



IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE



Mars 2020

LA DIPLOMATIE DES GARDE-CÔTES EN ASIE DU SUD-EST

Dr Benoît de Tréglodé
et Dr Éric Frécon (dir.)

ÉTUDE – n° 73





LA DIPLOMATIE DES GARDE-CÔTES EN ASIE DU SUD-EST

Dr Benoît de Tréglodé et Dr Éric Frécon (dir.)

Cette étude a été réalisée avec le soutien du Centre d'études stratégiques de la Marine (CESM). Nous tenons à remercier le CV Yves Postec, directeur du CESM, et Cyrille Poirier-Coutansais, directeur des recherches de l'institut. Le CESM est un lieu de réflexion sur les thèmes de géopolitique, stratégie navale, industrie de défense, et sur le fait maritime au sens large. Destinées au grand public comme aux marins, chercheurs ou étudiants, ses publications vont de la veille quotidienne à des études de fond qui mettent en perspective les problématiques civiles ou militaires des océans.

Pour citer cette étude

Benoît de Tréglodé et Éric Frécon (dir.), *La Diplomatie des garde-côtes en Asie du Sud-Est*, Étude n° 73, IRSEM, mars 2020.

Dépôt légal

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-152710-2

DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

72. *La Criticité des matières premières stratégiques pour l'industrie de défense*
Raphaël DANINO-PERRAUD
71. *Le Sri Lanka, l'Inde et le Pakistan face à la Belt and Road Initiative chinoise*
Raphaëlle KHAN
70. *Risques géopolitiques, crises et ressources naturelles. Approches transversales et apport des sciences humaines*
Sarah ADJEL, Angélique PALLE et Noémie REBIÈRE (dir.)
69. *Contemporary Society-centric Warfare: Insights from the Israeli experience*
Jonathan (Yoni) SHIMSHONI and Ariel (Eli) LEVITE
68. *Les États-Unis divisés : la démocratie américaine à l'épreuve de la présidence Trump*
Frédéric GAGNON, Frédéric HEURTEBIZE et Maud QUESSARD (dir.)
67. *Le Financement chinois dans le secteur des transports en Afrique : un risque maîtrisé*
Juliette GENEVAZ et Denis TULL
66. *L'Expérience militaire dans les médias (2008-2018). Une diversification des formes de récits*
Bénédicte CHÉRON
65. *MCO 4.0. Le potentiel des technologies de l'industrie 4.0 appliquées au maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements de défense*
Josselin DROFF, ICA Benoît RADEMACHER
64. *Impact des nouveaux modèles économiques industriels sur les équipements des armées*
Dr Antoine PIETRI, ICA Benoît RADEMACHER

ÉQUIPE

Directeur

Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER

Directeur scientifique

Jean-Vincent HOLEINDRE

Secrétaire général

CRG1 (2S) Étienne VUILLERMET

Chef du soutien à la recherche

Caroline VERSTAPPEN

Éditrice

Chantal DUKERS

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

@ <https://www.irsem.fr>



@IRSEM1



PRÉSENTATION DE L'IRSEM

Créé en 2009, l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) est un organisme extérieur de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées. Composé d'une quarantaine de personnes, civiles et militaires, sa mission principale est de renforcer la recherche française sur les questions de défense et de sécurité.

L'équipe de recherche est répartie en cinq domaines :

- Espace euratlantique - Russie - Moyen-Orient.

- Afrique - Asie.

- Armement et économie de défense, qui s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et aux questions stratégiques résultant des développements technologiques.

- Défense et société, qui examine le lien armées-nation, l'attitude de l'opinion publique vis-à-vis des questions de défense, et la sociologie de la violence, de la guerre et des forces armées.

- Pensée stratégique, qui étudie la conduite des conflits armés à tous les niveaux (stratégique, opératif, tactique).

En plus de conduire de la recherche interne (au profit du ministère) et externe (à destination de la communauté scientifique), l'IRSEM favorise l'émergence d'une nouvelle génération de chercheurs (la « relève stratégique ») en encadrant des doctorants dans un séminaire mensuel et en octroyant des allocations doctorales et postdoctorales. Les chercheurs de l'Institut contribuent aussi à l'enseignement militaire supérieur et, au travers de leurs publications, leur participation à des colloques et leur présence dans les médias, au débat public sur les questions de défense et de sécurité.

AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère des Armées.

BIOGRAPHIES

Benoît de Tréglodé est directeur du domaine « Afrique – Asie » à l’Institut de recherche stratégique de l’École militaire (IRSEM), chercheur au CASE (Centre Asie du Sud-Est, EHESS-CNRS) et ancien directeur de l’Institut de recherche sur l’Asie du Sud-Est contemporaine (IRASEC) à Bangkok. Il a notamment publié *Mers d’Asie du Sud-Est. Coopérations, intégration et sécurité* (CNRS éditions, 2018, avec Nathalie Fau), « L’Asie du Sud-Est » (numéro spécial de la revue *Hérodote* en 2020, avec Nathalie Fau), « Les enjeux géopolitiques du Viêt Nam » (numéro spécial de la revue *Hérodote* en 2015) ; ainsi que plusieurs dossiers de revues sur les questions stratégiques en Asie du Sud-Est dont : « L’Asie stratégique de l’Inde au Pacifique » (numéro spécial de la *Revue Défense Nationale* codirigé avec Céline Pajon, n° 812, été 2018), « La Chine et l’Asie du Sud-Est. Vers un nouvel ordre régional ? » (numéro spécial de *Monde chinois- Nouvelle Asie* avec Éric Frécon, n° 54-55, 2018), ou « L’Asie du Sud-Est et la Chine de Xi Jinping : le grand accommodement » dans *Asie – Monde émergents* à La Documentation française en 2013. Ses travaux portent sur l’histoire politique du Viêt Nam et les questions stratégiques en Asie du Sud-Est.

Contact : benoit.de-treglode@irsem.fr

Éric Frécon est chercheur associé auprès de l’Institut de recherche sur l’Asie du Sud-Est contemporaine (IRASEC), de l’Institut de recherche stratégique de l’École militaire (IRSEM) ainsi que de l’École navale, où il a enseigné de 2012 à 2018. Depuis Singapour, il coordonne l’Observatoire Asie du Sud-Est (Asia Centre) et conseille le programme Stable Seas de la fondation One Earth Future. Après l’obtention de son doctorat en science politique (Sciences Po), il a travaillé à la Rajaratnam School of International Studies (RSIS, Singapour). Il est, entre autres, l’auteur de *Chez les pirates d’Indonésie* (Fayard, 2011) et de « Les voies indonésiennes de la Route de la soie maritime : des (mis)perceptions hégémoniques à l’ambiguïté stratégique » (*Études internationales*, vol. 49, n° 3, 2018, avec Delphine Allès). Il a aussi codirigé *Asie de l’Est et du Sud-Est : de l’émergence à la puissance* (Ellipses, 2015) avec Arnaud

Pautet et « La Chine et l'Asie du Sud-Est : vers un nouvel ordre régional ? » (*Monde chinois-Nouvelle Asie*, 2018) avec Benoît de Tréglodé. En parallèle, il a publié des études sur le terrorisme en Asie du Sud-Est ainsi que sur l'action de l'État en mer (Indonésie, Malaisie, Philippines) pour la DGRIS. Depuis 2020, il est chargé de cours à SUSS (Singapore University of Social Sciences).

Contact : e.frecon@centreasia.eu

SOMMAIRE

INTRODUCTION	11
I. LA DIPLOMATIE DE LA « COQUE BLANCHE » À L'ÈRE DES OPÉRATIONS EN ZONES GRISSES	21
Martin A. Sebastian	
« Coques blanches » et « coques grises » : le « mix chinois » pour une intimidation plus efficace en zones grises	22
Face à la Chine et aux zones grises, la coopération entre garde-côtes sud-est asiatiques	25
La coopération et le partage de l'information comme moyen de contrer l'influence chinoise.....	26
Conclusion	27
II. LA CHINE ET LA DIPLOMATIE DES GARDE-CÔTES.....	29
Dr Swee Lean Collin Koh	
Diplomatie coopérative : une nouvelle incursion des garde-côtes chinois ?	32
La diplomatie coercitive, le principal atout des garde-côtes chinois ?.....	37
Conclusion	41
III. DUTERTE ET LES GARDE-CÔTES AUX PHILIPPINES	47
Jay Tristan Tarriela	
L'utilisation des garde-côtes par les Philippines.....	49
Pourquoi s'en remettre aux garde-côtes ?	52
Recommandations en matière de politiques.....	55
IV. LES FORCES DE L'ORDRE MARITIMES INDONÉSIENNES ET LA RÉFORME DE L'AGENCE INDONÉSIENNE DE LA SÉCURITÉ MARITIME (BAKAMLA).....	57
Dr Desi Albert Mamahit	
Menaces pour la sécurité maritime	59
Les agences de maintien de l'ordre maritime	60
Les réformes futures de l'Agence de la sécurité maritime.....	72
POSTFACE.....	75
Commissaire général Thierry Duchesne	
Une autorité de l'État unique en mer	75
Une fonction garde-côtes sans service garde-côtes.....	76
Une action majeure de la marine militaire	78
2010 : la création d'une fonction garde-côtes nationale.....	78

ANNEXES.....	81
POUR ALLER PLUS LOIN.....	91
REMERCIEMENTS.....	95

Les analyses développées dans cette étude n’engagent que leurs auteurs, et ne sauraient représenter celles de l’IRSEM ou des autres institutions de recherche sud-est asiatiques représentées.

INTRODUCTION

Les garde-côtes, acteurs emblématiques des relations internationales post-post-guerre froide en Asie du Sud-Est

Guerre froide... Après-guerre froide... Après-après-guerre froide : la paix ne repose plus sur l’équilibre des forces ; même la sécurité collective semble dépassée à cause des veto, ou incomplète puisque souvent limitée à l’imposition de la paix. Déjà amorcée sous l’impulsion de Boutros Boutros-Ghali dans les années 1990, la réflexion se tourne peu à peu vers la « sécurité humaine ». L’objectif n’est plus d’œuvrer strictement et seulement à l’échelle des États (et des conflits, sur le court terme) mais également au niveau des individus (et des sécurités alimentaire, communautaire, économique, environnementale, personnelle, politique et sanitaire, sur le long terme)¹. Du fait des interactions entre toutes ces problématiques, aussi bien diplomatiques que sociologiques, il en résulte non plus une dialectique « paix [*versus*] guerre » entre les nations mais un *continuum*, le long duquel les militaires se « policisent » (par exemple pour patrouiller contre le terrorisme) tandis que les policiers se militarisent (comme au Mexique lors des opérations contre le narcotrafic)².

En mer et en écho à cette tendance de fond au sein des relations internationales, Geoffrey Till a distingué d’une part les « marines modernes », qui prolongent au large une vision réaliste des relations internationales, fondée sur l’intérêt propre de chaque État, dès lors peu enclin à la coopération, d’autre part les « marines post-modernes », plus libérales et tournées vers la protection des biens communs de l’humanité, en lutte contre les

1. Christine Cabasset, « Les exercices de gestion des catastrophes dans l’ASEAN », *Hérodote*, « L’Asie du Sud-Est », n° 176, mars 2020, p. 113-124.

2. Laurent Gayer, « Guerres sans fin(s) ou désordres ordonnés ? », in Bertrand Badie, Dominique Vidal, *État du monde 2015*, Paris, La Découverte, 2014, 21 p.

ennemis du genre humain³. À présent, l'heure semble venue de prolonger cette typologie et d'introduire un nouvel acteur susceptible d'évoluer le long du large spectre des risques en mer : le garde-côte, jusque-là longtemps éclipsé.

Or, sans surprise, il trouve en Asie du Sud-Est un terrain d'expression idéal, du fait autant des défis posés que de la pratique cette fois-ci régionale des relations internationales. D'une part, la région s'avère particulièrement concernée par la sécurité non traditionnelle (donc essentiellement « humaine ») inscrite en droit à l'agenda des forces de garde-côtes, et ce d'autant plus que les marins n'y sont généralement guère entraînés ou préparés. En effet, le banditisme maritime et la piraterie n'ont pas totalement disparu (ces quatre dernières années, les attaques dans le détroit de Singapour n'ont jamais été aussi nombreuses qu'en 2019) ; la pêche illégale est un fléau (qui avait provoqué la mise en place d'une force spéciale en Indonésie lors du premier mandat de Joko Widodo, dit Jokowi : la SATGAS 115) ; l'esclavage demeure une réalité sur certaines embarcations (notamment dans le golfe de Thaïlande) ; sans parler des trafics illicites (liés au terrorisme ou aux animaux sauvages, en mers de Sulu-Sulawesi), des migrations illégales (par exemple des Rohingyas de Birmanie) et des réponses aux catastrophes naturelles.

De plus, au-delà des questions de l'objet, se pose, en toile de fond, celle de la pratique des relations internationales. En l'espèce, il existerait une spécificité sud-est asiatique également favorable à ce que certains appellent sur place la *coastguardisation*, en particulier autour de la mer de Chine méridionale. Les relations avec la Chine, pour parler clairement, ne peuvent se régler par la seule acceptation d'un code de conduite. Les relations y sont plus complexes, à de multiples niveaux, par dosages subtils mêlant diplomatie économique, culturelle, de défense en général et navale en particulier. Elles rappellent l'idée de « paix-guerre »

3. Geoffrey Till, *Seapower A Guide for the Twenty-First Century*, Londres, Routledge, 2018, 4^e éd., 458 p.

développée par le général Beaufre en 1939⁴. Concrètement, les rapports à la Chine reposent sur une « ambiguïté stratégique⁵ » salvatrice et, dans ce jeu, les garde-côtes et leur statut y tiennent une place de choix – au même titre, d'ailleurs, que les milices chinoises et vietnamiennes⁶, plus ou moins officielles, ainsi que les plateformes, bateaux scientifiques et tout autre acteur paramilitaire susceptible de diffuser des signaux aux États voisins.

C'est pour jouer sur ce tableau, au cœur des « zones grises » stratégiques (voir le texte de Martin Sebastian, chapitre I) et des dégradés de souveraineté en mer – des eaux territoriales jusqu'à la haute mer, via les détroits et autres eaux archipélagiques définies par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer⁷ – que la Chine a lancé le mouvement en 2013. Elle a coordonné l'action de ses garde-côtes, avant de les raccrocher au sein des forces armées (voir le texte de Collin Koh, chapitre II). En réaction, les États de la région ont tout d'abord mal réagi, en répondant à ces « coques blanches » par des « bateaux gris » (comme dans les récifs de Scarborough en 2012, entre Chinois et Philippins). Ensuite, ils ont remis sur le devant de la scène des forces de l'ordre longtemps effacées derrière les marines, parfois pour des raisons historiques et de prestige⁸. C'est particulièrement le cas dans les deux États archipels : aux Philippines (voir le texte de Jay Tristan Tarriela, chapitre III) et en Indonésie (voir les textes de Desi Albert Mamahit, chapitre IV, et l'encart rédigé par Muhammad Habib dans le chapitre IV). Fidèle au principe cher

4. Éric Frécon, « Une conflictualité en mer sous-tendue par les évolutions du droit international public », in Benoît Pelopidas, Frédéric Ramel (dir.), *Enjeu mondial – Bouleversements de la conflictualité*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, p. 131-140.

5. Delphine Allès, « En mer de Chine méridionale, "l'ambiguïté" est la meilleure stratégie », *Le Monde*, 2 juin 2017.

6. Benoît de Tréglodé, « Géostratégie du Viêt Nam dans les Spratleys et les États riverains de l'ASEAN », *Hérodote*, « L'Asie du Sud-Est », n° 176, mars 2020, p. 43-58.

7. Signée en 1982 et entrée en vigueur en 1994 ; ratifiée par la France, la Chine et les pays d'Asie du Sud-Est, mais pas par les États-Unis.

8. Muhamad Arif, Yandry Kurniawan, « Strategic Culture and Indonesian Maritime Security », *Asia and the Pacific Policy Studies*, 5 (1), 2018, p. 77-89.

aux pays de l'ASEAN (Association of Southeast Asian Nations ou Association des nations de l'Asie du Sud-Est), l'objectif reste d'assurer le *statu quo*, pour éviter l'escalade tout en envoyant un signal suffisant et nécessaire. Aujourd'hui, les garde-côtes sont sans surprise de toutes les crises, à commencer par la dernière en date, au large des îles indonésiennes Natuna entre Chine et Indonésie, en écho aux précédents accrochages qui avaient même donné lieu à des coups de feu en 2016⁹.

Pour ces raisons liées aux objets et pratiques changeants des relations internationales, dans le temps aussi bien que l'espace, il a paru qu'il était temps de se pencher sur cet acteur émergent au cœur de la géoéconomie et de la géopolitique de l'Asie du Sud-Est maritime, elle-même le cœur de l'Indo-Pacifique. De premières études commencent à paraître, à commencer par celles de l'IRSEM¹⁰. De même, des ONG – autres acteurs qui ont le vent en poupe dans les mers de la région – collaborent de plus en plus avec les garde-côtes. L'antenne singapourienne du CHD (Centre for Humanitarian Dialogue) mène ainsi des négociations entre ces patrouilleurs actifs autour des îles Spratleys, afin de faciliter la coopération et d'éviter les escalades, avec pour objectif concret la rédaction d'un code qui correspondrait au CUES (*Code for Unplanned Encounters at Sea*) pour les marines. À l'IFC (Information Fusion Centre) de Singapour, par ailleurs, après le Japon et les Philippines, c'est l'Indonésie qui songe à envoyer un binôme marine – garde-côtes pour rendre compte le plus fidèlement possible de l'état des lieux en mer.

Inscrivons-nous dans ce sillage. L'intérêt paraît crucial et suffisant pour justifier la présente étude, d'autant plus que les questions sont nombreuses. Si à propos de la Chine, les observateurs s'interrogent toujours sur l'autonomie vis-à-vis de Pékin de ces garde-côtes toujours plus endurants et familiers avec

9. Enquête de terrain sur l'île de Natuna Besar en juillet 2016.

10. Voir, entre autres : Marianne Péron-Doise, « Le Japon et la sécurité maritime en Asie du Sud-Est : Un laboratoire pour l'Indo-Pacifique ? », Note de recherche de l'IRSEM n° 64, 29 octobre 2018 ; Ian Bowers, Collin Koh Swee Lean (dir.), *Grey and White Hulls: An International Analysis of the Navy-Coastguard Nexus*, Londres, Palgrave Macmillan, 2019, 292 p.

la zone sud-est asiatique¹¹, il convient également de suivre les réformes en cours dans la région. Côté philippin, les Philippine Coast Guard, équipés depuis 2019 par des patrouilleurs *made in France*, se montrent très actifs et efficaces, essentiellement depuis la vague de kidnappings en mer de Sulu-Sulawesi au tournant des années 2010¹². Pour autant, ils n'échappent pas aux critiques du fait de leur bienveillance vis-à-vis de la Chine, de la même manière que Duterte et à la différence de la marine¹³ ; à terre, leur National Coast Watch Center devra aussi rapidement faire ses preuves. Quant à l'Indonésie, après avoir traversé une longue période d'inactivité, avant la relance par Susilo Bambang Yudhoyono puis Joko Widodo, le BAKAMLA (Agence de sécurité¹⁴ maritime, initialement en charge de la coordination des forces de l'ordre en mer) a dû faire face à des cas de corruption ainsi qu'à un flou juridique autour des textes encadrant son activité. Qu'en est-il aujourd'hui ? Va-t-il suivre la voie de son homologue malaisien, la MMEA (Malaysian Maritime Enforcement Agency), sous l'autorité du chef de l'exécutif, pour devenir un acteur supplémentaire en mer, ou va-t-il se concentrer sur la nécessaire coordination de la douzaine de forces de l'ordre maritimes impliquées entre Sumatra et la Papouasie ? Notons que les querelles de personnes, comme celle, possible, entre les amiraux à la tête du BAKAMLA et de la marine

11. « Regional Maritime Security Outlook », *RSIS Seminar*, Singapour, 14-15 janvier 2020.

12. Voir le rapport d'une autre ONG, également très active, au même titre que le CHD : Stable Seas Program, *Sulu and Celebes Seas*, Broomfield, One Earth Future Foundation, 2019, 113 p.

13. Voir Richard Javad Heydarian, « Philippine coast guard's pivot to China », *The Straits Times* (Singapour), 17 janvier 2020 malgré les clarifications du chef des garde-côtes philippins : « No red carpet treatment for China Coast Guard in Manila visit, PCG says », CNN – Philippines, 10 janvier 2020.

14. Dans ce cas précis, *keamanan* est traduit par « sécurité ». Depuis les réglementations de l'Organisation maritime internationale (OMI) au lendemain du 11 septembre 2001, ce mot a normalement trait aux questions liées aux accidents, entre autres – ou *safety* en anglais. Mais en l'espèce, il englobe le terme « sûreté » (qui, lui, a généralement trait aux questions de piraterie et terrorisme, par exemple – ou *security*, en anglais). (N.d.T.)

indonésienne ou bien celle, plus visible, entre Ibu Susi (ministre des Affaires maritimes et de la Pêche en 2014-2019) et Luhut Binsar Pandjaitan (ministre-coordonateur des Affaires maritimes, depuis 2016) ont pu parasiter le débat et peser sur le devenir du BAKAMLA. Aujourd'hui, des chercheurs locaux expliquent comment la crise des Natuna peut être instrumentalisée pour justifier la nécessité d'une telle agence. Enfin, les attitudes du ministre de la Défense Prabowo – redevable envers Luhut du temps de son exil forcé – et de son acolyte au poste anciennement occupé par Ibu Susi pourraient donner plus de cohérence à l'action gouvernementale. C'est ce que confirmait un attaché de défense sud-est asiatique en poste à Jakarta et particulièrement optimiste. Toutefois, nombreux sont ceux qui sont encore prompts à sonner en même temps le glas du projet présidentiel de *Poros Maritim Dunia* (Pivot maritime mondial ou *Global Maritime Fulcrum*), décidé un soir de campagne électorale et difficilement mis en œuvre¹⁵. Dans tous ces cas, il est à noter le poids des contextes socio-politiques locaux sur le devenir des initiatives diplomatico-institutionnelles en mer ; l'approche se doit donc d'être interdisciplinaire.

Aussi d'autres travaux devront-ils suivre, notamment pour se pencher sur d'autres études de cas, comme en Thaïlande – intéressée par le modèle indonésien et actuellement en charge, avec les États-Unis, du groupe de travail de l'ADMM+¹⁶ sur la sûreté maritime – et en Malaisie. Là, beaucoup d'espairs étaient placés au sein de la cellule interagences ESSCOM (East Sabah Security Command). Cependant, l'approche trop fédérale et le manque de connexions avec le terrain auraient considérablement nui à son action. De même, après les questions de coordination entre forces de l'ordre en mer, viendra celle de la coopération entre agences en mer et à terre, le long de la chaîne pénale entre enquête (en amont), interpellations et sanctions dûment appliquées.

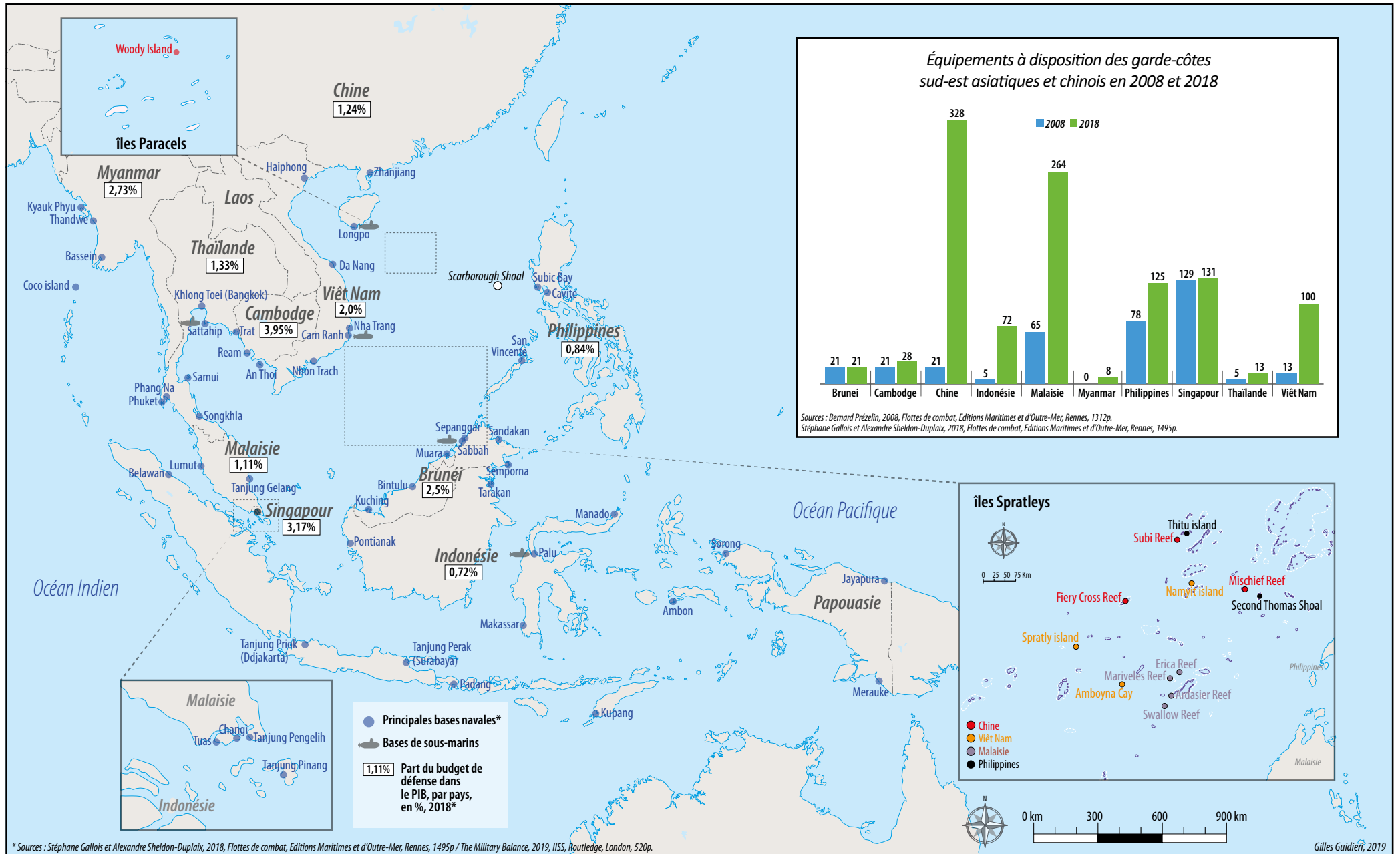
15. Entretiens avec Aaron Connelly (IISS) et Adhi Priamarizki (RSIS) à Singapour en décembre 2019.

16. ASEAN Defence Ministers Meeting, élargie aux partenaires de dialogue (Australie, Chine, Corée du Sud, États-Unis, Inde, Japon, Nouvelle-Zélande et Russie).

Enfin, il s'agit d'accompagner les initiatives françaises en Indo-Pacifique, particulièrement auprès des groupes de travail de l'ADMM+ autant que du ReCAAP (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia). Son modèle unique d'« action de l'État en mer », autour des préfets maritimes et qui fait entre autres ses preuves dans le golfe de Guinée, semble parfaitement correspondre aux exigences internationales et régionales du moment (voir la post-face du commissaire général Thierry Duchesne). Aussi n'est-ce pas un hasard si plusieurs Indonésiens proches de Luhut ont signifié leur intérêt pour ce type de systèmes¹⁷. Surtout, au-delà de la protection de ses flux commerciaux ou de sa flotte marchande, c'est à l'environnement, à la pêche durable et à la liberté de navigation que la France peut œuvrer à travers cette diplomatie de garde-côtes.

17. À ce sujet (indonésien), voir : Éric Frécon, Siswanto Rusdi, « Dimensi Baru Kerja Sama Maritim Indonesia-Prancis », *Koran Sindo*, 27 mars 2017 et Éric Frécon, « Pourquoi la France intéresse l'Indonésie », *La Tribune*, 28 mars 2017.

PRINCIPALES BASES NAVALES EN ASIE DU SUD-EST EN 2018



* Sources : Stéphane Gallois et Alexandre Sheldon-Duplaix, 2018, *Flottes de combat*, Editions Maritimes et d'Outre-Mer, Rennes, 1495p / *The Military Balance*, 2019, IISS, Routledge, London, 520p.

I. LA DIPLOMATIE DE LA « COQUE BLANCHE » À L'ÈRE DES OPÉRATIONS EN ZONES GRISES

Martin A. Sebastian

Directeur du Centre pour la sécurité et la diplomatie maritimes à l'Institut maritime de la Malaisie (Maritime Institute of Malaysia ou MIMA), Kuala Lumpur, et chercheur associé à l'International Association of Counterterrorism and Security Professionals (IACSP). Captain (capitaine de vaisseau) à la retraite de la marine royale malaisienne.

Alors que la Chine continue d'exercer son influence contestable dans la mer de Chine méridionale, l'utilisation continue d'imposants navires de maintien de l'ordre – ou « coques blanches » –, de milices maritimes et de pêcheurs formés par l'armée, tous organisés en coalition pour harceler les États demandeurs (*claimant states*), a suscité beaucoup d'attention. La quête des ressources marines a rendu la Chine plus agressive, opérant dans un espace conceptuel entre la paix et la guerre. Ces interventions sont nommées opérations en zone grise. Elles impliquent de mener des actions coercitives en deçà du seuil qui pourrait déclencher une réponse militaire conventionnelle. Rentables et faciles à déployer, elles semblent être des opérations organisées intentionnellement. Dirigées par des commandants militaires sous la direction du Comité militaire central, elles constituent un procédé astucieux permettant de montrer un front civil, mais avec un appui militarisé. Ces opérations en zone grise ont été fructueuses en cachant la véritable intention de la Chine d'exercer un contrôle sur ses soi-disant territoires maritimes et d'obtenir ainsi des ressources marines à des fins économiques. Par rapport aux quatre États demandeurs – la Malaisie, le Viêt Nam, les Philippines et Brunei –, le reste des dix membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN) ne manifeste que peu ou pas d'intérêt pour cette question. La Chine a réussi à manœuvrer et à diviser

l'ASEAN en manipulant ses États membres. Tandis que deux États demandeurs, les Philippines et Brunei, ont été contraints de s'entendre sur le développement conjoint de ressources marines non biologiques, le Viêt Nam est seul à protéger ses ressources, et la Malaisie espère ne pas avoir à prendre de décision difficile.

À l'exception de Brunei, tous les États demandeurs sont résolus à protéger leurs pêcheries. Néanmoins, la coalition mise en place par la Chine en zone grise ne disparaîtra pas et pourrait même dégénérer en plus de frictions. Dans le contexte qui suit la célébration du 70^e anniversaire de la République populaire de Chine, le présent chapitre vise à décrire ce que sont les marines (« coques grises ») et les garde-côtes (« coques blanches »), puis aborde les problèmes qui se posent dans la conduite des opérations en zone grise. Il propose ensuite des moyens d'améliorer la gestion des ressources marines de la mer de Chine méridionale face à une Chine qui enfreint les codes internationaux.

« COQUES BLANCHES » ET « COQUES GRISES » : LE « MIX CHINOIS » POUR UNE INTIMIDATION PLUS EFFICACE EN ZONES GRISES

Les « coques blanches » désignent essentiellement des policiers en mer. Elles exercent leur juridiction nationale pour sauvegarder les droits souverains et pour décourager et réprimer les activités illégales. On signale rarement qu'elles quittent aussi les eaux nationales pour appliquer les lois nationales et se confronter (*engage*) à des acteurs non étatiques. Les « coques blanches » sont un moyen bon marché de mener des opérations car elles n'ont pas d'armes sophistiquées et comportent uniquement des systèmes peu coûteux. L'exercice de la loi nationale est conduit par des agents de maintien de l'ordre, par le biais des pouvoirs qui leur sont conférés. Dans l'exercice de leurs fonctions en matière de sécurité maritime, les « coques blanches » sont également formées aux enjeux de sécurité maritime, tels que la recherche et le sauvetage, les secours en cas de catastrophe, les vérifications propres à la sécurité de la navigation et d'autres tâches non militaires. En tant qu'agence au service de la communauté maritime, ses navires ressemblent beaucoup à des véhicules de patrouille

de police, en montrant une présence en mer et en travaillant de concert avec les communautés côtières, les organisations de services communautaires, les organisations de services publics, les organisations non gouvernementales et les organisations intergouvernementales concernées, afin de former un système de bonne gouvernance. C'est peut-être pour cette raison qu'on les a appelées garde-côtes au départ. Tout en collaborant avec les parties prenantes à la gouvernance des océans, la collecte d'informations et les enquêtes sur les lieux de crimes leur permettent de garantir une application juste de l'état de droit. Les règles pour l'usage de la force par les « coques blanches » s'appuient généralement sur l'utilisation d'armes de petit calibre. Le recours aux armes et aux actions non létales est encouragé pour réduire le risque de décès et de blessures permanentes dans une variété de scénarios. Des critères visuels positifs sont primordiaux et la force létale est généralement utilisée pour l'autodéfense. La force est appliquée principalement sous forme de tir invalidant plutôt que de tir neutralisant. Les cas doivent faire l'objet d'une enquête approfondie et être soumis au regard du juge qui décidera si une infraction a été commise et si une condamnation est nécessaire.

Les marines, ou « coques grises », sont des instruments de politique étrangère. Elles sont entraînées à combattre en mer. La compétence de l'équipage et des systèmes de combat forment une relation symbiotique grâce à l'interface homme-machine pour maintenir le rythme et lancer des armes en mer et depuis la mer. Elles participent généralement à un certain nombre d'exercices entre elles ou avec d'autres nations amies dans les eaux nationales. Elles quittent souvent ces eaux pour des visites de drapeaux, pour participer à des opérations de sécurité collective et de coalition ou simplement pour mener des exercices de renforcement de leurs capacités. Les armes des marines d'aujourd'hui sont conçues pour des missions multiples et sont généralement des armes de destruction massive à longue portée. Les marines sont désignées pour engager des acteurs étatiques comme des unités militaires formées. Les règles d'engagement sont régies par les principes de proportionnalité, conformément au droit des conflits armés. Comme ces navires sont coûteux, armés et prêts

au combat, leurs opérations sont limitées. Ils ne sont généralement pas utilisés pour les patrouilles de maintien de l'ordre de routine lorsque des navires des garde-côtes sont disponibles, de la même manière qu'une voiture de police sera utilisée pour une patrouille de rue plutôt qu'un véhicule blindé destiné au transport de troupes. Ceci dit, les forces militaires doivent avoir la capacité d'appuyer les opérations de maintien de l'ordre, grâce à la détection et la localisation de haute technologie, comme les communications et l'interception de signaux. De nombreux navires militaires transportent des hélicoptères qui emportent avec eux du matériel sophistiqué. Ceux-ci peuvent identifier, suivre et intercepter des navires cibles individuellement ou de concert avec d'autres bâtiments.

La Chine, par contraste, présente une architecture de sécurité maritime ambiguë qui manipule la conception commune de cette dernière. Tout d'abord, les garde-côtes relèvent de la police de l'Armée populaire de libération (APL), qui est dirigée par la Commission militaire centrale. Cette intégration signifie que les garde-côtes chinois sont en fait une force paramilitaire et non un organisme de maintien de l'ordre. Il a été rapporté que les garde-côtes chinois sont maintenant dirigés par un vice-amiral qui a précédemment pris part aux missions de la marine dans le golfe d'Aden et qui a été chef d'état-major adjoint de la flotte de la mer de l'Est – alors responsable de Taïwan et de la mer de Chine orientale¹. De plus, la Chine a également développé une milice maritime aux pouvoirs ambigus en mer². Cette *troisième force*, formée pour remplir des rôles coercitifs, a été impliquée dans de nombreux incidents en mer de Chine méridionale. L'utilisation des grandes « coques blanches », des marines et de la milice maritime en tant que coalition constituante des opérations en zone grise, vise à intimider et à perturber les nations plus petites et plus faibles, tout en évitant les affectations militaires contre des

1. Teddy Ng, Laura Zhou, « China Coast Guard heads to front line to enforce Beijing South China Sea Claims », *The South China Morning Post*, 9 février 2019.

2. Andrew S. Erickson, « Countering China's Third Sea Force: Unmask Maritime Militia before they are Used Again », *The National Interest*, 6 juin 2016 (consulté le 17 octobre 2019).

marines internationales mieux équipées et compétentes. L'idée est de faire passer les forces internationales pour des agresseurs en réponse aux actions chinoises, alors que la Chine harcèle les petits pays en toute impunité.

FACE À LA CHINE ET AUX ZONES GRISES, LA COOPÉRATION ENTRE GARDE-CÔTES SUD-EST ASIATIQUES

La Chine mène des opérations en zone grise car elle possède des intérêts économiques et stratégiques en mer de Chine méridionale. Selon la partie V (Zone économique exclusive – ZEE) de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (ou *United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS*³) de 1982, qui stipule les droits de l'État côtier et ceux des autres États en matière de droits souverains, la Chine n'est pas considérée comme un État ayant le droit de prendre part à l'exploitation des ressources marines puisque sa « ligne en neuf traits » a été rejetée par la Cour permanente d'arbitrage. Par conséquent, la clause sur les droits souverains ne peut être exercée. Cependant, la Chine continue de défier ce verdict et revendique non seulement des droits souverains, mais aussi la souveraineté en arguant de présences et activités très anciennes.

De plus, avec au moins 27 avant-postes militaires artificiels dispersés des îles Paracels aux îles Spratleys, la Chine a l'avantage sur ses voisins plus faibles. Avec les îles artificielles, la coalition de sécurité maritime chinoise possède désormais des abris stratégiques dans des zones éloignées de sa base navale principale de Hainan, qui dispensent le soutien logistique nécessaire aux opérations agressives de Pékin⁴.

Toutefois, les opérations en zone grise de la Chine peuvent être restreintes par la volonté politique des États demandeurs. D'ailleurs, même certains États non demandeurs ont fait preuve

3. Signée en 1982 et entrée en vigueur en 1994, dont la Chine est partie, mais pas les États-Unis (*N.d.T.*).

4. Trinh Le, « The Vanguard Bank Stand-off shows China remain Undeterred », *The Lowy Institute*, 16 août 2019.

d'une forte volonté. Mais sans volonté politique, il sera même inutile de discuter de la gestion et de la juridiction de l'immobilier maritime. Jusqu'ici, la Chine arrive à convaincre les États demandeurs d'agir selon son bon vouloir concernant les ressources marines vivantes ou non vivantes. Elle arrive également à diviser les positions des pays membres de l'ASEAN pour tirer parti de cette institution. Face à cela, les garde-côtes sud-est asiatiques doivent renforcer leur efficacité en faisant preuve de davantage de coopération et de partage de l'information.

LA COOPÉRATION ET LE PARTAGE DE L'INFORMATION COMME MOYEN DE CONTRER L'INFLUENCE CHINOISE

Dans l'exercice de la primauté du droit dans un régime fondé sur des règles, disposer d'une information fiable est crucial pour la prise de décision sur la gestion et la juridiction d'un bien immobilier maritime. Ces renseignements peuvent provenir de la sensibilisation partagée des garde-côtes grâce à des efforts de collaboration. C'est ainsi que ces derniers utilisent leur diplomatie pour travailler en étroite collaboration avec les parties prenantes dans la gestion et la juridiction de l'immobilier.

Des systèmes souples comme la communauté côtière, des organisations comme Greenpeace ou Secure Fisheries peuvent également fournir des informations sur les activités de pêche illégale. Les gouvernements peuvent ensuite se servir de ces sources d'information pour lutter contre ces activités. L'ASIA Maritime Transparency Initiative (AMTI), de son côté, fournit des informations de suivi sur la coalition chinoise afin que les États demandeurs, même plus faibles, puissent agir de manière collective.

La collaboration avec des organismes de certification des pêches comme le Marine Stewardship Council (Conseil de gestion du milieu marin) ou Global Fishing Watch, qui luttent pour la transparence et contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN), peut aider à identifier les activités de transbordement en mer.

Au lieu d'avoir des « coques blanches » dédiées, les États demandeurs ont aussi l'option de déployer des coques louées à partir de navires de soutien hauturiers, qui peuvent transporter des intercepteurs à grande vitesse et des aéronefs sans pilote. Pour faire preuve de présence, ces derniers peuvent être dispersés et recueillir des informations auprès de navires de pêche. Contrairement à la marine qui a besoin d'équipements spécialisés, les agents de maintien de l'ordre peuvent agir à bord de n'importe quel navire, car leurs pouvoirs reposent sur l'autorité qui leur a été attribuée et non à des bâtiments forcément dédiés. Les détachements de maintien de l'ordre peuvent embarquer à bord des navires de guerre pour surveiller le domaine maritime et assurer la coordination des activités avec les autres « coques blanches » déployées.

CONCLUSION

Pékin continue de renforcer sa présence militaire, celle de ses garde-côtes, ainsi que ses milices maritimes dans la région. Elle poursuit sa politique de harcèlement et d'incursions régulières dans les zones grises. Or, s'ils continuent à maintenir la tendance actuelle, les États demandeurs risquent d'épuiser leurs ressources dédiées à la sécurité maritime. En effet, le déploiement de moyens importants et l'emploi de personnels 24 heures sur 24 peuvent avoir un impact négatif sur l'entretien des équipements, la consommation en carburant, la fatigue et le moral des équipages. Des ressources limitées font courir le risque aux États demandeurs de voir leurs budgets épuisés par le travail de « police » en mer. Afin d'éviter cela, ils devraient s'efforcer de réduire les coûts et d'accroître l'efficacité de leurs efforts.

II. LA CHINE ET LA DIPLOMATIE DES GARDE-CÔTES

Dr Swee Lean Collin Koh

*Chercheur à la S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS),
Nanyang Technological University (NTU) de Singapour.*

On a beaucoup parlé de la multiplication rapide des agences de maintien de l'ordre maritime, communément appelées « garde-côtes » ou « coques blanches », dans l'ensemble de la région Indo-Pacifique. L'Asie de l'Est, qui comprend les sous-régions de l'Asie du Sud-Est et du Nord-Est, constitue une zone particulièrement intéressante à cet égard. Au cours de la dernière décennie, il y a eu un foisonnement spectaculaire des agences de maintien de l'ordre maritime en Asie de l'Est, à la fois au sens horizontal (c'est-à-dire l'augmentation du nombre d'organisations) et vertical (c'est-à-dire le développement des organisations existantes)¹. Des acteurs de premier plan ont stimulé cette démarche, notamment la Chine et le Japon, mais c'est la Chine qui a joué un rôle majeur dans la multiplication actuelle des « coques blanches » en Asie de l'Est. Il convient tout d'abord de souligner que la Chine est partie de très loin en ce qui concerne ses agences de maintien de l'ordre maritime. Jusqu'aux années 2000, la marine de l'Armée populaire de libération (APL) avait absorbé l'essentiel de son attention et des ressources dédiées à son développement. Les différentes agences chinoises de maintien de l'ordre maritime, relativement méconnues, ont fait leur apparition quelque temps après la première décennie du

1. Par exemple, lire Lyle J. Morris, « Blunt Defenders of Sovereignty: The Rise of Coast Guards in East and Southeast Asia », *Naval War College Review*, vol. 70, n° 2, printemps 2017, p. 75-112 ; et Lyle Morris, « Crossing Interagency Lines: Enhancing Navy-Coast Guard Cooperation to Combat Gray Zone Conflicts of East Asia », *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, vol. 3, n° 2, 2018, p. 274-304.

nouveau millénaire, avec la recrudescence des tensions en mer de Chine méridionale.

En particulier, au cours de l'incident relatif au récif de Scarborough en avril 2012, les agences chinoises de maintien de l'ordre maritime, alors dirigées par la Surveillance maritime chinoise et le Fishery Law Enforcement Command (FLEC), ont pris le contrôle administratif de l'entité située dans la zone économique exclusive des Philippines, qui chevauche la ligne des neuf traits, fondement immuable des revendications de Pékin en mer de Chine méridionale. Cet incident constitue un tournant majeur dans l'émergence des agences de maintien de l'ordre maritime chinoises. Ailleurs en Asie de l'Est, d'autres points de crispations géopolitiques maritimes ont également participé à l'importance croissante des agences de maintien de l'ordre maritime chinoises, en particulier en mer de Chine orientale. Après la nationalisation des îles Senkaku/Diaoyu par le Japon en 2012, Pékin a eu recours à la diplomatie de la « coque blanche » pour faire valoir ses droits et ses intérêts dans la zone. Contrairement à ce qui s'est passé dans le cas du récif de Scarborough², les agences de maintien de l'ordre chinoises n'ont pas pris le contrôle administratif des îles contestées car le Japon a fermement établi sa présence et son administration de manière efficace. Au lieu de cela, la diplomatie chinoise de la « coque blanche » a consisté à établir un nouveau schéma normatif d'intrusions régulières dans les eaux adjacentes aux îles Senkaku/Diaoyu.

Une vague d'accumulation de « coques blanches » chinoises a suivi des efforts de réorganisation débutés en 2013, correspondant aux premières tentatives de fusion des diverses agences de maintien de l'ordre maritime chinoises en une agence de garde-côtes chinois, tandis que la Maritime Safety Administration (MSA) demeure un organisme distinct³. Le président Xi Jinping a

2. François-Xavier Bonnet, *Geopolitics of Scarborough Shoal*, Irasec's Discussion Papers, n° 14, Bangkok, novembre 2012, 42 p.

3. Lire par exemple Lyle Morris, « Organizing for the Gray Zone: Assessing the Rights Protection Capabilities of the New China Coast Guard », in Andrew S. Erickson et Ryan D. Martinson (eds.), *China's Maritime Gray Zone Operations*, Annapolis, MD, Naval Institute Press, 2019 ; et Andrew S. Erickson, Joshua

contribué, dans une large mesure, à lui donner l'impulsion dont elle avait besoin, puisqu'il envisage de transformer la Chine en une grande puissance maritime, disposant des moyens d'affirmer ses droits et ses intérêts maritimes croissants, dans les eaux chinoises et au-delà. C'est à cette période que les garde-côtes chinois ont profité d'un afflux de nouvelles capacités. En 2012 par exemple, les agences de maintien de l'ordre chinoises comptaient plus de 560 navires répartis entre la force de défense frontalière (qui inclut les garde-côtes chinois), la Surveillance maritime chinoise, la FLEC et la MSA, ce nombre étant principalement constitué de petites embarcations de patrouille côtière, avec seulement 51 patrouilleurs hauturiers, y compris des navires reconvertis de la marine de l'Armée populaire de libération chinoise⁴. Début 2019, les garde-côtes chinois à eux seuls (sans compter la MSA), disposaient de 422 navires de patrouille (en baisse par rapport à 2012), mais surtout, ils s'étaient dotés de pas moins de 119 patrouilleurs hauturiers⁵. L'accent mis sur les patrouilleurs hauturiers est significatif, car ces grandes plates-formes permettent aux garde-côtes chinois d'opérer dans les plus éloignées des zones maritimes chinoises (légitimes et revendiquées) ainsi que de soutenir ces opérations sur une plus longue période. En somme, la taille du navire est importante pour l'affirmation de la souveraineté. Or, non seulement les garde-côtes chinois se dotent de plus gros patrouilleurs hauturiers (*Offshore Patrol Vessels*), mais en plus leur flotte ne cesse de croître.

Il serait négligent de ne pas examiner le rôle que les garde-côtes chinois, en particulier, ont joué jusqu'à présent dans la pratique de la diplomatie de la « coque blanche » en Asie de l'Est. La Maritime Safety Administration a de temps à autre été impliquée dans de telles missions d'« affirmation de souveraineté »

Hickey et Henry Holst, « Surging Second Sea Force: China's Maritime Law-Enforcement Forces, Capabilities, and Future in the Gray Zone and Beyond », *Naval War College Review*, vol. 72, n° 2, printemps 2019, p. 1-25.

4. International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2012*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 241.

5. International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2019*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 264-265.

en mer de Chine méridionale par exemple, mais ses opérations étaient en grande partie liées plus étroitement aux eaux intérieures chinoises, ce qui correspond au mandat principal de l'organisation. C'est pourquoi le présent document met l'accent sur les garde-côtes chinois.

DIPLOMATIE COOPÉRATIVE : UNE NOUVELLE INCURSION DES GARDE-CÔTES CHINOIS ?

La plupart des agences de maintien de l'ordre maritime dans le monde ne s'engagent généralement pas dans des activités de diplomatie de défense, habituellement réservées aux militaires. Dans la plupart des cas, cela a trait aux mandats principaux conférés à ce genre d'organismes. Les pays qui confient à leurs agences de maintien de l'ordre maritime un ensemble de tâches plus réduit, par exemple, confiné à leurs eaux territoriales et intérieures, pourraient ne pas juger nécessaire de travailler aux côtés de leurs homologues étrangers. En Asie de l'Est, la porosité de la géographie maritime et le chevauchement des zones de juridiction maritime constituent un terrain fertile pour de telles formes de coopération. Toutefois, les missions de police traditionnelles dans la région, telle que la protection de la pêche, étaient majoritairement exécutées par les marines, en particulier en Asie du Sud-Est. C'est pourquoi ces dernières ont été pionnières des initiatives de coopération.

Il en va de même pour les garde-côtes chinois et leurs prédécesseurs. Jusqu'à la dernière décennie, la marine chinoise avait été à l'avant-garde des missions de police en temps de paix, en particulier la protection des droits maritimes dans les eaux régionales controversées comme la mer de Chine méridionale. Par conséquent, la croissance des garde-côtes chinois annonce également le début d'une participation croissante de ces derniers à la diplomatie coopérative avec leurs homologues. La première de ces initiatives coopératives s'est présentée avec la participation de la Chine au Forum des agences des garde-côtes du Pacifique Nord aux côtés du Canada, du Japon, de la Russie, de la Corée du Sud et des États-Unis en 2000. La deuxième, plus récente, est

la Réunion des responsables des agences des garde-côtes asiatiques (RRAGCA), lancée en 2004. À cette époque, la Chine et les États-Unis avaient déjà entamé leur propre coopération en matière de garde-côtes. Les deux pays ont procédé à l'arraisonnement et à l'inspection des navires de pêche en haute mer dans l'océan Pacifique Nord, conformément au *Memorandum of Understanding* (MOU) entre les gouvernements des États-Unis d'Amérique et de la République populaire de Chine sur la coopération efficace et la mise en œuvre de la Résolution 46/215 de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1991. Signé en décembre 1993, le MOU établit des procédures permettant aux responsables de l'application de la loi des deux pays d'arraisonner et d'inspecter les bateaux de pêche américains ou chinois soupçonnés de pêcher au filet dérivant en haute mer. Ce document établit également un programme pour les conducteurs de navires qui permet aux responsables chinois de l'application des lois sur la pêche d'embarquer à bord de navires ou d'aéronefs des garde-côtes américains. En juin 2018, la Chine avait fourni 111 agents d'application de la loi aux garde-côtes des États-Unis pour des opérations conjointes d'application de la législation dans le domaine de la pêche⁶.

Mais des initiatives telles que la Réunion des responsables des agences des garde-côtes asiatiques et le Forum des agences des garde-côtes du Pacifique Nord traitent généralement de problèmes de sécurité maritime non ou peu sensibles. La nature même de la Réunion des responsables des agences des garde-côtes asiatiques, étant donné le nombre et la diversité de ses membres dans toute l'Asie (s'étendant jusqu'en Turquie), la limite au plus petit dénominateur commun de la coopération en « coque blanche », excluant donc les sujets controversés. Le Forum des agences des garde-côtes du Pacifique Nord, quant à lui, se déroule en haute mer dans l'océan du même nom, qui est une région moins sensible. Ce n'est qu'au cours de la décennie

6. « Photos Available: Coast Guard detains fishing vessel Run Da, seizes 80 tons of salmon for suspected illegal fishing in the North Pacific Ocean », U.S. Coast Guard 17th District Alaska News Release, 22 juin 2018.

2000 que les garde-côtes chinois se sont davantage impliqués dans la coopération régionale dans le contexte des zones maritimes sensibles. Auparavant, bien sûr, les garde-côtes chinois et leurs prédécesseurs – en particulier la force de défense frontalière – étaient déjà en lien avec leurs homologues sud-est asiatiques concernant la lutte contre la criminalité maritime transfrontalière, par exemple sur le sujet de la contrebande qui demeure à ce jour un défi urgent pour la Chine et ses voisins. Mais dans l'ensemble, les relations coopératives des garde-côtes chinois avec leurs homologues en Asie du Sud-Est ont été moins développées⁷.

Un exemple notable de la façon dont les garde-côtes chinois ont participé à la diplomatie de coopération avec des États voisins sur des questions maritimes sensibles est celui du Viêt Nam en 2000, dans le contexte de la signature de l'Accord sur la délimitation des mers territoriales, des Zones économiques exclusives (ZEE) et des plateaux continentaux de la baie Beibu/golfe Bac Bo (également connu sous le nom de golfe du Tonkin) et de l'Accord sur la coopération dans le secteur de la pêche dans le golfe du Tonkin⁸. Jusqu'à présent, cette coopération a été soutenue par les Chinois, en particulier pour servir d'« exemple modèle » de la manière dont les pays pourraient résoudre pacifiquement leurs différends maritimes et gérer conjointement ces problèmes de sécurité dans leurs espaces maritimes communs⁹. Jusqu'à présent, ces accords ont été mis en œuvre avec succès. Les

7. James D. Llewelyn, « Preventive Diplomacy and the Role of Civil Maritime Security Cooperation in Southeast Asia », *Strategic Analysis*, vol. 41, n° 1, 2017, p. 49-60.

8. Benoît de Tréglodé, « Délimitation maritime et coopération sino-vietnamienne dans le golfe du Tonkin (1994-2016) », *Perspectives chinoises*, Hong Kong, octobre 2016.

9. L'observation de l'auteur a été faite lors d'un certain nombre de conférences auxquelles ont participé des universitaires et des fonctionnaires chinois, qui ont souvent souligné que les accords sino-vietnamiens dans le golfe du Tonkin devraient servir de modèle pour les différends relatifs à la mer de Chine du Sud. Toutefois, cela signifierait régler les différends bilatéralement, ce qui demeure l'approche préférée de Pékin, mais pas nécessairement acceptée par tous les États demandeurs de l'ASEAN.

garde-côtes chinois sont le principal organisme chargé de la mise en œuvre du mécanisme de gestion des pêches du golfe du Tonkin, qui comprend des patrouilles de pêche conjointes annuelles avec son homologue vietnamien. Malgré les bouleversements occasionnels dans les relations bilatérales, comme celui de la plate-forme pétrolière d'exploration chinoise *Haiyang Shiyou 981* (affrétée par China National Offshore Oil Corporation – CNOOC) en mai-juillet 2014 au large des îles Paracels occupées par la Chine, les accords du golfe du Tonkin ont continué à être appliqués fidèlement.

En fait, peu de temps après ce différend sino-vietnamien, les agences de maintien de l'ordre maritime des deux pays ont été incitées à rechercher une coopération plus étroite, dont l'aboutissement a été la signature d'un MOU sur la coopération en juin 2016. Deux mois plus tard, ils ont tenu leur première réunion de travail, au cours de laquelle ils ont convenu d'établir des liens afin de partager des informations sur les crimes maritimes, sur les activités des pêcheurs chinois et vietnamiens, ainsi que sur la recherche et le sauvetage maritimes, tout en organisant des visites d'amitié mutuelles et des échanges de jeunes officiers et en intensifiant les patrouilles communes dans le golfe du Tonkin de une à deux fois par an¹⁰. La mise en œuvre semble harmonieuse. Les garde-côtes chinois et vietnamiens ont commencé les échanges de jeunes officiers l'année suivante. Des brochures bilingues détaillant les lois maritimes des deux pays ont également été distribuées conjointement par les deux organisations aux pêcheurs chinois et vietnamiens dans les zones de pêche communes¹¹.

Plus récemment, les garde-côtes chinois ont franchi une autre étape importante avec les Philippines. En dépit de la décision rendue par la Cour permanente d'arbitrage en juillet 2016 sur les différends relatifs à la mer de Chine méridionale, l'administration

10. « Coast guard forces of Vietnam, China hold second working conference », *Quan Doi Nhan Dan [People's Army Daily]*, 31 octobre 2018.

11. « Second Vietnam-China joint fishery patrol concluded », *Quan Doi Nhan Dan [People's Army Daily]*, 28 octobre 2018.

philippine de Rodrigo Duterte a entrepris de contourner les obstacles avec Pékin. Cela a été facilité par la visite de Duterte à Xi Jinping à Pékin peu de temps après son entrée en fonction, au cours de laquelle ils se sont engagés à promouvoir la paix et la stabilité en mer de Chine méridionale. Ravis de ce changement de climat politique à l'initiative des Philippines et des « lignes directrices claires » de Duterte, les garde-côtes chinois et philippins ont signé un MOU afin d'établir un comité mixte de garde-côtes sur la coopération maritime en octobre 2016, dont la première réunion organisationnelle a eu lieu en décembre de la même année. En mai suivant, les garde-côtes philippins ont envoyé des officiers en Chine pour participer à une formation de deux semaines sur le respect de la législation organisée par les garde-côtes chinois¹². Plus tard en novembre de la même année, les deux forces de garde-côtes ont tenu leur première réunion de visite de haut niveau, au cours de laquelle l'établissement d'un mécanisme de communication par ligne directe aux niveaux tactique et opérationnel a été convenu. En outre, le ministère chinois des Transports, par l'intermédiaire de son Conseil de coordination du sauvetage maritime, a offert un équipement de communication en ligne directe permettant aux deux organismes de communiquer en temps réel, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, au moyen d'outils de radio et de vidéoconférence¹³. Les garde-côtes chinois et philippins ont également convenu d'effectuer des escales et de s'attaquer conjointement à la criminalité maritime transfrontalière et au commerce illégal de la drogue.

Il serait pourtant discutable d'affirmer que la coopération entre les garde-côtes chinois et philippins a toujours été harmonieuse, compte tenu de la série d'incidents qui se sont déroulés depuis 2016, et qui incluent notamment des allégations répétées de harcèlement et de tactiques coercitives de la part de la Chine dans les eaux relevant également de la juridiction des Philippines, comme on le verra

12. « 20 PCG officers training on maritime law enforcement in China », *Manila Bulletin*, 14 mai 2017.

13. « PH, China Coast Guards agree to communicate, coordinate better », *Manila Bulletin*, 14 novembre 2017.

plus loin. La même problématique pourrait également s'appliquer à l'exemple sino-vietnamien si l'on considère des incidents tels que les réguliers éperonnages par la Chine de bateaux de pêche vietnamiens au large des îles Paracels. Néanmoins, il est évident que les garde-côtes philippins croient qu'il est dans leur intérêt de suivre la tendance politique du moment¹⁴. Leur porte-parole, le commandant Armand Balilo, a souligné publiquement que l'amélioration des relations avec la Chine est dans l'intérêt des garde-côtes philippins, en ce qu'elle permettrait de renforcer les compétences de son personnel en matière de lutte contre la piraterie maritime, le terrorisme et les drogues illicites – des problèmes dont Duterte a fait de la résolution immédiate une priorité¹⁵.

Il n'est pas certain que la coopération sino-philippine entre les garde-côtes des deux pays s'étendra au-delà du mandat de Duterte, bien que l'on puisse affirmer qu'à minima, les bases de celle-ci ont été jetées depuis la fin 2016, ce qui pourra servir de fondation à une coopération plus approfondie. Cela dit, les problèmes persistants relevant de la propension des garde-côtes chinois à la diplomatie coercitive pourraient, à long terme, compromettre cette perspective.

LA DIPLOMATIE COERCITIVE, LE PRINCIPAL ATOUT DES GARDE-CÔTES CHINOIS ?

Comme discuté précédemment, le rôle des agences de maintien de l'ordre maritime chinoises dans la diplomatie coercitive a été bien documenté au cours de la dernière décennie, notamment dans le cas du récif de Scarborough et des îles Senkaku/

14. Lors d'une réunion tenue à Manille en août 2017, un haut fonctionnaire a souligné que l'administration avait pour la première fois accordé plus d'attention à l'organisation, contrairement aux précédentes, étant donné l'accent mis par Duterte sur la coopération des garde-côtes. Cela signifie que les GCP ont la possibilité de se montrer à la hauteur de la situation, de ne plus jouer le second rôle derrière la marine philippine et de bénéficier ainsi d'un meilleur accès au financement et aux ressources.

15. Evelyn Macairan, « Philippines, Chinese coast guards hold maritime exercises », *The Philippine Star*, 22 août 2017.

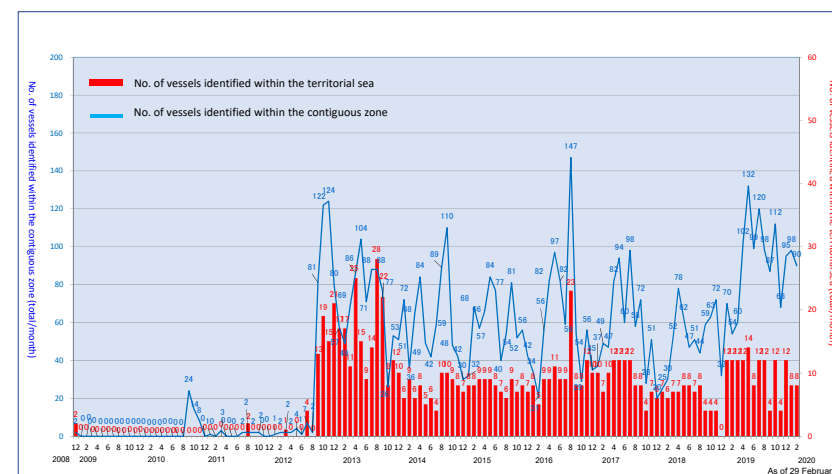
Diaoyu. Les techniques diffèrent entre les mers de Chine méridionale et orientale. Alors que dans la seconde, la Chine avait largement calibré la coercition de ses garde-côtes aux niveaux les plus bas, dans la mer de Chine méridionale, leur comportement a été beaucoup moins circonscrit. On pourrait ainsi soutenir que le niveau d'agression des garde-côtes chinois dépend en grande partie de l'identité de la partie adverse et de la situation effective sur le terrain. Comme vu précédemment, puisque les Japonais exercent depuis longtemps un contrôle administratif sur les îles Senkaku/Diaoyu, comprenant le maintien d'une présence permanente de garde-côtes, il serait difficile pour la Chine – du moins pour le moment – de réviser le *statu quo*. Les garde-côtes japonais représentent à eux seuls un rival de taille pour la Chine. Même s'ils ne construisent pas des navires à un rythme aussi soutenu que leurs homologues chinois, leur expérience opérationnelle beaucoup plus riche, des actifs et une main-d'œuvre de qualité compensent.

Par conséquent, depuis 2012, les activités coercitives des garde-côtes chinois se sont limitées à des intrusions dans les eaux territoriales au large des îles contestées, errant dans la zone pendant un certain temps avant de finalement partir, le tout sous l'œil attentif des garde-côtes japonais. Ces incursions chinoises dans les eaux litigieuses ont culminé autour de 2012-2014, au moins jusqu'en novembre 2014, lorsque Pékin et Tokyo ont signé un accord en quatre points sur la gestion de leurs différends. Depuis, elles se sont stabilisées. Les garde-côtes chinois se contentent de maintenir leurs patrouilles, sans nécessairement en augmenter la fréquence, comme le montre la figure 1. Les navires de guerre de la marine chinoise restent bien à l'écart des mers territoriales des îles Senkaku/Diaoyu et pourraient même ne pas s'aventurer dans la zone contiguë, fournissant ainsi une couverture éloignée aux navires des garde-côtes chinois qui participent à ces incursions. Et à part les cas rapportés de navires de collecte de renseignements de la marine chinoise naviguant près des îles, ainsi que la présence d'un sous-marin chinois dans la zone contiguë en janvier 2018, il n'y a pas eu d'actes d'escalade de la part de Pékin. Dans l'ensemble, les actions des garde-côtes chinois en

mer de Chine orientale sont donc apparues circonscrites spatialement. Toutefois, la capacité des garde-côtes chinois à soutenir de telles missions de protection des droits sur des périodes plus longues a été démontrée dernièrement. En juin 2019, une flottille de navires des garde-côtes chinois a navigué à l'extérieur des eaux territoriales des îles Senkaku/Diaoyu pendant au moins 57 jours consécutifs. C'est la plus longue durée de navigation observée au large des îles contestées depuis 2012.

Figure 1

Entrées du gouvernement chinois et d'autres navires dans la zone contiguë et la mer territoriale des îles Senkaku/Diaoyu



Source : Gardes-côtes japonais (GC), disponible sur : <https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>

En mer de Chine méridionale, la situation est différente depuis que les garde-côtes chinois exercent un contrôle administratif sur certaines zones contestées par leurs homologues sud-est asiatiques plus faibles, y compris le récif de Scarborough revendiqué par les Philippines. Nonobstant la décision de la Cour permanente d'arbitrage de juillet 2016, la Chine reste fermement maîtresse du récif. Les garde-côtes chinois maintiennent également une présence permanente depuis 2013 dans le récif de

South Luconia, situé dans la Zone économique exclusive (ZEE) malaisienne, au large de Sarawak. Ces missions sont facilitées en grande partie par la croissance des capacités de patrouille en haute mer des garde-côtes chinois, ainsi que par les îles artificielles construites depuis 2014 qui ont permis à ces bâtiments de stationner plus longtemps dans les îles Spratleys sans avoir à retourner à leurs bases continentales.

La dynamique observée dans le récif de Scarborough, où les garde-côtes chinois ont travaillé aux côtés de la marine et des milices maritimes chinoises, est particulièrement intéressante¹⁶. En octobre 2016, à peu près en même temps que les garde-côtes chinois et philippins convenaient de la formation du comité mixte des garde-côtes, et après que Duterte eut rencontré Xi lors de sa première visite à Pékin, Manille a signalé que les navires des garde-côtes chinois n'empêchaient plus les pêcheurs philippins de naviguer près du récif de Scarborough¹⁷. Cela a été confirmé par certains pêcheurs philippins qui ont déclaré qu'ils étaient en mesure de reprendre leurs activités de pêche dans la zone¹⁸. Toutefois, des cas de harcèlement par les garde-côtes chinois dans la région ont été documentés, y compris l'utilisation alléguée d'un dispositif acoustique à longue portée pour harceler les pêcheurs philippins naviguant en mer de Chine méridionale¹⁹. En juin 2018, une vidéo diffusée par une chaîne de télévision philippine en continu a montré le personnel des garde-côtes chinois placé au niveau du récif de Scarborough confisquant les prises de pêcheurs philippins²⁰. Les pêcheurs philippins ont également confirmé ces cas de harcèlement, y compris la saisie habituelle de

16. Chad de Guzman, « Chinese warship circling Scarborough Shoal », CNN Philippines, 10 juin 2019.

17. Trisha Macas, « Palace: Chinese Coast Guard no longer chasing Pinoy fishermen away from Panatag Shoal », GMA News, 28 octobre 2016.

18. « Chinese vessels no longer chasing away Pinoy fishermen from Panatag Shoal », GMA News, 28 octobre 2016.

19. Jess Diaz, Cecille Suerte Felipe et Non Alquitran, « House urged to probe cops' 'sonic weapon' », *The Philippine Star*, 15 novembre 2017.

20. « Chinese Coast Guard take Pinoy fishermen's catch in Scarborough Shoal », GMA News, 7 juin 2018.

leurs prises de qualité en échange (inégal) de produits bon marché ou périmés²¹. En novembre de la même année, à la suite d'un cas de harcèlement filmé de journalistes philippins par les garde-côtes chinois dans le récif de Scarborough, Manille a appelé à une meilleure coordination des garde-côtes avec Pékin²². Pourtant, de tels cas persistent, et un autre documentaire vidéo, diffusé par un candidat au Sénat philippin en mars 2019, montre aussi des pêcheurs philippins chassés par les garde-côtes chinois dans le récif de Scarborough, après s'être fait saisir leurs prises²³.

Il n'est pas clairement établi que ce harcèlement soit encouragé par les plus hautes autorités de Pékin ou le quartier général du commandement de la mer du Sud des garde-côtes chinois, ou bien s'il relève plutôt de décisions arbitraires prises par les commandants tactiques des garde-côtes chinois sur place. Ces cas documentés pourraient, à long terme, créer suffisamment de mauvaise presse pour constituer un moyen de dissuasion contre les harcèlements répétés. Mais ceci est loin d'être garanti. Ce qui est certain, c'est que les garde-côtes chinois ont désormais les moyens matériels d'exercer un contrôle effectif sur des zones aussi lointaines que le récif de Scarborough, et qu'il est peu probable que cette situation change dans un avenir proche.

CONCLUSION

Bien que les garde-côtes chinois aient été à l'avant-garde de la diplomatie de la « coque blanche » de la Chine en Asie de l'Est, la protection des droits maritimes ne serait pas la seule tâche qui leur est assignée. En octobre 2018, le ministère chinois de la Défense nationale a révélé la réorganisation en cours des garde-côtes chinois, relégués sous l'autorité de la police de

21. « Chinese Coast Guard members trade expired goods for 30 kilos of Pinoys' quality fish », GMA News, 14 juin 2018 ; Randy V. Datu, « 2 bottles of water for P3,000 worth of fish in Panatag Shoal' », *Rappler*, 15 juin 2018.

22. Amita Legaspi, « Locsin to push for close coordination between PHL, China Coast Guards », GMA News, 28 novembre 2018.

23. « Pinoy fishermen being shooed from Scarborough Shoal: documentary », ABS-CBN News, 23 mars 2019.

l'Armée populaire de libération dans le cadre de la restructuration annoncée en juin de la même année²⁴. Malgré cela, les garde-côtes chinois assumeraient des rôles de plus en plus militarisés aux côtés de la marine chinoise, voire de façon interchangeable dans certains domaines. L'afflux de bâtiments hauturiers et d'équipages de plus en plus expérimentés, capables d'effectuer des croisières de longue durée, faciliterait des opérations telles que l'exercice de la liberté de navigation – à la chinoise peut-être – et d'autres types de collecte de renseignements, ainsi que, d'une manière générale, de simples « opérations de présence » dans le but de montrer le drapeau.

En octobre 2016, un navire des garde-côtes chinois a été observé en train de traverser les eaux au large de Lanyu, un îlot de Pingtung à Taïwan, forçant les autorités de défense taïwanaises à suspendre l'essai à tir réel de l'intercepteur de missiles antimissile balistique Patriot, de crainte que le navire chinois ne collecte des renseignements²⁵. Il peut sembler curieux qu'un navire des garde-côtes chinois effectue des missions de collecte de renseignements dans ce cas-ci, puisque cette prérogative revient traditionnellement à des unités militaires spécialisées, en l'occurrence la flotte nouvellement recapitalisée de la marine chinoise, dotée de navires spécialisés dans la collecte de renseignements. Le fait que le navire des garde-côtes chinois est apparu dans la zone au milieu de l'essai de missiles prévu par Taïwan ne semble pas fortuit, même si Pékin pourrait justifier de cette présence par un exercice de liberté de navigation. Mais il est clair que la marine chinoise n'assume plus la seule responsabilité de la surveillance des activités navales étrangères dans la région. Par exemple, en septembre 2018, le navire de la marine philippine *BRP Tarlac* transitait dans les eaux proches des îles

24. 2018年10月国防部例行记者会文字实录 [Transcription de la conférence de presse du ministère de la Défense nationale d'octobre 2018], 中华人民共和国国防部 [Ministère de la Défense nationale de la République populaire de Chine], 25 octobre 2018.

25. « 中國海警船現身公海 愛國者攔截天弓喊停民眾失望 » [Un navire des garde-côtes chinois apparaît en haute mer, l'annulation de l'interception Patriot du Sky Bow déçoit les citoyens], 上報 [upmedia.com], 5 octobre 2016.

Senkaku/Diaoyu en route vers une escale à Vladivostok, lorsqu'il a été escorté par des navires des garde-côtes chinois et japonais²⁶. En avril 2019, les garde-côtes chinois auraient déployé le navire *CCG 46302* dans le chenal Bashi spécialement pour surveiller le navire des garde-côtes américains, l'*USCGC Bertholf*, qui effectuait son passage dans la région²⁷. Plus récemment, en juin 2019, un navire des garde-côtes chinois a surveillé pour la première fois un bâtiment de guerre canadien, le *NCSM Regina*, à une distance de seulement 700 m, alors que ce dernier traversait le détroit de Taïwan – même si les Canadiens ont déclaré que l'action était normale, professionnelle et non dangereuse²⁸.

Le plus remarquable est le déploiement des actifs des garde-côtes chinois afin d'affirmer la liberté de navigation, ce que la marine chinoise a fait dans la région pour démontrer la capacité de Pékin à percer lesdites « chaînes d'îles » contre un effort de confinement maritime présumé dirigé par les Américains. En juillet 2017, deux navires des garde-côtes chinois ont traversé les détroits de Tsushima au large de Kyushu et de Tsugaru au large de la préfecture d'Aomori, marquant la première entrée confirmée de navires du gouvernement chinois dans les eaux territoriales japonaises de la région²⁹. Le ministère japonais des Affaires étrangères n'a pas déposé de protestation car le caractère innocent ou non de ce passage des garde-côtes chinois n'est toujours pas clairement établi, même si les autorités chinoises auraient informé le Japon à l'avance du transit³⁰. Le mois suivant, la même paire de navires des garde-côtes chinois est entrée

26. Priam Nepomuceno, « Chinese, Japanese coast guard ships 'escort' new PH Navy ship », *Philippine News Agency*, 26 septembre 2018.

27. « 中國最新海警艦穿越巴士海峽 與美國伯索夫號警備艦互別苗頭 » [Le plus récent navire des garde-côtes chinois traverse le chenal Bashi pour suivre le navire *Bertholf* des garde-côtes américains], 上報 [upmedia.com], 16 mai 2019.

28. Matthew Fisher, « Canada's Transit of the Taiwan Strait », *Canadian Global Affairs Institute*, juin 2019.

29. « Chinese ships enter Japan waters north of Kyushu for 1st time », *Kyodo News*, 15 juillet 2017 ; « Japan conveys "concern" over China gov't ships sailing thru straits », *Kyodo News*, 18 juillet 2017.

30. « Chinese vessels enter northern waters for the 1st time », *The Asahi Shimbun*, 19 juillet 2017.

dans les eaux territoriales japonaises au large de la préfecture de Kagoshima située au sud-ouest³¹. Cet exploit démontrerait que les garde-côtes chinois ont acquis les niveaux d'actifs et de main-d'œuvre de qualité nécessaires à l'accomplissement d'une mission aussi longue.

Ceci est plus qu'une prévision présomptueuse du rôle futur des garde-côtes chinois dans la diplomatie de la « coque blanche ». Par exemple, dans un entretien accordé en septembre 2018, un haut fonctionnaire de la police de l'Armée populaire de libération, à laquelle les garde-côtes chinois ont été subordonnés, a exprimé l'intention de déployer des unités antiterroristes d'élite à l'étranger afin de protéger les intérêts chinois outre-mer³². En novembre de la même année, un chercheur du Parti communiste chinois au pouvoir soulignait, entre autres risques, les défis de sécurité auxquels Pékin serait confronté à mesure que ses intérêts à l'étranger s'élargissent, en particulier concernant les dites nouvelles routes de la soie (*Belt and Road Initiative* ou BRI)³³. Dans le cadre de la BRI, il convient de souligner que les garde-côtes chinois pourraient s'engager dans une diplomatie de la « coque blanche » avec des partenaires dans des régions éloignées, au-delà de l'Asie orientale et dans l'océan Indien en particulier. La vision de la coopération maritime développée dans le cadre des nouvelles routes de la soie, dévoilée par Pékin en juin 2017, identifie des espaces de coopération potentielle dans le domaine

31. « Chinese gov't ships sail in Japan waters off southwestern Kagoshima », *Kyodo News*, 10 août 2017.

32. « 努力建设国际一流的反恐特战劲旅 —— 专访武警部队参谋部情报局局长张晓奇 » [Travailler dur pour construire une brigade spéciale antiterroriste internationale de première classe - Entretien spécial avec Zhang Xiaoqi, directeur du renseignement général de l'état-major de la police chinoise], *新华网 [Xinhua News]*, 29 septembre 2018. Rappelons qu'en juillet 2015, la Chine a adopté une nouvelle loi sur la sécurité nationale qui fournirait une base juridique à son déploiement militaire à l'étranger pour sauvegarder la paix mondiale et les intérêts du pays à l'étranger (« New national security law taking Chinese military further afield: Official », *Xinhua News*, 15 juillet 2015).

33. « 专家谈我国海外利益拓展可能面临的五大风险 » [Un expert parle des cinq principaux risques auxquels la Chine est confrontée alors qu'elle étend ses intérêts à l'étranger], *人民网 [People's Daily]*, 25 novembre 2018.

maritime avec les pays partenaires du projet. Des domaines comme la recherche et le sauvetage en mer, la protection de l'environnement et la lutte contre la criminalité maritime constitueraient ainsi des missions de police comprises dans le mandat des garde-côtes chinois. Ainsi, les éléments nécessaires à la mise en œuvre d'une diplomatie de la « coque blanche » extraterritoriale par les garde-côtes chinois dans le cadre de la BRI sont réunis. La question qui se pose désormais est celle de savoir quand celle-ci sera développée, et si les garde-côtes chinois auront recours aux mêmes aspects coopératifs et coercitifs de cette diplomatie de la « coque blanche » qu'en Asie de l'Est.

III. DUTERTE ET LES GARDE-CÔTES AUX PHILIPPINES

Jay Tristan Tarriela

Doctorant au sein du programme Global Governance du Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) à Tokyo (Japon) et officier des garde-côtes philippins.

Depuis l'arrivée au pouvoir en 2016 du président philippin Rodrigo Duterte, les Philippines ont appuyé l'idée que la politique étrangère devait être indépendante et que le pays devait être l'ami de tous et l'ennemi de personne. Malgré la position agressive de Pékin dans les eaux contestées de la mer de Chine méridionale et la volonté belliqueuse de Washington et de ses alliés de poursuivre leurs patrouilles pour la liberté de navigation (*Freedom of Navigation Operations* ou FONOPs), Duterte n'a jamais fait preuve d'hostilité dans la définition de sa stratégie maritime. Au cours des trois dernières années de sa présidence, il n'a cessé de répéter qu'il ne participerait pas à une guerre qu'il ne pouvait gagner. Une telle déclaration peut être perçue comme ayant un double sens : il ne va pas à l'encontre de la Chine, mais il n'appuie pas l'initiative des FONOPs des Américains. Dans les deux cas, les critiques de Duterte soutiennent que sa politique étrangère penche en faveur de la Chine tout en s'éloignant de la sphère d'influence des États-Unis. Ce faisant, quelle force maritime doit-il utiliser pour ne pas abandonner les revendications des Philippines en mer de Chine méridionale ?

Contrairement à Duterte, son prédécesseur - le président Benigno Aquino - a été ferme face au comportement agressif de Pékin durant son mandat. Il a reconnu l'importance des Forces armées des Philippines, réorientant leur rôle de la lutte contre l'insurrection vers la défense extérieure, ce qui a été soutenu par l'extension de leur modernisation. D'autre part, il a également reconnu la nécessité d'une alliance plus forte avec les États-Unis par la signature de l'accord de coopération renforcée en

matière de défense de 2014. Cet accord est une version actualisée du traité de défense mutuelle de 1951 entre les États-Unis et les Philippines, permettant aux deux pays de développer leurs capacités de défense individuelle et collective.

Par conséquent, alors qu'Aquino s'est efforcé d'élaborer une stratégie maritime agressive en mer de Chine méridionale au cours des deux premières années de son mandat, l'impasse du récif de Scarborough a quelque peu changé les choses. Le 10 avril 2012, la marine philippine a déployé son navire réaménagé des garde-côtes étatsuniens de classe Hamilton pour intercepter et arrêter des pêcheurs chinois à proximité du haut-fond de Scarborough. Mais, avant même que la marine philippine n'achève l'arrestation, deux navires chinois de maintien de l'ordre sont arrivés, conduisant à un blocage de deux mois. Cet incident a donné à Pékin une raison de critiquer la stratégie agressive d'Aquino pour sa contribution à la militarisation du différend maritime, en ayant déployé un navire militaire afin d'arrêter des pêcheurs chinois illégaux. C'est alors qu'Aquino s'est tourné vers une tactique plus appropriée : le déploiement de garde-côtes philippins pour patrouiller dans les eaux contestées de la mer de Chine méridionale. Sa stratégie maritime provocatrice a donc glissé vers la « stratégie des coques blanches », dans laquelle les navires des garde-côtes philippins et ceux du Bureau des pêches et des ressources aquatiques, dont le personnel est composé de membres des garde-côtes philippins, ont finalement pris place en première ligne pour représenter les Philippines dans ces eaux.

S'il y a une chose que Duterte a adopté de l'administration précédente, c'est cette utilisation des garde-côtes philippins dans le cadre de sa stratégie maritime. Cependant, les motivations des deux hommes sont différentes. Pour Aquino, qui tirait des leçons de l'impasse du récif de Scarborough en 2012, le déploiement des garde-côtes était une stratégie pour maintenir la présence philippine en mer de Chine méridionale sans être taxé de militarisation des eaux contestées. Dans le cas de Duterte, les navires des garde-côtes sont un instrument de politique étrangère qui ne vise à provoquer personne, tout en encourageant la coopération maritime en se concentrant sur des questions d'intérêt mutuel

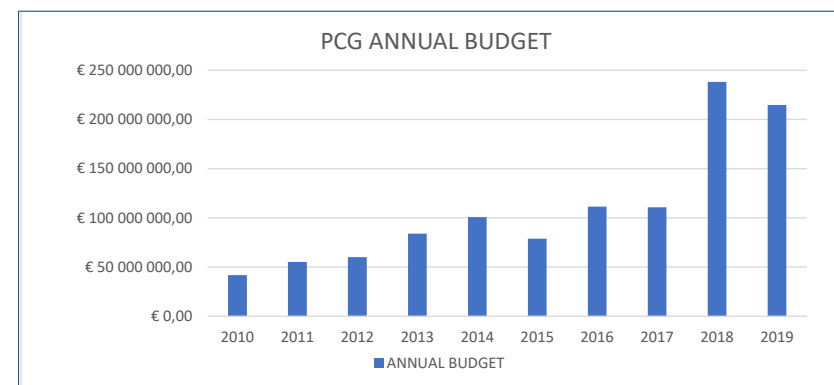
comme la sécurité marine, la prévention de la pollution marine, les vols à main armée en mer, entre autres.

L'UTILISATION DES GARDE-CÔTES PAR LES PHILIPPINES

L'importance des garde-côtes aux yeux de Duterte se manifeste à travers l'augmentation de leur budget annuel, sa tolérance ou son approbation tacite du nombre croissant d'exercices des garde-côtes avec d'autres pays, ses directives envers cette organisation pour patrouiller le littoral le plus au nord et le plus à l'est des Philippines, et son appui à l'engagement bilatéral des garde-côtes avec d'autres pays, incluant même la Chine ces dernières années.

Figure 2

Le budget annuel consacré aux garde-côtes philippins depuis 2010 (en euros)



Source : Garde-côtes philippins

Il convient de noter que, bien que le budget consacré aux garde-côtes philippins ait augmenté de façon constante depuis l'époque du président Aquino, ce n'est qu'en 2018 qu'il fait un bond spectaculaire. Comme le montre la figure 2, l'allocation budgétaire des garde-côtes philippins a plus que doublé depuis 2018, permettant des recrutements massifs de personnel et le

développement des bases stratégiques de garde-côtes dans différentes régions du pays. Tout récemment cette année, le secrétaire au budget a de nouveau demandé à l'organisation de recruter 10 000 personnes supplémentaires d'ici 2020, en prévision de l'arrivée de ses nouveaux navires et aéronefs. Si ces postes sont pourvus d'ici l'an prochain, les garde-côtes disposeront de plus de ressources humaines que la marine philippine.

En conséquence, le premier patrouilleur hauturier des garde-côtes philippins, dont la mise en service est prévue en 2020, est chargé de patrouiller la zone d'élévation des Philippines, qui est actuellement surveillée par les navires et aéronefs de la marine. Dans le même ordre d'idées, les garde-côtes philippins ont également été chargés par Duterte de patrouiller les eaux des îles Batanes. La décision de Duterte d'employer des navires à coque blanche dans ces eaux montre à quel point il saisit l'importance du calibrage de sa stratégie maritime. Bien que la marine philippine s'efforce de maintenir sa présence dans ces zones, Duterte a conscience de la complexité de la présence navale dans ces frontières maritimes.

La confiance de Duterte à l'égard des garde-côtes philippins apparaît encore dans le cadre de l'enquête sur un accident maritime qu'il leur a ordonné de mener, impliquant un bateau de pêche chinois et le *F/B Gimver 1*. Ce dernier, qui appartenait à des pêcheurs philippins, a chaviré à Reed Bank en 2019. Le grand public a même critiqué ces derniers puisque leur rapport d'enquête a mis en lumière les violations commises par les pêcheurs philippins. Toutefois, les garde-côtes philippins ont gagné la confiance de Duterte, pour qui cette force a plus de poids dans l'application des conventions maritimes internationales que les autres organismes maritimes, y compris la marine.

En 2016, Duterte a annoncé que les « jeux de guerre » (*war games*) entre les États-Unis et les Philippines devraient bientôt cesser. Cependant, depuis son arrivée au pouvoir, il est évident que les garde-côtes philippins font preuve d'une augmentation inhabituelle de ces exercices maritimes avec leurs homologues étrangers. Depuis sa première année de présidence, le groupe de Coopération et de formation pour l'Asie du Sud-Est (Southeast

Asia Cooperation and Training ou SEACAT) a été accueilli chaque année par les garde-côtes philippins, pour la quatrième fois cette année. Cette activité d'une semaine a rassemblé des responsables du maintien de l'ordre maritime et des marines étrangères de sept pays de la région. Bien que les garde-côtes des États-Unis en aient été le fer de lance, il convient de noter que la formation est liée au renforcement des capacités en matière de lutte contre les menaces de sécurité non traditionnelles qui constituent un intérêt commun, comme la pêche illégale, la contrebande et le trafic de drogue, notamment.

C'est grâce à ces objectifs sous-jacents que l'administration Duterte n'a jamais ralenti le nombre croissant d'exercices de formation des garde-côtes philippins avec d'autres organisations de garde-côtes comme les Japonais, l'Administration des garde-côtes de Taïwan, les garde-côtes coréens, la Direction générale de la mer et du transport d'Indonésie et même les garde-côtes chinois. Fait intéressant, Duterte n'a pas condamné le dernier exercice maritime auquel ont participé les garde-côtes américains à bord du *Bertholf*, près du haut-fond de Scarborough en mai dernier. Ces exercices, auxquels participent les garde-côtes philippins, ne visent pas un acteur étatique mais ils catalysent l'unité et la coopération dans la région. Les menaces maritimes qu'ils traitent correspondent à des préoccupations communes des États de la région, et à leur aspiration à un ordre maritime beaucoup plus pacifique.

De même, bien que les garde-côtes chinois soient reconnus comme un moyen pour Pékin de contrôler les zones grises en mer de Chine méridionale, les garde-côtes philippins se sont engagés à coopérer avec l'agence chinoise depuis 2016. Non seulement ils envoient leur personnel en Chine, mais ils organisent également une réunion annuelle de haut niveau entre le commandant des garde-côtes philippins et son homologue chinois, depuis 2016 également. En 2019, les garde-côtes philippins ont accueilli le contingent des garde-côtes chinois à Manille pour une formation concernant le renforcement des capacités et des activités sportives.

POURQUOI S'EN REMETTRE AUX GARDE-CÔTES ?

Tirant les leçons de l'impasse du haut-fond de Scarborough en 2012, Duterte a reconnu que l'utilisation de navires à coque grise dans les eaux contestées de la mer des Philippines de l'ouest, en particulier pour le maintien de l'ordre maritime, pouvait ne pas être acceptée, non seulement par la Chine mais aussi par les pays souverains vulnérables du Sud-Est asiatique. Duterte a compris que pour réaliser son programme de politique étrangère en mer de Chine méridionale, il devait faire preuve d'innovation et montrer que sa stratégie maritime n'était pas provocatrice envers les autres États demandeurs. Les navires à coque blanche que le président Aquino de l'époque utilisait comme une tactique, servent d'instrument diplomatique à Duterte. Il les utilise dans deux types de cas.

Tout d'abord, Duterte a assimilé que s'il agissait comme Aquino en position défensive avec des vaisseaux de la marine philippine mal équipés, Pékin serait perturbé. De plus, son objectif de se rapprocher de Pékin dans le but de se faire accorder des prêts pour des projets d'infrastructures ambitieux serait alors compromis. Ainsi, sa compréhension du droit international l'a amené à reconnaître que, stratégiquement, les navires gouvernementaux non militaires sont les meilleurs moyens d'exercer des missions de police, en particulier dans les zones maritimes contestées, puisque ces navires n'ont pas de caractère provocateur. Deuxièmement, Duterte a saisi que les menaces maritimes auxquelles font face les garde-côtes concernent la région tout entière et pas seulement les Philippines de manière unilatérale. Ces opérations quotidiennes, qui assurent la sécurité maritime et protègent l'environnement marin, lui ont fait comprendre que les garde-côtes de la région pouvaient mobiliser la coopération et l'unité malgré le conflit territorial en mer de Chine méridionale.

En outre, bien que Duterte ait poursuivi l'initiative d'Aquino visant à moderniser les Forces armées des Philippines, il reconnaît qu'il est plus facile pour les garde-côtes philippins de recevoir des subventions et des prêts pour l'acquisition de navires et d'aéronefs. Bien que ce soit à l'époque d'Aquino que le Japon

ait commencé à construire les dix patrouilleurs de 44 mètres pour le compte des garde-côtes philippins, il convient de noter que Duterte, quelques mois après son élection, a signé un autre accord de prêt avec l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) pour l'acquisition de deux patrouilleurs hauturiers de 94 mètres qui devraient être livrés avant la fin de son mandat. Le gouvernement français a également adopté ce programme d'acquisition de navires avec le Japon en 2014, par le biais d'un crédit à l'exportation qui a financé la construction de quatre patrouilleurs de 24 mètres et d'un patrouilleur offshore de 82 mètres. Toutefois, ce projet n'a progressé qu'en 2017, lorsque le gouvernement philippin a finalisé l'accord contractuel avec OCEA, une société française, pour la construction de ces navires. Ce projet, bien que lancé par Aquino, n'a vu le jour qu'à l'époque de Duterte. Les quatre patrouilleurs de 24 mètres étaient déjà déployés et le plus gros patrouilleur hauturier en aluminium au monde a été officiellement mis en service en juillet 2019¹.

Sans aucun doute, ces acquisitions de plusieurs milliards de dollars par le biais de prêts à taux réduit et de subventions accordées par des gouvernements étrangers comme le Japon et les États-Unis, constituent pour Duterte une manière pratique et efficace d'acquérir des actifs utilisables pour faire face aux menaces non traditionnelles et pour patrouiller dans les eaux contestées. Contrairement aux garde-côtes philippins, pour l'armée, l'acquisition de ce genre d'actifs n'est pas seulement compliquée, elle est aussi très onéreuse. Un destroyer naval armé d'un système d'armes perfectionné, par exemple, équivaldrait probablement à l'achat de quatre ou cinq navires de patrouille hauturiers légèrement armés destinés aux forces de l'ordre maritimes.

La troisième raison qui renforce la conviction de Duterte est la tendance régionale à recourir aux garde-côtes. En 2018, le Premier ministre Mahathir Mohammad a exprimé son soutien à l'utilisation de navires à coque blanche au lieu de navires de

1. Il s'agit du *Gabriela Silang*, un bâtiment de 84 mètres, rejetant en moyenne 40 % de moins de dioxyde de carbone que ses concurrents, pour cinq semaines d'autonomie (N.d.T.).

guerre, et l'Agence malaisienne d'application de la loi maritime (Malaysian Maritime Enforcement Agency ou MMEA), créée en 2005, n'a cessé de se développer en termes d'actifs et de mandats. Les garde-côtes vietnamiens et indonésiens (BAKAMLA – cf. *infra*, chapitre IV) peuvent également témoigner de cette amélioration et de ce renforcement de capacités. Ces organisations de garde-côtes augmentent non seulement le nombre de leurs actifs, mais elles assument graduellement les missions de police qui étaient auparavant assurées par la marine. Il est notable que les garde-côtes émergent aussi en Thaïlande et même au Myanmar.

Les pays voisins ont influencé la posture de soutien aux garde-côtes adoptée par Duterte. L'utilisation de navires des garde-côtes nationaux pour patrouiller en mer de Chine méridionale a été l'approche choisie par les États demandeurs de la région pour affirmer leur contrôle effectif sur leurs territoires occupés. Ces organisations de garde-côtes dissipent les critiques sur la militarisation du conflit maritime. Leur armement léger destiné aux forces de l'ordre dissipe l'atmosphère de provocation et d'agressivité envers les autres requérants. Telles sont les principales raisons pour lesquelles Duterte a développé les garde-côtes, en phase avec sa politique étrangère selon laquelle les Philippines sont l'amie de tous.

Enfin, les mandats remplis par les garde-côtes philippins sont communément admis comme étant proportionnels aux besoins d'un État archipel situé sur la ceinture de feu du Pacifique, et visité par vingt-deux typhons en moyenne chaque année. Les garde-côtes doivent être dotés des ressources nécessaires pour effectuer des opérations de recherche et de sauvetage en mer et pour intervenir en cas d'inondations causées par des tempêtes. De même, en termes de compétence professionnelle, le personnel des garde-côtes philippins devrait également avoir la formation appropriée pour inspecter les navires prêts au départ, pour qu'ils soient en état de naviguer et conformes aux normes internationales. La prévention de la pollution marine est une autre fonction essentielle que les garde-côtes philippins exercent exclusivement aux Philippines.

Ce sont les données intérieures qui ont persuadé Duterte de soutenir le renforcement des capacités des garde-côtes philippins au cours des dernières années. Il convient de noter qu'au début de cette année, cette organisation a acquis divers actifs tels que des bateaux pneumatiques à coque rigide, des jet-skis et des camionnettes, entre autres, pour un montant de 8 millions d'euros, afin de soutenir sa capacité à réagir aux catastrophes maritimes. Cela montre que le gouvernement Duterte ne se contente pas d'aider les garde-côtes à mener des opérations de sécurité maritime en mer de Chine méridionale contestée, mais qu'il a également reconnu la pertinence de ces derniers à répondre aux besoins des acteurs maritimes locaux (cf. *infra*, chapitre V).

RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUES

L'émergence et l'évolution des garde-côtes philippins dans l'exécution de ces rôles importants, non seulement domestiques, mais aussi en tant qu'instrument de la politique étrangère de Duterte, nécessitent un examen rétrospectif pour déterminer si ceux-ci s'inscrivent toujours dans leur cadre bureaucratique, relevant du ministère des Transports. Notamment en raison de la demande du secteur public dans les années 1990 d'une amélioration de l'administration de la sécurité maritime, à la suite de nombreux incidents survenus en mer pendant cette période, les garde-côtes, alors une sous-unité de la marine philippine, ont été transférés au ministère des Transports. Comme nous l'avons mentionné, les rôles des garde-côtes philippins au cours des dernières années se sont considérablement accrus, en phase avec une tendance régionale. Il est donc temps que les garde-côtes philippins soient transférés à un ministère de tutelle ayant une meilleure compréhension et appréciation de toute la gamme des fonctions évolutives de cette organisation et de sa nouvelle pertinence, sous peine d'entraver sa croissance.

À ce titre, le sénateur Manny Pacquiao a déposé un projet de loi pour la création d'un département de la Sécurité intérieure, au sein duquel les garde-côtes devraient être placés. Les garde-côtes de la région sont également en train d'être transférés vers des

ministères plus appropriés. Un bon exemple vient de la Malaisie, qui a transféré ses garde-côtes vers le ministère de l'Intérieur fin 2018. Dans le cas de l'Indonésie, le BAKAMLA est placé directement sous l'autorité du président, par l'intermédiaire du ministre chargé de la coordination des Affaires politiques, juridiques et de sécurité. Aux Philippines, le rattachement des garde-côtes au ministère des Transports a été adopté selon le modèle des garde-côtes des États-Unis. Cependant, après les attentats du 11 septembre 2001, ceux-ci ont été transférés au département de la Sécurité intérieure créé cette même année.

IV. LES FORCES DE L'ORDRE MARITIMES INDONÉSIENNES ET LA RÉFORME DE L'AGENCE INDONÉSIENNE DE LA SÉCURITÉ MARITIME (BAKAMLA)

Dr Desi Albert Mamahit

Vice-amiral (2S), ancien chef du BAKAMLA, ancien recteur d'UNHAN (Université de défense indonésienne ou Universitas Pertahanan Indonesia) et ancien conseiller spécial du chef d'état-major de la marine indonésienne. Il a par ailleurs embarqué sur la mission Jeanne d'Arc dans le cadre de sa formation.

La République d'Indonésie est le plus grand archipel du monde et se situe à l'un des carrefours maritimes les plus importants de la région Indo-Pacifique. Répartie sur quelque 17 504 îles d'une superficie terrestre totale de 1 811 569 kilomètres carrés, entourée de 95 200 kilomètres de côtes, la superficie maritime totale de l'Indonésie, incluant les zones économiques exclusives (ZEE) revendiquées, est quatre fois supérieure à sa superficie terrestre. Cette dernière s'étend sur 7,9 millions de kilomètres carrés, dont presque 93 000 kilomètres carrés sont des eaux intérieures et archipélagiques. En tant que nation maritime, l'Indonésie occupe une position stratégique au carrefour des océans Indien et Pacifique. Cet emplacement impose l'obligation de protéger les voies de communication maritimes vitales, mais il offre aussi la possibilité de jouir des abondantes ressources marines à la disposition du pays. L'Indonésie donne également accès à un point de passage central pour le transport maritime mondial via les détroits de Malacca et de Singapour – une voie de navigation majeure par laquelle transite 30 % du commerce maritime mondial. Près de la moitié des porte-conteneurs du monde – qui transportent environ 5,4 billions de dollars de marchandises et les deux tiers des exportations mondiales de pétrole – traversent l'océan Indien par les détroits de Malacca, de Singapour et par la mer de Chine méridionale. L'Indonésie compte également

plusieurs autres points de passage maritime importants, tels que les détroits de la Sonde, de Makassar et de Lombok. Sa situation géographique, entourée de vastes étendues d'eau, expose l'Indonésie à un large éventail de défis en matière de sécurité maritime, incluant des risques pour la sécurité nationale et la navigation commerciale opérant dans ces zones.

Figure 3

Trafic maritime dans les eaux territoriales de l'Indonésie observé par les garde-côtes indonésiens (27 mai 2015)



Source : https://www.reddit.com/r/MapPorn/comments/37h87z/ship_traffic_on_indonesian_waters_from_the/

Depuis 2014, l'Indonésie a re-conceptualisé son identité en tant que nation maritime. Le président indonésien Joko Widodo (dit Jokowi) a dévoilé sa vision du « pivot maritime mondial » (*Global Maritime Fulcrum*) au monde. Selon lui, puisque les moyens d'existence de l'Indonésie à la fois proviennent et dépendent de la mer, il était temps que le pays redynamise son économie maritime pour être à la hauteur de son statut de plus grand archipel du monde. Le « pivot maritime mondial » offre la possibilité d'enraciner un programme de sécurité maritime plus complet en Indonésie, ce qui nécessitera une concentration

stratégique et politique permanente sur le domaine maritime. En mars 2017, le président Jokowi a publié le règlement présidentiel n° 16 de l'année sur la politique maritime indonésienne, conçu pour faciliter et opérationnaliser le « pivot maritime mondial », en sept domaines et objectifs maritimes prioritaires, qui sont : 1) le développement des ressources de la marine et humaines ; 2) la défense navale, la sécurité maritime et la sûreté en mer ; 3) l'institutionnalisation de la gouvernance des océans ; 4) l'économie, l'infrastructure et la prospérité maritimes ; 5) la protection environnementale et la gestion des espaces océaniques ; 6) la culture nautique ; et 7) la diplomatie maritime. Jokowi souhaite transformer l'économie maritime et faire de son pays une puissance maritime, d'où la nécessité pour l'Indonésie de sécuriser ses espaces maritimes et ses frontières, et dès lors de renforcer ses forces navales.

MENACES POUR LA SÉCURITÉ MARITIME EN INDONÉSIE

L'Indonésie fait face à de nombreux problèmes liés à son vaste territoire maritime, relevant notamment des divers crimes transnationaux commis en mer. Plusieurs menaces entravent la sécurité maritime en Indonésie, telles que : 1) les menaces de violence (piraterie, vols à main armée en mer, sabotage, terrorisme, violation des droits de l'homme – comme le travail des enfants ou les mauvaises conditions de vie –, l'immigration illégale, les conditions d'emploi injustes ou illégales, etc.) ; 2) les menaces pour la navigation (naufrages, manque d'assistance à la navigation en mer, etc.) ; 3) les menaces sur les ressources (dommages et pollution de la mer et de son écosystème, pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN), comprenant également les crimes connexes tels que la corruption, la fraude, la criminalité fiscale, les transactions illégales de carburant, le blanchiment d'argent, la contrebande dans le domaine maritime concernant la drogue, les personnes, les armes, les produits de contrefaçon, les biens agricoles et les marchandises) ; et 4) les menaces sur la souveraineté (revendications sur les ZEE et les îles, litiges entre États relatifs aux frontières maritimes).

Parmi les menaces citées ci-dessus, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) peut être considérée comme l'une des plus complexes à gérer pour l'Indonésie. Certains rapports estiment que depuis des années, l'Indonésie subit un préjudice d'environ 3 milliards de dollars par an du fait des activités de pêche INN. Récemment, la force spéciale 115 (SATGAS 115, cf. *infra*) s'est mise à réprimer agressivement ce type de pêche, cherchant à utiliser tous les outils administratifs, juridiques et de maintien de l'ordre maritime disponibles pour la combattre, impliquant non seulement les pêcheurs mais aussi les navires de pêche (étrangers et nationaux), les permis de pêche et les réglementations concernant les types et tailles des poissons autorisés à la pêche.

La contrebande est également considérée comme une autre menace majeure dans le domaine maritime en Indonésie. Celle-ci englobe le trafic d'êtres humains (y compris des réfugiés), ainsi que la contrebande de drogue et d'autres substances illicites, mais également de produits de base. Certaines sources suggèrent que l'Indonésie devrait développer ses propres capacités afin de faire face aux problèmes du trafic d'êtres humains et du travail forcé.

Enfin, le terrorisme maritime a été identifié comme une menace principale contre lesquelles les forces de l'ordre maritimes indonésiennes devront lutter à l'avenir, de même pour la piraterie et les vols en mer, qui ont été soulignés par la plupart des organismes comme une menace capitale dans certaines zones. En outre, le manque de ressources pour patrouiller le long de l'ensemble des frontières souveraines de l'Indonésie entrave pour le moment la capacité de l'État à lutter contre ces menaces.

LES AGENCES DE MAINTIEN DE L'ORDRE MARITIME EN INDONÉSIE

En Indonésie, plusieurs acteurs jouent un rôle clé dans l'évaluation des priorités en matière de sécurité maritime et dans la lutte contre toute menace maritime pour le pays. La liste ci-dessous est une sélection des organismes chargés de l'application de la loi maritime, identifiés comme importants dans la mise en œuvre et l'exécution des politiques et réglementations maritimes en Indonésie :

- Ministère de la coordination des Affaires politiques, juridiques et de sécurité (Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan)

C'est le ministère du gouvernement indonésien chargé de la planification et de la coordination des politiques dans les domaines politique, juridique et sécuritaire. Il est dirigé par un ministre coordinateur chargé de ces questions. Plusieurs institutions maritimes sont coordonnées depuis ce ministère, comme l'Agence indonésienne de la sécurité maritime (BAKAMLA, cf. *infra*), la marine, et les corps de police maritime et aérienne indonésiens, entre autres.

- Ministère de la coordination des Affaires maritimes (Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman)

C'est le ministère du gouvernement indonésien chargé de la planification et de la coordination des politiques dans le domaine des affaires maritimes. Les principales fonctions du ministre sont de coordonner, synchroniser et contrôler les responsabilités du ministère en termes d'affaires maritimes, telles que les politiques, les infrastructures maritimes, le développement de la résilience des États maritimes et la gestion des ressources maritimes. Les institutions maritimes sous la coordination de ce ministère incluent le Service des garde-côtes, la marine indonésienne, la Direction générale des ressources marines et de surveillance des pêches, entre autres.

- Ministère des Affaires maritimes et de la Pêche (Kementerian Kelautan dan Perikanan / KKP)

Les principaux objectifs de ce ministère sont les suivants : optimiser l'utilisation des ressources marines et de la pêche, accroître la valeur ajoutée et la compétitivité des produits de la mer et de la pêche, et soutenir et garantir la qualité environnementale des ressources marines et de la pêche. Le ministre est également le chef de la force opérationnelle présidentielle indonésienne de lutte contre la pêche illégale (SATGAS 115).

- La marine indonésienne (Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut / TNI-AL)

La marine indonésienne est la branche navale des forces armées nationales, sous la direction du ministère de la Défense. Elle est une force territoriale responsable du littoral indonésien ainsi que des eaux archipélagiques de ses mers intérieures. Elle doit donc patrouiller dans les eaux territoriales indonésiennes et la zone économique exclusive (ZEE) de l'Indonésie, afin de préserver ses intérêts maritimes stratégiques, de protéger les îles entourant le pays et de le défendre contre les menaces maritimes. La marine indonésienne est avant tout une force défensive, chargée de protéger la souveraineté de l'Indonésie sur ses eaux. L'accent est mis sur l'application de la loi car, de tous les organismes des forces de l'ordre maritimes en Indonésie, c'est elle qui possède les moyens les plus importants. Conformément à la loi n° 34/2004, le mandat de la marine correspond aux missions suivantes : devoir militaire de défense ; application de la loi et maintien de la sécurité dans la zone maritime relevant de la juridiction nationale conformément aux lois nationales et aux lois internationales ratifiées ; fonctions diplomatiques navales à l'appui de la politique étrangère définie par le gouvernement ; exécution de tâches militaires dans la construction et le développement de la puissance navale ; mise en œuvre de la zone d'autodéfense maritime.

- Les corps de police maritime et aérienne indonésiens (POLAIRUD), sous l'autorité de la police nationale

Les corps de police maritime et aérienne indonésiens relèvent de la police nationale, elle-même placée sous l'autorité du président. Ils ont pour mission d'appuyer la police nationale dans ses interventions dans les espaces en eau (fleuves, mer) et dans l'espace aérien. Leurs principales fonctions sont d'engager des poursuites contre toute violation du droit maritime eu égard au droit intérieur ; de formuler une politique de patrouille maritime, de sécurité, de sûreté et de supervision de l'utilisation civile des mers sur le territoire indonésien, y compris pour la navigation,

la prévention des catastrophes, les projets et infrastructures sous-marins ; et enfin d'assurer la navigabilité des navires.

- Service de surveillance de la mer et des côtes (Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai / KPLP) de la Direction générale du transport maritime, relevant du ministère des Transports

Le KPLP¹ est l'une des unités de la Direction générale du transport maritime. Sa fonction principale est d'assurer la sûreté de la navigation dans la zone maritime indonésienne. Il est chargé de formuler et de faire appliquer les politiques, standards, normes, directives, critères et procédures, ainsi que les orientations techniques, tout en se chargeant des évaluations et des rapports de surveillance, de sécurité et de sûreté dans la sphère civile.

- Direction générale des douanes (Direktorat Jenderal Bea dan Cukai), relevant du ministère des Finances

La Direction générale des douanes (et droits indirects) est une agence gouvernementale indonésienne placée sous la direction du ministère des Finances qui sert la communauté dans le domaine des douanes. Elle est chargée d'organiser la formulation et la mise en œuvre des politiques en matière de contrôle, d'application de la loi, de service et d'optimisation des recettes publiques dans le domaine des douanes conformément aux dispositions de la législation. Elle s'acquitte également de certaines tâches élémentaires du ministère des Finances dans le domaine des douanes, conformément aux politiques établies par le ministre ; en plus d'assurer l'application des politiques gouvernementales relatives au trafic de marchandises entrant ou sortant de la zone douanière, et la collecte des droits d'importation, des droits indirects et autres taxes nationales fondées sur la législation. Enfin, l'une de ses fonctions est d'assurer l'application de la loi et la réglementation des biens et des personnes qui entrent dans les frontières terrestres et maritimes (24 miles marins).

1. Souvent assimilé aux garde-côtes indonésiens – surtout avant la réactivation du BAKAMLA (N.d.T.).

- Direction générale de l'immigration (Direktorat Jenderal Imigrasi), sous la tutelle du ministère de la Justice et des Droits de l'homme

La Direction générale de l'immigration est un organisme gouvernemental indonésien relevant du ministère de la Justice et des Droits de l'homme qui sert la communauté dans le domaine de l'immigration. Elle doit s'acquitter de la mission principale du ministère de la Justice et des Droits de l'homme dans le domaine de l'immigration sur la base de la politique déterminée par le ministre, élaborer la politique gouvernementale relative à l'immigration et normaliser la procédure opérationnelle d'immigration. Elle doit enfin formuler et mettre en œuvre des politiques et des normes techniques dans le domaine de l'immigration, telles que des normes, des règles, des directives techniques, etc.

- Direction générale des ressources marines et de surveillance des pêches (Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan / Ditjen PSDKP), sous la direction du ministère des Affaires maritimes et de la Pêche

La Direction générale des ressources marines et de surveillance des pêches est une agence gouvernementale placée sous la direction du ministère indonésien des Affaires maritimes et de la Pêche. C'est un organisme chargé de superviser les ressources marines et de la pêche de la République d'Indonésie. Sa mission principale est la prévention de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) dans les eaux indonésiennes, qui a causé une perte substantielle pour l'industrie de la pêche du pays.

- L'Agence indonésienne de recherche et de sauvetage (BNPP / BASARNAS)

L'Agence indonésienne de recherche et de sauvetage est une agence gouvernementale placée directement sous l'autorité du président, qui a donc la particularité de n'être reliée à aucun département. Sa tâche principale est d'assister le président dans la mise en œuvre des activités de recherche et de sauvetage en Indonésie, ainsi que dans les affaires gouvernementales relatives à ce domaine, telles que la formulation et la coordination des

politiques publiques et techniques dans le champ de la recherche et du sauvetage ; le déploiement et le contrôle des recherches et des sauvetages potentiels ; la formation, l'entraînement et le développement des ressources humaines ; la recherche et le développement.

- Agence indonésienne de la sécurité maritime (Badan Keamanan Laut / BAKAMLA)

L'Agence indonésienne de la sécurité maritime (communément appelée garde-côtes indonésiens) est aussi parmi les principaux acteurs impliqués dans l'application de la loi maritime indonésienne. Il s'agit d'une institution gouvernementale non ministérielle qui rend compte directement au président, par l'intermédiaire du ministère de la Coordination des affaires politiques, juridiques et de sécurité. Auparavant, l'Agence indonésienne de la sécurité maritime était une institution non structurelle appelée Agence de coordination pour la sécurité de la République d'Indonésie (Badan Koordinasi Keamanan Laut Republik Indonesia - Bakorkamla). Elle n'est pas liée à l'armée indonésienne, bien que ses dirigeants de haut rang soient sélectionnés dans la marine. Toutefois, l'Agence de la sécurité maritime et la marine mènent souvent des exercices et des opérations conjoints. Pendant les opérations de recherche et de sauvetage, elle mène également des opérations conjointes avec l'Agence indonésienne de recherche et de sauvetage et d'autres organismes.

Le BAKAMLA a été créé pour améliorer l'échange d'informations entre les parties prenantes du secteur maritime, et pour agir en tant qu'autorité supplémentaire dans le déploiement des ressources maritimes, conformément à une triple mission : assurer la sécurité maritime nationale et internationale, sauvegarder la souveraineté de l'Indonésie et renforcer ses capacités maritimes. En plus d'être une autorité additionnelle, elle a également été équipée de personnels, de navires et de bureaux supplémentaires. Aujourd'hui, environ 864 personnes travaillent pour elle, réparties entre son siège social, trois bureaux régionaux, quinze stations, deux stations au sol, dix navires et plusieurs

catamarans. Selon la planification établie, les moyens déployés pour son fonctionnement continueront d'être augmentés chaque année. L'intention du président Joko Widodo était de transformer l'Agence indonésienne de la sécurité maritime en l'équivalent de garde-côtes indonésiens, capables de coordonner les autres agences de sécurité maritime.

Figure 4



Source : Agence indonésienne de sécurité maritime (<https://bakamla.go.id/>)

L'Agence indonésienne de la sécurité maritime est donc une nouvelle agence de coordination des forces de l'ordre maritimes créée pour mobiliser le personnel (par exemple par détachement ou réaffectation temporaire) et les biens d'autres organismes d'application de la loi maritime et de leurs homologues, dans le cadre d'un dispositif de forces opérationnelles conjointes pour surveiller, arrêter, inspecter et travailler avec les autorités judiciaires compétentes, en plus d'engager des poursuites contre les violations du droit maritime indonésien. Elle a été mise en place en vertu de la loi n° 32/2014 sur la mer et a été établie en partie pour assurer une plus grande autorité de commandement et une meilleure tutelle des nombreuses forces de l'ordre intervenant dans l'espace maritime indonésien. Parmi ses fonctions clés, on compte la création de synergies entre opérations, information et renseignement, y compris en termes de partage des ressources et de la main-d'œuvre entre tous les organismes des forces de l'ordre maritimes et l'Agence de la sécurité maritime elle-même. Par exemple, les officiers et équipages de plusieurs

autres forces de l'ordre maritimes exercent souvent des opérations de police en mer à bord des navires du BAKAMLA, et vice versa. En outre, la plupart de ces agences envoient des officiers au siège de l'Agence de la sécurité maritime et dans les stations régionales en tant qu'officiers de liaison permanents pour coordonner les patrouilles. Les officiers de ces agences, qui comprennent la marine et la police, peuvent également demander du personnel et des équipements pour enquêter ou patrouiller dans une zone d'intérêt, et vice versa. Toutefois, en raison des capacités limitées et du faible nombre de personnes à sa disposition, c'est généralement l'Agence de la sécurité maritime qui est en position de demander du personnel ou des biens à d'autres organismes.

En raison de son mandat comme une instance de coordination, le BAKAMLA n'a pas le pouvoir de commander ou d'ordonner à d'autres organismes de forces de l'ordre maritimes de répondre à ses propres besoins. Son statut juridique ne remplace ni ne supprime les lois et autorités antérieures des autres agences. Par conséquent, des conflits d'intérêts surviennent entre les organismes en raison du chevauchement des pouvoirs d'investigation qui leur sont conférés en vertu des règlements existants. Chacun d'eux peut revendiquer une compétence sur l'application de la loi maritime, ce qui entraîne une diminution de la coopération. Un conflit d'autorité pourrait potentiellement survenir entre l'Agence de la sécurité maritime et d'autres organismes. Par exemple, la loi n° 32/2014 confère des pouvoirs similaires au BAKAMLA, au KPLP, à la Direction générale des ressources marines et de surveillance des pêches du ministère des Affaires maritimes, et aux Douanes. En outre, la loi n° 34/2000 confère à la marine le pouvoir de mener des opérations de maintien de l'ordre dans les eaux territoriales et la ZEE de l'Indonésie. La même autorité est également conférée à l'Agence indonésienne de la sécurité maritime, en coordination avec les polices maritime et aérienne et d'autres agences, en vertu du règlement présidentiel n° 178/2014 et de la loi n° 32/2014. Par conséquent, le BAKAMLA doit travailler en collaboration avec d'autres organismes pour mener à bien sa mission. Malgré les contraintes, il

a tiré parti de pouvoirs réglementaires et juridiques accrus pour lutter plus énergiquement contre les menaces à la sécurité maritime.

Figure 5



Source : Agence indonésienne de sécurité maritime (<https://bakamla.go.id/>)

Parmi la liste des organisations présentées plus haut, six forces de l'ordre maritimes ont des navires et des fonctions de surveillance en mer :

- l'Agence indonésienne de la sécurité maritime,
- la marine indonésienne,
- les polices maritime et aérienne indonésiennes,
- le KPLP (Direction générale des transports maritimes du ministère des Transports),
- la Direction générale des ressources marines et de surveillance des pêches (du ministère des Affaires maritimes et de la Pêche),
- et la Direction générale des douanes (du ministère des Finances).

Ainsi ces six organismes des forces de l'ordre maritimes effectuent des patrouilles liées à la sécurité de la mer sur une base sectorielle, selon les pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de leurs lois et règlements respectifs. En outre, le

gouvernement indonésien a également créé une force opérationnelle (SATGAS 115) chargée de s'attaquer aux activités de pêche INN et dirigée par le ministre des Affaires maritimes et de la Pêche, dont les activités mobilisent aussi toutes les agences de maintien de l'ordre maritime.

LES GARDE-CÔTES INDONÉSIENS ET LES EXERCICES HADR²

par Muhammed Habib Abiyan Dzakwan

(Chercheur au CSIS [Center for Strategic and International Studies] à Jakarta)

L'apparition de catastrophes naturelles en Indonésie a récemment donné lieu à de nouvelles tendances. Leur fréquence et leur puissance s'accroissent, comme en témoignent trois événements d'envergure survenus en 2018. Elles deviennent également plus imprévisibles comme l'a montré le tsunami du détroit de la Sonde, qui n'a pas été précédé d'un séisme comme c'est le cas habituellement. Dans ce contexte, il est intéressant d'étudier la question des secours en cas de catastrophe. Au vu de l'émergence des garde-côtes³ indonésiens (Badan Keamanan Laut – BAKAMLA), cet encart décrit ces acteurs nouveaux qui ont vocation à faire face aux catastrophes se déroulant dans le domaine maritime.

Le terme « catastrophe » ainsi que les expressions « secours en cas de catastrophe » ou « assistance humanitaire » n'ont jamais été explicitement mentionnés au sujet des garde-côtes, même dans leur texte de référence, la loi n° 178/2014. Toutefois, leurs possibilités d'engagement sont, en fait, toujours ouvertes. Selon la troisième clause relative à leurs fonctions, les garde-côtes indonésiens (BAKAMLA) pourraient gérer un système d'alerte rapide en matière de sûreté et de sécurité, fournir une assistance technique et opérationnelle aux organismes compétents et contribuer aux missions de recherche et de sauvetage, tant dans les eaux que sur le territoire indonésien⁴. Dans une interprétation plus large, on

2. HADR : *Humanitarian Assistance and Disaster Relief* (aide humanitaire et secours en cas de catastrophe).

3. Expression utilisée par l'auteur – et d'autres – pour désigner le BAKAMLA, même si le terme vaut souvent davantage pour les KPLP (cf. *supra*). (N.d.T.)

4. « Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 178 Tahun 2014 », BAKAMLA (disponible sur <https://bakamla.go.id/style/peraturan/Perpres-Bakamla-No.178.pdf>).

pourrait donc tout à fait justifier l'inclusion de « l'aide humanitaire et les secours en cas de catastrophe » à leur mandat, dans le cadre de leur mission de sécurité.

Au cours des trois dernières années, plusieurs engagements importants des garde-côtes indonésiens ont parlé d'eux-mêmes. En 2017, cet organisme de sécurité maritime a affecté un patrouilleur de 48 mètres de long, le *KN Gajah Laut 4804*, ainsi que son personnel, à la mission d'évacuation lorsque le mont Agung de Bali est entré en éruption⁵. À la suite du tremblement de terre de Lombok⁶ en août 2018 et du tsunami de Palu⁷ en octobre 2018, le BAKAMLA a aussi rapidement déployé ses patrouilleurs *KN Singa Laut 4802* et *KN Gajah Laut 4804* séquentiellement pour livrer aux communautés touchées des kits d'approvisionnement d'urgence collectés auprès de diverses entités.

Sa performance pendant la période critique du tsunami du détroit de la Sonde en décembre 2018 est également remarquable. En plus de fournir des moyens, le BAKAMLA a déployé deux unités d'intervention rapide – dont quatorze plongeurs professionnels, deux canots pneumatiques à coque rigide, huit ensembles d'équipement de plongée – et un patrouilleur de 48 mètres de long, le *KN Belut Laut 4806*, pour retrouver les victimes non identifiées⁸. Quelques jours après cet événement, l'Agence a également réussi à évacuer 93 touristes chinois bloqués au milieu des eaux du nord du Sulawesi à cause des intempéries. C'est encore une fois le *KN Gajah Laut 4804* qui a rempli cette mission⁹.

En plus des réponses ci-dessus, les garde-côtes indonésiens prennent des mesures préventives relevant de l'« aide humanitaire et le

5. « Antisipasi Letusan Gunung Agung, BAKAMLA RI Siagakan Unsur dan Personel », BAKAMLA, 24 octobre 2017 (disponible sur https://bakamla.go.id/home/artikel_lengkap/3392/d09f384af8326ee8cc9b12782285e021).

6. « Kapal Bantuan Kemanusiaan BAKAMLA RI tiba di Lombok », BAKAMLA, 15 août 2018 (disponible sur https://bakamla.go.id/home/artikel_lengkap/3559/5f34e6abe307d962dcd9230fe35eae28).

7. « Kapal BAKAMLA pun Telah Hadir di Palu dengan Sejumlah Bantuan Kemanusiaan », BAKAMLA, 7 octobre 2018 (disponible sur https://bakamla.go.id/home/artikel_lengkap/3479/5ad0436983007cbeb313ef290b388e32).

8. « BAKAMLA Kerahkan Kapal Bantu Cari Korban Tsunami di Selat Sunda », BAKAMLA, 24 décembre 2018 (disponible sur https://bakamla.go.id/home/artikel_lengkap/3918/2892356365925058d00a3b37c8a71c7e).

9. « KN Gajah Laut BAKAMLA Evakuasi 93 Wisatawan Cina di Pulau Lihaga », BAKAMLA, 28 décembre 2018 (disponible sur https://bakamla.go.id/home/artikel_lengkap/3924/50ef1a939f347ceb0d1bc0875e7be90c).

secours en cas de catastrophe », en usage interne comme externe. En ce qui concerne les premiers, une formation de base à la sécurité est régulièrement organisée afin d'améliorer les connaissances des capitaines en matière de gestion des catastrophes maritimes et de sauvetage de vies humaines en mer¹⁰. Parallèlement, une formation au sauvetage aquatique pour les pêcheurs traditionnels est organisée continuellement dans l'espoir que ces derniers puissent mettre en œuvre des techniques de secours simples pour eux-mêmes et les autres utilisateurs de la mer¹¹. Notons que les partenaires internationaux sont davantage les bienvenus dans ce secteur.

Après avoir analysé les multiples rôles du BAKAMLA, il est fort probable que cette agence de sécurité devienne à l'avenir un acteur important de l'« aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe ». Cependant, il est crucial de répondre aux questions suivantes : dans quelle mesure est-il facile d'augmenter ses missions de « gardiennage » ? Qu'en est-il des ressources, de la légitimité et de ses relations avec les autres acteurs ? Traditionnellement, les organismes liés à la sécurité qui dominent ce secteur sont la Force de défense nationale (TNI) et, dans une certaine mesure, la police nationale indonésienne. Pourtant, cet article montre que les garde-côtes indonésiens pourraient remettre en question la compétence de longue date de ces deux entités. D'une part, elle offre des actifs stratégiques alternatifs qui pourraient être utilisés pendant les situations d'urgence. En tant qu'organisation paramilitaire, le BAKAMLA s'adapte à la nature de la gouvernance des catastrophes en Indonésie, sachant que les militaires soutiennent et que les civils dirigent. D'autre part, le BAKAMLA complète les missions des deux autres entités car son champ d'action couvre un vaste panel de territoires indonésiens.

10. « BST Digelar bagi Awak KN BAKAMLA RI », BAKAMLA, 27 août 2018 (disponible sur https://bakamla.go.id/home/artikel_lengkap/3577/12db818d2d9c83b54157f5b03ada8a36).

11. « BAKAMLA RI Gelar Pelatihan Water Rescue Sukarela di Banyuwangi », BAKAMLA, 25 avril 2018 (disponible sur https://bakamla.go.id/home/artikel_lengkap/3762/d8223229c345ade08619d51fd294fea8).

LES RÉFORMES FUTURES DE L'AGENCE DE LA SÉCURITÉ MARITIME

Idéalement, il n'y aurait à l'avenir qu'une seule agence de sécurité maritime en charge de la coordination des activités de sécurité maritime en Indonésie. Actuellement, c'est le BAKAMLA qui est en train d'être équipé pour remplir ce rôle. Une mesure susceptible d'améliorer la gestion de l'ordre public en mer serait de conférer à cette agence un pouvoir centralisé sur toutes les autres agences de maintien de l'ordre maritime. Une agence de coordination unique, dotée de tâches ou de fonctions multiples permettrait d'éliminer les redondances et, par là même, de réduire les différends entre les autres organismes. Cela augmenterait considérablement l'efficacité de leur coopération, car la collecte et le partage de l'information se feraient sous un même toit. Certes, transformer l'Agence indonésienne de la sécurité maritime en seul coordonnateur unique de la sécurité maritime de l'Indonésie impliquerait des coûts importants à supporter. La mise en place d'une telle réforme nécessiterait notamment une refonte institutionnelle et juridique rigoureuse. La législation existante (par exemple, les lois, les traités et autres règlements) devrait être revue et révisée pour tenir compte du nouveau rôle de l'Agence indonésienne de la sécurité maritime, en réduisant le poids des organismes moins essentiels tout en les intégrant dans la nouvelle structure. Une telle réforme créerait une bureaucratie unifiée qui superviserait les diverses agences auxiliaires de maintien de l'ordre maritime en Indonésie. Cela impliquerait aussi l'adoption de nouvelles lois conférant une plus grande autorité au BAKAMLA, pour rationaliser le processus de coordination interinstitutionnel, et ainsi déboucher sur des résultats réglementaires générant un gain opérationnel en efficacité comme en efficience. En outre, l'Agence de la sécurité maritime, en tant que corps de garde-côtes indonésien, pourra à l'avenir présenter un visage moins agressif du pouvoir de l'État que la marine, le BAKAMLA se faisant porteur d'une volonté politique d'utiliser des moyens civils, plutôt que militaires, pour gérer les eaux nationales. En tant que garde-côtes, cette Agence dispose d'un plus large éventail de moyens non létaux, réduisant

ainsi le risque d'escalade involontaire vers la guerre dans les eaux contestées autour de l'Indonésie, par exemple en mer de Chine méridionale. Pour ce faire, un facteur clé du succès de cette réforme sera l'augmentation importante du budget financier ainsi que des ressources humaines et matérielles de l'Agence indonésienne de la sécurité maritime afin de lui permettre de remplir sa mission, sa fonction et son mandat supra-agences.

POSTFACE

Garde-côtes et fonction des garde-côtes : la vision française

Commissaire général Thierry Duchesne

Adjoint au préfet maritime de la Méditerranée

États-Unis, Japon, Chine, Grande-Bretagne... La plupart des grandes nations ont fait le choix de confier à une administration spécialisée les missions de secours et de police en mer. Cette organisation très répandue semble répondre aux principaux besoins des États côtiers. Mais la réalisation des missions ressortissant de la fonction garde-côtes peut relever d'un autre modèle d'organisation de l'État en mer, qui consiste paradoxalement à ne pas disposer d'une administration spécialisée : c'est le choix fait, notamment, par la France.

En France, l'exercice des missions régaliennes de l'État se fait dans le cadre d'une organisation administrative appelée « action de l'État en mer » (AEM). Sa particularité repose sur trois caractéristiques : une organisation relevant d'une autorité de l'État unique en la personne du préfet maritime ; l'absence d'administration spécialisée « garde-côtes » et la participation de la marine militaire à toutes les missions relevant de la fonction garde-côtes de l'État.

UNE AUTORITÉ DE L'ÉTAT UNIQUE EN MER

En France l'animation et la coordination de l'action de l'État en mer est confiée à un représentant unique de l'État, le préfet maritime. Successeur de « l'Intendant » royal, le rôle de préfet maritime a été créé dès 1800 par Napoléon pour assurer la police des « eaux et rades de son arrondissement ».

La fonction de préfet maritime est confiée à un amiral qui est aussi commandant d'une zone maritime militaire. Cette autorité duale est donc dotée de pouvoirs à la fois militaires et civils. Pour la chaîne civile, il est placé sous l'autorité du Premier ministre

par l'intermédiaire d'une structure de coordination nationale, le secrétariat général de la mer (SG Mer).

Le préfet maritime est le seul représentant de l'État en mer. En tant qu'autorité administrative il est responsable du bon accomplissement des missions régaliennes. À ce titre il a le pouvoir de solliciter et de coordonner les moyens des administrations intervenant en mer pour :

- l'exécution d'une mission relevant de ses attributions (défense des droits et des intérêts de la nation, sauvegarde des personnes et des biens, maintien de l'ordre public en mer et coordination de la lutte contre les activités illicites) ;
- la gestion d'une crise majeure nécessitant les moyens de plusieurs administrations (sauvetage en mer, lutte contre la pollution...);
- le renforcement des capacités d'une administration ne pouvant pas faire face avec ses moyens propres aux missions qui sont les siennes.

Pour remplir ses missions, le préfet maritime s'appuie sur les centres opérationnels déjà existants (COM, CROSS¹) et sur les moyens mis à disposition par les autres administrations, au titre de son pouvoir de coordination. Et, en tant qu'autorité administrative, il dispose de pouvoirs de police importants (emploi de la force en mer, mise en demeure, action d'office ou réquisition de moyens) mais aussi de pouvoirs réglementaires lui permettant de prendre des arrêtés pour la réglementation de la navigation et des principales activités maritimes.

UNE FONCTION GARDE-CÔTES SANS SERVICE GARDE-CÔTES

L'action de l'État en mer (AEM), dans sa forme moderne, est apparue dans les années 1970 avec l'extension des espaces maritimes de la France et la croissance considérable des activités humaines en mer.

1. Centre des opérations maritimes (marine nationale), Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (affaires maritimes).

À l'occasion de la création des zones économiques exclusives en 1976, la France a dû réexaminer son organisation maritime afin d'être en mesure de faire respecter ses droits souverains sur de vastes espaces maritimes (près de 11 millions de km²). Les études conduites par les services de l'État ont rapidement montré que, non seulement la création d'une administration garde-côtes spécialisée, en plus de la marine militaire, serait très coûteuse mais aussi qu'elle ferait perdre beaucoup d'efficacité à l'organisation existante en spécialisant les administrations (fonctionnement en « silos »).

Fort de ce constat et sur la base de son expérience passée, la France a décidé de ne pas créer d'administration de police spécialisée dans la garde côtière mais plutôt de renforcer la polyvalence des moyens des différentes administrations déjà existantes. Dotés de pouvoirs identiques dans le domaine de la police en mer, la marine nationale, les affaires maritimes, la douane ou la gendarmerie réalisent non seulement les missions relevant de leur ministère d'appartenance mais peuvent aussi agir pour le compte d'un autre ministère.

Ce cas est assez unique et constitue un point fort, faisant de la France le pays où la fonction garde-côtes est la plus intégrée, ce qui est paradoxal, puisqu'il n'y existe pas de service garde-côtes. Le préfet maritime est ainsi en mesure de coordonner et de diriger en mer les opérations de sa responsabilité en faisant appel aux moyens de toutes les administrations intervenant en mer, qui disposent tous des mêmes habilitations à rechercher et constater des infractions. Cette unicité de direction rend le dispositif français non seulement plus efficace mais aussi plus lisible. Ce n'est pas le cas dans la plupart des autres pays où l'absence d'un interlocuteur unique et les chevauchements de responsabilités des différentes administrations peuvent engendrer des difficultés de fonctionnement majeures.

UNE ACTION MAJEURE DE LA MARINE MILITAIRE

L'absence de garde-côtes signifie que, en contrepartie, la marine nationale, comme les autres administrations intervenant en mer, apporte le concours de ses moyens pour réaliser les missions relevant de la fonction garde-côtes. À la différence des autres marines militaires dont les capacités sont souvent stérilisées par l'exclusivité d'action d'une administration « garde-côtes », la marine française est un acteur majeur de la fonction garde-côtes. Ses moyens de « haut du spectre » ou de soutien apportent des concours essentiels dans la plupart des missions de l'État en mer, comme les opérations de lutte contre les activités illicites ou de secours dans le cadre de catastrophes maritimes. La marine nationale est aussi souvent la seule à pouvoir assurer des missions de police dans des zones maritimes très éloignées comme les terres australes et antarctiques ou les îles du Pacifique.

Cette capacité de la fonction garde-côtes à inclure une marine militaire dans les missions de police en mer est devenue un atout dans notre monde contemporain où la menace maritime a muté. Avec l'évolution des technologies, l'accès à la mer s'est banalisé, provoquant une forte croissance de la criminalité illustrée par la piraterie, le trafic d'êtres humains, le narcotrafic et le terrorisme. Ces menaces nécessitent de plus en plus le recours à des moyens de renseignement ou de lutte de nature militaire... très loin des côtes. De ce point de vue la France est un des rares pays en Europe à être en mesure d'impliquer sa marine militaire dans une continuité naturelle entre les missions de sécurité et de défense, défi actuel de la lutte contre le terrorisme et autres menaces transverses.

2010 : LA CRÉATION D'UNE FONCTION GARDE-CÔTES NATIONALE

C'est en 2010 que la France a parachevé son organisation garde côtière en créant une « fonction garde-côtes » par décret. Le constat politique de l'époque était double. Si l'action de l'État en mer fonctionnait bien au niveau régional, elle nécessitait en

revanche une organisation plus intégrée au niveau national. Par ailleurs, le développement des systèmes de surveillance maritime à l'échelle européenne et la montée en puissance des agences européennes rendaient désormais indispensable un point d'entrée unique et interministériel pour la France.

La création de cette fonction garde-côtes a d'abord permis d'instaurer au sein du secrétariat général de la mer un centre opérationnel de la fonction garde-côtes (CoFGC). Constitué des représentants de chacune des administrations, ce centre de situation maritime national est le point d'entrée des systèmes de surveillance maritime européens. Doté de fonctions de veille et d'analyse des événements maritimes, il est l'interlocuteur permanent des autorités européennes, nationales et régionales.

Cette nouvelle organisation nationale a aussi permis de créer un comité directeur des administrations, auprès du SG Mer, qui est chargé de proposer les priorités d'action et de se pencher sur la politique des moyens maritimes de l'État. C'est dans ce cadre qu'est prévu désormais l'élaboration d'un format global interadministrations des moyens d'intervention en mer, permettant l'identification et la réalisation des démarches d'optimisation capacitaire.

ANNEXES

TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES ÉQUIPEMENTS DES GARDE-CÔTES SUD-EST ASIATIQUES ET CHINOIS EN 2018¹

Abréviations :	OPV : Patrouilleur hauturier (<i>Offshore Patrol Vessel</i>)
FC : chalutier de fond	PB : Patrouilleur
FFG : Frégate lance-missiles surface-air	PBF : Patrouilleur rapide de tonnage inférieur à 300 tonnes (<i>Fast Patrol Boat</i>)
FFH : Frégate porte-hélicoptères	PC : Chasseur de sous-marins
GC : Garde-côtes	PCF : Chasseur de sous-marins rapide
GCC : Garde-côtes chinois	PT : Patrouilleur lance-torpilles
GCV : Garde-côtes vietnamiens	USCG : Garde-côtes américain
LCU : Chaland de débarquement d'infanterie et de chars	

BRUNEI (Police maritime)	
Vedettes*	
3 vedettes type Bendeharu	Mise en service en 1991
5 vedettes type PT 1	Mise en service en 1987-1988
2 vedettes type FPB 512	

* Sont également en service des vedettes de type divers : PDB 63, PDB 68, PDB 71, PDB 77, PDB 82, 01 Aman, 02 Damai, 04 Sentosa, 06 Sejahtera. Les douanes arment des vedettes dont les KD 11 et KD XIV.

CAMBODGE	
Frégate (FFGH)	
0+1 OPV ex-FFGH type Jiangwei I	Mise en service en 1994
Patrouilleurs (PB, PBF, PCF)*	
4 PB d'un nouveau type chinois	Transférés en 2007
3 PB de type chinois	Transférés en 2007
2 PCF type Senka russe	Transférés en 1985-1987
3 patrouilleurs de type 800 sud-coréen	Transférés en 2015
6 PB de type chinois	Transférés en 2005
1 PBF type Shershen russe	Transféré en 2006

1. Données extraites de la dernière édition de Stéphane Gallois et Alexandre Sheldon-Duplaix, *Flottes de combat 2018. Analyse et données contextuelles*, Rennes, Éditions Ouest-France, 2018, 1 495 p.

2 PB type FPB21	Mise en service en 1997
Amphibie (LCU)**	
1 LCU d'un nouveau type chinois	Mise en service en 2007

* Il existe également un ex-Zhuck soviétique avec le n° 1101 et un ex-PCF américain avec le n° 1104 ainsi qu'une vedette n/i armée d'une mitrailleuse de 14,5 et de deux canons de 20 mm.

** Un dock flottant de 60 mètres a été transféré par la Chine en 2007. Il existe également un petit transport de personnel d'environ 20 mètres.

CHINE (Garde-côtes)	
Patrouilleurs hauturiers (WPBO, OPV)*	
2 type Zhoatou	Mise en service en 2015
4 OPV type 818	Mise en service de 2 en 2017, 1 en 2018
9 OPV type 718B	Mise en service de 3 en 2017, 1 en 2018
4 OPV Zhaogao	Mise en service de 1 en 2015, 3 en 2016
9 OPV type Hutao	Mise en service de 3 en 2016, 2 en 2017
3 ex-FFGH type Jiangwei I	Mise en service de 2 en 1992, 1 en 1993. Transférés aux GCC en 2016.
4 type 918 Shuoshi II	Mise en service de 3 en 2015, 1 en 2016
1 ex-navire hydrographique type 813	Mise en service en 1982. Transféré aux GCC en 2012.
12 type Zhoayu	Mise en service de 3 en 2014, 7 en 2015, 2 en 2016
1 type Zhoachang	Mise en service en 2015
1 ex-navire hydrographique type 652 C	Mise en service en 1981. Transféré aux GCC en 2012.
1 ex-bâtiment collecteur de renseignements type Yanbing (210)	Mise en service en 1982. Transféré aux GCC en 2012.
1 ex-bâtiment-base de sous-marins type Dalang II (922)	Mise en service en 2013. Transféré aux GCC en 2013.
2 ex-frégates type Jianghu	Mise en service en 1975. Transférés aux GCC en 2007, puis modernisation.
4 type Zhaolai	Mise en service en 2014
12 type Shucha I et II	Mise en service de 2 en 2005, 1 en 2011, 8 en 2014, 1 en 2015
1 ex-mouilleur de mines type Wolei (918)	Mise en service en 1988. Transféré aux GCC en 2012.
1 type Haixun II (718)	Mise en service en 2007
1 ex-navire de recherches type Xiang Yang Hong 10	Mise en service en 2014
1 ex-navire hydrographique type Kanjie (636 A)	Mise en service en 1998. Transféré aux GCC en 2013.

3 ex-remorqueurs de haute mer type Tuzhong	Mise en service de 1 en 1979, 2 en 1980. Transférés aux GCC en 2013.
3 type Shuwu	Mise en service de 1 en 2005, 1 en 2010, 1 en 2011
1 type Shuke I	Mise en service en 2004
4 type Shuke II	Mise en service de 2 en 2010, 2 en 2011
5 type Shuke III	Mise en service en 2013
3 type Shuyou	Mise en service en 2005
1 ex-navire de recherches type 614 II	Mise en service en 1968
1 ex-câblé type Youdian	Mise en service en 1976
4 type Zhong Guo Hai Jian 18	Mise en service en 1995
6 type Zhaodai	Transférés aux GCC en 2013
4 ex-navires hydrographiques type Shu Guang	Mise en service de 1 en 1972, 3 en 1973
2 ex-navires de recherches type 645	Mise en service de 1 en 1978, 1 en 1981
1 ex-navire de recherches type Shi Yan	Mise en service en 1967
1 ex-navire de recherches type Kaifu	Mise en service en 1993
1 type Zhong Guo Hai Jian 51	Mise en service en 2005
2 type Zhong guo Hai Jian 15	Mise en service en 2011
1 ex-transport de troupes type Qiongsha	Mise en service en 1980. Transféré aux GCC en 2012.
1 ex-remorqueur d'assistance et de sauvetage	En service
1 type Zhong Guo Hai Jian 27	Mise en service en 2004
1 ex-navire hydrographique type Yanlai (635)	En service. Transféré aux GCC en 2012.
1 ex-navire de recherches type 614	Mise en service en 1969
1 type 614 III	En service
2 type Hainan modifié	
1 type Zhong Guo Hai Jian 1011	En service
2 type Zhong Guo Hai Jian 901	Mise en service en 2003
2 ex-chalutiers de 40 m	
1 type Zhong Guo Hai Jian 5003	Mise en service en 2011
1 type Zhong Guo Hai Jian 4006	En service
1 type Zhong Guo Hai Jian 4001	En service
1 type Zhong Guo Hai Jian 4075	En service
1 ex-chalutier de 36 m	
1 ex-bateau-pilote	Mise en service en 1978

1 type Zhong Guo Hai Jian 7021	En service
1 type Zhong Guo Hai Jian 1042	En service
1 type Zhong Guo Hai Jian 4036	En service
1 ex-remorqueur côtier	Mise en service en 1980. Transféré aux GCC.
1 ex-LCM dérivé du type Yunan	Mise en service en 1974. Transféré aux GCC.
4 vedettes type S 2600	2008
2 ex-navires de recherches type Hai Diao	Mise en service en 1978
4 type Zhong Guo Hai Jian 7652	
32 vedettes type Hayes	2011-2012
1 patrouilleur type 618	Mise en service en 2005
8 patrouilleurs type 618 B II	Mise en service de 3 en 2007, 2 en 2009, 1 en 2010, 2 en 2011
28 patrouilleurs type 618/618B IV	Mise en service de 1 en 1995, 1 en 2001, 5 en 2009, 4 en 2010, 1 en 2011, 3 en 2012, 1 en 2013
1 patrouilleur type 35001	
1 patrouilleur type 21040	
8 patrouilleurs type 21050	
11 patrouilleurs type 21010	
1 patrouilleur type 13021	
7 patrouilleurs type Huxin	
2 patrouilleurs fluviaux type 53901	
8 vedettes type 33012	
26 vedettes type SB 1900	2004-2005
8 vedettes type 013	
7 vedettes type 12024	
2 vedettes type 37014	
15 vedettes type 13053	
4 vedettes type HP 1500-2	

* Sont également en service des vedettes fluviales de type divers (S 3504, S 3533, S 3572, S 3575, S 3827), des vedettes du type UP 1000 de 10 et 32 mètres ainsi qu'un remorqueur côtier d'un nouveau type (02).

INDONÉSIE (Garde-côtes)	
232 unités actuellement. Volonté de doubler le chiffre avec 100 patrouilleurs de 1 ^{re} classe, 200 de 2 ^e classe, 100 de 3 ^e classe, et 50 de 4 ^e et 5 ^e classe.	
Patrouilleurs hauturiers de 1 ^{re} classe (OPV)	
1 OPV type Tanjung Datu	2018
5 patrouilleurs océaniques PBO type Damen 6210	2004
1 OPV type Kalimasadha	2008
2 patrouilleurs océaniques PBO type Arda Dedali	Mise en service en 2005
Patrouilleurs de 2 ^e classe (PBO)	
5 patrouilleurs PB type Kujang	Mise en service en 1981
4 patrouilleurs PB type Golok	Mise en service en 1982
4 patrouilleurs KCR 40	2014-2015
8 + ? patrouilleurs type Grantin	2015-2016
Patrouilleurs de 3 ^e classe (PBO)*	
Plusieurs vedettes type KN 329	
1 vedette type FPB 28	
Patrouilleurs de 4 ^e et 5 ^e classe (PBO)	
15 vedettes type PAT 01	1978-1995
Baliseurs (ABU)**	
4 baliseurs d'un nouveau type	2018
1 baliseur type Damen 5811	Mise en service en 2008
1 baliseur type Jadayat	Mise en service en 2003
3 baliseurs type Damen 4810	Mise en service de 1 en 2008, 1 en 2009
3 baliseurs de type Kamakata	1976
2 baliseurs de type Merak	Mise en service en 1963

* Sont également en service des vedettes et embarcations diverses dont les AE 029, KNP 337, KNP 357, KNS 024, KNV 185, P 323.

** Sont également en service des baliseurs de types divers dont les Mandalika et P 118 Gandiwa.

LAOS
Aucun équipement

MALAISIE (Agence de sécurité maritime - MMEA)	
3 hélicoptères AS 365 Dauphin livrés en 2007 3 hélicoptères Agusta AW 139 commandés en 2007, 3 autres en avril 2008 (livrés en 2010), et 3 autres en octobre 2008 2 hydravions Bombardier Canadair 415 MP commandés en juin 2008 (le 1 ^{er} livré en janvier 2009) 4 avions F 406 et 4 Skylander SK 105 commandés en 2009 4 avions CN-235 prévus Personnel de 4 070 hommes en 2016 (chiffre qui sera porté à 5 200)	
Patrouilleurs hauturiers (OPV, PBO)	
1 type Oki	Mise en service en 1989. Transféré à la MMEA en 2017.
1 type Ojika	Lancement en 2018
2 type Musytari	Mise en service de 1 en 1985, 1 en 1987. Transférés à la MMEA en 2006.
Patrouilleurs (PB, PBF)	
1 PB type Marlin	Mise en service en 2006
6 types Bagan (Fassmer)	Mise en service de 1 en 2017, 5 en 2018
15 PBF type Lang Hitam	1980-1983. Transférés à la MMEA en 2005-2006.
7 PB type Vosper de 32 m	1982-1984. Transférés à la MMEA en 2005 et 2012.
9 PB type Vosper de 103 pieds	Transférés à la MMEA en 2005-2006 (2 restent dans la marine)
9 PBF type Sangitan	Années 1980. Transférés à la MMEA en 2011 et 2012.
2 PB type Bay australien	Mise en service en 2000. Transférés à la MMEA en 2005.
2 PB type Rhu	1990. Transférés à la MMEA en 2007.
3 PB type Nusa 28 (Pembanteras)	1993. Transférés à la MMEA en 2011.
4 PB type Malawali	1999. Transférés à la MMEA en 2006.
2 PB type Nusa	1993. Transférés à la MMEA en 2006.
14 type Tugau	Transférés à la MMEA en 2011-2012
4 PB type Semilang	1986. Transférés à la MMEA en 2006.
Vedettes (PBF, PB)	
5 type Penyelamat 2005	2011-2012
2 type Penggalang	Mise en service en 2007
18 type MRTIP 16 turc	Mise en service en 2012-2013
8 type Icarus	2012-2013
1 type Peninjau	Transférée à la MMEA en 2006
4 type Penyelamat	Transférées à la MMEA en 2006

9 type Pengawal 1	Transférées à la MMEA en 2006
15 type Penggalang 16	2002. Transférées à la MMEA en 2011.
27 type Pengawal 23	Transférées à la MMEA en 2011.
1 type Pengaman	1994. Transférées à la MMEA en 2006
10 type Pengawal 13	Transférées à la MMEA en 2011.
9 type Halintar	2013-2014
4 type Petir 1	2010
5 type Pelindung	1982. Transférées à la MMEA à partir de 2006.
53 type Kilat	2006-2008
11 type Petir 80	2010

MYANMAR (Garde-côtes)	
1 patrouilleur du type 551 de la marine et 2 vedettes Thihayzarzar. La police fluviale dispose de plusieurs patrouilleurs sur le Mékong à la frontière avec la Chine et le Laos, dont le 001.	
4 vedettes type 117	Mise en service en 1990. Transférés aux GC en 2013.

PHILIPPINES (Garde-côtes)	
3 avions Norman BN-2 Islander, 1 avion Cessna Sky Eagle et 2 hélicoptères BO-105 Personnel : 3 500 hommes	
Patrouilleurs et vedettes (PBO, PBF, PB)*	
4 PBO type San Juan	Mise en service de 2 en 2000, 2 en 2003. 12 autres prévus.
1 OPV type OPV 270	Mise en service en 2019
10 PB type Parola	Mise en service de 2 en 2016, 4 en 2017, 4 en 2018
4 PB dérivés du type ASI 315	Mise en service de 3 en 2003, 1 en 2004. Option pour 10 autres.
2 PBF type Bessang Pass (AU)	Mise en service en 1974
4 vedettes type FPB 72 Mk 2	Mise en service de 2 en 2018
1 PB type PGM 9 américain (PG)	Mise en service en 1960
10 PB type Rodman 101	2005
4 vedettes type Rodman 38	2004
10 PB type DB	1975-1976
3 PB type DF 317	1980
11 PB type CGC 103	1984

12 PB type Swift Mk I	1966-1970
14 PBF type Swift Mk III	1975-1978
Baliseurs	
1 type Balsam de l'USCG	Mise en service en 1944. Transféré aux Philippines en 1972.
2 type FS 381 de l'US Army	Mise en service de 1 en 1943, 1 en 1944. Acquis en 1978, remis en service en 1991.
1 type Corregidor	Mise en service en 1998

* Sont également en service des embarcations de type Boston Whaler. Trente embarcations à coque semi-rigide ont été ou vont être transférées par les États-Unis (dont le SBU 001 en 2011).

SINGAPOUR (Police - Garde-côtes)	
Vedettes*	
10 vedettes type Stan Patrol 3507	Mise en service de 2 en 2008, 7 en 2009, 1 en 2010
2 vedettes type Mahta Ray	2000
25 vedettes type Southerly	1998-2000
8 vedettes type PT 12	1988-1989
9 vedettes type PT 1	1983-1984
18 vedettes type GP 40	1989-1990
32 vedettes type PC 201	2002-2004
6 vedettes type PK 21	2015
5 vedettes PK 10	1995
11 vedettes type PT 68	2015-2016

* Cinq vedettes ont été cédées en 2012 à l'Indonésie.

THAÏLANDE (Garde-côtes)	
3 type 1302	1999-2000
4 type 804	Mise en service en 1998

VIÊT NAM (Garde-côtes)	
6 avions DHC-6 Twin Otter 400 livrés en 2013-14 et 2 avions Casa C-212-400 livrés en 2012-2013 pour la surveillance maritime, ainsi que 2 hélicoptères EC 225 livrés en 2011 pour la recherche et le sauvetage*	
0 + 2 type DN4000	
1 ex-garde-côte américain type Hamilton	Mise en service en 2017
4 patrouilleurs océaniques type Damen OPV 9014 (DN 2000)	Mise en service de 1 en 2013, 1 en 2015, 2 en 2016

1 patrouilleur océanique type HDP 1000 sud-coréen	Mise en service en 1983. Transféré aux GCV en 2013.
2 type 6006	
1 ex-patrouilleur garde-pêche japonais	Mise en service en 2014. Transféré aux GCV en 2015.
7 patrouilleurs type FC 54	Mise en service de 2 en 2016
2 patrouilleurs type Bukhansan sud-coréen	1989-1990. Transférés aux GCV en 2013.
6 patrouilleurs type FC 44	
10 patrouilleurs type TT-200	Les 2 derniers livrés en 2013
12 patrouilleurs type FC (TT-120)	
4 patrouilleurs type Shershen	
1 vedette type 4002	
3 patrouilleurs de sauvetage type Damen Stan Patrol 4100	Mise en service en 2004-2005. 3 autres sont prévus.
3 vedettes de sauvetage de type SAR-272	2004-2005
4 remorqueurs de sauvetage type Damen DST-4612	
1 navire de lutte anti-pollution type MPV 5212	Mise en service en 2009
1 ravitailleur type H-222	

* Sont également en service les patrouilleurs 001 et 1011, six patrouilleurs de 150 tonnes (avec système de veille optronique POP 200 israélien), 24 vedettes de 13,60 mètres livrées en 2015-2016 par les chantiers James Boat Technologies, des vedettes de types divers dont la CA-65-5003 et des transports de types divers (6006, 6007 construits chez Song Thu).

POUR ALLER PLUS LOIN

- ARIF, M., KURNIAWAN, Y., « Strategic Culture and Indonesian Maritime Security », *Asia and the Pacific Policy Studies*, 5 (1), 2018, p. 77-89.
- BATEMAN Sam, « Regional Navies and Coast Guards. Striking a Balance Between 'Lawships' and Warships », in TILL Geoffrey, CHAN Jane (dir.), *Naval Modernization in Southeast Asia: Nature, Causes and Consequences*, Abingdon, Routledge, 2014, p. 245-262.
- BATEMAN Sam, CHAN Jane (dir.), *Thinking about the Future Maritime Security Environment in the Indo-Pacific*, Singapour, RSIS, 2017, 22 p.
- BEKKEVOLD Jo Inge, « Coast Guard Cooperation in the South China Sea, A Confidence-Building Measure? », *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, vol. 4, n° 1, 2019, p. 28-52
- BECKMAN Robert, « Military Activities in the EEZ: Legal Issues », *Security Environment of the Seas in East Asia*, conférence organisée par RSIS-OPRF, 28-29 février 2012, 38 p.
- BOWERS Ian, KOH Swee Lean Collin, « Navies, coast guards, the maritime community and international stability », *RSIS Policy brief*, mars 2017, 84 p.
- , *Grey and White Hull: an international analysis of the navy-coastguard Nexus*, Palgrave Macmillan, 2019, 292 p.
- Centre d'études supérieures de la Marine, « Mers agitées : la maritimisation des tensions régionales », *Études marines*, n° 3, janvier 2013, 188 p.
- CHINA POWER TEAM, « Are maritime law enforcement forces destabilizing Asia? », China Power, 18 août 2016. Disponible sur : <https://chinapower.csis.org/maritime-forces-destabilizing-asia/>
- CONNELLY Aaron, « Sovereignty and the Sea: President Joko Widodo's Foreign Policy Challenges », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 37, n° 1, 2015, p. 1-28.
- COUTAU-BÉGARIE Hervé, *Le Meilleur des ambassadeurs*, Paris, Economica, 2010, 384 p.
- COYNE J., SHARPE A., HODGSON D., *Mice that roar: Patrol and Coastal Combatants in ASEAN*, Canberra, ASPI, 2018, 44 p.
- ERICKSON Andrew S., HICKEY Joshua, HOLST Henry, « Surging Second Sea Force: China's Maritime Law-Enforcement Forces, Capabilities, and Future in the Gray Zone and Beyond », *Naval War College review*, vol. 72, n° 2, article 4, 2019, 25 p.
- ERICKSON Andrew S., MARTINSON Ryan D., *China's Maritime Gray Zone Operations*, China Maritime Studies Institute & Naval Institute Press, series Studies in Chinese Maritime Development, 2019, 336 p.
- FAU Nathalie, TRÉGLODÉ Benoît de (dir.), *Mers d'Asie du Sud-Est. Coopérations, intégration et sécurité*, Paris, CNRS éditions, 2018, 394 p.

- FRÉCON Éric, *Chez les pirates d'Indonésie*, Paris, Fayard, 2011, 384 p.
- , *Analyse de l'organisation, des capacités et des lacunes de l'action de l'État en mer en Indonésie, Malaisie et Philippines*, Paris, DGRIS, 2018.
- , « Une conflictualité en mer sous-tendue par les évolutions du droit international public », in Benoît Pelopidas, Frédéric Ramel (dir.), *Enjeu mondial – Bouleversements de la conflictualité*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, p. 131-140.
- FURUYA Kentaro, « The Architecture of Japan's Maritime Security System in the East China Sea », *Naval War College Review*, vol. 72, n° 4, article 5, 2019, p. 27-51.
- GREEN Michael et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., Rowman Littlefield, 2017, 287 p.
- GUILFOYLE Douglas, « Maritime Law Enforcement Operations and Intelligence in an Age of Maritime Security », in *International Law Studies*, vol. 93, US Naval War College, 2017, p. 298-321.
- Hérodote, « L'Asie du Sud-Est », numéro dirigé par Benoît de Tréglodé et Nathalie Fau, n° 176, février-avril 2020, 240 p.
- HE Ruije, « Coast guards and maritime piracy: sailing past the impediments to cooperation in Asia », *The Pacific Review*, vol. 22, n° 5, 2009, p. 667-689.
- HONG Nong, « China's Newly Formed Coast Guard and Its Implication for Regional Maritime Disputes », *Ocean Yearbook Online*, vol. 28, n° 1, 2014, p. 611-630.
- KIM Suk Kyoony, « Growing roles of Coast Guards in East Asia », in *Global Maritime Safety & Security Issues and East Asia*, series Maritime Cooperation in East Asia, vol. 8, Brill/Nijhoff, 2019, p. 267-303.
- , « The Expansion of and changes to the National Coast Guards in East Asia », *Ocean Development & International Law*, vol. 49, n° 4, 2018, p. 313-334.
- KOH Swee Lean Collin, « Commentary: Is there an arms race among navies in Southeast Asia? », *Channel News Asia*, 6 mai 2017. <https://www.channelnewsasia.com/news/asia/commentary-is-there-an-arms-race-among-navies-in-southeast-asia-8817454>
- LAKSMANA Evan, « Indonesian Sea Policy: Accelerating Jokowi's Global Maritime Fulcrum? », *CSIS Asia Maritime Transparency Initiative*, Washington DC, Centre for Strategic and International Studies, 2017.
- LEE Ki Beom, « The Korea Coast Guard's Use of Force against Chinese Fishing Vessels: A Note », *Ocean Development & International Law*, vol. 49, n° 3, 2018, p. 226-235.
- LLEWELYN James D., « Preventive diplomacy and the role of civil maritime security cooperation in Southeast Asia », *Strategic Analysis*, vol. 41, n° 1, 2017, p. 49-60.

- MARTINSON Ryan D., « Echelon Defense: The Role of Sea Power in Chinese Maritime Dispute Strategy », *US Naval War College Press*, series China Maritime Studies, n° 15, Newport, Rhode Island, 2018, 98 p.
- Monde chinois-Nouvelle Asie*, « La Chine et l'Asie du Sud-Est, vers un nouvel ordre régional ? », numéro dirigé par Benoît de Tréglodé et Éric Frécon, n° 54-55, ESKA, 2018, 148 p.
- MORRIS Lyle J., « Crossing Interagency Lines: Enhancing Navy-Coast Guard Cooperation to Combat Gray Zone Conflicts of East Asia », *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, vol. 3, 2018, p. 274-304.
- , « Blunt defenders of sovereignty – The rise of Coast Guards in East and Southeast Asia », *Naval War College Review*, vol. 70, n° 2, article 5, 2017, 39 p.
- MORRIS Lyle J., PAOLI Giacomo Persi, *A Preliminary Assessment of Indonesia's Maritime Security Threats and Capabilities*, Santa Monica, RAND Corporation, 2018, xiv-55 p.
- NERI Kiara, *L'Emploi de la force en mer*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 628 p.
- ORTOLLAND D., PIRAT J.-P., *Atlas géopolitique des espaces maritimes : frontières, énergie, transports, piraterie, pêche et environnement*, Paris, Technip, 2010, xi-333 p.
- PAJON Céline, « Japan's Coast Guard and Maritime Self Defense Force in the East China Sea: Can a Black and White System Adapt to a Gray Zone Reality? », *The National Bureau of Asian Research*, Asia Policy, n° 23, 2017, p. 111-130.
- PAJON Céline, PÉRON-DOISE Marianne, « Souveraineté et gouvernance maritime en Asie : les garde-côtes en première ligne », *Annuaire français des relations internationales* (Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Sorbonne), 2020.
- PARAMESWARAN Prashanth, « Managing the rise of Southeast Asia's Coast Guards », in *Asia Program*, Wilson Center, 2019, 12 p.
- PÉRON-DOISE Marianne, « Le Japon et la sécurité maritime en Asie du Sud-Est : un laboratoire pour l'Indo-Pacifique ? », Note de recherche de l'IRSEM n° 64, 2018, 10 p.
- SHANG-SU Wu, « The Taiwan Coast Guard's South China Sea Challenge », 21 octobre 2018, *thenewslens.com*. <https://international.thenewslens.com/article/106309>
- SINGH Bhuhindar, TAN See Seng (dir.), *Boots to Brogues: the rise of Defence Diplomacy in Southeast Asia*, Singapour, RSIS Monograph, n° 21, 2011, 128 p.
- TARRIELA Jay Tristan, « Abe's Coast Guard Diplomacy in Southeast Asia », Note d'actualité de l'Observatoire de l'Asie du Sud-Est, n° 12, 2019, 11 p.
- THAYER Carlyle, *Law Enforcement in the South China Sea: The Role of the Coast Guards*, 9th International Conference on the South China Sea, Hô Chi Minh-Ville, 27-28 novembre 2017.

TILL Geoffrey, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, New York, Routledge, 2018, 4^e éd., 458 p.

TILL Geoffrey, CHAN Jane, *Naval Modernisation in South-East Asia. Nature, Causes and Consequences*, Cass series Naval Policy and History, Abington, Routledge, 2014, 352 p.

REMERCIEMENTS

Les coordinateurs de ce volume remercient :

Pascaline Fournier, assistante de recherche à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) lors de la préparation de cette étude, pour la traduction de l'anglais en français des chapitres des intervenants sud-est asiatiques de ce volume et son travail d'édition ;
Hélène Dupuis au Centre d'études stratégiques de la Marine (CESM) ;
et Gilles Guidieri pour la réalisation de la carte inaugurale.

LA DIPLOMATIE DES GARDE-CÔTES EN ASIE DU SUD-EST

Dr Benoît de Tréglodé et Dr Éric Frécon (dir.)

En phase avec, d'une part, le contexte de « paix-guerre » à l'échelle internationale, d'autre part, le principe d'« ambiguïté stratégique » au niveau régional, les garde-côtes s'affirment comme un outil précieux dans l'arsenal diplomatique des gouvernements sud-est asiatiques. Ces forces non militaires opèrent non seulement au carrefour des sécurités traditionnelle (interétatique) et non traditionnelle (ou « humaine », centrée sur l'individu), mais aussi au cœur de l'Indo-Pacifique, dans l'écluse géopolitique entre océans Indien et Pacifique.

Afin de répondre aux premières questions que posent autant le recours à ces forces (cadre juridique, intérêt stratégique) que leur organisation, cette étude, réalisée avec le soutien du Centre d'études stratégiques de la Marine (CESM), propose une introduction à ces nouvelles problématiques (définition des garde-côtes et opérations en « zones grises », retour sur le facteur chinois dans ce développement) suivie de cas pratiques. Ceux-ci sont centrés sur les deux États archipélagiques – Indonésie et Philippines – par lesquels transite le trafic maritime, avec l'exemple français comme point de comparaison.

Les contributeurs de ce volume, habitués des forums régionaux – en particulier Track 2 (semi-officiels) – et auteurs de nombreux articles sur le sujet, s'appuient entre autres sur une connaissance et une expérience très ancrées sur le terrain.

