



IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

Avril 2023

LA SÉCURITÉ DES PHILIPPINES COOPÉRATIONS DE DÉFENSE ET ALLIANCES

Dr Marjorie Vanbaelinghem

Directrice de l'IRSEM

ÉTUDE – n° 106



**MINISTÈRE
DES ARMÉES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



LA SÉCURITÉ DES PHILIPPINES

COOPÉRATIONS DE DÉFENSE ET ALLIANCES

Dr Marjorie Vanbaelinghem

Directrice de l'IRSEM

Pour citer cette étude

Marjorie Vanbaelinghem, *La sécurité des Philippines – Coopérations de défense et alliances*, Étude 106, IRSEM, avril 2023.

Dépôt légal

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-167783-8

DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

105. *Les armes nucléaires tactiques réhabilitées ?*
Tiphaine de CHAMPCHESNEL
104. *Lutte contre la piraterie dans le golfe de Guinée – L'architecture de Yaoundé : dix ans après, au milieu du gué*
Antonin TISSERON
103. *Prévention et lutte contre les trafics d'armes classiques – Les enjeux et enseignements de la zone indopacifique*
Édouard JOLLY (dir.)
102. *Prévention et lutte contre les trafics d'armes classiques – Le détournement d'armes : acteurs, contrôle, objets*
Édouard JOLLY (dir.)
101. *Building EU-India Synergy: Allying Sustainable Modernisation and Strategic Autonomy*
Pooja JAIN-GRÉGOIRE, Raphaëlle KHAN,
Arnaud KOEHL, Swati PRABHU, Mihir S. SHARMA
and John-Joseph WILKINS
100. *La stratégie multisectorielle turque en Libye : Porte d'entrée en Méditerranée orientale et en Afrique*
Sümbül KAYA
99. *The Business Model of Content-Sharing Platforms and the Supply of Content Moderation: Implications for Combating Information Manipulations*
Olivier CHATAIN
98. *Comprendre le Moyen-Orient par la donnée – Technologies numériques et acquisition de la connaissance dans la région Afrique du Nord / Moyen-Orient*
COL Olivier PASSOT
97. *La Russie au Mali : une présence bicéphale*
Maxime AUDINET et Emmanuel DREYFUS

ÉQUIPE

Directrice

Marjorie VANBAELINGHEM

Directrice scientifique

Julia GRIGNON

Secrétaire générale

Caroline VERSTAPPEN

Éditrice

Chantal DUKERS

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

@ <https://www.irsem.fr>



@IRSEM1



AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère des Armées.

© 2023 Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM).

PRÉSENTATION DE L'IRSEM

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), créé en 2009, appartient au ministère des Armées. Composé d'une cinquantaine de personnes, civiles et militaires, dont la plupart sont titulaires d'un doctorat, il est le principal centre de recherche en études sur la guerre (*War Studies*) dans le monde francophone. En plus de conduire de la recherche interne (au profit du ministère) et externe (à destination de la communauté scientifique) sur les questions de défense et de sécurité, l'IRSEM apporte un soutien aux jeunes chercheurs (la « relève stratégique ») et contribue à l'enseignement militaire supérieur et au débat public.

L'équipe de recherche est répartie en six domaines :

- Le domaine Espace euratlantique – Russie analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Amérique du Nord, en Europe, en Russie et dans l'espace eurasiatique qui comprend l'Europe orientale (Moldavie, Ukraine, Biélorussie), le Caucase du Sud (Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan) et les cinq pays d'Asie centrale. Il s'intéresse plus particulièrement à la compétition de puissances dans cette zone, aux évolutions du rôle de l'OTAN, à la sécurité maritime et aux stratégies d'influence.
- Le domaine Afrique – Asie – Moyen-Orient analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Afrique, Asie et Moyen-Orient, autour des axes transversaux suivants : autoritarisme politique et libéralisation économique dans les pays émergents ; rôle et place des armées et des appareils de sécurité dans le fonctionnement des États et des sociétés ; enjeux stratégiques et de sécurité régionale ; idéologies, nationalismes et recomposition des équilibres interétatiques régionaux.
- Le domaine Armement et économie de défense s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et, plus largement, a vocation à traiter des questions stratégiques résultant des développements technologiques, des problématiques d'accès aux ressources naturelles et de celles liées aux enjeux environnementaux. Les travaux de recherche du domaine s'appuient sur une approche pluridisciplinaire, à la fois qualitative et quantitative, qui mobilise des champs scientifiques variés : économie de défense, histoire des technologies, géographie.

- Le domaine Défense et société est à l'interface des problématiques spécifiques au monde militaire et des évolutions sociétales auxquelles celui-ci est confronté. Les dimensions privilégiées sont les suivantes : lien entre la société civile et les armées, sociologie du personnel militaire, intégration des femmes dans les conflits armés, relations entre pouvoir politique et institution militaire, renouvellement des formes d'engagement, socialisation et intégration de la jeunesse, montée des radicalités. Outre ses activités de recherche, le domaine Défense et société entend aussi promouvoir les questions de défense au sein de la société civile, auprès de l'ensemble de ses acteurs, y compris dans le champ académique.

- Le domaine Stratégies, normes et doctrines a pour objet l'étude des conflits armés contemporains, en particulier sous leurs aspects politiques, militaires, juridiques et philosophiques. Les axes de recherche développés dans les productions et événements réalisés portent sur le droit international, en particulier sous l'angle des enjeux technologiques (cyber, intelligence artificielle, robotique), les doctrines de dissuasion, la maîtrise des armements avec la lutte contre la prolifération et le désarmement nucléaires. Les transformations des relations internationales et leurs enjeux de puissance et de sécurité ainsi que la philosophie de la guerre et de la paix font également partie du champ d'étude.

- Le domaine Renseignement, anticipation et stratégies d'influence mène des recherches portant sur la fonction stratégique « connaissance et anticipation » mise en avant par le Livre blanc de la défense depuis 2008. Ce programme a donc d'abord pour ambition de contribuer à une compréhension plus fine du renseignement entendu dans son acception la plus large (c'est-à-dire à la fois comme information, processus, activité et organisation) ; il aspire ensuite à concourir à la consolidation des démarches analytiques, notamment dans le champ de l'anticipation ; enfin, il travaille sur les différentes dimensions de la guerre dite « hybride », en particulier les manipulations de l'information. Le domaine contribue du reste au renforcement du caractère hybride de l'IRSEM en diffusant des notes se situant à l'intersection de la recherche académique et de l'analyse de renseignement en sources ouvertes.

BIOGRAPHIE

Marjorie Vanbaelinghem est la directrice de l'IRSEM. Normalienne, agrégée d'anglais et titulaire d'un doctorat en études anglophones portant sur l'art contemporain britannique, elle est également ancienne élève de l'ENA. Elle rejoint la carrière diplomatique en 2009, s'y spécialisant initialement dans les affaires stratégiques. Elle a depuis été en poste, pour des durées variées, au Japon, au Royaume-Uni, en Espagne et en Inde. À l'IRSEM, elle a récemment publié des travaux sur le Japon et la Corée du Sud.

Contact : marjorie.vanbaelinghem.irsem.fr

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	11
INTRODUCTION.....	15
I. QUELLE DÉFINITION DE LA SÉCURITÉ ET QUELLE(S) COOPÉRATION(S) DE SÉCURITÉ POUR LES PHILIPPINES.....	19
Rémanences historiques et enjeux sécuritaires.....	19
<i>Mer de Chine méridionale ou mer des Philippines occidentale ?</i>	21
<i>Les défis de sécurité sont avant tout intérieurs</i>	25
<i>Le défi structurel de la réforme des forces armées</i>	28
<i>Comment les Philippins définissent-ils leur sécurité ?</i>	31
Quels partenaires pour la sécurité des Philippines ? Des formes de coopération variées et en recomposition.....	34
<i>L'alliance avec les États-Unis : une relation formalisée mais ambiguë</i>	35
<i>Le Japon, nouvel allié ?</i>	39
<i>Une relation encore « sous le radar » ? Le lien à l'Australie</i>	43
<i>Quel(s) intérêt(s) à cette coopération de défense et de sécurité ?</i>	47
<i>Pourquoi la sécurité philippine est-elle l'affaire des autres ?</i>	49
II. ENTRE FACTEUR CHINOIS, AMBITIONS RÉGIONALISTES ET ALLIANCE 2.0, QUELLES PERSPECTIVES ET QUEL CADRE POUR LA SÉCURITÉ DES PHILIPPINES ?.....	55
Les Philippines, entre Chine et États-Unis : balancier ou découplage ?.....	55
<i>L'ambivalence du facteur chinois</i>	55
<i>Les concessions aux Chinois, expression d'un doute sur la relation aux Américains ?</i>	58
<i>« It's the economy, stupid ! » Les Philippines peuvent-elles seulement se permettre une posture stratégique ?</i>	61
<i>Comment définir le positionnement philippin ?</i>	63
Les Philippines ont-elles des alternatives régionales ou multilatérales ?.....	65
<i>L'ASEAN pourra-t-elle un jour garantir la sécurité des Philippines ?</i>	65
<i>Quelle place pour les Philippines dans la nouvelle architecture minilatérale ?</i>	68
Vers une alliance 2.0. ou toute une nouvelle architecture régionale ?.....	71
<i>Le MDT américano-philippin, une alliance d'un autre temps</i>	71
<i>Vers une alliance 2.0 ?</i>	75
<i>Du bilatéral à la triangulaire ?</i>	79
<i>Une réorganisation globale ?</i>	82
<i>Du triangle au réseau... ou au saladier ?</i>	84
CONCLUSION.....	87

RÉSUMÉ

Étudier les enjeux de sécurité pour les Philippines permet de comprendre une grande partie des évolutions actuelles dans la zone Asie-Pacifique. Au-delà de la perspective historique nécessaire pour appréhender ces enjeux, il faut prendre en compte le hiatus existant entre les Philippines et leurs principaux partenaires de sécurité en matière d'évaluation de la menace. En effet, ce sont avec les autres pays d'Asie du Sud-Est plutôt qu'avec son allié principal, que Manille partage ses plus sérieuses préoccupations : question des litiges en mer de Chine méridionale, problèmes intérieurs liés à des forces séparatistes ou des conflits religieux et difficulté à trouver une posture vis-à-vis de la Chine qui ne soit ni ouvertement contestataire, ni trop visiblement opportuniste ou ambiguë. Pour autant, ces défis communs n'ont pas permis à un régionalisme de sécurité d'émerger en complément ou sur la base de l'ASEAN, de même que les Philippines restent à la marge des nouveaux groupements de sécurité en cours de constitution.

Les vicissitudes de leur politique intérieure et de leur histoire récente ont ralenti l'adaptation des forces armées des Philippines. Elles ont aussi rendu le pays, dans une certaine mesure, dépendant de ses partenaires de sécurité. Le contexte actuel renforce cette tendance puisque la position géographique du pays, tout proche de Taïwan, fait que sa sécurité est devenue l'affaire des autres. Alors que les Philippines opèrent une lente et difficile transition de la prise en compte de la sécurité intérieure à celle de la sécurité extérieure, leurs relations de défense se sont recomposées. Si l'alliance avec les États-Unis a été remise à l'honneur par le président Bongbong Marcos, les coopérations avec l'Australie et le Japon se sont intensifiées, au point même qu'une triangulaire Philippines - Japon - États-Unis est en train d'émerger.

L'étude des acteurs et des composantes de la sécurité des Philippines soulève la question du sens et de la valeur des alliances et des coopérations aujourd'hui, alors que la rivalité entre États-Unis et Chine s'accroît et que Pékin s'efforce de

promouvoir une architecture internationale alternative, y compris dans le domaine de la sécurité. Cette étude montre que l'alliance avec les États-Unis reste la pierre angulaire de la sécurité des Philippines mais qu'elle l'est aujourd'hui « par défaut », car la relation n'est pas sans ambiguïté et n'est plus exclusive. L'asymétrie entre les deux pays rend le lien moins évident et moins adapté dans l'ère du minilatéralisme et des partenariats en réseau qui s'est ouverte en Asie.

Carte 1
Les Philippines



Source : François-Xavier Bonnet, Elisabeth Luquin, « [Philippines : Covid-19 An II](#) », dans Christine Cabasset et Jérôme Samuel (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2022 : bilan, enjeux et perspectives* [en ligne], Bangkok, Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine, 2022 (généré le 24 mars 2023).

Carte 2

L'environnement immédiat des Philippines (focus sur l'ASEAN)



Source : Christine Cabasset et Jérôme Samuel (dir.), [L'Asie du Sud-Est 2022 : bilan, enjeux et perspectives](#) [en ligne], *op. cit.*

INTRODUCTION

L'année 2023 pourrait être une année charnière pour les Philippines : le nouveau gouvernement de Ferdinand Marcos Jr. (ou « Bongbong Marcos ») paraît infléchir la politique pro-chinoise de Rodrigo Duterte vers un alignement plus clair et plus cohérent sur l'allié américain, tandis que les tensions croissent sans cesse au sud (détroit de Taïwan) et à l'ouest (mer de Chine méridionale) de l'archipel philippin. Mais les Philippines ont-elles opéré un virage si radical et inattendu qu'on a pu le dire¹ ? Cette étude vise à cerner, sinon définir, la vision stratégique philippine, un an après l'élection de son nouveau président, en replaçant l'impact de cette récente alternance politique dans un contexte plus large, intégrant aussi les aspects sociaux et économiques.

On sait que les Philippines sont remarquables par plusieurs caractéristiques : 7 641 îles, de tailles très variées, avec une ligne côtière parmi les plus longues au monde (36 289 km, supérieure à celle des États-Unis, et presque égale à celle de la Russie) mais aussi par leur emplacement (voir carte 2). Bien que situées en Asie du Sud-Est, les Philippines en sont les marches : elles ouvrent vers l'Asie du Nord, à laquelle elles sont très connectées par l'histoire mais aussi par les routes de navigation (30 % du trafic maritime passe par la mer de Chine méridionale², où le détroit de Luzon est la seule alternative au détroit de Taïwan pour aller du nord au sud). L'archipel a une histoire coloniale particulièrement complexe et, encore à l'heure actuelle, est agité par des troubles socio-politiques. Enfin, il est le plus proche voisin de Taïwan (les îles Batanes sont à moins de 200 km). À cet égard, le pays apparaît à la fois comme un « seuil géopolitique » et un *hot spot*. Entre poussées de fièvre séparatiste meurtrières et épisodes d'affrontement en mer autour de récifs ou de navires échoués (comme le spectaculaire *Sierra Madre*), le pays semble

1. Dereck Grossman, « [The Philippines Is America's New Star Ally in Asia](#) », *Foreign Policy*, 21 février 2023.

2. Keyuan Zou, *Routledge Handbook of the South China Sea*, 2021, p. 2.

en effet souvent au bord de l'abîme des crises. Malgré cette situation, les Philippines apparaissent moins souvent prises en compte dans les *policy papers* généralistes ou dans les efforts de politique étrangère européenne³, car elles ne sont pas une « puissance moyenne⁴ ». La France envisage depuis longtemps d'y ouvrir une mission de défense, sans avoir encore concrétisé ce projet, et les Britanniques viennent à peine d'en ouvrir une. On pourrait donc presque dire que le *hot spot* est paradoxalement aussi un *blind spot*.

Cette étude prend également en compte deux caractéristiques importantes : la concentration persistante des autorités philippines sur les problèmes de sécurité intérieure, héritage de l'histoire nationale récente, et la situation socio-économique qui conduit à concevoir la sécurité de manière plus « globale », résultant parfois en un hiatus avec les partenaires occidentaux. La situation économique délicate a d'ailleurs amené l'actuelle situation de faiblesse des moyens capacitaires de défense extérieure, qui donne un autre sens au terme *blind spot* : certains partenaires s'inquiètent de ce que les Philippines puissent être une sorte de « trou noir » sécuritaire et devenir, en cas d'accroissement des tensions ou de conflit, le « maillon faible ». À cet égard, les signaux envoyés par les dirigeants philippins donnent parfois l'impression d'un mouvement de balancier. Cela a des répercussions pour leur allié américain mais également pour plusieurs pays ayant des intérêts dans la zone indopacifique. Nous analyserons l'attention et les moyens déployés par de nombreux partenaires, à commencer par l'allié américain, mais aussi le Japon et l'Australie, dans une moindre mesure encore la Corée du Sud ou l'Inde. Ils ont pour visées des projets économiques – principalement de vente des équipements

3. Même si 5 think tanks – ou *stiftungs* – allemandes sont présentes aux Philippines ou couvrent le pays depuis une autre antenne asiatique (Friedrich Ebert Stiftung [PSD], Friedrich Naumann Stiftung [FDP], Hans Seidel Stiftung [CSU], Konrad Adenauer Stiftung [CDU], Rosa Luxemburg Stiftung [Die Linke]).

4. Hoo Tiang Boon et Sarah Teo, « [Caught in the Middle? Middle Powers amid U.S.-China Competition](#) », *Asia Policy*, 17 (4), octobre 2022 ou encore Sarah Teo, *Middle powers in Asia Pacific Multilateralism : A differential framework*, Bristol, Bristol University Press, 2022.

militaires – ainsi qu'un rapprochement stratégique, voire une planification de contingence, en particulier autour de Taïwan. À l'heure où l'on parle de re-militarisation de l'Asie, le positionnement géographique philippin accroît les opportunités d'investissements et de vente d'équipements pour de nombreux pays tiers. Enfin, cette étiquette de « maillon faible » est liée à une évaluation des risques et à un référentiel en matière de sécurité, et donc à d'éventuelles différences d'approche de la situation régionale et des questions de sécurité en général.

Nous chercherons à savoir si le pays, sous Bongbong Marcos, a opéré un réel changement, en termes de paramètres déterminant sa sécurité et ses perspectives en matière de coopération de défense. Pour cela, il faut regarder la posture du pays dans la durée et examiner les courants profonds (influence chinoise, post-colonialisme, dissensions socio-politiques) qui la traversent. Enfin, le cas des Philippines, où une réforme des forces armées est en cours, présente l'intérêt d'amener à étudier tout le spectre des relations stratégiques (de l'alliance aux rapports de coopération informels en passant par les achats d'équipement) en prenant en compte leur ancrage dans l'organisation de l'appareil militaire, les rapports civilo-militaires et les liens entre sécurités intérieure et extérieure.

Le pays se trouve de plus en plus inséré (au sens passif, car il semble y être entraîné par l'évolution stratégique asiatique ou même par la pression de ses partenaires plutôt que par une volonté propre ou une stratégie de positionnement international) dans le contexte régional et ses tensions. Cette étude, au-delà du cas particulier des Philippines, cherche à contribuer à la réflexion sur les alliances et les coopérations de sécurité en Asie à l'heure des rivalités de grandes puissances. Avant d'examiner le positionnement actuel, nous verrons les rémanences de l'histoire philippine dans les défis de sécurité du pays et analyserons son positionnement par rapport à son allié et à ses partenaires. Le constat d'un hiatus dans ces relations nous amènera à considérer les facteurs en jeu (notamment le voisin chinois et la situation régionale dans son ensemble), l'évolution des coopérations de défense et le sens des alliances aujourd'hui.

I. QUELLE DÉFINITION DE LA SÉCURITÉ ET QUELLE(S) COOPÉRATION(S) DE SÉCURITÉ POUR LES PHILIPPINES

RÉMANENCES HISTORIQUES ET ENJEUX SÉCURITAIRES

Les particularismes hérités de l'histoire, en particulier coloniale, marquent l'approche philippine des relations internationales et de la sécurité. Le passif historique et post-colonial du pays est triple, voire quadruple en termes de liens et d'influence, et les rémanences de ces sources d'influence sont inégales.

À l'entrée du port de Manille, l'île de Corregidor incarne la succession et l'imbrication de plusieurs pouvoirs coloniaux : le lieu rappelle à la fois la domination espagnole (il s'agissait à l'origine d'un fort construit par les colons, au XVIII^e siècle, pour y installer l'administration des navires, le bureau du *corregidor*), la colonisation américaine (les États-Unis y établissent une base en 1898) puis l'occupation japonaise : c'est devenu aujourd'hui un mémorial de guerre, commémorant la bataille que livrèrent États-Unis et Philippines contre l'armée japonaise pendant la Seconde Guerre mondiale. Les Américains durent l'évacuer en mai 1942, avant de la réinvestir en 1945.

L'histoire coloniale philippine est aussi illustrée par une toile qui orne l'entrée du National Defence College of the Philippines (NDCP). Elle représente l'épisode du massacre de Balangiga, en 1901 : pendant la guerre d'indépendance entre les Philippines et les États-Unis, des Philippins se déguisent en femmes pour échapper à la méfiance des soldats américains et en tuent toute une compagnie. La direction du NDCP fait preuve d'une réelle fierté à la montrer aux visiteurs et à dire qu'ils refusent de la décrocher pour les délégations américaines, malgré les demandes de l'ambassade. Le tableau et son exposition – ou exhibition, plutôt – montrent l'instabilité historique et l'ambiguïté persistante dans la relation avec les États-Unis, qui a connu maints épisodes de haut et de bas, bien avant l'élection de Rodrigo Duterte.

Si trois pays ont successivement colonisé et orienté le destin des Philippines, un quatrième exerce depuis longtemps une influence plus évanescence et labile : la Chine. La presse philippine comme beaucoup d'analystes de défense évoquent par exemple spontanément le fait que la grand-mère de Duterte était chinoise comme définitoire pour sa politique.

Comme dans tous les pays d'Asie du Sud-Est, la migration chinoise aux Philippines est très ancienne. Le sujet de la place des Chinois dans la société philippine se trouve souvent politisé ou polarisé, faisant l'objet de représentations (« l'idée est largement répandue qu'[ils] constitueraient 1 % de la population mais qu'ils détiendraient la moitié des richesses¹ »). Il n'est pas aisé d'identifier les « Chinois des Philippines » - souvent appelés « Chinois », ou « Tsinoy ». Les Philippines font en effet partie des pays au modèle « assimilationniste² » et la diaspora chinoise obtenait très facilement la citoyenneté philippine dans les années 1970 (souvent sous forte incitation du gouvernement) et coupait les liens avec ses origines. Toutefois, lorsque le gouvernement chinois a changé de politique vis-à-vis des Chinois de l'étranger³, au moment même que les flux migratoires reprenaient dans les années 2000, l'endogamie s'est accentuée dans la communauté, qui cultive aujourd'hui un certain particularisme (on les nomme « Intsik » et non plus « Tsinoy »). Par conséquent, il existe une forte distinction entre les anciens et les nouveaux immigrants : les anciens sont plus méfiants à l'égard des politiques chinoises de maintien du lien, par crainte du risque d'un retournement de la population locale contre eux. Par ailleurs, l'influence économique des entreprises chinoises est forte dans certains territoires, comme l'île de Palawan mais aussi dans le nord de l'île de Luzon, alors

1. Clinton Palanca, « Chinois Philippines, une identité partagée », dans William Guéraiche (dir.), *Les Philippines contemporaines*, Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine (IRASEC), 2013, p. 407.

2. Leo Suryadinata, *Ethnic Chinese as Southeast Asians*, Institute of Southeast Asian Studies, 1997, p. 12.

3. Carine Pina, « La Chine et sa diaspora : la mobilité au service de la puissance », *Questions internationales*, « La Chine et les Chinois dans le monde », 116, décembre 2022, p. 12-21.

qu'une influence chinoise s'exerce aussi dans les médias. Tandis qu'une partie de la presse est de langue chinoise, une autre, de langue anglaise ou locale, peut se révéler souvent pro-chinoise, l'ensemble des titres de la presse philippine publiant des encarts payants, par exemple pour le *China Daily*, sans nécessairement le mentionner. Les tribunes produites par des influenceurs rémunérés sont aussi une pratique très courante.

Nous allons voir à présent les rémanences de ces éléments historiques et sociaux dans la manière dont la question de la sécurité est abordée aux Philippines. Nous commencerons par évoquer les principales menaces à la sécurité, telles qu'identifiées par les autorités philippines et faisant l'objet d'une attention particulière mais aussi d'allocation de moyens (par distinction avec les menaces identifiées par les partenaires de sécurité - nous analyserons plus loin ce décalage). On peut dégager deux préoccupations majeures.

Mer de Chine méridionale ou mer des Philippines occidentale ?

La menace la plus préoccupante pour les Philippines est celle liée aux litiges autour de la mer de Chine méridionale, zone où se trouvent des champs pétrolifères et d'autres ressources sous-marines, des routes de navigation internationales pour le transport pétrolier mais aussi des activités militaires (île de Luzon, Surigao et détroit de Balabac)⁴. Plusieurs États riverains, la Malaisie, le Vietnam, Brunei et la Chine ont des revendications sur des îlots, voire sur de simples récifs, certains immergés une bonne partie de l'année (*features* dans la terminologie anglophone officielle). Les Philippines revendiquent plusieurs *features*⁵ : Scarborough Shoal (Bajo de Masinloc), une partie des Spratly (Kalayaan Islands group, revendiqué depuis 1978 - la plus grande de ces îles, Thitu, ou Pag Asa, est occupée par

4. Voir M. Taylor Fravel et Charles L. Glaser, « [How much risk should the United States run in the South China Sea](#) », *International Security*, 47 (2), 2022.

5. Zenel Garcia, dans son étude sur le sujet (*China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes*, Palgrave Macmillan, 2019), dénombre 53 îles et récifs revendiqués.

les Philippines), revendiqués aussi par la Chine, mais également Second Thomas Shoal (Ayungin Shoal). Le gouvernement philippin se réfère aussi officiellement⁶, depuis la présidence de Benigno Aquino III, à sa zone économique exclusive (ZEE) comme « mer des Philippines occidentale », afin de marquer son appartenance à leur territoire et la distinguer de la dénomination « mer de Chine méridionale ».

Depuis 1995, l'un des récifs des Spratly, Mischief Reef, est occupé par la Chine, qui y construit une structure légère. L'épisode de Scarborough Shoal en 2012 a quant à lui été un moment définitoire⁷ de la posture philippine : après avoir trouvé des pêcheurs chinois autour de cet atoll, alors revendiqué par Pékin, Taïwan et Manille mais contrôlé *de facto* par les Philippines, les autorités philippines dépêchèrent une frégate pour arrêter les pêcheurs. En réponse, Pékin envoya un navire, puis un autre, et malgré les tentatives de discussion bilatérales, malgré l'appel de Manille à ce que l'ASEAN s'implique, puis à ce que l'allié américain se porte à son aide, la tension ne cessa de monter et le contrôle *de facto* de l'atoll finit par passer aux Chinois, tandis que les Philippines étaient contraintes de se retirer⁸.

Au même endroit s'est déroulé un autre épisode, en 2014⁹, durant lequel des garde-côtes chinois dirigèrent des canons à eau contre des pêcheurs philippins – causant le désarroi du gouvernement qui ne sut pas alors comment qualifier l'incident.

Nous avons évoqué en introduction le *Sierra Madre*, navire emblématique d'une autre situation « figée » (presque au sens de conflit gelé) dans la zone. Ce bâtiment de la marine philippine

6. Aux termes de l'Administrative Order n° 29 de 2012, cette mer des Philippines occidentales inclut « la mer de Luzon, les eaux autour des Kalayaan et de Bajo de Masinloc ».

7. François-Xavier Bonnet, « Géopolitique de Scarborough Shoal », note 14, IRASEC, novembre 2012.

8. Michael Green, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus et Jake Douglas, « [Counter-coercion series : Scarborough Shoal Standoff](#) », Asia Maritime Transparency Initiative, 2017.

9. « [Philippines says China 'fired water cannon' on Filipino fishermen](#) », BBC News, 24 février 2014.

a été échoué intentionnellement en 1999 sur des récifs de la zone de Second Thomas Shoal afin de marquer leur territorialité philippine¹⁰ et des équipages de la marine s'y relaient constamment depuis près de 25 ans. Régulièrement, des épisodes autour du navire sont médiatisés, comme par exemple son ravitaillement à Noël, de manière très dramatisée, qui contribue à donner un sentiment d'urgence et de crise permanente. Début février 2023, une nouvelle action chinoise a été dénoncée par les garde-côtes philippins : une manœuvre d'intimidation, cette fois avec un laser militaire, pour empêcher le ravitaillement du *Sierra Madre*¹¹.

En mars 2021, le gouvernement philippin révéla la découverte d'une « flotte de pêche chinoise », de plus de 220 navires, autour du Whitsun Reef (appelé également Julian Felipe), c'est-à-dire dans la ZEE philippine. Le récif de Whitsun (à 175 milles nautiques de l'île de Palawan – et 638 de l'île chinoise de Hainan) a régulièrement été le lieu de manœuvres et de présence renforcée de bâtiments chinois ; le gouvernement philippin protesta par la voie diplomatique, sans effet puisque, en octobre de la même année, le nombre de navires chinois présents avait quadruplé¹². Le ministre de la Défense, Delfin Lorenzana, réclama officiellement l'arrêt de cette incursion chinoise, qui violait la souveraineté territoriale philippine et le droit de la mer. Un mois plus tard, les garde-côtes philippins rendaient publiques des images montrant plusieurs navires de pêche chinois dans la zone.

10. Jon Hoppe, « [The Measure of the Sierra Madre](#) », *Naval History Initiative*, US Naval Institute, 36 (1), 2022.

11. Rebecca Ratcliffe, « [Philippines president summons Chinese ambassador over laser incident](#) », *The Guardian*, 15 février 2023.

12. « [Chinese vessels return to reef at center of spat with Philippines](#) », Rfa, 11 janvier 2021.

Carte 3
Mer de Chine méridionale



Source : [Political Map of the South China Sea – Nations Online Project](#).

L'État philippin est le plus actif des pays riverains de la mer de Chine méridionale en termes diplomatiques et juridiques. Plus de 200 démarches diplomatiques ont été menées par le gouvernement philippin depuis 2002 au sujet des actions chinoises. L'État philippin a engagé une procédure en 2013 devant la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, qui a rendu son verdict, contre la Chine, en 2016. La Cour a jugé qu'aux termes de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS), les revendications des Chinois (*nine-dash-line*, voir carte 3), leur comportement vis-à-vis des navires philippins et la construction d'îlots artificiels n'étaient pas légitimes, et que plusieurs des zones disputées (Mischief Reef, Second Thomas Shoal...) faisaient partie de la ZEE philippine. En dépit de cette décision de la Cour, le litige n'a pas été réglé et est même ravivé régulièrement par des incidents¹³.

L'action diplomatique s'est accrue depuis l'arrivée au pouvoir de Bongbong Marcos, avec pas moins de 75 démarches diplomatiques au second semestre 2022. Un renforcement de la présence de la marine ou des garde-côtes a eu lieu récemment¹⁴, même s'il reste difficile de patrouiller, à la fois par manque de moyens maritimes pour les garde-côtes mais aussi en raison du souhait de retenue des autorités. Une distinction doit être faite en effet entre les aspects militaire, tactique ou local, de ces différends territoriaux, toujours envenimés, et les aspects diplomatique ou politique, lesquels paraissent actuellement plus apaisés (voir *infra*).

Les défis de sécurité sont avant tout intérieurs

Le second défi principal, plus existentiel encore pour l'État philippin, est lié aux mouvements insurrectionnels. Ces mouvements se sont développés dès les années 1960, notamment

13. Kojiro Tonosaki, « Aiming for a Quasi-alliance : building a more robust Japan-Philippines Security Partnership », Washington, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2022, p. 14.

14. Karen Lema, « [Philippines coast guard chief says boosts South China Sea presence](#) », Reuters, 6 février 2023.

dans le sud de l'archipel. Ils sont d'origine et d'idéologie très différentes – respectivement islamiste et communiste – et le gouvernement philippin les définit tous les deux comme auteurs de guerre civile ou de conflit intérieur (*internal warfare*). L'île de Mindanao¹⁵ accueille la plus grande communauté musulmane du pays, 5 millions de personnes qui constituent 5 % de la population philippine. Plusieurs vagues de mouvements séparatistes s'y sont succédé depuis les années 1960, avec comme point commun la revendication d'un État musulman. Le Front de libération moro (MNLF), le plus ancien, se formalise en 1974 avec la publication d'un manifeste. L'armée déplace alors en masse des populations. En parallèle, dans les années 1970, se développe la guérilla des communistes du NPA (New People's Army), d'obédience maoïste, avec plusieurs centres actifs sur plusieurs îles et des actions menées également dans la région de la capitale.

Les efforts pour mener un processus de paix à Mindanao démarrent dès la présidence de Marcos père. Des années plus tard, l'attention internationale se porte sur les problèmes d'extrémisme religieux dans le sud des Philippines lorsqu'il est révélé que l'un des terroristes des attentats de Bali (2002) a été formé dans la région. En dépit de l'accord signé en 2012 et reconnaissant l'autonomie de Mindanao, des actes de terrorisme se poursuivent dans la région et débordent dans d'autres pays d'Asie.

De manière générale, les crises de sécurité les plus aiguës et les plus meurtrières¹⁶ ont été des affrontements internes – celui de Mamasapano, en 2015, verra la mort de 44 membres des forces spéciales philippines. En 2017, la ville de Marawi subit l'assaut de groupes djihadistes, parmi lesquels Abu Sayyaf ; malgré l'établissement de la loi martiale, les combats durent des mois, provoquant la mort de milliers de personnes et le déplacement de centaines de milliers d'autres. Pendant cette période, le

15. François-Xavier Bonnet, « Mindanao, terre promise, terre de violences », dans William Guéraiche (dir.), *Les Philippines contemporaines*, op. cit.

16. Voir l'analyse de Ranulfo Sevilla dans « Theory and practice : Examining the implementation of the Philippines national crisis management policy », *Journal of the NDCP*, Philippines Center of Excellence in Defense, Development and Security, p. 39-40.

gouvernement philippin reçut du matériel militaire de Chine et de Russie, tandis que les combattants étrangers se revendiquant de l'État islamique arrivaient d'Indonésie et de Malaisie. Comme on le verra plus loin, Américains et Australiens apportèrent aussi une aide substantielle dans la lutte contre-insurrectionnelle.

À l'heure actuelle, il existe des résurgences d'extrémisme religieux ou de séparatisme, qu'il s'agisse des communistes dans l'île de Samar ou des islamistes dans Mindanao, en dépit de la réduction de la menace des groupuscules communistes ou de l'achèvement du processus de paix dans la zone appelée aujourd'hui BARMM (Bangsamoro Autonomous Region of Muslim Mindanao). Si les dernières années ont vu le nombre de morts du fait des guérillas diminuer, à Mindanao, en août 2022, seuls 48 % des 40 000 combattants du MILF (Moro Islamic Liberation Front) avaient rendu les armes et s'étaient réinsérés via les processus de Désarmement – Démobilisation – Réhabilitation (DDR)¹⁷. Des accrochages avec la NPA maoïste continuent aussi à avoir lieu régulièrement.

On relève que les différends territoriaux et maritimes comme les aspects de sécurité intérieure impliquent de nombreux pays tiers (par exemple, les autres États riverains revendiquant des îlots d'où proviennent des terroristes, ou les partenaires fournissant de l'aide internationale dans la lutte contre-insurrectionnelle), parmi lesquels la Chine. En 1976, lorsque Fernando Marcos Sr. inaugura les relations diplomatiques avec la République populaire de Chine et adhéra au principe de la Chine unique, il exigea – et obtint – l'engagement par Pékin que la Chine cesserait ses envois de soutien logistique à l'insurrection maoïste à Samar. Par ailleurs, les régions à majorité musulmane sont liées à un autre différend territorial, celui du sultanat de Sabah (affrontement de Lahad Datu, 2013¹⁸). Ces troubles internes viennent ainsi renforcer des tensions anciennes avec le voisinage proche, qui tendent

17. Voir María del Mar Hidalgo García, « Filipinas : Mindanao en busca de un futuro de paz », *Panorama Geopolítico de los Conflictos*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2022, p. 9.

18. Floyd Whaley, « [Malaysians Kill 13 Filipino Fighters Amid of Wider Conflict](#) », *The New York Times*, 6 mars 2013.

à passer sous le radar occidental. Les Philippines revendiquent Sabah sur le fondement d'un accord passé en 1878 entre le sultanat de Sulu et la British North Borneo Chartered Company. Le sujet reste très actuel puisqu'il a même été évoqué récemment¹⁹ entre Bongbong Marcos et le Premier ministre malaisien Angwar Ibrahim.

Ces défis intérieurs encore vivaces déchirent le territoire philippin et ont longtemps empêché son contrôle par le gouvernement central. Ils expliquent l'importance accordée aux moyens de sécurité intérieure et l'orientation donnée aux missions des forces armées philippines. Si une transition en termes d'allocation de moyens et de culture administrative est en cours, de la sécurité intérieure vers la défense, elle reste inachevée.

Le défi structurel de la réforme des forces armées

Dans l'histoire moderne philippine, l'armée a été un important acteur politique²⁰ et un maillon essentiel de l'appareil d'État : sous Marcos père, les forces armées philippines (AFP, pour Armed Forces of the Philippines) avaient le plus gros budget militaire de l'ASEAN proportionnellement à la population et la police a été une composante de l'armée jusqu'en 1991. L'organisation des forces armées perpétue, même à ce jour, une forme de préséance, voire de domination, des corps impliqués dans la sécurité intérieure (en substitution souvent de la police civile, créée récemment et encore considérée comme déficiente car corrompue) mais aussi un problème d'allocation de capacités et de moyens aujourd'hui cruciaux.

L'héritage historique de la domination par l'armée de terre remonte à l'époque de la révolution du XIX^e siècle, lorsque les colons avaient créé la *constabulary force* (police militaire) qui a précédé la police. Cela limite encore aujourd'hui le

19. Argyll Cyrus Geducos, « [PH, Malaysia foreign ministers to tackle Sabah issues](#) », *Manila Bulletin*, 5 mars 2023.

20. William Guéraiche, « D'une colonisation à l'autre », dans William Guéraiche (dir.), *Les Philippines contemporaines*, op. cit., p. 94-95.

développement des autres armes, notamment de la marine, mais aussi de nouvelles armes comme le cyber. Une réforme est en cours depuis plusieurs années pour réorganiser le secteur de la sécurité autour de la marine et de l'armée de l'air ainsi que de la planification en vue de menaces exogènes. Ce processus reste pourtant incomplet ou trop lent, et l'inadaptation des AFP en termes humains, organisationnels et capacitaires empêche non seulement la montée en puissance des fonctions renseignement extérieur, *maritime awareness*, surveillance aérienne mais obère aussi – ou influence – le processus décisionnel. Par exemple, seules les opérations de sécurité intérieure permettaient les promotions au sein de l'AFP²¹. La fragmentation des acteurs (plusieurs *taskforces* étant compétentes pour des sujets connexes) et la coopération interagences et interministérielle, encore perfectibles, posent aussi de nombreux problèmes.

Parmi les réformes récentes, on peut mentionner la séparation des garde-côtes²² de la marine, processus inspiré du modèle américain, démarré dans les années 1990 et qui n'aboutit pratiquement qu'en 2009²³ lorsqu'un système de surveillance des côtes par les garde-côtes (avec la construction d'un National Coastal Watch Center) est créé. La modernisation de l'armée philippine est aussi un défi en matière capacitaire. Si les AFP avaient le plus gros budget de l'ASEAN dans les années 1970, l'allocation des moyens, les choix d'équipement et l'organisation se sont ensuite trouvés dépassés. Un décret de modernisation (Republic Act No. 10349) fut pris en 2012, après l'affrontement à Scarborough Shoal. En effet, le décret précédent (Republic Act No. 7898), qui courait jusqu'en 2011, n'avait pas permis de moderniser suffisamment les AFP, aucune acquisition déterminante n'ayant pu être faite. Le nouveau décret a étendu le programme de modernisation jusqu'en 2027, avec une première phase allant de 2013 à

21. Entretien de décembre 2022.

22. Benoît de Tréglodé et Éric Frécon, *La diplomatie des garde-côtes*, Étude 73, Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), 2020.

23. Kojiro Tonosaki, « Aiming for a Quasi-alliance : building a more robust Japan-Philippines Security Partnership », op. cit., p. 10.

2017 (dotée de 75 milliards de pesos philippins²⁴), une deuxième de 2018 à 2022, et la finale de 2023 à 2027. Ce décret de modernisation a permis l'achat de plusieurs types d'équipement, comme des bateaux américains de seconde main pour les garde-côtes ou un système de tanks légers israélien. Malgré d'autres mesures comme la conversion de sites militaires en sites de production, pour accélérer l'émergence d'une industrie de défense nationale, les mesures exceptionnelles de soutien à l'économie du gouvernement en 2020 ont été compensées par une baisse drastique du budget de défense. C'est particulièrement le cas pour l'investissement, créant un nouveau retard dans la deuxième phase du plan de modernisation²⁵.

Les problèmes capacitaires peuvent être illustrés par l'exemple des moyens de surveillance aérienne. L'ensemble des anciens avions F5 durent être retirés en 2005 et les Philippines se retrouvèrent alors sans moyens. Pour la défense aérienne, le décret de modernisation de 2012 a été mis en œuvre par un plan d'action, « Flight Plan 2028 », qui permit de reconstruire la posture de défense aérienne en urgence : un contrat fut signé pour l'achat à la Corée du Sud de 12 FA-50, puis de systèmes de radars de surveillance à Israël²⁶. Pour autant, beaucoup de retard a été pris sur l'achat de nouveaux avions de combat²⁷. On retient également qu'actuellement, le manque de moyens empêche encore d'assurer beaucoup de fonctions vitales, à commencer par le suivi des survols au-dessus du territoire. Malgré une aide significative du Japon, qui leur a donné par exemple un avion à des fins d'entraînement, le vide à combler est si grand que les Philippines utilisent ce dernier pour des opérations de surveillance²⁸ et demeurent

incapables d'assurer le bon niveau de surveillance des survols du territoire.

Pour pallier les manques capacitaires mais aussi pour des raisons budgétaires (réduire le coût des importations d'équipement), les Philippines cherchent depuis la fin des années 1980, à produire des équipements de défense « nationaux ». Cela a été matérialisé par l'initiative *Self-Reliant Defense Posture* (SRDP), relancée par le général Jose Faustino Jr., dernier chef d'état-major de Duterte, par exemple avec le transfert de l'agence aérospatiale philippine du giron du ministère des Transports vers celui de la Défense²⁹ ou des initiatives visant à permettre l'implantation d'industries de défense autour des bases militaires. Cependant, les efforts pour développer une Base industrielle et technologique de Défense (BITD) restent embryonnaires.

Comment les Philippines définissent-ils leur sécurité ?

Cette question du *comment* recouvre celles de *qui* définit les menaces et de *ce qui* est identifié comme tel. De nombreuses variables sont en jeu dans l'identité ou la culture de défense philippine et affectent la définition de la sécurité nationale : au sujet de la réforme des forces armées s'ajoutent la spécificité de l'organisation territoriale mais aussi les aléas de la politique intérieure philippine.

Concernant « qui » définit les menaces, il faut prendre en compte la stratification sociale. William Guéraiche parle de l'évolution du pays « d'une colonisation à l'autre » en montrant que les rapports sociaux, même dans la période post-coloniale, restent dominés par des élites locales et que deux visions du pays coexistent : celle de l'administration provinciale et celle des « Filipinos », amenant par exemple deux postures distinctes pendant l'occupation japonaise³⁰. On peut se demander si cela n'explique pas également la polarisation au sujet de l'influence chinoise. Cette division tient aussi à des questions d'hétérogénéité

24. *Ibid.*, p. 10.

25. Yoshihide Matsuura et Hideo Tomikawa, « Southeast Asia », dans *East Asian Strategic Review 2022*, Tokyo, National Institute for Defense Studies (NIDS), 2022, p. 174.

26. Kojiro Tonosaki, « Aiming for a Quasi-alliance : building a more robust Japan-Philippines Security Partnership », *op. cit.*, p. 11.

27. Yoshihide Matsuura et Hideo Tomikawa, « Southeast Asia », *op. cit.*, p. 172.

28. Entretien de décembre 2022.

29. Yoshihide Matsuura et Hideo Tomikawa, « Southeast Asia », *op. cit.*, p. 172.

30. William Guéraiche, « D'une colonisation à l'autre », *op. cit.*, p. 93.

culturelle et sociale, de développement et de distance géographique. Par exemple, l'influence chinoise se concentre sur les échelons locaux et dans certaines régions, comme l'île de Palawan ou la province de Cagayan³¹.

Au-delà de l'influence des diasporas et de l'hétérogénéité régionale, plusieurs groupes d'acteurs philippins coexistent, avec des vues et des intérêts variés, qu'il s'agisse des différents partis (la Chine soutenait Duterte et sa fille, actuelle vice-présidente) ou des autorités et minorités religieuses (église catholique, groupes musulmans). On observe aussi des distinctions très fortes entre la société philippine, avec une opinion de la Chine qui est l'une des plus critiques en Asie, davantage même que les populations japonaise et vietnamienne³², un certain *establishment* de défense pro-américain (certains think tanks, NDCP, chercheurs des grandes universités philippines comme Ateneo) et la vision politique, beaucoup plus volatile (par pragmatisme ou à cause des pratiques de corruption). Il n'est donc pas évident de dire qui définit ce qu'est la sécurité ou les menaces à la sécurité. Même l'*establishment* de défense est divisé sur certaines questions (voir infra, p. 76).

Régulièrement, des tribunes d'experts exhortent le gouvernement philippin à plus de volontarisme dans la conduite de la politique étrangère³³. Sur ce plan politique, les enjeux de politique intérieure ont pu créer des turbulences, voire se trouver en contradiction avec les intérêts stratégiques du pays, comme on a pu le dire au sujet du président Duterte et de son traitement de l'allié américain. Des divisions au sein même de l'exécutif se sont manifestées à plusieurs reprises. En mai 2021, le secrétaire aux Affaires étrangères Teodoro L. Locsin Jr. critiqua durement la Chine sur les réseaux sociaux, à la suite de quoi le président Duterte interdit

31. Aries Arugay, « [The Curious Case of Cagayan : Localisation of U.S.-China Rivalry in the Philippines](#) », *Fulcrum*, 6 avril 2003.

32. Résultats de sondages menés par Pew, rapportés dans *Factors of Inter in South China Sea*.

33. Job Manahan, « [PH should continue revealing China aggression in Wesh PH Sea](#) », ABS-CBN News, 25 février 2023.

aux membres de son gouvernement de faire des remarques sur la situation en mer de Chine méridionale sans autorisation préalable.

Si l'on cherche une définition des enjeux sécuritaires dans les documents d'orientation officiels, comme la Stratégie de sécurité nationale, on y lit que « la sécurité nationale et le développement économique sont étroitement liés ». La sécurité y recouvre, à côté de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale, la bonne gouvernance, les menaces sanitaires, la sécurité alimentaire et énergétique³⁴. La question des dommages environnementaux a aussi pris beaucoup d'importance aux Philippines, les gouvernements successifs ayant été longtemps critiqués pour leur inaction³⁵ face à l'impact de ceux-ci sur la société. Une prise de conscience a eu lieu et la notion de « sécurité humaine » a fait son chemin. En 2019, encore, une pénurie d'eau massive dans la capitale, Manille, a amené les forces armées à intervenir pour prévenir des actes de violence³⁶.

De même, la question de la sécurité alimentaire a régulièrement été décrite par les autorités philippines comme le plus important défi de sécurité du pays. Elle est portée comme telle dans les entretiens de haut niveau, notamment ceux du président Marcos, et dans les dialogues sur les dossiers de sécurité, notamment avec les dirigeants occidentaux, comme avec Emmanuel Macron en septembre 2022³⁷, et japonais³⁸. En janvier 2023, le président Marcos déclarait depuis Davos, en réponse à des questions sur le budget de défense philippin, que la pandémie avait ramené les Philippines aux fondamentaux (« *the pandemic*

34. Ranulfo Sevilla, « Theory and practice : Examining the implementation of the Philippines national crisis management policy », *op. cit.*, p. 35.

35. Walden Bello, *The Anti-developmental state : the political economy of permanent crisis in the Philippines*, University of the Philippines, 2004.

36. Francis Anthony Coronel, « Water conflicts and the role of the armed forces of the Philippines in preventing water conflicts », *Journal of the NDCP/Philippines Center of Excellence in Defense, Development and Security*, p. 2.

37. Entretien de décembre 2022.

38. Marcos déclarait ainsi depuis Tokyo que sa principale préoccupation étaient les pêcheurs philippins. Voir Gabriel Pabico Lalo, « [PH-Japan VFA OK if it won't raise tensions over WPS - Marcos](#) », *Inquirer.net*, 13 février 2023.

brought [the Philippines] back to basics³⁹ »), c'est-à-dire à la question de la sécurité alimentaire. Un spécialiste des affaires militaires qualifiait la politique philippine d'achat massif de riz auprès du Vietnam, en urgence et en raison d'une pénurie de riz nationale, d'« échec » en termes de « planification de sécurité »⁴⁰.

L'histoire récente (spectre du Japon impérial, rôle de la Chine, antiaméricanisme, dictature de Marcos...), reste présente dans les « structures », au sens où les entend Gilbert Rozman⁴¹, c'est-à-dire par une rémanence dans la politique étrangère et dans la conception de la sécurité. Les crises de sécurité, les défis de la réforme des instruments de sécurité et la vision même qu'ont les Philippines de leur sécurité vont être maintenant analysés à travers les relations entretenues avec leurs alliés et leurs partenaires.

QUELS PARTENAIRES POUR LA SÉCURITÉ DES PHILIPPINES ? DES FORMES DE COOPÉRATION VARIÉES ET EN RECOMPOSITION

La sécurité philippine est, pour une bonne part, l'affaire des autres. Par là, on entend qu'elle implique d'autres pays, qu'il s'agisse de liens d'alliance, d'assistance ou de coopération technique, voire d'une forme d'ingérence. L'engagement de partenaires extérieurs est initialement venue sous forme de pression extérieure pour résoudre les problèmes de risque terroriste. Aujourd'hui, l'accroissement des tensions et de la militarisation dans l'ensemble de la région asiatique fait encore apparaître les Philippines comme un possible maillon faible sécuritaire. L'évolution de la posture des partenaires, avec l'émergence par exemple d'un Japon plus assertif et mieux armé⁴², donne une importance nouvelle aux Philippines, qui sont à cheval entre la mer de Chine orientale et la

39. « [Remarks by President Ferdinand R. Marcos Jr. during the welcome lunch](#) », site internet des Philippines, 16 janvier 2023.

40. Entretien de décembre 2022.

41. Gilbert Rozman, *Democratization, national identity and foreign policy in Asia*, Londres, Routledge, 2021.

42. Rahul Karan Reddy, *Islands on the Rocks*, Chennai Centre for Chinese Studies, KW Publishers, 2018, p. 29.

mer de Chine méridionale. À cet égard, le pays est tout autant une zone-tampon ou un objet à défendre qu'un partenaire.

Les coopérations de défense des Philippines sont très liées à la construction capacitaire car, comme le rappelle Tonosaki, « en dépit des décrets de modernisation des AFP à partir de 2012, les contraintes budgétaires et le manque de ressources humaines ont limité les capacités philippines à développer leurs capacités aériennes et navales [...] et ont rendu naturelle une compensation par la recherche de coopération avec les États-Unis, son allié, et l'Australie⁴³ ». Ces relations n'en sont pas moins fluctuantes, en particulier avec les États-Unis.

L'alliance avec les États-Unis : une relation formalisée mais ambiguë

De tous les États riverains de la mer de Chine méridionale, la République des Philippines est celui qui a maintenu la relation bilatérale la plus forte⁴⁴ avec les États-Unis. Le paradoxe est que, malgré cette formalisation, intervenue dès l'indépendance du pays, la relation demeure teintée d'incertitudes, avec des hauts et des bas. Après la période coloniale évoquée précédemment et la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis obtiennent dès mars 1947 une concession de 99 ans pour des bases dont l'objectif est d'« assurer la souveraineté des Philippines et de renforcer la sécurité collective dans le Pacifique Ouest⁴⁵ ». On peut noter que la sécurité des Philippines et l'engagement américain étaient déjà liés, à l'époque, à la sécurité collective d'une zone large, le

43. « *Despite the formulation of the Revised National Armed Forces Modernization Act at the end of 2012, budgetary constraints and a lack of human resources to operate the equipment limited the Philippines' efforts to develop the naval and air force capabilities necessary for territorial defense. Therefore, it was natural for the Philippines to compensate for those limitations by seeking defense cooperation with the United States, its ally, and Australia* » (Kojiro Tonosaki, « Aiming for a Quasi-alliance : building a more robust Japan-Philippines Security Partnership », *op. cit.*, p. 11).

44. Joseph Gagliano, *Alliance Decision-making in the South China Sea*, Londres, Routledge, 2019, p. 56.

45. Milton Walter Meyer, *A Diplomatic History of the Philippines Republic – the first years. 1946-51*, Claremont, Regina Books, 2004 [1965], p. 3.

Pacifique Ouest, à peine moins vague que l'actuel « Indopacifique libre et ouvert ».

C'est en 1947 aussi qu'est signé un traité sur le programme d'assistance militaire. L'alliance formelle entre les deux pays intervient avec le Traité de défense mutuelle (MDT, pour *Mutual Defence Treaty*) de 1951. Toutefois, au fil du temps, les anicroches s'accumulent. Même si les États-Unis soutiennent Marcos père après qu'il a promulgué la loi martiale de 1972 (à contrecœur, et seulement parce qu'ils ont besoin de bases arrière aux Philippines pour la fin de la campagne au Vietnam), le dictateur joue à plusieurs reprises l'URSS contre les États-Unis. Les Philippines font peu à peu évoluer la présence américaine : en 1979, que ce soit à la base maritime de Subic Bay ou à la base aérienne de Clark, l'aire dévolue aux forces américaines se réduit fortement, la norme devient l'autorisation d'accès plutôt que le stationnement permanent et les Philippines sont à nouveau souverains sur l'ensemble de leurs implantations militaires.

La fin de la guerre froide coïncide avec le renversement de Marcos père (1986), une nouvelle constitution philippine (1987), qui donne au Sénat la prérogative en matière de ratification d'accords internationaux et un recul général de la présence de sécurité américaine en Asie. À l'issue d'un jeu d'enchères diplomatiques⁴⁶, le Sénat philippin refuse en 1991 le renouvellement du permis pour la présence de troupes américaines. En novembre 1992, les Américains commencent à rapatrier leurs personnels et matériels (qui partent vers Singapour) et baissent le montant de leurs aides de défense. Un rapport de la commission des affaires étrangères du Sénat philippin critique le MDT comme « unilatéral et inégal » et dénonce la « dépendance paralysante »⁴⁷ aux États-Unis : la relation est au plus mal entre 1992 et 1996. Pour sauvegarder et rééquilibrer la relation, les États-Unis parviennent à convaincre les Philippines de démarrer l'exercice militaire annuel Balikatan, vu par certains comme une

46. Joseph Gagliano, *Alliance Decision-making in the South China Sea*, op. cit., p. 62-63.

47. *Ibid.*, p. 56.

« opération publicitaire à moindre frais à destination de l'opinion publique américaine et occidentale⁴⁸ », aujourd'hui fleuron de la coopération bilatérale. Puis, le président Clinton propose en 1998 la signature d'un ACSA (*Acquisition and Cross-Servicing Agreement*) et d'un VFA (*Visiting Forces Agreement*), afin de faciliter la mise en œuvre du MDT, qui reste en vigueur. Ces accords permettent de développer la palette des échanges et des activités militaires bilatérales, dont le nombre varie toutefois en fonction de la densité et de la qualité de la relation politique, fluctuante selon les périodes.

Les attentats du 11 septembre 2001 sont à l'origine d'un renouveau dans les relations : les Philippines soutiennent sans réserve les États-Unis dans la lutte contre-terroriste et obtiennent en échange davantage d'aides commerciales, des lignes de crédit pour leurs entreprises et une augmentation des financements militaires. Le partenariat de sécurité évolue, les Américains commençant des rotations de forces spéciales dans le Sud. Mais en 2003, la présidente Arroyo, affaiblie sur le plan interne, critique la politique contre-terroriste américaine, notamment au moment où les États-Unis annoncent leur intention de déployer 3 000 personnels militaires aux Philippines. La guerre en Irak vient encore accroître les divergences.

En 2012, l'épisode de Scarborough Shoal montre aux Philippines les limites du MDT et du soutien américain. Des années après, les dirigeants philippins continuent à critiquer ce qu'ils considèrent comme une inaction des Américains face à l'agression chinoise, voire les rendent responsables de l'annexion du récif. L'épisode reste marqué au fer rouge parmi l'*establishment* de la défense philippine et les opérations de relève de la marine chinoise sur Scarborough sont régulièrement mentionnées dans les médias philippins. Certains y voient « l'illustration de l'érosion de la stabilité [...] de l'alliance

48. William Guéraiche et Charmaine Misalucha, « Les Philippines et les États-Unis en 4 actes, 1946-2010 », dans William Guéraiche (dir.), *Les Philippines contemporaines*, op. cit., p. 445.

américano-philippine⁴⁹ », d'autres la raison directe du choix philippin de coopérer avec le Japon et l'Australie et non plus seulement avec les États-Unis⁵⁰.

Pourtant, la dépendance philippine demeure, sur les plans financier comme technologique : de 2013 à 2017, c'est l'entreprise américaine Raytheon qui est chargée de concevoir et de construire le système de surveillance maritime ainsi que le Centre national de surveillance maritime des Philippines (qui a son quartier général à Manille et deux antennes à Cebu et Palawan – directement liées au sujet de la sécurité dans la mer de Chine méridionale⁵¹). L'EDCA (*Enhanced Defense Cooperation Agreement*) signé en 2014 permet aux Américains, en l'absence de bases permanentes, de construire des infrastructures et de prépositionner des équipements et des personnels (5 bases philippines étaient initialement couvertes par l'EDCA : Basa Air Base, Fort Magsaysay, Antonio Bautista Air Base, Mactan-Benito Ebuen Air Base et Lumbia Airfield ; 4 ont été ajoutées depuis février 2023, voir *infra*).

Beaucoup a été écrit sur les positions anti-américaines du président Rodrigo Duterte (2016-2021)⁵². Duterte s'était effectivement rapproché de la Chine et de la Russie et avait même été jusqu'à annoncer, en 2020, la suspension du *Visiting Force Agreement*. Le président finit cependant par faire marche arrière et par étendre la période de renégociation de cet accord mais il remit aussitôt en cause l'EDCA et en gela aussi la mise en œuvre. Il faut toutefois relativiser la portée de ce gel et de sa posture politique anti-américaine. D'une part, la relation bilatérale a, en matière de défense, toujours été transactionnelle, parfois court-termiste, comme le souligne Charmaine Misalucha

49. Kojiro Tonosaki, « Aiming for a Quasi-alliance : building a more robust Japan-Philippines Security Partnership », *op. cit.*, p. 9.

50. *Ibid.*, p. 1.

51. *Ibid.*, p. 14.

52. Renato Cruz De Castro, « The Death of EDCA and Philippine-U.S. Security Relations », Institute for Southeast Asian Studies (ISEAS-Yusof Ishak Institute), 40, 2020.

dans son étude des relations bilatérales⁵³. D'autre part, si les Américains ont arrêté un temps les exportations d'armement, en réponse à la posture du président Duterte et à ses décisions en matière de droits humains, ils les reprirent en juin 2021, malgré l'opposition d'une partie du Congrès, après plusieurs démonstrations de force des Chinois en mer de Chine méridionale.

Le partenariat connaît, depuis quelques années, un nouvel élan. Les Philippines bénéficient aujourd'hui de la plus grosse enveloppe d'aide financière à fins militaires de la région (plus de 625 millions de dollars sur 5 ans⁵⁴) et une augmentation⁵⁵ des activités conjointes permises par le VFA et l'ensemble des instruments de coopération, de 461 (2022) à 496 (2023) par an, a été annoncée. Comme on le verra plus précisément en II, le partenariat continue aujourd'hui à se renforcer, même si les engagements mutuels et le niveau d'assistance en cas de crise ne sont pas encore totalement clarifiés.

Le Japon, nouvel allié ?

Avec le Japon, la coopération s'ancre dans des aspects historique et presque symbolique. Tokyo est en effet une ancienne puissance coloniale et il subsiste entre les deux pays une relation presque néo-coloniale, du fait des forts liens économiques et du nombre important de travailleurs philippins présents au Japon, avec des statuts souvent précaires. Les Philippines font office, à bien des égards, de laboratoire, sinon de « fer de lance » pour la diplomatie japonaise et la relance de la défense japonaise.

Bien avant cette relance, d'ailleurs, c'est à Manille qu'a été annoncée la doctrine Fukuda, en août 1977. Cette vision du Premier ministre Takeo Fukuda, qui met l'accent sur le lien avec

53. Charmaine Misalucha, « Les Philippines et l'ASEAN », dans William Guéraiche (dir.), *Les Philippines contemporaines*, *op. cit.*, p. 438.

54. « [Ambassador Marykay Carlson's remarks at the Mangrove Forum](#) », U.S. Embassy in the Philippines, site officiel des États-Unis, 27 octobre 2022.

55. Priam Nepomuceno, « [PH, US to have 496 defense, security engagements in 2023](#) », Philippine News Agency, 10 octobre 2022.

l'ASEAN et les relations économiques, a été pendant longtemps la pierre angulaire de la politique étrangère japonaise. Le socle de la convergence de vue entre Japon et Philippines est d'abord l'ancrage dans une approche « globale » de la sécurité : en la matière, la doctrine japonaise converge avec la vision philippine d'une sécurité non seulement militaire mais aussi alimentaire, humaine et environnementale.

La relation de défense avec le Japon n'est que la dernière facette en date d'un partenariat plus englobant, très tourné vers les questions économiques et de développement. Les deux pays ont signé un accord de partenariat économique⁵⁶ dès 2006. Fin 2022, la visite du conseiller spécial de Fumio Kishida, M. Masafumi, avait pour motif le 13^e comité conjoint de haut niveau sur le développement des infrastructures et la coopération économique (13th High-Level Joint Committee Meeting on Infrastructure Development and Economic Cooperation). De fait, les sujets mentionnés en novembre 2022 par Bongbong Marcos comme structurants pour la relation de coopération bilatérale allaient du changement climatique à l'agriculture en passant par le développement des infrastructures et la sécurité maritime⁵⁷.

L'intérêt du Japon à coopérer avec les Philippines s'est accru proportionnellement à la menace perçue⁵⁸. Les types d'incidents et de tensions avec la Chine sont très similaires d'un pays à l'autre, par exemple l'épisode de la collision entre un bateau de pêche chinois et un bâtiment de garde-côtes japonais dans la zone des Senkaku, en mer de Chine orientale en 2010, suivi de sanctions économiques infligées par la Chine au Japon. Par la suite, le Japon a mené une diplomatie tendant à « lier les contingences en mer de Chine orientale avec celles de mer de Chine méridionale, en s'insurgeant contre la tendance générale à l'agressivité chinoise [...] et à regrouper toutes les parties

56. « [Agreements between Japan and the Republic of the Philippines for an Economic Partnership](#) », Ministry of Foreign Affairs of Japan official website.

57. Argyll Cyrus Geducos, « [Marcos eyes stronger partnership with Japan](#) », *Manila Bulletin*, 4 novembre 2022.

58. Marjorie Vanbaelinghem et Alice Ortega, « [Les Japonais et leurs Forces d'autodéfense aujourd'hui](#) », Note de recherche 127, IRSEM, 23 mai 2022.

prenantes s'opposant à la Chine dans la mer de Chine méridionale, en jouant des investissements et de l'aide publique au développement⁵⁹ ». Actuellement, 47 % de l'aide au développement reçue par les Philippines provient du Japon. L'aspect développement s'est doublé d'une aide au développement capacitaire de défense. Cette dernière fait actuellement l'objet d'un renforcement et d'une réorganisation majeurs, grâce à l'initiative *Official Security Assistance* ou OSA, dévoilée par le ministère japonais des Affaires étrangères en mars 2023. Elle consiste à permettre l'acquisition de matériels japonais à crédit, pour tenter de développer les exportations japonaises de matériel militaire tout en empruntant les mécanismes de l'aide au développement (« OSA » est un calque d'ODA, *Official Development Assistance*).

En 2012 (l'année de l'incident de Scarborough), sur la base du dialogue bilatéral de sécurité⁶⁰ lancé en 2005, une déclaration d'intention en matière de coopération de défense est signée entre les Philippines et le Japon, de même qu'un accord bilatéral sur la sécurité maritime (qui coïncide avec le transfert de 10 bateaux japonais aux garde-côtes philippins). Dans la foulée, le ministre des Affaires étrangères philippin fait une déclaration se félicitant de ce qu'un Japon réarmé est un facteur d'équilibre régional. Sur le plan pratique, la compatibilité entre les besoins et les possibilités mutuels est bonne car l'offre japonaise – aide financière et de construction capacitaire, en l'absence d'offre de garanties directes de sécurité –, correspond bien aux demandes philippines. Le capacitaire est désormais au centre de la coopération, comme l'illustre la décision, en août 2020, de procéder à

59. « *Japan is bundling the ECS dispute with the SCS one to challenge general tendency of Chinese aggression faced by nations involved in maritime disputes with China. Japan has sought to bring together all the parties opposing China in the SCS, through investment and ODA* » (Rahul Karan Reddy, *Islands on the Rocks*, op. cit., p. 33).

60. Jeffrey Reeves, Jeffrey Hornung et Kerry Lynn Nankivell (dir.), *Chinese-Japanese Competition and the East Asian Security Complex*, Londres, Routledge, 2017, p. 178.

un transfert de système de surveillance radar aux Philippines⁶¹, facilité par un accord de 2016 sur les transferts d'équipement⁶².

La convergence de vues politiques s'est également renforcée puisque, en juin 2021, le ministre japonais de la Défense Nobuo Kishi et le secrétaire d'État à la Défense nationale Delfin Lorenzana ont fait une déclaration conjointe portant, entre autres, sur leur souhait de promouvoir le concept de « Free and Open Indo-Pacific⁶³ ». Ces éléments de langage étaient encore ceux utilisés lorsque les Philippines ont accueilli, en grande pompe, à la fin de l'année 2022, deux avions de combat japonais (les premiers à se poser sur le sol philippin depuis la Seconde Guerre mondiale)⁶⁴.

Le rapprochement avec le Japon s'étant intensifié pendant la période de refroidissement des relations avec les États-Unis, sous la présidence Duterte, on a pu croire qu'il avait un caractère conjoncturel. Or, si la période Duterte a sans doute accéléré le renforcement de la coopération de défense avec le Japon, on constate que la relation était déjà très dynamique et les Philippines très allants. Dès 2013, par exemple, le ministère de la Défense philippin annonçait sa disponibilité à autoriser un accès aux bases philippines pour le Japon⁶⁵. Le contexte politique et institutionnel japonais⁶⁶ a longtemps empêché les Japonais de répondre à ces avances. Toutefois, lors de la visite officielle de Bongbong Marcos à Tokyo, en février 2023, les deux chefs de gouvernement

61. Kojiro Tonosaki, « Aiming for a Quasi-alliance : building a more robust Japan-Philippines Security Partnership », *op. cit.*, p. 3.

62. Zenel Garcia, *China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes*, *op. cit.*, p. 88.

63. « They agreed to : (1) strongly oppose any unilateral attempts to change the status quo by force or any act that would increase tensions, (2) continue to promote bilateral defense cooperation and exchange, and (3) maintain and strengthen the Free and Open Indo-Pacific concept » (« Japan-Philippines Defense Minister's Video Teleconference », Japan Ministry of Defense, communiqué de presse, 2 juin 2021).

64. Sebastian Strangio, « [Japanese Fighter Jets Visit Philippines for First Time Since 1945](#) », *The Diplomat*, 8 décembre 2022.

65. Joseph Santolan, « [US, Japan to Establish military bases in the Philippines](#) », RINF, 29 juin 2013.

66. Marjorie Vanbaelinghem et Alice Ortega, « [Les Japonais et leurs Forces d'autodéfense aujourd'hui](#) », *op. cit.*

ont avancé sur la simplification des procédures permettant l'envoi des Forces d'autodéfense japonaises dans l'archipel philippin, officiellement pour des missions d'assistance humanitaire et de gestion des catastrophes.

Certains observateurs philippins avancent, pour expliquer ce rapprochement, que le Japon n'est pas aussi clivant politiquement aux Philippines que le sont les États-Unis ou la Chine (en dépit du passé colonial). Un analyste remarquait aussi que « le Japon est une puissance de la région et ne risque pas de partir » (« *Japan is a resident power and will not run away* »), ajoutant que les autorités philippines feraient bien de « laisser les États-Unis au second plan » (« *let the US take a backseat* »). À rebours, les Japonais se montrent réservés face à cet enthousiasme, craignant peut-être une attente démesurée des Philippines, ou bien qu'afficher le Japon comme alternative aux États-Unis ne soit susceptible de les mettre en délicatesse avec l'allié américain, mais aussi de provoquer Pékin⁶⁷. La question du triangle de défense nippo-américano-philippin, en plein essor, sera approfondie en II. On constate toutefois que, même sans formalisation à ce stade d'une alliance, un rapprochement plus ancré sur les questions politiques et de sécurité est en cours avec le Japon.

Une relation encore « sous le radar » ? Le lien à l'Australie

La relation de défense entre les Philippines et l'Australie est empreinte de paradoxe car la coopération opérationnelle s'est accrue alors même que certaines enquêtes montrent que les Philippines ne voient pas l'Australie comme un partenaire de sécurité (moins encore que le Royaume-Uni et presque autant que la Chine, voir *infra*).

Les Australiens ont démarré leur coopération de défense dans le sillage des Américains, en raison du risque terroriste international. Les deux pays ont signé un *Status of Force Agreement* dès 2007. L'accord permet le séjour de troupes australiennes sur le

67. Helen Flores, « [Philippines, Japan eye forming security triad with US](#) », *Philstar global*, 10 février 2023.

territoire philippin, leur garantissant un statut légal et permettant des entraînements conjoints pour des tâches de contre-insurrection. Il faut toutefois noter que le Sénat philippin n'a ratifié cet accord qu'en 2012, en réaction à des poussées d'agressivité chinoise⁶⁸. Le gouvernement Aquino (2010-2016) renforça encore les liens de sécurité avec l'Australie. Les Australiens sont ainsi devenus, en 2013, observateurs de l'exercice philippo-américain Balikatan, avant de commencer à y participer. L'exercice bilatéral philippo-australien Lumbas est aussi coordonné avec l'exercice bilatéral philippo-américain Samasama⁶⁹.

Pendant le siège de la ville de Marawi en 2017, les Australiens envoyèrent un avion de patrouille Orion pour aider aux missions de renseignement, de surveillance et de reconnaissance, ainsi que du personnel militaire pour conseiller et pour soutenir les opérations de contre-insurrection. Après cette opération, en octobre 2017, les deux pays signèrent un accord de sécurité portant sur les capacités et le contre-terrorisme. Il permit à la marine philippine de monter en compétence, grâce aux escales de la Royal Australian Navy. En novembre 2017, les deux marines conduisirent un exercice d'aide humanitaire et de réponse aux catastrophes naturelles dans la zone de Subic Bay : le président Duterte assista à l'exercice à bord du bâtiment australien HMAS *Adelaide*, ce qui contribua à rehausser la relation à un niveau politique.

La relation de défense s'est en effet approfondie entre les deux pays à l'époque où celle avec les États-Unis se dégradait, sous la présidence Duterte⁷⁰ et en parallèle de la densification de la relation de l'Australie avec l'ASEAN dans son entier (signature d'un partenariat stratégique lors du sommet ASEAN-Australie en octobre 2021) et de la détérioration de son lien avec la Chine. Comme on le verra plus en détail en II, les Philippines ont,

68. Kojiro Tonosaki, « Aiming for a Quasi-alliance : building a more robust Japan-Philippines Security Partnership », *op. cit.*

69. Mohammad Issa, « [Multilateral exercise Sama-Sama Lumbas 2022 concludes](#) », CPF Navy, Site officiel du gouvernement américain, 19 octobre 2022.

70. Kojiro Tonosaki, « Aiming for a Quasi-alliance : building a more robust Japan-Philippines Security Partnership », *op. cit.*, p. 16-17.

contrairement à plusieurs États d'Asie du Sud-Est, réagi favorablement à l'accord passé par l'Australie avec le Royaume-Uni et les États-Unis (AUKUS) en affirmant « le droit qu'avait l'Australie à accroître ses capacités de défense sous-marines⁷¹ ». Dans le même temps, la coopération s'est opérationnalisée et s'est diversifiée au-delà de la thématique du contre-terrorisme qui concentrait jusqu'alors l'attention et les ressources. L'intérêt des Australiens s'est accru et réorienté à la suite de l'augmentation des incidents avec l'armée ou les garde-côtes chinois⁷². Comme dans le cas des Japonais, le rapprochement a suivi des incidents semblables des deux côtés.

En quelques années, l'Australie a triplé son budget (10 millions de dollars australiens en 2023) de coopération de défense avec les Philippines, fortement augmenté le nombre des activités et quadruplé le personnel consacré à cette relation de défense à Manille. Il s'agit de sa coopération bilatérale de défense la plus importante en Asie du Sud-Est (et du sujet le plus important dans la relation diplomatique). Elle s'incarne principalement dans le projet de Joint Australian Training Team, lancé en 2022, et qui consiste en des séjours (2 équipes de 40 à 60 personnels, 2 fois 5 mois par an) d'effectifs militaires australiens des trois armes aux Philippines, avec un fort accent sur l'affichage de la « réciprocité » des échanges de bonnes pratiques (pour éviter de donner l'impression que les Australiens sont les formateurs des Philippines).

La question est de savoir dans quelle mesure le lien est réellement « bilatéral » et direct avec Australie et Japon ou s'ils sont principalement des *proxy* pour les États-Unis – idée assez répandue dans les pays d'Asie du Sud-Est. Cette question rejoint celle

71. « Phone Call between Secretary Delfin N. Lorenzana and Minister Peter Dutton, Minister for Defence of Australia », Department of National Defense, Republic of the Philippines, 17 septembre 2021. Cité dans Collin Koh, « [Looking beyond the rhetoric : reactions in Southeast Asia to Aukus](#) », Joint Policy paper, IRSEM – S. Rajaratnam School of International studies, 19 avril 2022, p. 7.

72. Le dernier en date officiellement rapporté, en juillet 2022, a impliqué deux aéronefs. Voir « [China fighter jet intercepts Australian plane – Canberra](#) », BBC News, 5 juin 2022.

du positionnement des Philippines : s'agit-il d'un pays asiatique, d'un allié de l'Occident, d'un pays-seuil entre Asie du Sud-Est et Asie du Nord-Est ? La coopération avec le Japon et l'Australie, même si elle est fort en deçà du lien avec les États-Unis, reste bien plus développée déjà que les relations esquissées avec les autres pays qui ont commencé à courtiser, récemment, les Philippines.

Ainsi, l'Inde est sur les rangs, voudrait un partenariat stratégique et attend une visite officielle de Marcos en 2024. Les Philippines ont annoncé en janvier 2022 leur intention d'acheter des missiles Brahmos aux Indiens afin d'améliorer leurs capacités de défense navale dans la mer de Chine méridionale⁷³. Cependant, au-delà de ce contrat, l'Inde n'est pas encore un partenaire proche.

La coopération avec la Corée semble présenter davantage de potentiel. Les Philippines achètent depuis plus d'une décennie des équipements sud-coréens : en 2014, les avions d'entraînement et d'attaque FA-50 Golden Eagle (pour 420 millions de dollars) livrés entre 2015 et 2017, et dont nous avons déjà parlé précédemment, mais aussi des corvettes⁷⁴ et plus récemment encore 2 frégates Classe Jose Rizal à Hyundai Heavy Industries qui devraient être livrées prochainement. Les Sud-Coréens ont également fait don de 22 systèmes de lance-roquettes K-136 « Kooryong » (MLRS)⁷⁵. La relation tend à s'approfondir aussi sur le plan politique puisque, en février 2023, ont eu lieu à Séoul les 8^e consultations politiques entre les Philippines et la Corée du Sud. La sous-secrétaire aux Affaires étrangères philippine Theresa Lazaro et le premier vice-ministre des Affaires étrangères coréen Cho Hyundong en ont profité pour réaffirmer les liens amicaux entre les deux pays mais ont aussi discuté des moyens d'approfondir la coopération bilatérale. La défense et la sécurité figurent parmi les principaux axes de coopération, avec le commerce, l'énergie (dont le nucléaire), les infrastructures, la

73. Sebastian Strangio, « [Philippines Confirms Purchase of BrahMos Supersonic Missile System](#) », *The Diplomat*, 14 janvier 2022.

74. Frances Mangosing, « [Philippines to buy two new corvettes from South Korea](#) », *Inquirer.net*, 23 août 2019.

75. Priam Nepomuceno, « [South Korea donated rocket system expected this June](#) », Philippine News Agency, 27 avril 2022.

coopération en matière de technologies de l'information et de la communication et le changement climatique.

Avec l'Asie du Sud-Est, les coopérations sont hétérogènes. On relève l'existence d'un partenariat stratégique avec le Vietnam depuis 2015, qui a été évoqué récemment⁷⁶ au niveau politique, bien qu'il n'ait pas de volet armement développé ni beaucoup de concrétisations. Avec la Thaïlande, à l'inverse, les Philippines ont signé un protocole d'accord sur la coopération de l'industrie de défense (les Philippines pourraient acquérir des véhicules blindés thaïlandais (First Win 2)⁷⁷, sans qu'il y ait encore d'instrument de niveau politique. Enfin, il existe une coopération trilatérale, bien qu'encore réduite en envergure, avec l'Indonésie et la Malaisie, autour de patrouilles conjointes dans la mer de Sulu (mécanisme « Indomalphi », depuis 2017). Avec la Malaisie, un protocole d'accord en matière de coopération de défense existe depuis 1995 et la visite récente du président malaisien a été l'occasion de manifester l'intention, de part et d'autre, d'approfondir encore cette relation de défense⁷⁸.

Quel(s) intérêt(s) à cette coopération de défense et de sécurité ?

Pour se pencher sur l'acceptabilité et le sens politiques de ces relations, il convient de prendre en considération l'opinion publique au sujet du renforcement militaire et des relations de coopération de défense. Dans le contexte de la poursuite de la réforme des AFP, en complément de l'accroissement du budget de défense par des plans pluriannuels évoqués, le budget de la défense a récemment encore été augmenté (à 240 milliards de pesos pour 2023). En parallèle, des sommes importantes sont

76. Nida Grace P. Barcena, « [Multisectoral partnership for volunteerism](#) », Philippine Information Agency, 11 avril 2023.

77. *East Asia Strategic Review 2022*, Tokyo, NIDS, p. 167.

78. Ruth Abbey et Gita-Carols, « [PBBM, Anwar vow to enhance political security, trade cooperation](#) », Philippine News Agency, 1^{er} mars 2023 ; Catherine S. Valente, « [Anwar, Marcos to boost defense, security ties](#) », *The Manila Times*, 2 mars 2023.

consacrées par les partenaires étrangers à l'amélioration des capacités philippines.

Or, les chiffres d'un récent sondage montrent une opinion publique philippine partagée sur la question de l'accroissement de la posture et des capacités militaires, et très dubitative concernant l'apport des partenariats ou du multilatéralisme. En effet, 50 % de la population sondée considère que le gouvernement doit avant tout renforcer les capacités nationales pour résoudre les crises en mer de Chine méridionale, tandis que 29 % d'entre elle pense que la solution est de conduire des patrouilles conjointes et des exercices militaires avec d'autres pays⁷⁹. Seuls 10 % des Philippins interrogés estiment que la solution réside dans la mise en œuvre complète du VFA et de l'EDCA conclus avec les États-Unis. 9 % seulement croient à une résolution des tensions par la finalisation du Code de conduite négocié au niveau de l'ASEAN.

La situation capacitaire des Philippines a amené une forme d'interventionnisme depuis l'étranger. Les pays partenaires tendent à faire don d'équipement, fournir des prêts garantis ou des crédits pour l'achat de matériels afin de servir l'objectif de sécurité collective, tandis que les autorités philippines ont eu une posture jusqu'ici plus réservée ou passive, faisant preuve de beaucoup de retenue pendant les incidents en mer de Chine méridionale, pour ne pas créer d'escalade.

De surcroît, les déclarations du président Marcos en janvier 2023 à Davos faisaient état d'une « réticence à accroître les dépenses militaires » de son pays, le président affirmant qu'il n'y avait « pas de sens à augmenter l'effort d'armement ». Marcos considérait ainsi que les Philippines ne pouvaient indéfiniment augmenter, comme les États-Unis et la Chine, leur budget de défense et investir dans des solutions militaires : « La solution ne saurait être militaire. Et si c'est le cas, il ne s'agit pas de solution car cela amène les choses à mal finir, pour ceux qui sont impliqués

79. Sondage effectué entre le 27 novembre et le 30 décembre 2022, commandé par le think tank Stratbase à l'institut ADR. Voir Willard Cheng, « [Half of Filipinos think strengthening military key to addressing West PH Sea issues](#) », ABS-CBN News, 5 janvier 2023.

mais aussi pour les autres autour. » Marcos s'appuie à cet égard sur l'exemple de la guerre en Ukraine (voir *infra* l'opinion et les positions philippines sur le conflit)⁸⁰. Il s'agit d'un message politique vis-à-vis de la Chine mais aussi vis-à-vis des partenaires, demandant à ces derniers de prendre leurs responsabilités. Plus qu'une classique stratégie de passager clandestin (*buckpassing*), cela prend acte de ce que la sécurité des Philippines est, au vu de son positionnement géographique, une affaire de sécurité collective (donc d'intérêt général et à prendre en charge par d'autres aussi).

Concernant la question plus spécifique du choix des partenaires de sécurité, s'ils ne voient pas les instruments de coopération comme la panacée, les Philippins considèrent que, dans la palette des partenaires potentiels, les États-Unis sont les plus efficaces (84 %) pour défendre la souveraineté dans la mer de Chine méridionale, contre 52 % citant le Japon⁸¹. L'Australie n'est citée que par 25 % des Philippins, alors que les Britanniques, qui viennent à peine d'ouvrir une mission de défense à Manille, sont cités par 24 %. De même, 23 % mentionnent la Corée du Sud, à peine devant la Chine, qui réunit 20 % de mentions, autant que l'Union européenne (20 %). La Russie (17 %) est devant la France (12 %), elle-même devant l'Inde (2 %) pourtant plus proche géographiquement.

Pourquoi la sécurité philippine est-elle l'affaire des autres ?

Plusieurs partenaires des Philippins (États-Unis, Australie, Japon) cherchent à les inciter à se préoccuper de la défense du pays et à revoir leur évaluation de la menace, considérant que l'absence de volontarisme en la matière crée un « angle mort »

80. « *We are not keen on increasing the country's military spending' as he remarked at the World Economic Forum in Davos, Switzerland [...] there is no point in the Philippines building up its armory* » (Gregorio Xave, « [Marcos says 'no point' in building up Philippine armory](#) », *Philstar global*, 19 janvier 2023).

81. Sondage de Pulse Asia présenté dans Daniza Fernandez, « [Filipinos urge Marcos to team up with US, Japan to protect West PH Sea - Pulse survey](#) », *Inquirer.net*, 5 janvier 2023.

de sécurité qui pourrait leur être préjudiciable. Nous avons cité le cas de l'implication américaine et australienne par le passé en raison du risque terroriste. L'évaluation de sécurité des principaux partenaires a évolué et se concentre à présent sur la menace que fait peser une compétition accrue de la part de la Chine. Ainsi les Australiens déplorent-ils le maintien d'une focalisation sur les insurrections dans le sud, qui est selon eux en décalage total avec la réalité de la sécurité internationale. De même, les Japonais disent être impliqués dans le processus de paix à Mindanao non pas pour des raisons humanitaires mais pour que les Philippines puissent se tourner enfin vers les menaces extérieures.

La frontière est mince entre le soutien, l'incitation et l'influence comme lorsque, par exemple, les Japonais comme les Américains s'expriment officiellement à la date-anniversaire de l'arrêt de la Cour de La Haye sur la mer de Chine méridionale. En juillet 2021, c'était par la voix d'Antony Blinken⁸², alors même que les relations avec le gouvernement Duterte restaient froides. En juillet 2022, ce fut par la voix du ministre des Affaires étrangères japonais Hayashi⁸³. C'est bien entendu une façon de pousser les Philippines à rester revendicatifs vis-à-vis des Chinois. En effet, le corollaire de la réticence philippine à froisser la Chine a longtemps été l'absence de discours « autochtone » au sujet de la menace autour de Taïwan. Il y a peu de couverture de presse et peu d'analyses sur la question de Taïwan (comme d'autres commentateurs asiatiques, les chercheurs philippins s'étonnent de la focalisation occidentale sur le sujet, proportionnellement à la distance du territoire européen – à comparer avec l'absence de traitement dans les médias d'un pays qui a un territoire à moins de 200 km de Taïwan). Certains aux Philippines considèrent, comme dans

82. [U.S.] DOS, « Press Statement : Fifth Anniversary of the Arbitral Tribunal Ruling on the South », 2021.

83. « [Six years since the issuance of the Arbitral Tribunal's award as to the disputes between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China regarding the South China Sea \(statement by Foreign Minister HAYASHI Yoshimasa\)](#) », Ministry of Foreign Affairs of Japan website, 12 juillet 2022.

certaines cercles à Singapour, que les Chinois jouent à Taïwan « un jeu de long terme » (« *the long game of generational change* »), et privilégieront une réunification pacifique. On observe enfin que le langage sur la Chine de la déclaration conjointe à l'issue du 2+2 d'avril 2023⁸⁴, parce qu'il s'agit d'un texte commun avec les États-Unis, va bien au-delà de la rhétorique philippine coutumière.

Cette différence d'appréciation de la menace s'explique par deux facteurs. D'abord, les enjeux territoriaux sont distincts – les îlots et récifs revendiqués en mer de Chine passent, pour les Philippines, avant l'intégrité territoriale de Taïwan. L'autre facteur est le sujet de la protection des travailleurs philippins expatriés, pierre angulaire de la politique étrangère philippine, car ils font des transferts d'argent très importants. Or, entre 150 000 et 200 000 Philippines vivent à Taïwan, ce qui crée un certain inconfort sur le sujet taïwanais. L'ambassadeur chinois à Manille a tout récemment utilisé cet argument⁸⁵ pour protester contre les nouvelles dispositions mises en œuvre dans le cadre de l'ECDA, et le stationnement non permanent de troupes américaines non loin de Taïwan.

La zone entre Taïwan et le nord de l'archipel philippin est jusqu'ici un angle mort de la planification de contingence nationale, car il y a peu de volonté de s'impliquer dans un conflit autour de Taïwan ou même de s'afficher comme réfléchissant à la question. Les Philippines savent toutefois que leurs îlots et territoires du nord pourraient être pris pour cible, ou au mieux comme base de contre-attaque. Aaron Jed Rabena estime qu'une crise à Taïwan impliquerait la menace de sanctions si les Philippines allaient à l'encontre des Chinois mais aussi une menace territoriale directe pour les Philippines, à la fois pendant la crise mais aussi comme résultat d'une éventuelle

84. U.S. Department of State, « [Joint Statement of the U.S.-Philippines 2+2 Ministerial Dialogue](#) », communiqué de presse, 11 avril 2023.

85. John Feng, « [China Envoy Faces Backlash Over Threat to Philippine Lives in Taiwan](#) », *Newsweek*, 17 avril 2023.

réunification, qui amènerait la Chine bien plus près du territoire philippin et augmenterait sa capacité de projection⁸⁶.

Les Américains poussent quant à eux la défense philippine à s'associer à leur planification de contingence. D'abord, les analystes militaires américains lient le risque de conflit en mer de Chine méridionale avec celui d'un conflit à Taïwan (les aires géographiques concernées se chevauchant) et mettent les Philippines au même rang de risque que Taïwan comme cible potentielle d'agression et d'action coercitive par la Chine⁸⁷. Ainsi, dans les récentes rencontres trilatérales américano-nippo-philippines, des discussions ont lieu sur les « différences dans la réaction aux défis de type *gray zone* ainsi que sur la manière de faire face à une possible crise à Taïwan dans les priorités de sécurité nationale⁸⁸ ». Aujourd'hui, sous le gouvernement Marcos, les Philippines acceptent, non sans quelques remous en interne, de s'associer à cette planification. L'exercice Balikatan 2023 s'est fait dans le nord du pays, la zone la plus proche de Taïwan, mais a fait face aux protestations du gouverneur de la zone, qui ne voulait pas choquer les investisseurs chinois. Récemment, certains sénateurs philippins ont aussi manifesté leur réprobation face à l'évolution de l'EDCA qui est, selon eux, configuré pour les préoccupations de sécurité américaines et non pour celles de leur pays, puisque les bases concernées se situent majoritairement dans le nord de l'île de Luzon, face à Taïwan, avec peu de probabilités de défendre la souveraineté philippine en mer de Chine méridionale⁸⁹.

86. Aaron Jed Rabena, « [Bound to Comply : The Philippines' One-China Policy and Mutual Defense Treaty with the US](#) », *Fulcrum*, 17 janvier 2023.

87. Un rapport de la RAND Corporation parle de scénario avec « *specific target countries, such as Taiwan and the Philippines* ». Voir Jonathan P. Wong *et al.*, *New Directions for Projection Land Power in the Indo-Pacific, Contexts, Constraints and Concepts*, Santa Monica, RAND Corporation, 2022, p. 30.

88. Le rapport du CSIS « Building a US-Japan-Philippines Triad » faisait suite à un dialogue de type *track 2* tenu en septembre 2022 à Tokyo. Voir Gregory B. Poling, Andreyka Natalegawa et Danielle Fallin, « [Building a U.S.-Japan-Philippines Triad](#) », CSIS, février 2023.

89. Paolo Romero, « [Philippines discussing security cooperation with Singapore, Vietnam](#) », *Philstar global*, 2 mars 2023.

Cette divergence dans les intérêts, donc dans la vision stratégique, crée aussi un tiraillement entre le souhait d'être vu comme associé à l'Occident (« Western-compatible ») en termes de valeurs et une posture asiatique, pouvant apparaître comme ambivalente, sur le conflit en Ukraine. Si les Philippines ont voté aux Nations unies pour l'adoption des résolutions condamnant l'invasion de l'Ukraine, le président Marcos avait déclaré en juin 2022 vouloir rester neutre vis-à-vis du conflit. Il ne s'est d'ailleurs entretenu avec le président Zelensky que le 13 février 2023 – entretien durant lequel il a certes qualifié la guerre d'« inacceptable », mais encouragé les deux pays à mettre un terme au conflit par la voie diplomatique⁹⁰.

Si les Philippines ne sont pas alliés formellement avec les Australiens ou les Japonais, les liens et les actions avec ces nouveaux partenaires sont de plus en plus nombreux, très coûteux et engageants et représentent une coopération approfondie. Tonosaki parle même d'une évolution vers une « quasi-alliance » entre le Japon et les Philippines⁹¹. Outre la question que cela pose vis-à-vis de la Chine, on relève un hiatus entre la coopération visant à accroître les capacités⁹² – florissante – et l'évaluation de la menace ou le degré de confiance, qui restent encore limités – ou fluctuants –, avec l'allié américain. La question de l'alliance avec les États-Unis va maintenant être approfondie, au regard notamment du facteur des relations avec la Chine et de l'évolution de l'architecture de sécurité régionale.

90. Neil Arwin Mercado, « [Marcos on Ukraine-Russia conflict : 'No need to make a stand'](#) », *Inquirer.net*, 1^{er} mars 2022 ; Xave Gregorio, « [Marcos calls Russia-Ukraine war 'unacceptable'](#) », *Philstar global*, 19 novembre 2022.

91. C'est même le titre de son rapport publié par le CSIS, Kojiro Tonosaki, « Aiming for a Quasi-alliance : building a more robust Japan-Philippines Security Partnership », *op. cit.*

92. Voir *ibid.*, notamment p. 15, sur l'acquisition de capacités.

II. ENTRE FACTEUR CHINOIS, AMBITIONS RÉGIONALISTES ET ALLIANCE 2.0, QUELLES PERSPECTIVES ET QUEL CADRE POUR LA SÉCURITÉ DES PHILIPPINES ?

Au regard de la multitude de facteurs, de traits hérités et des relations marquées par l'opportunisme et les alternances politiques, il n'est pas évident de saisir ce que serait la vision stratégique philippine. Quand le président Bongbong Marcos parlait, juste après son élection, en 2022, d'être l'ami de tous et l'ennemi de personne (« *friend to all, enemy to none*¹ »), ce n'était pas, comme on pourrait s'y attendre d'un allié des États-Unis, pour se défendre de considérer la Chine comme un ennemi : c'était pour affirmer que les Philippines envisageaient de nouveau des relations apaisées avec l'Union européenne. Au-delà de leurs caractéristiques et de leur place particulière dans le jeu des grandes puissances, comme État en demande d'un protecteur ou d'un garant de sécurité, les Philippines constituent une illustration de l'évolution de l'organisation de sécurité en Asie.

LES PHILIPPINES, ENTRE CHINE ET ÉTATS-UNIS : BALANCIER OU DÉCOUPLAGE ?

L'ambivalence du facteur chinois

Nous avons évoqué les liens anciens et profonds des Philippines à la Chine. Comme dans bien d'autres pays, la Chine a une influence sur les décisions de haut niveau et mène aussi des opérations d'influence à plusieurs niveaux² – bien que celles-ci

1. David Hutt, « [Marcos moves to soothe Duterte's stormy EU relations](#) », *Asia Times*, 18 juillet 2022.

2. Anne-Marie Brady, « [Magic Weapons: China's Political Influence Activities under Xi Jinping](#) », Wilson Center, 18 septembre 2017.

soient moins étudiées³ s'agissant des Philippines⁴ que d'autres pays.

Aileen Baviera a analysé l'influence de la Chine sur la politique étrangère philippine à travers un certain nombre de cas, par exemple l'accord tripartite « Joint Marine Seismic Undertaking », signé avec la Chine et le Vietnam en 2005, pour l'exploration conjointe des fonds marins (notamment en vue de trouver des ressources pétrolifères) ou bien le scandale de corruption entourant l'accord signé par le gouvernement philippin, en 2007, avec l'entreprise chinoise ZTE pour l'établissement de connexion internet haut débit. A. Baviera nuance toutefois cette influence en considérant que, certes, « le pouvoir de conviction et les incitations des Chinois [ont] un impact sur les décisions de politique étrangère philippines, au niveau des élites, [mais que] d'autres groupes de pression et d'influence anti-chinois peuvent tout aussi bien bloquer ces canaux d'influence chinoise⁵ ». Elle remarque que la Chine est plus susceptible de recourir à des pratiques d'intimidation et de coercition lorsqu'elle perçoit une implication des États-Unis, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de rivalité et de conserver sa sphère d'influence. Mais dans tous les cas,

3. Le rapport *Les opérations d'influence chinoises, Un moment machiavélien* de Paul Charon et Jean-Baptiste Jeangène-Vilmer aborde peu les Philippines par exemple, même si sont rapportées des actions de réseaux faisant preuve d'un comportement inauthentique coordonné dont l'un originaire de Chine (155 comptes, 11 pages, 9 groupes et 6 comptes Instagram) visant les Philippines (IRSEM, 2021, p. 377).

4. Même lorsque des interférences lors de processus électoraux sont avérées, la question de leur attribution n'est pas abordée, voir par exemple : « [Firehose of disinformation floods run-up to election Avatar](#) », Tsek.ph, 8 mai 2022.

5. « "Philippine foreign policy decisions [...] were responsive to persuasion and inducements by China when elite networks prevailed...but political actors and interest groups not in favor of Chinese interests can quickly block China's channels of influence." [C]oercion and intimidation played a more important role when China perceived high strategic stakes with the involvement of the U.S. But in each of the cases, "the Philippines has not been so helpless in the face of China's superior resources, and Chinese influence is not as efficacious as might be deduced from the scale of power asymmetry alone" » (Aileen Baviera, « [Domestic Mediations of China's Influence in the Philippines](#) », dans Evelyn Goh (dir.), *Rising China's Influence in Developing Asia*, Oxford University Press, 2016, p. 127-128).

l'influence chinoise n'est pas, selon elle, aussi efficace ou forte que l'asymétrie de puissance entre Philippines et Chine le laisserait supposer.

Collin Koh parle quant à lui de « *Chinese backwater diplomacy*⁶ » (« diplomatie chinoise souterraine ») pour désigner les influences de fond qui poussèrent, par exemple, le président Duterte à émettre des commentaires anti-AUKUS divergeant des déclarations officielles de ses ministres des Affaires étrangères et de la Défense. Le président Duterte avait été particulièrement sensible à l'influence chinoise : bien que la stratégie de défense nationale philippine de 2018 mentionne clairement les États-Unis comme « le seul allié des Philippines », il déclarait, la même année, lors de sa première visite officielle en Chine : « j'annonce ma séparation des États-Unis ». Sa politique étrangère fut surnommée « *Duterte's Dalliance with China*⁷ » – jeu de mot entre alliance et *dalliance*, jeu, flirt ou passade en anglais. Avant le président Duterte, le président Aquino lui-même s'était montré conciliant avec la Chine, par exemple lorsqu'il avait accepté d'extrader 14 ressortissants taïwanais (en même temps que plusieurs Chinois) vers Pékin, malgré de nombreuses protestations et une saisine de la cour d'appel philippine⁸. Enfin, Bongbong Marcos, lorsqu'il était candidat à la présidence, avait dit approuver la politique étrangère de Duterte, déclaré que « nous entendre avec la Chine est la seule option » et rendu visite à l'ambassadeur chinois à Manille⁹ pendant sa campagne.

En dépit des liens officiellement cordiaux des autorités philippines avec la Chine, l'opinion qu'a de la Chine la population

6. Collin Koh, « [Looking beyond the rhetoric : reactions in Southeast Asia to Aukus](#) », *op. cit.*, p. 8.

7. Kojiro Tonosaki, « Aiming for a Quasi-alliance : building a more robust Japan-Philippines Security Partnership », *op. cit.*, p. 16.

8. « *Even President Benigno Aquino III, who arguably pursued the most critical China policy in 2010-2016, toed the line on the One-China policy and repatriated wanted Taiwanese nationals to Beijing in 2011* » (Aaron Jed Rabena, « Bound to Comply : the Philippines' One-China Policy and Mutual Defense Treaty with the U.S. », *op. cit.*).

9. Toru Takahasi, « [China's diplomatic faux pas pushes Manila back into U.S. arms](#) », *Nikkei Asia*, 26 mars 2023.

philippine est largement défavorable. Des sondages ont montré que les Philippins étaient encore plus nombreux à avoir une opinion négative de la Chine que les Vietnamiens ou les Japonais¹⁰. Un autre sondage¹¹ montrait que 69 % des Philippins affirmaient considérer les États-Unis comme un allié fiable (contre 9 % citant la Chine). Il faut toutefois noter que ce pourcentage d'opinion favorable aux États-Unis a baissé entre le début et la fin des années 2010.

Les concessions aux Chinois, expression d'un doute sur la relation aux Américains ?

Après l'arrêt de la Cour de La Haye de 2016, les Philippines n'ont pas véritablement cherché à faire mettre en œuvre la décision et n'ont que peu capitalisé sur elle. Ce fut particulièrement vrai sous Duterte qui, « pour renforcer les liens bilatéraux, en particulier dans le domaine économique, a mis de côté l'arrêt de la Cour d'arbitrage, tandis que la Chine continuait à revendiquer et agir illégalement dans les îles Nansha (Spratly), entre autres lieux. Ces gesticulations chinoises se poursuivirent au fil des années, suscitant les inquiétudes des pays riverains vis-à-vis des garde-côtes chinois¹² ». Vers la fin de sa présidence, Rodrigo Duterte réaffirma et justifia devant le Congrès philippin sa posture, notamment en arguant de l'état des capacités militaires philippines.

Ainsi, de 2017 jusqu'à très récemment, sans retirer leurs revendications, les autorités philippines ont « gelé » les prises de parole sur ce sujet, un différend non résolu semblant préférable à une perte de territoire ou, pire, à une attaque. Parmi les concessions faites aux Chinois, il y avait aussi la discrétion des Philippins dans leurs contacts avec les Taïwanais (auparavant

10. Sondage réalisé auprès des pays de l'ASEAN, publié par le think tank ISEAS-Yusof Ishak Institute de Singapour, en février 2022.

11. Patricia Lourdes Viray, « [Filipinos see US as top ally, China as greatest threat - poll](#) », *Philstar global*, 2 décembre 2019.

12. *East Asia Strategic Review*, op. cit., p. 163.

reçus ouvertement et en uniforme, mais aujourd'hui de manière plus discrète, y compris pour les séminaires traitant de *political warfare* auxquels ils participent au NDCP¹³).

Aujourd'hui, Marcos affirme qu'il ne cédera pas un pouce de territoire (« *not an inch of territory*¹⁴ ») mais la formule, vague, montre en réalité qu'il reste prudent. Si l'on compare avec des pays comme l'Indonésie et le Vietnam, il est manifeste que les Philippines semblent plus proches des États-Unis, alliées sans être pour autant alignées¹⁵. Dans le cas du Vietnam, malgré la méfiance à l'égard de la Chine, l'héritage historique récent et l'adhésion à un idéal d'autonomie rendent impossible la formalisation d'une alliance avec les États-Unis¹⁶. L'Indonésie, comme la Malaisie et Singapour, considère, sans le dire ouvertement, que le choix entre les États-Unis et la Chine relève à l'heure actuelle du pari.

Or, il semble que les autorités philippines soupèsent elles aussi en permanence le coût de l'engagement auprès de la Chine relativement à la solidité de la protection américaine. Depuis quelques années, plusieurs pays asiatiques partenaires des Américains ont commencé à mettre en doute la soutenabilité de l'engagement des États-Unis et de leurs garanties de sécurité. Un ancien membre des AFP et analyste nous disait que « la question était de savoir s'ils pouvaient rester engagés dans la durée » (« *the question is whether they can sustain the commitment*¹⁷ »). Le récent rapport de la RAND déjà cité répond en partie négativement à cette question.

L'incident de Scarborough Shoal, en 2012, et notamment le peu d'attention et d'implication des États-Unis (« *as if nothing happened* », comme si rien ne s'était passé, selon les Philippins), a laissé

13. Entretien de décembre 2022.

14. Helen Flores et Artemio Dumlao, « [Marcos : Philippines will not lose an inch of territory](#) », *Philstar global*, 19 février 2023.

15. Voir sur ces sujets le numéro « Asie du Sud-Est » de la revue *Hérodote*, 2020.

16. Phan Xuan Dung, « [No One Can Force Vietnam to Choose Sides](#) », *The International Bureau of Asian Research*, 17 (4), 2022.

17. Entretien de décembre 2022.

des traces¹⁸. Certains Philippins considèrent que, les acteurs de cet épisode étant les mêmes au bureau d'Asie du Sud-Est dans l'administration Biden, rien n'a vraiment changé et la même attitude pourrait prévaloir. Une analyse récente de l'épisode de Whitsun en 2021 (cf. p. 23), à la lumière de ce ressentiment philippin, anticipe que « toute activité ou mouvement chinois de ce type va amener un questionnement sur la capacité qu'ont les États-Unis à tenir leurs engagements aux termes du MDT¹⁹ ». Or, la situation à Whitsun est loin d'être résolue, des articles récents faisant état d'une présence chinoise tendant à s'accroître. L'interprétation à Manille est que, au moment de Scarborough Shoal ou dans les épisodes ultérieurs, « les Chinois n'avaient pas de stratégie préalable mais l'ont construite à partir de là » (« *The Chinese has no strategy behind it at the time but they worked out a strategy from there*²⁰ »). Ils se contentent de jouer les agitateurs (« *stirring trouble* ») à intervalles réguliers, et d'observer les résultats. Ce comportement de la Chine vis-à-vis des Philippines est qualifié par les mêmes interlocuteurs de « bipolaire », passant du harcèlement en mer de Chine aux assauts de politesse vus lors de la dernière visite officielle de Marcos en Chine. À cette dernière occasion, les comptes rendus des échanges et les déclarations officielles évoquaient une relation historique profonde, une volonté d'apaisement et un futur commun, alors même que des actes de harcèlement en mer s'étaient produits peu avant²¹ puis se produisirent à nouveau, avec une intensité rare, juste après (lors d'un épisode où la marine chinoise utilisa un laser contre des pêcheurs philippins²²).

18. Entretien de décembre 2022.

19. « *Thus, any buildup of Chinese forces, such as what happened in March 2021 at Whitsun (Julian Felipe) Reef, is likely to prompt questions about whether the United States is fully honoring its MDT commitments* » (Jonathan P. Wong et al., *New Directions for Projecting Land Power in the Indo-Pacific, Contexts, Constraints and Concepts*, op. cit., p. 128).

20. Entretien de décembre 2022.

21. Dindo Manhit, « [Founded on national interest, fortified by alliances](#) », *Inquirer.net*, 16 janvier 2023.

22. Jim Gomez, « [Philippines says China ship used laser against coast guard](#) », AP, 13 février 2023.

« *It's the economy, stupid!* » Les Philippines peuvent-elles seulement se permettre une posture stratégique ?

Outre les doutes sur la relation avec les États-Unis, les aspects économiques expliquent aussi cette volonté de transiger. Nous avons mentionné l'importance de la dimension alimentaire dans la conception philippine de la sécurité. L'envers de la sécurité alimentaire, la dépendance à l'exportation, met les Philippines, comme beaucoup d'autres pays, en situation de faiblesse vis-à-vis de la Chine. Les intérêts philippins, en matière d'échanges, sont de plus en plus centrés sur l'Asie : on observe en effet une stagnation dans les flux commerciaux avec les États-Unis, en contraste avec une très forte augmentation avec la Chine, le Japon, la Corée du Sud et la Thaïlande²³. La Chine a aussi œuvré, en plusieurs occasions, de façon très directe pour faire pression sur les Philippines par ce levier des échanges économiques. Quelques mois après avoir joué sur les exportations de terres rares vers le Japon, à la suite de tensions autour des îles Senkaku, le gouvernement chinois imposa, en 2013, à la suite d'un incident en mer de Chine méridionale, des restrictions drastiques, officiellement pour des motifs phytosanitaires, à l'importation de bananes philippines²⁴.

Les Philippines, comme plusieurs autres pays de l'Asie du Sud-Est, « ont cherché des liens plus étroits avec la Chine pendant et à cause de la pandémie [de COVID] mais aussi après, pour aider à la reprise de leur économie²⁵ ». Les vaccins contre le coronavirus ont été un autre des terrains de rivalité entre

23. Kojiro Tonosaki, « Aiming for a Quasi-alliance : building a more robust Japan-Philippines Security Partnership », op. cit., p. 4.

24. « [China's Banana Diplomacy With the Philippines](#) », Rane, 17 mai 2012.

25. « *It has been very apparent that the pandemic has driven Southeast Asian countries to seek stronger ties with China. During most of 2020 and 2021, many countries relied on China for medical equipment, and subsequently for vaccine procurement. In late 2021 and in 2022, it is likely that Southeast Asian countries continue to seek stronger ties with China to kickstart their post-pandemic economic recovery* » (Shafiah F. Muhibat, « ASEAN : Challenges and Opportunities to Remain Relevant », dans *Whither ASEAN, Enhancing Centrality or Losing Momentum ?*, Joint Research Series No.20, Tokyo, NIDS, 2022, p. 26).

les États-Unis et la Chine, puisque peu de temps après que les Philippines ont démarré des discussions avec la Chine pour se fournir en vaccins et autorisé le Sinovac, les États-Unis s'engagent à leur fournir 1 million de doses de vaccin.

Un rapprochement économique s'est aussi fait à travers la convergence entre les objectifs du programme d'infrastructures *Build build build* du président Duterte et le projet chinois *Belt and Road*. Plus récemment, Bongbong Marcos a obtenu de Xi Jinping des déclarations constructives sur l'exploration conjointe par les deux pays des ressources en gaz et en pétrole dans les zones de la mer de Chine méridionale non sujettes à revendication, ainsi qu'une coopération chinoise en matière d'énergies éolienne et solaire, et un accroissement des importations chinoises en produits issus de la pêche. De même, au nombre des nombreux (14) textes bilatéraux signés entre la Chine et les Philippines lors de la visite officielle de Bongbong Marcos, on compte un arrangement établissant un mécanisme de communication sur les questions maritimes, entre les Affaires étrangères chinoises et philippines mais aussi et surtout plusieurs accords sur les sujets commerciaux. Cependant, lorsque les aspects économiques sont trop entrelacés avec les questions de sécurité et de souveraineté, la donne peut changer. Ainsi, l'ancienne base américaine de Subic Bay, reconvertie en port commercial et que les Chinois voulaient racheter aux Coréens, a finalement été remportée, grâce au soutien gouvernemental philippin, par les Américains²⁶.

Enfin, un secteur particulier, celui des jeux d'argent en ligne, lie les Philippines à la Chine : les « POGOs » (Philippines Offshore Gaming Operators). Ces activités emploieraient encore, malgré les opérations de police, des dizaines de milliers de Philippins et de Chinois. Ce secteur est notoirement lié à des activités criminelles, en particulier le blanchiment d'argent à grande échelle mais également des enlèvements, des trafics d'êtres humains et des homicides, contribuant à l'image négative des Chinois continentaux récemment implantés. Les principaux clients sont

26. Frances Mangosing, « [US-PH dialogue tags Subic Bay as 'priority' infrastructure site](#) », *Inquirer.net*, 23 janvier 2023.

des Chinois, qui utilisent ces divertissements en ligne basés aux Philippines (car illégaux en Chine continentale). Plusieurs opérations récentes de la police philippine ont visé à expulser des citoyens chinois encadrant ou travaillant pour ces activités²⁷.

Comment définir le positionnement philippin ?

Les Philippines n'ont jamais joué la Chine contre les États-Unis comme elles l'ont fait avec la Russie pendant la guerre froide. Il ne s'agit donc pas de ce qu'on entend par *balancing act*, un numéro d'équilibriste, non seulement assumé mais structuré. Le concept de *soft balancing* identifié par Robert Pape²⁸, peut cependant être employé car certaines décisions du gouvernement philippin ont pu aller dans cette direction : ne pas laisser les États-Unis déployer complètement leur puissance militaire, diversifier les relations de coopération de défense, sans même parler des relations économiques.

La notion de flexibilité est utile également : certains parlent de « diplomatie du bambou », moins parce qu'elle oscille entre les États-Unis et la Chine que parce qu'elle accepte de plier, voire de se contorsionner, par exemple en tolérant le harcèlement des Chinois. On pourrait aussi parler d'un découplage, qui verrait privilégier la Chine pour les sujets économiques et les États-Unis pour le stratégique : toutefois, la notion a ses limites car, comme on l'a vu, l'économie relève de la sécurité pour les Philippines, et les aspects de sécurité ont aussi des implications économiques. Le terme *frenemies* (mot-valise regroupant *friends* et *enemies*) est utilisé depuis des années pour qualifier la relation entre les Philippines et la Chine. Cette ambiguïté apparente pose la question de la valeur de l'alliance avec les États-Unis.

27. Camba Alvin, « Chinese FDI in the Philippines : An examination of online gambling and energy », *Mitigating governance risks from investment in Southeast Asia*, Center for International Private Enterprise, 2020.

28. Robert A. Pape, « [Soft Balancing against the United States](#) », *International Security*, 30 (1), 2005, p.7-45.

La différence est en effet notable avec les alliances américaines avec le Japon et la Corée du Sud. Les Philippines sont dans la situation d'un État vulnérable, et les déclarations de Bongbong Marcos à Davos en janvier 2023 sont à cet égard éloquentes en ce qu'elles visaient à mettre en évidence l'absence de responsabilité et de marge de manœuvre de son pays dans cette montée des tensions : les Philippines sont, pour lui, dans la situation du « figurant », du spectateur impuissant, « *bystander* », au milieu des tensions croissantes²⁹. Marcos s'exprime aussi de manière déterminée, voire offensive, sur le « rejet de la mentalité de guerre froide par les pays de l'Asie Pacifique (*sic*) » qui sont « sur la ligne de front de ce conflit » (« *on the frontline of this conflict* »). Il englobe son pays dans une communauté asiatique qui semble aller au-delà de l'ASEAN : « le futur de l'Indopacifique ou de l'Asie-Pacifique ne saurait être déterminé par personne d'autre que les pays de l'Asie-Pacifique » (« *the future of the Indopacific/Asia-Pacific cannot be determined by anyone but the countries of the AP* »). La perspective philippine telle qu'exprimée par Marcos (« nous marchons sur une corde raide » – « *this is the very fine line that the Philippines has to choose* ») rappelle d'ailleurs celles d'autres pays de la région. Mais certains observateurs ont récemment relevé l'absence de viabilité de cette posture d'entre deux³⁰, ce qui est confirmé par les marques très récentes de rapprochement avec les États-Unis. Si un doute a pu s'instiller quant à la solidité de l'alliance avec les États-Unis, la Chine apparaît elle aussi comme « peu fiable³¹ » ou imprévisible, d'où la nécessité pour les Philippines de chercher des alternatives en matière de garanties de sécurité. Rozman remarque ainsi qu'« un condominium sino-américain est impossible à envisager³² », ce qui contraint les acteurs secondaires à chercher des alternatives.

29. « [Philippines' Marcos says South China Sea 'keeps him up at night'](#) », *The Standard*, 2023.

30. Aaron Jed Rabena, « [Bound to Comply : the Philippines' One-China Policy and Mutual Defense Treaty with the U.S.](#) », *op. cit.*

31. Propos de Makoi Popioco, cités dans Toru Takahasi, « [China's diplomatic faux pas pushes Manila back into U.S. arms](#) », *op. cit.*

32. Rozman Gilbert (dir.), *Strategic Triangles : Reshaping international relations in East Asia*, Londres, Routledge, 2022, p. 4.

LES PHILIPPINES ONT-ELLES DES ALTERNATIVES RÉGIONALES OU MULTILATÉRALES ?

Parmi les alternatives possibles pour obtenir des garanties de sécurité se trouve la recherche d'une dilution des effets de la rivalité de puissances, soit par l'investissement dans le multilatéral, soit par le rapprochement avec des puissances moyennes ou – option hors de portée dans l'immédiat pour les Philippines – par une transformation en puissance moyenne³³. On sait aussi que les groupements multilatéraux fonctionnent très différemment, en Asie, de ceux existant en Europe ou dans la sphère euratlantique, en particulier pour ce qui est des affaires de sécurité. Le socle des relations politiques est bilatéral et le multilatéral est généralement concentré dans le domaine économique. Nous avons parlé de la coopération de défense avec des pays asiatiques mais vu, ce faisant, qu'elle en était à ses balbutiements. Il faut distinguer les organisations régionales ou multilatérales des arrangements de sécurité bilatéraux mais aussi du « minilatéralisme ».

Le cas des Philippines rend manifeste l'émergence de nouveaux besoins : la question se pose de savoir si un arrangement multilatéral de sécurité au niveau régional pourrait compléter le système de sécurité existant, à savoir le système américain en réseau – *hub & spoke*³⁴.

L'ASEAN pourra-t-elle un jour garantir la sécurité des Philippines ?

Les Philippines faisaient partie de l'OTASE (Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est), créée en 1954, avec le Pakistan, la Thaïlande, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Royaume-Uni, la France et les États-Unis, et dissoute en 1977, après l'arrêt de la contribution de plusieurs membres et le constat que

33. Sarah Teo, *Middle powers in Asia Pacific Multilateralism : a differential framework*, *op. cit.*

34. « *Whether regional secu multilat would compete with or complement the existing secu bilateralism – the US-centric hub and spoke alliances* » (T. J. Pempel et Chung-Min Lee (dir.), *Security Cooperation in Northeast Asia : Architecture and Beyond*, Londres, Routledge, 2012, p. 68).

l'organisation ne parvenait à intervenir dans aucun conflit. Aucune organisation multilatérale ou régionale n'a pris depuis le relais. Certes, l'organisation qui fut le précurseur de l'ASEAN, dans les années 1960, l'Association of Southeast Asia, était initialement conçue comme une « institution multilatérale de sécurité », une alliance tripartite³⁵, et les Philippines en faisaient déjà partie, avec la Thaïlande et la Malaisie.

Toutefois, l'évolution de l'ASEAN, dans le contexte de résolution de la guerre au Vietnam, s'est faite vers une enceinte s'occupant principalement de sujets économiques et de développement. Son principe de neutralité et son fonctionnement par consensus empêchent l'ASEAN d'avoir un rôle actif et déterminant sur l'échiquier géopolitique, d'où une image d'inutilité stratégique³⁶. Les différends territoriaux dans la région ont ainsi mis en évidence l'incapacité (ou l'absence de vocation) de l'ASEAN à résoudre ce type de rivalités ; l'enceinte n'a pas pu encore faire ses preuves dans le cadre du projet du Code de conduite en mer de Chine méridionale³⁷. La même impression a prévalu dans le contexte de l'annonce de l'alliance AUKUS, qui n'a donné lieu à aucune communication préalable vers l'ASEAN ni même de consultation ou discussion *a posteriori* dans son enceinte³⁸.

Gilbert Rozman affirme que cette inutilité stratégique vient du peu de soutien des États-Unis pour que l'ASEAN investisse les sujets de sécurité, d'où l'option de repli que constitue la triangulation ou le minilatéralisme³⁹. L'ASEAN n'offrant pas l'enceinte adéquate pour un régime de sécurité, certains États tendent à former des groupements affinitaires⁴⁰. Par ailleurs,

35. *Ibid.*, p. 69.

36. Nicholas Khoo, « Deconstructing the ASEAN security community : a review essay », *International Relations of the Asia-Pacific*, 4 (1), février 2004, p. 35-46.

37. *Ibid.*, p. 26.

38. Shafiah F. Muhibat, « ASEAN : Challenges and Opportunities to Remain Relevant », *op. cit.*, p. 25.

39. Gilbert Rozman (dir.), *Strategic Triangles : Reshaping international relations in East Asia*, *op. cit.*

40. « Since not all ASEAN members today may be similarly committed to autonomy and collective bargaining, there may be some desire for some sort of sub-grouping

d'autres formats sont venus compléter l'ASEAN, par exemple l'East Asian Summit ou le format ADMM et ADMM+, ce dernier incluant les ministres de la Défense de pays d'Asie du Nord, d'Océanie et d'Amérique du Nord (et plus récemment encore, la France comme observatrice d'un des groupes de travail), et conduisant de la coopération et des exercices dans les domaines du contre-terrorisme, du maintien de la paix, de la cybersécurité, de la médecine militaire ou encore de la sécurité civile. C'est par ces nouveaux formats que l'évolution est en cours⁴¹.

Si certains Philippines critiquent la neutralité de l'ASEAN comme étant responsable de sa passivité et de son impuissance en matière de *confidence-building*⁴², d'autres affirment que c'est au contraire un manque de neutralité croissant qui empêche d'avancer sur les sujets de sécurité, car « certains pays de l'ASEAN ont été "corrompus" par les Chinois et ce n'est plus une enceinte où on peut espérer traiter des sujets de sécurité⁴³ ». La vision qu'ont les autorités philippines du rôle que pourrait jouer l'ASEAN est tout aussi duale. La contrepartie de la passivité par rapport aux tensions sino-américaines (*bystander*) semble être, d'un côté, de se montrer actif dans les enceintes régionales : le président Marcos a exprimé une vision volontariste du rôle de l'ASEAN dans les questions de sécurité, déclarant qu'il fallait qu'elle devienne un acteur essentiel dans ce domaine, pour faire face

within ASEAN. Indonesia's initiative to work on maritime issues with Brunei, the Philippines, Malaysia, Singapore, and Vietnam may represent such a coalescence of ASEAN members with greater similarity in interest » (T. J. Pempel et Chung-Min Lee (dir.), *Security Cooperation in Northeast Asia : Architecture and Beyond*, *op. cit.*, p. 17).

41. Chong Ja Ia, « Is ASEAN Still Fit for Purpose ? Adjustment and Maladjustment in a Contentious Era », *op. cit.*, p. 7.

42. Aileen Baviera, « Preventing War, Building a Rules-based Order : Challenges Facing the ASEAN Political-Security Community », dans Aileen Baviera et Larry Maramis (dir.), *ASEAN at 50 volume 4 : Building ASEAN Community : Political-Security and Socio-cultural Reflections*, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA), 2017.

43. Entretien de décembre 2022, Manille.

aux tensions régionales et parlant même de « leadership⁴⁴ » philippin au sein de l'ASEAN, notamment en matière de défense. Pourtant, de l'autre côté, à l'occasion de l'annonce d'AUKUS, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères philippin accueillait favorablement cet accord et déclarait que les membres de l'ASEAN n'avaient pas, individuellement ou même collectivement, la capacité militaire de maintenir la paix et la sécurité en Asie du Sud-Est, d'empêcher que des crises surviennent ou que de grandes puissances ne réagissent brutalement⁴⁵. Cela révèle une préférence pour un minilatéralisme efficace, quitte à ce que les Philippines en soient exclues. Certains interlocuteurs philippins ont aussi manifesté lors des entretiens menés que « la seule alternative était le recours au minilatéralisme⁴⁶ ».

Quelle place pour les Philippines dans la nouvelle architecture minilatérale ?

La vision philippine se caractérise par une acceptation des nouveaux formats, même sans y être incluse. Sans parler de logiques de passager clandestin (*free riding*) ou d'allégeance, il semble que le calcul des externalités positives possibles prime dans ce positionnement. Ainsi, les Philippines ont aussi salué le Quad comme une excellente initiative alors que l'Indonésie et la Malaisie se montraient circonspectes. Elles ont aussi été l'un des premiers pays à manifester leur soutien à l'alliance AUKUS annoncée en 2020⁴⁷, par la voix de leur ministre des Affaires étrangères.

44. Camille Elemia, « [Marcos eyes lead role for Philippines in ASEAN peace-keeping actions](#) », *Benar News*, 6 octobre 2022.

45. « *ASEAN members, singly and collectively, do not possess the military wherewithal to maintain peace and security in South East Asia, discourage the sudden creation of crises therein, and avoid disproportionate and hasty response by rival great powers* » (« [Statement of Foreign Affairs Teodoro L. Locsin, Jr. on the Australia-United Kingdom-United States \(AUKUS\) Enhanced Trilateral Security Partnership](#) », Department of Foreign Affairs, Republic of the Philippines, 19 septembre 2021).

46. Entretien de décembre 2022.

47. « *"The enhancement of a near-abroad ally's ability to project power should restore and keep the balance rather than destabilize it"*, *Philippines foreign minister*

Les Philippines n'ont pas de stratégie indopacifique nationale mais reconnaissent le concept, d'une part en adhérant au cadre de l'ASEAN (*ASEAN Outlook on the IndoPacific*, ou AOIP) mais aussi en déclarant se reconnaître dans la stratégie d'autres États, par exemple celle des Japonais⁴⁸ ou des Américains, en contraste avec la réaction plus tiède d'autres pays d'Asie du Sud-Est, comme la Malaisie⁴⁹. Les Philippines sont également beaucoup plus ouverts aux FONOPs (Freedom of Navigation Operations) qu'un pays comme la Malaisie qui déclare craindre que ce déploiement de bâtiments de guerre dans la région ne conduise à des tensions voire des conflits⁵⁰.

Les nouveaux formats et les nouvelles formes de coopération *ad hoc* qui ont émergé ces dernières années ont créé de nouvelles opportunités mais aussi de nouveaux risques par rapport au bilatéralisme « fort et formel » que sont les alliances. Dans *Minilateralism in the Indopacific*⁵¹, Teo et Singh reprennent les catégories de Haas⁵² en ajoutant une cinquième catégorie, celle du minilatéralisme de sécurité, « applicable à l'adaptation des

Teodoro Locsin said in a statement on Tuesday. Locsin's remarks, dated September 19, differ from the stance of Indonesia and Malaysia, which sounded the alarm about the nuclear-powered submarines amid a burgeoning superpower rivalry in Southeast Asia » (Karen Lema, « [Philippines supports Australia nuclear sub pact to counter China](#) », Reuters, 21 septembre 2021).

48. « [Japan-Philippines Defense Ministers' Video Teleconference](#) », communiqué de presse, site officiel du ministère japonais de la défense, 2 juin 2021.

49. Sur la réaction de la Malaisie à la stratégie indopacifique américaine, voir Vigneswari Viswanathan, « The Implication of the US' Indopacific strategy towards Malaysia's strategic environment », *The Journal of Defense and security*, 13 (1), Kuala Lumpur, 2020, p. 18.

50. Vigneswari Viswanathan, « The Implication of the US' Indopacific strategy towards Malaysia's strategic environment », *op. cit.*, p. 22.

51. Bhubhindar Singh et Sarah Teo, *Minilateralism in the Indo-Pacific*, Londres, Routledge, 2020.

52. « Elite minilateralism », « regional minilateralism », « functional minilateralism », « informal minilateralism » (Richard Hass, « [The Case for messy multilateralism](#) », *Financial Times*, 6 janvier 2010).

alliances américaines en cours depuis les deux dernières décennies, particulièrement dans la sphère indopacifique⁵³ ».

Il n'est pas aisé de situer les Philippines dans cette cartographie : certains analystes ont d'ailleurs critiqué l'ambiguïté maintenue sur le positionnement philippin et appelé à une prise de décision plus claire⁵⁴. Les Philippines peinent à intégrer des groupements minilatéraux : elles ont en effet peu d'atouts concrets et opérationnels à faire valoir, alors que le minilatéralisme de sécurité en Asie est surtout « fonctionnel » et tend à révéler les asymétries de pouvoir, à « accentuer et entériner la nature discriminatoire du pouvoir ». Il a même été caractérisé comme un « outil de compétition de puissance » (« *tool for major powers' politics* »)⁵⁵. Ainsi, les Philippines n'ont pas été associées aux Five Power Defence Arrangement de 1971 (regroupant Australie, Nouvelle-Zélande, Malaisie, Singapour, Royaume-Uni), ni à aucun mécanisme de partage de renseignement (comme ceux réunissant États-Unis - Japon - Australie, États-Unis - Japon - Inde, ou encore États-Unis - Corée du Sud - Japon). Comme évoqué à la page 47, des patrouilles trilatérales sont conduites depuis 2017 avec l'Indonésie et la Malaisie dans les zones frontalières de la mer de Sulu mais il s'agit en réalité d'une coordination (« déconfliction ») des patrouilles nationales existantes plutôt que d'une véritable organisation.

Le déclin du multilatéralisme, qu'on analyse généralement de façon globale (remise en cause et/ou blocage de l'ONU, G20 paralysé, déplacement du centre de pouvoir de l'Atlantique vers le Pacifique, inefficacité de l'ASEAN sur les sujets de sécurité), est donc confirmé et conforté, en Asie, par la réorganisation en cours et par le positionnement de pays comme les Philippines, soutenant le minilatéralisme sans y être forcément actifs.

53. Bhubhindar Singh et Sarah Teo, *Minilateralism in the Indo-Pacific*, *op. cit.*, p. 15.

54. Dindo Manhit, « [Founded on national interest, fortified by alliances](#) », *op. cit.*

55. Bhubhindar Singh et Sarah Teo, *Minilateralism in the Indo-Pacific*, *op. cit.*, p. 4.

VERS UNE ALLIANCE 2.0. OU TOUTE UNE NOUVELLE ARCHITECTURE RÉGIONALE ?

Le MDT américano-philippin, une alliance d'un autre temps

Une alliance est conclue dans un contexte et en réponse à des besoins particuliers. Plus précisément, « même si leurs formes varient beaucoup, les vraies alliances ont deux caractéristiques : elles sont créées avec des attentes claires et en prévision d'une guerre à venir⁵⁶ ». Nous avons abordé le sujet des « attentes » philippines à l'aune de l'évaluation de sécurité et des intérêts – en mettant en lumière la divergence entre Philippines et États-Unis à cet égard. Il faut donc se demander si l'alliance sur laquelle semble reposer la sécurité des Philippines reste pertinente pour les deux parties et quelle valeur a le MDT en 2023.

D'abord, si une alliance formelle sert à dissuader, le sujet à dissuader n'est plus le même depuis la fin de la guerre froide. Le contexte post-guerre froide de 2023 est moins clair, moins lisible, avec des intérêts et des alignements variés et variables (Chine « bipolaire », Japon de retour, Corée du Sud plus assertive, Russie agressive). L'alliance avec les États-Unis reste fondée sur des intérêts et évaluations de sécurité différents de part et d'autre : Gagliano relève ainsi que « ce n'est pas une menace exogène qui a motivé la poursuite de l'alliance avec les États-Unis mais bien plutôt la persistance de la menace communiste de la NPA⁵⁷ ». Aaron Jed Rabena, plus récemment encore, rappelait que l'intérêt du MDT est lié, pour les Philippines, au sujet de la mer de Chine méridionale, et pour les Américains à celui de Taïwan⁵⁸.

56. « *While forms vary greatly, effective alliances feature 2 key attributes : they are established with clear expectations and in the shadow of a future war* » (James D. Morrow, « *Alliances and Asymmetry : An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances* », *American Journal of Political Science*, 35 (4), 1991, p. 904-933).

57. Joseph Gagliano, *Alliance Decision-making in the South China Sea*, *op. cit.*, p. 70.

58. Aaron Jed Rabena, « *Bound to Comply : The Philippines' One-China Policy and Mutual Defense Treaty with the US* », *op. cit.*

Comme le relève Geunwook Lee⁵⁹, la vision waltzienne traditionnelle de la sécurité comme résultant de l'accroissement de la force militaire et de la coopération internationale par des alliances semble à la fois avoir vécu et ne plus être adaptée à la zone. On peut ajouter qu'elle ne correspond pas non plus à la conception philippine de la sécurité. Quelles nouvelles variables entrent en jeu ? Les problématiques identifiées pour l'Asie du Nord-Est peuvent s'appliquer, au moins en partie, à ce seuil que constituent les Philippines : prégnance de facteurs géopolitiques ou économiques, facteur Chine et gestion des *hot spots*⁶⁰. Concernant la force militaire, le cas du MDT montre certes les limites du modèle d'agrégation des capacités comme fondement des alliances⁶¹ mais l'asymétrie entre Philippines et États-Unis, si elle n'est pas nouvelle, est aujourd'hui criante, en particulier quand on compare le MDT avec les alliances américaines avec le Japon et la Corée du Sud (l'asymétrie en termes économiques, capacitaires et de projection s'est en effet réduite au fil des années dans le cas de ces deux derniers pays).

Ce qui pourrait être vu comme un rappel réaliste de ce que le modèle d'alliance n'est qu'un pis-aller a en fait trait aux caractéristiques contemporaines des Philippines, sa réalité de « petit pays⁶² » au sens de pays encore faible militairement, avec des questions de gouvernance et d'organisation des forces armées encore à résoudre. Cette asymétrie est illustrée par l'édition 2023 de l'exercice Balikatan, qui rassemble 5 400 membres des forces armées des Philippines pour 12 200 soldats américains. Tout cela montre que les Philippines n'ont pas tant besoin d'alliance que d'un protecteur (*patron*). L'asymétrie était certes la base des

59. Geunwook Lee, « Between multilateralism and bilateralism », dans T. J. Pempel et Chung-Min Lee (dir.), *Security Cooperation in Northeast Asia : Architecture and Beyond*, *op. cit.*

60. *Ibid.*

61. James D. Morrow, « Alliances and Asymmetry : An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances », *op. cit.*

62. Charmaine Misalucha-Willoughby et Robert Medillo, « [The Tragedy of Small Power Politics : The Philippines in the South China Sea](#) », *Bandung, Journal of the Global South*, 7 (1), 2020, p. 3-23.

relations d'alliance des États-Unis, dans le cadre de ce que Victor Cha a défini comme leur « *power play strategy*⁶³ ». Pour autant, cette asymétrie est devenue encombrante pour les Américains, pour des raisons économiques, de politique intérieure mais aussi d'évolution de la région.

Il s'agit non seulement d'asymétrie en termes de capacités mais aussi en termes de principes, c'est-à-dire d'obligations de l'alliance, notamment celles de défense mutuelle, lesquelles n'ont pas été assimilées par le gouvernement philippin et une bonne partie de l'administration⁶⁴. Ainsi, les Philippines ont longtemps considéré que les Américains les défendraient, sans admettre qu'ils devaient la réciprocité en cas de conflit et sans envisager pour leur part, jusqu'ici, d'action pour protéger les intérêts américains⁶⁵. Cet état de fait était particulièrement marqué sous la présidence Duterte, en raison du gel du VFA et de l'ECDA : « les Philippines de Duterte étaient peu susceptibles d'aider l'armée américaine, à part pour des crises affectant directement les Philippines. [À l'inverse,] si la Chine attaquait les Philippines, Manille se tournerait certainement vers les États-Unis pour obtenir un soutien via le MDT et fournirait tout type d'accès [à ses bases] nécessaire pour gagner une guerre. Toutefois, il n'y aurait aucun soutien dans des contingences extérieures aux Philippines⁶⁶ ». À l'inverse, selon le même rapport, « des défis se

63. Victor Cha, « Powerplay : Origins of the US Alliance System in Asia », *International Security*, 34 (3), 2009, p. 158-196.

64. Le rapport du CSIS précise : « *the security establishment appears more cognizant of this than the wider political and academic community* » (Kojiro Tonosaki, « Aiming for a Quasi-alliance : building a more robust Japan-Philippines Security Partnership », *op. cit.*).

65. Renato Cruz de Castro, « [The Philippines' evolving view on Taiwan : from passivity to active involvement](#) », Brookings, 9 mars 2023.

66. « *Without a VFA and EDCA, however, the United States would likely be hamstrung in what it could reasonably achieve versus China in the South China Sea. The Duterte-led Philippines was fairly unlikely to assist the U.S. military apart from crisis scenarios directly affecting the Philippines. If the Philippines were attacked by China, then Manila would certainly look to the United States for support via the MDT and would provide any level of access required to win the war. But once again, conflicts happening beyond the Philippines would go unsupported given the current political*

posent pour tout soutien des États-Unis à son allié » : la présence de troupes est très limitée (contrairement aux cas de la Corée et du Japon, qui possèdent des bases militaires américaines permanentes), aucun autre voisin ne viendrait appuyer les efforts américains en cas de conflit avec la Chine, le déploiement américain se limiterait à de la *reassurance*, sans participation à des opérations cinétiques, à l'exception de l'autodéfense⁶⁷. *De facto*, l'alliance est peu opérationnelle.

Aggravant l'asymétrie entre les Philippines et son allié, il y a l'asymétrie de pouvoir entre la Chine et les États revendiquant des territoires en mer de Chine méridionale, qui soulève naturellement des questions à propos des alliances. Le *soft balancing* évoqué *supra* serait d'ailleurs la contrepartie de cette double asymétrie : la spécificité des États moins dotés en capacités, « en voie de développement ou sous-développés », comme les Philippines, est de « devoir tout équilibrer [concept d'*omnibalancing*], c'est-à-dire qu'ils doivent s'adapter à et concilier toutes les menaces, même des menaces intérieures⁶⁸ ». Gagliano affirme ainsi que l'évolution régionale, l'accroissement des tensions et la

climate » (Jonathan P. Wong et al., *New Directions for Projecting Land Power in the Indo-Pacific, Contexts, Constraints and Concepts*, op. cit., p. 128).

67. « The United States agrees to support its ally but faces several key challenges in this scenario. First, it has no peacetime presence in the country, meaning that it will have to deploy troops quickly with limited preexisting infrastructure. Second, no other regional countries, including other South China Sea claimants, view it in their interest to confront Beijing for someone else's territorial claims, so they refuse to support Manila publicly and deny access to U.S. forces. Third, the U.S. joint force has allocated only limited lift capacity to deploy troops due to the currently limited nature of the crisis. The U.S. national command authority authorizes a deployment of Army troops under the following conditions. First, the overarching objective is to reassure the Philippines (and the broader region) about U.S. commitment and deter a Chinese attack or complete seizure of the disputed feature. Second, the Army is ordered to deploy to the Philippines as quickly as possible while presenting a credible deterrent against China. Lastly, U.S. troops are not allowed to engage in kinetic operations except in self-defense » (ibid.).

68. Steven David, « Explaining Third World Alignment », *World Politics*, 43 (2), janvier 1991, p. 233-256.

succession de hauts et de bas dans la relation bilatérale font du MDT une « quasi-alliance⁶⁹ » plutôt qu'une alliance.

Vers une alliance 2.0 ?

Ce terme de « quasi-alliance » coïncide avec le qualificatif de « perfectible » utilisé par des interlocuteurs philippins et américains qui reconnaissaient⁷⁰ que leur alliance n'était plus vraiment en phase avec la réalité des menaces, d'une part, et teintées d'incertitude, voire de méfiance mutuelle, d'autre part. Un diplomate américain nous a dit être conscient que les Philippines craignaient de rester une « alliance de seconde zone » pour les États-Unis, puisqu'il n'y avait plus de présence permanente de troupes. Cet état d'incertitude rendait, selon lui, les Philippines « obsédés » par les termes du traité et « légalistes ».

Parmi les limitations et les entraves à la consolidation de l'alliance ou à son évolution vers une alliance 2.0, il y a la question des valeurs. Dans une approche culturaliste des relations internationales, elles sont considérées comme clef pour une alliance (c'est ainsi que certains auteurs affirment que les Philippines peuvent avoir les États-Unis comme protecteur en raison de leur bonne compatibilité culturelle⁷¹) mais cela recouvre une appréciation d'aspects socio-politiques, forcément sujette à interprétation ou à débat. Des interlocuteurs australiens rencontrés disaient considérer les Philippines comme plus proches de l'Occident que des autres pays de l'ASEAN. Certains interlocuteurs philippins nous ont au contraire affirmé que leur pays partageait des valeurs avec le Japon, d'autres plutôt avec la Chine ou l'Asie en général. Comme on l'a vu dès le début de notre étude, il faut prendre en compte l'héritage postcolonial (angle sur lequel le NDCP philippin conduit d'ailleurs des travaux). La question s'est enfin posée,

69. Joseph Gagliano, *Alliance Decision-making in the South China Sea*, op. cit., p. 74.

70. Entretiens de décembre 2022.

71. Joseph Gagliano, *Alliance Decision-making in the South China Sea*, op. cit., p. 56 et p. 69-70.

sous la présidence de Duterte mais également aujourd'hui, de l'adhésion des Philippines aux principes de l'État de droit, de respect des droits humains et de bonne gouvernance (traitement des détenus, pratiques de corruption...)72.

Parmi les facteurs qui lient les États, il y a, outre la similarité (culturelle ou politique), la stabilité et la fiabilité73 ; or, ces deux derniers aspects se sont vus remis en question au sujet des États-Unis. Par ailleurs, le nationalisme philippin s'exprime parfois contre l'Occident ou directement contre les États-Unis, par la voix de certains gouvernants comme Duterte mais aussi au niveau d'une partie de la population74 ou d'une partie de l'*establishment* de défense qui considère que pour de petits États, les alliances elles-mêmes peuvent engendrer une perte de sécurité, créant une nouvelle forme de dilemme de sécurité. On connaît la théorie de l'équilibre des menaces (*balance of threat*75), alternative à celle du *balance of power* et représentant en quelque sorte le scénario dégradé où l'on évalue les différentes menaces pour ne prendre en compte que les plus imminentes. Ainsi, pour certains, « la Chine n'est pas [encore] assez menaçante pour qu'ils aient à choisir », tant qu'elle pratique un « harcèlement de basse intensité » ou « bipolaire76 ». L'impact de la guerre en Ukraine entre aussi en jeu : une inquiétude renforcée s'est fait jour en Asie vis-à-vis de la Russie et de la Chine. Le conflit a contraint plusieurs pays, dont les Philippines, à se repositionner : le gouvernement a annulé un contrat d'armement avec la Russie en 2022, et les États-Unis ont accru leur aide en « tickets d'achat » d'armement pour compenser. Le conflit a pourtant révélé des

72. Marco Garrido, « The ground for the illiberal turn in the Philippines », *Democratization*, 29 (4), 2022, p. 673-691. Voir aussi Doug Bandow, « [Is US-Philippines Defense Pact like Being 'Shackled to a Corpse'?](#) », Cato Institute, 28 novembre 2022.

73. Joseph Gagliano, *Alliance Decision-making in the South China Sea*, op. cit., p. 14-16.

74. Tuong Vu, « [Southeast Asia's New Nationalism: Causes and Significance](#) », dans James C. Scott et Yoon Hwan Shin Sogang (dir.), *TRANS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia*, 1 (2), 2013, p. 259-279.

75. Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances*, Cornell University Press, 1987.

76. Entretiens décembre 2022 et mars 2023.

failles dans l'alignement sur les Occidentaux et ce n'est que sous la pression américaine que les Philippines ont dénoncé le contrat avec les Russes.

À côté de l'évolution du contexte régional ou géopolitique, les motifs de l'intérêt américain pour les Philippines ont évolué : s'il y avait eu une relative perte d'intérêt à la fin de la guerre froide, époque où l'alliance était motivée par la possibilité d'accès aux bases (à l'époque, la marine soviétique avait des bases au Vietnam, et le Japon et la Corée étaient trop loin), aujourd'hui la position des Philippines à moins de 800 milles de Taïwan et à 900 milles de l'île de Hainan où se trouve la base de la flotte de mer méridionale de l'APL, avec ses sous-marins nucléaires d'attaque77, leur redonne toute leur pertinence.

C'est ainsi que l'on assiste à un travail d'adaptation mais s'agit-il de moderniser l'alliance, de la rendre moins contraignante, plus acceptable politiquement ou bien plus utile pour les contingences ? En août 2021, dans une allocution au CSIS à Washington, le ministre de la Défense Lorenzana affirmait que « le soutien américain à la modernisation des AFP ferait des Philippines un allié plus fiable et bénéficierait donc aux États-Unis ». Le renforcement s'est fait progressivement, et à plusieurs niveaux : avant même la fin du mandat de Duterte, le 9^e dialogue stratégique bilatéral, tenu fin 2021, a permis de travailler sur l'hypothèse d'un renforcement de la planification de contingence commun. Récemment, il a été annoncé que 4 nouvelles bases militaires seraient incluses dans l'accès permis aux termes de l'EDCA, dans les provinces de Cagayan, Isabela et Zambales (trois sites à l'extrême nord de l'île de Luzon, c'est-à-dire au plus près de la Chine... et de Taïwan). Un dernier site est prévu sur l'île de Palawan78, dans la mer de Chine méridionale, face aux territoires insulaires disputés – sans doute en réponse aux critiques de certains sénateurs philippins (cf. p. 52).

77. Mike Yeo, « [Satellite images reveal Chinese expansion of submarine base](#) », *Defense News*, 21 septembre 2022.

78. Helen Flores, « [Palace identifies 4 new EDCA sites](#) », *Philstar global*, 4 avril 2023.

Le partenariat inclut aujourd'hui plus d'aspects maritimes. Lors de sa visite à Manille, le secrétaire d'État américain à la Défense, Lloyd Austin, évoquait les projets concrets autour de la sécurité maritime en mer de Chine méridionale, notamment l'objectif de renforcement des capacités, et commentait : « ceci n'est qu'un des volets de nos efforts pour moderniser notre alliance, des efforts qui sont d'autant plus importants que la RPC continue à intensifier ses revendications illégitimes dans la mer des Philippines occidentales⁷⁹ ». De fait, on observe un accroissement des activités de sécurisation en mer, avec la reprise des patrouilles conjointes. Pendant la présidence Duterte, les Philippines avaient limité leur zone d'intervention et d'exercices, sur la base des directives présidentielles, à la zone distante de 12 milles nautiques de leur territoire – limite fixée pour ne pas provoquer les Chinois, et qui devrait bientôt être rendue caduque, par des actions graduées⁸⁰. L'amiral Artemio Abu, commandant les garde-côtes philippins, évoquait dans une interview les acquisitions récentes permettant d'accroître le nombre et la durée des embarquements, et de couvrir des aires maritimes plus grandes⁸¹.

L'alliance 2.0 consisterait donc en un niveau des discussions « rehaussé », avec du langage commun sur les contingences et les risques régionaux, mais aussi en une plus grande opérationnalisation de l'alliance, d'où les annonces de concrétisation des 5 sites prévus par l'EDCA et l'identification des 4 nouveaux sites. Enfin, on relève le renforcement de la solidarité affichée par les

79. « "We discussed concrete actions to address destabilizing activities in the waters surrounding the Philippines, including the West Philippine Sea, and we remain committed to strengthening our mutual capacities to resist armed attack", Austin said : "That's just part of our efforts to modernize our alliance. And these efforts are especially important as People's Republic of China continues to advance its illegitimate claims in the West Philippine Sea" » (Karen Lema, « [Philippines grants U.S. greater access to bases amid China concerns](#) », Reuters, 2 février 2023).

80. Entretien de décembre 2022.

81. « [South China Sea : Philippines steps up patrols, overflights to ensure its presence 'is felt' as tensions flare](#) », *South China Morning Post*, 7 février 2023.

Américains, évidente au vu du communiqué officiel⁸² très ferme (allant jusqu'à mentionner la garantie de sécurité apportée par le MDT) après l'incident au laser du 6 février 2023. Pour autant, les intérêts de fond continuent à diverger. En effet, la situation américaine a changé, de même que l'architecture de sécurité régionale et les souhaits des pays de la zone. On peut parler d'un effet de ciseau : les tensions et la nécessité de garanties de sécurité sont croissantes et l'asymétrie entre les intérêts et les capacités tout aussi croissante. Il s'agit donc de trouver une nouvelle formule. Le choix a été fait de ne pas négocier un nouveau traité, mais de passer par la rédaction de « lignes directrices » (en cours de discussion) réinterprétant le texte des années 1950, comme cela a été fait entre États-Unis et Japon en 2015. Si l'adaptation du MDT se fait sur le modèle de l'alliance nippo-américaine, c'est que cela répond au même contexte régional⁸³, d'une part, et, d'autre part, que la relation de sécurité américano-philippine n'est qu'un élément de la stratégie de diplomatie de défense américaine dans la zone Asie.

Du bilatéral à la triangulaire ?

Si la relation avec les États-Unis n'est plus qu'une « quasi-alliance » et celle avec le Japon en voie de se hausser au niveau d'une « quasi-alliance », le résultat ne serait-il pas, par défaut, une triangulaire ? L'alliance sur laquelle repose la sécurité des Philippines est devenue une équation où il y a de nouveaux acteurs, au premier rang desquels le Japon, qui a non seulement des capacités renforcées (marine, avions de combat) mais une nouvelle doctrine de défense⁸⁴.

82. Bill Gertz, « [U.S. backs Philippines in China laser incident](#) », *The Washington Times*, 15 février 2023.

83. Gilbert Rozman (dir.), *Strategic Triangles : Reshaping international relations in East Asia*, op. cit., p. 77.

84. Guibourg Delamotte et François Duhomez, « [Une autodéfense japonaise plus active : quelles implications pour la France ?](#) », Brève stratégique 55, IRSEM, 7 mars 2023.

Dès 2015, le commandant de la 7^e Flotte américaine annonçait qu'il saluerait l'initiative japonaise de mener des patrouilles aériennes dans la mer de Chine méridionale⁸⁵, explicitant un souhait de proactivité japonaise dans la zone. Des consultations trilatérales (« *sub-trilateral staff talks* ») existent déjà entre Japonais, Philippines et Américains sur les questions de défense dans la zone, et les garde-côtes philippins reçoivent déjà une formation conjointe américano-japonaise. De même, les exercices se développent, dans les limites des possibilités japonaises⁸⁶ actuelles (le Japon participe déjà à Balikatan). Le renforcement de la coopération triangulaire par des exercices devrait s'accroître encore dès que le Japon aura aussi un VFA avec les Philippines.

On assiste donc à la création d'un triangle de sécurité Philippines – États-Unis – Japon. Ce triangle s'inscrit dans le « diamant de sécurité » de Shinzô Abe⁸⁷. Les deux alliances américaines avec le Japon et les Philippines pourraient être « combinées » et servir de démultiplicateur de puissance (« *force multipliers*⁸⁸ »). Ce triangle permet ainsi une récupération par les États-Unis de la relation bilatérale Philippines-Japon et son « intégration dans le réseau d'alliances américaines⁸⁹ ». Ce format triangulaire était évoqué par les autorités américaines dès 2022 et a été reflété dans l'organisation de la visite aux Philippines de la vice-présidente Kamala Harris, qui a fait, en novembre 2022, une allocution depuis l'un des bâtiments de garde-côtes donnés par le Japon. Ce format a été mentionné

85. Nagao Satoru, « The Japan-India-Australia “Alliance” as Key Agreement in the Indo-Pacific », *ISPSW Strategy Series : Focus on Defense and International Security Issue*, Berlin, Institute for Strategic, Political, Security and Economic Consultancy, septembre 2015.

86. Frances Mangosing, « [Japan to join Salaknib drills between PH, US armies](#) », *Inquirer.net.*, 6 mars 2023.

87. Lavina Lee, John Lee, « Japan-India Cooperation and Abe's Democratic Security Diamond : Possibilities, Limitations and the View from Southeast Asia », *Contemporary Southeast Asia : A Journal of International and Strategic Affairs*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, 38 (2), août 2016, p. 284-308.

88. Kojiro Tonosaki, « Aiming for a Quasi-alliance : building a more robust Japan-Philippines Security Partnership », *op. cit.*, p. 2.

89. *Ibid.*, p. 5.

aussi lors de la visite de Bongbong Marcos au Japon en février 2023⁹⁰, puis, plus explicitement encore, par le conseiller à la sécurité de Marcos en mars 2023⁹¹.

La vraie limite à cette trilatérale est l'interprétation que pourraient lui donner la Chine mais aussi potentiellement d'autres acteurs, comme la Malaisie ou l'Indonésie, et la réaction engendrée : le Japon pourrait être vu comme l'agent (*proxy*) des États-Unis, comme c'est parfois déjà le cas dans des pays d'Asie du Sud-Est (par exemple la Malaisie), l'alliance nippo-américaine étant parfois aussi considérée comme « *the core of resistance in Asia*⁹² » ou une sorte de cheval de Troie. À cet égard, on relève à nouveau la prudence japonaise : l'ambassade du Japon aux Philippines a pris la peine de corriger, début mars 2023, des déclarations de l'ambassadeur philippin aux États-Unis, qui affirmait que l'Australie et le Japon allaient se joindre aux patrouilles maritimes entre les Philippines et les États-Unis⁹³. La prudence est également parfois de mise côté philippin, comme lorsque Marcos, lors de sa visite au Japon de février 2023, évoque le projet de VFA tout en reconnaissant qu'il faut se garder que sa signature ne soit contre-productive et ne crée davantage de tensions encore en mer de Chine méridionale, si un tel accord devait apparaître comme une provocation⁹⁴.

Satoru Nagao distingue les « alliances nouvelles » et les « alliances anciennes » (« *new alliance vs. old alliance*⁹⁵ »), schématisant l'ancien système de *hub and spokes* et y opposant le

90. Helen Flores, « [Philippines, Japan eye forming security triad with US](#) », *op. cit.*

91. « [Japan, Philippines, US to set up 3-way security framework](#) », ABS-CBN news, 28 mars 2023.

92. Gilbert Rozman (dir.), *Strategic Triangles : Reshaping international relations in East Asia*, *op. cit.*, p. 7.

93. Jacob Lazaro, « [Japan expert : What boosted defense ties with PH tell China](#) », *Inquirer.net*, 4 mars 2023.

94. Gabriel Pabico Lulu, « [PH-Japan VFA OK if it won't raise tensions over WPS - Marcos](#) », *Inquirer.net*, 13 février 2023.

95. Nagao Satoru, « The Japan-India-Australia “Alliance” as Key Agreement in the Indo-Pacific », *op. cit.*

fonctionnement « en réseau » (ou *lattice work*, voir *infra*). Cela paraît correspondre à l'évolution en cours, même s'il faut nuancer dans le cas des Philippines : cela vaut principalement pour des États jouant un rôle plus actif dans l'Indopacifique, alors que les Philippines apparaissent encore comme objet à défendre plutôt qu'un acteur.

Une réorganisation globale ?

La coopération triangulaire entre le Japon, les Philippines et les États-Unis, si elle se concrétisait, ne serait pas une première. D'autres triangles existent : le renforcement de la coopération Corée du Sud - États-Unis - Japon en matière de sécurité a été annoncé lors de la dernière visite du président sud-coréen Yoon à Tokyo. Un dialogue de sécurité trilatéral existe depuis 2002 entre l'Australie, le Japon et les États-Unis. Une trilatérale Japon-Australie-Inde avait été lancée à la suite des consultations tenues à Delhi en 2015, la première du genre à ne pas inclure les États-Unis, mais sans vraiment de suites. Deux des membres d'AUKUS (États-Unis et Australie) sont des partenaires proches des Philippines, ce qui dessine un autre triangle de sécurité. Néanmoins, le renforcement d'AUKUS, plus ouvertement militaire que le Quad, montre aussi que les Occidentaux tendent en réalité à rester entre eux pour traiter des sujets de sécurité. Du point de vue philippin, cela pourrait accentuer soit la tentation de rester un passager clandestin (*free riding*), soit le constat que la sécurité des Philippines est l'affaire des autres car les Asiatiques ne veulent pas de *hard security*.

Quel sens et quel intérêt a ce format triangulaire ? Est-ce une réponse à une vision actuelle des États-Unis comme « hégémon contesté » ? Pour le Japon et pour les Philippines, il s'agit d'abord de diversifier leurs partenariats, sur la base de deux craintes : celle d'être enfermés dans une alliance mal vue des Chinois ou pouvant entraîner une implication dans un conflit (*fear of entrapment*) et celle que les États-Unis ne respectent pas leurs engagements de protection en cas de conflit (*fear of abandonment*).

Les mêmes craintes existant des deux côtés, le rapprochement entre « alliés moins forts » peut constituer une tentative de peser ensemble. D'autre part, plusieurs auteurs relèvent que « le système d'alliances bilatérales actuel n'est plus optimal car la nature des menaces pour l'Asie du Sud-Est a changé, d'une menace extérieure à une menace régionale ». Par ailleurs, les pays de la zone « sont inquiets de ce qu'une période de transition de puissance amène une baisse de la confiance et une course aux armements⁹⁶ ».

Rozman voit la montée en puissance de la coopération triangulaire au prisme de l'équilibre et de la compétition de puissances⁹⁷ mais aussi d'une convergence de contraintes - l'accroissement d'une menace de niveau stratégique en parallèle d'une vulnérabilité économique plus forte. C'est également le résultat d'un relatif déclin ou d'une sur-sollicitation (*overstretch*) des États-Unis (rendu évident par la guerre en Ukraine), amenant le souhait ou la nécessité de déléguer des responsabilités à des alliés régionaux, selon le modèle proposé par Kyle Haynes⁹⁸. Victor Cha analyse dans des termes similaires la situation : le système d'alliances centré sur les États-Unis répondait autrefois à la peur d'alliés « voyous », « comme la Corée du Sud ou Taïwan, dont l'agenda politique intérieur créait des risques⁹⁹ ». Dans ce contexte primait une logique de spécialisation dans les alliances bilatérales, chaque allié étant pourvu d'une mission spécifique,

96. « *The existing system of bilateral alliances is no longer optimal [...] the nature of East Asia's security problem has changed from external threat to internal risk and uncertainty [...] East Asians are worried about mistrust and arms race during a period of power transition* » (T. J. Pempel et Chung-Min Lee (dir.), *Security Cooperation in Northeast Asia : Architecture and Beyond*, op. cit., p. 78).

97. Gilbert Rozman (dir.), *Strategic Triangles : Reshaping international relations in East Asia*, op. cit., p. 8.

98. Kyle Haynes, « [Decline and Devolution : The Sources of Strategic Military Retrenchment](#) », *International Studies Quarterly*, 59 (3), 2015, p. 490-502.

99. « *The US-centered system of alliances in EA was the outcome of fear of rogue allies such as SK and Taiwan who might take dangerous risks for their own domestic political agenda* » (T. J. Pempel et Chung-Min Lee (dir.), *Security Cooperation in Northeast Asia : Architecture and Beyond*, op. cit., p. 72).

avec pour corollaire le blocage volontaire, par les États-Unis, de leur accès à certaines technologies de pointe¹⁰⁰. L'évolution à laquelle on assiste implique non pas le démantèlement du *hub and spoke*, susceptible d'avoir un fort coût politique (« *likely to be politically costly* »), mais sa reconfiguration grâce à l'ajout d'une « couche » de multi- ou minilatéralisme¹⁰¹. Il s'agirait alors du passage à une configuration en « réseau » (le *latticework* appelé de ses vœux par le conseiller américain à la Sécurité nationale Jake Sullivan¹⁰² ou le *nodal defence* décrit par Luis Simon¹⁰³). Les alliances d'antan ne répondent pas, ou plus, aux souhaits des pays asiatiques, même en état de relative faiblesse. De fait, Singapour n'a jamais signé d'alliance avec les États-Unis, même après avoir récupéré les militaires et les matériels américains dont les Philippines ne voulaient plus, en 1991.

Du triangle au réseau... ou au saladier ?

Pour caractériser une situation nouvelle, il est utile de procéder par analogie. Le processus que décrit Sarah Teo dans les domaines économique et commercial en Asie semble pouvoir être comparé à celui qui a cours en matière de sécurité : « les puissances moyennes parviennent à diluer le pouvoir de stratification des grandes puissances et à prendre des rôles fonctionnellement différenciés [...] De manière générale, [elles] sont guidées par le besoin d'affaiblir l'influence totale des grandes puissances dans les affaires économiques régionales, en faisant en sorte que

100. Lionel Fatton, « [Vers une nouvelle ère de militarisation \(et d'instabilité ?\) en Indo-Pacifique](#) », *Le Rubicon*, 13 juillet 2022.

101. Miyake Kunihiro, directeur de recherche au Canon Institute for Global Studies, parle de *multilayer security*. Voir Dindo Manhit, « [Fortifying our defense posture with allies](#) », *Inquirer.net*, 10 mars 2023.

102. Jake Sullivan, « [2021 Lowy Lecture I Jake Sullivan](#) », *Lowy Institute*, 11 novembre 2021.

103. Luis Simón, Alexander Lanoszka et Hugo Meijer, « Nodal defence : the changing structure of U.S. alliance systems in Europe and East Asia », *Journal of Strategic Studies*, 44 (3), 2021, p. 360-388.

d'autres pays plus petits puissent participer aux processus de décision¹⁰⁴ ».

On peut aussi se référer à la notion de « saladier » (« *noodle bowl situation*¹⁰⁵ »), utilisée elle aussi au sujet du secteur du commerce, pour décrire une architecture tendant à la juxtaposition, voire à l'anarchie. Dans ce cas, la multiplication d'accords de libre-échange et de négociations multilatérales de commerce s'impose comme alternative à l'organisation monolithique multilatérale. Si on l'applique au domaine sécuritaire, le saladier, ou *noodle bowl*, consiste en un agrégat d'accords et d'instruments qui ne peuvent se mélanger ou fusionner, sont parfois non compatibles entre eux, et cohabitent dans l'espace et le temps (dans le cas des Philippines : apaisement avec la Chine, réaffirmation du pacte avec les États-Unis, nouvel élan avec le Japon, coopération avec l'Australie, diversification des achats d'armement...). Le terme « saladier » sous-entend toutefois une absence de cohérence. On peut le rapprocher de l'interrogation exprimée par Jan Joel Andersson dans une récente étude menée sur les partenariats de sécurité de l'Union européenne, si nombreux et enchevêtrés que l'auteur se demande s'il s'agit d'un « réseau d'acier à toute épreuve ou d'un plat de spaghetti qui tachent ?¹⁰⁶ ».

On pourrait dès lors parler d'une nouvelle forme de régionalisme en matière de sécurité, qui n'est pas encore cristallisé (et n'a d'ailleurs pas vocation à être institutionnalisé), et qui est

104. « *All 3 middle powers were quite successful in diluting major-power stratificatory forces and assuming functionally differentiated roles that neither major nor smaller powers would be able to perform as effectively. Indeed, when activated by the process of power politics, the differentiated structure helped to generate the behaviour of Australia, Indonesia and South Korea towards APEC. To a large extent, all three countries were driven by the need to weaken the extensive influence of major powers in regional econ affairs, by ensuring that other smaller and medium-sized countries had a voice in decision-making* » (Sarah Teo, *Middle powers in Asia Pacific Multilateralism : a differential framework*, op. cit., p. 85-86).

105. Balasubramian Chandrasekhar, « [Noodle Bowl Trap : Regional Comprehensive Economic Partnership](#) », Chennai Centre for China Studies, New Delhi, KW Publishers, 2022.

106. Jan Joel Andersson, « [European Defence Partnerships](#) », EUISS Brief, février 2023.

moins le résultat d'une stratégie de la part des États concernés que du constat de l'amoindrissement de la valeur – ou du caractère inadapté – des alliances conclues autrefois. Comme on l'a vu, la convergence avec ses voisins est, pour Manille, encore moins évidente que l'alignement sur l'une ou l'autre des deux grandes puissances. À côté de groupements de circonstance entre États de la région, un pays comme les Philippines ne verra donc pas advenir d'« alliance 2.0 », en raison de la plus grande volatilité dans les positionnements internes et internationaux. Pour autant, s'il y a réseau, ou *lattice work*, ce n'est pas au sens où l'entend le gouvernement américain actuel : c'est plutôt une superposition de couches d'intérêts et de liens, un enchevêtrement de positions parfois ponctuelles et opportunistes, pas forcément compatibles entre elles et créant donc périodiquement des tiraillements.

CONCLUSION

Non seulement les Philippines sont situées sur une faille tectonique mais elles apparaissent, au terme de notre étude, être également assises sur une faille géopolitique. Le pays est de plus en plus visible dans l'actualité et les positions du nouveau gouvernement philippin sont particulièrement scrutées car il se trouve sans cesse plus inséré dans le « grand jeu » qui s'esquisse en Asie. Cette situation peut être vue comme conjoncturelle, car liée à la question de Taïwan, mais la position de l'archipel comme « zone-tampon », voire gage en cas de conflit apparaît structurelle.

Les apparents paradoxes du positionnement stratégique philippin peuvent être compris en considérant la sécurité du pays comme faite d'un envers et d'un endroit en matière d'évaluation et d'action sécuritaires. Il y aurait, d'une part, l'évaluation et l'action « nationales », fondées sur les caractéristiques sociales, politiques et historiques du pays et, d'autre part, ce qui est projeté (en termes de représentations ou d'évaluation de la menace) ou fait par ses partenaires pour leurs propres intérêts. Nous avons montré que plusieurs sujets avaient amené un « interventionnisme » de la part de ces partenaires de sécurité : la transition entre sécurité intérieure et extérieure, la focalisation sur Taïwan, la prise en compte des Philippines comme « vecteur » ou condition de la sécurité collective, les aspects capacitaires. L'évolution récente des intérêts et de la vision de leur alliance par Philippines et Américains est manifeste mais les fluctuations observées au cours de l'histoire récente laissent entrevoir de possibles revirements. Le cheminement « sur la corde raide » (la « *very thin line* » évoquée par le président Marcos) dans le contexte de compétition de puissances, n'est pas propre aux Philippines mais se retrouve chez plusieurs de leurs voisins d'Asie du Sud-Est. Il ne s'agit pas d'un jeu d'équilibriste (*balancing act*) mais du résultat de l'émergence de nouvelles structures, réticulaires ou superposées, qui ne forment pas toutefois une véritable architecture de sécurité nouvelle.

Nous avons aussi montré la position « marginale » des Philippines par rapport au développement du minilatéralisme, position délicate car le pays se trouve au plus près des *hotspots* que constituent les territoires contestés en mer de Chine méridionale et Taïwan. Nous avons mis en évidence que les identités multiples du pays et les tensions latentes avec certains voisins rendent difficile l'émergence d'un régionalisme de sécurité. Deux dimensions doivent être croisées pour cerner la situation actuelle du pays : la flexibilité dans le temps (apparente réversibilité ou contradiction des positions – sur un plan syntagmatique) et le souhait de diversification en termes de géographie des partenaires (aspect paradigmatique), souhait que l'on retrouve aussi chez d'autres pays comme Singapour et, dans une moindre mesure, en Corée du Sud. L'étude des Philippines met aussi en évidence l'importance des facteurs du développement et de l'économie, et des acteurs non institutionnels pour les questions de défense et de sécurité dans le « Sud global ». Il n'est pas totalement exclu, par exemple, que les Philippines ne deviennent sensibles à la vision indienne des relations internationales et de sécurité exprimée à l'issue du G20 de Delhi en mars 2023 par le ministre Jaishankar¹. Il conviendra aussi de regarder avec attention la réception qu'ils font au projet d'architecture de sécurité alternative que propose la Chine.

Il faut donc nuancer l'idée d'un réaligement décisif des Philippines sur les Américains et veiller à prendre en compte, d'une part, la perspective historique et, d'autre part, l'ensemble des forces de la société civile, en particulier hors de Manille. En effet, les aspects de politique intérieure, complexe aux Philippines (on rappelle que Sara Duterte, la fille de l'ancien président, est actuellement vice-présidente des Philippines) mais également chez leur allié (la politique intérieure américaine reste volatile) vont continuer à jouer. Enfin, des événements récents comme l'assassinat du gouverneur de la province du Negros Oriental,

1. Voir les déclarations de S. Jaishankar à l'issue de la réunion du G20 à New Delhi en mars 2023 dans « [India got G-20 back to its real business : Jaishankar](#) », *The Hindu*, 29 mars 2023.

en mars 2023, montrent que la sécurité intérieure reste un enjeu. La question se pose donc du temps qu'il faudra pour achever la réforme des forces armées et la montée en puissance du budget de défense, mais aussi de savoir si une résolution pérenne des problèmes intérieurs permettrait que davantage de moyens soient alloués à la défense des eaux territoriales face à la Chine, et quel impact cela aurait sur le partenariat avec l'allié américain.

La défense et la sécurité des Philippines seront, à l'avenir, moins exclusivement tournées vers l'alliance bilatérale, et le lien avec les États-Unis sera moins exclusif, comme l'illustre l'exercice Balikatan qui accueille maintenant les Australiens et les Japonais. Verra-t-on un jour les Français se joindre à l'exercice² ? Pour rappel, la France n'a même pas encore de mission de défense sur place. Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères Enrique Manalo a exprimé son souhait d'institutionnaliser et de mettre à un niveau plus politique la relation franco-philippine mais cela reste à concrétiser. Le souhait de diversification et d'ouverture des Philippines, à la fois en termes de marchés de défense mais aussi de vues stratégiques, est réel mais de plus en plus de pays entrent dans le jeu, et la concurrence est rude.

L'autrice remercie ses collègues de l'IRSEM, Lila Chassac, Benoît de Tréglodé et Carine Pina, ainsi que ses collègues de l'ambassade de France à Manille.

2. La France est observatrice de l'édition 2023 de Balikatan, sans toutefois participer directement.

LA SÉCURITÉ DES PHILIPPINES

COOPÉRATIONS DE DÉFENSE ET ALLIANCES

Dr Marjorie Vanbaelinghem

Comprendre les enjeux de sécurité des Philippines implique d'adopter une perspective historique mais aussi de prendre en compte le hiatus avec leurs principaux partenaires de sécurité en matière d'évaluation de la menace. En effet, ce sont avec les autres pays d'Asie du Sud-Est, plutôt qu'avec son allié principal, que Manille partage ses plus sérieuses préoccupations : question des litiges en mer de Chine méridionale, problèmes intérieurs liés à des forces séparatistes ou des conflits religieux et difficulté à trouver une posture vis-à-vis de la Chine. Pour autant, ces défis communs n'ont pas permis à un régionalisme de sécurité d'émerger. Les vicissitudes de la politique intérieure ainsi que la position géographique du pays, tout proche de Taiwan, font cependant que sa sécurité est devenue l'affaire des autres. Si l'alliance avec les États-Unis a été remise à l'honneur par le président Bongbong Marcos, les coopérations avec l'Australie et le Japon se sont intensifiées, au point même qu'une triangulaire Philippines – Japon – États-Unis est en train d'émerger. L'étude des acteurs et des composantes de la sécurité des Philippines soulève la question du sens et de la valeur des alliances et des coopérations aujourd'hui, alors que la rivalité entre États-Unis et Chine s'accroît et que Pékin s'efforce de promouvoir une architecture internationale alternative, y compris dans le domaine de la sécurité. Cette étude montre que l'alliance avec les États-Unis reste la pierre angulaire de la sécurité des Philippines mais qu'elle l'est aujourd'hui « par défaut », car la relation n'est pas sans ambiguïté et n'est plus exclusive. L'asymétrie entre les deux pays rend le lien moins évident et moins adapté dans l'ère du minilatéralisme et des alliances en réseau qui s'est ouverte en Asie.

ÉTUDE – n° 106