

# Délimitation maritime et coopération sino-vietnamienne dans le golfe du Tonkin (1994-2016)

BENOÎT DE TRÉGLODÉ

**RÉSUMÉ :** Depuis le rapprochement sino-vietnamien en 1991, Pékin et Hanoi ont toujours essayé de compartimenter leurs différends territoriaux. Le regain de tensions en mer de Chine du Sud depuis 2011 n'a ainsi que partiellement affecté leur partenariat bilatéral, les deux pays continuant à respecter les accords du golfe du Tonkin signés en décembre 2000, lesquels établissent dans les eaux du golfe leur première frontière maritime ainsi que des coopérations en matière de pêche, d'exploration des hydrocarbures et de sécurité maritime. Cet article se propose de tirer un premier bilan des 16 premières années de coopérations sino-vietnamiennes dans le golfe du Tonkin avant d'explorer l'ouverture que pourrait représenter les négociations actuelles entre les deux États dans l'embouchure du golfe, au large de l'archipel des Paracels.

**MOTS-CLÉS :** relations sino-vietnamiennes, golfe du Tonkin, coopération maritime, diplomatie du pourtour, politiques de défense et maritime de la République Socialiste du Viêt Nam, zone de pêche conjointe, zone d'exploration et de développement conjointe, embouchure du golfe du Tonkin.

## Introduction<sup>(1)</sup>

Un moment apaisées par la normalisation des relations entre la Chine et le Viêt Nam en 1991, les tensions bilatérales en mer de Chine du Sud ont bel et bien repris. La République socialiste du Viêt Nam (RSVN) joue sur un équilibre délicat en tentant de préserver ses relations politiques et économiques avec Pékin sans cesser de défendre ses revendications maritimes. La Chine est de toute façon trop puissante pour que le Viêt Nam s'y oppose frontalement. À l'approche du XII<sup>e</sup> congrès du Parti communiste vietnamien (PCV), qui s'est tenu du 20 au 28 janvier 2016, le président chinois Xi Jinping a rappelé clairement aux dirigeants vietnamiens l'importance des intérêts communs afin que les différends maritimes autour des Spratleys et des Paracels n'occupent pas toutes les relations bilatérales et ne les réduisent pas à ces tensions. Les autorités chinoises préfèrent ainsi davantage mettre en avant les accords sino-vietnamiens du golfe du Tonkin signés le 25 décembre 2000<sup>(2)</sup>, lesquels constituent à leurs yeux un très bon exemple du dynamisme constructif de leurs relations. Sur la base d'un corpus de textes et d'entretiens menés au Viêt Nam et en Chine, et en se focalisant sur le cas du golfe du Tonkin, notre texte analyse les mécanismes et les processus à l'œuvre dans la construction des relations maritimes entre le Viêt Nam et la Chine.

Alors que du côté chinois les accords du golfe du Tonkin sont le fruit de la nouvelle « diplomatie du pourtour » (*zhoubian waijiao* 周边外交) élaborée par le gouvernement chinois dans les années 1990, du côté vietnamien, la reprise des négociations avec la Chine a plutôt coïncidé avec l'affirmation de la nouvelle stratégie maritime de la RSVN. Par ailleurs, face à un voisin

comme la Chine, avec qui il entretient une relation historique compliquée, le Viêt Nam a toujours recherché à maintenir un équilibre entre une politique de coopération et une stratégie de défense. De fait, tout en ayant pour ambition de développer les ressources d'un espace maritime longtemps négligé, le gouvernement de la RSVN est contraint de s'adapter à la nouvelle diplomatie maritime chinoise qui cherche systématiquement à conserver l'ascendant et les initiatives. Certes, dans le contexte incertain de la mer de Chine du Sud (mer de l'Est pour les Vietnamiens), et en dépit d'un discours « nationaliste » très marqué, force est de constater que les coopérations dans le domaine maritime entre la Chine et le Viêt Nam progressent. Pour autant, on peut se demander si les coopérations dans le golfe du Tonkin profitent réellement à l'économie maritime du Viêt Nam et à ses intérêts en mer de Chine du Sud ou si elles servent davantage de faire valoir et de gage de bonne volonté à un gouvernement chinois qui cherche à convaincre les pays de l'ASEAN de ses intentions pacifiques dans cette même mer de Chine du Sud. Répondre à cette question nécessite de confronter les multiples dis-

1. Les analyses développées ici n'engagent que leur auteur, et ne sauraient représenter celles de l'IRSEM ou du ministère de la Défense.
2. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, « China and Vietnam Initial Agreements on Delimitation of Beibu Bay/Fishery Cooperation » 25 décembre 2000, [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/t15782.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t15782.shtml) (consulté le 11 mars 2016). Pour le texte complet de l'accord, voir : « 2000 Agreement between the People's Republic of China and the Socialist Republic of Vietnam on the Delimitation of the Territorial Seas, Exclusive Economic Zones and Continental Shelves of the Two Countries in the Beibu Gulf/Bac Bo Gulf », disponible en ligne sur le site internet du Centre for International Law, NUS, Singapour : <http://cil.nus.edu.sg/2000/2000-agreement-between-the-people%E2%80%99s-republic-of-china-and-the-socialist-republic-of-vietnam-on-the-delimitation-of-the-territorial-seas-exclusive-economic-zones-and-continental-shelves-of-the> (consulté le 11 mars 2016).

cours d'intention et les différents accords ratifiés à la réalité des coopérations sectorielles dans le golfe du Tonkin.

## **Les contextes : diplomatie chinoise du pourtour et construction d'un Viêt Nam « maritime »**

### **Le Viêt Nam face à la diplomatie chinoise du pourtour**

Dans le contexte de la « diplomatie du pourtour », la Chine par la voix de son Premier ministre Li Peng (de 1987 à 1998) a proposé aux dirigeants vietnamiens, en 1992-1993, de relancer leurs négociations frontalières, sur la frontière terrestre d'abord (l'accord fut signé en 1999) puis, pour la première fois de son histoire, sur un espace maritime, dans le golfe du Tonkin. Dans sa quête de puissance, la Chine aspire alors ouvertement à un rétablissement, dans les meilleurs délais, d'un partenariat sur sa frontière méridionale. Pour ce faire, les dirigeants chinois et vietnamiens ont défini ensemble, selon un mélange de diplomatie, d'échanges commerciaux et d'étalage de puissance militaire, les bases de leur nouvelle relation de voisinage.

Bien que le golfe du Tonkin soit alors une zone d'intérêt assez secondaire pour Pékin, ce choix avait l'avantage de rééquilibrer sa politique maritime sur une zone moins conflictuelle que celle située au cœur de la mer de Chine du Sud, Pékin et Hanoi n'ayant pas de contentieux territorial dans le golfe. Par ce biais, la Chine cherchait aussi à montrer, sans prendre de risque, aux autres États riverains de la mer de Chine du Sud sa bonne volonté en matière de résolution des conflits maritimes. Ainsi, au cours des années 1990, les autorités chinoises n'ont pas manqué de valoriser leurs négociations avec Hanoi dans le golfe du Tonkin, sans pour autant perdre leur ascendant sur le processus.

### **La mer, un nouvel espace stratégique pour le Viêt Nam**

Au début des années 1990, le Viêt Nam sort affaibli d'une décennie marquée par son intervention au Cambodge et le tarissement de l'aide de l'Union soviétique et des pays du COMECON. Il doit aussi faire face aux ambitions de la nouvelle diplomatie du pourtour de la Chine qui reconfigure les rapports de voisinage entre les deux pays<sup>(3)</sup>. À cet égard, le retour en force des questions maritimes au Viêt Nam vise à contrebalancer le regain d'influence de la Chine dans les eaux de la mer de Chine du Sud, tout en répondant à l'ouverture de son économie et à l'entrée en vigueur, en novembre 1994, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), que le Viêt Nam avait ratifiée quatre mois plus tôt.

La première réaction des dirigeants vietnamiens, suite à l'entrée en vigueur de la Convention, est de réorienter sa politique étrangère vers les pays d'Asie, et notamment les pays membres de l'ASEAN (le Viêt Nam rejoint l'organisation régionale en juillet 1995). Les nouvelles ambitions maritimes de la Chine conduisent également les dirigeants vietnamiens à revoir la politique de défense de la RSVN<sup>(4)</sup>.

Au cours de son histoire, le Viêt Nam ne s'est jamais réellement affirmé comme une puissance maritime majeure. Son peuple passe plutôt pour avoir favorisé ses plaines à riz au détriment de ses zones de montagne et de sa façade maritime. Le Viêt Nam était considéré avant tout comme une puissance continentale délaissant les problématiques liées au domaine mari-

time. Lorsque les communistes vietnamiens s'emparent du pouvoir en 1954, la priorité n'est pas à la construction d'une marine de guerre ou d'une flotte marchande, mais à la confrontation terrestre avec les forces armées de la République du Viêt Nam installées au Sud (1954-1975) et soutenues par les Américains<sup>(5)</sup>. La Marine et l'armée de l'Air vivent les soubresauts de l'histoire guerrière du XX<sup>e</sup> siècle en marge de l'armée de Terre et ne parviennent pas à développer un esprit de corps indépendant au sein du ministère de la Défense. Après les guerres d'Indochine (1946-1954) et du Viêt Nam (1965-1975), l'installation d'un échelon de la Flotte soviétique du Pacifique dans le port en eau profonde de Cam Ranh, à partir de 1979 limite à son tour un développement autonome des forces navales vietnamiennes. Lorsque les forces russes se retirent du pays au début 1990, la marine de la RSVN est un corps délabré, elle est juste en mesure de gérer le ravitaillement des troupes dans les îles Spratleys (146<sup>e</sup> brigade d'infanterie de marine) et d'opérer sur ses rivières et le long de la côte<sup>(6)</sup>.

Le discours irrédentiste vietnamien sur la mer de Chine du Sud est relancé par la République du Viêt Nam au Sud (1955-75) puis poursuivi, après 1975, par le gouvernement de Hanoi<sup>(7)</sup>. La prise par la force le 19 janvier 1974 par la Chine des îles Paracels qu'occupait l'armée de Saïgon, est fermement condamnée par Hanoi<sup>(8)</sup>. Pour ne pas rompre l'unité du camp socialiste, il fallut cependant attendre 1978, pour que, le 30 décembre, sept jours après l'attaque des Khmers Rouges dans la province vietnamienne de Tay Ninh, Hanoi affirme publiquement, pour la première fois, sa souveraineté sur les îles de la mer de Chine du Sud et condamne les empiètements chinois sur l'archipel des Paracels revendiqué par le Viêt Nam depuis 1954.

Avec l'ouverture économique et le lancement du *Doi moi* (Changer pour faire du neuf) en 1986, la façade maritime du pays prend progressivement un nouveau poids stratégique : les 4/5<sup>e</sup> de son commerce extérieur empruntent désormais la voie maritime. Cette évolution a un impact majeur sur la politique de défense et de sécurité de la RSVN qui connaît par la suite une profonde transformation. Les accords de Paris sur le Cambodge (1991) scellent la fin d'un âge d'or pour l'armée de Terre et ouvrent des opportunités pour la marine. En mai 1995, Do Muoi, Secrétaire général du Parti communiste vietnamien (PCV) de 1991 à 1997, annonce lors d'une intervention devant le collège naval de Hai Phong que : « La marine vietnamienne doit être modernisée et renforcée pour être capable de jouer un rôle clef dans les combats en mer » ainsi que pour protéger « la souveraineté, l'intérêt national et les ressources naturelles maritimes, tout en construisant une économie maritime »<sup>(9)</sup>.

3. Une diplomatie du pourtour qui prenait parfois l'allure, selon certains hauts responsables vietnamiens, d'un retour vers la « politique des marches » qu'avait connu le Viêt Nam des Nguyen jusqu'à l'arrivée de la France en Indochine au XIX<sup>e</sup> siècle.
4. Li Ma, « China and Vietnam: Coping with the Threat of Peaceful Evolution », in Carlyle Thayer et Ramses Amer (éds.), *Vietnamese Foreign Policy in Transition*, Singapore, ISEAS, 1999, p. 44-67.
5. Qiang Zhai, *China and the Vietnam War 1950-1975*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2000.
6. Carlyle Thayer, *The Vietnam People's Army under Doi Moi*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1994.
7. Pierre Journoud, « Le poids des représentations dans le processus de modernisation de la marine vietnamienne », *Revue d'histoire maritime*, PUPS, n° 16, 2012, p. 187-204.
8. Dans sa brève analyse sur l'histoire des revendications et actions chinoises en mer de Chine du Sud, Sébastien Colin note que l'annexion des îles Paracels par la Chine communiste a en fait été réalisée en deux temps : d'abord dans les années 1950 avec l'occupation du groupe Amphitrite (correspondant à la partie nord de l'archipel), juste après le départ des troupes du Kuomintang en 1950, puis le 19 janvier 1974 avec l'annexion du groupe Crescent (correspondant à la partie sud de l'archipel) que la République du Viêt Nam avait hérité de la France coloniale. Sébastien Colin, « Litiges insulaires et enjeux géopolitiques en mer de Chine du Sud », in Béatrice Giblin (éd.), *Les Conflits dans le monde. Approche géopolitique*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 263-276.
9. Cité par Vu Duong Huan, *Ngoai giao va cong tac Ngoai giao* (Affaires étrangères et action à l'extérieur), Hanoi, Nxb Chinh tri quoc gia, 2015.

Le nouveau contexte sécuritaire du Viêt Nam (fin de l'alliance avec les Soviétiques/Russes, entrée dans l'ASEAN, nouvel ancrage dans la communauté internationale) réoriente les priorités de la défense nationale du pays autour de la Marine et de l'armée de l'Air<sup>(10)</sup>. Jusqu'alors, les commandements de l'armée de la RSVN gardaient un esprit commun de défense nationale et condamnaient les divisions que connaissaient les pays capitalistes entre ses trois corps d'armée (Terre, Mer et Air). Ainsi, les officiers de marine ont longtemps porté le même uniforme que les autres branches de l'Armée populaire vietnamienne (APVN), et ils n'étaient pas encouragés à développer leur propre esprit de corps. Au milieu des années 1990, la Marine dispose seulement de 42 000 hommes (pour un effectif total dans l'APVN de plus de 450 000 hommes), parmi lesquels 27 000 appartiennent à l'infanterie de Marine dont la tâche principale est de défendre les Spratleys<sup>(11)</sup>. Malgré la reprise officielle des relations sino-vietnamiennes à partir du début des années 1990, la Chine ne souhaite pas établir un partenariat de défense avec la RSVN ou donner des garanties de sécurité. Une certaine inquiétude prévaut donc. La « Loi de la République populaire de Chine sur la mer territoriale et la zone contiguë » promulguée le 25 février 1992 et l'octroi d'une concession à la compagnie pétrolière américaine Crestone dans une zone revendiquée par Hanoi autour des Spratleys accentuent cette inquiétude des dirigeants vietnamiens. Très vite, afin de répondre au nouveau défi posé par la reprise des liens avec la Chine, ces derniers élaborent une nouvelle stratégie navale pour défendre les intérêts maritimes de leur pays. Bien que la RSVN ne soit pas prête à céder, elle regarde cependant, de manière consécutive, les possibilités éventuelles de coopération et de coexploitation économique dans certaines zones et dans certains domaines. Renouant avec l'Asie du Sud-Est, le Viêt Nam engage, en 1994-1995, dans le sillage de la plupart des grands États de l'ASEAN un programme de renouvellement des équipements de sa marine, conjointement à la relance des campagnes de production de pétrole sur ses côtes, et reconsidère le caractère stratégique de la mer, en particulier pour le développement économique du pays.

L'entrée en vigueur de la CNUDM renforce la dimension stratégique des îles en mer de Chine du Sud pour la Chine et le Viêt Nam. Ce dernier prend alors des décisions importantes dans tous les domaines liés aux questions maritimes. En 1998, de manière emblématique, il sépare la Garde maritime du corps de la Marine nationale, libérant ainsi son commandement des obligations de surveillance rendues de plus en plus lourdes par l'augmentation du trafic maritime le long des côtes et dans les rivières. La RSVN réceptionne également ses premières livraisons d'équipements navals<sup>(12)</sup>. Avec quelques frégates, de rares hélicoptères, mais en l'absence d'avions de surveillance, de ravitailleurs ou d'avions de lutte anti sous-marine, la Marine est néanmoins encore sous-équipée. En 2006, le ministère de la Défense crée une nouvelle police maritime et un corps aéronaval disposant de quelques avions (des *Sukhoi* Su-22, Su-27 et Su-30)<sup>(13)</sup>. Le commandement naval sait qu'en l'état, la marine populaire (*Hai quan Nhan dan*) ne dispose pas des capacités nécessaires pour assurer la protection de ses îles et îlots dans les Spratleys situés trop loin de son littoral<sup>(14)</sup>. En période d'ouverture économique du pays, la priorité est d'abord aux missions traditionnelles : la défense des ports de commerce, la surveillance des eaux territoriales, la protection des principales lignes de navigation et le contrôle des pêcheries. S'ajoutent à cela diverses responsabilités d'action en mer visant entre autres à lutter contre les pêches illégales dans la zone économique exclusive (ZEE), conduire des opérations de recherche et de sauvetage, combattre la piraterie maritime, protéger les installations pétrolières et lutter contre la pollution, ou encore renforcer les coopérations opérationnelles avec les marines des

pays de la région. Toutefois, il a fallu attendre plus d'une décennie avant qu'un document public de la RSVN, en l'occurrence son *troisième Livre blanc sur la défense* en 2010 (après celui de 1994 et de 2004), ne fasse formellement le lien entre la réorientation de la stratégie navale de la RSVN et le « caractère encombrant du grand voisin du Nord » avec, comme conséquence directe, la nécessité pour le pays de moderniser et de développer ses forces navales. Pour les dirigeants de la RSVN, la Chine et l'Asie du Sud-Est doivent désormais compter sur un Viêt Nam « maritime », nouvelle puissance régionale en mer de Chine du Sud.

## Les accords du golfe du Tonkin (2000)

Le golfe du Tonkin (*Vinh Bac Bo* en vietnamien ou *Beibu wan* 北部湾 en chinois) couvre une zone de 126 250 km<sup>2</sup> bordée à l'ouest par la côte nord du Viêt Nam et au nord et à l'est par les côtes chinoises de la région autonome du Guangxi, de la péninsule de Leizhou (province du Guangdong) et de l'île de Hainan. Assez peu profond dans son ensemble (moins de 60 m), le golfe est d'une largeur maximale de 283 km dans son entrée et de 191 km entre la pointe d'Oanh Ca à Hainan et les îles vietnamiennes de Con Co<sup>(15)</sup>.

## Le golfe du Tonkin et la Convention franco-chinoise de 1887

Avant l'accord de 2000, la gestion du golfe du Tonkin reposait sur la Convention franco-chinoise de 1887 qui, en délimitant le « méridien de Paris », avait attribué 38 % de la superficie du golfe à la Chine des Qing contre 62 % au Tonkin, alors protectorat français<sup>(16)</sup>. Le 26 décembre 1973, Hanoi désormais intéressé par le potentiel économique des eaux et des fonds marins du golfe, fait part à Pékin de son intention d'y mener des explorations pétrolières et propose à la partie chinoise de redélimiter les zones chinoise et vietnamienne. Les négociations s'ouvrent le 14 août 1974 dans un contexte défavorable pour le régime du nord Viêt Nam puisque la Chine vient de récupérer le territoire revendiqué des îles Paracels à la République du Viêt Nam, quelques mois avant sa chute en avril 1975. Hanoi y reven-

10. Carlyle Thayer, Gérard Hervouet, « The Army as a Political and Economic Actor in Vietnam », in Christopher Goscha et Benoît de Tréglodé (éds.), *Naissance d'un État-Parti. Le Viêt Nam depuis 1945*, Paris, Les Indes Savantes, 2004.
11. En 1994, la marine nationale de la RSVN était notamment sous-équipée : sept frégates, trois corvettes, dix patrouilleurs lance-missiles, 13 vedettes lance-torpilles, 15 dragueurs et chasseurs de mines, six navires amphibies, et plusieurs petits patrouilleurs riverains et côtiers.
12. Les premiers contrats de développement avaient été signés en 1994 avec l'entreprise étatique d'armement russe Rosvooruzheniye.
13. Les Su-22 sont des versions modernisées des Su-17, de très vieux appareils. Les Su-27 et Su-30 sont plus modernes, commandés par Hanoi en 1995 et 1997 (Su-27) ; puis 2004, 2011 et 2013 (Su-30).
14. Le Viêt Nam revendique l'intégralité des 190 à 600 îlots et récifs des Spratleys et occupe actuellement 21 « structures marines » dont au moins neuf seraient au dessus du niveau de la mer à marée haute. Voir Didier Ortolland, Jean-Pierre Pirat, *Atlas géopolitique des espaces maritimes*, Paris, Editions Technip, 2010.
15. Tran Duc Thanh, Le Duc An, « Nhung net co ban ve dieu kien tu nhien, tai nguyen thien nhien va moi trung Vinh Bac Bo » (Principaux aspects des conditions naturelles, des ressources et de l'environnement dans le golfe du Tonkin), Conférence Paper, novembre 2012, [https://www.researchgate.net/profile/Tran\\_Thanh9/publications/4](https://www.researchgate.net/profile/Tran_Thanh9/publications/4) (consulté le 11 mars 2016).
16. Il est important de noter que ce tracé de 1887 ne correspondait pas à une frontière maritime délimitant des droits de souveraineté sur des espaces maritimes mais à une ligne de partage des îles, et ce même si les deux États l'ont considérée à plusieurs reprises par la suite comme limite à l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Pour plus de détails sur ces points, voir Keyuan Zou, « Maritime Boundary Delimitation in the Gulf of Tonkin », *Ocean Development and International Law*, vol. 30, n° 3, 1999, p. 235-254.

dique le partage de 1887, une position dénoncée par Pékin qui défend de son côté l'idée d'une délimitation en accord avec « la loi internationale sur la mer » et refuse ainsi l'héritage du méridien, un régime qui était à l'œuvre au XIX<sup>e</sup> siècle. Et dans les faits, Pékin choisit de faire prévaloir « ses droits » en affirmant, unilatéralement, que le golfe est une mer à moitié chinoise et que c'est à la Chine de définir les règles du jeu<sup>(17)</sup>. En 1976, Pékin organise de son propre chef une campagne d'exploration du sous-sol marin dans le golfe, sans en informer le Viêt Nam. Le contexte géopolitique est tendu entre les deux voisins communistes pris dans l'étau de la crise cambodgienne et des tensions sino-soviétiques<sup>(18)</sup>. La Chine estime que c'est la méthode la plus efficace pour affirmer son autorité sur la zone contestée avec les Vietnamiens. Pour mieux conduire Hanoi à sa position, la Chine propose en octobre 1977 de relancer un nouveau cycle de négociation, mais à l'approche de la guerre de 1979, les discussions sont interrompues et repoussées sine die.

### De la reprise des négociations à la délimitation (1994-2000)

Avec la rivalité sino-soviétique, et plus encore depuis la brève et sanglante guerre sino-vietnamienne de février 1979, et la décennie de guerre larvée qui suivit, les eaux du golfe du Tonkin sont délaissées. L'ordre régional est troublé. L'effondrement de la coopération soviétique, et la chute du mur de Berlin en novembre 1989, conduisent finalement quelques hauts dirigeants vietnamiens à se rendre secrètement en Chine pour discuter de l'avenir. À cette date, l'idée de réconciliation n'est pas encore très avancée entre la Chine et le Viêt Nam<sup>(19)</sup>, mais la situation économique est difficile et il s'agit de faire preuve de pragmatisme. Quand la normalisation des relations entre Pékin et Hanoi se concrétise en 1991, les négociations frontalières sont relancées<sup>(20)</sup>. En octobre 1993, Chinois et Vietnamiens en viennent à s'entendre pour « appliquer la loi internationale et s'adapter aux pratiques internationales en tenant compte des circonstances particulières dans le Golfe afin de parvenir à une solution équitable »<sup>(21)</sup>. Mais face à la montée en puissance de la Chine, l'enjeu du tracé frontalier dans le golfe du Tonkin permet à Pékin de relancer son discours coopératif en matière de sécurité maritime et de montrer aux États de la région sa bonne volonté dans les différends géostratégique en mer de Chine méridionale. La Chine est décidée à entraîner le Viêt Nam dans cette voie<sup>(22)</sup>. Aux yeux de la RSVN, la négociation d'un premier accord frontalier avec la Chine sur sa façade maritime ne peut pas être décorrélée de la dynamique globale de ses relations avec Pékin. Hanoi a clairement fait le choix d'une politique active d'intégration régionale depuis le départ des Soviétiques. Du côté de la Chine, le sujet n'est pas prioritaire, mais la diplomatie chinoise est décidée à en faire sa vitrine en Asie du Sud-Est.

En six ans, de mars 1994 à décembre 2000, la Chine et le Viêt Nam réunissent leurs groupes de travail conjoints à dix-sept reprises. La partie chinoise propose un partage du golfe à parts égales (50 % de chaque côté) ainsi qu'un accord de pêche dans la zone. De leur côté, les Vietnamiens continuent de défendre la délimitation du méridien de Paris de 1887 et une négociation séparée sur la pêche face à la menace que représente le poids économique des pêcheries chinoises. Il est peu probable que Chinois et Vietnamiens se soient sortis rapidement de ce nouveau blocage sans le choc qu'a représenté au Viêt Nam la crise asiatique de 1997. Bien qu'il soit encore peu intégré à l'économie régionale, le Viêt Nam n'échappe pas à la zone de turbulences de la crise asiatique. Après l'euphorie de son retour sur la scène

internationale (1993-1997), le PCV comprend que le pays n'est qu'une pièce d'un puzzle régional et que le modèle de développement économique tel que le Viêt Nam l'a vécu au sein du bloc socialiste est définitivement révolu. À l'époque, certains dirigeants comprennent que la volonté chinoise d'intégrer la pêche dans les négociations peut être une occasion pour restructurer en amont un secteur stratégique de l'économie du Viêt Nam. Après cinq années de pourparlers, la RSVN renonce finalement, dans le secret, à considérer la Convention de 1887 comme la base juridique de sa négociation avec Pékin. De son côté, la partie chinoise accepte la proposition du Viêt Nam de délimiter les eaux du golfe via une ligne médiane prenant en compte la présence et la position des îles.

### Les îles du golfe du Tonkin : un enjeu majeur pour Hanoi

Pour la RSVN, la question du statut des îles était effectivement importante dans la mesure où la CNUDM dote ces territoires d'un espace marin susceptible d'influer sur le tracé frontalier<sup>(23)</sup>. Si la répartition de la myriade de petites îles côtières, situées dans les eaux territoriales des deux pays, avait été réglée dans les années 1880, le principal enjeu pour le Viêt Nam lors des négociations est d'intégrer dans le processus de délimitation les deux plus grandes îles du golfe qu'ils possèdent : Con Co au sud de la zone, et surtout Bach Long Vi, la plus grande île du golfe située à 110 km des côtes vietnamiennes et à 130 km de Hainan. Ancienne possession chinoise, l'île Bach Long Vi avait été cédée à l'Indochine française à la suite de la signature de la Convention franco-chinoise de 1887<sup>(24)</sup> avant d'être annexée par l'armée japonaise au cours de la Seconde Guerre mondiale. En 1955, la Chine récupère l'île puis la rétrocède, le 16 janvier 1957, au nord Viêt Nam. Le décret 49/Ttg de la RDVN publié le même jour stipule que l'île Bach Long Vi est un *Xa* (une commune), relevant désormais de la ville portuaire de Haiphong, et établit une coopérative agricole de poissons qui compte alors 93 travailleurs, 22 hectares de terres et 13 navires<sup>(25)</sup>.

En acceptant la position de Hanoi sur la question des îles et de la ligne médiane, la Chine se conforme à un principe clef de la convention sur le

17. S. Jayakumar, Tommy Koh et Robert Beckman (éds.), *The South China Sea Disputes and Law of the Sea*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014.
18. Christopher Goscha, « La géopolitique vietnamienne vue de l'Eurasie : quelles leçons de la troisième guerre d'Indochine pour aujourd'hui ? », *Hérodote*, n° 157, 2e trimestre 2015, p. 23-38.
19. En 1989, le district frontalier avec la Chine de Trung Khunh dans la province de Cao Bang était encore régulièrement frappé par des missiles de l'Armée populaire de libération chinoise. Entretien à l'Institut d'histoire, Hanoi, janvier 2015.
20. Ramses Amer, « China, Vietnam, and the South China Sea: Disputes and Dispute Management », *Ocean Development & International Law*, vol. 45, n° 1, 2014, p. 17-40.
21. Nguyen Thi Hanh, « Vinh Bac Bo trong Quan he Viêt Nam va Trung Quoc: van de va lich su » (Le golfe du Tonkin dans la relation sino-vietnamienne : questionnements et histoire), *Nghien Cuu Lich Su* (Études historiques), vol. 4, n° 444, 2013, p. 69-79.
22. Keyuan Zou, « Sino-Vietnamese Agreement on Maritime Boundary Delimitation in the Gulf of Tonkin », *Ocean Development and International Law*, vol. 36, n° 1, février 2005, p. 13-24.
23. L'article 121 de la CNUDM autorise en effet la délimitation d'une mer territoriale, d'une zone contiguë, d'une ZEE et d'un plateau continental autour d'une île à condition qu'elle soit « naturelle » et « reste découverte à marée haute ». Voir CNUDM, article 121 « Régime des îles », [www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf) (consulté le 11 mai 2016).
24. Dans son article publié en 1999, Zou Keyuan mentionne qu'il n'est pas certain que l'île de Bach Long Vi ait été une île contestée durant les négociations frontalières sino-françaises de 1887. Selon lui, la ligne frontière avait seulement comme objectif d'attribuer la propriété des îles côtières et non celle de Bach Long Vi, située au milieu du golfe du Tonkin. Keyuan Zou, « Maritime Boundary Delimitation in the Gulf of Tonkin », *art. cit.*, p. 235-254.
25. Tran Duc Thanh et al. (éds.), *Thien nhien va moi trung vung bien dao Bach Long Vi* (Nature et environnement sur l'île de Bach Long Vi), Hanoi, Nxb Khoa hoc Tu nhien va Cong nghe, 2013.

droit de la mer qu'elle continue de contester dans le reste de la mer de Chine du Sud, une position qui donne alors de l'espoir à certains observateurs internationaux quant à l'avenir des équilibres sécuritaires dans cet espace maritime<sup>(26)</sup>. De son côté, le Viêt Nam accepte de renoncer à sa revendication initiale de « droits historiques » dans le golfe.

Au total, c'est bien l'adoption par les deux États du cadre juridique afférant à la place des îles (Bach Long Vi, Con Co, Chang Dong et Chang Tay côté vietnamien et Bai Su Yan du côté chinois) qui signe le succès des négociations sino-vietnamiennes dans le golfe du Tonkin. Le 25 décembre 2000, un accord de délimitation maritime, doublé d'un accord sur la pêche, est signé à Hanoi : il attribue 53,23 % de la superficie du golfe du Tonkin à la RSVN et 46,77 % à la Chine. Cet accord délimite la première frontière maritime de la Chine avec un pays voisin et fut considéré au Viêt Nam comme « une grande victoire politique » (Thang loi chính trị lớn) de la diplomatie vietnamienne<sup>(27)</sup>.

Enfin, et il reste à en faire une histoire précise, les accords du golfe du Tonkin créent des conditions favorables à un élargissement de la collaboration et à un renforcement des liens entre les provinces chinoises et vietnamiennes riveraines du golfe. Deux grands projets de développement économique sont lancés. En juillet 2006, le gouvernement de la région autonome du Guangxi organise à Nanning son premier forum de coopération économique du Grand Tonkin (*fan Beibu wan jingji hezuo luntan* 泛北部湾经济合作论坛), un projet intégré l'année suivante, avec l'encouragement des autorités centrales chinoises, dans le plan de développement proposé par le Viêt Nam des « deux corridors et du cercle économique élargi du golfe du Tonkin » (*Hai Hanh Lang va Mot Vong Tron Kinh Te*). En d'autres termes, les accords sur les frontières terrestres et maritimes entre la Chine et le Viêt Nam inauguraient, au début du millénaire, une nouvelle zone de coopérations et de développement économique autour du golfe du Tonkin<sup>(28)</sup>.

### Les coopérations sectorielles

Les accords du golfe du Tonkin prévoient également une série de coopérations sectorielles. Les deux pays mettent en place des projets conjoints en matière de protection de l'environnement marin, de gestion des stocks de poisson ou encore de recherche scientifique. Ils organisent aussi des patrouilles entre garde-côtes, marines et polices maritimes dans le cadre d'exercices conjoints de recherche et de sauvetage ou de lutte contre les catastrophes naturelles (HADR : *Humanitarian Assistance and Disaster Relief*)<sup>(29)</sup>. Pour ce faire, la Chine et le Viêt Nam ont « créé des comités de gestion communs, nommé des équipes d'experts et lancé des études de terrain selon des priorités d'action communes établies par les deux États dans le golfe »<sup>(30)</sup>. Si le Viêt Nam est entré dans ces pourparlers avec des ambitions modestes, la Chine souhaitait surtout de son côté réduire les disputes entre les pêcheurs chinois et vietnamiens et faire de ce premier accord frontalier maritime une vitrine de sa politique en Asie. Son objectif était de montrer qu'elle savait dialoguer et faire des concessions et que les reproches sur son incapacité à gérer de façon bilatérale les problèmes en mer de Chine du Sud n'étaient pas fondés. Si l'élaboration dans le golfe du Tonkin d'un nouveau partenariat sino-vietnamien s'appuyant sur des actions de coopérations concrètes représente une avancée, le risque que le texte demeure sans effet à court et moyen termes subsiste cependant. Avec le recul, et au regard des espoirs suscités, on peut tenter de décrire ce qui a été au bout du compte réalisé en matière de coopération entre la Chine et le Viêt Nam dans le golfe du Tonkin depuis 2000<sup>(31)</sup>. Il apparaît en fait que l'essentiel des

réalisations sino-vietnamiennes concerne la question de l'exploitation économique de la mer, avec d'un côté la pêche et la zone de pêche conjointe, et de l'autre, les hydrocarbures et l'établissement d'une zone commune d'exploration et de développement<sup>(32)</sup>. À cela il convient d'ajouter l'établissement de coopérations dites sécuritaires dans les eaux du golfe entre les polices maritimes, les garde-côtes et les marines des deux pays.

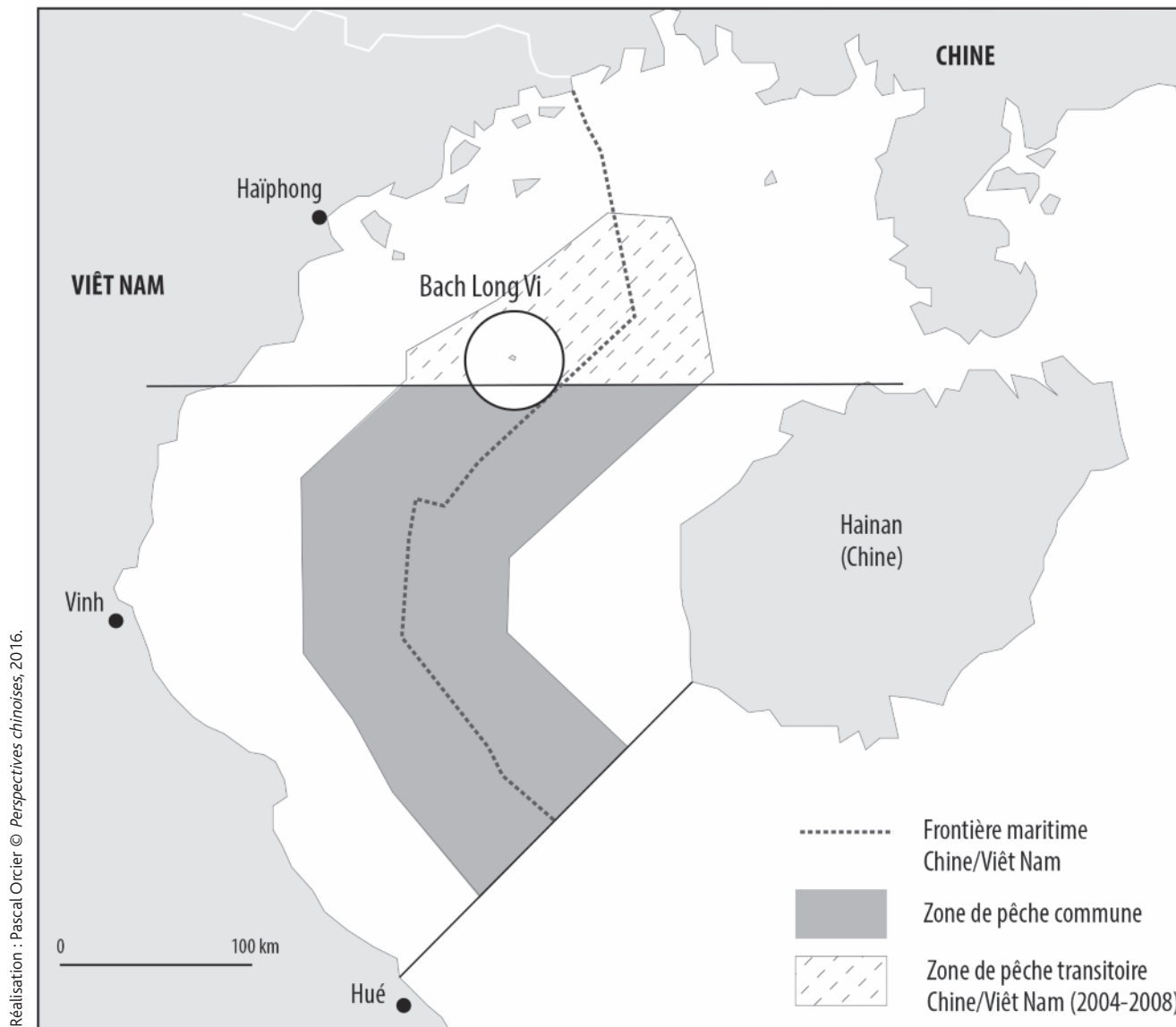
### L'accord sur la pêche

Sur la question de la pêche, la RSVN ne cachait pas sa crainte que l'accord ne fasse coexister des flottes de pêcheurs aux capacités trop inégales<sup>(33)</sup>. Au Viêt Nam, la pêche occupe une place importante dans l'économie, tant en termes de revenus (7 % du PNB et 40 % de la consommation de protéines animales du pays en 2013) qu'en termes d'emplois générés (4,5 millions d'emplois directs toujours en 2013). En 1997, le gouvernement vietnamien lance un plan intitulé *Program of Offshore Fishing* dont l'objectif est de passer d'une pêche artisanale largement côtière à une pêche hauturière plus industrielle. Pour ce faire, l'État réforme sa pêcherie sur le modèle développé par la Chine dans les années 1990, avec des entreprises concentrées, plus puissantes disposant de gros bateaux. Le plan recommande à ce titre l'abandon progressif des bateaux d'une puissance inférieure à 20 cv pour les remplacer par des navires d'une puissance supérieure à 90 cv. Les prévisions gouvernementales tablent sur un rapport de 64-46 % en faveur de la pêche hauturière d'ici 2020<sup>(34)</sup>. En 2009, l'Assemblée nationale valide la loi sur la Milice et les Forces d'autodéfense qui autorise, comme en Chine, les municipalités côtières et insulaires à créer des milices maritimes et permet aux bateaux de pêche de recourir à des forces d'autodéfense. Quatre ans plus tard, en 2013, le gouvernement inaugure un centre de surveillance des ressources halieutiques, une structure équipée de 3 000 bateaux de pêche hauturière et de systèmes satellitaires depuis ses centres de contrôle de Hanoi, Haiphong, pour ses eaux septentrionales du golfe du Tonkin, et à Da Nang et Vung Tau, pour sa partie méridionale, orientée vers les Spratleys. Le Viêt Nam s'est définitivement tourné vers une exploitation économique industrielle de son espace maritime<sup>(35)</sup>.

Le premier volet de l'accord sur la pêche délimite une zone de pêche conjointe entre la Chine et le Viêt Nam dans le golfe du Tonkin (voir carte 1). Six séries de pourparlers, d'avril à décembre 2000, ont été nécessaires avant

26. Nguyen Hong Thao, Ramses Amer, « The Management of Vietnam's Boundary Disputes », *Ocean Development and International Law*, vol. 38, n° 3, juillet 2007, p. 305-324.
27. En mai 2015, l'Académie diplomatique du Viêt Nam et le fonds d'aide aux études sur la mer de l'Est ont organisé une conférence à Ha Long (province de Quang Ninh) intitulée « Renforcer la coopération Vietnam-Chine dans le golfe de Bac Bo » qui fit l'éloge de ce succès diplomatique.
28. Daisuke Hosokawa, « Pan-Beibu Gulf Economic Cooperation: China's New Initiative in Cooperation with ASEAN », *Osaka Keidai Ronshu*, vol. 60, n° 2, juillet 2009, p. 67-78.
29. La 11e patrouille commune en matière de pêche dans le golfe s'est déroulée en avril 2016 pendant cinq jours impliquant deux navires de la police maritime de part et d'autre. Notons que l'événement a été très médiatisé en Chine alors qu'au Viêt Nam les autorités ont préféré ne pas trop communiquer sur le sujet. Voir « China and Vietnam Began their 11th Joint Fishery Patrol in the Beibu Gulf on Tuesday », *Xinhua*, 19 avril 2016.
30. Entretien au Comité des frontières (ministère des Affaires étrangères), Hanoi, novembre 2015.
31. Minjiang Li, « Reconciling Assertiveness and Cooperation? China's Changing Approach to the South China Sea Disputes », *Security Challenges*, vol. 6, n° 2, hiver 2010, p. 49-68.
32. Nathalie Fau, « La maritimisation de l'économie vietnamienne : un facteur exacerbant les conflits entre le Viêt Nam et la Chine en mer de Chine méridionale », *Hérodote*, n° 157, 2e trimestre 2015, p. 39-55.
33. Entretien à l'Institut de défense stratégique (ministère de la Défense), Hanoi, novembre 2015.
34. Le Hong Hiep, « Vietnam's South China Sea Disputes with China: The Economic Determinants », *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 26, n° 2, 2014, p. 175-191.
35. Entretien à l'Académie des Sciences sociales, Hanoi, novembre 2015.

Carte 1 – La zone de pêche conjointe sino-vietnamienne dans le golfe du Tonkin



Source : Nguyen Hong Thao, « Maritime Delimitation and Fishery Cooperation in the Tonkin Gulf », *Ocean Development & International Law*, vol. 36, n° 1, 2005, p. 26.

que la partie vietnamienne, non sans débats en interne, ne s’entende avec Pékin sur les contours de cette zone, mais aussi sur les coopérations en matière de défense de l’environnement marin, l’établissement d’un « partenariat durable pour l’exploitation des ressources aquatiques dans le golfe » et toute une série de coopérations techniques et de recherches océanographiques et sous-marines<sup>(36)</sup>.

Située de part et d’autre de la frontière maritime, dans les ZEE respectives des deux États (voir carte 1), la zone de pêche conjointe est sous la responsabilité d’un comité *ad hoc* de coordination dont les compétences ont été définies dans l’accord<sup>(37)</sup>. Ce comité est en charge des autorisations de pêche, de la fixation des quotas annuels de pêche (définis sur la base d’études conjointes relatives à la disponibilité des ressources halieutiques) et du traitement des conflits entre petits pêcheurs. Il a aussi pour mission de lutter contre la pêche illégale opérant à l’extérieur de la zone de pêche conjointe ou ne respectant pas les quotas fixés. En 2004, après la ratification de l’accord par les deux pays, un Comité conjoint pour la pêche (CCP) est aussi créé<sup>(38)</sup>. Il comprend des représentants des départements en

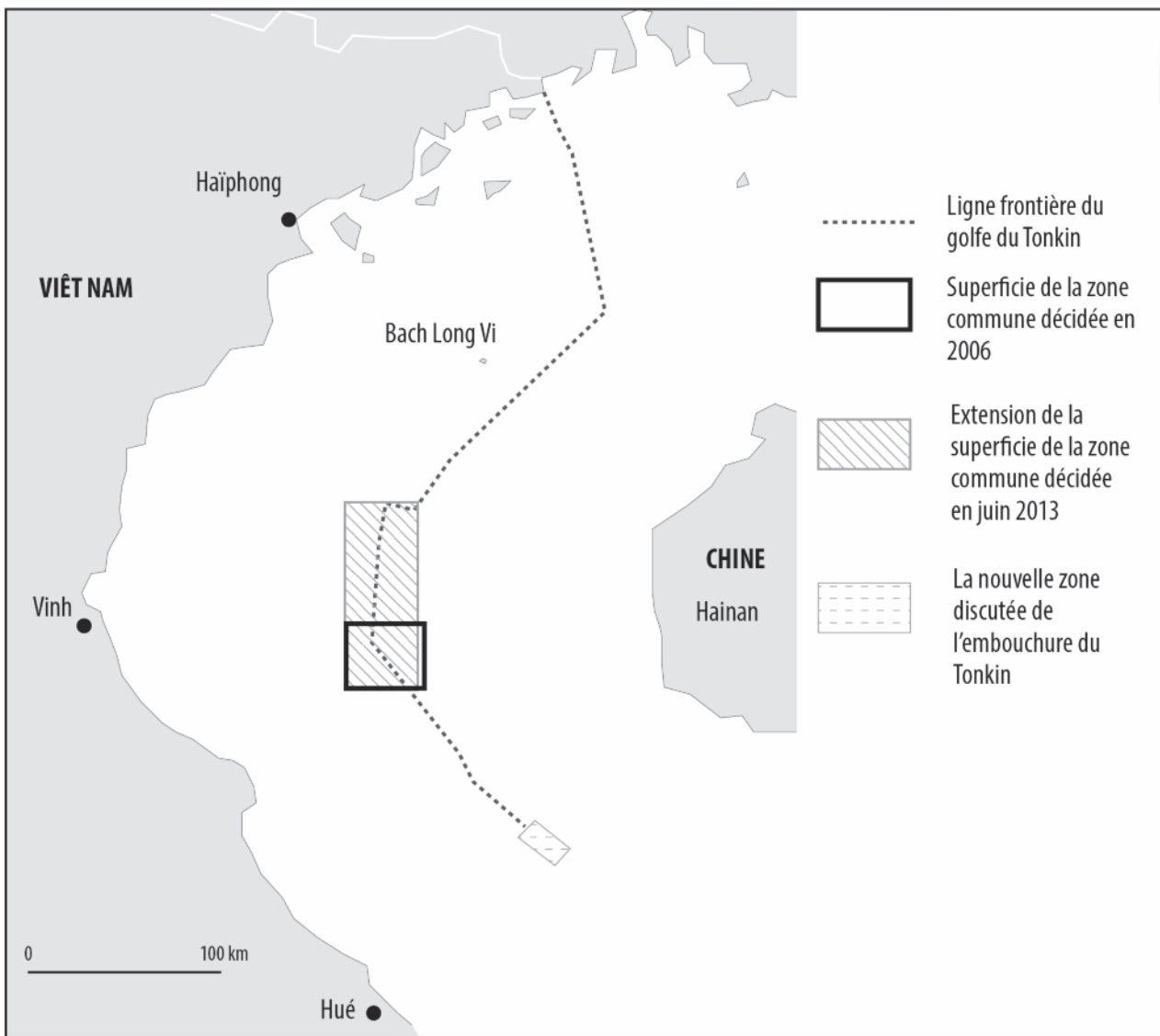
charge de la pêche des ministères du Commerce et de l’Agriculture des deux États, de leurs ministères des Affaires étrangères et de la Sécurité publique, de leur agence de protection frontalière et de leur marine. Le CCP doit, en principe, se réunir une fois par an afin de faire le bilan des activités réalisées. Depuis lors, la réunion annuelle du comité occupe une place centrale dans la coordination et la gestion des activités de pêche dans la zone conjointe. C’est également au niveau du CCP que les autres coopérations prévues dans l’accord sur la pêche se discutent : la protection des espèces de poissons, le contrôle des ressources piscicoles et la protection de l’environnement marin.

36. Le texte de l’accord de 2000 précise que le golfe du Tonkin étant une mer semi-fermée : « les États riverains portent une obligation juridique internationale de coopérer à la conservation et la gestion de ses ressources halieutiques marines ».

37. Li Jianwei et Chen Pingping, « China-Vietnam Fishery Cooperation in the Gulf of Tonkin Revisited », in Tran Trung Thuy (éd.), *The South China Sea: Towards a Region of Peace, Security and Cooperation*, Hanoi, Diplomatic Academy of Vietnam and The Gioi Publishers, 2011, p. 303-317.

38. Entretiens à l’Université de Macau et à l’Université de Hong Kong, Macau et Hong Kong, novembre 2015.

## Carte 2 – La zone commune d'exploration et de développement sino-vietnamienne dans le golfe du Tonkin (délimitation de 2004 et extension de 2013) et l'embouchure du golfe du Tonkin



Réalisation : Pascal Orcier © Perspectives chinoises, 2016.

Source : « Petrovietnam va CNOOC da ky ket Thoa thuan sua doi lan 4 Thoa thuan Tham do Chung Viet Nam – Trung Quoc trong Vinh Bac Bo » (Petrovietnam et la CNOOC se sont entendus pour une quatrième actualisation de leur accord sur leur zone d'exploration commune sino-vietnamienne dans le golfe du Tonkin), site de Petrovietnam, 20 juin 2013, <https://www.vpi.pvn.vn/vn/ViewNews.aspx?gid=1&ld=930> (consulté le 27 juin 2016) ; « Viet-Trung khao sat chung vung bien ngoai cua Vinh Bac Bo » (Le Viêt Nam et la Chine explore ensemble la zone de l'embouchure du Tonkin), *Vietnam Net*, 19 décembre 2015, <http://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/279873/viet-trung-khao-sat-chung-vung-bien-ngoai-cua-vinh-bac-bo.html> (consulté le 27 juin 2016).

Mais dans les faits, et en dépit des objectifs affichés, les réunions du CCP prennent la forme de rituels politiques assez figés et peu productifs<sup>(39)</sup>. Le comité est entre les mains des représentants des polices, des armées et des ministères des Affaires étrangères et se focalise prioritairement sur les aspects sécuritaires et diplomatiques. Les échanges entre les scientifiques chinois et vietnamiens en matière de recherches océanographiques et sous-marines se poursuivent, mais à l'extérieur du CCP<sup>(40)</sup>. L'accord sur la pêche est à ce titre à l'origine d'un nouveau réseau informel d'échanges scientifiques sur les questions marines et océanographiques entre des instituts spécialisés en Chine et au Viêt Nam (basés essentiellement à Haiphong, pour la partie vietnamienne, et à Hainan, du côté de la Chine). Bien que tardive, la prise de conscience des scientifiques vietnamiens et chinois sur l'importance de la maîtrise de leurs patrimoines marins est à l'origine de l'émergence d'une « diplomatie aca-

démique ». Au Viêt Nam comme en Chine, ces canaux gagnent en influence car ils sont utilisés par les États pour jauger les positions entre partenaires sur des questions sensibles à l'occasion de rencontres semi-officielles portées par des chercheurs (track 1,5).

### **La zone commune d'exploration et de développement et ses limites**

La création d'une zone commune d'exploration et de développement entre les compagnies pétrolières nationales (la CNOOC et Petrovietnam) constitue

39. Entretien avec l'Académie des sciences sociales, Hanoi, novembre 2015.

40. Jesper Raakjaer, Dao Manh Son *et al.*, « Adaptive Fisheries Management in Vietnam: The Use of Indicators and the Introduction of a Multi-disciplinary Marine Fisheries Specialist Team to Support Implementation », *Marine Policy*, n° 2, mars 2007, p. 143-152.

le second grand enjeu économique des accords du golfe du Tonkin<sup>(41)</sup>. La préservation de l'intégrité des espaces maritimes revendiqués ne s'oppose pas à l'existence d'une zone économique partagée, du moins dans les textes. La Convention de Montego Bay (1982) précise que l'exploitation conjointe des sous-sols marins n'implique pas de renoncer à des droits souverains. La Chine estime que la généralisation de ces zones est une solution à la pacification de ses relations avec les États d'Asie du Sud-Est<sup>(42)</sup>. Deng Xiaoping (à la tête de la Chine de 1978 à 1992) en soutenait l'idée dès la fin des années 1970.

En 2004, la Chine et le Viêt Nam créent une zone d'exploration des gisements d'hydrocarbures commune au centre du golfe du Tonkin sur un espace de 1 541 km<sup>2</sup> (voir carte 2). L'article 7 de l'accord du golfe du Tonkin prévoit que si des gisements commercialement viables sont découverts dans des « zones litigieuses » (comprendre, dans une zone disputée), la Chine et le Viêt Nam, par l'intermédiaire de leurs compagnies pétrolières, s'accorderont pour les exploiter ensemble<sup>(43)</sup>. En juin 2013, alors même que la RSVN proteste contre les avancées de Pékin en mer de Chine du Sud, Petrovietnam renouvelle, et étend, discrètement, son entente avec la CNOOC, faisant passer la superficie de la zone d'exploration commune dans le golfe de 1 541 km<sup>2</sup> à 4 076 km<sup>2</sup> (voir carte 2).

Les pétroliers des deux pays – des entreprises nationales dirigées par des proches des cercles politiques décisionnaires à Hanoi comme à Pékin –, organisent dès 2006 une première campagne commune d'exploration dans le golfe. On ne sait pas grand-chose de la tenue des campagnes suivantes, ni même si elles ont bien eu lieu. Or, si les deux parties semblent d'accord sur ce point, les conditions de l'accord apparaissent encore difficiles à appliquer. Du côté de Petrovietnam ou de la CNOOC, les implications politiques d'une exploitation partagée d'un gisement de pétrole ou de gaz découvert dans leur zone commune est, selon certaines sources, « presque impossible » car la médiatisation d'une telle opération aurait potentiellement de graves conséquences politiques en raison du patriotisme des populations<sup>(44)</sup>. Si les gouvernements à Hanoi et Pékin s'engagent à exploiter ensemble leur zone d'exploration des gisements d'hydrocarbures, certains officiels vietnamiens redoutent la découverte de tels gisements, « car les opinions publiques des deux pays ne sont pas prêtes »<sup>(45)</sup>.

### L'établissement de coopérations sécuritaires

Le troisième volet des accords sino-vietnamiens, plus méconnu, concerne l'établissement par la Chine et le Viêt Nam de coopérations dans le domaine de la défense et de la sécurité dans leurs eaux communes. Avec la raréfaction des stocks de poisson et l'augmentation des flux maritimes, les heurts entre les pêcheries chinoise et vietnamienne se sont multipliés dans les années 1990. Ainsi, le volet le plus sensible de l'accord sur la pêche prévoit la conduite de patrouilles conjointes entre les polices maritimes chinoise et vietnamienne dans la zone de pêche commune<sup>(46)</sup>. Les dirigeants ont fait le choix de suivre la Chine sur le sujet sensible des coopérations sécuritaires, mais la RSVN ne souhaite pas que la question soit trop ambitieuse. Dès lors, en dépit des obstacles et des réticences de part et d'autre, entre 2006 et 2015, 19 patrouilles de surveillances communes sont organisées, mais à raison d'un seul et unique exercice annuel sans grande envergure.

L'accord prévoit aussi la tenue d'exercices conjoints entre les marines et les garde-côtes des deux pays pour lutter contre la piraterie, renforcer les actions de l'État en mer (exercices de recherche et de sauvetage) et protéger la zone pétrolière conjointe. À partir de 2006, les premières patrouilles de

surveillance conjointes sont déployées par les marines et les garde-côtes<sup>(47)</sup>. Mais comme dans le cas de la zone de pêche, l'exercice est encore « assez symbolique »<sup>(48)</sup>. Pour la marine, l'exercice ne se déroule qu'une seule fois par an, sur deux à trois jours seulement, et ne mobilise en moyenne que deux à trois navires de chaque côté. Chaque session est suivie d'un « Retex », c'est-à-dire d'une séance de « retour d'expérience », mais au dire d'un participant, ces réunions restent très formelles<sup>(49)</sup>. Parmi les marins, beaucoup répugnent encore à s'engager dans cette voie, à cause, préfère-t-on évoquer, du « manque de clarté des directives de l'échelon central »<sup>(50)</sup>. À ce jour, neuf sessions annuelles ont eu lieu, à l'exception de 2014 l'année de la crise de la plateforme pétrolière dans les Paracels ou les commandements des deux marines ont jugé préférable l'annulation de l'exercice<sup>(51)</sup>. Enfin, du côté des garde-côtes, les patrouilles conjointes sont plus fréquentes, deux chaque année, et un plus grand nombre de navires est impliqué, en moyenne 19 bateaux de part et d'autre ; et, comme pour la police et la marine, une séance de « Retex » se déroule à l'issue de l'exercice pour en faire le bilan.

Énoncée très explicitement dans les discours des dirigeants chinois, un des objectifs de la « diplomatie du pourtour » est de renforcer les canaux de dialogue, dans tous les domaines, notamment celui de la sécurité. Des divergences liées aux spécificités historiques et géographiques des pays riverains de la mer de Chine du Sud peuvent voir le jour mais l'essentiel est que ce type d'exercices et d'échanges puisse être reproduit avec d'autres pays en Asie. En d'autres termes, bien que modestes, les exercices conjoints sino-vietnamiens existent, et cela suffit pour répondre aux objectifs fixés par les accords de 2000, et à l'attente particulière que peut en avoir Pékin. Les rares mesures prises en matière de lutte contre la piraterie n'obligent en rien les deux États à s'engager dans des actions plus opérationnelles d'action en mer. Il semble que la Chine souhaite surtout profiter de la caisse de résonance qu'offre cette zone d'expérimentation dans le golfe pour ses intérêts en mer de Chine du Sud. À titre d'exemple, les garde-côtes chinois et vietnamiens évoquent depuis des années l'organisation dans le golfe du Tonkin d'exercices HADR mais la décision est politique et personne, à haut niveau, ne l'a encore prise. Officiellement,

41. Robert Beckman, Clive Schofield, Ian Townsend-Gault, Tara Davenport et Leonardo Bernard, « Moving forward on Joint Development in South China Sea », in Robert Beckman, Clive Schofield, Ian Townsend-Gault, Tara Davenport et Leonardo Bernard (éds.), *Beyond Territorial Dispute in the South China Sea: Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources*, Cambridge, Edward Elgar Publishing, 2013, p. 312-331.
42. Nathalie Fau, « Les zones communes de développement : une solution au conflit en mer de Chine méridionale ? », *L'Asie du Sud-Est 2016*, Bangkok, Paris, IRASEC – Les Indes savantes, 2016, p. 71-87.
43. « Dans le cas où aucune structure géophysique unique de pétrole et de gaz ou d'autres gisements de minéraux devrait chevaucher la ligne de démarcation prévue à l'article 2 du présent accord, les parties doivent, par le biais de consultations amicales, parvenir à un accord sur le développement de la structure ou de dépôt ainsi que sur le partage équitable des bénéfices résultant de l'exploitation » (article 7). Voir « 2000 Agreement between the People's Republic of China and the Socialist Republic of Vietnam on the Delimitation of the Territorial Seas, Exclusive Economic Zones and Continental Shelves of the Two Countries in the Beibu Gulf/Bac Bo Gulf », *art. cit.*
44. Entretien, Hanoi, novembre 2015.
45. Entretien, Hanoi, novembre 2015.
46. M. J. Williams, « Will New Multilateral Arrangements Help Southeast Asian States Solve Illegal Fishing? », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 35, n° 2, 2013, p. 258-283.
47. Lida Masafumi, « New Developments in China's Policy in South China Sea », *NIDS Security Studies*, n° 9, décembre 2008, p. 3-16 ; Tomotaka Shoji, « Demarcation and Territorial Problems between Vietnam and China », *NIDS Security Studies*, vol. 8, n° 3, mars 2006, p. 53-67.
48. Entretien, Hanoi, novembre 2015.
49. Entretien, Hanoi, novembre 2015.
50. Entretien, Hanoi, novembre 2015.
51. François Guillemot et Laurent Gédéon, « Vietnam. La nouvelle donne géopolitique », *L'Asie du Sud-Est 2015*, Bangkok-Paris, Irasec – Les Indes savantes, 2015, p. 315-340.



les autorités vietnamiennes et chinoises se félicitent des avancées de leur coopération dans le golfe du Tonkin depuis 2000, mais l'enjeu semble déjà ailleurs, plus au sud dans « l'embouchure du Tonkin ».

### L'ouverture vers « l'embouchure du Tonkin »

Dans le courant de l'année 2010, devant la reprise des tensions en mer de Chine du Sud, la Chine propose aux dirigeants vietnamiens d'ouvrir un nouveau front de négociation frontalière dans l'« embouchure du golfe du Tonkin » (*o khu vuc ngoai cua Vinh Bac Bo*). La prise en compte par la diplomatie chinoise de cette nouvelle zone, située dans une zone limitrophe des Paracels, soulève l'enthousiasme de quelques experts internationaux<sup>(52)</sup>. La Chine montre selon ces derniers sa volonté d'œuvrer pour une résolution des conflits en mer de Chine du Sud. En fait, en jouant sur une zone sensible, Pékin essaye surtout de détourner le Viêt Nam d'un trop grand rapprochement avec les Philippines et de convaincre l'ASEAN de sa bonne volonté sur les dossiers maritimes. À ce niveau, le tour de force des accords du golfe du Tonkin est déjà d'offrir à la Chine et au Viêt Nam un cadre officiel qui permet de discuter d'une « prolongation de leurs frontières maritimes dans l'embouchure du Tonkin destinée à gérer les incidents entre les pêcheurs dans une zone contestée par les deux États »<sup>(53)</sup>.

L'espace concerné (le quadrilatère ABCD sur la carte 3) pourrait représenter à l'avenir une nouvelle zone d'exploitation commune, mais cette fois située à l'extérieur des limites des eaux du golfe du Tonkin. Dans la plus grande discrétion, des groupes d'experts des deux pays sont réunis à sept reprises en 2010 et 2011, les échanges passant même, à partir de 2012, de l'échelon « d'experts » à celui « d'officiels ». Officiellement, la Chine souhaite délimiter les eaux de cette arrière-cour du golfe du Tonkin et, sur le modèle de ce qui a été réalisé dans le golfe, établir à terme des coopérations conjointes avec le Viêt Nam. Mais à partir de 2013, les tensions répétées en mer de Chine du Sud perturbent le rythme des rencontres. Chinois et Vietnamiens ne réunissent leurs groupes de travail plus qu'une seule fois chaque année, alternativement dans l'une et l'autre des capitales. Selon un observateur vietnamien, les discussions bilatérales sur « l'embouchure du golfe du Tonkin » sont devenues très formelles et les débats ne progressent plus guère depuis deux ans<sup>(54)</sup>.

Pour la Chine, l'ouverture de ce nouveau front de négociation avec le Viêt Nam soulève pourtant un défi car elle pousse le pays à débattre d'un contentieux maritime sans encore clairement évoquer l'idée d'une zone commune (d'exploration et de développement) dans « l'embouchure du Tonkin » à cause de la proximité des îles Paracels. L'objectif de Pékin est de contraindre le Viêt Nam à s'adapter à ses initiatives en matière de diplomatie maritime et de conserver l'ascendant. Fondée à la fois sur un volontarisme de façade (le succès des négociations autour de « l'embouchure du Tonkin » est en effet très incertain), qui implique l'isolement du Viêt Nam en cas de refus, et le renforcement d'un dialogue avec ce dernier, la promotion de ce nouvel espace de coopération maritime profite à la politique de Pékin avec l'ASEAN<sup>(55)</sup>. Le Président Xi Jinping affirme désormais haut et fort que l'avenir de la relation sino-vietnamienne, donc dans une certaine mesure de la paix en mer de Chine du Sud, passe par la poursuite des négociations entre les deux États sur « la bouche du Tonkin »<sup>(56)</sup>, et cela même si, sur le terrain des échanges diplomatiques bilatéraux, l'état des discussions laisse pourtant à penser que Pékin n'a ouvert ce nouvel espace de négociation avec le Viêt Nam que pour mieux le laisser en l'état. L'accord du golfe du Tonkin est une preuve de la bonne volonté de la Chine

sur les dossiers maritimes, et ses diplomates ne manquent pas l'occasion de le rappeler. Par ailleurs, les dirigeants chinois évoquent déjà le projet d'inclure sa coopération dans le golfe du Tonkin dans un cadre plus large, celui de son grand projet de « Route de la soie » (*yi dai yi lu* 一帶一路)<sup>(57)</sup>. Hanoi craint désormais que l'enchevêtrement de ses nombreux accords avec la Chine ou l'intégration de la RSVN à des accords régionaux de plus en plus larges ne conduise à une marginalisation de sa position au détriment de ses intérêts.

### Conclusion

Le premier bilan que l'on peut tirer, de ces seize premières années de coopérations sino-vietnamiennes dans le golfe du Tonkin, entre 2000 et 2016, est finalement assez limité en termes d'actions concrètes dans les domaines économiques (pêche, hydrocarbures), et sécuritaires (exercices conjoints). Dans le cadre de la nouvelle diplomatie du pourtour chinois, et malgré les nouvelles tensions autour des Paracels et des Spratleys, l'accord du golfe du Tonkin offre par contre à la Chine de Xi Jinping les moyens de relancer son discours coopératif en matière de sécurité maritime et, surtout, d'initier de nouvelles instances bilatérales de dialogue avec un État riverain de « sa » mer de Chine du Sud. Mais le Viêt Nam est toujours contraint de s'adapter à l'agenda chinois. Pour le moment, Pékin voit dans le golfe, et par extension dans « l'embouchure du Tonkin », une zone d'expérimentation pour sa diplomatie maritime en Asie du Sud-Est. C'est également l'occasion de tester de nouveaux instruments de dialogue et de jauger la résistance de son partenaire. De leurs côtés, les dirigeants de la RSVN maintiennent le pays dans une zone d'ambiguïté avec Pékin, qui pourrait ne pas s'avérer gagnante. À cet égard, la stratégie tous azimut développée par la Chine dans le golfe du Tonkin, sans alliance avec un pays tiers, représente un aspect de la politique maritime de Pékin qui inquiète le Viêt Nam. L'activisme diplomatique de la Chine de Xi Jinping serait surtout une affaire de séduction, avec les Vietnamiens mais aussi avec l'ensemble des pays de l'ASEAN de manière à maintenir ses nouveaux partenaires dans son orbite... tout en continuant de renforcer unilatéralement ses positions en mer de Chine du Sud.

■ **Benoît de Tréglodé est directeur de recherche à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), membre du 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.**  
IRSEM, 1 place Joffre, 75700 Paris SP 07 (bdt.asie@gmail.com).

Article reçu le 11 mars 2016. Accepté le 21 juin 2016.

52. Stein Tønnesson, « Could China and Vietnam Resolve the Conflicts in the South China Sea? », in Yann-huei Song et Keyuan Zou (éds.), *Major Law and Policy Issues in the South China Sea: European and American Perspectives*, Farnham, Ashgate, 2014, p. 207-244 ; Ramsès Amer et Keyuan Zou (éds.), *Conflict management and Dispute Settlement in East Asia*, Farnham, Ashgate, 2011.
53. Entretien au Comité des frontières (Ministère des Affaires étrangères), Hanoi, novembre 2015.
54. Entretien, Hanoi, novembre 2015.
55. Entretien à l'Académie des sciences sociales, Hanoi, novembre 2015.
56. « China and Vietnam agreed to launch joint maritime inspections on the waters outside the mouth of the Beibu Gulf in December [...] The inspection can be seen as an important threshold for further maritime cooperation between the two countries [...] ». Voir Xing Zhigang et Chen Mengwei, « China, Vietnam Agree on Joint Inspections », *China Daily*, 7 novembre 2015.
57. Nadine Godehardt, « No End of History: A Chinese Alternative Concept of International Order? », *SWP Research Paper*, Berlin, janvier 2016.