

## **QUEL AVENIR POUR LES COOPERATIONS HADR DANS L'INDOPACIFIQUE ?**

*Frédéric Grare, Mélissa Levallant*

Les opérations d'assistance humanitaire et de secours en cas de catastrophe (HADR) sont une thématique montante des relations internationales. Elles constituent, dans l'Indopacifique, l'un des domaines de la coopération militaire connaissant la croissance la plus rapide. Si l'HADR est et devrait demeurer une activité principalement civile, les forces armées sont employées comme complément aux mécanismes de secours existants pour fournir un soutien spécifique lié pour l'essentiel à leurs capacités logistiques. Elles occupent ce faisant une place toujours plus importante dans l'activité des Armées, très supérieure à leurs activités de combat, ainsi qu'un thème central de dialogue dans les institutions régionales de sécurité. Ce phénomène risque de s'accroître encore dans les années à venir, en raison de l'augmentation prévisible du nombre de catastrophes naturelles, liée pour partie au changement climatique<sup>1</sup>, mais également à la croissance de la population mondiale.

Cette évolution de la nature des acteurs, dans un contexte de polarisation croissante des rapports internationaux, peut transformer une activité initialement coopérative en un potentiel jeu à somme nulle entre les pays pourvoyeurs d'aide, dans lequel la vitesse d'intervention est un facteur non seulement d'efficacité humanitaire mais aussi d'influence. Les opérations d'HADR permettent en effet de démontrer le niveau d'engagement du pays intervenant dans une région, facilitent l'accès au pays récipiendaire, démontrent les capacités et le savoir-faire de l'opérateur, et offrent des possibilités de formation de coalitions et d'engagements avec de nouveaux partenaires<sup>2</sup>. Elles offrent également un moyen d'accroître l'interopérabilité militaire entre partenaires dans un contexte perçu

---

<sup>1</sup> Selon le Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) basé à Bruxelles, le nombre d'évènements catastrophiques (à l'exception de la pandémie du COVID) se serait élevé à 432 en 2022, contre une moyenne annuelle de 357 annuels pendant la période 2001-2020. Cité dans Upadhyaya Shishir, « Naval humanitarian assistance and disaster relief (HA/DR) operations in the Indo-Pacific region: need for fresh thinking », *Journal of the Indian Ocean Region*, 2023, vol.18, n°3, pp. 282-294, <https://doi.org/10.1080/19480881.2023.2198887>.

<sup>2</sup> Capie David, « The United States and Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) in East Asia: Connective Coercive and Non-Coercive uses of military Power », *Journal of Strategic Studies*, 2015, vol. 38, n°3, pp. 309-331, <https://doi.org/10.1080/01402390.2014.1002914>.

comme étant moins « menaçant » par les pays voisins<sup>3</sup>. Il n'est, à ce titre, nullement exagéré d'affirmer que les opérations d'HADR brouillent les lignes entre les activités de *soft* et de *hard power*<sup>4</sup>.

La présente note se propose d'examiner l'avenir possible des opérations d'HADR dans leur composante militaire. Elle dresse le constat de la dimension stratégique croissante des activités d'HADR, dont les changements qualitatifs sont, outre le changement climatique, le résultat de la polarisation politique croissante dans l'Indopacifique. Dans cette perspective, elle analyse les structures collectives existantes en matière d'HADR et interroge leur adéquation aux besoins, mais également l'impact politique actuel et potentiel de ces dernières.

Elle constate, ce faisant, que l'effort collectif en matière d'HADR repose sur un nombre limité de nations occidentales et non-occidentales, ce qui est susceptible d'accroître encore au sein de ces dernières, le dilemme de l'allocation des ressources aux activités de combat d'une part, d'assistance humanitaire d'autre part. En outre, malgré les efforts investis par un certains nombres d'États de la région pour renforcer leurs capacités et améliorer leurs mécanismes de coordination civilo-militaire, il existe encore une forte asymétrie de moyens entre les différentes puissances et un besoin de coordonner les efforts de chacun pour garantir une répartition des capacités et éviter aussi une duplication des efforts au moment des crises.

Elle observe enfin, que si la France fait partie des puissances capables de (et conduisant effectivement des opérations), l'éloignement de ses capacités du théâtre d'opérations Indopacifique, affaiblit considérablement son impact, ce que ne compense que partiellement la présence de forces pré-positionnées dans les océans Indien et Pacifique.

Cette note propose en conséquence un certain nombre de recommandations visant à améliorer la visibilité française au sein de l'effort commun, afin de maximiser les bénéfices de son action en termes d'influence politique, tant auprès des pays récipiendaires de son aide que de ses principaux partenaires.

## **I. Opérations HADR et compétition stratégique en Indopacifique**

### **A) L'HADR comme combinaison du soft et du hard power**

Dans la littérature spécialisée contemporaine, les activités d'HADR sont examinées essentiellement à travers le prisme de l'augmentation des besoins liée aux conséquences du changement climatique. Ce dernier y est envisagé comme multiplicateur de risques, amplificateur de menaces et consécutivement, facteur d'épuisement des ressources. À ce titre, les opérations d'HADR constituent un fardeau supplémentaire pour les forces armées. Mais si l'HADR est une composante toujours plus importante de l'activité de ces dernières, elle n'en n'est toutefois pas la finalité première.

---

<sup>3</sup> Leahy Peter, « Good Deeds and Good Strategy: Humanitarian and Disaster Relief Operations », *The Strategist*, 8 avril 2013.

<sup>4</sup> Le soft-power est un concept qui a été élaboré par Joseph Nye à la sortie de la Guerre froide. Il renvoie à la capacité d'un État à séduire et à exercer une forme d'attraction. Le soft power ne résulte pas tant de la mise en œuvre d'une politique que des effets d'attractivité d'un modèle politique, économique ou culturel spécifique. Bien qu'il cible les opinions publiques, il s'apparente davantage à une forme de séduction plutôt qu'à une démarche politique structurée autour d'objectifs définis.

L'importance croissante du changement climatique comme problématique de sécurité, en raison de sa capacité à changer l'environnement opérationnel dans lequel évoluent les forces armées, n'a fait qu'accroître le caractère stratégique de l'HADR et l'attention dont il est l'objet. Mais l'intérêt nouveau pour l'HADR repose également sur le changement de perception quant à la nature des menaces, et d'une compréhension différente de l'environnement sécuritaire global. La perception d'une menace liée aux rivalités de puissances n'a pas disparu, mais elle est désormais également liée à des préoccupations de sécurité non-traditionnelle dans lesquelles les catastrophes naturelles figurent en bonne place. À l'heure où la légitimité de la guerre comme politique d'État a considérablement diminué, elle fait naturellement de la capacité de réponse à ces dernières un instrument (parmi d'autres) d'affirmation de puissance<sup>5</sup>. Le risque est par ailleurs réel d'une simultanéité entre un conflit militaire et une crise humanitaire, liée par exemple au changement climatique<sup>6</sup>.

La croissance des besoins et la faiblesse des capacités de la majorité des États littoraux de l'Indopacifique en matière d'HADR, combinées à la polarisation croissante des relations internationales, fait inévitablement de l'HADR un instrument de la compétition stratégique, conduisant les gouvernements à accepter la présence d'actifs militaires étrangers, et consécutivement l'influence de puissances extrarégionales.

La nature de cette influence varie à l'évidence en fonction du pays assisté et des motivations sous-jacentes du pays assistant. Si la fourniture d'une assistance aux alliés et partenaires relève par exemple pour partie du devoir moral et pour partie du maintien de la coopération en matière de sécurité, le déploiement d'opérations HADR peut aussi s'inscrire dans une volonté d'être « plus compétitif sur le plan géopolitique »<sup>7</sup>.

Certains auteurs poussent l'argument jusqu'à affirmer que l'HADR est une forme de compétition de *soft power* appliquée à la sécurité nationale. Les catastrophes humanitaires révèlent les vulnérabilités et les manques de moyen des États dans la gestion des catastrophes, et la compétence HADR est un indicateur de l'état de préparation opérationnelle des forces conventionnelles, tandis que le déploiement militaire HADR relève du « *hard* » power quand bien même il est présenté comme « *soft power* »<sup>8</sup>. De fait, si la mobilisation des capacités militaires pour des tâches relevant de l'HADR est présentée dans ce cadre comme un outil bénin apportant une aide exceptionnelle à des populations vulnérables, elle n'en comporte pas moins une dimension potentiellement coercitive dont l'usage sera influencé par l'intérêt national.

Dans ce contexte, l'attitude des forces armées à l'égard des opérations de HADR est ambivalente. Si elles monopolisent des ressources destinées au combat, elles relèvent par ailleurs de la compétition stratégique globale. Le développement des capacités d'HADR d'un pays fournit du reste d'importantes informations quant aux progrès réels de ses forces armées vers l'acquisition de compétences, en particulier en matière de projection de forces<sup>9</sup>. Les coalitions qui se forment pour

---

<sup>5</sup> Il a par exemple été recommandé que l'HADR soit utilisé par les États membres du traité ANZUS (pacte de sécurité conclu en 1951 entre l'Australie, la Nouvelle Zélande et les États-Unis) pour établir des « liens formels et informels ne relevant pas d'une alliance formelle mais permettant de prévenir les perceptions d'encerclement par la Chine », Newby Vanessa, « ANZUS Cooperation in Humanitarian Assistance and Disaster Response in the Asia-Pacific : Ships in the Night ? », *Australian Outlook*, 5 février 2020.

<sup>6</sup> Le harcèlement de navires japonais par l'aviation chinoise lors des opérations de secours du tsunami de 2011 tend à accréditer cette possibilité.

<sup>7</sup> Canyon Deon K, Ryan Benjalin L., "Military and Private Sector HADR – Now a Sophisticated Tool for Strategic Competition", *Security Nexus*, août 2021, [Military and Private Sector HADR – Now a Sophisticated Tool for Strategic Competition - Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies \(dkiapcss.edu\)](#).

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Enstrom Jeffrey, "Taking Disaster Seriously: East Asian Military Involvement in International Disaster Relief Operations and the Implications for Force Projections", *Asian Security*, vol. 9, n°1, 2013, pp. 38-61.

la conduite des opérations d'HADR reproduisent par ailleurs pour l'essentiel la configuration du système international.

## B) L'HADR dans la compétition sino-américaine

Dans l'Indopacifique, la dualité des opérations d'HADR renvoie plus spécifiquement à la rivalité entre les États-Unis et leurs alliés d'une part, et la Chine d'autre part, et dans une moindre mesure à celle opposant la Chine et l'Inde. États-Unis et Chine sont intervenus à de nombreuses reprises dans des opérations d'HADR.

Les États-Unis sont sans conteste le principal fournisseur de HADR dans l'Indopacifique. Avec plus de 2000 avions, 200 navires, 100 sous-marins et plus de 370 000 personnels de ses forces armées (y compris les personnels civils du Département de la défense), le Commandement Indopacifique (INDOPACOM) américain peut mobiliser des ressources importantes pour répondre aux catastrophes<sup>10</sup>. Entre 1991 et 2019, les forces armées américaines sont intervenues à l'occasion de trente-six catastrophes naturelles dans quelques quinze pays de la région Indopacifique<sup>11</sup>. Douze de ces missions eurent lieu en réponse à des tremblements de terre et tsunamis, onze à des cyclones tropicaux, et trois à des inondations de grande ampleur<sup>12</sup>. Huit de ces missions eurent lieu aux Philippines, le plus important bénéficiaire de l'HADR américaine. De fait, les États-Unis sont capables lors de chacune de leurs interventions de mobiliser des ressources sans commune mesure avec celles de leurs partenaires<sup>13</sup>. Toutefois, l'aide militaire américaine a principalement été dirigée vers l'océan Indien, et plus rarement dans l'océan Pacifique, où l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la France sont plus présentes.

La Chine n'est pas en reste et n'a fait qu'augmenter sa propre contribution, jouissant désormais des moyens économiques et militaires de ses ambitions. Dès 2004, Hu Jintao, alors Secrétaire général du Parti communiste chinois, « fit valoir que le rôle de la Chine dans les efforts internationaux d'HADR faisait partie d'une mission historique plus large dans laquelle la Chine augmenterait son rôle

---

<sup>10</sup> Gassert Francis, Burke Sharon, Zimmerman Rachel, "UPTEMPO: The United States and Natural Disasters in the Pacific", New America, mars 2020, p. [UPTEMPO The United States and Nat58.ural Disasters in the Pacific 2020-03-31 ZvF7F4K.pdf \(d1y8sb8igg2f8e.cloudfront.net\)](https://www.newamerica.org/indonesia/wp-content/uploads/2020/03/UPTEMPO-The-United-States-and-Natural-Disasters-in-the-Pacific-2020-03-31-ZvF7F4K.pdf).

<sup>11</sup> Zimmer Chris, "Perspectives on Chinese and American HADR in the Indo-Pacific Region", The University of Texas at Austin, 8 mars 2020, [Perspectives on Chinese and American HADR in the Indo-Pacific Region \(utexas.edu\)](https://www.utexas.edu/indopacific/wp-content/uploads/2020/03/Perspectives-on-Chinese-and-American-HADR-in-the-Indo-Pacific-Region-utexas.edu).

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Lors du tremblement de terre de 2005 au Pakistan, les États-Unis ne mobilisèrent pas moins de 9 navires (civils et militaires), 25 hélicoptères, un avion de transport (C-17) et 1200 personnels, soit plus que la totalité des moyens dont dispose par exemple l'Australie pour la conduite de l'ensemble de ses opérations. *Ibid.* En outre, les cas d'intervention militaire ne constituent que 10% des interventions américaines en cas de catastrophe. La grande majorité de l'aide américaine prend la forme d'une aide non militaire, fournie par l'*Office en Foreign Disaster Assistance* de l'USAID, par le Congrès ou par des groupes privés.

mondial »<sup>14</sup>. La Chine est de fait intervenue pour sa part dans seize catastrophes dans treize pays asiatiques entre 2002 et 2019<sup>15</sup>.

La majorité des opérations d'HADR chinoises entre 2002 et 2019 ont eu lieu dans le nord de l'océan Indien, pour l'essentiel dans des pays où la Chine est en rivalité directe avec les États-Unis (Pakistan) et/ou avec l'Inde (Bangladesh, Maldives, Népal)<sup>16</sup>, et où il lui est relativement aisé de mobiliser ses capacités de HADR. Elle n'est en revanche que peu ou pas intervenue militairement dans l'ouest et le sud-ouest de l'océan Indien. Ceci ne signifie nullement que cette situation est immuable. La pénétration de la Chine dans l'océan Indien est une réalité. Ce dernier reste à ce jour un théâtre secondaire et sa présence navale permanente y est encore limitée, mais elle dispose d'une base à Djibouti, tandis qu'elle ne cesse de développer son influence auprès des États littoraux de l'océan Indien, y compris les États insulaires. Il est donc raisonnable d'anticiper un renforcement de ses capacités d'action en matière d'HADR dans l'ensemble de la région. L'éventuelle augmentation des catastrophes dans cette dernière pourrait en faire la démonstration, renforçant ce faisant la polarisation régionale. La Chine a également renforcé ses capacités d'intervention civile, avec le déploiement d'équipes internationales de recherche et de sauvetage (CISAR), et de navires-hôpitaux spécialement conçus pour les urgences internationales.

Proximité géographique et capacités logistiques, qui s'additionnent ou se compensent partiellement, sont à l'évidence des facteurs majeurs de l'efficacité des opérations de HADR. Elles n'en sont toutefois pas les seuls déterminants. Le degré de pénétration politique par les acteurs de l'HADR est également une composante de cette dernière, les opérations ne pouvant être mises en œuvre qu'avec l'accord des pays récipiendaires, tandis que la possession de bases militaires ultramarines est à l'évidence un facilitateur des opérations de HADR. Considérées collectivement, ces caractéristiques déterminent une géographie des opérations de HADR qui recoupe davantage les luttes d'influences politiques que la géographie des seules catastrophes humanitaires, et ne saurait se réduire à la seule distinction entre océans Indien et Pacifique. Si les États-Unis se projettent loin de leurs rivages, les interventions de la Chine se produisent pour l'essentiel sur sa périphérie immédiate<sup>17</sup>. Cette situation souligne une capacité chinoise de projection et d'intervention aujourd'hui encore inférieure à celle des États-Unis. On peut toutefois s'interroger sur la capacité de ces derniers à maintenir leur supériorité dans la durée<sup>18</sup>. La compétition en cours en Mer de Chine du Sud illustre le propos.

Enfin, il existe seulement trois cas où les États-Unis et la Chine sont intervenues militairement de façon simultanée pour répondre à une catastrophe en Indopacifique : au Pakistan en 2005, au Népal en 2015 et aux Tonga en 2022. Ces expériences n'ont pas facilité le développement de pratiques coopératives entre les deux rivaux. Au Népal par exemple, la Chine a réagi rapidement en mettant à

---

<sup>14</sup> *Ibid.* Il convient toutefois de constater que si les forces armées américaines sont intervenues dans la gestion des réponses aux catastrophes naturelles depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, l'HADR s'est imposée comme une préoccupation centrale aux États-Unis à peu près à la même période qu'en Chine. La *Quadriennial Defense Review* de 2006 fut le premier document officiel à mettre l'accent sur l'utilité des activités d'assistance non-combattantes en raison de la nécessité de promouvoir la stabilité et le développement dans la 'longue guerre' contre le terrorisme. En 2007, la stratégie maritime américaine -*A Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower* - fit de l'HADR l'une des missions centrales des Marines et des Garde-côtes. Capie David, *op. cit.*

<sup>15</sup> Zimmer Chris, *op. cit.*

<sup>16</sup> Zimmer Chris, *op. cit.* Thaïlande et Birmanie relèvent d'une logique identique mais doivent être replacées dans le contexte de l'ASEAN.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> La marine chinoise est désormais la première marine mondiale en nombre de navires. Elle disposait en 2021 de plus de 355 navires. Ce nombre devrait s'élever à 460 en 2030. Shelbourne Mallory, « China Has World's Largest Navy With 355 Ships and Counting' Says Pentagon », USNI News, 3 novembre 2021, [China Has World's Largest Navy With 355 Ships and Counting, Says Pentagon - USNI News](#).

disposition d'importants moyens pour contribuer aux opérations de secours. Toutefois, la Chine a également été accusée par les deux autres pays intervenants, les États-Unis et l'Inde, de ne pas se coordonner et de traiter sa zone d'intervention comme « un territoire souverain », en refusant de donner accès à son secteur d'intervention à des intervenants militaires étrangers<sup>19</sup>. La situation a été similaire aux Tonga en 2022, où la Chine a refusé de se coordonner avec la cellule mise en place au sein du Commandement des opérations interarmées du quartier général de l'Australie (HQJOC), et à laquelle ont contribué la Nouvelle Zélande, les Fidji, le Royaume-Uni, et le Japon<sup>20</sup>.

### **C) HADR et rivalités de puissance dans un contexte de manques de moyens**

L'offre en matière d'HADR peine à s'ajuster à l'accélération de l'augmentation des besoins. Cette situation résulte pour l'essentiel de l'insuffisance capacitaire -notamment dans le domaine du transport maritime - d'une grande majorité des pays de l'Indopacifique, qui fait reposer l'essentiel de l'effort sur un nombre limité de pays. Dans ce contexte, les opérations d'HADR constituent désormais un enjeu stratégique et un instrument d'influence, permettant aux acteurs concernés de se projeter comme puissance régionale crédible et engagée. Cette potentielle lutte d'influence s'exerce du reste parfois autant entre des alliés que des rivaux stratégiques, selon les circonstances et la configuration de telle ou telle catastrophe. Outre la Chine et les États-Unis, les principaux États fournisseurs d'aide dans l'Indopacifique sont l'Inde, l'Australie, le Japon et la France. D'autres pays disposent bien sûr de quelques capacités en matière de HADR et apparaissent comme tels dans la littérature spécialisée. Les Philippines, la Malaisie, le Vietnam,<sup>21</sup> relèvent par exemple de cette catégorie. Leurs capacités et leur volonté d'intervention restent toutefois limitées à leurs frontières nationales.

#### **L'Inde**

L'Inde, dont la crédibilité comme fournisseur d'assistance humanitaire, de secours en cas de crise et de sécurité régionale s'est considérablement améliorée au cours des deux dernières décennies, apparaît dans l'océan Indien comme la puissance incontournable en matière d' HADR. Lors du tsunami de 2004, elle déploya quelque trente-deux navires, sept avions et vingt hélicoptères dans cadre d'opérations d'assistance dans les États indiens côtiers de l'Andra Pradesh, du Tamil Nadu et des îles Andaman et Nicobar mais également aux Maldives, au Sri Lanka et au Népal. Elle évacua aussi, outre ses propres ressortissants, des civils népalais, sri-lankais, bangladais et américains de Beyrouth en 2006, puis intervint de nouveau en Lybie en 2011<sup>22</sup>, en 2014 aux Maldives et en 2016 au Sri Lanka. L'essentiel de ses interventions ont lieu en Asie du Sud et la région nord de l'océan Indien. L'Inde s'est enfin efforcée, quoi qu'avec des succès mitigés, d'établir des mécanismes coopératifs et des procédures standard pour les opérations de secours au sein des organisations régionales<sup>23</sup>. La politique d'HADR de l'Inde s'ancre aujourd'hui dans sa stratégie SAGAR (*Security and Growth for All in the Region*), qui vise notamment à renforcer la présence indienne dans son voisinage proche et

---

<sup>19</sup> Watters Robin, Triplett Alexander, « China and the Future of HADR operations in great power competition », 18 octobre 2021.

<sup>20</sup> Wallis Johanne et. al., "When disaster strikes, Australia, New Zealand and the US should partner with, not for, the Pacific", ASPI, 8 mars 2023.

<sup>21</sup> Voir par exemple Idris Aida, "Determinants of HADR mission success : exploring the experience of the Malaysian army", *Emerald Insight*, 2014, [Determinants of HADR mission success: exploring the experience of the Malaysian army | Emerald Insight](#).

<sup>22</sup> Singh Parmar Sarabjeet, « Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) in India's National Strategy », *Journal of Defence Studies*, Vo. 6, No 1, janvier 2012, [jds\\_6\\_1\\_SarabjeetParmar.pdf \(idsa.in\)](#).

<sup>23</sup> Chakradeo, Saneet, « Neighborhood first responder: India's humanitarian assistance and disaster relief », Policy Brief, août 2020, ORF.

dans l'océan Indien, et à limiter l'accroissement de la présence chinoise dans la zone. L'usage de l'HADR comme outil d'influence a ainsi pu s'illustrer lors du tremblement de terre de 2015 au Népal (cf. *supra*), au cours duquel l'Inde a été la première puissance à apporter de l'aide à son voisin. Les autorités indiennes ont alors essayé d'en tirer un certain crédit, bien qu'elles aient également été accusées de ne pas se coordonner suffisamment avec les agences népalaises<sup>24</sup>.

### **L'Australie**

L'Australie a également fait la démonstration de sa capacité à répondre rapidement et de manière évolutive aux catastrophes et crises humanitaires dans l'histoire récente, tant en Australie que dans l'Indopacifique. Cela s'est illustré par ses interventions lors du cyclone Tracy en 1974 à Darwin, du tsunami de 2004, du typhon Haiyan aux Philippines en 2013, du cyclone Pam au Vanuatu en 2015, des incendies de 2019-2020 ou lors de la crise du COVID 19, en 2021 lors du cyclone Seroja en Indonésie et au Timor Occidental<sup>25</sup>. Si la majorité des interventions extra-régionales de l'Australie ont lieu en Asie du Sud Est, Canberra est également intervenu lors du tsunami et de l'accident nucléaire survenus au Japon en 2011<sup>26</sup>.

### **Le Japon**

Les Forces japonaise d'auto-défense (JSDF) sont parmi les plus expérimentées au monde dans les opérations de secours en cas de catastrophe. Le Japon étant situé sur la route des typhons et dans une zones prône aux tremblements de terre, elles présentent par ailleurs la particularité d'être particulièrement bien préparées aux catastrophes environnementales, liées ou non au changement climatique<sup>27</sup>. Outre leur action à caractère domestique, les JSDF sont intervenues à plusieurs reprises dans l'Indopacifique, notamment en Indonésie (Aceh) lors du tsunami et du tremblement de terre de 2004, et en 2013 aux Philippines, lorsque ces dernières furent frappées par le typhon Haiyan<sup>28</sup>. Depuis 2012, le Japon a par ailleurs contribué considérablement, seul ou en partenariat avec les États-Unis, l'Australie et le Royaume Uni, aux efforts de « *capacity building* » dans nombre de pays de l'Indopacifique (Mongolie, Laos, Vietnam, Myanmar, Thaïlande, Malaisie, Cambodge, Indonésie, Philippines, Timor-Leste)<sup>29</sup>. Le Japon a par ailleurs établi sa première base outremer en 2011 pour, officiellement, accroître son effort de formation des pays d'Afrique de l'Est, avec une focale particulière sur les activités d'HADR<sup>30</sup>.

### **La Nouvelle-Zélande**

La Nouvelle Zélande est également un acteur d'HADR dans l'Indopacifique. Signataire du traité ANZUS au sein duquel elle coopère essentiellement avec l'Australie, elle est partie aux accords FRANZ. Si ses moyens sont moindres que ceux des pays déjà nommés, elle dispose néanmoins d'un navire amphibie, de véhicules de transports et d'hélicoptères ainsi que d'un avion de transport C-130 et P3 Orion, déployés notamment lors du cyclone Winston en 2016<sup>31</sup>.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Westendorf Teagan, *Snapshots in a turbulent times: Australian HADR capabilities, challenges and opportunities*, ASPI, Special Report, octobre 2021, [Snapshot in a turbulent time: Australian HADR capabilities, challenges and opportunities \(amazonaws.com\)](https://www.aspi.org.au/publications/snapshot-in-a-turbulent-time-australian-hadr-capabilities-challenges-and-opportunities).

<sup>26</sup> DFAT/Australian Government, *The reconstruction initiative : Australia-Japan response to Japan's 2011 earthquake and tsunami*, novembre 2015, [The Reconstruction Initiative: Australia-Japan Foundation's response to Japan's 2011 earthquake and tsunami \(dfat.gov.au\)](https://www.dfat.gov.au/publications/the-reconstruction-initiative-australia-japan-response-to-japan-s-2011-earthquake-and-tsunami).

<sup>27</sup> Keishi Ono, "Japan's Climate Security Strategy in the Indo-Pacific", IDSS Paper, No 12, 2021, novembre 2021.

<sup>28</sup> Konishi Waston S., "Is disaster relief revolutionizing Japan's security affairs?", *East Asia Forum*, 6 juillet 2016.

<sup>29</sup> Keishi Ono, *op. cit.*

<sup>30</sup> Gassert Francis, Burke Sharon, Zimmerman Rachel, *op. cit.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

## ***La France : si proche, si lointaine***

Si la France dispose de forces prépositionnées dans l’océan Indien et le Pacifique, ces forces ne sont en rien comparables à celles des grands États littoraux que sont le Japon, l’Australie, ou l’Inde. La perspective change dès lors que l’on prend en compte la totalité des capacités françaises, mais le temps de déploiement sur zone d’un navire de type PHA, particulièrement adapté à l’HADR, confère aux opérations françaises des délais de mise en œuvre qui en atténuent nécessairement l’impact<sup>32</sup>. Dans le Pacifique, la France intervient notamment dans le cadre du mécanisme FRANZ, aux côtés de la Nouvelle Zélande et de l’Australie. Les forces françaises de Nouvelle-Calédonie étaient ainsi les premières à intervenir au Vanuatu en mars 2023.

Pour tous ces pays, la rivalité géopolitique a fait de la réponse aux catastrophes un outil de concurrence en matière de sécurité, ce qui n’est pas nouveau dans la région indopacifique. Par exemple, la concurrence entre la Chine et les donateurs traditionnels de la région, notamment l’Australie et la Nouvelle-Zélande, s’est traduite par une ruée sur l’aide aux Tonga après la double catastrophe liée à l’éruption d’un volcan et au tsunami de 2022. Or, l’augmentation - observée et anticipée - des catastrophes naturelles dans l’Indopacifique laisse entrevoir pour les forces armées la possibilité de tensions capacitaires dont l’ampleur reste difficile, voire impossible à évaluer parce qu’elles dépendront non pas de la seule ampleur de chaque catastrophe mais également de leur éventuelle simultanéité. Cette réalité implique qu’aucune nation n’a ou n’aura dans un futur proche les capacités d’intervenir seule si des catastrophes d’ampleur importante surviennent simultanément dans l’ensemble des sous-régions de l’Indopacifique. Le développement et le renforcement des mécanismes de coopération régionale apparaît donc aujourd’hui comme une priorité.

## **II. La coopération régionale dans le domaine HADR : une cartographie de l’existant en Indopacifique**

L’efficacité des opérations d’HADR est largement fonction de l’architecture de sécurité existant dans l’Indopacifique. Cette architecture de sécurité est censée permettre complémentarité et interopérabilité entre les acteurs présents dans une région donnée, et donc compenser les faiblesses capacitaires des acteurs concernés. Le caractère pour l’essentiel coopératif des opérations d’HADR suppose en outre une confiance politique suffisante entre les pays partenaires, condition *sine qua non* d’une coordination efficace de leurs efforts. Le degré de structuration des architectures de sécurité varie toutefois selon les régions et sous-régions. De fait, si l’HADR est une préoccupation réelle de nombre d’organisations ou de fora de l’Indopacifique, les mécanismes permettant sa réelle opérationnalisation restent peu nombreux et diversement implantés dans les sous-régions de l’Indopacifique.

### **A) L’HADR dans l’Indopacifique global**

Parce qu’il est issu de l’effort de coordination des opérations de soutien humanitaire qui suivirent le tsunami de 2004, le **Quadrilateral Security Dialogue (QUAD)**, composé de l’Australie, des États-Unis, de l’Inde, et du Japon, pourrait constituer un cadre idéal pour le développement des opérations d’HADR dans l’Indopacifique. Ses membres sont tous des acteurs majeurs des opérations de HADR dans la région. L’interopérabilité croissante entre les quatre membres du QUAD constitue par ailleurs une garantie de relative efficacité. Déjà forte entre les États-Unis, l’Australie et le Japon, elle a été

---

<sup>32</sup> Mobilisable en 5 jours, un BPC met 21 jours pour effectuer par exemple le trajet de Toulon à Nouméa.

renforcée avec l'Inde du fait de la participation du Japon et de l'Australie aux exercices Malabar, initiés en 1992 sur une base strictement bilatérale entre l'Inde et les États-Unis.

Par ailleurs, si l'engagement du QUAD envers les opérations d'HADR a varié au cours du temps - il figure par exemple dans le communiqué conjoint rendu public en mars 2021<sup>33</sup> mais est absent de celui de septembre de la même année<sup>34</sup>-, les leaders des quatre pays membres se sont entendus en mars 2022 sur la création d'un nouveau mécanisme pour répondre aux futurs défis humanitaires dans l'Indopacifique. Le « *Quad Partnership on Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) in the Indo-Pacific* » a ainsi vu le jour en mai 2022<sup>35</sup>.

Les ministres des Affaires étrangères des États membres ont par ailleurs signé en septembre 2022 des « *Guidelines for Quad Partnership on Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) in the Indo-Pacific* ». Le document encadre leur partenariat et prévoit en outre l'organisation de deux rencontres et un exercice annuel, ainsi qu'une coordination avec les Nations unies et leurs agences<sup>36</sup>. La première rencontre du QUAD sur les questions d'HADR et un premier exercice militaire sur table se sont tenus à New Delhi en décembre 2022<sup>37</sup>. Aucune rencontre ni exercice n'ont toutefois été organisés en 2023.

La localisation géographique des membres du QUAD, mais également et surtout la présence militaire américaine à travers l'ensemble de la région, assurent une continuité logistique entre l'ensemble des composantes du QUAD. Il reste toutefois des questionnements quant à l'agilité de ce groupement à conduire et coordonner des réponses collectives<sup>38</sup>, d'autant plus dans un contexte où chaque État membre de ce partenariat a des intérêts régionaux prioritaires variés.

## B) Organisations du Pacifique

Le **Forum des îles du Pacifique (FIP)**, est la première organisation politique et économique régionale, et le garant de la sécurité de la région. En 2018, par l'adoption de la déclaration de Boe, les dirigeants du Forum ont affirmé une approche revitalisée de la sécurité régionale, élargie aux questions de sécurité émergentes et contemporaines, telles que le climat, la santé et la sécurité. Afin de répondre de la manière la plus adaptée possible aux enjeux des États insulaires, le Forum a mis en place ces dix dernières années des sous-forums qui permettent de porter des projets concrets. Créés en 2013, le Forum de développement des îles du Pacifique et le groupe des Petits États Insulaires permettent aux États insulaires de faire entendre leurs préoccupations et leurs besoins en matière d'économie bleue et d'HADR.

La **réunion des ministres de la Défense du Pacifique Sud (SPDMM)** est un forum spécifique à la défense au sein de l'architecture de sécurité de la région, qui complète le FIP sur de nombreux sujets, y compris l'HADR. Il compte parmi ses membres les ministres de la Défense de Fidji, de Papouasie-Nouvelle-Guinée, de Tonga, de Nouvelle-Zélande, de France, du Chili et d'Australie. Dans

---

<sup>33</sup> "Quad Leaders' Joint Statement: "The Spirit of the Quad", Press Statement, 12 mars 2021, [SpiritoftheQuad\\_english.pdf \(indembassy-tokyo.gov.in\)](#).

<sup>34</sup> The White House, "Joint Statement from Quad Leaders", Press Statement, 24 septembre 2021, [Joint Statement from Quad Leaders | The White House](#).

<sup>35</sup> US Department of State, "Joint Readout of Quad Ministerial Meeting", Press Statement, 23 septembre 2022, [Joint Readout of Quad Ministerial Meeting - United States Department of State](#).

<sup>36</sup> Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *Fact Sheet: Guidelines for Quad Partnership on Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) in the Indo-Pacific*, [Fact Sheet: Guidelines for Quad Partnership on Humanitarian Assistance and Disaster Relief \(HADR\) in the Indo-Pacific | Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade \(dfat.gov.au\)](#).

<sup>37</sup> ANI, "First Quad Humanitarian Assistance and Disaster Relief meeting in Delhi", 14 décembre 2022.

<sup>38</sup> Chen Christopher, "The Quad and HADR Operations: Prospects for Cooperation with Southeast Asia", RSIS Commentary, n°119, 21 novembre 2022.

l'environnement stratégique actuel, le SPDMM est devenu un élément important de l'architecture de sécurité régionale, pour promouvoir les partages d'expériences et élaborer des solutions collectives face aux menaces existantes et émergentes dans la région. L'accent est mis sur le maintien de l'interopérabilité et le renforcement des capacités. Lors du SPDMM qui s'est tenu en format virtuel en 2020, les partenaires ont convenu d'élaborer un cadre régional d'HADR spécifique, et complémentaire du travail du FIP. Dans ce cadre, les partenaires ont mis en place un exercice annuel dédié aux opérations d'HADR, *Longreach*, dont la deuxième édition s'est tenue en Papouasie Nouvelle-Guinée en octobre 2023. Pour cet exercice, les forces de défense de Papouasie-Nouvelle-Guinée ont organisé l'exercice conjointement avec les forces armées australiennes à Port Moresby, au Murray Barracks Leadership Centre. Des participants des Tonga, des Fidji, de la Nouvelle-Zélande, de la France, du Japon, du Royaume-Uni et des États-Unis ont assisté à l'exercice.

**Le Western Pacific Naval Symposium (WPNS)**, qui tint sa première assemblée en 1988, est un forum des chefs des Marines des nations du Pacifique<sup>39</sup>. Le WPNS n'est pas une organisation dédiée spécifiquement à l'HADR mais il conduit des exercices dans le domaine. La récurrence du thème de l'interopérabilité, apparu très tôt dans ses travaux en raison de la disparité des équipements mais également des procédures entre États membres<sup>40</sup>, et le resserrement de fait de l'organisation sur ses membres démocratiques<sup>41</sup>, en fait toutefois un instrument utile pour la mise en œuvre de l'HADR dans la région. Le WPNS contribue de fait à mettre en synergie les efforts régionaux en matière de HADR et fournit une plate-forme permettant aux marines régionales d'apprendre les unes des autres.

Apparu ultérieurement, **l'Accord FRANZ** est un accord de coopération tripartite signé en 1992 entre la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Dans le cadre de cet accord, les trois nations interviennent dans le Pacifique à la demande des pays partenaires<sup>42</sup>. Ces partenaires sont les Iles Cook, Fiji, Kiribati, Nauru, Niue, la Papouasie Nouvelle Guinée, les Samoa, les Iles Solomon, Tokelau, Tonga, Tuvalu, et le Vanuatu<sup>43</sup>.

Lorsqu'une catastrophe survient, les trois pays se répartissent les responsabilités, partagent l'information et mutualisent le cas échéant les ressources grâce à une coordination au niveau des ministères et ambassades ainsi qu'avec les autorités du ou des pays concernés. Outre une coordination trilatérale en cas de catastrophe majeure, l'accord prévoit plus spécifiquement des échanges d'information (notamment dans le domaine météorologique pour avertir de la formation des cyclones), ainsi que la mise en commun de moyens civils et militaires, humains et matériels. Des exercices conjoints sont par ailleurs organisés régulièrement dans la région, tandis qu'une rencontre annuelle permet d'assurer le suivi de la coopération<sup>44</sup>.

Il convient par ailleurs de noter que les forces armées ont, dans le cadre de l'accord, un rôle de soutien. Le suivi et la mise en œuvre de l'accord sont assurés pour l'Australie par le Département des

---

<sup>39</sup> Le WPNS rassemble l'Australie, le Brunei, le Cambodge, le Canada, le Chili, la France, l'Indonésie, le Japon, la Malaisie, la Nouvelle Zélande, la Papouasie Nouvelle Guinée, la Chine, les Philippines, la Corée du Sud, la Russie, Singapour, la Thaïlande, les Tonga, les États-Unis et le Vietnam. Le Bangladesh, l'Inde, le Mexique, le Pérou et le Royaume-Uni y ont le statut d'observateurs.

<sup>40</sup> "The Western Pacific Naval Symposium", *Semaphore*, n°14, juillet 2006, [Microsoft Word - Semaphore 14 2006 - WPNS.doc \(navy.gov.au\)](#).

<sup>41</sup> Joseph Egidio, « Western Pacific Naval Symposium 2022 Concludes », *Foreign Brief*, 10 novembre 2022, [Western Pacific Naval Symposium 2022 Concludes | Foreign Brief](#).

<sup>42</sup> *The FRANZ Arrangement*, Canberra, Ministry of Foreign Affairs and Trade, 20 octobre 2014, [Franz-Arrangement-Brochure.pdf \(mfat.govt.nz\)](#).

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Alex Bastien, Baillat Alice, Gemenne François, *Rapport d'Etude No 7 : Synthèse de la contribution française au rapport SPDMM*, Observatoire Defense et Climat, Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie (DGRIS), Ministère des Armées, décembre 2018, pp. 23-24.

Affaires étrangères et du commerce, tandis qu'une structure de veille est maintenue pour la France en Polynésie française et en Nouvelle Calédonie, sous l'autorité des hauts-commissaires. La responsabilité en incombe enfin, pour la Nouvelle Zélande, à la New Zealand Agency for International Development (NZAID).

Dans le Pacifique, les rencontres officielles annuelles ainsi que les exercices militaires conjoints tels que Croix du Sud sont les canaux par lesquels la compréhension mutuelle et l'interopérabilité sont maintenues entre la France, la Nouvelle Zélande et l'Australie, ainsi qu'avec leurs partenaires<sup>45</sup>. L'HADR était notamment au programme de l'exercice 2023, organisé du 24 avril au 6 mai 2023<sup>46</sup>. Organisé tous les deux ans par les Forces Armées en Nouvelle Calédonie (FANC), il réunissait en 2023, 3000 militaires de 19 nations concernées par les conséquences des enjeux climatiques de la région<sup>47</sup>.

### C) L'HADR en Asie du Sud-Est

L'ASEAN n'est à l'évidence pas une organisation dédiée aux seules opérations d'HADR mais est dotée d'un système régional d'intervention en cas de catastrophe, dont la base juridique est l'« ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response » (AADMER), signé en 2005. Cet accord est soutenu par des institutions à vocation opérationnelle, notamment l'ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM) qui inclut dans ses trois groupes de travail, les 'National Disaster Management Offices' (NDMOs) des dix États membres de l'ASEAN. En plus de l'AADMER, l'ASEAN s'est dotée en 2021 d'une feuille de route, l'ASEAN Disaster Resilience Outlook 2021-2025. Ces cadres politiques et réglementaires ont ouvert la voie pour l'établissement à Jakarta en 2022 du Centre AHA (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management). Le Centre AHA est en quelque sorte le centre opérationnel pour soutenir les États affectés par les catastrophes naturelles (ou d'origine humaine) et faciliter le partage d'informations en temps réel avec les organisations internationales et/ou des nations concernées<sup>48</sup>.

Si les opérations de HADR conduites par l'ASEAN ont eu jusqu'à présent un caractère plus limité que celles conduites par certains acteurs extrarégionaux, cette organisation n'en n'a pas moins récemment démontré ses capacités dans le domaine en intervenant par exemple lors du tsunami de septembre 2018 en Indonésie<sup>49</sup>. Toutefois, la réponse militaire collective aux catastrophes prend la forme de réponses bilatérales multiples plutôt que d'une réponse collective sous une seule bannière régionale. Lors du tsunami de 2018, dix-huit pays, dont les États membres de l'ASEAN, se sont

---

<sup>45</sup> FRANZ n'est toutefois pas à l'abri des turbulences entre États signataires. En janvier 2022 par exemple, l'Australie réagit immédiatement mais seule pour porter assistance aux Tonga suite à l'explosion volcanique dont était alors victime ce dernier. La France n'intervint, elle, que sept jours plus tard sous la bannière de FRANZ. Si la volonté australienne d'intervenir en premier fut motivée par sa crainte d'être précédée par la Chine, l'incident, intervenant près d'un an après la controverse liée à l'annulation d'un contrat de construction de sous-marins dans le cadre d'AUKUS, n'en généra pas moins un relatif regain de ressentiment côté français. Voir Gong Lina, Nanthini S., *op. cit.*

<sup>46</sup> "French-Led Croix du Sud Exercise Highlights HADR, Combat Care", Indo-Pacific Defense Forum, 9 mai 2023. [French-led Croix du Sud exercise highlights HADR, combat care – Indo-Pacific Defense Forum \(ipdefenseforum.com\)](https://ipdefenseforum.com/french-led-croix-du-sud-exercise-highlights-hadr-combat-care/).

<sup>47</sup> Les nations impliquées étaient l'Allemagne, l'Australie, le Brunei, le Canada, les États-Unis, les Fidji, l'Indonésie, le Japon, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, la Papouasie Nouvelle-Guinée, les Pays-Bas, le Pérou, les Philippines, le Royaume-Uni, Singapour, les Tonga et la Vanuatu. « Croix du Sud 2023 » : Réagir en cas de catastrophe naturelle dans le Pacifique, Armée de l'Air et de l'Espace, 27 avril 2023, « [CROIX DU SUD 2023](https://www.defense.gouv.fr/croix-du-sud-2023) » : [Réagir en cas de catastrophe naturelle dans le Pacifique | Ministère des Armées \(defense.gouv.fr\)](https://www.defense.gouv.fr/croix-du-sud-2023).

<sup>48</sup> Cook Alistair B, « Southeast Asia », in Ear Jessica, Cook Alistair D.B. Canyon Dean V., *Disaster Response Regional Architectures: Assessing Future Possibilities*, Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies, septembre 2017, PP. 17-20, [hadr-publication-web-version-1-1.pdf \(rsis.edu.sg\)](https://www.rsis.edu.sg/hadr-publication-web-version-1-1.pdf).

<sup>49</sup> Gong Lina, Nanthini S., *op. cit.*

coordonnés bilatéralement avec les forces armées indonésiennes, et non à travers le *Changi Regional HADR Coordination Centre* (RHCC) créé spécifiquement en 2014, pour coordonner le volet militaire des opérations de HADR<sup>50</sup>. Le RHCC couvre une large partie de l'Indopacifique grâce à un réseau d'officiers de liaison internationaux et des liens avec les centres d'opération des armées régionales dont l'Australie, Brunei, la France, l'Inde, le Laos, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, la Russie, la Thaïlande, le Royaume Uni et le Vietnam<sup>51</sup>.

En dépit de mécanismes civils de gestion de crise de plus en plus développés, ce sont les militaires qui continuent d'être les premiers fournisseurs d'aide au sein des pays d'Asie du Sud-Est<sup>52</sup>. Le niveau de coordination entre armées des pays membres de l'association reste relativement faible, et une relative méfiance persiste entre États membres. Des discussions initiées en 2015 ont abouti à la création d'un '*ASEAN Military Ready Group on HADR*', mais l'ASEAN peine à aller au-delà d'un rôle de facilitateur de dialogue<sup>53</sup>. De plus, l'*ASEAN Regional Forum* (ARF) et de l'*ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus* (ADMM+), ont l'un et l'autre facilité un engagement à divers niveaux sur les questions d'HADR entre l'ASEAN et ses Partenaires de dialogue<sup>54</sup>, avec notamment l'initiation d'un groupe d'experts sur l'HADR au sein de l'ADMM+, ou encore d'exercices sur table et de dialogues bilatéraux sur le thème de l'HADR et du *capacity-building*. De manière générale cependant, les pays de l'ASEAN préfèrent gérer leurs interactions en matière de HADR individuellement, et en relation avec des acteurs extrarégionaux. Les États-Unis restent le partenaire privilégié d'un certain nombre de pays de l'ASEAN, en particulier des Philippines et de la Thaïlande<sup>55</sup>.

Enfin, le ***Lancang Mekong Cooperation (LMC)*** est un format multilatéral établi en 2016 pour promouvoir la coopération entre les États riverains du fleuve Lancang et du Mékong<sup>56</sup>. Le LMC regroupe la Birmanie, le Cambodge, la Chine, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam. Les opérations d'HADR ne sont pas la priorité d'une institution destinée avant tout à promouvoir le développement économique de la sous-région du Mékong. Les mécanismes de réponse collective n'en n'ont pas moins été renforcés au lendemain de la pandémie de COVID-19, facilités par l'importance croissante des programmes d'aide bilatéraux de la Chine et les relations militaires amicales entre certains pays du LMC. Ils se résument toutefois essentiellement à l'assistance bilatérale offerte par la Chine aux autres États du LMC en cas de catastrophe<sup>57</sup>.

## **D) Les organisations collectives et l'HADR dans la région de l'océan Indien**

La région de l'océan Indien illustre mieux que toute autre les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de mécanismes effectifs de HADR. La faiblesse capacitaire d'une partie substantielle des États de la région, notamment les pays de la côte africaine, mais également la fragmentation politique de cette zone et les rivalités entre États, y constituent autant de freins. La mise en œuvre de mécanismes

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Cook Alistair D.B., "Southeast Asia" in Ear Jessica, Cook Alistair D.B., Canyon Deon V. (Eds.), *Op. Cit.*

<sup>52</sup> Trias P., Cook A. D. B., "HADR in Southeast Asia: unpacking the military's humanitarian role", *RSIS Commentaries*, n° 184, 2020.

<sup>53</sup> Gong Lina, « Collective HADR Responses in the Indo-Pacific: Additional Mechanisms in the Making? », *RSIS, IDSS Paper*, n°30, mars 2022.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Paolo Angelo, Cook Alistair, "Military humanitarian and disaster governance networks in Southeast Asia: framework and analysis", *Disasters*, vol. 47, n°1, janvier 2023.

<sup>56</sup> Le Lancang est la partie du Mékong qui traverse la Chine.

<sup>57</sup> Gong Lina, Nanthini S., *op. cit.*

collectifs d'HADR souffre dans l'océan Indien plus qu'ailleurs de la faiblesse de la gouvernance, notamment maritime.

La coopération en matière de HADR n'a véritablement débuté en Asie du Sud notamment, qu'en 2005, au lendemain du tsunami de 2004 et du tremblement de terre de 2005 au Pakistan. La *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) développa à cette date le *Comprehensive Framework on Disaster Management* (SCFDM). Chaque pays de la région a adopté depuis une législation et créé une autorité nationale de gestion des catastrophes (NDMA)<sup>58</sup>. Trois centres régionaux furent créés par la suite pour mettre en œuvre le SCFDM : Le *SAARC Disaster Management Center* (SDMC) basé à New Delhi ; le *SAARC Meteorological Center* basé à Dhaka (Bangladesh) et le *SAARC Coastal Management Center* (SCMC) situé à Malé (Maldives)<sup>59</sup>.

Aucune des annonces de la SAARC ne s'est toutefois matérialisée à ce jour. Le *SAARC Agreement on Rapid Response to Natural Disasters* (SARRND), signé en 2010 par tous les États membres, n'a été ratifié que par la seule Inde. Le *Natural Disaster Rapid Response Mechanism* (NDRRM), qui prévoyait l'identification et la nomination par chaque pays membre de la SAARC des équipements et capacités pouvant être mobilisés dans le cadre d'une réponse collective, ne vit jamais le jour tandis que la série d'exercices collectifs annuels de réponses aux catastrophes n'alla pas au-delà de l'exercice inaugural<sup>60</sup>. De fait, les opérations d'assistance en Asie du Sud sont essentiellement bilatérales<sup>61</sup>.

Les tensions politiques au sein de la SAARC, notamment entre l'Inde et le Pakistan, mais également les faiblesses capacitaires de certains États, expliquent cette situation<sup>62</sup>. En outre, certains membres de la SAARC, comme le Népal, n'ont pas les ressources nécessaires pour venir en aide à d'autres États.

Créée en 1997 à l'initiative de Nelson Mandela, l'*Indian Ocean Rim Association (IORA)* est avant tout une organisation destinée à promouvoir la coopération socio-économique entre ses États-membres et n'est pas équipée pour répondre directement aux catastrophes. Elle n'en n'a pas moins publié des « *Guidelines for HADR* » en septembre 2021<sup>63</sup>, et semble vouloir accroître la coopération en matière de réponse aux catastrophes. Le thème de l'HADR est du reste abordé dans l'*IORA's Outlook on the Indo-Pacific*, rendu public en décembre 2022<sup>64</sup>. Son action en termes de HADR reste cependant extrêmement limitée. Elle est avant tout celle de certains États-membres et notamment de l'Inde qui associe les États-membres de l'IORA à ses propres séminaires de formation et exercices dans le domaine, plus qu'elle ne les organise pour eux. Par exemple, en août 2019, l'Inde a invité des délégués des États de l'IORA et du secrétariat de l'ASEAN à participer à un exercice annuel HADR de l'Inde à Chennai.

L'*Indian Ocean Naval Symposium (IONS)* est une plate-forme d'échanges des bonnes pratiques, et organise des séminaires et conférences réguliers à cet effet. Il conduit également des exercices

<sup>58</sup> Shanahan David, « South Asia », in Ear Jessica, Cook Alistair D.B. Canyon Dean V., *Op. Cit.*, pp. 21-23.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Canyon Deon, "India Leading International HADR Cooperation in South Asia", *Security Nexus*, mai 2021, [N2610-Canyon-India-HADR-1.pdf \(dkiapcss.edu\)](#)

<sup>62</sup> Lors du tremblement de terre de 2005 par exemple, le Pakistan se montra extrêmement réticent à accepter une aide indienne de gouvernement à gouvernement, l'Inde ne dispensant par ailleurs pas d'assistance par le biais d'ONGs. Singh Parmar Sarabjeet, « Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) in India's National Strategy », *Journal of Defence Studies*, Vo. 6, No 1, janvier 2012, [jds\\_6\\_1\\_SarabjeetParmar.pdf \(idsa.in\)](#)

<sup>63</sup> "21<sup>st</sup> IORA Council of Ministers Meeting on 17 November 2021 held by the People's Republic of Bangladesh", *IORA News*, 17 novembre 2021, [Official Press Release: 21st IORA Council of Ministers Meeting on 17 November 2021 held by the People's Republic of Bangladesh. – Indian Ocean Rim Association – IORA](#) . Le contenu des Guidelines n'a toutefois pas été rendu public, contrairement à celles de l'IONS

<sup>64</sup> IORA, *IORA's Outlook on the Indo-Pacific*, 22 décembre 2022, <https://www.iora.int/media/24442/indo-pacific-outlook.pdf>

d'HADR pour promouvoir l'interopérabilité entre les marines<sup>65</sup>. Comme l'IORA (mais bien avant elle), l'IONS a publié ses propres guidelines pour l'HADR en décembre 2017<sup>66</sup>. Elle précise notamment que l'engagement de capacités nationales par les États membres ne peut se faire que sur la base du volontariat et dans le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale ainsi que de la législation nationale de l'État affecté, et détaille les principaux mécanismes d'actions qui définissent, entre autres, la taille et la nature des ressources engagées.

L'action de l'IONS en matière d'HADR se heurte toutefois à deux obstacles majeurs : le manque d'interopérabilité, permettant à des Marines de taille et de natures différentes de coopérer efficacement. L'interopérabilité ne peut se développer qu'au travers d'interactions communes (exercices, cours) que les rivalités entre marines des États membres empêchent ou limitent. Le deuxième obstacle est l'absence de centre de coordination permanent, qui n'est que partiellement compensée en cas de catastrophe par l'intervention du Secrétariat de l'IONS<sup>67</sup>.

**La Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC)**, organisation créée en 1997 et regroupant le Bangladesh, l'Inde, la Birmanie, le Sri Lanka, la Thaïlande, le Bhoutan et le Népal, a pris conscience au lendemain du tsunami de 2004 de la nécessité d'une coopération régionale en matière de HADR. Ce n'est toutefois qu'en 2016 qu'elle a appelé à des exercices conjoints dont le premier s'est tenu en 2017, en Inde qui accueille également le second exercice en 2020<sup>68</sup>. L'organisation peine à impliquer réellement les forces armées de l'ensemble de ses États membres, partiellement par manque de moyens de ces dernières.

Dans le sud-ouest de l'océan Indien, les mécanismes mis en œuvre par la **Commission de l'océan Indien** (COI) dans le cadre du programme régional de sécurité maritime (MASE)<sup>69</sup> financé par l'Union européenne constituent autant d'outils précieux pour la conduite d'opérations de HADR sans leur être spécifiquement consacrés. **Le Centre Régional de Fusion d'Informations Maritimes (CRFIM)**, basé à Madagascar, est un centre à vocation régionale permettant d'échanger et de fusionner des informations maritimes sur une zone allant du cap de Bonne Espérance au détroit de Bab el Mandeb<sup>70</sup>. Il est complété par un **Centre Régional de Coordination des Opérations en mer (CRCO)**, basé aux Seychelles, dont la principale fonction est la conduite d'opérations conjointes en mer<sup>71</sup>. Ni l'un et l'autre n'ont de vocation exclusive aux opérations d'HADR. Cependant, l'un et l'autre sont des instruments indispensables et complémentaires pour la sûreté maritime dans cette sous-région de l'océan Indien.

### III. L'HADR entre coopération et compétition stratégique

#### A) Les défis du multilatéralisme

---

<sup>65</sup> Shishir Upadhyaya, *Op. Cit.*

<sup>66</sup> IONS *Guidelines for HADR*, Version 3.1., décembre 2017, [Guidelines IONS on HADR Version.pdf](#)

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Canyon Deon, *Op. Cit.*

<sup>69</sup> Le programme MASE est financé par l'Union européenne à hauteur de 37,5 millions d'Euros. Commission de l'océan Indien, « Le Centre Régional d'Informations Maritimes présenté à la Foire Internationale de Madagascar », 22 mai 2016, [Le Centre régional de fusion d'informations maritimes présenté à la Foire internationale de Madagascar - Commission de l'océan Indien \(commissionoceanindien.org\)](#).

<sup>70</sup> *Ibid.* Un centre similaire pourrait voir le jour au terme du programme CRIMARIO II actuellement en cours dans le Golfe du Bengale et apporter une contribution utile aux activités de BIMSTEC.

<sup>71</sup> Jean-Tenahe Faatau, « L'océan Indien possède son Centre régional de coordination des opérations en mer », *Outremers360°*, 30 septembre 2019, [L'Océan Indien possède son Centre régional de coordination des opérations en mer | Outremers360.](#)

Le nombre d'organisations régionales traitant à différents degrés d'HADR ne doit pas amener à penser qu'il y aurait une structuration du sujet dans la zone indopacifique. Au contraire, plusieurs leçons peuvent être tirées des différents exemples cités plus hauts pour renforcer la coopération régionale en matière d'HADR.

En premier lieu, la nature interne des mécanismes respectifs influence fortement leur niveau de réponse collective aux catastrophes. Par exemple, l'ASEAN et l'accord FRANZ ont des mandats clairs, des canaux de communication établis, des identités ou des valeurs communes comme base de coopération et, surtout, une bonne connaissance des moyens et des modes de travail des autres membres. D'autres organisations comme l'IORA et le LMC, qui donnent la priorité à la coopération socio-économique, ont été assez peu utilisés dans le domaine de l'HADR.

De plus, la dynamique du pouvoir entre les pays impliqués dans l'un ou l'autre des mécanismes peut influencer l'efficacité de l'action collective. L'ASEAN a pu tirer parti de sa symétrie de pouvoir interne et de sa faiblesse perçue vis-à-vis de ses partenaires de dialogue plus puissants pour s'imposer comme une plate-forme majeure pour la coopération internationale dans ce domaine. Dans les mécanismes qui présentent une asymétrie de pouvoir importante, leur orientation et leur développement sont fortement influencés par l'intérêt et l'investissement des acteurs dominants, ce qui est évident pour l'IORA et l'IONS, qui dépendent en grande partie des impulsions données par l'Inde.

Par ailleurs, on retrouve dans toutes les sous-régions une tension latente entre la coopération multilatérale et le recours à des moyens bilatéraux. Cette tension est liée d'abord aux principes mêmes du droit humanitaire, qui repose sur le respect de la souveraineté des États et la non-ingérence<sup>72</sup>. L'aide étrangère n'est acceptée que si elle est demandée par le gouvernement du pays touché, ce qui pousse généralement à des discussions en format bilatéral. En dehors des principes juridiques, les contextes politiques régionaux montrent souvent un manque de confiance diplomatique entre États voisins. Ce problème est flagrant au sein de la SAARC, mais se retrouve aussi au sein de l'ASEAN, où les efforts de coordination militaire régionale ont été minoritaires ces dix dernières années, en dépit de l'existence de mécanismes dédiés.

Enfin, le problème du manque de capacités pousse souvent les États de la région à se tourner vers des partenaires extérieurs qui disposent des capacités adaptées. La mutualisation des ressources, sur laquelle repose implicitement toute idée d'organisation collective est en réalité une (relative) fiction. Les opérations d'HADR, dès lors qu'elles atteignent une certaine ampleur, consistent le plus souvent à la mise à disposition des ressources des pays les mieux dotés aux plus démunis. Ceci indique qu'il ne saurait y avoir de véritable effort international en matière de HADR qu'à la condition d'un renforcement majeur des capacités des États littoraux de l'Indopacifique. Les efforts et mécanismes existants visent certes à renforcer ces dernières, mais ils consistent pour l'essentiel en une mutualisation des ressources des États dotés qu'il convient donc d'identifier préalablement.

Enfin, un autre défi qui se pose pour la coopération multilatérale dans le domaine HADR est celui de la duplication potentielle des moyens entre organisations multilatérales. On peut par exemple mentionner l'absence de mécanismes de coordination entre l'IORA et l'IONS, le besoin de renforcer le dialogue politique entre FRANZ et le FIP, ou s'interroger sur l'apport d'initiatives labellisées QUAD pour les organisations régionales comme l'ASEAN, qui conduisent déjà des actions sur le sujet. Dans tous les mécanismes existants, il est nécessaire de mieux identifier les moyens et les capacités des États-membres, afin de coordonner plus efficacement les réponses collectives à la gestion de crises.

---

<sup>72</sup> Ces principes sont rappelés notamment dans les Directives d'Oslo de 2006, « *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief* ».

## B) HADR et influence régionale dans l'Indopacifique

L'impact des opérations d'HADR, ou plus précisément, l'influence qu'elle confère à ses auteurs, est difficile à mesurer quand bien même la littérature relative au sujet affirme sans beaucoup de nuance que les avantages diplomatiques retirés par les acteurs dépassent de très loin les coûts engendrés par les opérations d'HADR<sup>73</sup>.

Il ne fait guère de doute que ces opérations sont accueillies avec soulagement et gratitude par les populations et les gouvernements concernés. Les opérations d'HADR ne peuvent que renforcer une influence déjà bien établie. Ce fut par exemple le cas lors de la catastrophe de mars 2011, au cours de laquelle le Japon fut victime d'un tremblement de terre de magnitude 9.0, suivi d'un tsunami et d'un accident nucléaire, les États-Unis mobilisant alors la presque totalité de la 7ème flotte pour lui venir en aide<sup>74</sup>. Il n'est pas certain en revanche qu'il se traduise nécessairement en influence politique. La mise en œuvre de l'accord FRANZ aux Tonga (cyclone Waka en décembre 2001, tsunami de septembre 2009 et cyclone Ian de 2014), à Niue (cyclone Heta), au Vanuatu (Cyclone Ivy en février 2004), aux Fidji (inondations d'avril 2004 et cyclone Evan de décembre 2012), aux Iles Cook (cyclones Meena, Nancy, Olaf et Percy en février 2005), sur l'île d'Ambrym (pluies acides en mars 2006) aux Iles Salomon (tsunami en avril 2007), en Papouasie-Nouvelle-Guinée (inondations de novembre 2007), Tuvalu (sécheresse en octobre 2011), ou Samoa (cyclone Evan de décembre 2012), n'ont par exemple nullement freiné l'influence de la Chine dans la quasi-totalité des pays ayant bénéficié des opérations FRANZ.

La portée des opérations d'HADR ne peut donc se penser en dehors d'une politique d'influence plus globale, qui identifie des objectifs concrets à rechercher et les moyens à mettre en œuvre. Cela est rendu d'autant plus nécessaire par le caractère ponctuel et limité dans le temps de ces opérations. En effet, les opérations d'HADR permettent de pallier les dommages générés par des événements exceptionnels, quand bien même leur fréquence a tendance à augmenter. Elles visent par ailleurs à restaurer autant que faire se peut les situations antécédentes, sans nécessairement rechercher leur amélioration, leur objectif premier étant de pallier dans l'urgence les besoins les plus immédiats des populations. La construction d'infrastructures ou le renforcement des capacités, s'inscrivent au contraire, quelle qu'en soit la nature, dans la durée, et visent une amélioration de l'existant. La différence d'approche est d'une certaine manière comparable à celle séparant dans les armées françaises la coopération civilo-militaire (CIMIC) du développement. La Chine dans ce domaine se démarque de ses compétiteurs. En effet, du point de vue du parti communiste chinois, l'HADR rentre dans la catégorie du développement international et s'inscrit dans la politique plus large de la *Belt and Road Initiative*.

Penser l'influence d'une opération HADR implique par conséquent d'envisager les différentes facettes de cette dernière, et d'adosser à la logique humanitaire et sécuritaire qui prédomine une logique diplomatique, une logique médiatique, une logique relationnelle, et une logique promotionnelle. Or, force est de constater que les tous les États fournisseurs de l'aide n'intègrent pas ces différentes dimensions. Par exemple, peu d'efforts ont été à ce jour entrepris dans le cadre de FRANZ par les États signataires pour capitaliser politiquement sur les opérations d'HADR. Le contraste avec les opérations d'HADR conduites -ou simplement discutées- dans le cadre de la *Quadrilateral Security Initiative* (QUAD) est de ce point de vue saisissant. Le QUAD est lui-même le fruit de la coordination navale consécutif au tsunami de 2004. La création du « *Tsunami Core Group* », coordonnant les opérations post-tsunami des marines américaine, indienne, japonaise et australienne, ouvrit la voie, dans les années qui suivirent, à une coopération plus poussée dans le

<sup>73</sup> Voir par exemple Shishir Upadhyaya, *op. cit.*

<sup>74</sup> Shishir Upadhyaya, *op. cit.*

cadre du QUAD par le biais d'exercices militaires conjoints et d'engagements diplomatiques<sup>75</sup>. C'est aujourd'hui, à l'inverse, la nature éminemment politique et la composition du Quad qui, dans un contexte de rivalité exacerbée avec la Chine, confèrent aux opérations d'HADR discutées dans ce cadre tout leur retentissement. Les pays de l'ASEAN en particulier se sont positionnés favorablement à l'égard de l'annonce du QUAD de conduire un programme de coopération dans le domaine HADR<sup>76</sup>. Il sera toutefois nécessaire d'adosser à la dimension politique de cette annonce des pistes concrètes de coopération, notamment en termes de renforcement des capacités des pays de la zone, pour que l'initiative ait une résonance concrète dans la région.

La question du potentiel d'influence recelé par les opérations d'HADR est donc liée à la fois, au statut international des participants, et à leur capacité à lier les opérations elles-mêmes à un projet plus durable au travers de la construction et la diffusion d'un narratif articulant les premières au second. Dans le cas du QUAD, la seule participation des États-Unis suffit à elle seule à conférer aux opérations d'HADR leur dimension politique. Mais il est intéressant de constater que si tous les membres du QUAD partagent une même vision de la Chine, ils ne partagent en revanche pas nécessairement l'approche relativement confrontationnelle des États-Unis à l'égard de cette dernière. La politisation de l'HADR n'est toutefois pas sans risque pour toute puissance autre que les États-Unis. La possibilité de conduire ou non des opérations d'HADR est en effet liée à l'acceptation des acteurs par les États receveurs de l'aide et donc de la perception par ces derniers des risques éventuels liés à l'acceptation de l'assistance. Ainsi, certains pays de la zone Indopacifique ont parfois refusé l'aide humanitaire de la Chine en raison de différends politiques avec Pékin. C'était le cas notamment de l'Indonésie qui avait refusé en 2018 le déploiement de moyens militaires chinois à la suite du tremblement de terre et du tsunami qui avaient frappé le pays. À l'inverse, les Philippines ont accepté le déploiement d'un navire-hôpital militaire chinois après le typhon Haiyan, alors même que les relations bilatérales étaient très tendues à l'époque, afin de ne pas montrer l'impression de prendre parti pour les États-Unis. Ces exemples montrent que le succès des interventions ne peut être mesuré seulement à l'aune d'une réponse efficace aux besoins des pays receveurs au moment de la crise. Les enjeux de politique intérieure et de relations diplomatiques entre les États sont également à prendre en compte et varient au cas par cas. Si l'HADR peut contribuer au dialogue et à la coopération entre les États, ce domaine ne pourrait être suffisant pour résoudre des enjeux liés à un manque de confiance entre deux parties.

Enfin, la problématique de l'influence doit aussi se penser à l'aune des États receveurs. On constate aujourd'hui une volonté des « petits pays » d'accroître non seulement leurs moyens, mais aussi leurs capacités de choix dans les orientations politiques et les pistes de coopération existant dans le domaine HADR. Cela rend d'autant plus nécessaire le renforcement des organisations régionales. En effet, les forums régionaux comme l'ASEAN, le FIP ou le SPDMM sont des espaces qui permettent aux différents pays de se libérer de l'influence de puissances extérieures et de la rivalité sino-américaine. Comme l'expliquent Lina Gong et Dhanasree Jayaram, « d'un point de vue stratégique, la coopération en matière d'aide d'urgence en cas de catastrophe permet à la région (Asie du Sud-est) de gérer les implications de la politique des grandes puissances à partir d'une position de faiblesse relative, tout en maintenant le rôle central de l'ASEAN dans la sécurité régionale. La logique sous-jacente est que les puissances extérieures ayant un intérêt significatif dans le maintien de la

---

<sup>75</sup> Saneet Chakradeo, *op. cit.*

<sup>76</sup> Chen Christopher, « The Quad and HADR Operations: Prospects for Cooperation with Southeast Asia », 21 novembre 2022, RSIS Commentary, n°119.

paix et de la stabilité régionales, elles sont disposées à être "enchevêtrées" dans l'architecture de sécurité régionale<sup>77</sup> ».

Analysées en termes d'influence, ces considérations posent la question d'un positionnement français et européen sur la problématique de l'HADR sous un angle nouveau. Il ne s'agit plus seulement de faire face à un nombre d'évènements catastrophiques croissant et d'apporter une réponse plus ou moins adaptée aux vulnérabilités des populations concernées, - de ce point de vue nul ne remet en cause le savoir-faire français, ni, plus largement, européen, mais bien de s'inscrire dans une compétition dans laquelle le volume des capacités militaires conventionnelles est fondamental, quand bien même il n'est pas le seul déterminant de l'efficacité des opérations. Ce sont avant tout leurs capacités en matière de transport, de logistique, de télécommunications, et de déploiement de personnels qui confèrent aux forces armées leur importance en matière de HADR. La hiérarchie en la matière est parallèle à celle des armées elles-mêmes.

#### **IV. Recommandations pour la France**

L'HADR est un domaine encore émergent mais dont l'importance ira nécessairement croissante dans les activités des forces armées, notamment dans l'Indopacifique en raison des effets du réchauffement climatique mais également parce qu'il est désormais l'espace où se matérialise la rivalité des grandes puissances.

Par ailleurs, si l'HADR a longtemps conduit essentiellement par les forces armées des pays occidentaux disposant de capacités conséquentes, de nouveaux acteurs apparaissent, notamment la Chine et l'Inde dont les capacités économiques et militaires se sont considérablement accrues au cours des deux dernières décennies. L'augmentation parallèle des besoins en matière de HADR et des capacités chinoises feront nécessairement de Pékin un acteur majeur du domaine dans les années à venir. Dans ces conditions, il est raisonnable d'anticiper que les rivalités de puissance dans l'Indopacifique et la capacité d'influence des acteurs passeront également à l'avenir par une action plus déterminée en matière de HADR. Dans ce contexte, quelle que soit la qualité intrinsèque de ses opérations de HADR, l'influence de la France risque de pâtir d'une augmentation de ses capacités moins rapide que celle de ses partenaires et de ses rivaux, (quand bien même elle parviendrait à diversifier ses options logistiques civiles).

Le multilatéralisme est donc pour la France une nécessité. Il lui faut renforcer ce dernier là où, comme dans le Pacifique, il fonctionne déjà, et le créer lorsque, comme dans l'océan Indien, son existence est encore faible. Dans les deux cas, elle devra tenir compte et accompagner les aspirations des États de la région dont les capacités ont augmenté, - quand bien même de manière insuffisante -, et qui voient dans le développement d'une réponse locale en matière de HADR une affirmation de souveraineté.

##### **A) Créer un centre régional de coordination de l'HADR dans le Pacifique Sud**

La création d'un centre régional de coordination de l'HADR associé au Forum des Iles du Pacifique (FIP) serait un moyen d'accompagner ces évolutions. Le FIP deviendrait le cadre de coordination diplomatique et politique de l'HADR dans le Pacifique Sud. L'accompagnement politique et opérationnel d'un tel projet<sup>78</sup>, qui conduirait à une meilleure appropriation de l'HADR par les acteurs

---

<sup>77</sup> Gong, Lina, Jayaram, Dhanasree, "Status-seeking through Disaster Relief Cooperation", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 45, No. 2, août 2023, pp. 246-281.

<sup>78</sup> La mise en œuvre de CRIMARIO dans le Pacifique sud, prévue le cadre de la *Stratégie de l'Union européenne pour la coopération dans l'Indopacifique* pourrait s'inscrire dans ce cadre.

locaux, permettrait d'atténuer l'image de puissance coloniale de la France dans la région et diminuerait consécutivement les tentations locales d'entrer, fut-ce à leur corps défendant, dans le jeu des grandes puissances, qu'il s'agisse des États-Unis, par le biais du *Blue Pacific Partnership*, ou de la Chine, à travers l'aide apportée par cette dernière.

Une telle évolution, ne remettrait pas nécessairement en cause l'existence du mécanisme FRANZ. Australie, France et Nouvelle Zélande restent dans le Pacifique Sud les pays les plus capables de conduire des opérations effectives de HADR, et que sa vitesse de réaction aux catastrophes est sans équivalent dans la région. Il reste qui plus est avec Croix du Sud, un outil précieux de « *capacity building* ». Il aurait toutefois vocation à évoluer pour devenir le cœur du centre de coordination naissant mais dans une configuration conforme au narratif français sur l'Indopacifique dont le multilatéralisme est une composante centrale. L'association de FRANZ au FIP permettrait de fait une appropriation plus forte de l'HADR par les États membres du FIP.

## **B) Renforcer le mécanisme FRANZ**

Ayant des moyens et une présence bien plus limités que ses partenaires dans le Pacifique Sud, la France a un intérêt direct à renforcer le mécanisme FRANZ, qui contribuera à accroître sa visibilité dans la zone. Cela passe notamment par :

- le renforcement de la communication autour de ce mécanisme, pour en faire une réelle marque à laquelle est associée explicitement la France. Cela pourrait passer notamment par une systématisation des communications au niveau des ministres des trois États ;
- le renforcement de la coordination opérationnelle, qui suppose une implication plus importante des postes basés à Wellington et Canberra ;
- la recherche d'une plus grande articulation avec les autres États du Pacifique Sud, comme les Fiji, qui développent des capacités dans le domaine de l'HADR et cherchent à être vus de plus en plus comme des États pourvoyeurs d'aide ;
- la réflexion sur une meilleure intégration des volets militaires, civils et paramilitaires dans les opérations HADR conduites dans le Pacifique Sud.

## **C) La trilatérale Australie-France-Inde comme vecteur d'une structuration des opérations d'HADR dans l'océan Indien**

La mise en œuvre d'un mécanisme multilatéral de HADR dans l'océan Indien devrait relever du même principe mais se heurterait à la faiblesse de l'architecture de sécurité régionale. L'IORA et l'IONS ne sont l'un et l'autre à ce stade que des forums de discussion quand bien même leurs caractéristiques diffèrent.

A l'exception de l'Inde, les capacités des États littoraux en matière de HADR sont par ailleurs limitées. New Delhi exerce de fait un rôle croissant dans le domaine de l'HADR, notamment dans l'océan Indien. Son approche n'y est plus seulement bilatérale. Elle coordonne plus souvent son action via des mécanismes régionaux et des partenariats avec des organismes multilatéraux<sup>79</sup>. L'Inde est donc un partenaire incontournable.

Dans ce contexte, la création d'un mécanisme de coordination trilatéral incluant l'Australie la France et l'Inde, tous dotés de capacités et de savoirs faire conséquents, sur le modèle de FRANZ, pourrait se révéler pertinent. Les trois pays étant membres de l'IORA, ce mécanisme pourrait lui être formellement rattaché sans que cela affecte la capacité opérationnelle de ce dernier. Si l'IORA ne

---

<sup>79</sup> Canyon Deon, *Op. Cit.*

dispose pas des capacités opérationnelles nécessaires à sa mise en œuvre, elle pourrait en revanche constituer le cadre politique dans lequel le mécanisme pourrait inscrire son action, notamment et surtout en matière de « *capacity building* ». Contrairement à l'IONS en effet, l'IORA ne regroupe que des pays politiquement compatibles, ce que garantit le processus d'adhésion. Ce mécanisme trilatéral aurait vocation à être progressivement élargi aux pays de l'océan Indien capables et désireux de contribuer, permettant ainsi l'inclusion dans le mécanisme de coordination de pays tels que l'Indonésie, la Malaisie ou Singapour.

## **D) Intégrer les opérations HADR dans la stratégie d'influence de la France**

L'HADR apparaît comme un des éléments structurants de la diplomatie de défense française en Indopacifique. La diplomatie de défense ne renvoie pas uniquement à la complémentarité entre outil militaire et politique étrangère. Elle sert avant tout l'efficacité de l'action diplomatique plutôt que l'efficacité militaire à proprement parler, donc l'influence. Elle se traduit par une transposition des objectifs de politique étrangère au domaine de la défense. Cela implique une réflexion sur la refonte de l'organisation de la communication au sein du ministère des Armées.

Les actions françaises en matière d'HADR souffrent encore aujourd'hui d'une communication insuffisante, structurellement inefficace, sans véritable identification du public-cible, ni définition d'objectifs. Elle est généralement pensée lors des opérations françaises comme un plus, intervenant après l'action sans véritable ciblage de l'audience. Elle est à l'inverse partie intégrante de la doctrine d'intervention des principaux partenaires de la France.

Des exemples récents illustrent le propos :

- Aux Tonga en janvier 2022, l'action de la France s'est déployée en l'absence de toute communication immédiate. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis se sont vu attribuer tout le mérite de l'opération, sans que la France ne soit jamais mentionnée.
- Au Vanuatu en mars 2023, si la coopération au sein de FRANZ fut bonne, la communication de l'Australie et de la Nouvelle Zélande s'avéra beaucoup plus efficace grâce à un marketing très simple consistant à afficher la provenance de l'aide sur chaque composante de l'aide au moyen d'autocollants. L'Australie sut également, contrairement à la France, associer les autorités locales à leurs interventions sur le terrain, dans un rôle d'intermédiaire auprès des populations locales

Par conséquent, la communication devrait enfin faire l'objet d'une réflexion spécifique, en coordination entre le ministère des Armées et le Quai d'Orsay. Les techniques de labellisation de l'aide déjà citées et permettant l'identification de la provenance de l'assistance par les bénéficiaires font partie des réponses aisées à mettre en place. Il serait également envisageable de créer un drapeau FRANZ, permettant une identification immédiate des actions conduites dans le cadre de ce mécanisme.

La communication ne peut toutefois s'arrêter là. Le choix des organes de presse relève également d'une politique de communication efficace. Mobiliser les médias des pays cibles, qu'il s'agisse des pays bénéficiaires ou partenaires, et les intégrer dans les opérations conférerait à ces dernières la visibilité recherchée. Une cellule de liaison « médias » pourrait être créée à cet effet au sein de FRANZ mais également de tout organisme de coordination à venir.

Il serait enfin nécessaire de développer une communication sur la réflexion française en matière de HADR. A cet effet, il serait utile de rendre public une (ou des éléments de) doctrine et de publier des articles de réflexion sur le sujet dans les grandes revues académiques internationales. Par exemple,

il aurait pu être utile de valoriser la présidence française de l'IONS et la conduite de l'exercice HADR organisé en 2022, pour en souligner les spécificités françaises et la coopération dans le domaine.

