

Le système sécuritaire de la mer des Sulu :

Décalage paradigmatique entre forces de l'ordre et pirato-terroristes¹

Dr. Eric Frécon
Ecole Navale / Asia Centre

Note d'actualité n°3/8 de l'Observatoire de l'Asie du Sud-Est, cycle 2017-2018
Juin 2017

Ce texte vise à présenter les initiatives prises pour lutter contre le sursaut de violence et de radicalisation au sud des Philippines. Sans revenir sur la nature complexe et « chaotique » des kidnappings autant que des affrontements, l'analyse se concentre sur la dimension essentiellement maritime, au niveau unilatéral et surtout trilatéral. Il apparaît un profond décalage entre les annonces et les réalisations, que n'arrange guère le manque de moyens des marines. La question des modèles de coordination inter-agences s'avère alors capitale tandis que le rôle des États-Unis autant que du Japon ne peut encore être éclipsé par la Chine.

¹ - D'une part sur le modèle du « narcotrafiquant » bien connu en Amérique du Sud, d'autre part du fait des régulières connexions ou des ponctuels recouplements entre ces criminels ; le texte est daté du 24 juin 2017 (dernière réactualisation).

Introduction : nouveau terrorisme, nouveau détroit, nouvelles coopérations ?

1. Constat : deux systèmes maritimes opposés

- 1.1. Ethnohistoire : les jalons d'un système qui perdure, du sultan des Sulu à Daech
- 1.2. Le manque d'emprise de l'acteur westphalien
- 1.3. De premières tentatives inspirées de Malacca et de Somalie

2. Analyse : l'inadaptation des méthodes habituelles

- 2.1. Difficile ou impossible ciblage
- 2.2. Les premiers retours d'expérience du détroit de Malacca
- 2.3. Des obstacles à la coopération propres au système des mers de Sulu-Sulawesi

3. Recommandations : nouveaux acteurs, nouveaux paradigmes, nouveaux outils

- 3.1. De la coopération en mer à celle dans le plus large environnement maritime
- 3.2. Deus ex-machina : les grandes et moyennes puissances (périphériques)
- 3.3. La France et sa gamme d'atouts dans les approches maritimes

Conclusion : de la sécurité non-traditionnelle à la sécurité humaine

ANNEXE 1 - Marine et garde-côtes philippines : état des lieux

ANNEXE 2 - Réactions des autorités philippines

ANNEXE 3 - Extraits de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer

Introduction : nouveau terrorisme, nouveau détroit, nouvelles coopérations ?

« Emule de Hong-Kong, (...) beau joyau ajouté à la couronne de France ». C'est en ces termes que l'amiral Cécille parlait de Basilan, en mer de Sulu, offerte par le sultan Mohamed « Pulalou » au terme d'une mission menée en 1844-1845. L'assassinat d'un ingénieur hydrographe à l'embouchure d'une rivière avait déclenché de violentes représailles françaises contre un village des lointains aïeux du groupe *Abu Sayyaf*².

Finalement, Louis-Philippe opposa son veto tandis

2 - Lire à ce sujet Denis Nardin, « Le Français à Basilan, un projet de colonisation avorté », in *Archipel*, n°15, 1978, pp. 29-40, ou les témoignages des acteurs de la mission : Louis-Joseph Brossolet, *Souvenirs des mers de Chine et d'autres eaux (1823-1898)*, Belin, Paris, 1996, pp. 71-94, Marc Boulanger, *L'amiral Jean-Baptiste Cécille, figure illustre de Rouen (1787-1873)*, éditions Bertout, Lumeray (76), pp. 87-88 et « Revue : lettres des mers de Chine », in *Revue des deux mondes*, n°10, 1845, pp. 1033-1036.

que les Anglais s'établissaient à Singapour (1819) et Hong Kong (1942). « Bornéo, Sumatra, Mindanao, ces grandes îles encore sauvages, sont appelées à devenir de magnifiques colonies » insistait pourtant Lavollée³. Mais il faudra attendre le tournant du millénaire pour voir un mouvement se dessiner vers l'extrême-orient sud-est asiatique. Passée la colonisation et le miracle asiatique le long des ports autour de Malacca, de nouveaux fronts pionniers s'ouvrent aux abords de Makassar (environ 14 000 bateaux par an, pour les bateaux de gros tonnages et ceux reliant l'Australie à l'Asie du Nord-est), mais aussi des Philippines et des mines de Papouasie occidentale⁴.

Au-delà des commerçants, risque-t-on d'y croiser aussi des diplomates et marins, voire des bandits ou terroristes ; dans quelle proportion ? Un groupe éclipsent-il l'autre ou bien les deux opèrent-ils en parallèle ? Il se pourrait que deux mondes se côtoient entre mers des Célèbes et Sulawesi à des niveaux ou selon des modèles fort différents : la coopération navale envisagée face au terrorisme apparaît en décalage avec la réalité anthropo-géographique⁵.

1. Constat : deux systèmes maritimes opposés

Le schéma westphalien apparu avec la colonisation et relancé avec les indépendances semble sans emprise sur les relations ou, plus exactement, les « réseaux »⁶ transnationaux.

1.1. Ethnohistoire : les jalons d'un système qui perdure, du sultan des Sulu à Daech

Bien avant l'arrivée des Espagnols pour le trafic d'esclaves et surtout après pour leur résister, la mer des Sulu a été le théâtre d'exactions, abordages et prises d'otages, comme en témoignent les travaux de James Warren⁷. En écho, dans leur étude sur ces « Barbaresques des mers orientales », Ghislaine Loyré et Alain Rey insistent sur la nature de la piraterie au sein de ces populations, regroupées sous le terme générique de *Moro* par les Espagnols. La piraterie y serait « l'expression d'un tenace particularisme

3 - C. Lavollée, « Les Pirates malais », in *La Revue des deux mondes*, 3^e trimestre 1853, p. 598.

4 - FRECON, Eric. « Vers la conquête du Far East sud-est asiatique ? », in RACINE, Jean-Luc (dir.). *Asie 2016-2017*, Paris: Documentation française.

5 - Selon la méthode chère à Jean Malaurie aux abords de Thulé. « Tente[r] de retenir non plus, trop hâtivement, la vivacité mais la vie profonde » : MALAURIE, Jean. *Les derniers rois de Thulé : avec les Esquimaux polaires, face à leur destin*, Paris : Plon – Terre humaine, 1989 (1955). p. 13-14.

6 - Voir LOMBARD, Denys. *Le Carrefour Javanais – Les réseaux asiatiques (Tome 2)*. Paris : EHESS, 1990. 420 p. et plus spécifiquement, à propos des réseaux pirates jusqu'en mer de Sulu : LOMBARD, Denys. Regards nouveaux sur les pirates malais - 1^{ère} moitié du XIX^e siècle. *Archipel*, 1979, n°18, p. 233.

7 - WARREN, James Francis. *The Sulu Zone, 1768-1898: The Dynamics of External Trade, Slavery, and Ethnicity in the Transformation of a Southeast Asian Maritime State*, Singapore: NUS Press (1981, 2007). xlvii-332 p.

ethnique⁸ ». Contre les Espagnols au XVI^e siècle, contre les Américains à la fin du XIX^e siècle et aujourd'hui contre le pouvoir central et catholique, ces pirates ne défendent pas une religion. Ils se battent « contre l'intrus (...) pour la défense de ce qui représente leur indépendance, leur liberté de commercer, de se procurer butins et esclaves ». Aussi les auteurs valident-ils l'idée « d'un mode de vie déjà fixé dans ses particularités longtemps avant l'arrivée des Occidentaux⁹ ».

A l'évidence, ce qu'écrivait Ghislaine Loyré, spécialiste de la région, à propos des pirates des Sulu au XIX^e siècle, trouve ici un écho contemporain :

Certes, certaines entreprises pouvaient avoir un objectif stratégique, mais la motivation la plus forte était la prise d'un butin. (...) En fait, [les pirates] n'auraient reconnu que l'autorité de chefs d'expéditions capables de les conduire. (...) Originaires de Mindanao, ils se sont déplacés peu à peu vers le territoire de Soulou et même vers Sabah. (...) Certaines années, près d'un millier de personnes furent ainsi enlevées¹⁰.

La tentation est grande de chercher des prolongements contemporains à ces traditions. De fait, les habitants des Sulu perpétuent toujours la criminalité maritime. Ils continuent à entretenir une étroite relation avec les populations de l'Est de Bornéo et du Sabah, composées de nombreux Philippins immigrés plus ou moins légalement, comme par exemple sur l'île de Gaya, île bicéphale face à Kota Kinabalu – *resort versus ghetto* – ou à travers les grilles du bureau d'immigration de Tawau à la frontière malayo-indonésienne¹¹. Entre 100 et 150 000 clandestins stationnaient encore au Sabah en 2009.

Si d'anciens sultanats de Bornéo ont su offrir de nouvelles infrastructures à leur population, les conduisant à abandonner leurs exactions, les peuples des Sulu poursuivent toujours leurs activités illicites au mépris des frontières et des gouvernements. Plus qu'un improbable particularisme ethnique, ce sont la guérilla et les violences au sud des Philippines qui n'ont pas contribué au changement de ces pratiques. Les otages ont ponctuellement remplacé les esclaves et les biens de contrebande se substituent aux butins. L'idée de « piraterie » peut faire office de « facteur de dramatisation »¹² aux yeux de Romain Bertrand, mais le problème est plus ancré et complexe, avec en toile de fond la religion et de son volet identitaire.

D'une façon générale, le *Joint War Committee* des

8 - LOYRE, Ghislaine, REY, Alain, « Les Moros : Barbaresques des mers orientales », in *Hérodote - Australasie*, n°52, 1er trimestre 1989, p. 122.

9 - *Ibid.*, p. 118.a

10 - LOYRE, Ghislaine, « Piraterie et islamisme », pp. 58-66, in Antonio Guerreiro, Pascal Couderc, *Bornéo : des chasseurs de tête aux écologistes*, Paris, Autrement, 1991.

11 - Entretien avec Bartholomew Chong, journaliste au *Borneo Post*, le 9 novembre 2000.

12 - BERTRAND, Romain, « L'Affaire de la prise d'otages de Jolo : Un exemple de criminalisation du politique en Asie du Sud-Est », in *La Revue internationale et stratégique*, n° 43, automne 2001, p. 42.

Lloyds a classé la mer des Sulu comme *war-risk zone* jusqu'en 2005. A cette époque et dans la lignée de raids menés des Philippines jusqu'aux villes et villages côtiers malaisiens¹³, on conseillait de ne pas s'éterniser dehors la nuit tombée. Des connexions existaient entre cousins des deux rives de la mer et le trajet était très rapide à bord de vedettes entre les deux pays¹⁴. Le paroxysme fut atteint avec les prises d'otages de Jolo en 2000. Quelques années plus tard, mers des Sulu et de Sulawesi (ou Célèbes) devinrent un carrefour logistique de choix pour la *Jemaah Islamiyah* (JI) qui y établit la *Mantiqui III*, dirigée par Nasir Abas, futur prisonnier et repent. Il racontait alors comment il procédait pour faire passer des paquets à travers les frontières grâce au service des pêcheurs locaux¹⁵. Celui qui allait devenir le chef de la police indonésienne, confirmait la porosité, voire l'artificialité des frontières en racontant que des maisons bâties sur l'île de Sebatik pouvaient se trouver à cheval sur la Malaisie et l'Indonésie¹⁶. Même le débarquement surprise des forces de la *Royal Sulu Sultanate Army* en février 2014 tend à illustrer la contestation permanente des frontières¹⁷.

1.2. Le manque d'emprise de l'acteur westphalien

Longtemps ces problématiques ont été éclipsées par celles du détroit de Malacca traversé par davantage de navires et où baigne Singapour, ses universités et ses médias. Les Sulu avaient les allures de trou noir criminologique. Les activités y étaient opaques et les traitements statistiques approximatifs. Mak Joon Num a par exemple montré comment la police maritime malaisienne avait soudainement baissé la courbe des actes de brigandage côtier peu après la prise d'otages de Sipadan – et conclue à Jolo – afin de ne pas nuire davantage à la réputation du pays ; à l'inverse, le Bureau maritime international avait dû augmenter les actes recensés dans la zone, dans le but de recoller au plus vite avec l'image de la région.

L'intérêt pour la région est revenu avec les vellétés d'allégeance à *Daech* aujourd'hui. La communication des groupes sud-philippins tente de singer au mieux celle de la maison-mère¹⁸ ; les otages ne sont plus exploités pour le simple financement mais aussi pour s'exposer au monde, le tout dans un contexte de développement régional, au-delà des seuls forages de Balikpapan plus au sud. Côté Indonésie, par exemple, la province du Kalimantan-Nord, récemment créée, se donne des allures d'archipel des Riau – une autre jeune province, tout aussi grande, éloignée de Jakarta et le long de deux autres frontières. Pas étonnant que sa capitale Tarakan (plus de 240 000 habitants) prenne Batam comme modèle, avec le même

13 - PERRET, Daniel. « Notes sur la piraterie moderne en Méditerranée sud-est asiatique », in *Archipel*, 1998, n°56, p. 137.

14 - Enquête de terrain au Sabah oriental : hiver 2000.

15 - Entretiens avec Nasir Abas à Jakarta, en 2007 et 2011.

16 - Entretiens avec Tito Kamavian à Singapour (RSIS) en 2010.

17 - De nombreux travaux sont actuellement consacrés aux frontières en Asie du Sud-est : IIAS, ISEAS. A n'en pas douter, les travaux d'Eric Tagliacozzo sur le détroit de Malacca mériteraient un prolongement vers les Sulu.

18 - FRANCO, Joseph. «The Battle for Marawi: Appropriating ISIS Propaganda and Importing the Wilayah Model», *Security Reform Initiative*, 22 juin 2017.

statut de kota (ville), un site Internet bilingue et un slogan sans équivoque – « vers un nouveau Singapour » –¹⁹, tandis que Nunukan, plus limitrophe, se retrouve dans la posture des Anambas. A une autre échelle, sont en jeu les connexions portuaires transversales, telle la nouvelle route maritime entre Davao City, General Santos et Bitung inaugurée fin avril par les présidents indonésiens et philippins, respectivement Joko Widodo et Duterte, ainsi que le développement de la *Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines-East ASEAN Growth Area* (BIMP-EAGA), à l'image des anciens triangles de croissance du détroit de Malacca, voire des liaisons maritimes de Java vers le Pacifique²⁰. Rappelons qu'aux Philippines, l'augmentation de 11 % de touristes étrangers entre 2015 et 2016 compte dans la croissance de 6 % en 2015. A ce titre, elle ne peut être négligée, d'où le regard sur la sûreté insulaire.

1.3. De premières tentatives inspirées de Malacca et de Somalie

Inutile de revenir sur les efforts multilatéraux ou même régionaux : l'*ASEAN Way*, contrainte par la non-ingérence et le consensus, n'a jamais fait ses preuves et la convention contre le terrorisme de 2007, entrée en vigueur en 2011, n'a pas eu l'impact souhaité – comme ce fut le cas pour d'autres défis internationaux contre lesquels l'ASEAN n'a pas pu lutter, à commencer par les feux de forêts des Riau. La diplomatie *Track 2*, via le CSCAP (*Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific European Union*) par exemple, n'a pas été davantage productive. Quant aux tentaculaires groupes de travail et réunions ministérielles de l'ASEAN sur le crime transnational depuis 1997, en lien avec ASEANPOL, ils furent sans effets.

A défaut, les premières options ont été inspirées par les sursauts de la piraterie, en particulier au large de la Somalie. En découla tout d'abord un corridor le long du passage de Sibutu, qui a d'ailleurs permis de sécuriser la zone puisque les attaques se sont ensuite éloignées de cet axe stratégique. Des navires ont été utilisés comme *check points* flottants tous les 30 milles nautiques afin d'être utilisés comme radars mobiles. La police philippine pensait disposer des bâtiments pour être ensuite en mesure d'intervenir au plus vite. Par ailleurs, il a été question de *sea marshalls* déployés par les Philippines à bord des navires de passagers domestiques. L'idée était d'étendre la mesure aux navires de commerce aux abords de Sibutu mais la question du port d'armes posait problème et demandait encore à être négocié avec la communauté des armateurs, autre acteur incontournable pour ces questions de sûreté maritime : BIMCO et Intertanko envisagent d'ailleurs de réactualiser les *Best Management Practices* pour l'Asie du Sud-est, après l'océan Indien, en coopération avec des agences régionales²¹. De plus, la *Littoral Monitoring Station (LMS) de Bongao*, sur Tawi Tawi aux Philippines,

19 - Voir le site officiel de Tarakan, mis à jour en septembre 2008 : <http://www.tarakankota.go.id/in/> (consulté en juin 2017). Entretien avec une membre du parlement élue à Kalimantan-est, Hetifah Sjaifudian Siswanda, à Singapour le 14 juillet 2010.

20 - Stefani Ribka, "Indonesia inches closer to realizing port hub dream", *The Jakarta Post*, 25 avril 2017.

21 - Entretiens à Londres, à l'occasion de la publication des rapports d'*Ocean Beyond Piracy*, le 3 mars 2017.

a été ajoutée à la liste des points de contacts du Centre de partage d'informations (*Information Sharing Centre – ISC*) de l'Accord de coopération régionale pour combattre la piraterie et le banditisme maritime (*Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia – ReCAAP*) dans le but de gagner en réactivité.

Outre le défi de la pérennisation de ces premières mesures, comme à l'accoutumée et selon le modèle du détroit de Malacca en butte au banditisme maritime ainsi qu'à la piraterie, le minilatéralisme prend le relais. Trois Etats directement concernés ont en effet plus de chance de s'entendre que dix. C'est ainsi qu'une série de premiers accords ont été pris pour lancer la coopération navale, tels l'*Indonesia-Philippines Defence Cooperation Agreement* signé en 1997, le *Memorandum of Understanding (MoU)* entre les marines indonésiennes et malaisiennes en 2001 et l'*Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures* conclu en 2002 entre l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines.

Reste le cas des patrouilles coordonnées retardées et mal définies. C'est à ce propos un long feuilleton qui se joue entre les trois pays concernés. En guise de prérequis, rappelons qu'Indonésie et Malaisie jouèrent les intermédiaires dans le cadre des accords de paix, respectivement en 1996 et 2014 pour le *Comprehensive Agreement on the Bangsamoro*. Précisons aussi que Manille et Kuala Lumpur se sont montré suffisamment mûres, selon Malcolm Cook, de l'ISEAS à Singapour, pour mettre entre parenthèse leurs désaccords territoriaux autour du Sabah. Dès 2012, les secrétaires ou ministres de la Défense des Etats voisins se sont réunis et ont envisagé de telles manœuvres. Tout partait sur des bonnes bases puisque, comme dans le détroit de Malacca, une telle initiative repose sur de premiers accords bilatéraux (cf. *supra*). En sus, deux des trois pays ont déjà expérimenté la mise en place des *Malacca Straits Patrols* (MSP) tandis que l'unité de commandement et l'échange de l'information pourraient s'inspirer de la *Combined Task Force 151* selon BA Hamzah²². Malgré cela, le processus semble s'éterniser. Après de premiers échos, un plan d'action en quatre points a été validé en mai 2016 par les responsables des diplomaties avec un espoir de corridor géré à trois en juin. Ont suivi une réunion des homologues de la défense puis les *Standard Operating Procedures* (SOP) en août 2016. Des mesures intermédiaires ont suivi, comme l'idée habituelle de *hot pursuits* entre Indonésie et Philippines, sur la base d'un accord frontalier de 1975 – mais sans autres précisions. Les deux capitales se sont aussi entendues sur des patrouilles coordonnées deux fois par an. Entre temps les déclarations conjointes se sont enchaînées sans aucune concrétisation et avec toujours le même flou autour de l'appellation : « coordonnées » ou « conjointes »²³. En réalité, les deux étaient envisagées, avec notamment une patrouille commune, avec trois bâtiments devant rallier ensemble Tarakan (Indonésie), Sandakan (Malaisie) et Bongao

22 - BA Hamzah, "Mitigating Maritime Violence in Sulu Sea: Regional Cooperation Needed", *RSIS Commentaries*, n°303, 14 décembre 2016.

23 - Collin Koh, "Is this the most dangerous backwater in the world", *BBC*, 30 mars 2017.

(Philippines)²⁴. Mais le lancement fut à nouveau reporté en avril 2017 à cause de l'absence du secrétaire à la Défense philippin, en déplacement officiel au Moyen-Orient avec son président. A l'occasion de la *Shared Awareness Meeting* organisée par l'IFC à Singapour le 13 juin, l'officier de liaison annonçait le lancement non de patrouilles mais d'un exercice conjoint – les mots ont leur importance et le flou subsiste – pour la semaine suivante²⁵ ; d'ailleurs, en guise de préparation, déjà des bâtiments malaisiens et philippins visitaient le port indonésien de Tarakan le 17 juin²⁶. Enfin, dans la lignée des expériences à Malacca et parce que son Premier ministre s'est dit particulièrement préoccupé par l'instabilité à Marawi, Singapour a profité du *Shangri-La Dialogue* pour proposer ses services et participer à la lutte²⁷. A cette occasion, on a d'ailleurs vu réapparaître le discours sur un probable « second front » de la terreur – sur le même modèle de la psychose paranoïaque née de la *Global War on Terror* des années Bush fils²⁸. A l'appui – ou pas – de cette idée, notons que le département de la Défense nationale philippine comptait 40 combattants étrangers ayant traversé les Sulu pour rejoindre Marawi²⁹ ; dans le *Straits Times* était fait état d'un Singapourien – mais longtemps basé en Indonésie – et de cellules de *Daech* dans chaque province indonésienne – même si Zachary Abuza s'inquiétait plus de la JI à moyen terme.

Dans ce contexte, l'approche très classique pour lutter en mer contre la criminalité en général et le terrorisme en particulier se révèle-t-elle pertinente ou simplement communicationnelle, sachant qu'en toile de fond se dressent des enjeux économiques, voire politiques – avec le retour de l'Etat sur les marges des archipels indonésiens et philippins ?



2. Analyse : l'inadaptation des méthodes habituelles

En attendant, la confirmation des premiers résultats sur la moyenne durée, deux séries d'arguments – liés d'une part au chassé, d'autre part au chasseur (dans le contexte régional ou local) – invitent à la circonspection.

2.1. Difficile ou impossible ciblage

Dans un premier temps, il paraît difficile de s'adapter à 24 - Ismira Lutfia Tisnadibrata, Colin Forsythe, "Malaysia: Joint Sea Patrol Launch with Indonesia, Philippines Delayed", *Benar News*, 10 avril 2017.

25 - Présentations et entretiens informels lors de: IFC, *Shared Awareness Meeting*, Singapour, 13 juin 2017.

26 - « Dua Kapal Perang Malaysia dan Filipina tiba Tarakan », *Kota Tarakan*, 17 juin 2017: <http://tarakankota.go.id/v2/berita-dua-kapal-perang-malaysia-dan-filipina-tiba-tarakan.html> (consulté en juin 2017).

27 - Toh Yong Chuan, « Clear and present danger to S'pore », *The Sunday Times*, 11 juin 2017, p. A6.

28 - Liow, Joseph Chinyong, Ghandour, Salem, "The warning from Marawi for regional security", *The Straits Times*, 12 juin 2017.

29 - Cook, Malcolm, "Maphilindo Cooperation Marawi Siege", *The Interpreter*, 14 juin 2017.

la proie. Les mesures tout juste évoquées risquent de passer à côté de la face immergée de l'iceberg.

En se positionnant tout d'abord dans un secteur comme le font les Philippines, le risque est de ne faire que déplacer le problème, comme ce fut déjà le cas dans le bassin somalien ainsi qu'en mer de Chine méridionale. Les criminels des Sulu se sont en effet déjà reconfigurés à plusieurs reprises.

Dans un premier temps, entre février et septembre 2016, pêcheurs et petites barges ont été des cibles de choix car vulnérables, essentiellement le long des côtes, avec en moyenne un cas par mois. Puis, octobre-décembre a été le théâtre d'une forte hausse du nombre d'attaques, accompagnée d'une forte variété de victimes : cargos, vraquiers, tankers de gros tonnages et un bateau de plaisance en novembre. L'essentiel des attaques se situaient dans un rayon de 185 km (100 milles nautiques) autour de Tawi-Tawi, Jolo et Basilan. Enfin, tandis que des groupes liés à *Abu Sayyaf* optaient toujours pour la piraterie, les côtes ont à nouveau été les cibles de plusieurs gangs, avec souvent des locaux dans le viseur. Mais les occidentaux ne doivent pas baisser la garde. Sans remonter en 2000 et à l'affaire de Jolo, où les otages avaient été capturés à Sipadan, en Malaisie, *Abu Sayyaf* a déjà montré sa capacité à se déplacer loin de ses camps de base, par exemple vers l'île de Samal, éloignée de plus de 550 km (300 milles nautiques). En septembre 2015, deux Canadiens, un Norvégien et une Philippine y avaient été pris en otages dans un complexe touristique³⁰. Plus récemment, une nouvelle opération de kidnappings de grande envergure a été tentée sur Bohol, vers Cebu. Les dix membres du gang y étaient attendus par les forces philippines. Cinq y ont trouvé la mort³¹.

Notons que les observateurs s'interrogent sur ces mouvements : n'est-ce que la poursuite d'anciennes pratiques, ne permettant aucune conclusion et expliquant pourquoi les touristes n'annulent pas leurs séjours dans la région ? Pour d'autres ce serait le signe que les terroristes trouvent de moins en moins d'endroits où se réfugier, soit à cause des opérations militaires menées discrètement par l'armée sur les îles philippines selon l'*Associate Professor* Eduardo Araral, en poste à Singapour, soit parce que les populations locales n'aspirent aucunement sinon à postuler au rang de *wilaya*, au moins à s'islamiser davantage³². Il y aurait même l'idée d'actes désespérés à se jeter dans des projets de grandes envergures, ce qui correspondrait au portrait de certains jeunes combattants à Marawi. Joesph Franco, chercheur philippin basé à Singapour³³, signalait à ce propos que beaucoup justifiaient leurs actes criminels par le jihadisme ; il rappelait aussi l'idée de « *loaded term* » en ce qui concerne le « *jihad* ».

Ensuite, une fois l'ennemi localisé, la tâche demeure 30 - Nicola White, Sebastian Villyn, Onika Adeneye, "Abu Sayyaf Group: new kidnapping tactics causing waves", *Control Risks*, février 2017.

31 - "9 dead as militants attack Philippine tourist island", *Channel News Asia*, 11 avril 2017.

32 - Ralph Jennings, "Philippine Extremists Are Losing Ground In Islands Favored By Tourists", *Forbes*, 26 avril 2017.

33 - Voir « Trois questions à Joseph Franco », *Lettre d'information de l'Observatoire Asie du Sud-est*, n°1, mai 2017.

complexe. Les forces criminelles qui naviguent d'îles en passages ne constituent qu'un aspect du défi des Sulu. Derrière *Abu Sayyaf* se cachent une multitude d'acteurs, au cœur d'une sorte d'archipel ethno-criminel. Aux Sud des Philippines, on compte ainsi 18 groupes ethniques et 27 langues différentes. *Abu Sayyaf* représente en réalité 60 à 80 clans familiaux, regroupés en quatre factions³⁴. Ainsi, tel un bateau à plusieurs coques, attraper l'un n'empêche pas l'autre de poursuivre ses méfaits. Connaître les intentions de l'un ne dit rien de l'autre. Tous naviguent entre pur banditisme et terrorisme. Et même le terrorisme peut être aux accents soit sécessionnistes soit salafistes.

Dès lors, à moyen terme, le doute prévaut quant à l'adaptabilité, à la réactivité, voire à la plasticité, donc à l'efficacité des premières mesures, d'autant plus que des difficultés encore plus prégnantes nuisent au rétablissement de l'état de droit en mer.

2.2. Les premiers retours d'expérience du détroit de Malacca

A partir de ce qui a été expérimenté dans le détroit de Malacca, il apparaît que les mesures bi ou trilatérales en mer demeureraient sans effet en cas de décalages entre les annonces et la réalité du terrain. Dans cette hypothèse, les malfrats, un temps effrayés puis rassurés, retournent à leurs affaires crapuleuses. Par ailleurs, tout reste lié à la reprise en main des Etats à long terme, notamment pour renforcer leurs forces de l'ordre ou lutter contre la corruption interne. On a ainsi vu des chefs de gangs quitter le monde du crime, s'éloigner géographiquement puis revenir aux affaires vers 2010. *Idem* avec des hommes de main mariés, jeunes pères mais rapidement nostalgiques ou nécessaires et prêts à reprendre, ce qui a expliqué le rebond des actes de brigandage et piraterie au large des îles Riau en 2011-2015.

A ce titre, la pression internationale, autant médiatique que diplomatique, peut payer. Ce fut le cas pour nettoyer le chenal Philippe au sud de Singapour, entre les îles indonésiennes de Karimun et Batam, connues pour abriter des repaires pirates. Tandis que les incidents s'y concentraient, l'Indonésie a dû se résoudre à prendre des mesures vers 2015-2016 : meilleure veille du trafic et accompagnement des navires de commerce et surtout lutte contre la corruption par le biais d'une part d'informateurs liés à une ONG connectée à la commission d'éradication de la corruption mise en place en 2002 (KPK – *Komisi Pemberantasan Korupsi*), d'autre part d'une entreprise privée (*Pelindo III*) en charge de repérer les mauvais larrons au gré des escortes. Par ailleurs, plus que les patrouilles

34 - Entretiens par courriers électroniques avec François-Xavier Bonnet (IRASEC, hiver 2016) et entretiens à Singapour avec Joseph Franco (RSIS, été 2016). Les observateurs voyaient une tendance à viser en guise de possible *wilaya* non plus Basilan mais Mindanao-Central, notamment vers Butig, beaucoup plus auto-suffisant, en particulier sur le plan agricole. Hapilon s'y serait employé mais rien ne semble pourtant émerger dans les médias alors qu'il s'agit d'une belle opportunité de propagande ; est-ce parce qu'il préfère opérer dans la discrétion ? Les plus sceptiques soulignent qu'à la différence de Basilan (peuplée de Yakan), il ne peut compter à Mindanao-Central (peuplé de Maranao) sur les solidarités familiales ou ethniques, pour se cacher et opérer à sa guise.

et accords trilatéraux, c'est surtout la nomination de chefs rigoureux et honnêtes, par exemple à Tanjung Pinang dans le secteur de la Flotte ouest des îles Riau, qui a permis la mise en place de *WFQR teams* (*Western Fleet Quick Response*). La clé est donc finalement plus de les bureaux de ressources humaines que dans les entrepôts ou caisses de l'Etat. Aussi le « désert des Tartares des Sulu » mérite-t-il – peut-être ! – un renouvellement en profondeur de ces hommes et femmes en poste. Déjà des *Quick Response teams* viennent d'y être mises en place, à Tarakan.

En plus de mesures à l'encontre des commandements, c'est la contrebande qui doit être ciblée depuis les *pelabuhan tikus* (ports-souris) indonésiens et leurs équivalents malaisiens (vers Kudat et Tawau par exemple) ou encore philippins. Les habitants ont pour l'heure un coup d'avance sur les autorités ; tous vont et viennent à travers les frontières. Elsa Clavé rapporte même l'existence d'une école indonésienne (et d'un consulat) à Davao, sans oublier les relations intermariages, même avec les groupes non-islamisés³⁵. Ces liens recourent d'ailleurs le *Large Marine Ecosystem* des mers de Sulu et Sulawesi. En limitant ces connexions, déjà entrevues aux abords du détroit de Malacca et sur lesquels ils se greffent, les réseaux bandits-pirates-terroristes seront indirectement et durablement touchés : le terreau s'y prêtera moins.

Enfin, le dernier point bloquant a trait au rapport des gouvernements à la coopération trilatérale. Une étude sur la région confirme qu'au-delà de la sacro-sainte souveraineté – déjà bloquante au niveau de l'ASEAN – les gouvernements sont toujours dans le calcul du gain-bénéfice et peu disposés à la prise de risque – ou à la part d'inconnue – que sous-entend un engagement bi ou trilatéral ; il se pourrait alors fort que les négociations se prolongent à l'envie³⁶. Notons aussi le décalage habituel et classique dans le détroit de Malacca entre les niveaux ministériels et les hommes en place sur le terrain : si le diplomate se montre ravi des accords entrevus, le soldat sur le terrain reste seul maître à bord et sa reluctance à coopérer suffira à bloquer des processus déclenchés en hauts lieux³⁷.

Toutes ces remarques tirées d'expériences passées poussent à nuancer l'enthousiasme des diplomates. Le terrain des Sulu peine à contrebalancer ce point de vue.

35 - Entretien par courrier électronique le 30 mai 2017.

36 - "Senia Febrica, "Securing the Sulu-Sulawesi Seas: a Troublesome Cooperation?", *Perspective on Terrorism*, 8: 3, 2014: "[The article] investigates why [Philippines, Indonesia and Malaysia] have joined a number of cooperation arrangements while rejecting others. Most scholarly works point at sovereignty concern as the main reason underpinning their decision. Rather than focusing solely on the sovereignty infringements, this article argues that Indonesia and the Philippines decision towards cooperation initiatives are informed by the calculation of (both sovereignty and implementation) costs and benefits, and the level of their control over the cooperation outcomes."

37 - Entretien avec des policiers à Belakang Padang, en 2011 ; voir FRECON, Eric. *Pirates & Law Enforcement Agencies: Complex Relations across the Strait*. In CHONG, Terence, HUTCHINSON, Francis (dir.), *Sijori and Cross-Border Regions: Floating Frontiers*. Singapore: ISEAS, 2016.

2.3. Des obstacles à la coopération propres au système des mers de Sulu-Sulawesi

Les méthodes envisagées trouvent également des obstacles spécifiques au terrain des Sulu.

Sur le plan économique, l'Indonésie s'est par exemple inquiétée pour ses pêcheurs, ciblés par les kidnappeurs, puis pour ses barges de charbon vers les Philippines. Lasse, elle a ensuite édicté un moratorium sur ces liaisons afin de mettre la pression sur Manille. Jakarta a également mis en place des bases le long de la frontière. Aussitôt des analystes comme l'Américain Zachary Abuza ont certes relevé l'intérêt de ces installations en guise de contrôle politique des populations mais tout en s'interrogeant sur l'efficacité opérationnelle : à ses yeux, ce sont plus des patrouilleurs, notamment aériens, qui font défaut³⁸.

Il convient aussi de considérer de façon particulière les populations du Sud des Philippines mais aussi du Sabah oriental voire de Kalimantan-Nord. Par rapport au détroit de Malacca (pour Singapour et la Malaisie), il s'agit de territoires très éloignés des capitales, peuplés d'ethnies nationalement minoritaires, sujets à des migrations domestiques³⁹ et en manque d'infrastructures, ce qui explique l'attention à porter vers la terre (cf. *infra*). L'idée de potentats locaux fait encore sens dans ces contrées reculées : il s'agit de zones grises à reconquérir pour l'Etat qui y est défié et contourné. Que ce soit à travers la décentralisation (en place depuis 1999 en Indonésie), ou des régimes spéciaux qui peuvent glisser vers le fédéralisme – qu'a osé évoquer Duterte –, des initiatives sont prises mais demandent à être confirmées. Se pose par exemple la question des compétences locales ou des baronnies politiques, avec l'achat de voix, de plus en plus autonomes. Le défi est d'autant plus grand pour le président philippin que les habitants de Mindanao se méfient après avoir déjà expérimenté nombre d'espairs déçus.

En ce qui concerne les équipements, le nouveau venu dans les questions de sûreté maritime – les Philippines – paraît très en retard (cf. Annexe). Sa marine n'a jusqu'ici profité qu'essentiellement de dons. La (re)bâtir impliquera d'ailleurs non seulement des équipements mais aussi de la formation et de la réflexion (doctrine). En 2016, elle comptait 22 000 hommes, auxquels s'ajoutent 8 700 fusiliers-marins et 6 000 garde-côtes. La marine se déploie depuis quatre bases (Cavite, San Vicente, Mactan et Ternate). Au 1^{er} octobre 2016, elle pesait 18 220 tonnes. S'agissant du corps de garde-côtes, en charge de la surveillance des littoraux et de la police, il a été créé en 1970. Son personnel est évalué à 3 500 hommes par *Flottes de combat* en 2016. Quant au *Coast and Geodetic Survey*, il est rattaché au ministère de la Défense mais est armé par des civils⁴⁰.

38 - "Indonesia to build military base near South Philippines", *The Straits Times*, 9 juin 2017, p. A13; tweet de Zachary Abuza, le 13 juin 2017.

39 - Voir par exemple les tensions entre Tausugs (Dayaks) et Madurais de Java aux abords du détroit de Makassar, côté indonésien – et parfois vers Balikpapan, aux abords des forages pétroliers. Entretiens avec le responsable de la sécurité chez *Total* en 2007.

40 - PREZELIN, Bernard. *Flottes de combat 2016*, Rennes : Marines éditions, 2016, p. 1097-1110.

Au total, le budget philippin de la défense était le troisième plus petit de l'ASEAN en 2015 avec 2,2 milliards de dollars, soit moins de la moitié que la Malaisie et environ un quart de l'Indonésie alors que sont concernés 7 107 îles, sur une surface de 299 764 km² – à titre de comparaison, l'île de Mindanao, où se concentrent les défis et quelque 400 militants, est légèrement plus grand que la Nouvelle Aquitaine⁴¹.

De façon générale aux Philippines – théâtre principal des méfaits, du fait des eaux archipélagiques – le président peine à donner un cap stratégique précis. Comme le souligne Joseph Franco, il balance entre un traitement simplement criminel de la question, à propos d'« hommes désespérés », avant de parfois menacer, littéralement, qu'il mangerait le foie [des militants] avec du sel et du vinaigre. Finalement, c'est l'armée philippine qui tendrait à pondérer l'approche et à fixer la ligne directrice⁴².

Reste enfin à considérer le contexte juridico-maritime et ses incidences sur d'éventuelles coopérations. Toutes les frontières maritimes ne sont pas clairement définies, ce qui nuit à la coopération internationale. S'agissant de l'Indonésie, elle a défini ses eaux territoriales en 1960, en les adaptant à la convention de Montego Bay – et son article 47 pour basculer dans le régime des eaux archipélagiques. Depuis, quatre révisions ont fait l'objet de dépôt auprès des Nations unies, notamment à propos des Ambalat. A Manille, la loi 5446 de 2009 a réactualisé de précédents textes (*Act 7160* et *Act 9522*) ; il s'agit aussi aux Philippines d'eaux archipélagiques. Seule la Malaisie laisse la part au flou en ne publiant pas officiellement ses lignes de bases : le *Legal Continental Shelf South China Sea* ne concerne en effet que la mer de Chine méridionale. Au-delà de ces démarches unilatérales et incomplètes, il reste à confronter les approches. Le flou qui existe à terre – par exemple sur l'île de Sebatik, entre Malaisie et Indonésie – risque de se prolonger en mer. Entre Indonésie et Philippines, des négociations se sont tenues de 1994 à 2014 au terme de huit réunions du *Joint Permanent Working Group on Maritime and Ocean Concerns* (JPWG-MOC). En revanche, Kuala Lumpur ne facilite guère les opérations de clarifications. Une multitude d'accords se sont enchaînés, ajoutant le plus souvent du flou au flou. Ce qui apparaît souvent comme la référence au large du Sabah (*Boundary Agreement between Great Britain and the United States* en 1930), sans définir de ZEE car antérieur à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, revient via certaines dispositions sur un texte de 1903 (*Confirmation of Cession of Certain Islands*). Des îles vont et viennent d'un pays à l'autre au gré des accords, sachant que les revendications des Philippines sur le Sabah l'empêchent de définir précisément ses propres eaux territoriales⁴³. Finalement, il apparaît que c'est la définition d'un point commun aux frontières de l'Indonésie, de la Malaisie et des Philippines qui permettrait de régler ces questions et répartir ainsi au

41 - IISS. *Military Balance*, Londres : IISS, 2016, p. 283-285.

42 - Entretien informel sur *Facebook*, 24 juin 2017.

43 - Entretien par courrier électronique avec le professeur Jay Batongbacal, le 16 mai 2017.

mieux les tâches⁴⁴.



3. **Recommandations : nouveaux acteurs, nouveaux paradigmes, nouveaux outils**

L'analyse des obstacles rencontrés pour la coopération navale – à cause des criminels aussi bien que des forces de l'ordre et de façon générale aussi bien que dans les seules Sulu – pousse à proposer de nouvelles pistes fondée sur les spécificités anthropo-géographiques.

3.1. De la coopération en mer à celle dans le plus large environnement maritime

L'IFC avait judicieusement relevé que sur la période la plus touchée, en novembre-décembre 2016, environ 0,7 % des navires avaient été concernés par ces attaques – sur une base de 35 navires par jour dans le passage de Sibutu selon le seul AIS (*Automatic Identification System*). L'impact sur l'industrie maritime (de gros tonnage) demeure donc négligeable, comme dans le détroit de Malacca. C'est essentiellement à terre que tout semble se jouer. Les accrochages avec les bandes de rebelles ont porté des coups fatals à ces dernières, que ce soit à Semporna en décembre 2016 ou à Bohol en avril 2017. Les décès de chefs de file, tel Muamar Askali ou Abu Rami à Bohol (avec cinq compagnons)⁴⁵, ont coïncidé avec une baisse de l'activité criminelle en mer. En parallèle, onze membres se sont rendus aux autorités le lendemain de la mort de Abu Rami, le 11 avril, sur l'île de Tawi Tawi : depuis fin 2013, ces militants d'*Abu Sayyaf*, membres des familles Sairul et Dambong, fournissaient en otages les sous-commandants de Jolo, dont Abu Rami mais aussi Al Habsi ; ils étaient menés par Berong Sairul (Boy Master), secondés par Ben Saudi Dabong (Boy Pangit) et opéraient depuis l'île de Bulu-Bulu, non loin de celle de Matakang, au large de Semporna au Sabah. Enfin, même Radulan Sahiron, l'un des commandants supérieurs d'*Abu Sayyaf*, annonçait à cette période son intention de se rendre. Plus tard, l'état de siège à Marawi en mai 2017 a concentré l'essentiel des forces et de l'attention des sympathisants d'*Abu Sayyaf*, comme s'il était envisageable de provoquer, attirer, concentrer puis éliminer les forces rebelles. C'était au tour d'Isnlon Hapilon, dont l'ambition restait de monter une *wilaya*, de faire l'objet d'une violente chasse à l'homme. La sûreté maritime doit en conséquence englober le cas

44 - Vivian Forbes a relevé les points privilégiés par chaque Etat et émis une proposition (Common Point) ; voir Vivian L. Forbes, *Celebes and Sulu Seas: Maritime Jurisdictional Limits – Draft and nearly complete* 9pm 7 May 2017, 16 p.

45 - Initialement, les hommes issus de trois sous-groupes mené Al Habsi Misaya, Salip Mura et Hatib Sawadjaan (ou Salihin Sawadjaan) pensaient opérer depuis l'île de Cagayan Sulu, pour procéder à des kidnappings au Sabah (Pulau Selangan ou encore Pulau Langkayan), à moins de trente minutes de vedettes, avant de retourner vers Jolo avec les otages, à moins de 90 minutes par la mer. Ils étaient armés de 76 armes et lance-grenades. Voir notamment : P. K. Katharason, Muguntan Vanar, Philip Golingai, "Large-scale kidnapping plans foiled", *The Star*, 18 avril 2017.

des arrière-pays.

Dans le même esprit en vue d'une approche plus large (*comprehensive ?*), il serait possible, dans un premier temps, de coopérer – même à la seule échelle nationale, mais entre terre et mer – au moins dans une optique de renseignement. On l'a vu dans le cas de Bohol : des informations en avance de phase permettent des embuscades et interpellations en amont de kidnappings. Dans ce cadre, l'expérience de Frank Kitson menée au Kenya à partir des *counter-gangs* et qu'il a théorisé en 1960 se prêterait au terrain philippin où déjà des groupes se trahissent et sont prêts à se donner aux autorités. Les monter les uns contre les autres en y semant la zizanie semble aisé. En revanche, ces opérations pourraient poser la question des exécutions extrajudiciaires, sur le modèle de la lutte anti-terroriste en Indonésie au début des années 2010. Les autorités indonésiennes, emmenées par le *Detasemen Khusus 88* (Détachement spécial 88), ne s'embarraient guère de prisonniers et préféraient des éliminations systématiques des militants de la *Jemaah Islamyah*, de fait considérablement affaiblie et contrainte au repli⁴⁶.

Notons simplement que les initiatives philippines à terre ne font encore guère l'unanimité. L'insurrection de Marawi se poursuivait au bout de quatre semaines ; la ville était ravagée et détenue à 15-20 % par des militants pourtant limités à quelques centaines et cal ; les troupes se révélaient non-préparées au combat urbain. La lutte contre le narcotrafic risquait par ailleurs de nuire aux capacités opérationnelles de l'armée⁴⁷. De plus, le processus de paix, qui permettrait de soustraire des arguments mobilisateurs aux forces militantes, ne semblait pas parfaitement enclenché ; le comportement de Duterte vis-à-vis du FILM (Front islamique de libération moro) en tant qu'interlocuteur principal laissait par exemple planer le doute. Il s'agit pourtant d'une étape nécessaire pour ne pas transformer Mindanao en sas ou bastion de *Daech*. Enfin, des risques de corruption, à savoir de collusion entre terroristes et fonctionnaires locaux, ont été soulignés par une ONG locale (*Save Sulu Movement*)⁴⁸.

3.2. Deus ex-machina : les grandes et moyennes puissances (périphériques)

L'idéal serait certes pour les Etats concernés d'agir seuls, sur leurs territoires, aux racines mêmes des violences, qu'elles soient politico-administratives et/ou économiques – puisque le Bangsamoro (région autonome des Moro), sur l'île de Mindanao, demeure par exemple la région la plus pauvre des Philippines.

Mais en attendant que les difficultés susmentionnées soient levées, le salut se trouve-t-il à l'étranger ? Après

46 - Conversation à Singapour avec Rohan Gunaratna, alors directeur de thèse de Tito Karnavian, futur chef de la police indonésienne, et des hauts diplomates occidentaux en 2010.

47 - Liow, Joseph Chinyong, Ghandour, Salem, "The warning from Marawi for regional security", *The Straits Times*, 12 juin 2017.

48 - Sur le même modèle qu'*Aliansi Internasional*, qui a contribué à la lutte contre la piraterie et le banditisme maritime en déjouant des cas de corruption dans le détroit de Malacca grâce à un réseau d'informateurs au plus près de la marine indonésienne, dans les ports informels et les bars de Batam (enquête de terrain, été 2015).

les échecs de la mise en place de l'Initiative pour la sécurité maritime régionale (*Regional Maritime Security Initiative* – RMSI) et dans l'attente d'hypothétiques *cooperative mechanisms* sur le modèle du détroit de Malacca pour veiller à la sécurité maritime – et indirectement à la sûreté grâce à une meilleure veille –, l'aide internationale s'effectue sur une base bilatérale.

Les Etats-Unis ont toujours été présents dans la région. Même à l'époque des propos les plus durs de Duterte à l'encontre de Washington, il a été question de rotation des troupes mais jamais de départ complet et définitif, surtout dans le sud. On a rapporté par ailleurs comment l'attaché de défense américain avait eu droit à un traitement de faveur lors d'une cérémonie et avec quelle célérité l'ambassadeur américain avait décoré le secrétaire à la défense philippin. A l'époque du *Shangri-La Dialogue* 2016, Washington a également organisé un exercice multilatéral coordonné⁴⁹. Un an plus tard, face à l'insurrection de Marawi, on apprendait que les Américains apportaient un soutien logistique, notamment auprès du *Light Reaction Regiment* tandis que Duterte admettait que l'armée était toujours restée pro-Etats-Unis⁵⁰. Côté Indonésie, les Américains se sont très rapidement positionnés à Tarakan par le biais de l'ICITAP (*International Criminal Investigative Training Assistance Program*)⁵¹. Comme ils l'avaient fait à Batam, face à Singapour, les Américains ont activé ce programme du département de la justice pour procéder à des entraînements ainsi qu'à de l'échange d'information. De même, à partir de 2006 et pour un montant de 57 millions de dollars, des radars ont été implantés le long des côtes dans le cadre de l'*Integrated Maritime Surveillance System* (IMSS). Ce fut l'objet d'âpres discussions puisque derrière le prétexte du contre-terrorisme, cher aux Indonésiens, se cachaient la surveillance du trafic et de la Chine, chère aux Américains, d'où des désaccords sur l'implantation des installations.

D'ailleurs, la Chine vint plus tard avec d'autres radars, toujours dans la région, pour un projet estimé à 150 millions de dollars. Dix ans plus tard, les Philippines ont demandé dès janvier 2017 à Pékin de venir patrouiller. Le député Harry Roque proposait même aux Chinois de tirer des missiles sur *Abu Sayyaf*. Sans doute était-ce pour s'assurer des investissements chinois... Aucune réponse ne parvint de Pékin mais, en avril, l'un de ses bâtiments fit escale aux Philippines. Duterte le visita et réitéra ses propositions. Son conseiller pour la sécurité nationale acquiesça mais dut préciser que, dans tous les cas, une telle opération nécessitait un traité. Pour l'heure, il était question de patrouille ou exercice conjoint.

Comme à l'accoutumée, le Japon se tient en embuscade. A l'occasion du cinquième dialogue de défense vice-ministériel début 2017, Tokyo s'est déclarée prête à apporter son soutien, sans que sa nature soit précisée : Manille parlait de dons de patrouilleurs – comme les *Multi-Role Response Vessels* (MRRVs) déjà offertes aux 49 - "The Other Sea That Dominated the 2016 Shangri-La Dialogue", *The Diplomat*, 9 juin 2016.
50 - Pia Ranada, "Duterte: No denying it, PH soldiers are pro-U.S.", *Rappler*, 12 juin 2017.
51 - Eric Frécon, Alban Sciascia, "Tarakan and East Kalimantan: A Second Front in Southeast Asian Maritime Security?", *RSIS Commentaries*, n°30/2011 (28 février 2011).

garde-côtes philippins – quand les Japonais se limitaient à l'idée de « *capacity building* », voire d'entraînement comme ce fut suggéré en juin⁵². Toutefois, comme dans le détroit de Malacca, il n'était pas question de participation aux patrouilles en mer⁵³.

Le G7 s'est positionné sur la mer de Chine méridionale et la liberté de navigation. Il s'est aussi inquiété de la piraterie mais sans davantage de dispositions et précisions géographiques⁵⁴.

Même l'idée d'une *task force* du même type que celle mise en œuvre au large de la Somalie a été demandée par le président Duterte à l'occasion du sommet de l'ASEAN fin avril 2017, sans qu'aucune suite concrète ne soit donnée à cette initiative⁵⁵.

Au-delà des grandes puissances ou organisations multinationales, demeure l'acteur privé. En l'occurrence, il convient de ne pas négliger le travail mené d'une part par des ONG comme *Ocean Beyond Piracy* en termes d'aiguillon dans la lutte contre la piraterie et le banditisme maritime. S'agissant d'autre part des acteurs privés à buts lucratifs, leur tâche risque d'être plus compliquée. Déjà plus à l'ouest, jamais le marché des sociétés de sécurité privées en mer ne s'est réellement implanté comme en témoignaient les plaquettes mensongères. Par ailleurs, le statut des eaux des Sulu, en grande partie archipélagiques, oblige à un passage qui empêche le recours aux armes à feu, de même que dans les zones au statut de détroit (voir Annexe 3).

3.3. La France et sa gamme d'atouts dans les approches maritimes

Dans ce cadre-là, la France dispose de trois atouts à faire valoir pour proposer ses services. Tout d'abord, en étant extérieur à la zone, Paris ne risque de bouleverser ni l'équilibre entre Chine et Etats-Unis, ni la « diplomatie du bambou » des pays riverains. François Hollande et Jean-Marc Ayrault se sont déjà rendus à Manille, ainsi qu'à Jakarta et Kuala Lumpur s'agissant de l'ancien président. Même si les autorités locales savaient que M. Hollande ne se représenterait pas, il s'agit néanmoins d'un signal positif envoyé aux interlocuteurs sous-régionaux des Sulu. A cela s'ajoute les frégates en transit vers le Pacifique, comme celle passée à Tarakan (Kalimantan-Nord) au printemps dernier et encore à Manille en juin.

A présent le terrain préparé, Paris peut proposer d'une part des équipements non seulement aux Indonésiens, voire Malaisiens, mais surtout aux Philippines qui ont tout à bâtir étant donné l'état embryonnaire de leurs forces de l'ordre en mer (cf. Annexe 1). Des témoignages

52 - Yoshitaka Ito, "Coast Guard set for joint training with Philippines, Vietnam in June", *The Asahi Shimbun*, 14 mai 2017.

53 - Prashanth Parameswaran, "Will Japan Join Trilateral ASEAN Patrols in the Sulu Sea?", *The Diplomat*, 16 février 2017; signe des ambitions japonaises, des officiers issus des dix pays de l'ASEAN embarquaient sur le géant porte-hélicoptères japonais *Izumo* pour une traversée de la mer de Chine méridionale en juin 2017.

54 - G7 Foreign Ministers' Meeting, *Joint Communiqué*, Lucca, 10-11 April 2017, p. 23.

55 - G. Kabling, "Duterte to suggest creation of 'multinational task force' in ASEAN Summit", *Manila Bulletin*, 28 avril 2017.

rappellent la force des propositions françaises, plus globales que beaucoup car intégrant non seulement le matériel mais aussi la formation et le début de doctrine nécessaire à l'emploi optimum des équipements.

D'autre part, Paris est en mesure de proposer non seulement des équipements mais surtout un modèle ou type d'organisation susceptible de faciliter le travail inter-agences, dans des pays où se superposent les forces de l'ordre en charge de la police des mers⁵⁶. Aux Philippines, par exemple, ce sont les garde-côtes qui opèrent au large de Mindanao, avec des bâtiments du Bureau de la pêche et des ressources aquatiques. La police n'a pas de bateaux pour les longues distances mais elle parvient à patrouiller dans le détroit de Balabac, au sud de Palawan. Quant à la marine et à l'Air Force, elles seront impliquées dans les patrouilles trilatérales. En Malaisie, un effort sensible a été fait avec la mise en place de l'ESSC (*East Sabah Security Command*) qui vise à coordonner les initiatives. Un marin le commandait en 2016 ; un policier (Dato' Wan Abdul Bari Wan Abdul Khalid) l'a remplacé en 2017⁵⁷ : cette initiative aux accents de l'AEM est à nuancer avec l'action de la MMEA (*Malaysian Maritime Enforcement Agency*), devenue garde-côtes et soucieuse de ses prérogatives vis-à-vis de la marine royale⁵⁸. S'agissant enfin de l'Indonésie, les réflexions sont en cours autour du Bakamla (*Badan Keamanan Laut* – Bureau de sûreté maritime) : corps de garde-côtes qui s'ajoute à la dizaine d'administrations existantes ou agence de coordination sur le modèle de l'AEM ? Des chercheurs comme Siswanto Rusdi plaident pour cette dernière approche, arguant que les questions budgétaires ne sont pas recevables : l'enjeu n'est pas de s'équiper mais de coordonner comme le SGMer (Secrétariat général de la mer) ou le Centre opérationnel de la fonction garde-côtes s'y emploient, ce dernier au quotidien en effectuant de la fusion de l'information. Signe des temps : on apprenait mi-juin qu'à Tarakan, des troupes aussi bien de la marine (district : Lantamal XIII) que de la police se mettaient collectivement en état de veille renforcé du fait de la situation à Marawi⁵⁹. En creux, se pose ensuite la question de la coordination à l'échelle régionale : que ce soit à l'IFC (*Information Fusion Centre*) de Singapour – plutôt que via le plus opaque centre du ReCAAP⁶⁰ – ou au niveau trilatéral comme c'est prévu ? Mais est-ce que chaque représentant ou officier de liaison aura connaissance de tous les éléments au sujet de ses eaux ou uniquement de celles rapportées par son agence de tutelle ? De ces éléments, il apparaît donc que l'AEM puisse trouver sa place dans la région et constituer ainsi une intéressante tête-de-pont en vue de future coopération. Dans cette optique,

56 - Sur la question des garde-côtes, entre autres, voir : Prashanth parameswaran, "Assessing Malaysia's Coast Guard in ASEAN Perspective", *The Diplomat*, 2 mai 2017.

57 - Rencontre avec Dato' Wan Abdul Bari Wan Abdul Khalid à Kuala Lumpur, le 2 mars 2017.

58 - Entretien avec l'amiral Laksamana Muda Maritim Dato Zulkifli bin Abu Bakar, en charge des opérations au sein de la MMEA, à Putrajaya (Malaisie), août 2015.

59 - « Tiga Ribu Pasukan siaga diwilayah pebatasan », *Kota Tarakan*, 13 juin 2017 : <http://tarakankota.go.id/v2/berita-tiga-ribu-pasukan-siaga-diwilayah-pebatasan.html> (consulté en juin 2017).

60 - Le ReCAAP n'a jamais fait l'unanimité ; ni Indonésie ni Malaisie n'en sont membres. Et Singapour, qui le finance en grande partie, pourrait être tentée de nuancer l'impact du brigandage et de la piraterie.

un jeune officier indonésien était à bord du BPC *Mistral* dans le cadre de la mission *Jeanne d'Arc* 2017 ; un séminaire est prévu entre Ecole navale et forces de l'ordre indonésiennes suite à de premiers ateliers autour de la coordination et de l'Action de l'Etat en mer (AEM) avec Sud-est asiatiques entre Brest et le Centre opérationnel de la Fonction garde-côtes à Balard⁶¹. Les actions doivent s'étendre à la Malaisie et surtout aux Philippines, *terra incognita* en ce domaine⁶².

Pour veiller à cette approche et épauler le travail des attachés de sécurité intérieure – avec qui le partage des tâches pourrait peut-être être mieux défini – se pose enfin la question d'un attaché de défense dédié spécifiquement aux Philippines, nouveau front pionnier pour les questions militaires et de sécurité.



Conclusion : de la sécurité non-traditionnelle à la sécurité humaine

Difficile d'évaluer l'impact en mer du désordre terrestre au sud des Philippines aussi bien qu'à travers les frontières aux abords des Sulu, que ce soit qualitativement (entre brigandage et terrorisme associé à *Daech*) ou quantitativement. Sur ce dernier point, le responsable de la sûreté maritime pour BIMCO (*Baltic and International Maritime Council*, la plus grande association d'armateurs au monde), feu Giles Noakes, remarquait malicieusement comment les constats de l'IFC (lucides et nuancés) relativisaient avec ceux du ReCAAP (volontiers catastrophistes et indifférents à la nuance)⁶³.

Le cas des Sulu doit interpeler certes pour les leçons à en tirer, à rebours, pour le détroit de Malacca, mais aussi pour d'autres zones transfrontalières : l'inquiétude prévaut par exemple entre la Thaïlande, théâtre d'une insurrection qui perdure, et la Malaisie, possible base arrière.

Finalement, plus qu'une approche strictement maritime susceptible de ne satisfaire que les diplomates, c'est l'approche « globale » (*comprehensive*) – chère à l'Union européenne, par exemple en Somalie – qu'il faut solliciter. Plus précisément, sur le modèle méthodologique singapourien, c'est l'« écosystème » dans son ensemble qu'il convient de considérer. Au-delà des seuls « pirato-terroristes », c'est la sécurité humaine qui s'impose comme variable décisive. Selon un rapport de l'ONU de 1994, celle-ci inclut les sécurités économique, alimentaire, sanitaire environnementale, personnelle, communautaire (cf. les accords de paix et arrangements en négociations) et politique. D'elles

61 - Séminaire à Brest et Paris avec Indonésien, Malaisien et Singapouriens les 6-10 juin 2016. Nouveau séminaire sur le même thème prévu à Bintan (Indonésie) fin septembre 2017.

62 - Eric Frécon, « Pourquoi la France intéresse l'Indonésie ? », *La Tribune*, 28 mars 2017 ; Eric Frécon, Siswanto Rusdi, « Dimensi Baru Kerja Sama Maritim Indonesia-Prancis », *Sindo*, 31 mars 2017.

63 - Entretiens à Londres, Chambre maritime, le 3 mai 2017.

1. Marine et garde-côtes philippines : état des lieux

Marine :

- Quatre frégates FF (frégates),
- 8 corvettes PCE (corvettes anti-sous-marines),
- 39 patrouilleurs PB (patrouilleurs).

Aéronautique navale :

- 7 *Norman* (dont trois armés par les garde-côtes – cf. ci-dessous),
- deux *Cessna*,
- des TC-90 qui seront bientôt prêtés par le Japon,
- une petite quinzaine d'hélicoptères,
- 3 *Fokker* prêtés par l'armée de l'air et bientôt remplacés.

Sous-marins :

- Projet d'un sous-marin d'ici 2020.

Garde-côtes :

- Trois avions *Norman*, un avion *Cessna* et deux hélicoptères BO-105,
- Cinq PBO (patrouilleur océanique), dont un de type OPV (*Offshore Patrol Vessel*) 270,
- trois PB offerts par le Japon, quatre PB, seize PBF (patrouilleur rapide de tonnage inférieur à 300 tonnes) dont deux mis en service au Japon en 1974 et quatorze à Sturgeon Bay en 1975-1978,
- quatre FPB (*Fast Patrol Boats*) de Saint-Nazaire,
- 36 PB (dont un américain, mis en service en 1960, douze de 1966-1970 venus de Berwick, dix des Philippines mis en service en 1975-1976 et trois des Philippines mis en service en 1980,),
- un vieux baliseur,
- deux anciens bâtiments de l'*US Army* de 1943 et 1944,
- un type *Corregidor* venu du Japon.

Le service hydrographique :

- Cinq AGS (bâtiments hydrographiques) de 1962, 1969, 1974 et 1984 et un bâtiment hydrographique plus récent¹

1 - PREZELIN, Bernard. *Flottes de combat 2016*, Rennes : édition maritimes, 2016, p. 1097-1110.

2. Réactions des autorités philippines

First initiatives:

PCG OPLAN No. 1-2015 (Maritime security in Zamboanga City)
PCG OPLAN o. 1-2016 (Maritime patrol in Sulu Sea)
PCG OPLAN No. 2(Maritime patrol in municipal waters of Basilan)
PN-PCG, JTF 6.0 (MOU on the Inspection of unregistered vessel/watercraft 3GT below)
Joint intelligence task force Sulu
Deployment of PCG and PN floating assets in the areas of Zamboanga, Sulu, Basilan and Tawi-Tawi (Zambasulta)
Issuance of memorandum order number 04-04

State of emergency:

The declaration commands the Armed Forces of the Philippines (AFP), the Philippine National Police (PNP) and Philippine Coast Guard to undertake measures permitted by the Constitution and laws to suppress all forms of lawless violence in Mindanao.

Series of consultative meetings between the Private Maritime Stakeholders and the Philippine Coast Guard:

- Provision of standard radio frequency during distress call
- Contact Details of PCG Districts, Stations and Sub-stations in Southern Philippines
- Lack of certified/licensed operators of Single Side Band (SSB) radios
- Provision of a Communication Plan while in transit in Moro Gulf and Basilan Strait
- Provision for relaying stations to enable patrol vessels to properly respond
- Rescue timeline for Maritime Law Enforcers
- Sea Marshaling and Sea Escorting
- Establish a Transit Corridor at the Moro Gulf and Basilan Strait
- Establish a Transit Corridor at the Sibutu Passage
- Implementing Circulars on Safety, Security, and Environment Numbering System
- Implementing Circulars on Maritime Security Communications Protocol

Circulars:

- Recommended Transit Corridor
- Security, Safety and Environmental Numbering (SSEN) System for all Philippine-Registered Vessels and Watercrafts
- Guidelines for the Designation of VHF Marine Band Channel/Frequency
- Prescribed Radio Communication Equipment
- On-board Philippine Registered Vessels
- Guidelines on Accreditation of Manufacturers/Suppliers of Radio Communications Equipment for Maritime Security Communication
- Maritime Communication Enforcement Inspection
- Speed Limits for Watercrafts 35 gt Below

3. Extraits de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (signée en 1982, ratifiée en 1996 par la France)

Article 39 : Obligations des navires et aéronefs pendant le passage en transit

1. Dans l'exercice du droit de passage en transit, les navires et aéronefs : a) traversent ou survolent le détroit sans délai ; b) s'abstiennent de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique des Etats riverains du détroit ou de toute autre manière contraire aux principes du droit international énoncés dans la Charte des Nations Unies.

Article 53 : Droit de passage archipélagique

3. On entend par « passage archipélagique » l'exercice sans entrave par les navires et aéronefs, selon leur mode normal de navigation. »