

Différend maritime Vietnam/Chine : tensions en Mer de Chine méridionale

35 /// 29 mai 2015

A l'attention du lecteur • Ce bulletin de veille a pour objet d'éclairer un événement marquant de l'actualité récente, d'en qualifier l'importance et d'en apprécier les conséquences éventuelles, à partir des analyses et des arguments d'experts internationaux. Les sources mentionnées ne sont en aucun cas exhaustives.
Directeur de publication : Véronique Schultz.

Le 5 décembre 2014, le Vietnam déposait une requête devant le Tribunal international pour le droit de la mer afin de faire reconnaître ses privilèges en mer de Chine méridionale¹, en particulier sur les archipels Paracels et Spratleys². Inédite de la part du Vietnam, cette action juridique intervient au terme d'une longue période de tensions avec la Chine et marque un durcissement notable de la position vietnamienne qui cherche ainsi à ralentir, voire à contrer, l'expansionnisme chinois dans la zone. Soulevant une question de droit international, elle illustre également un défi sécuritaire et stratégique majeur, sa résolution pouvant déterminer de nouveaux rapports de forces régionaux, sinon mondiaux.

1. FAITS

Offensive juridique vietnamienne. Malgré l'intransigeance et les pressions chinoises au sujet de ces archipels, le Vietnam a choisi de franchir une étape le 5 décembre 2014 en soumettant une requête officielle, toujours en cours d'instruction, auprès de cet organe des Nations unies. Il est ainsi demandé aux juges internationaux, dont la compétence est reconnue par les Vietnamiens mais pas par la Chine (cf. *infra*), de statuer sur les éventuels droits du Vietnam sur les archipels des Paracels et des Spratleys, ainsi que sur les Zones économiques exclusives (ZEE)³ de la région. Hanoï signale par là même son refus de la « ligne en neuf traits » (ou

« ligne en U », cf. carte p. 3), délimitant le territoire revendiqué unilatéralement par Pékin mais qui n'aurait aucune base légale⁴. Le recours vietnamien relève les incessants empiètements chinois sur des parties du plateau continental et sur des fonds marins internationaux. Les Philippines ayant déjà entrepris une démarche similaire en janvier 2013, le Vietnam devient ainsi le deuxième membre de l'ASEAN⁵ à réclamer un tel arbitrage. Emis pour la première fois sous cette forme, ce message du Vietnam à la Chine et aux autres pays riverains a pour but de souligner le problème territorial régional, mais surtout d'appeler au soutien de la communauté internationale.

Critiques internationales à l'encontre de la Chine.

Le 5 décembre, soit le jour-même du dépôt de la requête, le département d'Etat américain publiait un document relatif au droit maritime, applicable selon lui dans pareil cas et allant dans le sens de la position du Vietnam⁶. Pékin a clairement rejeté ces recommandations, arguant d'une ingérence dans ses affaires intérieures. La position américaine n'a pas varié depuis lors, le président Obama déclarant en février 2015 que la Chine ne devrait pas bafouer les droits de petits Etats comme le Vietnam sur les questions maritimes⁷, le Japon et l'Inde étant sur la même ligne politique. Dans la mesure où la plupart des pays asiatiques riverains oscillent entre crainte et méfiance envers leur voisin chinois, le chercheur Daniel Wei Boon Chua a émis l'idée, dès le mois de novembre, d'une médiation de Singapour, qui n'est pas partie au litige⁸. La nécessité pour ces pays de se regrouper dans une sorte

¹ Appellation internationale courante. Les autorités chinoises parlent de « Mer de Chine du Sud » et les Vietnamiens de « Mer de l'Est ».

² Les îles Paracels et Spratleys sont nommées respectivement *Xisha* et *Nansha* par les Chinois, *Hoang Sa* et *Truong Sa* par les Vietnamiens.

³ Suite à la convention de Montego Bay en 1982, chaque Etat peut disposer d'une ZEE jusqu'à 200 *miles* nautiques, soit 370 kilomètres, de ses côtes, et y exercer sa souveraineté en termes de prospection et d'exploitation des ressources, à ne pas confondre avec la pleine souveraineté dans ses eaux territoriales (jusqu'à 12 *miles* des côtes).

⁴ Beijing rejects Hanoi's legal challenge on Spratly, Paracel islands disputes. *South China Morning Post*, 7 décembre 2014. Consulté le 30/04/2015. Disponible sur <http://urlz.fr/1ymV>

⁵ Association of South East Asian Nations.

⁶ *China : Maritime Claims in the South China Sea*. Limits in the Seas, n° 143, United States Department of State. 5 décembre 2014. Consulté le 18/05/2015. Disponible sur : <http://urlz.fr/1zW9>

⁷ Obama's tough talk on China sparks jubilation in Vietnam. *Tanh nien news*, 2 février 2015. Consulté le 30/04/2015. Disponible sur : <http://urlz.fr/1zYQ>

⁸ The South China Sea Disputes : Singapore as an "Honest Broker" ? *Rajaratnam School of International Studies*, 25 novembre 2014. Consulté le 30/04/2015. Disponible sur : <http://urlz.fr/1zZX>

d'alliance juridique⁹, voire militaire, afin qu'ils puissent accroître leur poids relatif face à la Chine et stabiliser la région, se fait de plus en plus sentir.

Réactions chinoises. Dès le 7 décembre 2014, les journaux chinois rappellent la position officielle de leur gouvernement concernant ce type de réclamation¹⁰. Le 11 décembre, le ministère des Affaires étrangères vietnamien conteste cette même position et confirme sa demande auprès du Tribunal international. Par la voix de son porte-parole Hong Lei, le ministère des Affaires étrangères chinois répond le jour-même à la requête vietnamienne par une fin de non-recevoir, tout en affirmant ne pas reconnaître l'autorité du Tribunal international sur le sujet. La demande vietnamienne est de ce fait considérée comme illégale et invalide, voire agressive. Significativement, il est aussi demandé au Vietnam de veiller à respecter « *sa souveraineté territoriale et le droit maritime* »¹¹. Si la Chine fait preuve d'une telle fermeté de ton dans sa réponse, elle sait aussi alterner avec des gestes diplomatiques d'apaisement, tel que l'annonce le 22 décembre du déplacement au Vietnam de Yu Zhengsheng, président du Comité national de la conférence politique consultative du peuple chinois.

Rapprochement Vietnam-Philippines. Directement concernées par le litige du fait de leur position géographique, les Philippines apportent leur soutien au Vietnam et encouragent l'ASEAN à faire respecter le droit maritime international dans la zone. Le mois de novembre avait déjà vu l'escale officielle de deux frégates lance-missiles vietnamiennes dans la capitale philippine, fait notable étant donnée la méfiance observée entre les deux pays ces dernières années. Depuis lors, le rapprochement paraît se renforcer, Hanoï et Manille évoquant même un partenariat stratégique devant en particulier assurer le maintien de leurs droits et intérêts territoriaux et la liberté de navigation en mer de Chine méridionale¹², ce qui vise ainsi la Chine de manière explicite. A cette fin, les annonces de renforcement et de modernisation de leurs marines respectives se sont d'ailleurs succédées dans les mois suivants, avec notamment l'annonce de prochaines acquisitions d'avions de surveillance maritime américains par le Vietnam.

2. CONTEXTE

Un Vietnam déterminé. Avec ses 91 millions d'habitants, le « *pays des Viêts* » ne semble pas peser lourd face au dragon chinois. Pourvue d'une forte identité nationale et héritière d'un long passé de résistances

victorieuses¹³, la République populaire du Vietnam cherche donc à lutter de manière asymétrique contre ce qu'elle perçoit comme la négation de ses intérêts et une tentative de vassalisation par la Chine¹⁴. Toutefois, elle ne souhaite pas s'aliéner complètement cette dernière, au risque de donner à leurs relations un caractère paradoxal, conséquence d'un passé commun alternativement tumultueux ou amical, que le parti communiste vietnamien dirigeant le pays instrumentalise au gré de ses intérêts¹⁵. Les hauts dirigeants des deux pays continuent en effet à entretenir des relations majoritairement cordiales, du moins en apparence : les revendications vietnamiennes sur les Spratleys et les Paracels, basées sur des droits dits historiques¹⁶ et sur la notion de Zone économique exclusive, s'accompagnent souvent de l'interdiction de manifestations anti-chinoises dans le pays. Le « tigre vietnamien » veut consolider un développement socio-économique lié à sa stabilité politique, or la Chine est son principal partenaire commercial¹⁷, ce qui explique en partie l'ambivalence vietnamienne. Des accords bilatéraux ont pourtant été rendus possibles, comme en 2005 et 2009 concernant la délimitation des ZEE respectives dans le golfe du Tonkin. En 2011, les deux pays s'étaient même engagés à régler par le dialogue leurs autres différends maritimes. Cependant, les écarts d'interprétations concernant les ZEE et la multiplication des incidents en mer de Chine méridionale, en particulier lors de l'installation en mai 2014 d'une plate-forme pétrolière chinoise à 120 miles nautiques des côtes vietnamiennes, ont incité le Vietnam à durcir ses positions¹⁸. Les violentes manifestations suivant cet incident et visant les intérêts chinois dans le pays, les plus graves depuis la réunification du Vietnam en 1975, ont donc pour une fois été tolérées. Désireux de faire davantage respecter ce qu'elle considère être sa ZEE, Hanoï a depuis multiplié les initiatives diplomatiques afin de renforcer sa position sur la question, provoquant un agacement perceptible en Chine. *In fine*, la plate-forme incriminée a été retirée en juillet 2014 et le 2 octobre les Américains annonçaient la levée partielle de leur embargo sur les armes à destination d'un Vietnam occupant militairement et exploitant déjà certains îlots des Spratleys¹⁹. Cela semblerait d'ailleurs indiquer que le rapport de forces n'est pas aussi défavorable qu'il n'y paraît.

⁹ International Law and the South China Sea. *The Diplomat*, 22 décembre 2014. Consulté le 30/04/2015. Disponible sur : <http://urlz.fr/1A0y>

¹⁰ China's position paper on South China Sea. *China Daily*, 7 décembre 2014. Consulté le 29/04/2015. Disponible sur : <http://urlz.fr/1zTL>

¹¹ Vietnam Launches Legal Challenge against China's South China Sea Claims. *The Diplomat*, 12 décembre 2014. Consulté le 30/04/2015. Disponible sur : <http://urlz.fr/1zUT>

¹² Can the Philippines and Vietnam be Strategic Partners ? CSIS, 24 février 2015. Consulté le 30/04/2015. Disponible sur : <http://www.fsi.gov.ph/2905-2/>

¹³ Victoires militaires sur les Français en 1954, les Américains en 1975 et lors de l'invasion chinoise en 1979.

¹⁴ COSAERT, Patrice. La politique étrangère du Vietnam. *Diplomatie*, n° 67, mars-avril 2014, p. 69-73.

¹⁵ Le Vietnam n'oublie pas le système tributaire chinois auquel il était soumis du XIV^e au XIX^e siècle, pas plus que le soutien apporté par la Chine à Ho Chi Minh lors de la lutte pour l'indépendance à partir des années 1950.

¹⁶ BUSZYNSKI, Leszek. Rising Tensions in the South China Sea, *Security Challenges*, vol. 6, n° 2, hiver 2010, p. 85-104.

¹⁷ Le premier déficit commercial vietnamien est aussi dû à la Chine.

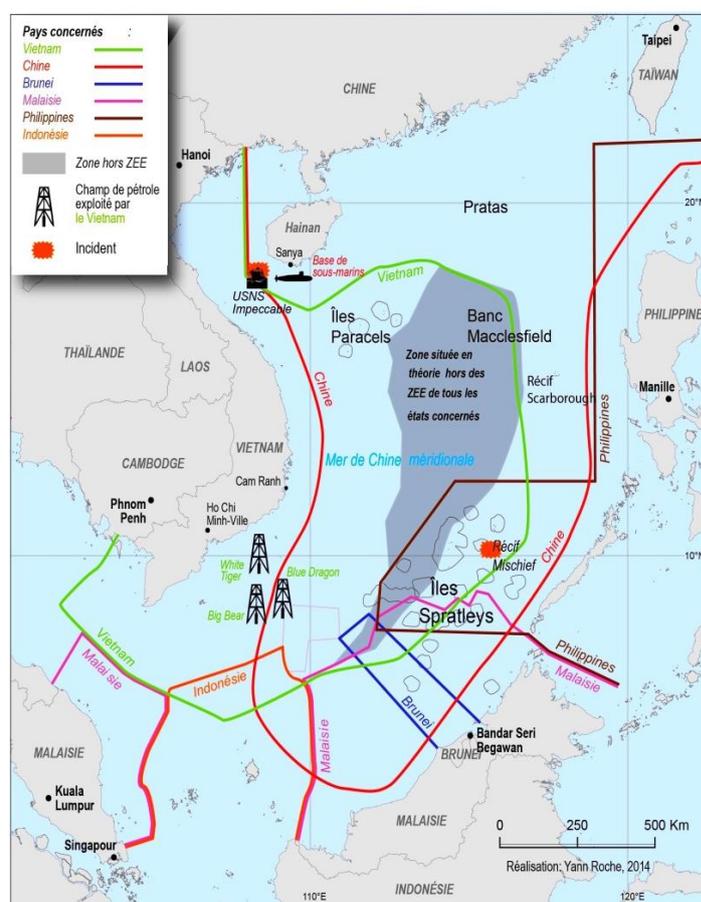
¹⁸ HOP, Ha Hoang. The Oil Rig Incident. *Institute of Southeast Asian Studies*, novembre 2014, p. 2-7.

¹⁹ BUSZYNSKI, Leszek, *op. cit.*

Les revendications chinoises et la « ligne en neuf traits »²⁰. Dès 1992, la Chine a adopté une loi sur les territoires maritimes autorisant l'emploi de la force en cas d'atteinte à son intégrité territoriale, Paracels²¹ et Spratleys compris. Depuis 2006, les Chinois invoquent une clause spécifique de la Convention de Montego Bay qui les dispense des arbitrages internationaux lorsque des limites maritimes représentant une question de souveraineté sont contestées. C'est cette interprétation de la Convention qui leur permet jusqu'ici d'imposer la « ligne en neuf traits », très critiquée par leurs voisins. Selon les experts, cette même ligne, couplée aux « droits historiques » chinois²², revient à revendiquer 80 à 90% de la mer de Chine méridionale tout en ignorant les ZEE des autres pays. Depuis la crise économique de 2008, Pékin estime que sa puissance relative a été renforcée et en profite pour afficher plus de fermeté dans ses revendications sur une mer²³ qu'elle considère depuis 2009 comme revêtant un « intérêt fondamental » non négociable, au même titre que le Tibet ou Taïwan. Sous l'impulsion de l'amiral Liu Huaqing, créateur avant sa mort en 2011 du concept stratégique des « trois lignes d'îles »²⁴, la Chine chercherait à contrôler le *jinhai*, comme il est indiqué dans les *Livres blancs de la défense* de 2006 et 2008. A cette fin, la modernisation rapide de sa marine²⁵ lui a permis de renforcer sa présence et ses moyens de pression dans la zone, en particulier contre le Vietnam et les Philippines. L'arrivée au pouvoir de Xi Jinping en mars 2013 a conforté cette politique de hausse de la prise de risques, contredisant la volonté affichée d'ascension pacifique de la Chine et le développement d'une nouvelle « Route maritime de la soie », mais renforçant par la même occasion son emprise économique sur les pays de la région. Pékin tente ainsi de remettre en cause le *statu quo*, trop favorable à ses yeux aux intérêts américains, alternant entre la politique du fait accompli et la succession d'incursions civiles ou militaires dans les archipels pour évaluer les réactions de ses voisins.

Inquiétudes et renforcements navals des pays riverains. Le Vietnam n'est en effet pas le seul concerné avec les Philippines par les litiges territoriaux en mer de Chine méridionale. La Malaisie, l'Indonésie et même le sultanat de Brunei ont aussi, à des degrés divers, des revendications à faire valoir. Ces pays redoutent en effet que la Chine ne cherche à imposer une sorte d'ADIZ²⁶ maritime lui réservant de fait le contrôle de la zone. Le chercheur Darshana M. Baruah évoque ainsi une stratégie

chinoise des « tranches de salami »²⁷, puisqu'elle procéderait par étapes avant d'atteindre son but. L'attitude de la Chine, qui construit de nouvelles bases dans les Spratleys²⁸ et les Paracels, paraît à ce jour contre-productive, ses voisins ayant en guise de réponse amorcé un raffermissement significatif de leurs alliances et un renforcement de leurs arsenaux maritimes, en particulier avec des sous-marins modernes. Ainsi, le Vietnam a acheté six submersibles d'origine russe (en cours de livraison), la marine philippine a déclaré vouloir en acquérir trois d'ici 2020, Singapour en possède déjà six, la Malaisie deux, enfin l'Indonésie en a commandé trois à la Corée du sud en 2012 et prévoit d'en posséder douze à l'horizon 2020²⁹. Les Etats-Unis se montrent disposés à accroître leur présence navale dans la zone, comme à Singapour, encourageant le Japon et l'Inde à faire de même et renforcent leurs partenariats stratégiques régionaux, avec les Philippines notamment.



Revendications territoriales en Mer de Chine méridionale. Source image : *L'Asie en 1000 mots*, 27 août 2014. Consulté le 18/05/2015. Disponible sur : <http://asie1000mots-cetase.org/La-mer-de-Chine-meridionale-zone>

²⁰ « Nine Dash Line », concept anglo-saxon désignant les limites territoriales et maritimes revendiquées par la Chine depuis 2009. Le tracé reste variable, un dixième trait étant évoqué depuis l'été 2014.

²¹ Les Paracels sont de fait entièrement occupés par la Chine depuis 1974.

²² La Chine se réfère à dessein à son passé impérial durant lequel elle considère avoir dominé pendant des siècles les mers de Chine.

²³ STOREY, Ian. *Discordes en mer de Chine méridionale. Politique étrangère*, n° 3/2014, automne 2014, p. 35-47.

²⁴ Ce concept divise l'espace maritime en trois parties : le *yanhai* (l'espace côtier), le *jinhai* (les mers de Chine) et le *dayong* (haute mer).

²⁵ La marine chinoise est devenue la 3^e du monde en tonnage.

²⁶ *Air Defense Identification Zone*, zone d'identification de défense aérienne annoncée unilatéralement par Pékin en novembre 2013 en mer de Chine orientale, non reconnue par les Etats-Unis et le Japon notamment.

²⁷ South China Sea : Beijing's 'Salami Slicing' Strategy. *Rajaratnam School of International Studies*, 21 mars 2014. Consulté le 30/04/2015. Disponible sur : <http://urlz.fr/1AGC>

²⁸ China building airstrip-capable island on Fiery Cross Reef. *IHS Jane's 360*, 20 novembre 2014. Consulté le 30/04/2015. Disponible sur : <http://urlz.fr/1AJh>

²⁹ Comparative Southeast Asian Military Modernization. *The Asan forum*, 16 janvier 2015. Consulté le 04/05/2015. Disponible sur : <http://urlz.fr/1AKZ>

3. ENJEUX

Enjeux stratégiques. Les archipels Paracels et Spratleys sont formés de centaines de petites îles, atolls et récifs, parfois immergés une partie de l'année et souvent peu habitables. Situés au cœur d'un des plus importants **carrefours maritimes** mondiaux, entre Asie du Nord-Est, du Sud-Est et du Sud, leur contrôle est toutefois crucial³⁰. La mainmise sur cette voie, la plus courte entre les océans Indien et Pacifique, permettrait à la Chine de sécuriser ses approvisionnements énergétiques et commerciaux, mais aussi de contrôler ceux de ses voisins. Dépendants sur le plan énergétique, la plupart des pays riverains ne peuvent accepter ce scénario, en particulier le Japon qui a signé un accord de coopération navale avec le Vietnam en mars 2015. En cherchant à contrôler ces archipels, ces Etats veulent y étendre leur ZEE et, ce faisant, leurs accès souverains aux **ressources sous-marines**. D'ordre énergétique, minier et halieutique³¹, celles-ci ont des niveaux réels controversés mais ne seraient pas pour autant négligeables³². A titre d'exemple, le Vietnam, premier exploitant de pétrole dans les Spratleys, deviendrait importateur net dans trois ans sans nouvelles découvertes. Enfin, l'importance **militaire** de la zone est avérée pour les Etats riverains afin de sécuriser leurs frontières maritimes. Cette mer étant la seule à avoir des eaux profondes le long des côtes de la Chine, cette dernière cherche donc à y acquérir une zone de déploiement sécurisé au large de sa base de sous-marins nucléaires de Sanya, sur le flanc est de son « collier » de bases régionales, ainsi qu'un accès facilité au Pacifique par ce qu'elle considère être la porte sud de son territoire.

La portée politique et juridique. La possession de ces archipels comporte en outre une dimension intérieure, les différents gouvernements riverains jouant à l'occasion la carte du nationalisme pour faire oublier leurs difficultés politiques ou socio-économiques³³. Certains auteurs évoquent par exemple le lien pouvant exister entre une brusque montée des tensions navales avec la Chine à l'automne 2012 et le scandale de corruption Bo Xilai impliquant au même moment des dignitaires chinois. De son côté, le gouvernement vietnamien instrumentalise certaines manifestations anti-chinoises afin d'exprimer son mécontentement à l'encontre de la Chine, comme ce fut le cas lors des incidents maritimes de mai 2014 (cf. *supra*). Toutefois, ce type de manœuvre s'avère à double tranchant, toute tentative d'apaisement avec un acteur extérieur étant dès lors considérée par l'opinion publique comme une reculade diplomatique des autorités, voire une trahison. Cet aspect interfère avec la question de droit maritime posée ici, aucun des gouvernements impliqués ne souhaitant être suspecté de faiblesse dans le cadre d'une négociation. Or la manière dont seront résolus les litiges en mer de Chine méridionale aura des répercussions sur les

³⁰ COUTAU-BEGARIE Hervé. *L'océan globalisé, géopolitique des mers au XXIe siècle*. Economica, octobre 2007, p. 86-98.

³¹ CABESTAN, Jean-Pierre. Jusqu'où ira la Chine dans son affirmation de puissance ? *Le Débat*, n° 179, mars-avril 2014, p. 116-128.

³² Dans cette mer, les ressources *offshore* seraient de 7 milliards de barils de pétrole et de 13,4% des réserves mondiales de gaz naturel.

³³ CABESTAN, Jean-Pierre, *op. cit.*

normes juridiques internationales applicables en la matière. Peu d'experts considèrent la position chinoise comme totalement fondée³⁴, néanmoins si Pékin réussissait à l'imposer à ses voisins, certaines règles internationales comme la liberté de navigation seraient de fait remises en question, au seul bénéfice de la contrainte dans les rapports de force diplomatiques et militaires.

Le rôle de l'ASEAN. Si aucun des Etats riverains n'a intérêt à déstabiliser la zone, une succession d'incidents non maîtrisés pourrait rapidement dégénérer en conflit régional³⁵. Conscient de cela, l'ASEAN tente d'amener les intervenants à entamer des négociations multilatérales, mais ne peut qu'afficher son impuissance. Le Vietnam et les Philippines considèrent la position chinoise comme une menace, alors que les autres membres sont parfois favorables à la Chine, comme c'est le cas du Cambodge qui bénéficie en retour d'un traitement préférentiel de la part de son alliée³⁶. Signé à Phnom-Penh en 2002, le Code de conduite de l'ASEAN préconise de privilégier les négociations entre membres de l'organisation et la Chine³⁷ afin de limiter les recours aux arbitrages internationaux. Cependant, Pékin refuse de traiter avec Hanoi sur les Paracels et préfère des contacts bilatéraux concernant les Spratleys afin de rester en position de force. Depuis mai 2013³⁸, de difficiles discussions sont en cours entre l'ASEAN et la Chine afin de rédiger un nouveau Code. Le 27 avril 2015 au sommet de Kuala Lumpur, l'ASEAN a toutefois fait part de « *sérieuses préoccupations* » concernant les actions chinoises en mer de Chine méridionale.

Les Américains face à la Chine. L'affirmation des revendications chinoises dans cette région sont une des raisons ayant conduit au pivot américain vers l'Asie. La Chine paraît tester la stabilité des alliances régionales, mais provoque dès lors une « *fatale montée des résistances*³⁹ ». Les Etats-Unis, non partie au litige maritime, veulent néanmoins sauvegarder leur crédibilité et protéger leurs alliés dans une région cruciale pour leur influence régionale⁴⁰, voire mondiale. La VII^e flotte présente en permanence au Japon et à Guam leur assure une domination navale leur permettant de demeurer l'arbitre de la région. La Chine ne manque pas de relever le paradoxe d'un pays n'ayant pas ratifié la convention de Montego Bay mais qui lui demande pourtant de la respecter. Elle accuse les Etats-Unis d'encerclement et d'utiliser entre autres le Vietnam, qui accorde désormais aux Américains des facilités navales à Cam Ranh, et les Philippines dans le seul but de contrer ses visées en mer de Chine méridionale.

³⁴ The Nine Dash Line in the South China Sea. *The American Journal of International Law*, vol. 107, n° 95, 2013, p. 108.

³⁵ Stirring up the South China Sea : Regional Responses. *ICG*, 24 juillet 2012. Consulté le 05/05/2015. Disponible sur : <http://urlz.fr/1BfC>

³⁶ PERELMAN, Rémi. Chine-ASEAN, coopération maritime. *Asie21*, n° 83, avril 2015, p. 30.

³⁷ Il convient de rappeler que la Chine n'en fait pas partie.

³⁸ Asean, China and the Code of Conduct in the South China Sea. *Review of International Affairs*, été-automne 2013, n° 2, p. 75-84.

³⁹ LUTTWAK, Edward N. La montée en puissance de la Chine. Odile Jacob, 2012, p. 97-106.

⁴⁰ Explaining China's behaviour in the East and South China Seas. *Lowy Institute for International Policy*, 22 mai 2014. Consulté le 06/05/2015. Disponible sur : <http://urlz.fr/1Bk8>