

LES EXERCICES DE GESTION DES CATASTROPHES DANS L'ASEAN

Christine Cabasset

La Découverte | « Hérodote »

2020/1 N° 176 | pages 113 à 124

ISSN 0338-487X

ISBN 9782348057519

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-herodote-2020-1-page-113.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les exercices de gestion des catastrophes dans l'ASEAN

Christine Cabasset¹

De 2005 à 2019, l'association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) a réalisé plus de vingt exercices de gestion des catastrophes, trente si l'on ajoute les exercices organisés par au moins l'un des États membres. Ce rythme est d'autant plus soutenu que ces derniers sont menés parallèlement à la tenue de multiples réunions, ateliers, formations, séminaires multilatéraux sur ce thème. Cette mobilisation illustre l'intérêt de l'organisation pour ce domaine, dicté par la régularité et l'ampleur des catastrophes naturelles dans la région et les risques croissants générés par le changement climatique. Le foisonnement d'initiatives aussi concrètes que des exercices réunissant quelques centaines à quelques milliers de participants contraste avec les observations, souvent exposées et documentées, concernant la difficulté de l'ASEAN à mettre en œuvre des politiques de coopération à l'échelle régionale. Mais qui organise ces exercices ? Sont-ils réalisés dans tous les pays de l'ASEAN selon le principe de la présidence tournante de l'organisation ? Ont-ils un pouvoir mobilisateur ? Participent-ils réellement à la construction régionale ? Cet article s'intéresse à ce que ces derniers révèlent de l'ASEAN. La gestion des catastrophes est d'abord une affaire civile, mais elle est devenue dans la dernière décennie un domaine dans lequel se sont particulièrement investies les instances militaires régionales. À cela rien d'étonnant, les armées nationales étant traditionnellement sollicitées en cas de catastrophes. Pourtant, si les exercices dédiés se sont multipliés, on observe une division

1. Chercheuse et directrice des publications à l'Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine (IRASEC ; CNRS/MEAE) et associée au Centre Asie du Sud-Est (CASE ; EHESS/CNRS/INALCO).

entre les différentes sphères organisatrices. Par ailleurs, l'analyse des principaux exercices mis en œuvre à ce jour révèle une géographie aséanienne singulière. Ces derniers se caractérisent autant par la complexité que par le réalisme, reflet incontestable des situations diversifiées, pour ne pas dire extrêmes, auxquelles la région doit faire face. Mais ils sont aussi inégalement répartis, quelques pays concentrant clairement les initiatives. Ils ont néanmoins un pouvoir mobilisateur fort, emportant l'adhésion des partenaires de l'ASEAN. Cet article montre que si les motivations à géométrie variable des principaux protagonistes – et les compétences afférentes – rendent parfois ambivalent l'engagement des États membres et de leurs partenaires dans le domaine de la gestion des catastrophes, les exercices de simulation participent à la structuration de l'organisation.

Coopération et cohabitation de deux systèmes, civil et militaire, dans la gestion des catastrophes

Que la gestion des catastrophes² soit devenue l'une des préoccupations majeures de l'ASEAN ne peut surprendre tant la région est soumise de longue date, mais avec croissance, à ces dernières. Pour autant, ce n'est qu'à partir de 2004 qu'une véritable stratégie aséanienne dans ce domaine va être mise en place, suite au tsunami de l'océan Indien (environ 250 000 morts ou disparus dans 14 pays, dont 170 000 pour la seule Aceh dans le nord de l'île de Sumatra en Indonésie). Auparavant, les besoins en réponse régionale coordonnée se sont limités aux victimes d'accidents d'avions et de navires, puis de crises alimentaires (respectivement en 1972, 1975 et 1979³). Le tsunami de 2004 a fait l'effet d'un électrochoc par l'impréparation et les défaillances qu'il a révélées, tant des équipes nationales que de l'échelon régional, y compris dans le secteur médical, et la nécessité d'y remédier. Soulignons aussi que cet événement a coïncidé avec, et contribué à, un changement de perception des risques environnementaux à partir du début du XXI^e siècle, qui s'est traduit par la haute valeur dorénavant accordée à la protection des citoyens. Dans ce contexte, la première réponse significative de l'ASEAN a été l'accord sur la gestion des catastrophes et la réponse

2. Pour les instances aséaniennes et plus largement internationales, il est devenu la norme de faire référence à l'HADR pour l'assistance humanitaire et les secours en cas de catastrophes (Humanitarian Assistance and Disaster Relief). Dans un souci de simplification, nous utiliserons le plus souvent dans cet article « gestion des catastrophes » ou « assistance humanitaire », voire « HADR » pour éviter les répétitions.

3. Cf. les accords de l'ASEAN dans les domaines respectifs, cités par l'AADMER, décembre 2010 (1^e édition 2006), p. 2.

d'urgence (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response – AADMER) signé en 2005, mais ratifié seulement fin 2009. L'originalité de ce document, qui règle les différents aspects du dispositif régional dans le domaine de la gestion des catastrophes, est qu'il était le premier (et reste l'un des rares) instrument contraignant de coopération de l'ASEAN. Contrairement à la plupart des documents émanant du secrétariat de l'ASEAN, qui sont surtout des « déclarations d'intention », les signataires de l'AADMER s'engagent à respecter les « obligations » listées dans l'article 4. L'autre pierre angulaire de l'architecture régionale est le Centre ASEAN de coordination de l'aide humanitaire pour la gestion des catastrophes (AHA) établi à Jakarta en 2011, qui est le bras opérationnel de l'AADMER et le principal organe d'intervention en cas de catastrophes. Détail qui a son importance, ce système de gestion des désastres n'est pas le seul de la sphère civile aséanienne à être dédié à ce domaine. L'ARF (28 pays dont les dix pays membres de l'ASEAN) a fait également de la gestion des catastrophes et de l'assistance humanitaire un axe de travail spécifique depuis 1996.

Pour autant, et à l'instar de l'ensemble de l'activité de l'ASEAN, les militaires ne constituaient qu'un rouage du dispositif présenté *supra*, quand bien même les forces armées nationales sont, dans la région, traditionnellement sollicitées en cas de catastrophes naturelles ou de grandes pollutions. Mais ce domaine est devenu en une dizaine d'années l'un des fondements des travaux collectifs (forums, workshops et conférences, exercices, etc.) réalisés dans la sphère militaire de l'organisation. L'établissement de la Réunion des ministres de la Défense de l'ASEAN (ADMM) en 2006, et de l'ADMM + en 2010⁴, change la donne avec la création d'un groupe de travail dédié à l'HADR. Il est parallèlement intéressant de noter que si les déclarations conjointes annuelles de l'ADMM étaient initialement centrées sur la « sécurité », entendue « traditionnelle », leur lecture révèle un revirement assez rapide, dès 2009, vers la sécurité non traditionnelle, un vaste domaine incluant les principaux risques non conventionnels jugés impacter directement ou à même d'impacter la sécurité et la stabilité régionales. Delphine Allès [2012] jette un éclairage incisif sur ce revirement : organisation avant-gardiste dès les années 1970 avec le développement des notions très ouvertes de « sécurité compréhensive » et de « résilience nationale et régionale », les États membres de l'ASEAN se sont repliés vers une logique souverainiste et une conception plus traditionnelle de la sécurité lors de son élargissement dans les années 1990. L'ASEAN va pourtant revenir à ses principes fondateurs dans les années 2000, précisément lorsqu'elle est affectée par une série de catastrophes majeures de nature différente. La crise

4. Les 10 membres de l'ASEAN plus huit partenaires principaux de la région Asie-Pacifique : Australie, Chine, États-Unis, Inde, Japon, Nouvelle-Zélande, Corée du Sud, Russie.

financière asiatique de 1997-1998, l'attentat de septembre 2001 et les attentats en Asie du Sud-Est post-2001 (dont ceux de Bali en 2002 et 2005), le SRAS en 2003, le tsunami en 2004, etc. sont autant de défis qui amènent l'organisation à une nouvelle focalisation sur la sécurité non traditionnelle. Les déclarations de l'ADMM sont manifestes de ce changement, mettant l'accent à partir de 2009 sur cette dernière, sur la « sécurité transnationale » et sur la résilience régionale. Dans ce mouvement, les travaux se concentrent désormais sur l'implication des militaires dans la gestion des catastrophes, sur l'utilisation de leurs ressources et de leurs capacités, ainsi que sur la coopération entre civils et militaires. Nul doute que le cyclone Nargis en 2008 en Birmanie (plus de 138 000 morts et disparus) ait conforté ce tournant et influé sur la création du groupe de travail sur la médecine militaire de l'ADMM + en 2011, puis sur l'établissement du Centre ASEAN sur la médecine militaire à Bangkok fin 2015.

La présentation rapide qui précède appelle quelques commentaires. Si tous les organismes de l'ASEAN traitant de la gestion des catastrophes ont fait du Centre ASEAN de coordination de l'aide humanitaire pour la gestion des catastrophes (AHA) le mécanisme central dans l'architecture régionale dédiée, les trois systèmes mentionnés semblent cohabiter plus que coopérer et encore moins être intégrés. De façon plus explicite, l'AHA, l'ARF et l'ADMM/ADMM + organisent tous des exercices d'assistance humanitaire, respectivement depuis 2005, 2008 et 2011. On note ainsi une multiplication des exercices, d'un par an initialement à jusqu'à quatre par an, en 2013, 2018 et 2019. Cependant, les documents provenant des différentes parties font rarement référence aux initiatives qu'elles n'ont pas elles-mêmes générées. Le fait que l'AHA relève de la Communauté socioculturelle (comme l'ensemble des questions environnementales), tandis que l'ARF (cercle diplomatique) et l'ADMM et l'ADMM + (cercle militaire) relèvent de la Communauté Politique-Sécurité, est un des facteurs explicatifs de cette division. Bien que la communauté de l'ASEAN, formellement établie en 2015, tende à mieux intégrer les trois communautés, la distinction reste apparente en bien des endroits. Chacune de ces sphères intervient avec son mode opératoire et de commandement propres, reflétant en cela des cultures et des formations distinctes. Nul doute qu'il y ait complémentarité, puisqu'au final importent le nombre et la qualité des personnels formés à ces opérations, ce qui n'exclut pas une éventuelle rivalité entre institutions et nations organisatrices⁵. Des efforts sont également visibles dans la mise en œuvre des exercices : ceux civils intègrent des

5. Un point sur lequel l'ARF attirait l'attention dès 2011, recommandant de combiner les différentes initiatives. Cf. ASEAN, *ASEAN regional forum at twenty: promoting peace and stability in the Asia-Pacific. A commemorative publication for the 20 th ARF*, World Affairs Press, 2014, p. 195-196.

militaires et ceux militaires intègrent des civils, y compris dans les deux cas via des coopérations avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies et la Fédération internationale de la Croix-Rouge/Croissant-Rouge entre autres. L'intégration, fin 2018, par le centre de coordination de l'aide humanitaire pour la gestion des catastrophes, d'un militaire pour faciliter la coordination entre civils et militaires et la diffusion d'informations vers le Groupe d'intervention militaire rapide de l'ASEAN pour les exercices d'assistance humanitaire sont à replacer dans cette tentative de rapprochement⁶.

Les exercices de gestion des catastrophes, un outil de coopération indéniable, mais dont la géographie questionne le pouvoir mobilisateur

Compte tenu des défaillances notées précédemment dans la gestion des catastrophes, les États membres de l'ASEAN ont dû élaborer des stratégies nationales visant à accroître les capacités dans ce domaine, à tous les niveaux (administratif, éducationnel, différentes armées, spécialités, etc.). Ils ont aussi renforcé les coopérations intra-aséaniennes et avec leurs partenaires, notamment au travers de nombreux exercices de simulation dans l'objectif d'accroître les capacités et la coordination des différentes forces. Vingt-deux exercices ont été organisés depuis 2005 par les instances aséaniennes, trente si l'on ajoute les principaux exercices organisés non pas par l'organisation, mais par au moins un de ses membres. Le rythme est donc particulièrement soutenu, d'autant que ces derniers sont de grande envergure (souvent de quelques centaines à quelques milliers de participants) nécessitant un à deux ans de préparation, et dont le nombre de réunions afférentes est en conséquence. Ils sont également caractérisés par la complexité. Ils reposent en effet sur des simulations de catastrophes, réalisées soit en poste de commandement et de coordination, soit sur le terrain, ou qui intègrent les deux composantes, et sont suivis d'une évaluation post-catastrophe. Quel que soit le type d'exercice, ils se basent sur des scénarios conjuguant plusieurs aléas naturels – séisme, tsunami, typhon, inondation, glissement de terrain – et les types de dommages humains et matériels prévisibles. Tel est le cas de l'exercice coorganisé dans le cadre du forum régional de l'ASEAN (ARF) en 2015 par la Malaisie et la Chine (25 pays participants), dans les États de Perlis et Kedah (extrême nord-ouest de la Malaisie), dont le scénario cumulait la destruction de divers bâtiments à des pollutions chimiques et des collisions terrestres et maritimes; autant d'aléas

6. ASEAN Coordinating Center for Humanitarian Assistance on Disaster Management – AHA (2019), *Annual Report 2018*, Jakarta, p. 45.

nécessitant de mobiliser les équipes spécialisées en recherche et sauvetage, prise en charge médicale/poste opératoire d'urgence, etc. Ces exercices se caractérisent en outre par le réalisme non seulement des situations, mais aussi des lieux. En témoigne le littoral de la province de Banten (extrême ouest de l'île de Java) en Indonésie, une zone à risques par sa densité de population et la présence de pôles industriels, qui sera affecté en décembre 2018 par l'éruption du volcan Krakatau entraînant un tsunami, un mois après l'exercice qui s'y était déroulé. La simultanéité des catastrophes, des dommages et des types d'interventions nécessaires représente une contrainte majeure, tant au niveau national que régional, pour répondre à l'urgence de la situation. Elle constitue pourtant une condition réaliste à l'échelle régionale, que l'année 2018 par exemple, par le nombre de catastrophes survenues en Birmanie, au Cambodge, en Indonésie, au Laos et aux Philippines notamment, avait illustrée, amenant AHA à multiplier ses interventions humanitaires. Il n'en reste pas moins qu'en dépit de l'accroissement des formations et des exercices chaque nouvelle catastrophe révèle des défaillances, à l'échelon local tout particulièrement. Le cas du typhon Haiyan en 2013 aux Philippines avait démontré l'impréparation de la coordination régionale, mais il est vrai que le centre AHA avait alors été tout juste créé, et surtout des gouvernements locaux. Il avait aussi révélé la pauvreté des ressources militaires (manque de matériel notamment) pour la gestion des catastrophes. Depuis, outre que le pays a établi un Plan national de gestion de catastrophes, chaque armée (terre, air, mer) possède un bataillon, formé et équipé, dédié à ce domaine [Trajano, 2016]. Un certain nombre de fragilités et limites ont pourtant été également relevées en 2018, tant au Laos (rupture du barrage d'Attapeu) qu'en Indonésie (tremblement de terre, tsunami et liquéfaction du sol à Palu à Sulawesi Centre), avec des systèmes d'alerte qui n'ont pas été activées ou qui étaient déficients.

L'analyse des lieux d'exercices en gestion des catastrophes amène également à constater leur inégale répartition à l'échelle régionale. Cinq pays, particulièrement dynamiques dans ce domaine, concentrent ces derniers (4 à 7 exercices chacun) : l'Indonésie, la Thaïlande, Singapour, Brunei et la Malaisie ; tandis que les cinq autres, le Viêt Nam, le Laos, le Cambodge et les Philippines en sont déficitaires (1 à 2 exercices chacun), voire n'en ont jamais accueilli (Birmanie). Il importe pourtant de relativiser la portée de ce constat en tenant compte de la relative nouveauté de ces exercices (15 ans) d'une part, et du fait que tous les pays de l'ASEAN participent aux exercices élaborés par les différentes instances aséaniennes d'autre part. Ils peuvent être aussi coorganisateur d'exercices qu'ils n'hébergent pas. Néanmoins, cette géographie singulière nous conduit à questionner le pouvoir mobilisateur des exercices, sachant que les facteurs explicatifs clés reflètent des situations contrastées selon les pays. Dans le cas du groupe Cambodge, Laos, Birmanie et Viêt Nam, les considérations socio-économiques ne

sont pas à négliger : le décalage, non seulement idéologique, mais aussi de développement économique entre les États membres fondateurs de l'ASEAN (plus le Brunei) et les membres ayant adhéré dans les années 1990 a largement été souligné et documenté ; celui-ci fait d'ailleurs toujours l'objet de programmes de l'ASEAN visant à le réduire, au sein des différents pays comme entre ces derniers. Et il est vrai que les moyens humains et matériels spectaculaires déployés lors de ces exercices – *a fortiori* lorsqu'ils impliquent des simulations de terrain – demandent aux pays hôtes de pouvoir accueillir éventuellement plusieurs milliers de militaires et de civils. Ils doivent aussi pouvoir déployer les capacités maritimes, terrestres et aériennes, et les ressources humaines spécialisées, attendues dans les scénarios complexes vus plus haut. Ces conditions nourrissent sans doute l'inégale répartition des exercices observée. En effet, si ceux-ci permettent incontestablement un renforcement des compétences et un transfert de connaissances dans le domaine de l'assistance humanitaire, ils mettent aussi au jour « une compétition croissante dans l'exposition des capacités de défense supérieures » comme le signalent Alan Chong et Jun Yan Chang [2016]. Selon eux, cette concurrence en termes de ressources humaines, techniques et technologiques est devenue particulièrement visible lors des longues recherches de l'épave de l'avion des Malaysia Airlines MH370 menées à partir de mars 2014 en mer de Chine méridionale, puis dans l'océan Indien. Ces dernières ont impliqué pas moins de 26 pays au total.

Le cas des Philippines, qui organisent le premier exercice dans le cadre de l'ARF en 2009 et qui n'organiseront ou n'accueilleront plus ensuite (à ce jour) d'initiatives aséaniennes, mérite qu'on s'y attarde. Ce constat surprend en effet lorsque l'on sait combien l'archipel est soumis aux catastrophes (deuxième pays en nombre de catastrophes dans la région derrière l'Indonésie), notamment celles d'origine hydrométéorologique comme les typhons. Mais, contrairement à la Birmanie ou au Cambodge, le facteur primordial dans la distance apparente qu'entretiennent les Philippines avec les initiatives de l'ASEAN est d'ordre historique et géopolitique. François-Xavier Bonnet [2018] souligne combien les coopérations militaires philippines restent dominées par la relation spéciale tissée avec l'ancienne puissance coloniale américaine. En témoignent les exercices annuels menés en coopération entre les deux pays, comme Balikatan (non HADR) et Kamandag (qui intègre un volet HADR). À l'inverse, l'Indonésie montre une très grande activité et régularité dans l'organisation d'exercices de simulation. Elle est aussi, et de loin, le premier pays concerné par les catastrophes d'origine géophysique ou hydrométéorologique. Le fait qu'elle héberge entre autres le Secrétariat de l'ASEAN (depuis 1976) et le Centre AHA (depuis 2011) explique aussi qu'elle ne peut être en retrait, ni sur la question de la gestion des catastrophes, ni sur les activités de l'ASEAN plus largement. Mais l'activité qu'elle manifeste est aussi stimulée par son ambition, depuis le début des années 2000, une fois les effets de

la sévère crise financière asiatique de 1997-1998 estompés, de reprendre sa place de chef de file de l'organisation. En désaccord avec l'ambition de Jakarta, les autres États membres rejettent d'ailleurs un certain nombre de ses propositions [Borchers, 2014, p. 8, 10]. Les exercices de simulation témoignent ainsi de la vitalité de la coopération aséanienne, mais aussi d'une compétition entre les différentes nations. Singapour fait également preuve d'une activité foisonnante dans la gestion des catastrophes. La cité-État consacre traditionnellement beaucoup d'efforts à réduire ses vulnérabilités, y compris plus récemment celles environnementales. Très mobilisée sur le sujet, elle a établi en 2014 un autre Centre de coordination régionale pour l'HADR, basé au Centre de commandement et de contrôle de la base navale de Changi. Financé par Singapour, celui-ci fonctionne avec les officiers de liaison délégués par les 21 pays parties (bientôt 23)⁷, dont certains participent également au Centre de partage de l'information (Information Fusion Center – IFC) sur la sécurité maritime, également établi à Singapour, en 2006. Plusieurs caractéristiques le différencient du Centre AHA à Jakarta : il est totalement coordonné par les militaires, son action ne couvre pas seulement l'ASEAN mais plus largement l'Asie de l'Inde à la mer de Chine méridionale, et ses capacités opérationnelles de terrain sont limitées. Sa force réside dans la coopération militaire, l'échange d'informations régionales et, via les officiers de liaison, dans l'interface entre le Centre et les différents pays partenaires. Toujours est-il que ce Centre contribue à la dimension internationale de Singapour. Et ce y compris dans le domaine scientifique à la faveur par exemple de la création, par la S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), en 2015, d'un programme de recherches spécialisé sur l'HADR, soutenant le Centre de recherche sur la sécurité non traditionnelle déjà à l'œuvre depuis 2008.

Un engagement ambivalent, né d'une variabilité des motivations, mais qui profite au final à la structuration régionale

En dépit d'une inévitable compétition entre les États membres, que révèle également la tenue d'exercices de simulation, la gestion des catastrophes apparaît néanmoins comme un thème fédérateur. Il l'est d'autant plus que l'HADR a été mobilisé non seulement pour répondre aux défis posés par les menaces environnementales, mais aussi pour instaurer un climat de confiance et de coopération

7. Entretien réalisé avec le capitaine de frégate Jérémy Bachelier, officier de liaison français intégré au sein de l'IFC et du Centre de coordination régionale pour l'HADR à Singapour, 3 octobre 2019, et échanges ultérieurs.

régionale, suivant l'objectif fondamental des instances aséaniennes (ARF, ADMM et ADMM +). Dans un contexte où l'espace régional, particulièrement maritime, continue aujourd'hui à cristalliser les relations conflictuelles, plusieurs observateurs ont mis en lumière combien les coopérations dans la sécurité non traditionnelle avaient permis de dépasser les tensions. La notion de confiance est cruciale et c'est sans doute dans la gestion des catastrophes qu'elle s'exprime le mieux et de façon croissante. Nombre d'États affectés par les catastrophes ne voient traditionnellement pas d'un bon œil l'afflux des secours civils et militaires étrangers. S'appuyant sur l'article 3 de l'AADMER, ces derniers réaffirment régulièrement leur souveraineté, montrant que la diplomatie humanitaire a des limites. L'Indonésie en 2004 et la Birmanie en 2008 ont ainsi tardé à accepter l'assistance étrangère. Ce fut encore le cas de l'Indonésie en septembre 2018 lors du séisme et tsunami à Palu à Sulawesi où, autorisées finalement à intervenir, des ONG étrangères ont vu leur action entravée au profit d'une gestion indonésienne dirigée par l'Autorité nationale de gestion des catastrophes⁸. Mais, et fait intéressant, si l'on en croit le rapport du Centre AHA de 2018, le dépôt de matériels et l'équipe de l'ASEAN étaient les premiers arrivés et à opérer sur les lieux. La Birmanie a également demandé à l'AHA d'intervenir en 2017 et 2018 auprès des déplacés internes en Arakan (assistance humanitaire), puis auprès des réfugiés Rohingyas au Bangladesh en 2018 et 2019 (processus de retour en Birmanie). Les exemples illustrant le niveau de confiance acquis par les pays de l'ASEAN pourraient être ainsi multipliés.

Par ailleurs, et spécialement dans la sphère militaire, le domaine de la gestion des catastrophes a au moins deux autres vertus : il est consensuel et inclusif. Éric Frécon [2018, p. 52] souligne la façon dont les catastrophes de grande ampleur ont offert l'occasion aux forces navales des pays aséaniens et de leurs partenaires de se déployer sur zone, d'interagir et de se fréquenter, participant à la diplomatie navale. Il n'est pas inutile de rappeler aussi que, contrairement à d'autres secteurs où leur action est moins appréciée, l'implication des militaires dans les opérations d'assistance humanitaire fait consensus. En témoigne par exemple la façon dont les militaires thaïlandais ont été héroïsés par les populations lors du sauvetage périlleux et haletant (et mondialement suivi) de treize jeunes footballeurs de la grotte inondée Tham Luang⁹ dans la région de Chiang Rai en juillet 2018 [Renneson, 2019, p. 369]. Des militaires et civils de 18 pays étrangers, dont le Royaume Uni, les États-Unis, l'Australie, et la Chine, ainsi que le Laos (seul pays ASEAN), ont ainsi

8. Maizura Ismail, « Restricting assistance in Sulawesi », *The ASEAN Post*, 18 octobre 2018.

9. « Thaïlande : après plus de deux semaines sous terre, les 13 rescapés de la grotte ont été évacués », *Le Monde*, 10 juillet 2018, mis à jour le 12 juillet 2018.

participé au déploiement humain et matériel exceptionnel lors de cette opération. L'entraide humanitaire internationale, et plus précisément l'intervention de puissances étrangères, lors de catastrophes, ont soutenu l'émergence et le renforcement d'une « diplomatie des catastrophes » ou d'une « diplomatie humanitaire ». On notera que celle-ci n'est pas indépendante de la stratégie des puissances occidentales visant à (ré)affirmer leur présence navale dans la région [Peron-Doise, 2018 ; Storey, 2019], y compris donc par leurs interventions en cas de catastrophes. C'est également le cas de la Chine : elle s'est engagée en 2018 à soutenir l'ASEAN dans le domaine de la gestion des catastrophes au travers du renforcement des compétences des États membres et du Centre de coordination pour l'assistance humanitaire dans la gestion des catastrophes (AHA)¹⁰. L'engouement généralisé pour les exercices d'assistance humanitaire reflète cette tendance. Un nombre conséquent d'exercices, souvent de grande envergure, ont vu le jour récemment : Cobra Gold, un exercice annuel commencé en 1982 par la Thaïlande et les États-Unis, s'est ouvert au champ humanitaire au début des années 2010, et à l'HADR (constituant un exercice spécifique) depuis 2018 ; l'Indonésie a établi en 2014 (tous les deux ans) l'exercice Komodo pour la gestion des catastrophes ; Singapour, via le Centre de coordination régionale pour l'assistance humanitaire, organise depuis 2017 (tous les deux ans) l'Ex COORES. Précisons que ces derniers sont tous militaires. Certes, les militaires ont des compétences reconnues en termes de déploiement rapide et de soutien logistique (air, mer, terre), d'évacuation, de recherches et secours, de prestations médicales, de réparation d'infrastructures et d'apport de fournitures et d'équipements d'urgence, etc. Mais, comme l'illustrent Alan Chong et Jun Yan Chang [2016, p. 95], les militaires sont devenus récemment particulièrement précieux dans les opérations de gestion de catastrophes de par les moyens technologiques sophistiqués (radars et satellites entre autres) dont ils disposent.

Enfin, une autre caractéristique des exercices de gestion de catastrophes est qu'ils sont à géométrie variable, au moins dans le nombre de participants et des nations invitées. Les exercices organisés par les instances aséaniennes (AHA, ARF, ADMM-ADMM +) sont marqués par leur caractère inclusif. L'analyse des initiatives de l'ADMM montre par exemple que, quelles qu'aient été les tensions liées aux disputes territoriales, les réunions, formations et exercices dans le domaine de l'assistance humanitaire ont, dès la création de la plateforme en 2006, associé la Chine. Que les exercices d'assistance humanitaire se déroulent loin des zones disputées de la mer de Chine méridionale n'est sans doute pas étranger à l'inclusion de cette dernière. *A contrario*, l'exercice Cobra Gold n'a intégré la Chine qu'en 2015, et encore la participation de celle-ci a-t-elle été soumise à l'invitation lancée – ou non – par les

10. Déclaration du 22^e sommet de l'ASEAN-Chine, Bangkok, 3 novembre 2019.

États-Unis. Ces initiatives, réalisées parallèlement à de nombreux exercices strictement bilatéraux dans ce domaine, présentent l'avantage pour le pays hôte de ne pas se limiter, pour ses invitations à participer, aux dix pays de l'ASEAN, dix-huit pays de l'ADMM + ou vingt-huit pays de l'ARF. La géométrie de plus en plus variable des exercices HADR réalisés dans la région peut conduire à voir une forme d'éclatement de la dynamique aséanienne. Elle peut pourtant être également vue comme une modulation de cette dynamique sans remettre en cause l'objectif fondamental de l'organisation, à savoir la « centralité de l'ASEAN ». Ce que Delphine Allès [2012 p. 394] résumait en ces mots : « Ces coopérations interétatiques ne sont cependant pas à considérer comme un échec du régionalisme sud-est asiatique. L'ASEAN peut au contraire être abordée comme une organisation “ombrelle” pour les États membres, au sein de laquelle le dialogue et la diffusion de normes sont favorisés. »

Conclusion

Les initiatives concernant la gestion des catastrophes sont si plurielles qu'il n'est pas aisé de voir en ce domaine le plus petit dénominateur commun – pour reprendre l'expression utilisée par Nathalie Fau et Benoît de Tréglodé [2018, p. 48] – en mesure de dépasser les tensions et les méfiances souvent observées entre les États membres. Au travers d'une lecture géographique des exercices en gestion de catastrophes, cet article met en exergue les éventuels points d'achoppement de la structuration, pour ne pas dire de la centralité, de l'ASEAN. Du fait de leurs trois origines (AHA, ARF, ADMM-ADMM +), les initiatives dans ce domaine semblent manquer de coordination générale. Pour autant, que les sphères civile et militaire obéissent à des normes et à des modes de fonctionnement distincts n'est en soi ni nouveau, ni exclusif à l'ASEAN. Cette division n'est pas forcément en mesure d'éroder le fonctionnement de l'ASEAN, d'autant qu'il importe au final le nombre de personnes formées. Par ailleurs, si la pertinence des lieux sélectionnés et la complexité des scénarios sont à souligner, la géographie des exercices montre l'inégale répartition de ces derniers dans les différents États membres, au profit des plus avancés économiquement et/ou de ceux dont les stratégies politiques sont les plus affirmées. Dans un contexte où le recours à des moyens technologiques de plus en plus sophistiqués semble se confirmer, la géographie dessinée devrait se maintenir. Enfin, la multiplication des exercices dans la gestion des catastrophes reflète la mobilisation inédite dont ce secteur, consensuel, a été l'objet à partir de 2004 ; elle traduit aussi pourtant une géométrie variable tissée au gré des motivations des pays parties, d'une part, et l'intérêt croissant de la sphère militaire, tant des pays de l'ASEAN que de leurs partenaires, d'autre part. Autant de tendances qui, à ce stade, contribuent encore à la dynamique aséanienne.

Bibliographie

- ALLÈS D. (2012), « L'Asean et la sécurité non traditionnelle : avant-gardisme, paralysie et déclarations d'intention », in JOURNOUD P. (dir.), « L'évolution du débat stratégique en Asie du Sud-Est depuis 1945 », *Études de l'IRSEM*, n° 14.
- BONNET F. X. (2018), « La coopération militaire entre les Philippines et les pays de l'ASEAN », in FAU N. et TRÉGLODÉ B. DE (dir.), *Mers d'Asie du Sud-Est. Coopérations, intégration et sécurité*, CNRS Éditions, Paris.
- BORCHERS H. (2014), « ASEAN's environmental challenges and non-traditional security cooperation: towards a regional peacekeeping force? », *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, vol. 7, n° 1.
- CABASSET C. (2018), « La place de la Chine dans l'intérêt accru des forces armées indonésiennes pour la sécurité régionale », in FRÉCON É. et TRÉGLODÉ B. DE (dir.), « La Chine et l'Asie du Sud-Est, vers un nouvel ordre régional? », *Monde chinois*, n° 54-55.
- CHONG A. et CHANG J. Y. (2016), « Security competition by proxy: Asia Pacific interstate rivalry in the aftermath of the MH370 incident », *Global Change, Peace & Security*, vol. 28, n° 1.
- COOK A. D. B. (2017), « The emergence of comprehensive humanitarianism in Southeast Asia? », *RSIS Year in Review*.
- FAU N. et TRÉGLODÉ B. DE (2018), « Coopérations et intégrations régionales : des outils de sécurisation des mers d'Asie du Sud-Est? », in FAU N. et TRÉGLODÉ B. DE (dir.), *Mers d'Asie du Sud-Est. Coopérations, intégration et sécurité*, CNRS Éditions, Paris.
- FORMOSO B. (2019), « Introduction », in FORMOSO B. (dir.), *Perception et gestion des risques en Asie du Sud-Est*, PUP-Moussons, n° 34, p. 13-20.
- FRÉCON É. (2018), « Diplomatie navale en Asie du Sud-Est », in FAU N. et TRÉGLODÉ B. DE (dir.), *Mers d'Asie du Sud-Est. Coopérations, intégration et sécurité*, CNRS Éditions, Paris.
- PÉRON-DOISE M. (2018), « Japan and maritime security in Southeast Asia: a laboratory for the Indo-Pacific? », *IRSEM Research Paper*, n° 64.
- RENNESSON S. (2019), « Thaïlande 2018 : à l'approche des élections, l'armée verrouille son contrôle », in CABASSET C. et TRAN C. (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2019. Bilan, enjeux et perspectives*, IRASEC/Les Indes savantes, Bangkok/Paris.
- STOREY I. (2019), « The United Kingdom and Southeast Asia after Brexit », *Perspectives, ISEAS* n° 33.
- TRAJANO J. C. I. (2016), « Building resilience from within: enhancing humanitarian civil-military coordination in post-Haiyan Philippines », *NTS Report*, n° 6.