prenant la mer et empruntant les voies maritimes menacées. Il y avait là un enjeu de sécurité internationale pour tous les usagers de la mer qui s'accommodaient mal de l'approche locale longtemps privilégiée.

Des moyens nationaux limités

Les États disposent de divers instruments pour lutter contre la piraterie maritime avec, en premier lieu, la Convention des Nations unies pour le droit de la mer⁵ (CNUDM), dont l'article 101 traite de la piraterie. Ses dispositions ont été renforcées par la Convention pour la répression des actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime de 1988 (Convention de Rome). Il s'y ajoute les mesures individuelles que peut prendre tout État. C'est ainsi qu'en Asie du Sud-Est, depuis les années 2000, les États littoraux ont renforcé et modernisé les administrations maritimes, marines de guerre ou garde-côtes, chargées de la répression de la piraterie en mer. L'Indonésie a mobilisé pendant plusieurs années des forces de sécurité dans la province d'Aceh⁶ pour combattre le terrorisme et la criminalité, dont son potentiel volet maritime. Singapour et la Malaisie ont procédé à la rationalisation de leurs forces de sécurité maritime. En 2005, la Malaisie a fusionné l'ensemble des agences gouvernementales compétentes dans le domaine maritime en une seule entité disposant d'un commandement unique, la Malaysian Maritime Enforcement Agency (MMEA). Toutefois, en dépit d'efforts de réorganisation, les administrations maritimes civiles et militaires de l'ensemble des pays de l'ASEAN demeurent encore actuellement sous-financées et sous-équipées face aux phénomènes récurrents de piraterie et d'insécurité maritime. L'Indonésie et les Philippines, États-archipels aux vastes domaines maritimes, ont toujours le plus grand mal à répondre efficacement à la résurgence d'une criminalité maritime et de ses liens diffus avec le terrorisme⁷.

1. International maritime bureau, <https://www.icc-ccs.org/reports/2017-Annual-IMB-Piracy-report.pdf>.

2. Neil Thompson, « Asia's deadly Pirates », *The Diplomat*, 21 juin 2017, <https://thediplomat.com/2017/06/asias-deadly-pirates>.

3. Isabelle Cordonnier, « La piraterie maritime en Asie du Sud-Est », *La Revue internationale et stratégique*, 2001/3, p. 48-54 ; Sam Bateman, Joshua Ho, Jane Chang, *Good order at sea*, RSIS Policy Paper, Singapour, avril 2009, https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/PRO90427_good_order_at_sea_in_SEA.pdf.

4. International maritime bureau, https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/ICC_InternationalMaritimeBoard_Annual_Piracy_Report2004.pdf.

5. Convention des Nations unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 10 décembre 1982, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos.pdf.

6. Les forces de sécurité indonésiennes se sont retirées d'Aceh en 2005 après le désarmement des miliciens indépendantistes du GAM (Mouvement pour Aceh libre), très affaiblis et désorganisés après le tsunami dévastateur de 2004.

7. John Bradford, *Southeast Asian Maritime Security in the Age of terror: threat opportunity and charting the course forward*, IDSS Working Paper 75, Singapour, avril 2005, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/WP75.pdf>.

Un embryon de coopération locale

Soucieux de s'organiser contre la piraterie, les trois États littoraux du détroit de Malacca, Malaisie, Singapour et Indonésie, ont mis en place le système des *Malacca Strait Patrols* en 2004⁸. Cette série d'accords bilatéraux permettaient en outre de répondre aux reproches de passivité adressés par la communauté internationale⁹. Le plus connu reste les patrouilles coordonnées entre les trois pays dites MALSINDO (Malaysia, Singapore, Indonesia). On peut également citer la Malacca Strait Security Initiative (MSSI) mais celle-ci se heurtera au refus indonésien d'autoriser un droit de poursuite dans ses eaux territoriales et d'accepter la participation d'États extérieurs au détroit de Malacca, notamment les États-Unis. Un volet aérien, Eyes in the Sky (EIS), a également été établi tandis que l'échange d'informations et de renseignement s'est institutionnalisé.

Ces dispositions formalisées entre les États riverains du détroit de Malacca ont constitué une incontestable avancée dans la coopération interétatique pour combattre la piraterie en Asie du Sud-Est. Elles demeurent, à ce jour, une des rares réponses opérationnelles coordonnées bien que ne dépassant pas un cadre trilatéral¹⁰. Le fait que la piraterie maritime dans la zone se soit concentrée dans le détroit de Malacca et dans les eaux indonésiennes et malaisiennes appelait par construction une réaction régionale. Elle est cependant restée limitée aux États côtiers du détroit même si la Thaïlande s'y est jointe en 2008. Quoiqu'il y ait un effort d'intégration des participants dans une structure commune sous commandement unique, on ne peut conclure au succès stratégique en raison de la faiblesse des moyens navals employés. De façon générale, cet épisode révèle le désir très net des États d'assurer leur sécurité et leur réticence à s'en remettre à des initiatives émanant de partenaires étrangers bien que la marine indienne et l'US Navy aient pu occasionnellement conduire des missions d'escorte dans le détroit. Dans les discours comme dans la pratique, la lutte contre la piraterie est estimée devoir être l'apanage des États locaux¹¹.

LE SOFT POWER DE TOKYO ET LE RETOUR DIPLOMATIQUE PAR LA MER

La pusillanimité de l'ASEAN dans le traitement du problème de la piraterie maritime a ouvert un espace diplomatico-stratégique dont le Japon s'est activement saisi. Dès les années 2000, l'archipel organise une conférence internationale à Tokyo et élabore une véritable doctrine de lutte contre la piraterie maritime. Sa diplomatie va y consacrer d'importants efforts financiers et humains à travers l'action de l'Agence japonaise de coopération internationale¹². Cette implication va aboutir à la modélisation d'un schéma type avec des mécanismes de coopération reposant sur l'échange d'informations maritimes et le concept de renforcement capacitaire par le biais de formations, de transfert d'équipements et l'aide à la création de forces de garde-côtes¹³.

Le Japon, acteur stratégique réémergent en Asie du Sud-Est

L'implication japonaise dans la lutte contre la piraterie et l'insécurité maritime s'est construite en parallèle à l'établissement d'une coopération de sécurité et de défense avec l'ASEAN. Plus globalement, elle accompagne la lente évolution du rôle des Forces d'autodéfense nippones (FAD, Jieitai 自衛隊) à l'international et leur reprise de responsabilité dans la sécurité amorcée via les Nations unies et les opérations de maintien de la paix. L'Asie du Sud-Est constitue le terrain expérimental de ce retour précautionneux du Japon dans un contexte régional marqué par le souvenir de l'expansionnisme de l'armée impériale et alors que les initiatives stratégiques de Tokyo sont scrutées à l'aune des limites

8. Koh Swee Lean, *The Malacca straits patrols: finding common ground*, RSIS Commentary, Singapour, 20 avril 2016, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2016/04/CO16091.pdf>.

9. Selon les termes du communiqué commun du 16 novembre 1971, Singapour, l'Indonésie et la Malaisie sont responsables de la gestion et de la sûreté des détroits. Dès 1971, ils ont procédé à la mise en place de couloirs de navigation et de système d'aide à la navigation des segments jugés les plus dangereux pour la circulation des navires.

10. Ce mécanisme de patrouilles coordonnées a été repris en 2017 par les Philippines, l'Indonésie et la Malaisie face à la résurgence de la menace pirate observable dans la zone des Sulu-Sulawesi.

11. Éric Frécon, « Piraterie en Asie du Sud-Est : États défiés, États menacés mais États renforcés », *Sécurité internationale*, 2009/1, p. 41-47.

12. Plus connue sous son acronyme anglais : JICA, Japan Agency for International Cooperation.

13. Entretiens avec des experts japonais, Tokyo, novembre 2017.

imposées par la Constitution dite « pacifiste » de 1947. L'Asie du Sud-Est s'est révélée très sensible au thème de la « remilitarisation » du Japon de l'après-guerre. Les investissements japonais de la période 1950-1980 ont été perçus au mieux comme des éléments d'une « diplomatie des excuses », au pire comme une nouvelle approche de domination via l'économie et une généreuse aide au développement. Dès 1977, Tokyo s'efforce de définir de nouveaux liens politiques, économiques et culturels en direction des pays d'Asie du Sud-Est via la doctrine Fukuda, du nom du Premier ministre nippon de 1976 à 1978¹⁴. Tokyo enverra des troupes au Cambodge en 1992, puis au Timor en 2002. Parallèlement, l'alliance nippo-américaine et le soutien de plus en plus marqué de l'archipel à son partenaire stratégique américain fournira le moteur décisif de la normalisation des FAD notamment à partir de l'appui japonais à la lutte contre le terrorisme en 2001, puis aux opérations américaines en Irak en 2003.

Historiquement, l'espace sud-est asiatique a toujours été important pour le Japon. Cette région connectant l'océan Pacifique et l'océan Indien, est vitale pour les lignes de communications maritimes (*Sea Lanes of communications*, SLOC) de l'archipel en direction de l'Europe et du Moyen-Orient. Quatre-vingt-cinq pour cent des importations énergétiques japonaises en provenance du Moyen-Orient empruntent les détroits de Malacca et de Lombok. Par ailleurs, l'Asie du Sud-Est représente un marché des plus attractifs pour le commerce japonais. De son côté, la région a de bonnes raisons de coopérer avec Tokyo qui représente une source d'aide au développement significative. En 2002, le Premier ministre japonais Junichiro Koizumi proposa un partenariat économique global. Tokyo trouvait des avantages à entretenir une Asie du Sud-Est stratégiquement stable et économiquement dynamique hors de la sphère d'influence de la Chine. Dès la fin des années 1990, le Japon avait soutenu la demande d'un Code de conduite entre Pékin et l'ASEAN pour mettre fin aux tensions déjà grandissantes en mer de Chine du Sud qui pourraient compromettre la liberté de navigation dans la zone. Au demeurant, la promotion d'un multilatéralisme maritime par Tokyo en direction des pays de l'ASEAN ne laissait pas d'être critiquée par la Chine. Cette dernière s'était fermement opposée à la proposition japonaise de création d'une force maritime de maintien de la paix régionale formulée lors d'un sommet de l'ASEAN en 1999¹⁵.

La sécurité maritime, une thématique consensuelle

La montée en puissance de menaces de sécurité multiformes constitue un autre facteur qui a contribué au rapprochement de Tokyo et de l'Asie du Sud-Est. L'implication japonaise dans la mise en avant du concept de « sécurité humaine » va conduire Tokyo à développer des coopérations spécifiques avec l'ASEAN en tant qu'organisation régionale, mais aussi sur un mode bilatéral notamment avec l'Indonésie et les Philippines dans les domaines de la lutte contre l'immigration illégale, les réfugiés, les trafics de drogue, d'armes, le terrorisme et la piraterie maritime. En 1992, lors de la conférence postministérielle de l'ASEAN, le ministre des Affaires étrangères japonais, Taro Nakayama, proposa qu'un dialogue politique et de sécurité soit ajouté sur l'agenda des seniors-officiels. Il ouvrait la voie à la création du Forum régional de l'ASEAN (ARF) puis à celle de l'enceinte de type *track two* constituée par le Conseil pour la coopération de sécurité de l'Asie-Pacifique, plus connu sous son acronyme anglais, the Council on Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP).

À cette même époque, le développement de la piraterie – comme du terrorisme – conduisit les représentants de l'Agence de défense japonaise¹⁶ à multiplier les contacts avec leurs homologues des pays de l'ASEAN. En 2000, Tokyo organisa une conférence internationale sur la lutte contre la piraterie à laquelle les 10 nations de l'ASEAN participèrent et où fut adopté le document *Asia Anti-Piracy Challenges 2000*. Les signataires s'engageaient à partager de l'information au sujet d'actes de piraterie, à renforcer les contre-mesures existantes, à assister les bâtiments attaqués et à coordonner les activités de leurs garde-côtes, tout en se consacrant à la formation de personnel spécifique. En 2002, Junichiro Koizumi proposa d'établir une coopération entre les garde-côtes japonais et ceux de l'ASEAN. Cette initiative fut à l'origine du développement de nombreuses coopérations navales régionales. En avril 2002, les FAD japonaises organisaient le premier exercice de sauvetage sous-marin multilatéral auquel participèrent Singapour et l'Indonésie,

14. Sudo Suelo, *The Fukuda doctrine and ASEAN: new dimensions in Japanese foreign policy*, Singapour, ISEAS, 1992.

15. Victor Huang, *Building maritime security in Southeast Asia: outsiders not welcome*, Naval War College, hiver 2008, p. 89-105. L'idée de Tokyo résidait dans l'organisation de patrouilles avec des contributions de membres du format ASEAN plus 3 (Japon, Corée du Sud et Chine), ce qui n'excluait pas *a priori* Pékin.

16. L'Agence devra attendre 2007 pour être élevée au rang de ministère de la Défense de plein exercice, Bōei-shō (防衛相).

cette dernière en tant qu'observateur. Toutefois, ce sera le corps des garde-côtes japonais, civil par essence, qui sera l'outil privilégié de la politique d'assistance de l'archipel au renforcement capacitaire de l'Asie du Sud-Est¹⁷.

La politique étrangère japonaise continue de faire de la sécurité maritime régionale un axe majeur de sa diplomatie d'influence en direction de l'Asie du Sud-Est. Ce réinvestissement stratégique japonais par la mer se poursuit aujourd'hui dans le contexte nouveau des tensions en mer de Chine du Sud et surtout en mer de l'Est¹⁸ où le Japon se trouve confronté à ce qu'il définit comme des « situations de zone grise ». Utilisée par le ministère de la Défense japonais, l'expression s'applique à la stratégie de tensions occasionnées par les incursions systématiques des garde-côtes chinois, au besoin aidés par des bâtiments de pêche et des milices maritimes¹⁹, dans les eaux territoriales des îlots Senkaku revendiqués par la Chine sous le nom de Diaoyu²⁰.

UNE GOUVERNANCE MARITIME AUX COULEURS JAPONAISES : LE SYSTÈME RECAAP

L'ampleur du phénomène de piraterie et la dramatisation faite autour de son lien potentiel avec le terrorisme, notamment par Singapour, impliquait d'apporter une réponse de grande échelle. Il s'agissait également de répondre aux inquiétudes de la communauté internationale en projetant l'image de gouvernements responsables, capables de s'organiser collectivement et de collaborer. L'accord RECAAP, activement promu par le Japon et poussé par le puissant réseau des armateurs japonais, autorise cette bascule du local au régional, voire au multilatéral. À l'inverse du processus du *Malacca Strait Patrol*, relativement restreint par ses acteurs et ses objectifs, cet accord, signé en 2006, offrait un cadre à la coopération régionale des États d'Asie du Sud-Est dans le domaine de la piraterie maritime tout en attirant des acteurs extrarégionaux. L'ouverture institutionnelle de RECAAP allait permettre son élargissement géographique et faire du Japon l'instigateur d'une des premières expériences de multilatéralisme maritime asiatique, après – il est vrai – l'échec du projet de constitution d'une flotte de garde-côtes régionale.

RECAAP, un modèle de gouvernance entre régional et multilatéral

L'accord est conclu d'emblée entre 8 États de l'ASEAN²¹ auxquels se rajouteront 3 États de l'Asie méridionale (Inde, Sri Lanka et Bangladesh) et de l'Asie orientale (Japon, Chine, Corée du Sud). De grandes nations maritimes les rejoindront ensuite à partir de 2012 (Norvège, Hollande, Danemark, Royaume-Uni puis Australie et États-Unis). Au 1^{er} janvier 2018, RECAAP rassemble 20 États²² et dessine les contours d'un espace maritime suprarégional.

Accord de coopération régionale, RECAAP est axé sur l'échange d'informations entre États membres et sur des activités de renforcement des capacités de ces derniers en matière de lutte contre la piraterie maritime. Le dispositif créé n'a cependant aucune capacité répressive lui permettant de conduire des opérations de police maritime à l'encontre de suspects d'actes de piraterie²³.

Il repose sur deux composantes. L'une définit les obligations des États signataires dans le domaine de la lutte contre la piraterie maritime, dont celle de coopérer, inscrite dans la Convention sur le droit de la mer. On notera qu'à la définition de la piraterie qui est limitée à la haute mer, RECAAP a ajouté la définition du vol à main armée (ou brigandage

17. Yoichiro Sato, *Southeast Asian receptiveness to Japanese security cooperation*, Asia-Pacific Center for Security Studies, septembre 2007, www.Acpss.org/publications/maritime/security/cooperation/japan-SE/Asia/Sato.pdf.

18. Catharin Dalpino, « Both Push and Pull: Japan steps up in Southeast Asia », *Comparative Connections*, 19:1, mai 2017, www.cc.csis/2017/05/push-pull-japan-steps-southeast-asia/.

19. Marianne Péron-Doise, *La mer de Chine du Sud, une géographie maritime à la conflictualité latente*, Note de recherche de l'IRSEM, n° 44, juillet 2017.

20. Céline Pajon, « Faire face aux situations de "zone grise" : la stratégie japonaise en mer de l'Est », *Revue de Défense Nationale*, été 2018, p. 74-78.

21. L'Indonésie et la Malaisie, tout en collaborant occasionnellement avec le Centre de partage de l'information, ont signé mais n'ont pas ratifié RECAAP en raison de leur posture de principe de refus de toute ingérence étrangère dans la gestion des détroits. S'y ajoute pour la Malaisie, le fait que Kuala Lumpur abrite depuis 1992 l'antenne asiatique du Bureau maritime international (BMI) avec un centre régional anti-piraterie. L'Indonésie quant à elle s'est retrouvée en concurrence avec Singapour pour l'hébergement de RECAAP, car elle proposait son installation sur l'île de Java. La France, bien que collaborant avec le Centre de partage de l'information, n'a pas signé l'accord RECAAP.

22. Voir www.recaap.org.

23. Ian Storey, « Addressing the persistent problem of piracy and sea robbery in Southeast Asia », *Perspective*, n° 30, Singapour, ISEAS, 2016, <https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/iseas/perspectives2016/30.pdf>.

maritime). Cette disposition fait que les États signataires sont tenus de coopérer pour combattre tant les situations de piraterie en haute mer que celles de vols à main armée contre des navires, dans la mesure de leurs capacités et en accord avec leur législation nationale. L'autre composante de RECAAP s'attache aux domaines de coopération entre États signataires : échange d'informations, renforcement des capacités maritimes (*capacity-building*) et collaboration avec d'autres acteurs maritimes internationaux dont l'Organisation maritime internationale (OMI), l'industrie maritime et les compagnies d'armateurs.

Un vecteur de coopération intergouvernemental

L'originalité de RECAAP tient pour une grande part à son identité intergouvernementale. C'est en effet l'un des premiers accords de sécurité asiatique de ce type. Sa force réside dans la coopération en matière d'échange d'informations et dans la coordination des réponses des États dans les cas de piraterie maritime. Il a été créé à cet effet un Centre de partage de l'information maritime, l'Information Sharing Center (ISC). Basé à Singapour, le Centre bénéficie du statut d'organisation internationale et ses instances dirigeantes sont formées de représentants et d'officiers de liaison de chaque État membre de RECAAP. Il remplit un rôle essentiel de facilitateur entre les différentes forces de sécurité et agences compétentes en matière maritime dans le domaine de l'anti-piraterie. En effet, ces dernières sont le théâtre de nombreuses rivalités et querelles de préséance, notamment entre marines et garde-côtes. Par ailleurs, si elles ont du mal à se coordonner à l'échelon local, elles ont encore plus de difficultés à harmoniser leurs actions à l'échelle régionale²⁴. RECAAP, s'il appelle les États parties à coopérer, prend bien soin de souligner le principe de souveraineté nationale. C'est pourquoi il n'intègre aucune disposition se prêtant à l'établissement de patrouilles communes ou de droit de poursuite auxquels certains États se sont opposés²⁵.

Incarnations d'une coopération maritime régionale inclusive portée par le Japon, RECAAP et son ISC se sont constitués en références pour le monde maritime. L'accord et son Centre ont ouvert la voie en 2009, à la création par Singapour du Centre de fusion de l'information maritime, Information Fusion Center (IFC). Ce dernier, à vocation opérationnelle, s'appuie sur les moyens des marines de guerre de 23 pays²⁶ dont la plupart y ont détaché un représentant militaire. Son objectif est d'entretenir une image commune de la situation maritime régionale via un échange régulier d'informations avec ses partenaires et au besoin d'intervenir en cas de situation de crise. Enfin, RECAAP a partiellement inspiré l'architecture de sécurité maritime anti-piraterie développée en Afrique de l'Est, toujours en proie à une piraterie somalienne résiduelle, avec la création en 2009 sous l'égide de l'Organisation maritime internationale (OMI) du Code de conduite de Djibouti²⁷.

LE RÔLE DES GARDE-CÔTES JAPONAIS DANS L'ÉLARGISSEMENT DES PARTENARIATS MARITIMES

En amont de l'élaboration de RECAAP, le Japon s'est investi dès la fin des années 1990, dans le renforcement des agences et administrations chargées de l'action de l'État en mer des principaux pays de l'ASEAN. L'archipel a dédié son corps de garde-côtes au soutien capacitaire des flottes de garde-côtes régionales. Il y consacre une part importante de son aide au développement sous forme de prêts, de formations et de transfert d'équipements dont des patrouilleurs déclassés ou neufs. Toutefois, entamée au motif de la lutte contre la piraterie, la coopération maritime développée par Tokyo avec l'ASEAN a changé de nature en l'espace de dix ans. Elle se pense désormais par les cercles stratégistes japonais comme un outil pour contrebalancer la tentation chinoise de redéfinir les frontières maritimes de la région.

24. Ces difficultés tiennent aussi à des différences d'approche des acteurs concernés selon qu'ils proviennent de la marine de guerre ou des garde-côtes. L'Inde, le Japon, les Philippines, le Vietnam possèdent un corps de garde-côtes. Le Myanmar, le Sri Lanka, la Thaïlande utilisent leurs marines pour l'action de l'État en mer.

25. Victor Huang, *Building maritime security in Southeast Asia*, op. cit.

26. <https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2016/september/2016sep27-news-releases-02341/>.

27. Entretiens avec des chercheurs japonais, Tokyo, novembre 2017. Signé en 2009 par 20 pays, le Code de conduite de Djibouti concerne la répression de la piraterie et des vols à main armée dans l'océan Indien et le golfe d'Aden. Il se veut une réponse coordonnée et régionale à la piraterie somalienne en s'appuyant notamment sur la répression du phénomène (arrestation et jugement des pirates, saisie des navires suspects), le renforcement des capacités maritimes des États littoraux et le partage d'informations maritimes entre l'ensemble des acteurs publics et privés concernés par la piraterie.

La montée en puissance des « coques blanches²⁸ »

Composante civile destinée à renforcer l'action de l'État en mer, les garde-côtes japonais (Kaijō Hoan-chō 海上保安庁) constituent le relais le plus actif et le plus visible de la politique de sécurisation maritime du Japon au profit de l'Asie du Sud-Est. Établie en 1948, cette force, initialement désignée comme l'Agence de sécurité maritime du Japon, a été restructurée de nombreuses fois et a vu son rôle, ses missions et ses moyens augmenter considérablement au fil des ans²⁹. Chargée de la surveillance des eaux japonaises dans le cadre d'opérations de police maritime, elle a donné naissance à la Force maritime d'autodéfense japonaise en 1954 tout en conservant une existence et une identité séparées. Entité civile, ce qui facilitera son envoi à l'étranger sans avoir à demander l'autorisation de la Diète japonaise, elle s'est imposée comme un outil essentiel de la coopération maritime de l'archipel nouée à la faveur de la lutte anti-piraterie avec les pays du Sud-Est asiatique³⁰. En 2014, la levée de l'interdiction d'exporter des équipements et des technologies de défense qui pesait sur le Japon va permettre d'amorcer une coopération de nature plus militaire entre Tokyo et ses partenaires de l'ASEAN.

Le Japon a soutenu le développement des garde-côtes philippins dès 1998 avec le transfert d'équipements de lutte anti-pollution et la mise en place de programmes d'équipements spécifiques en matière de sécurité maritime. Après l'offre de 10 patrouilleurs multifonctions financés par l'Agence de développement japonaise (JICA) de 2016 à 2017, Tokyo s'est engagé à financer la construction de deux patrouilleurs destinés à des missions de souveraineté en mer de Chine du Sud, notamment face aux intrusions chinoises dans les eaux disputées de l'archipel des Scarborough. La garde côtière japonaise a également conduit des exercices d'entraînement conjoints avec son homologue indonésienne, la Bakorkamla, tandis que Tokyo s'est engagé dans la construction de trois patrouilleurs au profit de Jakarta en 2003. L'Agence de renforcement maritime malaisienne (Malaysian Maritime Enforcement Agency, MMEA) a bénéficié dès sa création en 2005, d'une aide à la formation de ses personnels par les garde-côtes nippons. L'année suivante, Tokyo lui a fait don de deux patrouilleurs pour soutenir ses efforts dans la lutte anti-piraterie. Cette relation se poursuit aujourd'hui. Les garde-côtes vietnamiens bénéficient également d'aide et d'entraînements depuis 2012. En 2014, le transfert de 6 patrouilleurs japonais reconditionnés a été décidé. En visite au Vietnam en avril 2017, Shinzo Abe s'est engagé à livrer 6 unités supplémentaires neuves³¹.

Ces multiples coopérations entre le Japon et les pays de l'ASEAN feront l'objet d'un effort de synthèse et de transparence de Tokyo avec la *Vision de Vientiane*, document officiel publié lors de la deuxième réunion informelle des ministres de l'ASEAN et du Japon en novembre 2016. Ce travail de clarification vise notamment à prévenir les critiques chinoises alors que, depuis 2014, la nouvelle législation japonaise levant l'interdiction des exportations d'armement fait de Tokyo un compétiteur direct, sachant que la Chine ambitionne de développer ses propres exportations de matériels de guerre vers les pays de l'ASEAN.

La construction du concept d'Indo-Pacifique

Le retour du Premier ministre japonais Shinzo Abe aux affaires en 2012, après un bref premier mandat de 2006 à 2007, a vu l'intensification de la coopération entre garde-côtes japonais et sud-est asiatiques en l'élargissant implicitement à la défense des intérêts maritimes de ces pays face à la nature de plus en plus agressive des revendications chinoises³². Pour la seule année 2012, Shinzo Abe tirera parti du 40^e anniversaire de l'établissement des relations entre Tokyo et l'ASEAN pour visiter l'ensemble des pays de l'association. Il y développera un discours sur la diplomatie des valeurs et le respect d'un ordre international où le principe de liberté de la navigation prend une résonance nouvelle. Au-delà de l'Asie du Sud-Est, le Japon a amorcé un net rapprochement avec l'Inde et l'Australie en 2007 avec un référentiel marqué sur la construc-

28. Désigne la composante civile d'une flotte étatique, généralement les garde-côtes ou les bâtiments scientifiques, par opposition aux flottes de guerre qui ont une coque grise.

29. Government of Japan, *Japan Coast Guard: justice and humanity*, mars 2018, <https://www.kaiho.mlit.go.jp/e/english.pdf> ; Global Security, *Japan Coast Guard*, 24 novembre 2014, <https://www.globalsecurity.org/military/world/Japan/jcg.htm>.

30. Lindsay Black, *Japan's Maritime Security Strategy, the Japan Coast-Guard and maritime outlaws*, Palgrave, 2014.

31. Mai Nguyen, My Pham, « Japan's pledges boats to Vietnam as China dispute simmers », Reuters, 16 janvier 2017, <https://www.reuters.com/article/us-vietnam-japan-idUSKBN150150>.

32. Prashanth Parameswaran, « Japan's ASEAN charm offensive », *The Diplomat*, 22 janvier 2013, <https://thediplomat.com/2013/01/japans-asean-charm-offensive/>.

tion d'un arc de liberté et de prospérité³³ et le souci affiché de protéger les espaces maritimes s'étendant de l'océan Indien au Pacifique. Le concept d'Indo-Pacifique apparaît d'ailleurs pour la première fois lors d'une visite d'État de Shinzo Abe en Inde en 2007³⁴, visite couplée avec celles en Indonésie et en Malaisie. Si l'Inde montre des réticences à totalement adopter ce concept qui lui donne pourtant une place centrale, l'Australie l'avalise dans son Livre blanc de 2013³⁵. Les deux pays ont par ailleurs adhéré dès sa constitution au Dialogue quadrilatéral de sécurité ou Quad (Quadrilateral Security Dialogue) lancé par le Japon avec le soutien des États-Unis dès 2007. Cette structure se superpose ou accompagne divers dialogues bilatéraux ou trilatéraux, des déclarations de sécurité et des accords de coopération dans le domaine de la défense, notamment Australie-Japon, Japon-Inde, Inde – États-Unis, Australie-Japon-Inde, etc.

L'instrumentalisation progressive de la géographie maritime asiatique par le Japon s'organise désormais autour de la thématique de la défense d'un Indo-Pacifique « libre et ouvert »³⁶ et s'accompagne de la présence toujours plus visible des Forces d'autodéfense maritimes de l'archipel dans les eaux sud-est asiatiques et dans l'océan Indien³⁷. Cette vision renouvelée de l'Asie tend à supplanter le régionalisme politico-militaire organisé depuis plus de cinquante ans à l'initiative américaine autour du concept d'Asie-Pacifique. Elle a été entérinée par l'administration Trump dans la stratégie de sécurité nationale américaine publiée en 2017³⁸. Le commandement américain pour le Pacifique, US Pacific Command, établi à Hawaï depuis 1947, est devenu le Commandement américain pour l'Indo-Pacifique, US Indo-Pacific Command, en mai 2018. Si la notion d'Asie-Pacifique a une forte identité économique tout en recouvrant une réalité politique, notamment avec l'APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), l'Indo-Pacifique a une résonance éminemment stratégique et maritime. Il n'est donc pas étonnant que le concept soit porté par deux des plus grandes nations maritimes de la région, le Japon et les États-Unis, par ailleurs alliés majeurs.

La pertinence du concept d'Indo-Pacifique et les desseins stratégiques qu'il sous-tend, dont l'objectif à peine voilé de contrer l'expansion de la marine chinoise³⁹, font désormais l'objet d'une ample littérature⁴⁰. Son institutionnalisation dans les discours et écrits des autorités japonaises, américaines, australiennes, indiennes ou indonésiennes reflètent des réalités différentes selon la place qu'elles entendent y accorder à la Chine. Pour l'heure, ces responsables peuvent s'accorder sur l'acceptation d'une réalité géographique construite autour de la liberté des flux de personnes, de marchandises et d'idées qui relie l'Asie du Sud et l'Asie de l'Est. On peut se demander si la reconnaissance de cette connectivité et la volonté de la sécuriser peuvent inspirer une nouvelle dynamique régionale qui ne soit pas le résultat de la compétition de projets de développement concurrentiels.

Le projet indo-japonais de Corridor de croissance Asie-Afrique (Asia-Africa Growth Corridor, AAGC)⁴¹ tout en mettant en avant la connectivité et la construction d'infrastructures n'a pas la même résonance régionale ni la même échelle que la Belt and Road Initiative (BRI) chinoise. Au demeurant, Delhi comme Tokyo n'hésitent pas à dénoncer et contrer activement les effets pervers des investissements massifs chinois et le « piège de la dette » qui se referme sur certains partenaires qui ne peuvent pas rembourser les emprunts chinois. Le cas du Sri-Lanka est emblématique,

33. Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan Diplomatic Bluebook 2007: a new pillar for Japanese Diplomacy, creating an Arc of Freedom and Prosperity*, <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2007/index.html> ; Céline Pajon, « La coopération maritime nippo-indienne : réinvestir l'Asie par la mer », *Politique étrangère*, 2009/3, p. 637-648.

34. Shinzo Abe, « Confluence of the two Seas », adresse devant le Parlement indien, 22 août 2007. Le Premier ministre japonais évoque notamment la responsabilité commune de l'Inde comme du Japon, « démocraties maritimes », dans la sécurisation des lignes de communications maritimes régionales, *Sea Lanes of Communications*, SLOCS, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>.

35. Department of Defence, Australian Government, *Defending Australia and its National Interests*, Defence White Paper 2013, http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/wp_2013_web.pdf ; Rory Medcalf, « The Indo-Pacific Pivot », *The Indian Express*, 10 mai 2013, <http://www.indianexpress.com/news/the-indopacific-pivot/1113736/>.

36. Plus connu sous son acronyme anglais : FOIP, Free and open Indo-Pacific.

37. Alessio Patalano, « Commitment by presence, naval diplomacy and Japanese Defense engagement in Southeast Asia » in James D.J. Brown et Jeff Kingston (dir.), *Japan's foreign Policy in Asia*, Taylor and Francis, 2017, p. 100-113.

38. *National Security Strategy of the United States of America*, décembre 2017, p. 45-46, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-final-12-18-2017-0905-1.pdf>.

39. Chengxin Pan, « The "Indo-Pacific" and geopolitical anxieties about China's rise in the Asian regional order », *Australian Journal of International Affairs*, 68:4, p. 453-469.

40. Chitrapu Uday Bhaskar, « Pacific and Indian Oceans: Relevance for the evolving power structures in Asia », *Queries*, Foundation for European Progressive Studies (FEPS), 3:6, novembre 2011, p. 123-128 ; Patrick M. Cronin, « US Alliances and Trump's 'Free and Open Indo-Pacific' Policy », *Global Asia*, 21 décembre 2017, https://globalasia.org/v12no4/cover/us-alliances-and-trumps-free-and-open-indo-pacific-policy_patrick-m-cronin ; dossier du *East Asia Forum*, « Indo-Pacific: geographic definition or strategy? », juin 2018, <https://www.eastasiaforum.org/2018/06/11/indo-pacific-geographic-definition-or-strategy/> ; dossier ISPI, Institut italien pour les études politiques internationales, juin 2018, <https://www.ispionline.it/it/publicazione/indo-pacific-towards-transformation-asias-geopolitics-20698>.

41. Cette initiative commune, dévoilée par les Premiers ministres indien et japonais, Narendra Modi et Shinzo Abe en mai 2017 lors d'une réunion de la Banque africaine de développement vise à favoriser la connectivité entre les deux régions via la construction d'infrastructures de qualité (*Quality infrastructure and institutional Connectivity*). Les premiers pays bénéficiaires sont des pays possédant de vastes façades maritimes et où la Chine est la plus engagée : Djibouti, Kenya, Afrique du Sud et Mozambique.

ce dernier ayant dû céder à Pékin la concession du port de Hambantota pour 99 ans en échange de l'effacement de sa dette⁴². Après s'être assuré de l'usage non militaire du port, le Japon a signé dès 2017 un accord de partenariat avec Colombo dans le domaine maritime au profit des garde-côtes sri-lankais.

CONCLUSION

Le Japon a élaboré le concept RECAAP, l'a organisé et continue à le contrôler sans grande concurrence en parallèle au développement d'une coopération maritime entre ses garde-côtes et leurs homologues du Sud-Est asiatique. Tokyo reste avec Singapour l'un des premiers contributeurs financiers de l'organisme dont le directeur est issu du corps diplomatique nippon. Toutefois, si en portant RECAAP le Japon a joué sur son image de *soft power*⁴³, de puissance pacifiste et normative, le Premier ministre Abe cherche depuis à donner un contenu plus stratégique aux partenariats à dominante maritime que l'accord a engendrés. Confronté à l'agressivité chinoise sur des espaces maritimes qu'il considère vitaux pour le commerce international, Tokyo s'efforce désormais de construire une alliance maritime globale pour faire échec à la politique du « fait accompli chinois⁴⁴ », tant en Asie du Sud-Est qu'à l'ouverture du Pacifique.

À l'instar des garde-côtes philippins, les garde-côtes japonais doivent faire face aux incursions incessantes de bâtiments de pêche et de garde-côtes chinois dans leurs eaux territoriales, autour des îlots Senkaku dont Pékin dispute la souveraineté au Japon, ce que certains responsables japonais qualifient de « guerre hybride⁴⁵ ». La mise en avant du concept japonais d'un Indo-Pacifique « libre et ouvert » mobilise désormais toutes les ressources de la diplomatie publique japonaise et constitue un axe d'effort particulier pour ses forces maritimes civiles et militaires. Cette expansion de l'horizon stratégique maritime de Tokyo apparaît être la réponse la plus évidente à la montée en puissance des ambitions chinoises sur les mers asiatiques⁴⁶ et au développement du projet de route maritime de la soie. Au-delà de la présence régulière des garde-côtes japonais en Asie du Sud-Est, le Japon déploie régulièrement sa marine dans l'océan Indien où, grâce à un accord passé avec Djibouti en 2011, elle possède des installations logistiques. Toutefois, ces moyens sont limités, d'où l'appel aux nations maritimes asiatiques dont, au-delà de l'allié américain, l'Inde, l'Australie et plus récemment la France autour d'un concept géopolitique agglomérant, et de l'appel en faveur de la liberté de navigation.

Riveraine de l'océan Indien et du Pacifique, la France occupe en effet une place reconnue dans l'Indo-Pacifique qualifié de « Nouveau Monde » dans un récent rapport du Sénat⁴⁷. Elle y entretient une diplomatie navale et une politique maritime actives non seulement avec le Japon mais avec l'ensemble des grandes nations maritimes de la zone, l'Australie, l'Inde, la Malaisie, Singapour, la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie et le Vietnam. La sécurisation de cet espace géopolitique complexe et l'aide à une meilleure connaissance du domaine maritime – *Maritime Domain Awareness*, MDA –, par le biais du développement de partenariats et l'aide au renforcement des capacités maritimes restent pour elle un enjeu stratégique majeur. Elle ne peut que rejoindre le Japon dans sa vision d'un Indo-Pacifique où la liberté de navigation et les dispositions fondamentales de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer sont respectées⁴⁸. Cette position a été rappelée avec force depuis 2012 par les ministres de la Défense français qui se sont succédé au Dialogue annuel sur la sécurité en Asie du Shangri-La.

En conclusion, on observera qu'au-delà de la réémergence et de l'appropriation du concept d'Indo-Pacifique, de sa genèse et des positionnements divers qu'il suscite, l'approche japonaise de la sécurité maritime renvoie à la question de fond de la place du fait maritime dans les relations et la coopération internationales. Au XXI^e siècle, les océans sont devenus des espaces de plus en plus convoités, soumis au développement d'activités, dont certaines illicites, et à des compétitions interétatiques de plus en plus affirmées en vue de l'appropriation des ressources maritimes.

42. Entretien avec Asanga Abeyagoonasekera, directeur général de l'Institut pour les études de défense nationale du Sri-Lanka (INSSSL), Paris, 6 mars 2018.

43. Greg Chaikin, « Piracy in Asia: international Co-operation and Japan's role » in Derek Johnson et Mark Valencia (dir.), *Piracy Southeast Asia: status, issues, and responses*, Institute of Southeast Asian studies, 2005, p. 143-163.

44. Céline Pajon, « Le Japon d'Abe face à la Chine de Xi : de la paix froide à la guerre chaude », *Politique étrangère*, 2014/3, p. 23-34.

45. Amiral Umio Otsuka, directeur du Collège d'état-major des forces d'autodéfense maritimes, présentation à l'IRSEM, 24 février 2017.

46. Michito Tsuruoka, « Japan's Indo-Pacific engagement: the rationale and challenges », Institut italien pour les études politiques internationales (ISPI), 4 juin 2018, <https://ispionline.it/en/publicazione/japan-indo-pacific-engagement-rationale-and-challenges-2018/>.

47. Rapport parlementaire du Sénat, *Quelle place pour la France dans le Nouveau Monde ?*, 14 décembre 2016, http://www.senat.fr/rap/r16-222/r16-222_mono.html.

48. Ministère des Armées, *La France et la sécurité en Indo-Pacifique*, 2018, <https://www.la-France-et-la-sécurité-en-Indo-pacifique-2018.pdf>.

Marianne PÉRON-DOISE est chercheur Asie du Nord (péninsule coréenne, Japon), stratégie et sécurité maritimes à l'IRSEM. Ancien officier de marine, elle est diplômée de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence et également titulaire d'un diplôme d'études approfondies d'histoire. Ses axes de recherche portent sur les thématiques de régionalisation et de multilatéralisme maritimes sur les principaux théâtres océaniques (Asie orientale, Pacifique, océan Indien, Corne de l'Afrique), les dynamiques stratégiques de la péninsule coréenne et la politique étrangère et de sécurité japonaise. Elle a occupé différents postes de responsabilité en relation avec les problèmes de sécurité en Asie-Pacifique au sein du ministère de la Défense, dont celui de chef du bureau « Asie Pacifique » à la délégation aux affaires stratégiques de 2007 à 2011. Elle était conseiller politique au sein du commandement maritime de l'OTAN à Northwood, Royaume-Uni, avant de rejoindre l'IRSEM.

Contact: marianne.peron-doise@irsem.fr