



## Entretien avec l'Ambassadeur Ong Keng Yong

Vice-président exécutif de la *S. Rajaratnam School of International Studies* au sein de l'université technologique de Nanyang à Singapour et ancien Secrétaire général de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)\*

*Traduit de l'anglais*

*L'ambassadeur Ong Keng Yong est le vice-président exécutif de la S. Rajaratnam School of International Studies au sein de l'université technologique de Nanyang à Singapour. Il est, parallèlement, ambassadeur itinérant au ministère des Affaires étrangères de Singapour, Haut-commissaire non-résident au Pakistan et ambassadeur non-résident en Iran. Il préside également la Singapore International Foundation. M. Ong fut Secrétaire général de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est qui a son siège à Jakarta, en Indonésie, de janvier 2003 à janvier 2008. Dans cet entretien, l'Ambassadeur revient sur certaines questions particulièrement sensibles à propos de la guerre et de la sécurité en mer dans la région de l'Asie de l'Est et du Sud-Est.*

**Mots clés :** mer de Chine méridionale, ASEAN, Asie du Sud-Est, guerre, sécurité, mer.

.....

\* Cet entretien a été conduit le 16 juin 2017 par Vincent Bernard, rédacteur en chef et Ellen Policinski, éditrice principale de la *Revue*.

***La question de la guerre et de la sécurité en mer prend de plus en plus d'importance au regard des opérations maritimes conduites par les États et de leurs récents développements. Ceci semble être particulièrement le cas dans la région de l'Asie du Sud-Est. Pouvez-vous nous décrire la situation actuelle en mer de Chine méridionale et présenter à nos lecteurs une vue d'ensemble de la région, des différends territoriaux et des divers acteurs impliqués.***

La sécurité maritime est un sujet qui revêt une importance particulière pour l'Asie du Sud-Est en raison de sa géographie spécifique. Dans cette région, il y a plus de mers que de terres. La mer de Chine méridionale est l'espace maritime le plus vaste et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), qui est la seule organisation intergouvernementale régionale, est fortement impliquée dans la coopération politique et de sécurité, l'intégration économique et le développement socioculturel de ses dix États membres. À elle seule, la mer de Chine méridionale couvre une superficie de plus de 3,6 millions de kilomètres carrés, alors que la surface totale des terres émergées des pays d'Asie du Sud-Est est d'environ 4,4 millions de kilomètres carrés.

La mer de Chine méridionale est une route maritime majeure, vitale pour le commerce international dans la région. Du fait de sa situation à la croisée de deux océans – l'océan Pacifique et l'océan Indien – elle relie les pays d'Europe, du Moyen-Orient et d'Asie du Sud à ceux d'Asie de l'Est et du Sud-Est. Une grande partie des activités maritimes et commerciales entre l'Orient et l'Occident dépendent de la mer de Chine méridionale. Très souvent, on entend les experts affirmer que la mer de Chine méridionale est une artère vitale pour le commerce international de pétrole et de gaz. En effet, la Chine, la Corée du Sud et le Japon dépendent fortement des importations de pétrole en provenance du golfe Persique et tous les navires pétroliers transitent par la mer de Chine méridionale.

En outre, les États-Unis sont présents dans la région depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les États-Unis ont conclu des traités bilatéraux de défense mutuelle avec la Corée du Sud, le Japon, les Philippines et la Thaïlande. Des milliers d'entreprises américaines ont d'étroites relations avec leurs homologues d'Asie de l'Est et du Sud-Est et la région compte un grand nombre de travailleurs, d'étudiants et de touristes américains. L'importance que représente la mer de Chine méridionale pour les États-Unis tient à sa position stratégique dans le commerce Est-Ouest. Elle est aussi un élément clé de la présence américaine, militaire et stratégique, en Asie.

Outre les États-Unis, il y a une forte présence européenne dans la région. Historiquement, la mer était cruciale pour les Européens qui arrivaient en Asie du Sud-Est à des fins commerciales. De nos jours, avec la mondialisation du commerce, les hommes d'affaires et les investisseurs européens viennent régulièrement en Asie du Sud-Est. Les États membres de l'ASEAN se sont appuyés sur les liens tissés avec les États-Unis et l'Europe. Aussi, tout ce qu'il se passe en Asie du Sud-Est, en particulier lorsqu'il s'agit de la mer de Chine méridionale et de la sécurité, a toujours retenu l'attention internationale. On peut dire que l'Asie du Sud-Est et l'ASEAN figurent en bonne place sur l'écran radar des acteurs des affaires internationales, notamment ceux qui travaillent dans l'achat et la vente de marchandises et de services entre l'Orient et l'Occident.

La mer de Chine méridionale est aussi connue aujourd'hui pour les divers différends territoriaux entre plusieurs pays, les pommes de discorde étant relatives aux récifs, aux hauts-fonds, aux reliefs sous-marins et aux atolls. Ces territoires sont l'objet de revendications d'États d'Asie du Sud-Est parmi lesquels on trouve quatre États membres de l'ASEAN, à savoir le Brunéi, la Malaisie, les Philippines et le Viet Nam, mais aussi la Chine et Taiwan. En 2009, le gouvernement chinois a présenté au comité compétent des Nations unies (NU) une carte de la mer de Chine méridionale avec une « ligne en neuf traits » délimitant la zone revendiquée par la Chine. Depuis, il y a eu des moments de tensions, comme des face-à-face en mer entre les divers plaignants. Par la suite, conformément aux dispositions de la Convention des Nations unies de 1982 sur le droit de la mer (CNUDM), le gouvernement des Philippines a saisi un tribunal d'arbitrage, malgré les objections de la Chine. La Chine n'a pas accepté la décision rendue par le Tribunal, à la mi-2016.

***Le fait que des acteurs intra-régionaux et extra-régionaux soient impliqués en Asie du Sud-Est montre bien l'importance stratégique de la région, en particulier de la mer de Chine méridionale. Selon vous, quels sont les enjeux ? Pouvez-vous nous en dire davantage sur cette importance géostratégique ?***

Au cours des dernières années, les tensions se sont intensifiées en mer de Chine méridionale, dès lors que les parties opposées ont affirmé très haut leurs revendications respectives. D'un point de vue géopolitique, nous assistons aussi des tensions ouvertes entre les États-Unis et la Chine à propos du rôle militaire et stratégique des États-Unis en Asie de l'Est et du Sud-Est. En maintenant leur présence dans la région, l'*US Navy* et l'*US Air Force* (marine nationale et armée de l'air américaines) continuent de croiser en mer de Chine méridionale, ce qui implique des va-et-vient dans la zone revendiquée par la Chine par sa « ligne en neuf traits ».

Les États-Unis considèrent que les discours et les positions de la Chine traduisent son influence politique et économique croissante. La Chine est aujourd'hui la deuxième économie mondiale et on a l'impression que la Chine s'intéresse avant tout à la richesse des ressources naturelles de la mer de Chine méridionale. Pour les analystes américains, la Chine cherche à accroître sa présence et son influence dans la région tout en limitant autant que possible celles des États-Unis. S'ajoute à cela les discussions en cours pour savoir si les États-Unis font partie de la région Asie-Pacifique. L'ancien président américain, Barack Obama, avait ainsi affirmé que les États-Unis étaient bien une nation de l'Asie-Pacifique et que le pays avait à la fois l'intention et tout intérêt à rester en Asie de l'Est et du Sud-Est. Au cours des derniers mois, la nouvelle administration Trump a réaffirmé l'engagement des États-Unis à poursuivre cette stratégie vis-à-vis de l'Asie de l'Est et du Sud-Est.

Du fait de la croissance économique de la Chine, le marché chinois est devenu une source majeure de soutien pour l'économie des dix pays membres de l'ASEAN. En réalité, la Chine est le premier partenaire commercial de tous les États membres de l'ASEAN. Certains cercles intellectuels chinois considèrent que la forte présence

des États-Unis en Asie du Sud-Est entrave le bon développement des relations entre la Chine et les pays de la région. Certains redoutent que les tensions entre la Chine et les États-Unis puissent s'intensifier. En outre et c'est là un aspect très délicat, les États d'Asie du Sud-Est doivent le plus souvent se montrer très prudents dans la manière dont ils gèrent leur politique étrangère avec les États-Unis et avec la Chine, afin qu'aucun des deux pays ne se sente moins soutenu que l'autre. Il va sans dire que ceci complexifie la diplomatie dans la région.

***Selon vous, quels sont les effets de ces tensions sur la population ?***

***Si elles venaient à s'intensifier, quelles seraient les conséquences pour l'économie et pour la population civile ?***

En Asie du Sud-Est, la plupart des gens sont désormais habitués à la présence des États-Unis, de ses entreprises et de ses organisations, ainsi qu'à celle d'autres acteurs étrangers venant d'Europe, d'Australie, du Canada, de Chine, d'Inde, du Japon, de Corée du Sud, de Russie ou encore de Nouvelle-Zélande. De par sa géographie et sa situation en zone tropicale, l'Asie du Sud-Est est une zone sujette à de fréquentes catastrophes naturelles. Aussi, les opérations américaines de secours en cas de catastrophe y sont assez courantes. On voit ainsi des avions, des porte-avions ou des navires militaires américains intervenir rapidement en cas de catastrophe naturelle, comme dans le cas d'un typhon ou d'un tsunami. Les populations d'Asie du Sud-Est ne voient pas la présence des États-Unis et leur rôle dans la région uniquement sous un angle commercial, politique ou militaire. Ces soixante-dix dernières années, en raison de la rapidité d'intervention des forces américaines lors de catastrophes, la plupart des gens se sont fait à l'idée que c'est un navire, un avion militaire américain, ou une équipe américaine de secours d'urgence qui seraient les premiers sur les lieux.

Les Asiatiques du Sud-Est sont devenus beaucoup plus ouverts, cosmopolites et accueillent d'un bon œil les relations que leurs gouvernants entretiennent avec des pays comme les États-Unis, la Chine, le Japon, la Russie ou l'Inde. La région est multiconfessionnelle, multilingue et pluriethnique. Depuis plusieurs dizaines d'années et en particulier après la fin de la guerre du Viet Nam en 1975, les pays de l'Asie du Sud-Est ont connu un développement constant, à l'intérieur comme à l'extérieur. L'ASEAN s'est aussi impliquée davantage, en prônant une coopération régionale, à la fois parmi ses États membres et avec des pays tiers. Par exemple, le Sommet de l'Asie orientale réunit chaque année, tous les dirigeants des plus grandes puissances et des États membres de l'ASEAN.

Dans l'ensemble, les cinquante années qui se sont écoulées depuis la création de l'ASEAN en 1967 ont été des années de paix et de prospérité pour les Asiatiques du Sud-Est. Aussi, le différend en mer de Chine méridionale est le seul point de discorde que nous avons pu observer ces dernières années. Il a porté sur certains désaccords qui couvaient depuis plusieurs dizaines d'années et qui sont passés en tête des priorités. Je crois cependant que l'ASEAN a fait tout son possible pour dissiper les tensions et pour gérer, du mieux qu'elle pouvait, les possibles compétitions et les rivalités entre grandes puissances dans la région.

***Les journaux rapportent certains comportements des États impliqués dans les différends territoriaux en mer de Chine méridionale, comme des opérations de liberté de navigation, la construction d'îles artificielles, le recours à des milices maritimes et à des tactiques similaires qui exacerbent les tensions dans la région. Quelles sont les conséquences de ce genre de comportement des États sur le droit international ? Quel rôle joue l'ASEAN en tant qu'organisation régionale ?***

Tous les États membres de l'ASEAN, à l'exception du Cambodge (qui l'a signée), ont ratifié la CNUDM, qui est un instrument international majeur pour l'Asie du Sud-Est compte tenu de la géographie de la région. Les États membres disent se conformer à la CNUDM, au droit international ainsi qu'à un régime fondé sur des règles pour gérer leurs relations avec les autres pays, petits et grands. En cas de différend dans la mer de Chine méridionale, la CNUDM est l'instrument juridique en vigueur auquel il conviendra de se référer. Les Philippines ont ainsi eu recours à l'arbitrage prévu par la Convention afin de trouver une résolution au différend qui les opposait à la Chine en mer de Chine méridionale. Dans les faits, l'ASEAN a mené des négociations avec la Chine et d'autres grandes puissances sur diverses questions en se fondant sur le droit, les pratiques et les conventions internationales et en les mettant en œuvre lorsqu'un accord commun est obtenu.

Dans les cinquante dernières années, la région s'est dirigée vers la coopération et la promotion d'une culture de la paix positive. Lors de sa création, l'ASEAN comptait cinq membres : l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et Singapour. Par la suite, ces cinq pays ont lentement, sûrement et systématiquement amené le reste de l'Asie du Sud-Est à rejoindre l'organisation, ce qui suppose désormais une coopération dans de nombreux domaines couvrant plus de trente secteurs différents.

Les sociétés et les gouvernements d'Asie du Sud-Est sont disposés à coopérer les uns avec les autres, ainsi qu'avec d'autres acteurs manifestant un intérêt pour l'ASEAN, pour la paix et pour le développement économique. Ils ont une connaissance solide du droit international et de l'état de droit. L'ASEAN a organisé de nombreuses réunions et négociations qui ont été suivies d'accords et de la signature de plans d'action. Aussi, il n'est pas surprenant que les États membres se conforment aux règles et aux normes qu'ils ont conclues ou établies. Ceci est l'une des raisons d'être de l'ASEAN.

L'organisation a conclu un certain nombre d'ententes et d'accords importants avec la Chine. En 2002, l'ASEAN et la Chine ont adopté une Déclaration sur la conduite des parties en mer de Chine méridionale [la Déclaration]. Récemment, l'ASEAN et la Chine ont engagé des discussions sur un Code de conduite [CdC], dont l'adoption est prévue par la Déclaration. Ce Code déterminera la conduite des deux parties en mer de Chine méridionale. Cette approche est fondée sur la conviction chère à l'ASEAN selon laquelle tout devrait être guidé par l'état de droit et un régime fondé sur des règles.

***Vous avez mentionné le tribunal qui a été constitué l'an dernier en application de la CNUDM et qui a rendu une décision d'arbitrage dans une affaire opposant les Philippines et la Chine. Quel a été l'impact de cette décision sur les relations en mer de Chine méridionale et, selon vous, quel rôle devraient jouer des tribunaux internationaux de ce genre dans ce type de différends territoriaux ?***

Depuis la décision d'arbitrage, la Chine et les Philippines ont conservé de bonnes relations parce que les Philippines n'utilisent pas cette décision pour poursuivre le différend plus loin. Le pays a d'ailleurs déclaré publiquement ne pas souhaiter conduire ses relations avec la Chine en faisant exécuter la décision d'arbitrage. Les deux pays ont décidé de chercher à résoudre autrement ce contentieux et de le régler le différend par eux-mêmes, dans le cadre d'un accord bilatéral. Les mesures qui ont ensuite été prises par les Philippines et la Chine peuvent être vues comme une approbation du processus prévu par la CNUDM, puisque les parties opposées ont été amenées trouver ensemble une solution convenable à leur différend.

La sentence arbitrale a été diversement accueillie par les États membres de l'ASEAN. Ce qui est important, c'est que la situation se soit apaisée. À mon avis, pour tous les acteurs qui ne sont pas directement impliqués dans le différend, il est préférable de s'en tenir à la position des Philippines. Pour l'avenir, je crois que les États membres de l'ASEAN laisseront la Chine et les Philippines résoudre ce différend. Pour l'organisation, il y a la Déclaration et des travaux sont en cours pour mettre au point le CdC. L'ASEAN choisit de résoudre les différends par des moyens pacifiques, sans recours à la menace ou à l'emploi de la force, conformément aux normes et aux procédures internationales applicables, et son rôle est de continuer à encourager le règlement pacifique des différends.

***Quel est selon vous le rôle du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et des autres acteurs humanitaires dans la région ? Qu'il s'agisse de la situation en mer de Chine méridionale, mais aussi plus largement, ont-ils un rôle à jouer ?***

Le CICR a toujours été très présent en Asie du Sud-Est. Lors des nombreuses catastrophes naturelles qui ont frappé la région, le CICR était présent et est intervenu rapidement. Qui plus est, le CICR incarne le droit international. Dans le dialogue qu'il entretient avec les gouvernements, il s'est efforcé de les informer des obligations internationales auxquelles chaque pays est tenu. Le CICR peut aider l'ASEAN à mieux comprendre le droit international et à s'y conformer. En conséquence, outre le fait d'apporter une assistance aux pays membres de l'ASEAN lorsqu'il y a des besoins humanitaires, le CICR apporte son soutien à la formation des fonctionnaires et au développement des capacités et des compétences permettant de préserver et de respecter le droit international humanitaire (DIH).

Le CICR s'emploie d'ailleurs non seulement à renforcer les capacités des États membres de l'ASEAN dans la connaissance et la compréhension du DIH, mais aussi à identifier là où des progrès restent à accomplir. Par exemple, nous avons besoin, dans certains cas, de légiférer, de mettre au point une législation nationale pour traiter de

telle ou telle question qui n'a pas été bien encadrée ou pour combler certains vides juridiques. Le CICR apporte son soutien pour renforcer les capacités juridiques et les moyens d'action de l'Asie du Sud-Est.

Au fil des ans, les États membres de l'ASEAN ont élaboré des mécanismes de gestion des catastrophes, tels que le Centre de coordination de l'aide humanitaire de l'ASEAN. Avant cela, les dirigeants de l'ASEAN avaient conclu l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence. C'est grâce aux bonnes pratiques du CICR et à son travail soutenu pour concilier la philosophie et les pratiques tant de nos gouvernements que de nos dirigeants politiques respectifs, que l'ASEAN dispose de la logistique appropriée et des capacités nécessaires à la gestion des catastrophes et du DIH.

***Certains disent que le conflit en mer de Chine méridionale est inévitable et que les positions des États qui sont parties au différend sont inconciliables. Que leur répondriez-vous ?***

En ma qualité de diplomate, je pense que nous devrions travailler tous ensemble pour tenter de concilier les divergences entre les parties en litige. Nous savons que l'ASEAN couvre une vaste zone géographique et nous avons conscience de la position géopolitique de la mer de Chine méridionale. Nous acceptons que des grandes puissances continuent à venir dans la région pour tenter d'asseoir leur présence ou pour tenter d'établir des relations bilatérales spécifiques avec l'un des pays membres de l'ASEAN. À cet effet, nous avons utilisé l'ASEAN comme levier pour instaurer une coopération constructive avec les grands pays intéressés par l'Asie du Sud-Est. Les résultats positifs auxquels cette coopération a conduit, ont encouragé l'ASEAN à poursuivre ses efforts en ce sens.

Au cours des dernières années, nous avons vu, de temps à autre, une montée des tensions entre la Chine et certains États membres de l'ASEAN autour de questions concernant la mer de Chine méridionale. Cependant, les relations diplomatiques n'ont jamais été rompues et les liens tissés entre la Chine et les pays d'Asie du Sud-Est ont perduré. Je crois qu'aucun des pays d'Asie du Sud-Est ne voudrait recourir à une action militaire agressive.

Je constate par ailleurs que la Chine et les États-Unis ont des échanges diplomatiques très intenses. Les deux pays ont également des liens économiques très étroits, bien que ceux-ci ne soient pas toujours simples à gérer. Je ne crois pas que quiconque souhaite s'engager dans une guerre et détruire tout ce qui a été accompli ces cinquante dernières années. Si le Japon a un différend particulier avec la Chine, il a su aborder la situation en mer de Chine méridionale avec doigté. Tout bien considéré, le plus important est de faire respecter l'état de droit, de surmonter les divergences entre les États et de maintenir la paix.

L'idée selon laquelle la guerre est inévitable me semble exagérée. Les États membres de l'ASEAN et les pays qui ne font pas partie de l'Asie du Sud-Est voudront trouver une solution pour éviter une confrontation directe. Chacun sait que cela porterait préjudice à la région, à nos économies respectives et que, de façon générale,

cela mettrait un terme au processus que nous avons mis en place dans la région ces cinquante dernières années, pour dépasser nos différences et affirmer nos diversités. Il est clair que les discordes ne vont pas cesser et que cela va continuer à faire beaucoup de bruit. J'ai toutefois bon espoir que l'ASEAN et ses partenaires ne reviendront pas à la situation des années 60, laquelle avait conduit à la création de l'ASEAN.