

Sommaire

Présentation de la revue 3

Chroniques de paix et de sécurité européenne et internationale

- Jean-François Guilhaudis, *Vue d'ensemble de la conflictualité en 2021* 7
- Jean-François Guilhaudis, *Stock des principaux conflits intéressant la sécurité internationale. État à la fin 2021* 55
- Jean-François Guilhaudis, *Index* 187
- Louis Balmond, *Sécurité sanitaire internationale* 191

Études de paix et de sécurité européenne et internationale

- Olivier Bichsel, *La place des mécanismes à dimension sécuritaire dans le droit du commerce international* 257
- Jacques Percebois, *L'Europe de l'énergie, entre unité et divisions* 277
- Jacques Fontanel, *Les conséquences économiques et sociales des sanctions internationales contre guerre de la Russie en Ukraine* 291

Questions de paix et de sécurité européenne et internationale

- Frédéric Lasserre et Olga Alexeeva, *Belt and Road Initiative en Asie centrale, coopération ou rivalités entre puissances régionales autour des axes ferroviaires ?* 317
- Ladislav Nze Bekale, *L'Union Africaine et la gouvernance de la sécurité : une contribution de la société civile à la prévention des conflits* 339

Notes de lecture

- Jean-François Guilhaudis, *Note de lecture. Géopolitique de la santé. Vaccins, médicaments, Big Pharma. Conflits, NS 12, 2021* 367
- Louis Balmond, *Note de lecture. Les Champs de Mars, n° 35, 2020* 369

Consignes aux auteurs 371

PAIX ET SÉCURITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

Arès a cessé de paraître en 2010. En créant *Paix et Sécurité Européenne et Internationale* (PSEI), nous avons l'ambition de redonner à la communauté scientifique une revue de type et de niveau universitaire, pour aborder selon une approche pluridisciplinaire – droit, politique, économie, histoire... – les questions de sécurité européenne et internationale, au sens large du terme.

Jean-François Guilhaudis et Louis Balmond

Conseil scientifique

Maurizio ARCARI, Professeur, Université de Milan Bicocca

Slim LAGHMANI, Professeur, Université de Tunis Carthage

Anne-Sophie MILLET-DEVALLE, Professeure, Université Côte d'Azur

Jean-Jacques ROCHE, Professeur, Université Paris 2, Panthéon-Sorbonne

Serge SUR, Professeur émérite, Université Paris 2

Josiane TERCINET, Professeure honoraire, Université de Grenoble-Alpes

Comité de rédaction

Louis BALMOND, Professeur émérite, Université de Toulon

Abdelwahab BIAD, Maître de Conférences, Université de Rouen

Patrice BUFFOTOT, Directeur de l'Observatoire européen de sécurité et de la revue *Défense et Stratégie*

Daniel COLARD, Professeur honoraire, Université de Besançon

André DUMOULIN, Attaché de Recherche au centre d'Études de Sécurité et de Défense de l'Institut Royal Supérieur de Défense, Bruxelles

Thierry GARCIA, Professeur, Université de Grenoble-Alpes

Jean-François GUILHAUDIS, Professeur honoraire, Université de Grenoble-Alpes

Sabine LAVOREL, Maître de Conférences HDR, Université de Grenoble-Alpes

Rédaction et coordination

Jean-François GUILHAUDIS et Louis BALMOND

Secrétaire de rédaction

Claire GAUGAIN

PSEI est rattachée au Laboratoire de Droit International et Européen (LADIE), EA n° 7414 de l'Université Nice Sophia Antipolis.

Chroniques de paix et de sécurité européenne et internationale

Vue d'ensemble de la conflictualité en 2021

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université de Grenoble-Alpes

Résumé

À partir des apports des principaux instruments d'étude et de suivi des conflits, cette vue d'ensemble annuelle inscrit les conflits intéressant la sécurité internationale et européenne, dans une approche globale de la conflictualité. Elle fait le point sur leur coût humain et sociétal (II), leurs acteurs (III), leurs objets (IV), leur répartition régionale (V), leur dynamique (apparition, aggravation, amélioration, terminaison) (VI). Elle indique enfin la tendance des conflits les plus actifs et celles de la conflictualité en général (VII).

Mots-clés : Accords de paix, conflits, complexes d'insécurité, conflits interétatiques, conflits intraétatiques, guerres, guerres limitées, organisations criminelles, personnes déplacées, réfugiés, États fragiles, interventions, terrorisme, violence unilatérale.

Abstract

Based on the contributions of the main instruments for studying and monitoring conflicts, this annual overview places conflicts of interest to international and european security within a global approach to conflictuality. It takes stock of their human and societal costs (II), their actors (III), their objects (IV), their regional distribution (V), their dynamics (appearance, aggravation, improvement, termination) (VI). Finally, it indicates the trends in the most active conflicts and in conflictuality in general (VII).

Keywords: Peace agreements, conflicts, insecurity complexes, inter-state conflicts, intra-state conflicts, wars, limited wars, criminal organisations, displaced persons, refugees, fragile states, interventions, terrorism, unilateral violence.

Translated with www.DeepL.com/Translator (free version)

I. Introduction

(1) À noter à propos de la conflictualité fin 2021.

- a) *La tendance des conflits à s'inscrire dans la longue durée (Syrie, Libye, Sahel, Nigéria, Afghanistan...).*
- b) *Le nombre des victimes des conflits (décès), en nette augmentation.*
- c) *Le stock des personnes déplacées et des réfugiés en nette augmentation.*
- d) *L'augmentation du nombre des États quasi détruits par les conflits.*
- e) *La multiplication des interventions dans les conflits.*
- f) *La résilience et la diffusion du terrorisme.*
- g) *L'apparition d'acteurs capables de tenir tête militairement aux États.*
- h) *L'aggravation de la majorité des conflits les plus actifs et de la plupart des conflits.*
- i) *La difficulté à terminer les conflits.*

(2) Cette vue d'ensemble ne donne pas d'informations détaillées sur chaque conflit, Ces informations seront fournies dans le stock des conflits.

Il s'agit d'un travail de second niveau, un peu comme en matière médicale les méta-analyses, mais l'objectif n'est pas de dire sur 100 études combien attestent l'efficacité d'un produit. Le propos est de rassembler les apports des principaux instruments d'étude et de suivi des conflits et de les inscrire dans une approche globale de la conflictualité, propre à PSEI.

PSEI s'intéresse non seulement aux conflits armés mais aussi aux autres conflits touchant à la sécurité internationale, du point de vue de leur coût humain (II), de leurs acteurs (III), de leurs objets (IV), de leur répartition régionale (V), de leur dynamique (apparition, aggravation, amélioration, terminaison) (VI). La dernière rubrique de notre vue d'ensemble distingue les principaux conflits en cours, fin 2021 et indique les principales tendances de la conflictualité (VII).

II. Aspects humanitaires et sociétaux (n^{os} 3-8)

III. Acteurs des conflits, grandes catégories de conflits (n^{os} 9-17)

IV. Objets des conflits (n^o 18)

V. Répartition régionale des conflits (n^{os} 19-23)

VI. Dynamique de la guerre et de la conflictualité (n^{os} 24-32)

VII. Conflits et sécurité internationale. Les principaux conflits en 2021 (n^{os} 33-34)

II. Aspects humanitaires et sociétaux

II.1. Les conflits les plus meurtriers

(3) On dispose à cet égard de chiffres abondants. Il faut cependant, toujours se rappeler que les chiffres sont souvent, plus ou moins incertains¹. Ils varient aussi sensiblement d'une base de données à une autre, en partie à cause d'approches différentes.

¹ Le cas de la répression des Rohingya au Myanmar (Birmanie) en a fourni un très bon exemple. Médecins sans frontières a rapporté que, en août-septembre 2017, elle aurait fait 6 000 victimes. Mais de son côté,

L'*Uppsala Conflict data program* (UCDP) prend la précaution de donner pour tous les conflits qu'il recense, 3 chiffres – haut, bas et sa meilleure estimation – et les écarts sont souvent significatifs.

Tableau I. Les conflits les plus meurtriers en 2019, 2020 et 2021
(catégorie des *State-based Conflicts*)

Lieu	Morts 2019	Morts 2020	Morts 2021
Afghanistan (Gouvernement/Taliban)	28 828 (26 968/33 284)	20 157 (18 678/21 364)	35 328 (33 412/39 548)
Yémen (Gouvernement/ Forces de Hadi)	1 663 (1 642/1 829)	2 330 (2 236/2 512)	23 189 (21 937/33 466)
Éthiopie (Tigré)	-----	1 318 (1 186/4 283)	8 637 (8 103/42 253)
Somalie (Gouvernement/Shebab)	1 912 (1 662/2 396)	1 901 (1 862/2 188)	2 119 (2 110/2 645)
Nigeria (EI)	1 018 (861/1 601)	1 555 (1 293/2 470)	1 597 (1 431/2 493)
Syrie (Gouvernement/ insurgés)	6 782 (6 656/7 102)	3 251 (3 443/3 724)	674 (662/783)
Azerbaïdjan (Nagorny-Karabakh)	-----	7 633 (7 535/9 063)	40 (40/43)
Libye (Gouvernement 2014/Forces de l'Assemblée)	1 652 (1 445/1 728)	668 (554/767)	?????

NB : Ce tableau indique les 5 conflits les plus meurtriers selon l'UCDP en 2019, 2020 et 2021. Le classement alphabétique est celui des conflits les plus meurtriers en 2021. Quand un conflit figurant dans la liste des 5 en 2019 et/ou 2020 ne s'y trouve plus en 2021, il apparaît après la ligne vide. Un chiffre en italiques donne l'estimation fournie, quand le conflit n'est pas parmi les 5 plus meurtriers de l'année et la case est vide quand le conflit n'était pas répertorié comme actif.

Source : UCDP, Thérèse Petterson et Magnus Öberg, *Organized Violence 1989-2019*, *JPR* 2020, vol. 57, n° 4 ; Thérèse Petterson, Magnus Öberg *et al.*, *Organized violence 1989-2020...*, *JPR* 2021, vol. 58 (4) et Shawn Davis, Thérèse Petterson et Magnus Öberg, *Organized Violence 1989-2021 and Drone Warfare*, *JPR* 2022, vol. 59, n° 4, 2022².

Pour l'UCDP, en 2020, le rang des conflits les plus meurtriers change. Le conflit opposant en Libye le Gouvernement de 2014 aux forces du Parlement baisse nettement d'intensité et sort de la liste. Y rentre en revanche celui du Nagorny-Karabakh non répertorié comme violent en 2018 et 2019. Le nombre de victimes des 5 conflits baisse assez nettement de 40837 à 35542. En Afghanistan, qui avait connu en 2019, l'année la plus sanglante depuis la fin de l'intervention soviétique en 1989, la violence est passée en dessous du niveau de 2018. En Syrie, la tendance à la baisse s'accroît nettement. En revanche le nombre des

l'UCDP n'en relevait qu'environ 750. Voir T. Petterson et K. Eck, *Organized Violence, 1989-2017*, *Journal of Peace Research*, 55, n° 4, p. 539, pour les explications données.

² Cet article dans le *Journal of Peace Research* fait chaque année, en juin, le point sur la période allant de 1989 à la fin de l'année précédente. La base de données de l'UCDP permet d'aller nettement plus loin, par pays, par conflit et par acteur. On trouvera des chiffres pour 2021 sur le site de l'UCDP (UCDP data base) et dans *Ongoing Conflicts* (Wikipedia), qui reproduit les données de l'ACLED Armed Conflict Location and Event Data Project (acleddata.com).

victimes est nettement plus élevé au Yémen. En 2021, le changement est encore très net. Les chiffres sont nettement plus élevés.

Si au lieu de décompter les morts par dyade conflictuelle, on le fait par pays, on obtient par addition, des résultats différents : 20 473 en 2020 (29 903 en 2019) pour l'Afghanistan, 4 319 (7 304 en 2019) pour la Syrie. Si on ajoute, par pays, les *State-based* et *Non-state Conflicts*, les résultats deviennent encore différents. On atteint 5 035 morts (10 747 en 2019) en 2020 pour la Syrie et, en 2021, 1 661.

Le *SIPRI Yearbook 2021* donne, comme les plus importants en 2020, avec des chiffres encore différents les conflits suivants : Afghanistan environ 21 000 (41 900 en 2019), Yémen 19 800 (25 900 en 2019), à partir des données de *Armed Conflict Location & Events Data Project* (ACLED). Au-delà des différences, on voit que la tendance à la baisse se retrouve dans les 2 cas, ce qui correspond aux données de l'UCDP pour 2020.

Ongoing Armed Conflicts (Wikipedia) donne les chiffres de l'ACLED, pour 2021 : pour l'Afghanistan entre 36 396 et 42 223, pour le Yémen entre 26 593 et 31 048, pour le Tigré entre 7 940 et 19 200. Les fourchettes sont cette fois sensiblement plus hautes, suggérant un renversement de tendance. Ce qui correspond encore aux données de l'UCDP.

Une grande partie de ces morts sont toujours des civils, plus particulièrement exposés quand les combats se déroulent dans des zones densément peuplées. *Action on Armed Violence* indique dans son *Monitor* qu'en 2021, sur 19 473 morts et blessés par des armes explosives, les civils représentent 59 % et 89 % dans les zones peuplées³.

Il est regrettable que l'on ne donne pas d'indications sur les blessés, les orphelins, autres victimes de la guerre, dont le poids peut être très lourd, pendant et après les hostilités. On dispose en revanche de données sur le sort des enfants grâce aux rapports que le Secrétaire général des Nations unies leur consacre à la demande du Conseil de sécurité.

Son dernier rapport sur les violations des droits de l'enfant (recrutement et utilisation d'enfants, meurtre et atteintes à l'intégrité physique d'enfants, viol et autres actes de violence sexuelle sur la personne d'enfants, attaques contre des établissements scolaires, des hôpitaux et des membres du personnel protégé et enlèvement d'enfants) indique que l'ONU a vérifié plus de 26 400 violations graves (25 000 en 2019), 23 946 ayant été commises en 2020 (24 422 en 2019), une grande partie – plus de la moitié en 2019 – ayant été le fait d'acteurs non étatiques. 8 521 enfants, dont certains n'avaient pas plus de 6 ans, ont été recrutés et utilisés et on compte 2 674 meurtres. Les rapports du Secrétaire général donnent en annexe les listes nominatives des auteurs des violations. Cela constitue une forme de condamnation mais pas une dissuasion suffisante puisque ces violations restent nombreuses⁴. Le Secrétaire général de l'ONU a procédé, en février 2020, au lancement officiel du « Guide pratique à l'intention des médiateurs pour une meilleure protection des enfants dans les situations de conflit armé » et l'Assemblée générale, dans sa résolution 74/275, a proclamé le 9 septembre Journée internationale pour la protection de l'éducation contre les attaques.

³ AOAV, *Monitor of explosive violence 2021* (site : aoav.org.uk).

⁴ A 75/873 – S/2021/437, notamment §§ 4-6. Le Conseil de sécurité se préoccupe de cette question depuis plus de 20 ans résolution 1261 (1999). Il l'aborde en 2021 par une résolution 2601 (2021) et consacre 2573 (2021) à la protection des civils en période de conflit armé. Le Conseil s'est aussi intéressé au sort des enfants dans plusieurs conflits (Afghanistan, Colombie, RCA, Yémen). Le Conseil s'intéresse aussi toujours à la question des femmes et la paix et la sécurité internationale (v. S/2021/827).

II.2. Les conflits les plus perturbateurs (personnes déplacées et réfugiés, effets sur les États concernés et les autres)

II.2.1. Personnes déplacées et réfugiés

(4) L'expression personnes déplacées désigne les personnes qui fuient les combats, mais restent dans leur pays. Celles qui partent dans d'autres pays sont appelées « réfugiés »⁵. Les deux catégories représentent une urgence humanitaire. Les « réfugiés », font aussi peser une charge importante, voire un danger, sur les pays où ils vont, voisins et, parfois, beaucoup plus lointains.

Le nombre des **personnes déplacées** du fait des conflits armés et de la violence est toujours considérable. Il est, pour 2018, selon l'Observatoire des situations de déplacement interne/*Internal Displacement Monitoring Centre* de 10,8 millions de personnes, sur un total de personnes déplacées de 28 millions ; 17,2 millions de personnes dans la même situation, étant par ailleurs victimes des catastrophes. On trouvera, ci-après, des indications concernant les déplacements de personnes pour cause de conflit, intervenus en 2019, 2018 et 2017 ainsi que le total des personnes déplacées, par pays et par régions.

Personnes déplacées pour cause de conflit, en 2019, 2018 et 2017, par pays.

Tableau 2. Les dix pays comptant le plus grand nombre de personnes déplacées pour cause de conflit en 2019 et 2020

Pays	Pers. Déplacées (milliers) en 2020	Pers. Déplacées (milliers) en 2019
Rd Congo	2 209 000	1 672 000
Syrie	1 822 000	1 847 000
Éthiopie	1 692 000	1 052 000
Mozambique	592 000	
BurkinaFaso	515 000	513 000
Afghanistan	404 000	461 000
RC africaine	318 000	
Somalie	293 000	
Mali	277 000	284 000
Sud Soudan	271 000	259 000
Total	8 563 000	

Source : *IDMC Global Report on Internal Displacement, 2021 et 2020.*

⁵ Pour être précis, il faut distinguer entre plusieurs acceptions du terme « réfugiés ». Au sens le plus restreint du terme « réfugiés » désigne les personnes qui ont obtenu le statut de réfugié, après avoir présenté une demande d'asile. « Réfugiés » renvoie plus largement aux personnes susceptibles d'être reconnues comme réfugiés au sens de la convention du 28 juillet 1951. La convention, dans son article 1A, désigne par réfugié une personne « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques » qui ne peut et ne veut pas retourner dans son pays d'origine. Ces réfugiés n'ont donc pas forcément fui un conflit armé, mais ils sont de plus en plus nombreux dans ce cas. Leur nombre et les circonstances rendent souvent le traitement des demandes d'asile difficile voire impossible. Cependant les personnes concernées doivent bénéficier d'une protection minimale et notamment ne pas faire l'objet de renvois forcés. Selon l'acception la plus ordinaire du terme, qui est celle du HCR, dont le mandat est de veiller à leur protection, les « réfugiés » sont les personnes fuyant ailleurs que dans leur pays, la guerre ou la persécution. Il existe aussi des réfugiés et des déplacés environnementaux. Dans son rapport *Global Trends Forced Displacement*, le HCR traite 2 grandes catégories, les déplacés internes et les déplacés internationaux. Parmi ces derniers, il distingue les réfugiés, les personnes en situation similaire, les demandeurs d'asile et, depuis 2019, les Vénézuéliens déplacés à l'étranger, voir le chapitre *Who is involved in UNHCR Statistics ?* dans son rapport annuel, *Global Trends Forced Displacement 2019*.

La Somalie, la RC Africaine, dans les dix premiers en 2018, y reviennent en 2020 ne le sont plus en 2019. Ils ont été remplacés par le Burkina Faso, le Mali et le Salvador. Le total (8 563 000) des dix premiers pays pour les nouveaux déplacés en 2020 est sensiblement supérieur à celui de 2019 (7 188 000) reste nettement inférieur, à ceux de 2018 (9 417 000) et de 2017 (10 380 000).

Nombre total des déplacés pour cause de conflit, fin 2018, 2019 et 2020, par pays.

Tableau 3. Pays comptant au total, le plus grand nombre de déplacés

Pays	Total personnes déplacées fin 2020	Total personnes Déplacées fin 2019	Total personnes Déplacées fin 2018
Syrie	6 568 000	6 495 000	6 119 000
Rd Congo	5 268 000	5 512 000	3 081 000
Colombie	4 922 000	5 576 000	5 761 000
Yémen	3 635 000	3 635 000	2 324 000
Afghanistan	3 547 000	2 993 000	2 598 000
Somalie	2 968 000	2 648 000	2 648 000
Nigeria	2 730 000	2 583 000	2 216 000
Soudan	2 276 000	2 134 000	2 072 000
Éthiopie	2 060 000	1 414 000	2 137 000
Sud Soudan	1 436 000		
Total	35 410 000	34 545 000	30 918 000

Source : IDMC Global Report on Internal Displacement 2021, 2020, 2019.

On voit que la liste des États comptant le plus grand nombre de déplacés internes change en 2020. Les positions de la Rd Congo et de la Colombie s'inversent. Celle-ci passe en troisième position. De plus l'Irak sort de la liste des 10, bien que son nombre de déplacés reste élevé (1 224 000 contre 1 555 000 en 2019) et le Sud Soudan y entre. Les chiffres augmentent dans 7 cas sur 100, restent stables pour le Yémen et ne baissent que pour la Colombie et la Rd Congo. Au total, il y a un accroissement, toutefois plus modéré.

Personnes nouvellement déplacées par région fin 2020, 2019 et 2018.

Tableau 4. Personnes nouvellement déplacées pour cause de conflit armé en 2020, 2019 et 2018, par régions

Région	Nouveaux déplacés (milliers) 2020	Nouveaux déplacés (milliers) 2019	Nouveaux déplacés (milliers) 2018
Afrique sud du Sahara	6 780 000	4 597 000	7 446 000
Moyen orient Maghreb	2 076 000	2 566 000	2 137 000
Asie de l'Est et Pacifique	186 000	288 000	236 000
Asie du Sud	409 000	498 000	544 000
Amériques	238 000	602 000	404 000
Europe Asie centrale	85 000	2 800	12 000
Total	9 774 000	8 553 800	10 779 000

Source : IDMC Global Report on Internal Displacement 2021, 2020, 2019.

La principale remarque reste toujours la même : il s'agit de la très forte différence entre les régions. Le total repart à la hausse, après l'amélioration de 2019.

(5) S'agissant des « réfugiés » ou plus exactement des personnes obligées de fuir leur pays en raison de la violence, des conflits, des persécutions, des violations graves des droits de l'homme..., les données de HCR, font état pour 2020 de 34 millions de personnes (sur un total de 82,4 millions de déplacés contre 79,5 en 2019 et 41,1 millions en 2010), se répartissant entre de 26,4 millions de réfugiés – dont 20,7 millions relevant du HCR et 5,7 millions de réfugiés palestiniens enregistrés à l'UNRWA –, 4,1 millions de demandeurs d'asile et 3,9 millions de Vénézuéliens déplacés à l'étranger. L'augmentation importante de 2018 à 2019, de 70,8 à 79,5 millions de déplacés, était en bonne partie due à l'inclusion de cette nouvelle catégorie de personnes dont le HCR juge nécessaire la protection. On reste en 2020 à ce niveau élevé.

Provenance des « réfugiés » fin 2020, 2019 et 2018, par pays.

Tableau 5. Principaux pays de provenance des « réfugiés »

Pays	Réfugiés (milliers) Fin 2020	Réfugiés (milliers) Fin 2019	Réfugiés (milliers) Fin 2018
Syrie	6 690 000	6 617 000	6 700 000
Venezuela	4 027 000	3 675 500	
Afghanistan	2 595 000	2 728 900	2 700 000
Sud Soudan	2 189 000	2 234 800	2 300 000
Myanmar (Birmanie)	1 103 000	1 079 300	1 100 000
Somalie	815 000	905 100	900 000
Rd Congo	840 000	807 400	720 300
Soudan	788 000	734 900	724 800
R Centrafricaine	642 000	610 200	590 074
Érythrée	522 000	505 100	507 267
Total	20 211 000	20 279 715	

Source : UNHCR *Global Trends Forced Displacement 2018 figure 5, 2019, figure 8⁶ et 2020, figure 8.*

On retrouve les pays habituels de provenance (Syrie, Afghanistan, Sud Soudan notamment), pour lesquels les données varient peu. En 2019, il y avait une nouveauté de taille avec le Venezuela, où s'est produit un exode de très grande ampleur. Plus de 900 000 Vénézuéliens ont demandé l'asile au cours des 3 dernières années, dont 430 000 en 2019. Les pays latino-américains leur ont accordé 2,4 millions de permis de séjour mais nombre d'entre eux restent en situation irrégulière, notamment en Colombie.

En comparant la situation fin 2019 à ce qu'elle était fin 2010, ce que fait le HCR, on remarque 2 différences importantes : quatre États (Afghanistan, Soudan, Rd Congo et Somalie) étaient parmi les dix de 2010 et, surtout, les chiffres ont pratiquement doublé. On est passé, pour le plus élevé de 3 à plus de 6 millions et le dernier des dix qui était à moins de 200 000 est à plus de 500 000, fin 2019. En 2020, cette situation se maintient.

⁶ Dans le *Global Trends Forced Displacement in 2019*, le HCR tient compte, à côté des catégories habituelles, réfugiés et personnes en situation similaire, d'une nouvelle catégorie les Vénézuéliens déplacés à l'étranger. La situation du Venezuela est évidemment abordée dans le rapport de 2020, dont la table 2 en annexe indique un nombre de 2 592 862 déplacés à l'étranger, mais ce chiffre n'est pas repris dans la figure 3. Le *Global Trend 2020* est complété par *Global Report 2020*. Pour des données postérieures voir *Global Focus*.

Pays d'accueil des « réfugiés » et des « déplacés extérieurs ».

Tableau 6. Principaux pays d'accueil des « réfugiés »*

Pays	Réfugiés (milliers) Fin 2018	Réf. et déplacés (milliers) Fin 2019	Réf. et déplacés (milliers) Fin 2020
Turquie	3 579 534	3 907 000	3 652 000
Colombie	646	1 781 000	1 731 000
Pakistan	1 419 600	1 428 000	1 439 000
Ouganda	1 359 500	1 381 000	1 421 000
Allemagne	1 146 700	1 455 000	1 211 000
Soudan	1 055 500	1 071 000	1 040 000
Iran	979 400	979 000	800 000
Liban	916 200	928 000	870 000
Bangladesh	854 800	854 00	867 000
Éthiopie	733 100	733 000	800 000
Pérou		900 000	1 042 000
États-Unis	341 711	1 100 000	1 339 000

Source : *UNHCR Global Trends Forced Displacement 2018 (figure 6 et table 1 Annexe), 2019 (figure 3 et table 1 annexe) et 2020 (figure 3 et table 1 annexe).*

*La colonne 2 (2018) donne des chiffres concernant les réfugiés et personnes en situation apparentée.

Les 3^e et 4^e colonnes utilisent un concept différent, qui ajoute aux réfugiés et apparentés, les déplacés vénézuéliens et les demandeurs d'asile⁷. La première conséquence de cette extension est que la Colombie passe en deuxième position, à cause du nombre de Vénézuéliens qu'elle accueille. Le compte des demandeurs d'asile n'est pas non plus sans effets. Cela ne change guère les chiffres pour la plupart des pays d'accueil où les demandes d'asile sont peu nombreuses, mais les augmente sensiblement pour la Turquie et pour l'Allemagne. Pour les États-Unis, il se produit un changement énorme puisque, loin du top dix, tant qu'on en reste aux réfugiés et même si on leur ajoute les Vénézuéliens – la table I annexe du Rapport 2010, n'en compte pas pour eux –, ils passent dans les premiers rangs avec les demandes d'asile.

On note, s'agissant des réfugiés et apparentés, pour 2020 et 2019, comme cela avait été fait pour 2018, que tous les États cités, sauf l'Allemagne, sont des pays en développement et que la Turquie reste très loin devant les autres États d'accueil. Pourtant, elle n'est pas et de loin, le premier pays d'accueil si on rapporte le nombre des réfugiés à la population. À ce compte, en 2018, le Liban devançait largement avec 156 réfugiés pour 1000 habitants, la Jordanie (72 pour 1000) et la Turquie (45/1000). Parmi les Européens l'Allemagne ne venait qu'après le Suède 25/1000 et Malte 20/1000. En 2019, le Liban (134/100) a été dépassé par Aruba, île relevant des Pays Bas (156/1000), qui reçoit, par rapport à sa petite population, un grand nombre de Vénézuéliens. Cette situation demeure en 2020 : Aruba (159/1000), Liban (128/1000), Turquie (43/1000). Les ratios sont évidemment beaucoup plus faibles pour les pays développés.

⁷ Les indications de la figure 3 étant trop imprécises, on a recalculé les chiffres à partir de la table 1, en annexe en additionnant les 3 catégories de la figure 3 (réfugiés, demandeurs d'asile et Vénézuéliens déplacés à l'étranger).

Les différences avec la même liste des dix, établie pour 2010, sont très importantes. Le nombre de réfugiés est d'abord beaucoup plus élevé. En 2010, le Pakistan, premier État d'accueil, n'en comptait que 1 900 600. Il y avait ensuite dans la liste de 2010, outre l'Allemagne, la Chine, les États-Unis et le Royaume-Uni. Ils n'y sont plus. Le nombre des réfugiés qu'ils accueillent n'a pas forcément diminué. Pour la Chine il est passé de 301 000 à 442 700 et pour les États-Unis de 264 600 à 341 700, mais cette augmentation reste inférieure à celle des réfugiés, dont le chiffre global a presque été multiplié par 2 en 10 ans. Pour le Royaume Uni, il y a, au contraire, une baisse nette de 238 000 à 133 100.

Cette évolution des chiffres montre que désormais, le phénomène des réfugiés ; selon les termes du Haut-Commissaire, « n'est tout simplement plus un phénomène à court terme et temporaire ».

Destination des réfugiés, par régions.

La répartition régionale des réfugiés, montre que l'Europe (principalement la Turquie avec 3 652 362) en compte un nombre élevé, comme l'indique le tableau suivant.

Tableau 7. Nombre de réfugiés et de personnes dans une situation semblable⁸, par région, fin 2020

Région	Nombre de réfugiés (dont accroissement ou baisse annuels) en 2020
Afrique	6 585 400 (+ 247 600, + 4 %)
Amériques	4 615 400 (+ 331 500, + 8 %)
Asie Pacifique	4 016 400 (6 146 700, - 4 %)
Europe	6 777 200 (+ 206 700, + 3 %)
Moyen Orient et Afrique du Nord	2 509 500 (-133 200, - 5 %)
Total	24 504 000 (+ 506 000, + 2 %)

Source : Établi à partir de UNHCR, *Global Trends Forced Displacement in 2020, chap. 2, Table 1, p. 15*)⁹.

L'évaluation que l'on peut faire de la poursuite à la hausse, du nombre de « réfugiés » doit toujours tenir compte du facteur nouveau que représentent les Vénézuéliens. En dehors du cas des Amériques, la situation est plutôt celle du *statu quo*, un mélange de hausses et de baisses limitées. En Europe, là où se pose vraiment le problème de l'accueil dans des pays nettement plus développés, la progression reste significative et, en 2020 comme en 2019, la Turquie seule représente plus de la moitié des personnes accueillies. Les Européens autres que les Turcs (3 652 362/3 589 531) et les Allemands (1 210 436/1 146 685), accueillent 1 914 402 réfugiés, fin 2020 (1 833 784 fin 2019), dont 436 100 (407 903) pour la France, plus que la Chine (303 410/303 381) et les États-Unis (340 881/341 711), que l'Espagne (103 679/57 761), l'Italie (128 033/207 619), le Royaume uni (132 349/133 094) et la Suède (248 425/253 794). Le Canada accueille 109 264 (101 760) réfugiés et l'Australie 57 451 (135 955). NB Entre parenthèses les chiffres de 2019.

⁸ Y compris les Vénézuéliens

⁹ Les chiffres pris comme significatifs du début de 2020, dans le Rapport 2020, ne correspondent pas toujours à ceux qui sont donnés, pour la fin de l'année dans le rapport 2019, chapitre 2, table 1, p. 19. Les chiffres sont toutefois proches, simplement ajustés, sauf entre 2018 et 2019 pour les Amériques où la correction, liée à la prise en compte de la situation des Vénézuéliens, était considérable. On passait du chiffre de 643 300 dans le rapport pour 2018, pour la fin de l'année, à 3 681 700 comme chiffre du début de 2019.

Les demandes d'asile en cours d'instruction sont également les plus élevées en Europe – Allemagne (243 156/309 262), Espagne (103 385/133 030), Grèce (60 896/105 698), France (118 137/102 157), Royaume-Uni (77 245/61 968), Italie (53 901/47 066), le premier État étant, mais est-il encore en Europe, la Turquie (322 188/328 257). En dehors de l'Europe, le numéro un pour les demandes d'asile est de très loin, les États-Unis (997 989/847 601). Ce chiffre est du même ordre que celui qu'atteignent les 28 et n'a rien à voir avec celui de la Chine (748/660) ou de la Russie (835/1 462). Les autres pays où les demandes sont nombreuses sont le Pérou (537 552/487 078), le Brésil (203 065/207 309), le Costa Rica (89 748/87 190) et le Mexique (83 792/69 470), l'Égypte (56 461/66 335) et la Jordanie (4 870/51 305), en Afrique l'Afrique du sud (173 502/188 296). En Asie Pacifique, derrière l'Australie (80 803/77 365), la Malaisie (49 837/50 649) compte plus de demandes que le Japon (23 765/29 123) et la Corée du sud (20 073/25 577).

Retours

Si le nombre des « réfugiés » continue de croître, celui des « retours », de ceux d'entre eux qui retournent dans leur pays est faible depuis la fin des années 2000 et le demeure. Il se montait à 667 400 personnes en 2017 (dont 282 800 au Nigéria et 78 600 en RCA), à partir des pays africains voisins ; 44 900 Syriens étaient rentrés de Turquie. En 2018, le chiffre des retours était plus faible (593 800). 210 900 personnes étaient revenues en Syrie, dont 177 300 de Turquie. En 2019, il n'y avait eu que 317 200 retours, dont 99 800 au Soudan du Sud et 95 000 en Syrie. En 2020, le chiffre est encore plus bas. Il n'y a eu que 251 000 « retours », dont 122 000 au Sud Soudan et 38 600 en Syrie¹⁰. En même temps, le nombre des nouveaux déplacés à l'étranger a continué de croître (tableau 7). La décennie 2010, comme le montrait la figure 4 du Rapport 2019 du HCR, a été mauvaise et s'est terminée avec une tendance des « retours » à la baisse. On voit que la nouvelle décennie commence mal.

Si cette tendance se maintient, le stock de « réfugiés » risque de grandir, beaucoup et vite. La pression sur les États européens et, avant eux, sur les pays d'Afrique du Nord, devrait donc croître fortement. Et l'on voit qu'elle reprend dans les Amériques.

(6) Situation humanitaire, mobilisation internationale.

La question des personnes déplacées et des réfugiés, prend parfois l'aspect d'une catastrophe humanitaire ou sanitaire. Sur ce point la situation en Syrie, au Yémen et en Birmanie avait été jugée particulièrement préoccupante en 2017 ; elle l'a moins été en 2018. Au Yémen et dans plusieurs pays d'Afrique, on assistait cependant, en relation avec les conflits (et la sécheresse), à la montée de l'insécurité alimentaire, voire au retour de la famine. Sept pays ont été concernés, à ce titre en 2018 (Afghanistan, RCA, Rd Congo, Somalie, Sud Soudan, Syrie et Yémen) et la région du Lac Tchad¹¹.

L'acuité grandissante de ces questions explique la mobilisation internationale qui a conduit, fin 2018 à la tenue de la Conférence de Marrakech. Celle-ci a produit, le 11 décembre, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et, aux Nations unies, a conduit à l'adoption par l'Assemblée générale, le 17, du Pacte mondial sur les réfugiés¹², suivi fin décembre 2019 du premier Forum mondial sur les réfugiés. Mais

¹⁰ Le Rapport du HCR mentionne aussi le retour de 124 600 Vénézuéliens, *Global Trends... in 2020*, p. 46.

¹¹ Voir le rapport FAO et WFP *Monitoring food security in countries with conflict situations*, Janvier 2019, p. 5.

¹² Le Pacte sur les réfugiés (A/73/12 Part II) a été adopté par la résolution A/RES/73/151, votée par 181 voix contre 2 (États-Unis, Hongrie) et 3 abstentions (Érythrée, Libye, République Dominicaine). À Marrakech, 162 États ont approuvé le texte. Ces pactes ont été présentés par Louis Balmont, dans le numéro 15 de PSEI (« Du droit des migrants à la gouvernance des migrations : à propos des pactes sur les réfugiés et les migrations », *PSEI* n° 15, 2020). Aucun de ces deux instruments n'est juridiquement obligatoire.

cette évolution positive a ensuite été très perturbée par la pandémie de la Covid 19, en 2020. Celle-ci a causé des difficultés tant pour la mobilité des personnes qui, du fait de la fermeture des frontières, ont eu plus de peine à trouver une terre d'accueil, que pour les secours à leur apporter. Malgré tout la mise en œuvre du Pacte se poursuit, selon le rapport du Secrétaire général de manière satisfaisante¹³.

II.2.2. Effets des conflits sur les États où ils se déroulent

(7) On voit, en se reportant au *Fragile States Index* du *Fund for Peace*, que la liste des pays les plus fragiles est étrangement semblable à celle des pays les plus affectés par les conflits armés et les phénomènes de déplacement de populations et de réfugiés.

Tableau 8. Liste des Dix États les plus fragiles

Pays	Index 2019		Index 2020		Index 2021	
	Rang	Indice	Rang	Indice	Rang	Indice
Yémen	1	113,5	1	112,4	1	111,7
Somalie	2	112,3	2	110,9	2	110,9
Sud Soudan	3	112,2	3	110,8	4	109,4
Syrie	4	111,5	4	110,7	3	110,7
R d Congo	5	110,2	5	109,4	5	108,4
RCA	6	108,9	6	107,5	6	107
Tchad	7	108,5	7	106,4	7	105,8
Soudan	8	108	8	104,8	8	105,2
Afghanistan	9	105	9	102,9	9	102,1
Zimbabwe	10	99,5	10	99,2	10	99,1

Source : *Fragile States Index 2019, 2020 et 2021*.

On note, d'un Index à l'autre, une amélioration plus ou moins nette, de l'indice de chacun des 10 pays.

Les pays les moins fragiles ont des indices très différents. Le mieux placé, la Finlande, est en 178^e position.

Tableau 9. Les États les moins fragiles

Pays	Index 2019		Index 2020		Index 2021	
	Rang	Indice	Rang	Indice	Rang	Indice
Finlande	178	16,9	178	14,6	179	16,2
Norvège	177	18	177	16,2	178	16,6
Suisse	176	18,7	176	17,1	174	19,9
Danemark	175	20,4	175	17,2	175	18,8
Islande	173	19,8	174	17,8	177	18
Nouvelle Zélande	171	20,1	173	17,9	176	18,4
Suède	170	20,3	172	18,2	172	21,4
Canada	172	20	171	18,7	171	21,7
Luxembourg	169	20,4	170	18,8	173	21,1
Australie	174	19,7	169	18,9	170	21,8

¹³ A/76/12 (2021), § 5. Pour le suivi de la question migratoire, qui dépasse largement celle des réfugiés on se reportera au Portail sur les données migratoires, lancé en décembre 2017, géré et développé par le Centre d'analyse des données migratoires mondiales (GMDAC) de l'OIM (migrationdataportal.org).

France	166	32	160	30,5	159	32,5
Allemagne	167	24,7	166	23,2	167	24,8
Italie	143	43,8	143	42,4	141	45,2
Royaume Uni	155	36,7	149	38,3	150	41,5
États-Unis	153	38	149	38,3	143	44,6
Japon	167	34,3	158	32,3	161	32,2
Chine	88	71,1	86	69,9	95	68,9
Inde	74	74,4	68	75,3	66	77
Russie	73	74,7	76	72,6	74	73,6
Jordanie	69	75,9	67	75,4	67	76,8
Liban	44	85	40	84,7	34	89
Turquie	59	80,3	59	79,1	57	79,7

Source : *Fragile States Index 2019, 2020 et 2021*.

L'État le mieux classé reste la Finlande, devant la Norvège et l'Islande. Les pays ayant l'indice le plus favorable sont des pays petits, la plupart en Europe, ou des pays lointains (Australie, Nouvelle-Zélande), restés à l'écart des conflits et du tumulte du monde, ou dans des situations stratégiques privilégiées. On a ajouté à la liste les membres permanents du Conseil de sécurité et quelques autres pays pour servir de repères.

Les principaux pays d'accueil de réfugiés sont évidemment affectés, en particulier le Liban, qui est 44^e, puis 40^e et 39^e.

Le *Fragile State Index 2021* donne utilement la liste des pays dont la situation s'est aggravée et également celle des pays qui ont connu une amélioration. Point intéressant, il y a des pays développés, en premier lieu les États-Unis dans la première liste et des pays habituellement mal classés composent la seconde.

Tableau 10. Pays dont la situation s'est le plus dégradée

Pays	Rang	Évolution de l'indice
États-Unis	1	+ 6,3
Arménie	2	+ 5,6
Espagne	3	+ 4,4
Éthiopie	3	+ 4,4
Roumanie	5	+ 4,3
Liban	6	+ 4,3
Argentine	7	+ 4
Belgique	8	+ 3,9
Azerbaïdjan	9	+ 3,8
Pérou	10	+ 3,8

Source : *Fragile States Index 2021*.

L'évolution négative aux États-Unis est particulièrement nette. Selon FSI, elle renvoie aux violences, à la polarisation politique au manque de cohésion sociale, à la désinformation et à l'impasse politique existant au Congrès. On notera, en se reportant au tableau 9, que dans l'ensemble les pays de tête ont vu leur indice baisser.

Tableau 11. Pays dont la situation s'est le plus améliorée

Pays	Rang	Évolution de l'indice
Timor Leste	1	1,8
Gabon	2	1,7
Gambie	3	1,7
Pakistan	4	1,6
Papua Nlle Guinée	5	1,4
Sud Soudan	5	1,4
Bouthan	7	1,3
Sénégal	8	1,2
Kenya	9	1,1
Ouzbékistan	9	1,1

Source : *Fragile States Index 2021*.

C'est, à peu de différences près, le même résultat que donne le *State Fragility Index and Matrix 2018* du *Center for Systemic Peace*. Tous les États les plus fragiles, avec un index de fragilité égal ou supérieur à 20, sont engagés dans une guerre – Rd Congo (24), RCA (23), Sud Soudan (22), Burundi (21), Soudan (21), Yémen (21), Afghanistan (20), Éthiopie (20), Somalie (20) – et ils sont très mal classés au titre de la *Security Effectiveness*.

Le *Center* tient compte dans sa colonne *Armed Conflict Indicator*, non seulement de la situation de guerre mais également du cas où le pays vient d'en sortir, au cours des 5 dernières années (soit depuis 2014) et de celui où il a été impliqué dans un ou plusieurs conflits armés majeurs au cours des 20 années antérieures (1999-2018). Cette approche attire utilement l'attention sur un phénomène majeur : la lenteur de la reconstruction et du retour à la normale, après un conflit important. Ce dont témoigne, en Europe – contexte pourtant très favorable – l'évolution de la Bosnie. En prenant ce cas comme repère, on ne peut que s'interroger sur ce que pourra être la reconstruction en Irak, en Syrie ou au Yémen et en Somalie¹⁴.

Le *Global Peace Index* de l'*Institute for Economics and Peace* estime en % du PIB le coût économique de la violence ; on retrouve, sans surprise aux premiers rangs les pays en guerre (*Global Peace Index 2021*, pp. 9 et 10). Il évalue l'impact économique du conflit à 82 % du PIB en Syrie, 42 % au Sud Soudan, 40 % en Afghanistan (*Index 2021*, table D 1). Il donne de l'impact du Covid 19, l'évaluation suivante : « *The Covid-19 pandemic had a significant impact on the level of conflict and violence in the world in 2020, with some of these effects likely to last for years to come. While it was initially thought that the main impact of the pandemic would be to reduce violence around the world, this proved to be true for only some indicators of violence. Although key indicators of internal conflict did decrease in 2020, the impact of the pandemic on active conflicts was short-lived, and the total level of political and civil unrest rose over the past year* » (*Index*, p. 25).

II.2.3. Effets sur les États d'accueil des « réfugiés »

(8) Ces effets sont plus difficiles à cerner. Avec le *Fragile State Index*, on constate que des pays comme la Turquie, le Liban ou la Jordanie, où les personnes ayant fui les guerres avoisinantes sont pourtant en nombre très élevé, ont un indice de fragilité qui n'est pas mauvais, respectivement 79,7, 89 et 76,8 (voir tableau 9).

Leur indice est resté stable ou s'est peu aggravé, malgré l'afflux des réfugiés. La même constatation demeure si on se reporte à l'index de 2015, puisque les indices sont alors à

¹⁴ Il n'y a pas eu, depuis, de nouvelle édition de l'Index.

74,5, 88,1 et 76,9. Mais on ne doit pas ignorer que, à côté des effets économiques, il faut tenir compte aussi d'effets politiques qui peuvent être considérables, éventuellement sans relations avec le nombre des « réfugiés »¹⁵. En Turquie, il existe, depuis plusieurs années, une évolution politique – ce que l'on appelle parfois la dérive ottomane du régime Erdogan –, dont l'une des composantes est la prise de distance grandissante avec l'Union européenne, voire avec l'OTAN, qui est, au moins en partie alimentée par la question des réfugiés, liée à celle du PKK et de la guerre en Syrie. Le cas de l'UE et de ses États membres montre aussi très bien l'effet très perturbateur d'une immigration, même de petite dimension, perçue comme un danger¹⁶.

III. Acteurs des conflits. Grandes catégories de conflits

(9) La vieille distinction entre guerre internationale et guerre civile n'est plus le vocabulaire dominant. Les juristes parlent de conflits armés internationaux et non internationaux. Les mots guerre et guerre civile s'utilisent encore mais les catégories retenues dans les bases de données sont autres. Elles ne sont que partiellement homogènes, ce qui rend difficile les comparaisons mais en juxtaposant l'offre de l'*Uppsala Conflict Data Program* (UCDP) et celle de l'*Institute for International Conflict Research* de Heidelberg (HIIK), on obtient des informations intéressantes.

L'UCDP et l'HIIK ont certaines catégories qui concordent : l'Interstate et l'Intrastate Conflict ; qui font partie des State Based Conflicts. Par ailleurs, l'UCDP fait apparaître, à côté des State Based Conflicts (Inter et Intra state Conflicts) les Non-State Conflicts et l'HIIK les Substate Conflicts, les deux concernant des acteurs non étatiques.

L'UCDP et l'HIIK ont, en outre, chacun une catégorie de conflits particulière : les One-sided Conflicts (UCDP) et les Transstate Conflicts. À ces catégories, on peut encore ajouter, celle des Extrastate Conflicts.

Tout cela fait que l'on dispose de catégories permettant de couvrir des centaines de conflits et d'avoir un bon aperçu de la conflictualité qui intéresse la sécurité internationale.

III. I. Conflits interétatiques et intraétatiques

(10) Les conflits armés entre États ont cédé le pas aux conflits intraétatiques.

Le *Conflict Barometer 2014*, de l'HIIK, présente, p. 17, un graphique figurant les conflits armés de haute intensité (*Limited Wars, Wars*) entre États et intraétatiques pour la période 1945-2014. On y voit que, sur l'ensemble de la période, les conflits interétatiques sont restés en dessous du chiffre de 10, tandis que la catégorie des *intrastate conflicts* monte jusqu'à 50. Depuis le milieu des années 1980 et y compris dans les années 2000, le nombre des conflits intraétatiques oscille entre 30 et 50 par an ; celui des conflits interétatiques se situe, depuis

¹⁵ Amnesty International a établi un *Refugees Welcome Survey* (RWS 2016) où elle classe les États selon les réponses de leur population à la question : « *How closely would you personally accept people fleeing war or persecution ?* » Les réponses sont « *scaled to 100 as follows: 0 = 'I would refuse them entry to my country'; 33 = 'I would accept them in my country'; 67 = 'In my city/town/village'; and 100 = 'In my neighbourhood or household'* ». L'*US Committee for Refugees and Immigrants* a publié, jusqu'en 2009, un *World Refugee Survey* qui prenait en compte des éléments plus objectifs (refoulement, détention, liberté de circuler et de travailler). Parmi les migrants se présentant en Europe pour tenter de s'y installer, seule une partie limitée relève de la convention de 1951. Il ne semble pas que l'expérience du *Survey* ait été poursuivie.

¹⁶ Voir Jean-François Guilhaudis, « L'union européenne et ses États membres face à la "crise migratoire". La triple crise », *PSEI* n° 14, 2020.

2000, entre 0 et 2. Ces tendances se poursuivent ensuite, notamment en 2018 et en 2019. On ne peut exclure que la décennie suivante marque une reprise de la hausse ; c'est le signe que donne 2020.

L'UCDP et l'HIK fournissent, sur des bases un peu différentes, des données chiffrées. Il est essentiel de souligner que la portée de cette distinction entre conflits inter et intra étatiques est très limitée, puisque les principaux conflits sont, en réalité, des conflits intraétatiques internationalisés, des conflits dans lesquels des États interviennent et s'affrontent.

III.1.1. Les conflits armés interétatiques

Tableau I2. Répartition par année des conflits armés interétatiques (guerre, guerre limitée) selon l'UCDP et l'HIK

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
UCDP	0	1	1	0	1	1	2	1	2	2
HIK	0	2	1	0	1	0	1	0	1	1
	2020	2021								
UCDP	3	2								
HIK	1	1								

Source : Pour l'UCDP : *State-base conflict, by intensity, type and region, 2003-2012*, actualisé avec les données postérieures. Pour 2020 Thérèse Petterson et Magnus Öberg *et al.*, *Organized violence 1989-2020...*, *JPR* 2021, vol. 58 (4) et pour 2021 Shawn Davis, Thérèse Petterson et Magnus Öberg, *Organized Violence 1989-2021 and Drone Warfare*, *JPR* 2022, vol. 59, n° 4, 2022. Pour l'HIK : *Conflict Barometer 2010 à 2021*.

On voit que la tendance basse se poursuit au cours des années 2010¹⁷.

On peut se demander, en revanche, si les années 2020 ne seront pas marquées par une tendance à la hausse. Les 3 conflits signalés par l'UCDP, en 2020 opposent la Chine et l'Inde, l'Inde et le Pakistan et Israël à l'Iran. En 2021 à nouveau Israël et l'Iran et le Kirghizistan et le Tadjikistan.

Celui que répertorie l'HIK oppose l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

¹⁷ Comment expliquer cette tendance basse ? Elle ne tient pas à un respect accru de l'interdiction du recours à la force. Le respect du droit international, en matière de conflits armés, est, au contraire, en nette baisse. Le *Center for Systemic Peace* avance une explication, intéressante, mais très insuffisante : « *This positive trend needs to be considered in the context of changing technologies: with the increasing sophistication of aerial weaponry, interstate warfare can be projected from remote locations and deaths resulting from such action are largely avoided, keeping those actions under the 1000 death threshold for inclusion* » (*Global Conflict Trends*, commentaire de la figure 3). Outre les progrès de l'esprit de paix et la lassitude postérieure aux grandes guerres, la technologie a certainement un rôle dans la diminution des guerres. Mais, de ce point de vue, le facteur principal est certainement l'apparition de l'arme nucléaire et l'effet de dissuasion, élargi par les alliances, qui lui est associé. La sophistication en matière aérienne a plutôt, pour ceux qui en bénéficient, l'effet inverse. Elle incite à employer la force armée contre ceux qui, faute d'un niveau technique équivalent, ne peuvent s'y opposer. Les États-Unis et, plus généralement les Occidentaux, en ont à plusieurs reprises fait la démonstration (Irak, Afghanistan, Kosovo, Libye). Dans ce cas, le nombre des morts est faible ou quasi-nul du côté de celui qui effectue les frappes mais il peut être élevé, chez celui qui les subit. Une question majeure est précisément de savoir si la dissuasion nucléaire continuera à produire ses effets ou si le monde connaîtra à nouveau les très grandes guerres. La thèse de la désuétude ou de l'obsolescence des conflits armés entre États, doit en tout cas, être tempérée par l'importance des interventions armées dans les conflits intraétatiques. Entre États, la guerre peut aussi se faire de bien d'autres manières. La cyber guerre est la version la plus récente de la guerre.

Les conflits entre États d'intensité moindre sont en revanche nombreux. À cet égard, on peut se reporter aux données de l'IIK. Il en comptait 66 en 2017, 63 en 2018 et 61 en 2019. Il en dénombre 65 en 2021. Une partie de ces conflits – onze en 2017, 12 en 2018, 11 en 2019 et surtout 18 en 2020 mais à nouveau 11 en 2021 – est violente (*violent crisis*). Voir le tableau du *Barometer 2021*, p. 20, pour la période 2010-2021.

III.1.2. Les conflits intraétatiques

(11)

Tableau 13. Répartition par année des conflits intraétatiques selon l'UCDP et l'IIK

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
UCDP	22	27	23	24	26	49	51	49	50	52	51	52
IIK	28	36	42	45	45	35	28	25	23	22 ¹⁸	25	24

Source : Les mêmes que pour le tableau 12.

Les décomptes et appréciations sur les conflits armés inter et intraétatiques doivent être nuancés, pour tenir compte de l'importance des interventions dans les conflits intraétatiques.

III.1.3. Conflits armés intraétatiques internationalisés. Interventions dans les conflits intraétatiques

(12) Parmi les conflits intraétatiques, les plus importants du point de vue de la sécurité internationale sont ceux qui sont internationalisés. L'UCDP en fait justement une sous-catégorie (*Internationalized Intrastate*) des *State-based Conflicts*, mais, malheureusement, il n'approfondit pas l'analyse de ce type de conflit.

Il faut d'abord préciser ce que l'internationalisation d'un conflit signifie. Il y a deux types d'internationalisation à bien distinguer. Le premier consiste dans la participation au conflit interne, d'acteurs extérieurs, le plus souvent des États, seuls ou coalisés – mais il peut s'agir aussi d'organisations internationales ou d'acteurs non étatiques (Hezbollah en Syrie par ex.) – au profit soit du gouvernement soit du ou des groupes qui s'opposent à lui. L'intervenant s'engage de diverses manières – financement, fournitures d'armes, de conseillers, de forces spéciales, d'appui aérien, d'unités régulières participant au combat au sol... – au profit de l'un des 2 camps, pour l'aider à gagner. Très différente est, au moins en principe, l'intervention du deuxième type, en faveur de la paix, pour séparer les combattants, venir en aide aux populations et donner sa chance à la négociation. Ces deux types d'intervention peuvent cohabiter, dans certains cas. Ils se rejoignent quand, ce que la Charte des Nations unies autorise, le Conseil de sécurité décide d'imposer la paix. Toutefois, le Conseil ne disposant pas de ses propres forces, cette action armée de la Communauté internationale en faveur de la paix a été remplacée par des autorisations d'employer la force (Golfe 1990, Afghanistan 2001, Lybie 2011) qui brouillent l'image de l'intervention en faveur de la paix et la font voir comme une intervention partielle, ce qu'elle peut être éventuellement¹⁹. C'est la participation au conflit et non l'intervention en faveur de la paix qui doit être prise en compte dans la présente vue d'ensemble de la conflictualité.

¹⁸ D'une année sur l'autre les chiffres peuvent être corrigés. Le *Barometer 2019* donne p. 6, 23 conflits de niveau guerre et guerre limitée et ce chiffre passe à 22 dans le *Barometer 2020*, pour 2019, p. 19.

¹⁹ C'est bien la vision de l'action en Libye de la France et d'autres Occidentaux, qu'ont la Russie et d'autres États. Ils accusent les intervenants d'avoir abusé de l'autorisation du Conseil de sécurité.

L'UCDP compte les conflits internationalisés. Selon elle, sur la période postérieure à 2010, le niveau d'internationalisation se situe entre 30 et 40 %, sans dépasser ce pourcentage. On voit, au tableau 14, que cela est en passe de changer, on approche des 50 %.

Tableau 14. Les conflits intraétatiques internationalisés

Type	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Intrastate	22	27	23	24	26	49	51	49	50	52	53	52
Internationalized intrastate	9	9	8	9	13	20	19	19	18	22	25	25

Source : Données UCDP Pour 2020 Thérèse Petterson et Magnus Öberg *et al.*, *Organized violence 1989-2020...*, *JPR* 2021, vol. 58 (4). Pour 2021 : Shawn Davis, Thérèse Petterson et Magnus Öberg, *Organized Violence 1989-2021 and Drone Warfare*, *JPR* 2022, vol. 59, n° 4, 2022.

Le nombre des conflits internationalisés a fortement augmenté en 2019 et que la tendance se maintient en 2020 et 2021. Ces années donnent les chiffres les plus élevés depuis 1946. Ces chiffres, comme tous ceux qui concernent les conflits armés, sont à prendre avec circonspection.

L'UCDP ne s'étend pas sur l'internationalisation, ce qui est regrettable. Toutefois, grâce aux notes accompagnant ses tableaux, on peut dresser chaque année un tableau des conflits armés (guerres et guerres limitées) internationalisés selon l'UCDP.

Tableau 15. Conflits intraétatiques internationalisés, en 2021 (avec les pays y intervenant militairement)

Guerre (1000 morts et plus)		Guerre limitée (de 25 à 999 morts)	
Conflit	Intervenant(s)	Conflit	Intervenant(s)
Afghanistan (Gouvt/Taliban, NRF)	États-Unis (pr. gouvt)	Afghanistan (Gouvt/EI)	États-Unis (pr. gouvt)
		Azerbaïdjan (Gouvt/Rep. Artsakh)	Arménie (pr. rep Artsakh)
		Burkina Faso (JNIM)	Côte d'Ivoire, Ghana, France, Niger, Tchad Togo (pr. gouvt)
		Burkina Faso (EI)	France, Niger, Tchad (pr. gouvt)
		Burundi (RED-TABARA)	Rd Congo (pr. gouvt)
		Cameroun (EI)	Nigeria (pr. gouvt)
		Centre africaine Rep (UPC, CPC)	Pays participant à la MINUSCA (pr. gouvt) ²⁰
		Congo (RdC) (Gouvt/APCLS, CMC etc.)	Afrique du sud, Kenya, Népal, Tanzanie (pr. gouvt)
		Congo (RdC) (EI)	Afrique du sud, Népal, Ouganda, Tanzanie (pr. gouvt)

²⁰ Notamment : Bangla desh, Bénin, Brésil, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire Djibouti, Égypte, Espagne, France, Gabon, Gambie, Indonésie, Jordanie, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Népal, Niger, Nigeria, Pakistan, Pérou, Portugal, Roumanie, Rwanda, Sénégal, Serbie, Sri Lanka, Suède, Tanzanie, Togo, Tunisie, Zambie. La liste donnée à la note 38 n'est pas complète. La MINUSCA compte aussi la participation des États-Unis et de la Russie (voir S/2022/119).

Éthiopie (gouv/TPLF)	Érythrée (pr. gouv)		
		Irak (État islamique)	France, États-Unis, Pays Bas, Roy. Uni (pr. gouv)
		Iran Israël	États-Unis (pr. Israël)
		Kenya (Shebab)	États-Unis (pr. gouv)
Nigeria (EI)	Cameroun, Tchad, Niger (pr. gouv)		
		Mali (Gouv/EI)	Pays participant à la MINUSMA
Somalie (Shebab)	AMISOM (Burundi, Djibouti, Éthiopie, Ghana, Kenya, Nigeria, Sierra-Leone, Ouganda, Zambie) et États-Unis (pr. gouv)	Mali (Gouv/JNIM)	Pays participant à la MINUSMA
		Mozambique (gouv./EI)	Af du Sud, Angola, Botswana, Congo Rd, Lesotho, Malawi, Rwanda, Tanzanie, Zambie (pr. gouv)
		Niger (État islamique)	France, États-Unis, Tchad (pr. gouv)
		Niger (JNIM)	Burkina, États-Unis, France, Tchad (pr. gouv)
		Nigeria (gouv/JASL...)	Cameroun, Tchad (pr. gouv)
Yémen (gouv Hadi/Houtistes)	Bahreïn, Arabie Saoudite, EAU, Soudan (pr. Hadi)		
		Syrie (gouv/insurgés)	Iran et Russie (pr. gouv) Turquie (pr. insurgés)
		Syrie (EI)	Iran et Russie (pr. gouv)
		Ukraine (DRP LPR)	Russie (pr. DPR LPR)

Source : Ce tableau a été établi à partir des données UCDP, Shawn Davis, Thérèse Petterson et Magnus Oberg, *Organized Violence 1989-2021 and Drone Warfare*, JPR 2022, vol. 59, n° 4, 2022.

Cette présentation des interventions est utile mais reste très discutable. La Libye est absente des données 2021, alors que la situation dans ce pays restant identique à 2020, on devrait signaler les interventions russe et turque, au minimum. Par ailleurs, est-il réaliste dans le cas de l'Azerbaïdjan de ne citer que l'appui de l'Arménie à la République d'Artsakh et, pour l'Ukraine, seulement celui de la Russie ? En incluant dans les interventions, l'AMISOM, la MINUSMA, la MINUSCA, c'est-à-dire des forces, disposant d'un mandat du Conseil de sécurité, le nombre des intervenants augmente fortement. Or il ne s'agit plus du même type d'intervention, puisqu'ici il existe en sa faveur, un consensus large, incluant les grandes puissances. L'AMISOM ne compte que des États africains (Burundi, Djibouti, Éthiopie, Ghana, Kenya, Nigéria, Sierra Leone et Ouganda). Mais la composition de la MINUSMA et de la MINUSCA est beaucoup plus large. Même si on conçoit que l'AMISOM puisse être un moyen d'intervenir en Somalie pour l'Éthiopie et le Kenya, il ne s'agit pas du même type d'intervention. Et pourquoi, si on retient l'AMISOM et la MINUSMA, ne pas avoir

mentionné *Resolute Support*, mission de l'OTAN, dans le cas de l'Afghanistan, qui bénéficiait d'un soutien unanime de la part du Conseil de sécurité (résolution 2189 (2014)).

La liste UCDP des conflits internationalisés (et des intervenants) est à la fois trop étendue et trop réduite.

(13) Malgré ses limites, elle permet de compléter la présentation des interventions par conflit, avec une présentation des intervenants. Il est facile d'en dresser une liste sur la base du nombre de citations dans le tableau 15.

Tableau 16. Les États intervenants

Nombre de citations au tableau 15	États concernés
7 citations	États-Unis
4 citations	France, Tchad
3 citations	Russie, Afrique du sud, Niger
2 citations	Népal, Angola, Cameroun, Iran
1 citation	Turquie, Royaume Uni, EAU, Arabie Saoudite, Arménie et de nombreux autres États

Source : Établi à partir des données du tableau 15.

On note aussitôt que la liste des intervenants est nettement plus longue que celle des quelques pays réputés à cet égard : les États-Unis, la France, la Russie. Elle inclut – même si on ne retient pas les interventions via le maintien de la paix – bien d'autres États. Cette constatation est intéressante du point de vue politico-juridique, puisque la société internationale est censée obéir à la règle de l'interdiction du recours à la force et au principe de non-intervention.

Les intervenants sont plus nombreux qu'on le pense souvent et leur liste ne compte pas seulement des grandes puissances. S'agissant des intervenants réputés tels, on voit aussi le rôle réel, très considérable, que jouent encore les États-Unis dans la conflictualité violente actuelle. Il apparaîtrait plus important encore si on tenait compte des forces spéciales, de l'importance très inégale des interventions des uns et des autres, et de l'appui fourni aux interventions des alliés, par exemple à la France au Mali. Ce tableau réduit également la dimension réelle des interventions de la France et du Royaume-Uni, dont les forces spéciales sont présentes notamment en Syrie. On sait également qu'en 2020 et 2021, Barkhane bénéficie régulièrement d'un appui logistique de divers États européens, dont le Royaume-Uni. Israël intervient de plus en plus par des frappes en Syrie, spécialement mais pas uniquement, contre l'Iran.

On voit aussi que l'intervention militaire est un phénomène de voisinage, sauf pour les grandes puissances, qui disposent d'une capacité de projection de forces. Parmi celles-ci, on peut noter l'absence de la Chine, cependant présente dans la MINUSMA. Le rôle réel de la Russie dépasse aussi nettement la Syrie et l'Ukraine (Groupe Wagner). L'intervention des puissances dans les conflits est certainement un des points faibles des travaux actuels sur les conflits armés. Au tableau 15, dans le cas syrien, il manque au moins les États-Unis et Israël. Et pour le Yémen, l'Iran.

Dans le concept de *l'internationalized conflict* retenu par l'UCDP, l'intervention est le fait de l'État ou d'une force internationale. Dans la réalité l'intervention peut être aussi le fait d'une organisation non étatique, comme le Hezbollah, très actif en Syrie ou encore comme l'État islamique. Pour avoir une image exacte de l'internationalisation des conflits armés actuels, il faut tenir compte de tous les intervenants réels, que leur intervention soit directe et ouverte ou cachée derrière un mandat international et qu'elle soit militaire ou s'accomplisse autrement (soutien financier ou politique).

En tout cas, les États, spécialement les grandes puissances, sont très présents dans les principaux conflits intraétatiques où, en choisissant des camps antagonistes, ils s'affrontent indirectement. Un affrontement interétatique s'ajoute donc au conflit intraétatique. Cet aspect doit absolument être davantage mis en évidence, si l'on veut donner une présentation réaliste des conflits. Nous le prenons en compte, dans la présentation du stock des conflits.

L'IISS avait souligné, à propos de l'année 2017 (*Armed Conflict Survey 2018*, p. 20) que l'incidence des interventions extérieures dans les conflits allait croissant. Il émettait l'hypothèse, très vraisemblable, que cette évolution accompagnait la montée des rivalités entre les grandes puissances. Il remarquait également que les interventions en faveur du gouvernement, très rares auparavant – il n'y en avait qu'une en 1997 – étaient devenues communes, spécialement en Afrique (v. *Survey 2017*, pp. 8-9). On peut sans doute rapprocher cette dernière observation de l'accroissement du nombre des États défaits et de la poussée de l'État islamique. On constate en 2019, 2020 et 2021 que ces tendances se maintiennent et s'accroissent. L'interventionnisme américain et occidental faiblit – la tendance dominante est plutôt celle du retrait, au moins militaire *Armed Conflicts Survey 2021* insiste sur ce recul de l'interventionnisme occidental. En revanche, celui de la Russie et de la Turquie prend de l'ampleur.

Une évidence s'impose toujours : l'intervention extérieure est présente – parfois de manière très complexe, comme l'illustrent particulièrement les cas de la Syrie et de la Libye – dans la plupart des conflits importants en 2019, 2020 et 2021. Parler de l'obsolescence des conflits interétatiques ne reste acceptable que si l'on précise qu'il s'agit des conflits armés directs, entre États. Mais, élément à contre-courant, on signale depuis 2018, à côté du classique Inde/Pakistan, l'apparition d'un début de guerre Israël/Iran, confirmé en 2019 et ensuite, auxquels s'ajoutent en 2020 les conflits entre l'Inde et la Chine, entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie et, en 2021, entre le Kirghizistan et le Tadjikistan.

III.2. Conflits trans-étatiques

(14) La notion de *Transstate Conflict*, que retient l'IIK, pour désigner les conflits qui « involve both state and non-state actors and meet the criteria of political conflict for at least two sovereign states » *Conflict Barometer 2016*, p. 8, est *a priori* intéressante pour approcher les conflits, celui de l'EI notamment, mais le Baromètre ne contient pas, pour le moment, de développement particulier à leur égard.

Données du IIK

Tableau 17. Conflits trans-étatiques de haute intensité (guerre limitée et guerre)

Type	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Transstate conflict	3 (0/3)	4 (1/3)	5 (1/4)	6 (0/6)	7 (0/7)	8 (0/8)

NB (0/3) = (0 guerre limitée/ 3 guerres)

Source : *Conflict Barometer 2016 à 2021 (Global Conflict Panorama, Global Conflict Statistics)*.

Le nombre des guerres de ce type augmente. Le principal de ces conflits reste celui qui oppose, sous le nom Syria, Irak *et al.* (IS), l'EI, en repli, à une vaste coalition où figurent outre les FDS/SDF, le Hezbollah et d'autres acteurs non étatiques, un groupe hétéroclite d'États (Syrie, Russie, Iran, Turquie, Arabie Saoudite, Yémen, Libye, États-Unis, Royaume-Uni, France).

Un autre conflit important de ce type, en Afrique, oppose, sous l'appellation Mali, Burkina Faso *et al.* (JNIM, ISGS *et al.*) le groupe islamiste JNIM, dont AQMI et l'EI du Grand Sahara

(ISGS) à une coalition comprenant le Mali et le Burkina ainsi que la France, les États-Unis, l'Algérie, le Tchad, la Mauritanie et le Niger.

Toutefois, il y a peu de choses en commun entre les conflits qui débordent sur 2 ou 3 États parce qu'ils intéressent des populations situées de part et d'autre des frontières, comme la vallée de la Fergana concernant le Kirghizstan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan ou les minorités hongroises réparties entre la Roumanie, la Slovaquie et l'Ukraine, et la guerre de l'État islamique, projet politique spécifique. Dans la première acception, le principal des *transtates conflicts* est celui qui intéresse les Kurdes répartis, entre 4 États (Iran Irak, Syrie et Turquie). Ce conflit peut être également abordé au titre des *extra-states conflicts*. On pourrait aussi se pencher à cet égard, sur le complexe de conflits, qui associe le Soudan, le Tchad, la Libye, la RCA et d'autres États encore.

Comme pour les conflits *intrastate* et même *internationalized intrastate*, il faudrait introduire des distinctions plus fines et, d'abord que l'HIK consacre chaque année un développement spécifique à chacune des 4 catégories de conflit, qu'il utilise (inter, intra, sub et transtate).

III.3. Conflits entre acteurs non étatiques

(15) Les acteurs non étatiques sont présents dans les conflits intraétatiques mais ils sont davantage concernés, pour l'HIK par les *Substate Conflicts* et pour l'UCDP, par les *Nonstate Conflicts*.

L'HIK ne repère qu'un petit nombre de conflits *Substate* de haute intensité – 8 en 2015, 7 en 2017 comme en 2016, 9 en 2018, 8 en 2019, 7 en 2020 et en 2021 (*Conflict Barometer* des années correspondantes). Du fait d'une approche différente, les chiffres de l'UCDP sont nettement plus élevés

Données de l'UCDP

Tableau 18. Répartition des conflits (guerre limitée/ guerre) entre acteurs non étatiques selon l'UCDP

Type	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Non-State Conflicts	31	37	32	48	60	73	62	82 (81/1)	76 (72/4)	67 (59/8)	72 (66/6)	76 (67/9)

Source : *SIPRI Yearbook 2014*, p. 75, actualisé avec les données postérieures de l'UCDP, et pour 2021, Shawn Davis, Thérèse Petterson et Magnus Oberg, *Organized Violence 1989-2021 and Drone Warfare*, *JPR 2022*, vol. 59, n° 4, 2022, Appendice 2.

Le chiffre de 2017, le plus élevé depuis 1989 et très au-dessus de la moyenne de la période 1989-2011, à 37, correspondait à une reprise forte, après la baisse de 2016 qui avait suivi le « pic » de 2015. Cette tendance s'expliquait par l'évolution de la situation en Syrie (15 conflits de ce type), au Nigeria (11) au Mexique (8). Le nombre des *Non-state Conflicts* avait aussi augmenté en Rd Congo et en République centrafricaine. Dans cette catégorie c'était largement l'Afrique qui était au premier rang (50), devant le Moyen-Orient (19) et les Amériques (11) où se sont ajoutés à ceux du Mexique, 3 nouveaux conflits au Brésil entre bandes criminelles, et l'Asie (2). Cette augmentation du nombre des conflits s'était naturellement accompagnée d'une croissance nette du nombre de victimes, plus de 13 500 contre 10 000 en 2016. Ici aussi le « pic » de 2015 était dépassé. Le conflit ayant fait le plus de victimes était celui qui a opposé en Syrie, l'EI aux SDF à l'occasion du siège et de la prise de Raqqa. Le nombre des morts avait aussi sensiblement augmenté en Afrique (RCA). Pour

l'UCDP, le nombre des victimes de ce type de conflit restait toutefois bas, de l'ordre de 15 %, dans celui des victimes de l'ensemble de la violence organisée.

Ces conflits se développent là où l'État est faible ou inexistant. À cet égard l'évolution de la situation au Brésil correspondait bien à la phase difficile vécue par ce pays. Dans son introduction, l'éditeur du *Armed Conflict Survey 2018*, de l'ISS, soulignait le phénomène de fragmentation, d'adaptation et de consolidation qui touche, dans de nombreux conflits, les groupes armés.

Ce phénomène s'est retrouvé en 2018, il le souligne à nouveau (*Armed conflict Survey*, 2019, p. 5-6). On note alors que si le nombre des conflits est moindre, le nombre des guerres est passé de 1 (Syrie (EI)) à quatre, deux en Syrie et deux au Mexique. Le nombre des victimes a passablement augmenté passant de 13 662 à 18 288 (Données UCDP 2017 et 2018, *Non State Conflicts*). La multiplication du nombre des acteurs, plus ou moins organisés, l'interpénétration entre les groupes à visées politiques et groupes criminels, sont devenues des données très fortes et durables dans les conflits des années 2010. Ce phénomène est particulièrement marqué, en Syrie, où il se réduit en 2018, au Nigéria, au Sud Soudan et au Mexique. La présentation des conflits par dyades que pratique l'UCDP est très utile, pour pénétrer cette complexité.

En 2019 le nombre des conflits de ce type avait encore baissé nettement, à 67. La baisse était de 13 % par rapport à 2018 et on était passé en dessous de la moyenne de la période 2010-2019, qui se situe à 70. Mais si le nombre des conflits diminuait, le nombre des guerres, parmi eux, augmentait fortement : 8 sur 59 (13,5 %), contre 4 sur 72 en 2018 et 1 sur 81 en 2017. Plus précisément, la baisse du nombre des conflits armés était beaucoup liée à l'évolution de la situation en Syrie où le nombre de dyades conflictuelles passait de 10 à 5 et l'augmentation du nombre des guerres, à l'aggravation de la situation au Brésil et plus encore au Mexique. En 2020, on note un net retour à la hausse et au-dessus de la moyenne des années des années 2010, avec 72 *Nonstate Conflicts*, dont 6 guerres, toutes dans les Amériques, une au Brésil et 5 au Mexique. Le chiffre des victimes est également bien plus élevé (23 140 contre 19 588). En 2021, le nombre des conflits continue de croître 76 contre 72 en 2020 et plus encore, celui des guerres 9 contre 6. Le nombre des victimes est passé de 23 140 à 25 247, soit une augmentation significative.

Le phénomène de l'intervention extérieure intéresse aussi ce type de conflit, l'UCDP le note justement au sujet de la Syrie (soutien turc au SNA et américain au SDF) et du Yémen (soutien des États-Unis et de l'Arabie saoudite, aux forces du Hadi).

III.4. La violence unilatérale relevée par l'UCDP (*One-sided Violence*)

(16) Il s'agit de la violence qu'exerce l'appareil de l'État ou un groupe organisé, sur la population civile. L'UCDP en fait le relevé suivant :

Tableau 19. La violence unilatérale, selon l'UCDP

Type	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
One Sided Violence	20	23	22	25	29	28	27	33	32	31	39	40

Source : *One-sided Violence by actor and by region, 2004-2013, SIPRI Yearbook 2015*, p. 141, actualisé avec les données postérieures de l'UCDP et, pour 2021 Shawn Davis, Thérèse Petterson et Magnus Oberg, *Organized Violence 1989-2021 and Drone Warfare, JPR 2022*, vol. 59, n° 4, 2022, Appendice 3.

L'UCDP compte le conflit comme actif à partir de 25 morts. Les chiffres reportés au tableau correspondent au nombre des acteurs (gouvernement ou groupe organisé), auteurs de la violence.

Le chiffre 33, en 2017, marquait une nette hausse par rapport aux années antérieures et rejoignait la moyenne de la période 1989-2017. On restait loin encore cependant du niveau atteint dans les années 2002-2005 (45). L'augmentation du nombre des acteurs était principalement due à l'évolution de la situation en Rd Congo et en RCA et les acteurs les plus nombreux étaient des groupes organisés. Toutefois, le cas qui avait retenu l'attention internationale, cette année-là, était celui des Rohingyas, victimes de l'action de l'armée birmane. Le nombre des victimes retenu par l'UCDP dépassait les 700 morts mais restait loin des chiffres donnés par MSF et par l'IISS (12 000) et, plus encore, des niveaux atteints dans les années 1990, en particulier de ceux qui correspondent au génocide au Rwanda. En 2018, on a assisté à une baisse nette du nombre des acteurs en Rd Congo, de 8 à 3. L'État islamique continuait d'être l'acteur principal de cette catégorie de conflit, où les auteurs de violence sont le plus souvent non étatiques, même si en 2018 se signalait le gouvernement du Nicaragua. Le nombre des victimes est sensiblement moins élevé qu'en 2017 (4 515 contre 7 082). En 2019, le nombre des acteurs varie de 1, à la baisse mais le nombre des morts augmente de 4 515 à 4 915, ce qui est dû principalement à l'évolution de la situation au Burkina Faso et au Mali. L'EI reste l'acteur le plus meurtrier. Il a intensifié son activité en Afrique mais le nombre de ses victimes continue globalement de baisser depuis 2015. Les groupes non étatiques restent les principaux auteurs des violences, les gouvernements n'intervenant que pour moins de 20 % de celles-ci. Ils sont néanmoins nombreux (Afghanistan, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Rd Congo, Éthiopie, Iran, Nigéria, Soudan, Sud Soudan).

En 2020 la hausse du nombre de ce type de conflits est très nette (39) comme celle des victimes 7 669. Cette évolution est liée à la situation en Rd Congo et en Éthiopie. Le nombre des victimes lié à l'activité de l'EI reste élevé (2 453) mais celui des gouvernements impliqués va croissant. En 2021, la hausse se poursuit avec 40 conflits et 10 003 victimes. L'État islamique reste le principal tueur, devant l'Éthiopie et l'Érythrée.

Ce type de conflit peut et, dans la logique de la sécurité humaine et du droit d'ingérence, doit être internationalisé, c'est-à-dire faire éventuellement l'objet d'une ingérence humanitaire et, en tout cas, d'une réaction de la part des Nations unies. L'examen de la liste de leurs opérations de paix et de l'activité du Conseil de sécurité montre que ce n'est pas tout à fait le cas, même si les groupes terroristes, qui sont devenus au cours de la dernière décennie, des acteurs majeurs de la violence et de l'insécurité internationale, sont pour lui des cibles prioritaires (sanctions).

III.5. Conflits extra-étatiques

(17) Ian Davis mentionne cette catégorie des *extra-states conflicts* dans *Tracking armed conflicts and peace processes in 2018*, dans le *SIPRI Yearbook 2019*. Un conflit de ce type, précise-t-il, « *occurs between a state and a political entity that is not widely recognized as a state but has long-standing aspirations of statehood (e.g. the conflict between Israel and the Palestinians)*. (Et il ajoute) *Such conflicts, which are rare, may take both inside and outside of the state boundaries recognized by the international community* ». L'UCDP utilise aussi cette catégorie, dans son tableau *Armed conflicts by type 1946-2019* (UCDP 2020) et donne la définition suivante d'un « *extra-systemic conflict* » (on note qu'il n'y a pas de concordance totale dans le vocabulaire et les concepts) : « *(relates to state-based): an extra-systemic conflict is a conflict between a state and a non-state group outside its own territory. These conflicts are by definition territorial, since the government side is fighting to retain control of a territory outside the state system. The last extra-systemic conflict ended in 1974. This category basically contains colonial conflicts* ».

S'agissant de l'UCDP, on peut se demander à quoi sert cette catégorie, puisque le tableau des conflits de 1946 à 2020, n'en repère aucun, après 1974. De son côté, Ian Davis, après l'avoir évoquée dans les définitions qu'il donne, ne la faisait plus dans son introduction. Elle réapparaissait dans le chapitre consacré ensuite aux conflits du Moyen-Orient Afrique du Nord (MENA), mais sans remarque particulière. Dans le *Yearbook 2021*, elle réapparaît dans l'introduction, En définitive, elle sert simplement, à signaler, à un lecteur très attentif, que le conflit israélo-palestinien n'est pas un conflit comme les autres.

Cela est bien le cas. Cette catégorie est donc utile et encore très pertinente. Si elle reste vide depuis 1974 pour l'UCDP, c'est parce que l'on classe le conflit, comme le fait l'UCDP avec le conflit israélo-palestinien, dans les *State-based armed conflicts*, comme *Intrastate conflict*, ce qu'il n'est pas, puisque les territoires palestiniens sont des territoires occupés, qui ne font pas partie d'Israël. Dans le relevé pour 2020, le conflit n'apparaît plus pour l'UCDP. Il reparait en 2021. Intervient aussi le fait, cela joue pour les conflits de décolonisation, qu'ils n'ont plus l'intensité suffisante pour figurer dans les décomptes, même si la base de données de l'UCDP continue à les suivre. Cela concerne des conflits qui restent importants, comme celui du Sahara Occidental ou des Malouines. Notre approche par la sécurité internationale et le stock des conflits, permet de ne pas oublier ces conflits, relatifs à des territoires considérés comme non autonomes par les Nations unies.

Par ailleurs, depuis que la Cour Internationale de justice dans son avis sur le Kosovo, en 2010, a levé l'obstacle de l'intégrité territoriale, la distinction politico-juridique artificielle entre les peuples coloniaux ayant le droit de disposer d'eux-mêmes et les autres, affrontés au principe de l'intégrité territoriale de l'État a disparu. Il n'est donc pas interdit d'étendre la catégorie des *Extra-state conflicts* aux conflits d'autodétermination²¹. Si on le fait, on s'aperçoit aussitôt que cette catégorie, même si on conserve la limite de l'intensité appliquée par l'UCDP (25 morts) est fournie. On peut y inclure une guerre – le conflit du Yémen qui a une forte dimension séparatiste – plusieurs guerres limitées (Cachemire, Mindanao, Somaliland²²...) et, bien sûr, la question israélo-palestinienne et la question kurde, qui intéresse 4 États, auxquels va s'ajouter peut-être la Sahara Occidental. Avec cette catégorie de conflits, on touche déjà à leur objet.

IV. Objets des conflits

(18) Par objet, on désigne ce sur quoi porte le conflit, sa raison d'être, le point au cœur de l'antagonisme. Les analystes et les bases de données, ont à cet égard des approches plus ou moins fines. L'UCDP distingue entre *government* et *territory* et répartit les *State based conflicts* entre ces deux catégories. L'HIK distingue pour sa part 10 *conflicts items* : *territory, secession, decolonisation, autonomy, system/ideology, national power, subnational predominance, international power, ressources et other*. Cette approche est beaucoup plus précise et utile, d'autant que l'HIK répartit ces items entre *interstate conflict, intra state conflict* et autres (*inter/intra, substate et transtate conflicts*)²³. On retiendra donc ses données, pour une approche large de l'objet des conflits.

²¹ Dans son avis du 22 juillet 2010, la CIJ a considéré que « la portée du principe d'intégrité territoriale est ... limitée à la sphère des relations internationales » (Rec., § 80) et que « le droit international général ne contient aucune interdiction applicable des déclarations d'indépendance » (Rec., § 84). Sur cet avis v. J.-F. Guilhaudis, « L'indépendance du Kosovo et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *AFRI* 2011, pp. 217-250.

²² Descendu dans le *Barometer 2019* au niveau 3 (*violent crisis*).

²³ « *The Heidelberg Methodology of Conflict Research differentiates between ten conflict items which are defined as material or non-material goods and which are claimed by the direct actors through constituent*

Données de l'HIK

Tableau 20. Répartition des conflits par objet et niveau d'intensité

Type de conflit et objet du conflit	Hte intensité		Moy. Int	Basse intensité		Total
	W	LW	VC	NVC	D	
Intersate	2 (3)	2 (0)	14 (24)	30 (29)	29 (19)	77 (74)
Territory	0 (1)	1 (0)	9 (10)	11(16)	20 (16)	41 (39)
International Power	2 (2)	1 (0)	5 (14)	19(17)	9 (3)	36(36)
Intrastate	16 (14)	19 (18)	129 (138)	45 (38)	41 (44)	250 (208)
National power	5 (5)	5 (3)	45 (48)	13 (12)	14 (14)	82 (82)
Subnational Predominance	8 (6)	10 (9)	41 (48)	12 (7)	7 (7)	77 (77)
Secession	1 (2)	2 (2)	20 (20)	11 (10)	8 (8)	42 (42)
Autonomy	2 (2)	2 (4)	23 (22)	9 (9)	12 (16)	48 (52)
Decolonization	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Inter/Intra/Substate/Transtate	19 (18)	15(15)	85 (132)	54 (53)	48 (37)	221 (255)
System/Ideology	9 (10)	5 (7)	39 (81)	34(34)	21 (15)	108 (147)
Resources	10 (8)	9 (8)	41 (44)	15 (12)	19 (16)	94 (88)
Other	0 (0)	1 (0)	5 (7)	5 (7)	8 (6)	19 (21)
Total	37 (34)	36 (33)	218 (294)	129 (125)	118 (98)	538 (537)

Source : Tableau établi à partir des données du *Barometer 2021*, p. 19.

NB : Entre () les chiffres de 2020.

Le nombre de fois où les 10 raisons de conflits sont mentionnées dans ce tableau, plus de 500 fois, alors que le nombre des conflits n'atteint pas 400 (358 en 2019, 359 en 2020, 355 en 2021), indique que, pour beaucoup de conflits, il y a plusieurs raisons qui jouent à la fois. Il a des duos assez fréquemment repérés, notamment *System/ideology* et *National power* ainsi que *Resources* et *Subnational Prédominance* et, pour la dimension interétatique *Resources* et *Territory* (voir le tableau *Correlations of Conflict Items in Barometer 2018* p. 16).

En 2015, les thèmes d'antagonismes dominants étaient nettement *System/ideology* et *Resources*. En 2021 comme en 2020, 2019, 2018 et 2017, *System/Ideology* reste devant mais 3 autres thèmes, loin derrière, sont presque à égalité (*Ressources*, *National Power*, *Subnational Predominance*). S'agissant des conflits de la plus haute intensité, les guerres, les deux objets les plus importants sont nettement *Resources*, *System/Ideology*. Pour les guerres limitées, il s'agit de *Subnational Predominance*. *Resources Nation al Power et System/ideology*

V. Répartition spatiale des conflits

(19) Ce point couvre plusieurs questions distinctes : la répartition par régions ; les conflits affectant plusieurs régions ; la contiguïté et de la non-contiguïté des conflits.

conflict measures. Among these items, National Power, Secession, Autonomy, Subnational, Predominance, and Decolonization represent exclusively internal items, whereas Territory and International Power are solely, subjects of interstate conflicts. The remaining items (System/Ideology, Resources, and the residual item Other), can be part of intrastate, interstate, substate, or transstate conflicts ». (*Conflict Barometer 2017*, p. 18). La catégorie des *Transstate conflicts* a été ajoutée dans le *Barometer 2016* (v. préface et p. 8). Il y a, dans ces affirmations des points très discutables : la sécession et plus encore la décolonisation ne sont absolument pas des questions internes. Elles ont *de facto* très souvent une dimension internationale. Et ce fut une dimension particulièrement importante de la décolonisation d'affirmer qu'elle était bien, du point de vue politique et juridique, une question internationale, relevant des Nations unies.

V.1. Répartition des conflits par régions

Poser la question de savoir quelle est la région la plus conflictuelle est très classique. La réponse dépend bien sûr de l'extension que l'on donne à chaque région et de la définition du conflit, que l'on retient. Cela se vérifie en comparant les données de l'UCDP et de l'HIK.

Ces données sont d'un incontestable intérêt, notamment pour être rapprochées de l'évolution qu'ont connue, sur une période, les différentes régions du point de vue, économique, politique, etc., mais on ne doit jamais perdre de vue qu'elles sont liées à la méthode d'analyse des conflits, en particulier au classement des conflits en fonction du nombre de victimes. Compte également beaucoup, la manière de définir les régions. Pour l'UCDP, l'Afrique inclut l'Afrique du Nord. Le HIK retient la région Moyen-Orient Afrique du Nord (MENA). Cela fait une différence importante.

Les données des deux sources divergent donc logiquement.

Données de l'UCDP

Les données dont dispose l'UCDP lui permettent de fournir une idée de la situation sur une durée de plus d'un quart de siècle (1989-2020).

C'est toujours l'Afrique qui est, pour les conflits des 3 types, *State-based*, *Non-state* et *One-sided Violence*, la région la plus conflictuelle. Viennent ensuite : pour *State-based Conflicts*, l'Asie et le Moyen-Orient, puis les Amériques et l'Europe ; pour les *Non-state Conflicts*, l'Afrique précède le Moyen Orient, les Amériques, l'Asie et l'Europe ; pour la *One-sided Violence*, elle est devant l'Asie et le Moyen-Orient.

Selon l'UCDP, la situation pour les années 2020 et 2021 se présente comme suit :

Tableau 21. Répartition régionale des guerres et guerres limitées selon l'UCDP

Conflits G =guerres GL= G limitées	Afrique	Amérique	Asie	Europe	M Orient
State-based Conflict	3 (3) G 22 (22) GL.	0 (0) G 1 (2) GL	1 (2) G 16(13) GL	0 (0) G 2 (2) GL	1 (2) G 8 (8) GL
Non-state Conflict	0 (0) G 42 (42) GL	9 (6) G 21 (8) GL	0 (0) G 1 (3) GL	0 (0) G et 0 (0) GL	0 (2) G 3 (6) GL
One-sided Violence	3 (0) G 24 (23) GL	0 (0) G 4 (0) GL	0 (0) G 6 (5) GL	0 (0) G et 0 (0) GL	0 (0) G 3 (2) GL
Total	94 (90)	35 (16)	24 (24)	2 (2)	15 (20)
	Dont 6 (3)G et 88 (104) GL	Dont 9(6) G et 26(10)GL	Dont 1 (2) G et 23 (16) GL	Dont 0 (0) G et 2 (2) GL	Dont 1 (4) G et 14 (16) GL

Source : Therése Petterson, Stina Högladh, Magnus Öberg *et al.*, Organized Violence, 1989-2020, *JPR*, vol. 58 n° 4, 2021 et Shawn Davis, Thérèse Petterson et Magnus Oberg, Organized Violence 1989-2021 and Drone Warfare, *JPR* 2022, vol. 59, n° 4, 2022.

NB : entre (.) les chiffres de 2020.

Pour la longue période, depuis 1989, on se rapportera aux graphiques fournis sur le site de l'UCDP : graphiques *State-based Conflicts Battle-related Deaths by Region*, 1989-2016, *Non-state Conflicts by Region* (nombre de conflits) et *One-sided Actors by Region* (nombre d'acteurs).

Sur la longue période, l'Afrique garde sa première place, dans les 3 catégories. Sa part augmente pour la catégorie *One Sided*. Pour les *State-based Conflicts*, l'Asie se rapproche d'elle, devant le Moyen-Orient, en forte baisse. Pour les *Non State Conflicts*, les Amériques ont dépassé le Moyen-Orient.

Données de l'HIK

Selon l'HIK, la répartition régionale des conflits, en 2020 et 2021, est différente :

Tableau 22. Répartition régionale des guerres et des conflits selon l'HIK

Conflit	Afrique Sud Sahara	Amériques	Asie et Océanie	Europe	Moy. Orient Maghreb (MENA)
Guerre	11 (5)	1 (2)	0 (0)	2 (0)	7 (8)
Guerre limitée	9 (10)	4 (3)	4 (5)	1 (1)	1 (4)
Crise violente	46 (45)	32 (29)	54 (46)	18 (16)	30 (22)
Total conflictualité violente	66 (60)	37 (34)	58 (51)	21 (17)	38 (34)
Crise non violente	6 (9)	8 (13)	22 (33)	22 (21)	12 (15)
Conflit Différend litige	14 (14)	13 (9)	23 (24)	10 (13)	11 (11)
Total Conflictualité non violente	20 (23)	21 (21)	47 (57)	32 (34)	23 (26)
Total conflictualité	86 (83)	58 (55)	105 (108)	54 (51)	61 (60)
Rapport Conflictualité Violente/ Conflictualité	76,7 % (72,2 %)	63,8 % (61,8 %)	55,2 % (47,2 %)	65,6 % (50 %)	62,3 % (56,6 %)

Source : Conflict Barometer 2021.

NB : entre (.) les chiffres de 2020.

Pour l'HIK, l'Afrique ne compte pas l'Afrique du Nord, qu'il associe au Moyen-Orient.

La comparaison des deux tableaux de l'UCDP et de l'HIK montre toujours bien l'effet des définitions et surtout celui des seuils. Le Moyen Orient de l'UCDP a logiquement moins de guerres que celui de l'HIK étendu au MENA (3 et 7), mais l'Afrique de l'UCDP, plus étendue, en a moins que celle de l'HIK (Afrique au Sud du Sahara), 3 contre 11.

Le tableau de l'HIK permet de calculer un rapport conflictualité violente/conflictualité totale. On remarque que ce rapport augmente pour toutes les régions. L'Europe, quoiqu'incluant la Russie et les anciennes républiques de l'URSS, sauf celles d'Asie centrale, reste nettement la région où la conflictualité violente est la plus basse, en nombre de conflits (guerre, guerre limitée, crise violente). C'est aussi la région où, dans les indices de fragilité, le plus grand nombre d'États se trouve dans la partie haute du classement. Il est très vraisemblable que si la guerre fragilise l'État, la qualité de celui-ci joue en faveur du règlement pacifique des différends et de la réduction du nombre des conflits. On retrouve la plupart des pays européens très bien classés au *Global Peace Index 2021* de l'*Institute for Economics and Peace, tables C1 et C2*. On notera toutefois que le rapport conflictualité violente/conflictualité totale de l'Europe n'est plus le meilleur et qu'il se dégrade, comme pour toutes les autres régions.

(20) Parmi les différentes régions, le **Moyen Orient Afrique du Nord (MENA)**, on le signalait dans la vue d'ensemble 2018, a retenu particulièrement l'attention du *Center for Systemic Peace* dans son *Global Report 2017*. Celui-ci se penchant longuement sur l'ouragan de conflits qui a frappé le MENA depuis le début du XXI^e siècle, faisait remarquer que sur la période 1946-2016 et particulièrement à partir de 2003, les États dont la population est à majorité musulmane ont une conflictualité très supérieure à celle des États où les musulmans sont en minorité ou des pays non musulmans (graphique 6). Il reliait cela à la qualité de la gouvernance, au développement, à la dégradation de leur score moyen de fragilité (graphique 16) et à la poursuite de l'insurrection islamique contre la mondialisation qui a débuté avec Al-Qaida, et attirait l'attention sur la force de cet ouragan, et le danger qu'il représentait.

Le triangle d'interrelations gouvernance, conflit, développement est sans doute assez largement explicatif. Mais ce que l'on remarque aussi et surtout, s'agissant des pays musulmans, c'est l'importance des interventions armées étrangères qu'ils ont subies au cours des dernières décennies, en particulier l'Afghanistan, l'Irak et la Lybie²⁴. La Syrie a ensuite allongé la liste. Ne pas prendre en compte davantage cette violence importée est une des lacunes majeures des bases de données sur les conflits où, étrangement, la guerre au terrorisme ne figure pas. Sur ce point *Organized Violence 1989-2019* de l'UCDP, marque une évolution positive en consacrant une partie de sa chronique – sous forme d'un développement – *Transnational jihadist groups, 2010-2019*, venant après celui qui est intitulé *Organized violence 1989-2019*.

Débarassées de l'interventionnisme guerrier, qui est devenu une de leurs caractéristiques après la guerre froide, les démocraties occidentales y apparaissent beaucoup plus pacifiques qu'elles ne le sont. Si elles ne se font pas la guerre, elles font la guerre à d'autres, chez d'autres, où l'on décompte l'essentiel des victimes. Pour représenter correctement la réalité, il faut inclure dans le triangle gouvernance développement conflit, l'intervention étrangère. À son propos, on peut émettre l'hypothèse que son absence contribue à faire aller les choses du côté de la bonne gouvernance, du développement et de l'absence ou de la fin des conflits et que, en revanche, sa survenance tend à enclencher le processus dégradation de la gouvernance, conflit, baisse du développement.

Le *Global Peace Index 2021* met bien, comme le précédent, en évidence non seulement que le MENA reste, malgré une amélioration, la région la plus conflictuelle mais aussi le niveau de militarisation des puissances occidentales – États-Unis, France, Royaume-Uni, Israël (v. Table C 3 et son indice de militarisation)²⁵.

V.2. Conflits transrégionaux

(21) Le conflit au cœur duquel se trouve l'État islamique est devenu un conflit transrégional. Il subsiste, évolue, et s'étend. L'EI est très affaibli en Irak et en Syrie – où il a reculé et perdu, après Raqqa en octobre 2017, le contrôle, en 2018 et 2019, des territoires qu'il avait encore sous sa coupe. Mais l'EI n'a pas disparu, il est entré dans la clandestinité, attendant le moment d'agir voire de renaître, sur un terrain qui lui demeure favorable. Les données que fournit chaque année l'UCDP permettent de cerner assez bien l'évolution pour les *State Based Conflicts*, *Non State Conflicts* et la *One Sided Violence*.

Tableau 23. Présence de l'État islamique dans la catégorie de *State Based Conflicts*, en 2017, 2018, 2019 (nombre de morts causés par l'EI)

Localisation	Morts 2017	Morts 2018	Morts 2019	Morts 2020	Morts 2021
Europe					
Russie	53	28	26	30	
Moyen Orient					
Égypte	394	676	406	327	112
Irak	13 817	831	498	670	707
Iran	27				

²⁴ Ce que rappellent utilement, N.P. Gleditsch et I. Rudolfsen, « Are Muslim countries more prone to violence? », *Research and Politics*, avril-juin 2016, pp. 1-9.

²⁵ Concernant le niveau de conflictualité, le *Global Peace Index* présente l'avantage de distinguer la Russie et l'Eurasie, l'Asie Pacifique et l'Asie du Sud, et de séparer l'Amérique du nord de l'Amérique latine et de l'Amérique centrale et des Caraïbes (v. GPI 2021, p. 16-20).

Liban	70				
Syrie	10 996	4 258	522	1068	680
Turquie	594				
Yémen				32	
s/total	25 898	5 765	2 426	2 097	1 499
Asie					
Afghanistan	2 775	2 842	1 075	316	264
Bangladesh	47				
Pakistan	80	51	29		26
Philippines	1 363	168	136	75	71
s/total	4 265	3 061	1 240	391	361
Afrique					
Burkina Faso			78	160	170
Cameroun			135		62
Congo Rd				628	614
Libye	96	44	43		
Mali	43	125	181	62	110
Mozambique			42	924	711
Niger	203	74	298	512	380
Nigeria	817	836	1 018	1 555	1 597
Somalie			33	41	53
Tanzanie				25	
Tchad	57	108	184	143	55
s/ total	1 216	1 187	2 012	4 050	3 752
Amériques					
Total mentions	16	12	16	16	15
Total victimes et %	31 432 et 45,57 %	10 041 et 18,91 %	4 704 et 9,20 %	6 568 et 13,32 %	5 616 et 6,7 %

Source : Établi à partir de : Organized Violence, 1989 – 2017 à 2021, *JPR*, vol. 55 à 59.

Tableau 24. Présence de l'État islamique dans la catégorie des *Non State Conflicts*, en 2017, 2018, 2019 (nombre de morts causés par l'EI)

Localisation	Morts 2017	Morts 2018	Morts 2019	Morts 2020	Morts 2021
Europe					
Moyen Orient					
Syrie					
Ahrar al-Sham, Front du sud, Tahrir al-Sham	252	64			
Ahrar al-Sham, FSA, Jabhat Fateh al-Sham, Jaysh al-Islam	32				
Ahrar al-Sham, FSA, Jaysh al-Islam, Tahrir al-Sham	56				
Ahrar al-Sham, Jabhat Farh al-Sham, Front du sud	33				

Aknaf Bair al-Maqdis, Jaysh al-Islam, Tahrir al-Sham		57			
Havar Kilis Operations Room	246				
HTS			124	33	
Jaysh al-Islam	26				
Jaysh al-Asha'er	29				
SDF*	4 958	3 732	1 663	139	120
Saraya Ahl al-Sham, Tahrir al-Sham	33				
Tahrir al-Sham	595	203			
Tahrir al-Sham, Front du sud	161	106			
Yémen					
AQAP		42	69		
Forces du Hadi**	44	32			
Asie					
Afghanistan					
Taliban	343	577	51		
Afrique					
Burkina Faso					
JNIM				381	122
Libye					
Forces Parlement	59	77	42		
Mali					
MSA	25	32			25
GATIA, MSA	36	78			
Niger					
MSA		32			
BVC					69
Niger Nigeria					
JAS, LawJ					308
Nigeria					
Yan Hora					45
Somalie					
Shebab			26		
Total mentions					
	16	12	6	3	6
Nombre de victimes					
	6 928 50,7 %	5 032 27,5 %	1 975 10,08 %	553 7,21 %	689 2,7 %

* Soutenues par les États-Unis et le Royaume-Uni en 2018, 2019, 2020 et 2021, également par la France en 2018.

** Soutenues par les EAU et les États-Unis, en 2018 et 2019.

Source : Établi à partir de : Organized Violence, 1989 – 2017 à 2021, JPR, vol. 55 à 59.

Tableau 25. Présence de l'État islamique dans la catégorie des *One-Sided Violence*, en 2017, 2018, 2019 et 2020 (nombre de morts causés par l'EI)

2017
Localisation : Irak, Nigéria, Syrie Des morts également en Afghanistan, Bangladesh, Burkina Faso, Égypte, Espagne, États-Unis Libye, Mali, Niger, Pakistan, Philippines, Suède, Tchad, Tunisie, Turquie
Morts dans les 3 principaux pays d'activité : 2 524 soit 38,88 % des morts
2018
Localisation : Afghanistan, Pakistan, Syrie Des morts également en Australie, Belgique, Burkina Faso, Cameroun, Égypte, France, Irak, Libye, Mali, Niger, Nigéria, Philippines, Russie, Somalie, Tadjikistan.
Morts dans les 3 principaux pays d'activité : 1 788 soit 39,60 % des morts
2019
Localisation : Afghanistan, Burkina Faso, Niger, Nigéria, Sri Lanka Des morts également en : Bénin, Cameroun, Égypte, Irak, Libye, Mali, Mozambique, Philippines, Royaume-Uni, Syrie, Tchad, Tunisie.
Morts dans les 5 principaux pays d'activité : 1 057 soit 21,50 % des victimes
2020
Localisation : Principaux pays concernés Burkina Faso, Congo Rd, Mozambique, Nigeria
Morts dans les pays précités : 2 453 soit 32 % des victimes
2021
Localisation : Principaux pays concernés Afghanistan, Congo Rd, Niger, Mozambique
Morts dans les pays précités : 3 036 soit 30,35 %

Source : Établi à partir de : Organized Violence, 1989 – 2017 à 2021, *JPR*, vol. 55 à 59.

Si on en juge par le nombre des morts dus à son activité, l'EI est en net recul, surtout dans la catégorie des *State-Based Conflicts* où s'affirmait son projet original de Califat. C'est effectivement là, où une coalition de puissances a été établie pour lui faire la guerre, qu'il a surtout reculé, en Irak et en Syrie. Mais on note une nette reprise en 2020, confirmée en 2021.

Le recul est du même ordre s'agissant des *Non-State Conflicts* et ici, il se poursuit en 2020, mais semble se stabiliser en 2021. En revanche, il est nettement moindre pour la *One Sided Violence*. Cela suggère la possibilité d'un glissement de la violence vers cette catégorie, d'un repli possible de l'EI sur le terrorisme ordinaire. Cette hypothèse, émise à propos des données de 2019 semble validée par les chiffres disponibles pour 2020 et 2021.

D'autres observations suggèrent que le recul est moindre. Pour les *State-Based Conflicts* on observe d'abord que le nombre de cas cités, après avoir baissé de 16 à 12 est remonté en 2019 à 16, ce qui indique que l'EI s'est déplacé de ses premiers théâtres d'opérations à d'autres. En regardant de plus près cette première catégorie de conflits, on note aussi que si la baisse est très forte au Moyen-Orient, l'EI a gardé, une présence et une capacité de nuisance élevée en Irak comme en Syrie, les 2 pays dont il a tenté de s'emparer, et que sa nuisance a à peine baissé en Égypte. En 2020, il apparaît au Yémen et sa nuisance croît à nouveau en Syrie et en Irak, ce qui est confirmé en 2021.

En Asie son repli était net mais bien moindre qu'au Moyen-Orient et l'EI restait au niveau de la guerre en Afghanistan. En 2020, la baisse d'activité est au contraire forte en Asie.

L'EI est, en revanche, en nette expansion en Afrique. Cela est très net dans la région du Sahel (Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad), plus encore, de l'Afrique de l'Ouest (Cameroun, Nigéria). Le nombre de victimes a presque doublé en 2019 par rapport à 2018 et atteint le niveau de la guerre (plus de mille morts) au Nigéria. On voit aussi, en 2019 que l'EI commence à être compté en Somalie et au Mozambique, en Afrique de l'Est. Sauf au Mali, ces évolutions s'accroissent nettement en 2020, le nombre des victimes doublant et sont confirmées en 2021.

Dans les *Non-State Conflicts*, la baisse d'activité de l'EI est nette. Mais il y a des relations conflictuelles qu'il maintient par exemple en Syrie avec les SDF ou au Burkina avec le JNIM et on note en 2021, qu'il apparaît sur plusieurs points en Afrique.

Le tableau correspondant à la *One-Sided Violence*, est celui où la baisse est la plus faible. On peut même se demander si parler de baisse d'activité est juste puisque le nombre des victimes ne décroît pas. Le nombre de pays cités comme lieu d'activité de l'EI reste stable.

Au total, la Syrie n'est plus fin 2021 le principal théâtre de l'EI, c'est désormais le Nigeria qui est en premier suivie, d'assez loin et presque à égalité, par l'Irak, la Syrie, le Congo (RD) et le Mozambique. Et s'agissant de sa présence, en d'autres termes de son potentiel terroriste, on se gardera d'oublier qu'il dépasse de loin la zone géographique où ses victimes sont les plus nombreuses. L'EI s'est déjà manifesté dans bien d'autres États, notamment en Europe (Belgique, Espagne, France, Royaume-Uni, Suède) et même aux États-Unis.

V.3. Contiguïté, discontinuité des conflits, arc(s) de crise..., complexes de sécurité et d'insécurité

(22) Cette approche est très pertinente. Les cartes du *Conflict Barometer*, sur *conflicts, national and international level* (voir Barometer 2021, p. 12) mettent en évidence la contiguïté. Elles permettent par conséquent de se faire une idée, bien évidemment relative puisque dépendant de l'approche de l'HIK, de la situation en la matière et de la suivre dans le temps.

On voyait très bien sur la carte du monde représentant les conflits de 2015, trois **blocs de guerres**. Le premier, en Afrique, couvrait : la Libye, le Niger, le Tchad, le Soudan, le Nigéria, le Cameroun, la RCA et le Sud Soudan. Le second se composait du Nord au Sud : de la Turquie, de la Syrie et de l'Irak, de l'Arabie saoudite et du Yémen et le troisième, de l'Afghanistan et du Pakistan.

Sur la carte du Baromètre 2017, ces blocs subsistaient. On constatait une certaine amélioration de la situation au Pakistan et en Turquie où l'intensité du conflit passait du niveau 5 (guerre) à 4 (guerre limitée). En Afrique, il en allait de même au Niger, au Tchad et au Cameroun, mais la guerre de niveau 5 revenait en RCA, en Rd Congo et en Éthiopie. L'EI était alors en passe d'étendre la zone d'insécurité que forment au Moyen-Orient, l'Irak et la Syrie, au Sahel et même au Nord de l'Afrique subsaharienne. Mais la connexion ne paraissait pas établie entre la zone où sévissait l'EI et l'Afrique centrale – qui constitua un complexe de conflits au moment de la guerre des Grands Lacs – l'Islam est beaucoup moins présent dans les pays de cette partie de l'Afrique. La poursuite de la marche de l'EI vers le sud paraissait donc improbable. En revanche, son champ d'expansion ou de fuite potentielles, semblait considérable dans la partie nord du continent, qui se compose de pays où l'Islam est majoritaire ou compte de fortes minorités.

La carte de 2018 montrait une situation identique pour l'AfPak. L'ensemble Turquie, Irak, Syrie était revenu au niveau de la guerre, la Turquie ayant retrouvé le niveau 5. Le contact n'était toujours pas établi entre ce second bloc – le tampon Liban, Israël, Jordanie subsistait – et l'Afrique. Mais ici, l'Égypte était passée au niveau 5, qui concernait tous les États de la façade de la Mer Rouge, sauf l'Érythrée et Djibouti. La situation s'était, en revanche, un peu éclaircie pour la Rd Congo et le Sud Soudan (passage du niveau 5 au niveau 4).

La comparaison entre 2019 et 2018 montrait que la situation était restée identique en Afpak et pour la zone Syrie, Irak et Turquie. Le contact n'était toujours pas fait entre cette zone et l'Égypte ; le tampon Liban, Israël, Jordanie demeurait. En Afrique la situation s'était améliorée en R Centre africaine, passée au niveau de la guerre limitée mais aggravée nettement au Sahel (Mali, Burkina Faso, Niger) qui avait basculé dans la guerre comme, plus au sud le Cameroun qui y a rejoint le Nigéria. La Rd Congo était aussi revenue à la guerre. La situation s'était en, revanche améliorée à l'Est (Soudan, Éthiopie) où on avait quitté le niveau de la guerre. Globalement la situation s'aggravait en Afrique. En 2019, le changement le plus

net se produisait toutefois en Amérique du sud, où – phénomène également remarqué par l'UCDP – le Brésil rejoignait le Mexique, dans la catégorie de la guerre.

En 2020, la situation restait la même en AfPak. Elle s'améliorait en Turquie mais la guerre touchait cette fois l'Azerbaïdjan. La zone tampon entre le groupe Irak Syrie et l'Afrique s'était élargie puisque l'Égypte était sortie de la guerre. Mais celle-ci gagnait du terrain en Afrique, au Tchad et surtout plus au sud. Séparée de la zone de guerre constituée par l'ensemble Mali, Niger, Libye, Nigeria, Burkina-Faso, Tchad, par une zone de guerre limitée, couvrant le Cameroun, la RCA, le Soudan et l'Égypte, apparaissait une seconde zone de guerre allant de la côte ouest de l'Afrique à l'océan Indien composée de la Rd Congo, du Sud Soudan, de l'Éthiopie et de la Somalie, qui se prolonge au Yémen, toujours au niveau de la guerre. Encore plus au sud la guerre atteignait aussi le Mozambique. Aucune évolution positive ne s'était par ailleurs produite en 2020 au Brésil, mais le Mexique était revenu au niveau de la guerre limitée. On est, 5 ans après, dans une situation où la guerre s'est déplacée vers l'ouest et le sud et s'est davantage diffusée sur la carte du monde. En 2021, elle s'est encore étendue au Soudan sud, à la RCA et au Cameroun.

Les trois blocs remarquables en 2015 – AfPak, Moyen-Orient, Afrique – se situaient sur ce que l'on appelle un **arc de crises**. Cette expression, qui appartient au vocabulaire de la géopolitique, a connu diverses acceptions. L'une d'elles – l'Arc des crises – désigne un croissant allant de la Rd Congo à l'Afghanistan, sur lequel se trouverait la plus grande partie des pays ayant connu des conflits armés au cours des dernières décennies. Elle renvoie à des tentatives d'explication, reliant conflits armés, faible niveau de développement (PMA), défaillance des États et difficultés d'adaptation des sociétés, que l'on trouve notamment dans les analyses du *Global Report. Conflict, Governance, and State Fragility*, publié par le *Center for Systemic Peace*.

Un autre aspect est celui du projet géopolitique. C'est à cela que se rattache l'idée de l'arc de crise djihadiste, de Nouakchott à Mogadiscio, création de l'EI, d'Al-Qaida, de Boko Haram et des Shebab associés. Considérée comme excessive cette idée semble pourtant prendre peu à peu une certaine consistance et gagner en crédibilité.

En 2015, on ne pouvait pas relier l'Amérique – où la guerre était celle de la drogue – et l'Afrique, même si on ne devait pas ignorer que le terrorisme et les trafics se rejoignent en partie.

En 2020, on aperçoit davantage un arc de crise transcontinental et que la part du terrorisme et de la criminalité s'est accrue²⁶. C'est ce que confirme la carte du *Barometer 2021*, avec une amélioration en Amérique latine mais une aggravation nette en Afrique.

La figuration cartographique des conflits pose, à côté de celle des zones et des arcs, la question du devenir des **espaces qui séparent les zones en proie à la guerre**. Vont-ils subsister jouant le rôle d'isolant, de zones tampon ? Vont-ils, à leur tour, basculer dans la guerre ? Les espaces et les États concernés sont parmi ceux dont il faut surveiller le devenir. En 2020 l'attention se portait toujours sur Israël, le Liban, la Jordanie et l'Égypte et sur la possibilité du retour à la guerre du Soudan, de la RCA et du Cameroun. C'est chose faite en 2021.

(23) On peut enrichir l'analyse des conflits avec l'utilisation des notions de **complexes de sécurité** et, par extension, de **complexes d'insécurité**. Le complexe de sécurité établi en Europe occidentale, après la seconde guerre mondiale, qui s'appuie sur l'OTAN et l'UE, s'est élargi après la guerre froide. Mais il subsiste des conflits non résolus dans le complexe, sur Gibraltar, Chypre ou encore la question d'Ulster. Et l'on voit que ce complexe est affronté à

²⁶ Ce que confirme l'évolution des victimes recensées par l'UCDP au titre des State-based conflicts, Non-State conflicts et One-side violence, au cours de la période.

un nouveau défi, avec la montée du séparatisme. Ce complexe est aussi, à la fois, en cours de consolidation avec le développement progressif de l'identité européenne de sécurité et de défense, et de crise pour sa partie OTAN. Dans l'espace de l'ex-URSS, sur lequel a mordu, après la guerre froide, celui de l'OTAN, la Russie a des difficultés à reconstruire un complexe de sécurité. Cet espace s'est transformé, en partie, en un complexe d'insécurité, dans la mesure où la question du statut de l'étranger proche (Géorgie, Ukraine, Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan notamment) n'est pas encore résolue²⁷. 2020 marquait dans cet espace une très nette aggravation avec le conflit du Nagorny-Karabakh. Cela se prolonge en 2021, en Ukraine. Ce type de réflexion pourrait utilement être étendu à d'autres ensembles régionaux, dont le MENA et ses parties constitutives ou encore le Sahel.

VI. Dynamique de la guerre et de la conflictualité

(24) L'objet du présent développement n'est pas de suivre les conflits du point de vue des diverses phases par lesquelles ils sont susceptibles de passer²⁸, mais de faire le point sur : l'apparition de nouvelles guerres, les principales aggravations et les améliorations les plus notables, voire la fin de certaines guerres. D'autres conflits restent au même niveau de violence et certains sont dits, gelés, inactifs ou oubliés.

Pour traiter de ces questions, le *Conflict Barometer* de l'IIK est un outil précieux. Il couvre la conflictualité de la « dispute » (différend), jusqu'à la guerre de haute intensité et permet un suivi plus fin par rapport à une base qui ne détecte le conflit armé ou la guerre qu'à partir d'un niveau de violence, fixé par un nombre de victimes. Ses 5 niveaux de conflictualité et d'intensité (différend, crise non violente, crise violente, guerre limitée et guerre²⁹) rendent possible un véritable suivi de l'évolution des conflits. Les données de l'IIK sont complétées, quand cela est utile par celles d'autres sources d'études des conflits. L'utilité de *Barometer* est moindre s'agissant des conflits qui restent au même niveau d'intensité.

Le présent développement est relatif aux conflits les plus actifs, à ce que l'IIK considère comme relevant de la guerre – c'est-à-dire des conflits de niveau 4 ou 5, soit environ le dixième des conflits qu'il recense. Les autres niveaux de conflictualité ne peuvent être pris

²⁷ Comme on l'a fait pour les complexes de sécurité, on peut certainement retenir l'idée de complexe d'insécurité et de conflit (v. J.-F. Guilhaudis, *Relations internationales contemporaines*, Litec 2010, p. 762 et ss (nos 826-837)). La notion de *Security complex* a été utilisée par Barry Buzan pour faciliter l'analyse de la sécurité pour certaines régions, notamment l'Europe. Un *security complex* est « a set of states whose major security perceptions and concerns are so interlinked that their national security problems cannot reasonably be analysed apart from one another » (B. Buzan et al. *The European security order recast*. Pinter Pubs, 1990, p. 13). Parler de complexe d'insécurité ou de conflits revient à aborder la même réalité, un ensemble d'États, sous un angle différent ; un complexe de sécurité est aussi un complexe d'insécurité et vice versa. Outre celles de la délimitation, du chevauchement et de l'évolution de la dimension des complexes, deux questions se posent surtout : un conflit a-t-il tendance à s'étendre jusqu'au niveau du complexe ; faut-il, pour lui apporter une solution, prendre en compte les problématiques de l'ensemble du complexe ?

²⁸ Sur ces phases, voir J.-F. Guilhaudis et L. Balmond, *Relations internationales contemporaines*, 4^e édit., 2017, p. 1074-1076.

²⁹ Voir *Conflict Barometer 2018, Methodology*, p. 6. Toutefois, le fait qu'un conflit reste au même niveau, selon l'IIK ne traduit qu'une partie de la réalité, celle qui correspond aux paramètres qu'il emploie (victimes, personnel participant, armes employées, destructions, personnes déplacées et réfugiés). Le conflit peut, par ailleurs, évoluer de manière significative, en fonction d'autres éléments que la base ne retient pas (rupture d'une négociation, intervention extérieure, par exemple). Le classement de l'IIK, surtout quand un conflit est signalé comme restant au même niveau d'intensité, donne donc seulement une première indication, toujours à confirmer, si on veut porter un diagnostic précis sur l'évolution du conflit.

en compte au même point, dans une chronique privilégiant les conflits armés. Mais le suivi du *Barometer* est très intéressant pour observer la montée d'un conflit jusqu'à la violence et à la guerre et sa baisse d'intensité jusqu'à son éventuelle terminaison. On abordera dans le Stock des conflits intéressant la sécurité internationale, un certain nombre de conflits n'ayant pas atteint ou ayant quitté le niveau de la guerre.

Le *Armed Conflict Survey* de l'Institut d'études stratégiques de Londres observe, pour sa part, ce que font aussi mais de manière moins systématique d'autres instruments d'analyse des conflits, les grandes tendances de la conflictualité armée.

VI.1. Evolution de la guerre de 2020 à 2021

(25) Pour 2018, le *Barometer* recensait 374 conflits, dont 214 violents. Parmi ces derniers, il identifiait 16 guerres et 25 guerres limitées contre 20 guerres et 16 guerres limitées en 2017. Le rapport entre les deux catégories s'était presque inversé. Pour 2019, il relevait 23 guerres limitées et 15 guerres ; il se produit donc une baisse dans les 2 catégories. En 2020, sur 359 conflits 220 sont violents, dont 21 guerres et 19 guerres limitées. La part de la guerre augmente donc récemment. En 2021, il y a eu 20 guerres et, également, 20 guerres limitées.

Le premier tableau ci-après indique, par région, l'évolution de la guerre de 2020 à 2021. Le second donne la liste nominative des guerres de 2019, en précisant celles qui existaient déjà en 2018.

Tableau 26. L'évolution de la guerre de 2019 à 2021

	Europe	Af. Sud Sahara	MENA	Amériques	Asie Océanie
Guerre (Niv5)	0 (2)	16 (11)	3 (7)	0 (1)	1 (0)
Maintenues	0	11 (11)	3 (3)	0	0
Passée de 4 ou moins, à 5	0	5	0		1
Passée de 5 à 4 ou moins	(2)	0	(4)	(1)	0
Nouveau	0	0	0	0	0
Guerre Limitée (Niv.4)	0 (1)	6 (9)	3 (1)	5 (4)	6 (4)
Maintenue	0	3 (3)	0	3 (3)	2 (2)
Passée de 5 à 4	0	0	2	1	0
Passée de 4 à 5	0	(5)	0	0	
Passée de 4 à 3 ou moins	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)
Passée de 3 ou moins, à 4	0	3	1	1	4
Nouveau	0	0	0	0	0

Source : Données du *Conflict Barometer 2020 et 2021*.

Les chiffres entre () correspondent aux données de 2020. Les (..) permettent de savoir ce que sont devenues les guerres ou guerres limitées de 2020. Par ex. pour les guerres en Afrique au sud du Sahara on voit qu'il y en avait 11 en 2020 et que toutes restent au niveau de la guerre en 2021. En revanche pour le MENA, sur les 7 guerres de 2020 seules 3 sont maintenues, restent à ce niveau, mais 4 passent de guerre à guerre limitée. Les chiffres sans

(...) correspondent aux guerres/guerres limitées de 2021. Ils permettent de savoir comment se compose le chiffre de l'année. Ainsi pour les guerres limitées et le MENA, on voit que le conflit mentionné à ce niveau en 2020 ne l'est plus, il a baissé d'intensité passant au niveau 3. Les guerres limitées de 2021 se composent de 4 guerres ayant baissé de niveau (passant de 5 à 4) et d'un conflit monté au niveau 4. Chaque numéro du *Barometer* donne, en page 14, la liste des guerres et guerres limitées. En se reportant au chapitre correspondant à la région on trouve les données rapportées sur le conflit.

Tableau 27. Liste des guerres (guerres, guerres limitées) en 2020 et 2021

Région	Guerre	Guerre limitée
Europe		
Afrique Sud du Sahara	<ul style="list-style-type: none"> - Cameroun (minorité anglophone) - Centrafrique (groupes militants) - Congo Rd (milices Ituri) - Congo Rd (Mayi- Mayi et al) - Congo (Rd), Ouganda ADF - Éthiopie (rivalités intercommunautaires) - Éthiopie (OLF) - Éthiopie, Erythrée (TPLF, Tigré) - Mali, Burkina Faso et al (JNIM, ISGS et al) - Mali, Nigeria et al (ISWAP/ISWAP-GS) - Mozambique (ASW) - Nigeria (rivalités intercommunautés) - Nigeria, Tchad et al (Boko Haram) - Somalie, Kenya (Shebab) - Sud Soudan (rivalités intercommunautaires) - Sud Soudan (Darfour) 	<ul style="list-style-type: none"> - Afrique du sud (opposition) - Burkina Faso (rivalités intercommunautaires) - Congo (DR) (Bantu Batwa) - Éthiopie (opposition) - Mali (rivalités intercommunautaires Mali central) - Tchad (groupes militants)
Moyen-Orient, Maghreb	<ul style="list-style-type: none"> - Afghanistan (Taliban) - Libye (opposition) - Syrie, Irak et al (EI) - Yémen, Arabie Saoudite (Al-Houthi) 	<ul style="list-style-type: none"> - Israël (Hamas et al) - Syrie (opposition) - Turquie (PKK)
Amériques		<ul style="list-style-type: none"> - Brésil (organisations trafic de drogue) - Colombie (violence entre cartels, groupes paramilitaires, militants de gauche) - Mexique (cartels de la drogue) - Mexique (violence entre cartels, groupes paramilitaires) - Venezuela (dissidents des FARC)
Asie Océanie	<ul style="list-style-type: none"> - Birmanie (opposition) 	<ul style="list-style-type: none"> - Birmanie (KIA, KIO. État Kachin) - Birmanie (MNDAA/ État Shan) - Philippines (BIFM, BIFF-gouvernement) - Kirghizstan, Ouzbékistan, Tadjikistan (communautés frontalières vallée de la Fergana) - Philippines (groupes islamistes) - Philippines (CPP, NPA)

Source : Données du *Conflict Barometer 2020 et 2021*.

NB : Italiques : conflit déjà au niveau de la guerre en 2020.

On voit que les situations restent relativement volatiles, notamment dans les régions les plus conflictuelles – le MENA et l’Afrique au Sud du Sahara – surtout s’agissant des guerres limitées. Il y a tout de même des guerres qui s’inscrivent dans la durée, notamment, en Afrique celle des Shebab en Somalie et de Boko Haram, celle d’Afghanistan (Taliban), celle du Yémen ou celle des cartels de drogue au Mexique.

VI.2. Nouvelles guerres

(26) Le phénomène est assez rare au niveau de la guerre dans la base de l’HIIK. Un seul cas était noté en 2018. Il s’agissait, dans la région du MENA, en Syrie, de l’affrontement qui a opposé, dans la région d’Afrine – d’où son appellation (*Syria Afrin region*) – les forces turques et l’Armée syrienne libre (ASL) aux Forces démocratique syriennes et aux unités de protection du peuple kurde (FDS/YPG). Cette guerre, dans la guerre de Syrie, qui selon l’HIIK, en comptait déjà trois, a connu son plus haut niveau d’intensité au cours des 3 premiers mois de l’année, lors de l’opération « Rameau d’olivier », menée par la Turquie. On ne la retrouve plus en 2019, sous ce nom, comme guerre ou même guerre limitée, mais on voit apparaître une nouvelle guerre – Syria (Turkey- SDF/Northern Syria) – qui, en réalité en constitue le prolongement. En 2019 accédaient au niveau de la guerre, à partir de la case guerre limitée, dans les Amériques, le Brésil et les organisations de drogue et en Afrique les guerres d’Ituri et des Mayi-Mayi, en Rd Congo, ainsi que la guerre opposant le Mali, le Burkina et al à AQMI, JNIM³⁰ etc.

L’UCDP avait signalé que le conflit entre l’Iran et Israël était devenu actif pour la première fois en 2018 – il décomptait 103 victimes. Ce conflit était resté au même niveau (guerre limitée) en 2019. L’HIIK le répertoriait toujours au niveau 3 (*violent crisis*). Il y est resté en 2020 2021. Ce faisant, le *Barometer*, réduit l’importance de cet affrontement. Du point de vue de la sécurité internationale, dans une perspective systémique, l’évaluation du conflit est très différente (voir le Stock des conflits).

En 2019, au-delà des différences de leurs approches, l’UCDP et l’HIIK soulignaient la montée, dans les Amériques, de la conflictualité liée à la drogue. En 2020, la guerre du Tigré en Éthiopie était le seul conflit nouveau retenu par le *Barometer* du niveau guerre. Il a fait un nombre de victimes important mais assez mal déterminé, l’UCDP donne une fourchette de 1 186 à 4 283 morts avec une estimation à 1 318. En 2021, l’HIIK ne signale rien de nouveau au niveau de la guerre.

VI.3. Aggravation des guerres

(27) Il s’agit, le plus souvent, de conflits qui passent ou repassent du niveau 3 ou des niveaux inférieurs, aux niveaux 4 et 5, ceux de la guerre limitée et de la guerre. Parfois, le conflit franchit deux niveaux.

³⁰ Signalée dans le *Barometer 2018* à Algeria, Mali *et al.* (AQIM *et al.*).

Tableau 28. Conflits passés aux niveaux 4 (guerre limitée) et 5 (guerre) en 2021

Région	Guerre (passage au niveau 5)	Guerre limitée (passage au niveau 4)
Europe		
Afrique Sud du Sahara	- Cameroun (minorités anglophones) - Centrafrique (groupes militants) - Éthiopie (OLF/ Oromia) - Nigeria (rivalités entre communautés) - Soudan (Darfour)	- Congo (Rd) (Bangtu- Batwa) - Tchad (groupes militants)
Moyen-Orient, Maghreb		- Israël (Hamas et al)
Amériques		- Venezuela (FARC)
Asie Océanie	- Myanmar (opposition)	- Birmanie (KIA, KIO, État Kachine) - (Birmanie (MNDAA/État Shan) - Philippines (BIFM, BIFF - gouvernement) - Kirghizstan, Ouzbékistan, Tadjikistan (Communautés frontalières/Vallée de la Fergana)

Source : Données du *Conflict Barometer 2020 et 2021*.

En 2021, l'aggravation la plus nette se produit en Afrique.
L'Afrique reste la première région pour l'entrée en guerre.

VI.4. Amélioration et fin de guerres, accords et traités de paix, décisions juridictionnelles

VI.4.1. Amélioration

(28) Certains conflits passent, en revanche, du niveau de la guerre à celui de la guerre limitée voire sortent de la guerre au sens du HIIK.

Tableau 29. Conflits passés au niveau 4 (guerre limitée) et sortis de la guerre en 2019 (passés au niveau 3)

Région	Guerre à guerre limitée	Sortie de la guerre
Europe		- Arménie- Azerbaïdjan - Azerbaïdjan (Haut Karabakh) - Ukraine (Donbas)
Afrique Sud du Sahara	- Syrie (opposition) - Turquie (PKK)	- Sud Soudan (opposition)
Moyen-Orient, Maghreb	- Syrie (opposition) - Turquie (PKK)	- Égypte (groupes militants. Sinaï) - Libye (Opposition) - Yémen (al-Hirak, Sud Yémen)
Amériques	- Brésil (organisations trafic drogue)	- Colombie (ELN)
Asie Océanie		- Myanmar 'AA/État de Rakhine) - Myanmar (KNU, KNLA...)

Source : Données du *Conflict Barometer 2020 et 2021*.

En 2021 la guerre recule surtout en Europe et au Moyen-Orient Maghreb et à un degré moindre, en Asie Océanie.

VI.4.2. Fin de guerres³¹

(29)

Tableau 30. Conflits ayant pris fin en 2020 et 2021

Région	Conflit ayant pris fin en 2020	Et en 2021
Europe		
Afrique Sud du Sahara	<ul style="list-style-type: none"> - Angola (UNITA/gouvernement) - Congo (Rd) (Kasai oriental, rivalités communautés) - Guinée équatoriale/Gabon - France/Rwanda - Ouganda (Baganda/Buganda) - Somalie (milice Hiraale/Jubaland) - Sud Soudan (communautés frontalières) - Sud Soudan (Eastern front) - Tanzanie (Chrétiens/Musulmans) 	
Amériques		
	<ul style="list-style-type: none"> - Birmanie (UNFC et al) - Chine (contestation économique) - Indonésie Philippines/Malaisie 	
MENA	<ul style="list-style-type: none"> - Algérie (Malékites/Mozabites) - Égypte (Bédouins) - Jordanie (Hamas) - Liban (Sunnites/Alaouites) - Syrie (FSA et islamistes/régions kurdes) - Turquie (nationalistes/PKK) 	<ul style="list-style-type: none"> - Afghanistan/Talibans - Qatar/Bahreïn, Arabie Saoudite, EAU, Égypte

Source : Données du *Conflict Barometer 2020 et 2021*.

³¹ Quand peut-on considérer qu'un conflit a pris fin ? La question est délicate. La manière de présenter les conflits donne l'impression qu'il s'en crée sans cesse de nouveaux et qu'aucun ne se termine. On s'intéresse peu à ce versant de la conflictualité. Wikipedia joint à sa liste des guerres modernes une liste assez fournie des conflits terminés, de 1947 à 1991 et depuis 1991. Mais cela n'est guère concluant, car si la guerre de Gaza de 2012, puis celle de 2014, se sont bien terminées en 2012 et en 2014 et si on peut dire aussi que la première guerre civile libyenne a commencé et pris fin en 2011, il est évident que les guerres de Gaza font partie du conflit israélo palestinien qui est loin d'être fini et que la guerre civile en Libye se poursuit. Les opérations militaires peuvent baisser d'intensité et s'arrêter et le conflit qui les a générées, se poursuivre. Se prononcer sur la fin d'un conflit peut être très délicat. On ne peut pas toujours se contenter des évaluations des spécialistes. Selon l'UCDP, un conflit « *is categorised as terminated by any of the following events: 1) victory; 2) peace agreement; 3) ceasefire agreement; 4) low activity; 5) no activity; or 6) other (the latter three are sometimes grouped as other outcome)* » (v. *Definitions, UCDP*). Cette définition, cohérente avec l'approche humanitaire, n'est pas satisfaisante. L'absence de victimes n'est qu'un indice parmi bien d'autres de la fin d'un conflit. La victoire militaire ne met pas fin à un conflit si elle n'est pas admise comme telle à la fois par le vaincu, ce qui passe normalement par un accord de paix, et par la communauté internationale. Un accord de cessez-le-feu met, au plus, fin aux hostilités armées mais pas à la guerre et au conflit. Le bas niveau d'activité ou l'absence d'activité ne mettent pas non plus fin au conflit, à moins qu'ils ne puissent être considérés comme l'équivalent de la renonciation à une position ou de l'acceptation d'une prétention, valant fin du conflit. Le *Center for Systemic Peace* est plus réaliste, quand il note, dans son rapport 2014, à propos des *recently ended conflicts*, que « *In many of these locations, political tensions and/or low level violence continue to challenge state authorities* » p. 14. Ni une victoire, ni un cessez-le-feu, ni même un accord de paix, ni un arbitrage ou un arrêt de la CIJ, ne marquent la fin d'un conflit. Ils sont des indices d'une évolution positive, d'une amélioration, qui connaît des degrés. La fin d'un conflit se situe au-delà de l'accord, voire du traité de paix. Elle relève du fait, elle se constate dans la durée, souvent même dans la longue durée et peut être difficile à déterminer. Et, à moins que le conflit ait été résolu à la satisfaction partagée des parties, on doit conserver ouverte la possibilité qu'il renaisse, identique ou plus ou moins transformé, et revienne à un niveau de violence élevé.

Le *Barometer* annonce régulièrement la fin de certains conflits. Le nombre relevé en 2020 est sensiblement supérieur (17) à celui de l'année précédente (4) et très supérieur à celui de 2021 (2).

Les annonces de ce type (fin d'un conflit) – et cela vaut aussi pour les conflits restés en deçà de la violence, du niveau de la guerre – doivent toujours être accueillies avec beaucoup de prudence. Il faut attendre qu'elles soient confirmées dans la réalité. À propos de 2018, nous soulignons qu'il devait en être particulièrement ainsi pour la relation entre le Gouvernement irakien et le gouvernement régional kurde, surtout dans le contexte actuel de la région et que la même réserve s'imposait au sujet de la relation Éthiopie Érythrée malgré la conclusion d'un accord de paix – un *Joint Declaration of Peace and Friendship* du 9 juillet 2018, suivi le 16 septembre d'un accord de paix. Les conflits qui ont pris fin en 2019, 2020 et même 2021, appellent la même observation de prudence. On note que la guerre a repris en Éthiopie où, pour le moment, cet État et l'Érythrée sont dans le même camp. En Irak la situation des Kurdes n'est toujours pas réglée.

VI.4.3. Accords et traités de paix, décisions juridictionnelles

(30)

Accords de paix

Les accords de paix constituent une catégorie vaste, au contenu varié. Parmi eux il faut, au minimum, distinguer les traités de paix, conclus de manière solennelle et, souvent, bien après la fin du conflit armé. Un traité de paix met officiellement fin à une guerre qui a parfois cessé en réalité depuis des décennies. Ce fut le cas du traité du 12 septembre 1990 pour l'Allemagne. Ce serait le cas du traité de paix qui reste à conclure entre le Japon et la Russie. Outre les traités de paix, l'expression « accords de paix » est comprise de manière très large, comme désignant tout accord – ce terme étant lui-même compris de manière extensive – contribuant à une avancée vers la paix. Un accord de cessez-le-feu, dont l'objet est beaucoup plus précis et limité, doit être distingué d'un accord de paix.

Les accords « de paix » peuvent rester lettre morte (accords de Minsk 2) ou être remis en question, comme l'accord nucléaire iranien.

Le recensement des accords de paix est difficile. Cela tient à l'imprécision du vocabulaire et surtout au fait que les bases de données recensant ces accords – base de l'UCDP, base des Nations unies et *PA-X Peace Agreements Data Base* de l'Université d'Edimbourg –, ne sont pas à jour³².

En 2020, plusieurs accords importants devaient être signalés : en Afghanistan entre les Talibans et les États-Unis (29 février) ; au Soudan entre le Gouvernement de transition et les rebelles (3 octobre) ; l'accord du 10 novembre entre l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Russie, enfin les accords de normalisation entre Israël et plusieurs États arabes (Émirats arabes unis, Bahreïn, Soudan, Maroc). En 2021, la liste est plus courte. Il n'y a pas d'accord notable.

Cour internationale de justice

Le rôle de la CIJ est loin d'être négligeable. Elle est parvenue à maintenir sa crédibilité et les États y recourent. Son président, présentant le rapport pour 2018/2019 devant l'Assemblée générale des Nations unies le 30 octobre 2019, n'hésitait pas à dire que : « même lorsque les différends semblent les plus insolubles, une décision de la Cour p(eut)marquer le point de départ d'une nouvelle ère dans les relations entre deux États et la fin de désaccords anciens »³³.

³² Il semble toutefois que PA-X version 6 marque un net progrès.

³³ Cité dans le communiqué de presse CIJ, 2019, n° 45.

En 2020, l'activité de la Cour a été réduite en raison de la Covid 19. Elle néanmoins rejeté les appels formés par l'Arabie Saoudite, Bahreïn, l'Égypte et les Émirats arabes unis contre la décision du Conseil de l'OACI dans l'affaire les opposant au Qatar, à la suite de la rupture des relations diplomatiques et des mesures restrictives prises contre lui en 2017. Elle a aussi décidé le 8 septembre une expertise dans l'affaire Activités armées opposant le Rd Congo et l'Ouganda. Cette affaire a été jugée en 2005, mais les parties n'arrivant pas à s'entendre sur les réparations, une nouvelle requête a été introduite en 2015, par la RDC sur ce point. Enfin, le 18 décembre, elle s'est prononcée en faveur de sa compétence dans l'affaire de la Sentence arbitrale du 3 octobre 1899, réglant le litige frontalier opposant Guyana et le Venezuela.

En 2021, la CIJ a rendu 3 arrêts. Le premier, le 3 février, marque un moment important dans l'évolution de l'affaire des violations du traité d'amitié de commerce et de droits consulaires de 1955 reprochées par l'Iran aux États-Unis, après leur sortie, en mai 2018, de l'accord nucléaire de 2015 et le durcissement des sanctions contre l'Iran. La Cour rejette les exceptions préliminaires soulevées par des États-Unis. Elle dit qu'elle est compétente, en vertu du § 2 de l'article 21 du traité, pour connaître de la requête de l'Iran et que celle-ci est recevable. Un second arrêt, du 4 février, dans l'affaire de l'application de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale opposant le Qatar aux Émirats arabes unis, retient la première exception élevée par ces derniers et la Cour ne se considère pas compétente pour connaître de la requête déposée par le Qatar le 11 juin 2018. Enfin, son arrêt du 12 octobre délimite la frontière maritime entre le Kenya et la Somalie. En septembre 2021, l'Arménie et l'Azerbaïdjan ont déposé chacun, contre l'autre, une requête sur la base de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Ces requêtes comprenaient des demandes de mesures conservatoires que la Cour a acceptées par des ordonnances du 7 décembre. Début 2022, 16 affaires étaient pendantes, à la CIJ.

Cour pénale internationale

Outre le fait que l'administration Biden a levé les sanctions imposées à la CPI en 2020, un point ressort en 2021 : l'affirmation par la Chambre préliminaire I (5 février 2021) de la compétence territoriale de la CPI en ce qui concerne le Palestine. Sur la CPI et les conflits v. *Conflict Barometer 2021* p. 29-30 et la chronique de L. Balmond. « Catastrophes et victimes » dans *PSEI* n° 17, 2022, pp. 45-55.

VI.5. Les conflits restés au même niveau de la guerre

(31) Que dire des conflits qui restent, une année après l'autre, au même niveau d'intensité de la guerre, 5 ou 4, au Baromètre du HIIK ? Sont-ils stables ? Doit-on dire qu'ils stagnent, qu'ils sont gelés, immobiles comme endormis ? Ces conflits ne sont évidemment ni gelés ni endormis puisqu'ils connaissent encore un niveau de violence parfois élevé. Le fait de rester au même niveau selon le Baromètre de l'HIIK, c'est-à-dire en fonction des paramètres qu'il utilise pour déterminer les niveaux de conflictualité (armement, personnel, victimes, personnes déplacées, réfugiés, destruction) ne signifie pas que rien ne change concernant ces paramètres, mais que le nombre de points additionnés, ne modifie pas le classement.

Tableau 31. Conflits restés au même niveau de la guerre en 2021

Région	Guerre	Guerre limitée
Europe		
Afrique Sud du Sahara	<ul style="list-style-type: none"> - Congo Rd (Milices Ituri) - Congo Rd (Mayi-Mayi <i>et al</i>) - Congo Rd, Ouganda (ADF) - Éthiopie (rivalités entre communautés) - Éthiopie Erythrée (TPLF) - Mali, Burkina <i>et al</i> (JNIM, AQIM <i>et al</i>) - Mali, Nigeria <i>et al</i> (ISWAP...) - Mozambique (ASW) - Nigeria Cameroun, Tchad, Niger (Boko Haram)* - Somalie, Kenya (Shebab)* - Sud Soudan (rivalités entre communautés) 	<ul style="list-style-type: none"> - Burkina Faso (rivalités entre communautés) - Éthiopie (opposition) - Mali (rivalités intercommunautaires)
Moyen-Orient, Maghreb	<ul style="list-style-type: none"> - Afghanistan (Taliban <i>et al</i>)* - Syrie, Iraq <i>et al</i> (EI)* - Yémen, Arabie saoudite (Al-Houthi)* 	
Amériques		<ul style="list-style-type: none"> - Colombie (cartels, neo-paramilitaires) - Mexique (cartels) - Mexique (cartels, paramilitaires)
Asie Océanie		<ul style="list-style-type: none"> - Philippines (groupes islamistes) - Philippines (CPP/NPA)

Source : Données du *Conflict Barometer 2020 et 2021*.

* Conflit déjà au niveau de la guerre depuis 2018

On constate que, le nombre des conflits (quatorze) qui se maintiennent au niveau 5 sur deux années de suite reste élevé. Si on prend en compte une durée de 4 ans, il y en a encore cinq.

Les critères dont se sert le *Barometer* pour distinguer les niveaux de conflictualité – armement, personnel, victimes, personnes déplacées, réfugiés, destructions – sont pertinents mais ils ne sont pas suffisants, pour évaluer l'évolution d'un conflit. Il faut introduire d'autres éléments, pour obtenir une vue plus exacte. On s'efforcera de le faire s'agissant des conflits figurant dans le Stock des conflits.

VII. Conflits et sécurité internationale. Principaux conflits fin 2021. Caractéristiques de la conflictualité

VII.1. Principaux conflits fin 2021

(32) Aborder les conflits du point de vue de la sécurité internationale impose de ne pas privilégier le nombre de morts, de personnes déplacées, de réfugiés autant que le font les principaux instruments d'étude des conflits. Il s'agit sans aucun doute d'éléments importants mais il en est d'autres, en particulier l'aspect systémique, les enjeux juridiques et de sécurité collective, l'implication des puissances et les effets sur leurs relations. Tous les conflits ne sont pas au même niveau du point de vue de la sécurité internationale. Ceux qui

impliquent les principales puissances, qui intéressent les grands équilibres, l'ordre international, présentent – même s'ils font encore peu de victimes – un risque très élevé de violence, si l'engrenage s'enclenche, et ils doivent être tenus pour les plus importants.

À partir de cette approche, qui est celle de notre présentation du stock des conflits nous avons retenu, pour la fin 2017, une liste de 10 conflits actifs, en indiquant leur tendance d'évolution : Guerre de l'EI (Ag, T), Afghanistan (Ag), Irak (Am), Syrie (Am), Yémen (Ag), guerre de Boko Haram (Ag), Somalie (S), Soudan (Am ?), Birmanie (Ag), Mexique (Ag).

L'évolution de ces conflits était détaillée³⁴, en distinguant 4 possibilités : S= stabilité, Am.= amélioration, Ag= aggravation, T= transformation.

Les conflits armés retenus comme principaux, au titre de 2019 et 2020, restaient pour l'essentiel, ceux de cette liste. Aucun de ces conflits n'était vraiment sorti de la liste et même si plusieurs autres, comme celui entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan au sujet du Haut Karabakh avaient connu un pic en 2019 ou 2020, ils n'atteignaient pas le même niveau de sensibilité, du point de vue de la sécurité internationale, sauf le conflit de Libye, qui s'installait, en 2019 et 2020, dans la durée, gagnait en complexité et échappait de plus en plus au contrôle des Européens alors même qu'ils l'ont déclenché et qu'il a une influence directe manifeste sur la sécurité européenne. Les listes de guerres signalées par les divers instruments d'étude des conflits ne désignent pas d'autre conflit important en 2021³⁵. Cela donne le tableau suivant.

Tableau 32. Tendances des conflits armés les plus importants fin 2017, 2018 2020 et 2021

Guerre	Fin 2017	Fin 2018	Fin 2020	Fin 2021
Guerre de l'EI.	Ag, T	Ag	T	Ag
Afghanistan	Ag	Ag	T	T
Irak	Am	S	Ag	Ag
Syrie	Am	T	Ag	Ag
Yémen	Ag	S	T	Ag
Guerre Boko Haram	Ag	S	S	Ag
Somalie	S	S	Ag	Ag
Soudan	Am ?	S	Am	Ag
Birmanie	Ag	Ag	Ag	Ag
Mexique	Ag	S	Ag	St
Ajouté à la liste en 2020				
Libye		S	T	Ag

³⁴ Voir J.-F. Guilhaudis, « Vue d'ensemble de la conflictualité en 2017 », *PSEI*, n° 10, 2018, nos 62-72. L'évolution de ces conflits en 2018 a été présentée dans J.-F. Guilhaudis, « Stock des principaux conflits intéressant la sécurité internationale. État à la fin 2018 », *PSEI*, n° 13, 2019.

³⁵ Pour l'**IIHK (Barometer 2021)**, il y a 20 guerres : 16 en Afrique (Rd Congo (3), Nigeria (2), Cameroun, RCA, Éthiopie (3), Mali et al (2), Mozambique Somalie, Sud Soudan, Soudan ; 3 au MENA – Afghanistan (Taliban et al)/ Syrie/ Irak (EI)), Yémen. Le **SIPRI Yearbook 2021** compte 2 guerres majeures (plus de 10 000 morts) – Afghanistan, Yémen et 16 Conflits de haute intensité (entre 1 000 et 9 999 morts) : Mexique, Syrie, Nigeria, Congo Rd Éthiopie, Somalie, Mali, Irak, Soudan du Sud, Burkina Faso, Mozambique, Cameroun, Libye, Philippines, Inde et Niger.

Ongoing armed conflicts compte fin 2021 : 4 guerres majeures - Afghanistan, Yémen, Myanmar, Tigré et 18 guerres, dont Somalie, Irak, Sud Soudan, Mali, Libye, Syrie, Éthiopie, Rd VCongo (Kivu, Ituri) etc.

On voit que les résultats sont assez différents d'un instrument d'étude des conflits à l'autre. Malgré tout, il se dégage un certain consensus, pour désigner comme les plus importants ceux d'Afghanistan et du Yémen. Le conflit en Syrie « décroche » par rapport au 2 autres, s'agissant du nombre des victimes.

La guerre de l'État islamique et, plus généralement, la guerre du terrorisme islamique continue de se transformer. L'EI a perdu ses derniers bastions en Syrie en 2018 et 2019 mais sa guerre est loin d'être terminée, car s'il n'est plus question de Califat, l'EI reste actif dans les 2 pays et il s'étend, continue à créer des provinces et à avancer, en Afrique particulièrement. Cette évolution déjà remarquée fin 2020 est confirmée en 2021. De son côté Al Qaida, après une période difficile, est de retour, plus menaçante dans plusieurs cas (Sahel, Somalie) que l'EI. Ce retour est aussi confirmé en 2021 (voir les n^{os} 80 et 81).

La guerre d'Afghanistan est entrée dans une nouvelle phase avec le départ des États-Unis et la prise du pouvoir par les Talibans. Le conflit est en phase de transformation. Il reste à voir si le nouveau cours des choses permettra d'avancer vers la tenue du forum nettement élargi au-delà des Occidentaux – aux Russes, aux Chinois, aux Iraniens, au Pakistanais notamment –, sans lequel, il ne peut y avoir de solution pour l'Afghanistan et si les Talibans parviendront à relever les défis qui se dressent devant eux : la réconciliation nationale, la relation avec Al Qaida, le terrorisme de l'EI, la relation avec le voisin pakistanais... (voir le n^o 102).

En **Syrie**, la reprise du contrôle du pays par Bachar el Assad, comme l'établissement par Ankara d'une zone tampon l'isolant des Kurdes ne sont toujours pas achevés. La violence et la guerre restent très présentes fin 2021. On peut craindre qu'elles repartent de plus belle, notamment à Idlib ou à Kobané. En revanche, les processus de Genève et d'Astana restent improductifs (voir n^o 88).

En **Irak**, la situation n'a pas connu d'évolution majeure en 2021, mais elle ne s'est pas améliorée, au contraire, quelle que soit la composante de l'imbroglio irakien, que l'on considère (présence américaine, terrorisme, situation politique, question kurde) (voir n^o 87).

Au **Yémen**, la période de la « guerre sans fin » n'est pas terminée. Le rapport des forces penche désormais en faveur des Houtistes qui ont progressé en 2019, 2020 et encore 2021 (voir le n^o 90).

Le temps passe sans que l'activité de **Boko Haram au Nigéria** se réduise. La mort d'Aboubakar Shekau introduit un élément d'incertitude, mais l'évolution en cours est plutôt en forme d'aggravation (voir le n^o 95).

En **Somalie**, l'action des Shebab ne faiblit pas, alors que la crise politique s'aggrave et fait craindre un possible retour à la guerre civile, avec ses inévitables conséquences en Somalie même et dans la région (voir le n^o 96).

Au **Soudan, la situation redevient négative**. La transition à Khartoum a été interrompue par un coup d'État militaire et le contexte régional est également en voie de détérioration (voir le n^o 97).

Au **Myanmar (Birmanie)**, la situation des Rohingyas n'a pas connu d'amélioration. Si le conflit de l'Arakan Army a été moins actif, la situation générale du pays a été affectée par un coup d'État militaire qui rencontre une forte résistance et fait craindre de nouvelles violences (voir le n^o 103).

Au **Mexique**, le changement de Président n'a pas permis, pour le moment, une amélioration nette. On peut se demander si « l'emprise tentaculaire de la mafiacratie » et l'« érosion démocratique » ne sont pas déjà allées trop loin, en espérant toutefois que le nouvel accord de coopération anti-drogue avec les États-Unis, permette une éclaircie (voir le n^o 100).

En **Libye**, l'internationalisation du conflit (interventions russe et turque) avait conduit à une forme d'équilibre, de paix armée. Restait à découvrir comment, à partir de là, passer à la paix. On a cru en début d'année à une possible réconciliation des Libyens, mais cela n'a pas duré. La division est rapidement revenue et, fin 2021, les 3 grandes conditions qui gouvernent une évolution positive possible en Libye restent à satisfaire : le départ des mercenaires et des combattants étrangers, l'arrêt des flux d'armements et une entente des acteurs Libyens, sur leurs institutions (voir le n° 87).

VII.2. Caractéristiques de la conflictualité fin 2021

(33) On ne doit certainement pas ignorer, ce que *Diplomatie* place sous le titre « les nouvelles conflictualités » (les campagnes de désinformation, le rôle possible de l'intelligence artificielle ou les usines à trolls...)³⁶, mais pour le moment trois points ressortent principalement de cette vue d'ensemble de la conflictualité : la situation de plus en plus médiocre des conséquences des conflits ; l'évolution que connaît le phénomène de l'intervention dans les conflits ; l'affirmation de plus en plus nette d'acteurs ayant la capacité armée de défier militairement les États. Les conflits, la violence, la guerre n'ont pas du tout disparu de l'horizon. Ils restent tellement présents que l'on travaille à anticiper les guerres (voir sur ce point *Diplomatie*, L'état des conflits 2022, Grands dossiers n° 65, décembre 2021- janvier 2022, pp. 6-23). Autre point devenu remarquable : l'utilisation des drones, qui fait parfois, une certaine « différence » dans les combats.

Les conséquences des conflits : une situation de plus en plus médiocre.

À cet égard, deux points sont particulièrement inquiétants : la croissance des stocks de personnes déplacées et de réfugiés et l'augmentation du nombre des États quasi détruits par la guerre.

Le stock des personnes déplacées, pour la liste des pays comptant le plus grand nombre de déplacés était passé de 30 918 000 à 34 545 000, soit une augmentation de plus de 11 % e de 2018 à 2019 ; il est encore plus haut à 35 410 000 fin 2020 (voir le tableau 3). Celui des réfugiés avait cru dans une proportion moindre, mais néanmoins élevée, de près de 5 %, il reste au même niveau en 2020 (voir le tableau 5) et surtout cette croissance est à rapprocher du fait que le mouvement du retour est très faible, continue même de baisser en 2020 et que la capacité d'accueil, sauf exception, tend nettement à se réduire, spécialement dans les pays les plus développés, notamment en Europe.

L'augmentation du nombre des États défaits, en échec, quasi détruits par les guerres (Somalie, Irak, Syrie, Libye, Yémen...) dont on peine à imaginer comment ils pourront revenir à la normale – leur situation évolue peu d'une année sur l'autre – devient un phénomène inquiétant. Il est de plus en plus évident que la Communauté internationale – dont les relations entre les principaux membres deviennent de plus en plus difficiles et conflictuelles – n'a pas la capacité d'empêcher l'aggravation des conflits et de provoquer la paix et qu'elle ne peut pas, non plus, accompagner efficacement le retour des États affectés à la normale.

L'évolution du phénomène de l'intervention.

Même s'ils sont loin d'être les seuls à pratiquer l'intervention dans les affaires et les conflits des autres, les États-Unis et les alliés occidentaux ont été les grands intervenants de la période de l'après-guerre froide. Manifestement cela est en train de changer. Le mouvement dominant dans ce camp est désormais – la tendance étant donnée par Washington –

³⁶ Voir le n° 60 (février-mars 2021), L'état des conflits 2021, des Grands dossiers de Diplomatie, pp. 7-23.

celui du retrait. En même temps, on assiste à un engagement nettement accru non seulement de la part de la Russie mais aussi d'autres acteurs de moindre importance, notamment la Turquie, l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis..., mais moins la Chine. Signalé dans la précédente chronique (PSEI n° 16), ce phénomène est confirmé en 2020 et 2021. Dès lors plusieurs questions se posent : cela va-t-il durer ? Les Occidentaux parviendront-ils et comment à compenser leur retrait ? Quels seront les résultats obtenus par les autres intervenants ? Il est clair aussi que cet interventionnisme en expansion met en cause la validité des principes (interdiction de l'usage de la force, non-intervention) et du système de sécurité collective.

L'affirmation d'acteurs capables de défier militairement les États renvoie évidemment à l'expérience de l'État islamique, mais elle dépasse maintenant le cas du terrorisme. Celui-ci ne présente plus, pour le moment au moins, le défi du Califat, de l'État terroriste, mais il pose, comme Al-Qaida, et davantage qu'elle, le défi de l'ennemi à la fois centralisé et actif sur plusieurs théâtres. Les tableaux 23, 24 et 25 montrent que le niveau d'activité, repart à la hausse et que sa zone d'action s'étend. Il est vraisemblable aussi que le terrorisme présentera prochainement la menace des armes de destruction massive, posant la redoutable question de savoir comment dissuader un adversaire qui n'a pas d'assise territoriale. Comme la guerre au terrorisme a provoqué l'apparition de l'EI, la guerre de la drogue a conduit à la diversification des cartels et à leur montée en puissance au point de pouvoir tenir en échec les forces de sécurité et l'armée d'un État comme le Mexique. Cette expérience est éclairante et d'autant plus inquiétante, qu'il semble difficile d'en sortir. On pouvait craindre que ce phénomène se reproduise dans d'autres États en Amérique latine, par exemple au Brésil où on avait assisté à une forte montée de la violence liée aux grandes organisations criminelles (Comando Vermelho, Primeiro Comando da Capital). C'est ce qui est confirmé en 2020 par l'HIK pour le Brésil – le Mexique passant au niveau guerre limitée –, avant une amélioration en 2021, puisque Brésil et Mexique sont à guerre limitée

(34) Thérèse Petterson et Magnus Oberg dans *Organized Violence 1989-2019*, insistent particulièrement l'activité des groupes djihadistes transnationaux, entre 2010 et 2019, sur la part très importante qu'ils ont eue, au cours de cette période, notamment l'EI, dans le nombre de victimes, pour les 3 catégories de conflits (*State-Based, Non-State, One-Sided Conflicts*). Ils ont donné la tendance, tiré à la hausse, la violence, notamment en Irak et en Syrie et la majorité des morts des conflits étatiques leur sont attribuables, au cours de 7 années sur 10. Il en va de même pour les conflits non-étatiques, où l'affrontement entre l'EI et les SDF en Syrie, a causé au moins 18 500 morts, au cours des 5 dernières années. Même si les choses évoluent, leur part reste importante. En 2019 28 des 54 conflits étatiques impliquaient Al-Qaida, l'EI ou leurs affiliés et 71 % des décès dus à la violence unilatérale leur étaient imputables.

Al-Qaida avait été très affaiblie par les opérations de contre-terrorisme postérieures au 11 septembre, les meurtres de Ben Laden et d'autres dirigeants et surtout la scission qui a donné naissance en Irak, à l'EI, en 2013. Mais elle a profité de la concentration de l'attention sur l'EI, pour se refaire. Les attaques d'Al-Qaida et de ses affiliés ont augmenté au cours des dernières années, principalement au Burkina Faso et au Mali, du fait du JNIM.

Outre leur capacité de violence, ce qui pour T. Petterson et M. Öberg, distingue l'EI et Al Qaida, c'est leur présence transnationale, leur capacité de recruter, à l'échelle mondiale, et leur projet – établir un califat dépassant les frontières reconnues, par la violence. S'il n'y a rien de comparable dans l'histoire récente, les groupes djihadistes font penser au mouvement anarchiste et aux socialistes révolutionnaires de la fin du XIX^e et du début de XX^e siècles. Et c'est avec le mouvement bolchevik que la comparaison leur paraît la plus crédible. Il parvint à installer un État révolutionnaire en Russie, avec le Komintern pour

promouvoir la révolution mondiale. Il suscita des ralliements nombreux, qui se mobilisèrent, au moment de la guerre d'Espagne et en faveur des mouvements révolutionnaires et, localement, un certain nombre de républiques soviétiques furent créées. Ces républiques n'ont pas duré mais les Bolcheviks ont réussi à prendre et garder le contrôle de l'ex-empire des Tsars et à fonder l'URSS. Pour l'EI, l'évolution est inverse. Il a perdu son territoire, son État, mais a gagné des provinces.

En 2010 Al-Qaida et ses affiliés étaient actifs dans 13 pays et défiaient 11 gouvernements dans des conflits étatiques (*State Based Conflicts*). À ce moment-là, le futur EI était Al-Qaida en Irak. S'étant séparé en 2013, il a établi en 2014 un Califat dans certaines parties de l'Irak et de la Syrie, en annonçant qu'il étendrait son territoire, créerait des « provinces » (*wilaya*) dans d'autres pays. C'est ce qui s'est produit, ensuite en Libye, en Égypte, au Yémen, en Afghanistan et au Pakistan (Khorasan), en Algérie, en Afrique de l'Ouest et en Russie. Ces créations signifiaient souvent l'inclusion des groupes militants locaux. Dans d'autres pays, l'EI s'est installé, mais sans déclarer de province. Cela a été le cas aux Philippines, où il a nommé un commandant local émir de la région, mais sans l'intégrer dans sa structure. Ce projet mondial a contribué à l'augmentation du nombre de conflits étatiques. En 2019, l'EI, Al-Qaida et leurs affiliés ont mené des attaques dans 25 pays, affrontant 20 gouvernements. Pour l'EI et ses affiliés, malgré des revers considérables et la mort d'al-Baghdadi en octobre 2019 – mais on a vu qu'il reste très présent en Irak et, plus encore en Syrie –, le chiffre est de 23 pays et il a même créé en 2019, une nouvelle province, en Afrique centrale.

Pour T. Petterson et M. Oberg, l'avenir de cette expansion dépendra des relations avec les djihadistes locaux. Dans certains cas ceux-ci, après un début favorable ont rejeté l'EI. Cela s'est produit en Libye où, rejeté à Djerna puis à Benghazi, l'EI s'est replié à Syrte. En Afghanistan, l'EI « Province du Khorasan » est aux prises avec les Talibans, dont Al-Qaida est proche. Cette dimension de conflit interne au djihadisme est importante. On peut distinguer entre djihad nationaliste et internationaliste. Il est évident aussi que le projet de disposer d'une assise territoriale se heurte à la capacité de frappe des puissances hostiles, même si leurs intérêts divergents, laissent, comme le montre le cas de la Syrie, une certaine latitude aux djihadistes.

Ces observations restent pertinentes car les données disponibles au titre de 2020 et 2021 n'indiquent pas de poursuite de repli du terrorisme de l'EI et Al-Qaida. Il semble, au contraire, que le repli s'est arrêté et que le redéploiement se poursuit, malgré la mort des chefs (Al Baghdadi, Al Qourachi, Al Sahraoui). Al Qaida et l'État islamique restent très actifs et la concurrence, voire la lutte entre acteurs terroristes, très vive. Il faut maintenant suivre particulièrement l'évolution en Afghanistan, au Mozambique et au Nigeria. Le défi peu à peu devient celui de la guerre éternelle, de la violence omniprésente ou de l'attractivité parce que le terroriste lui est capable de faire régner un ordre préférable au désordre et à la violence généralisée.

(34 bis) L'utilisation des drones.

L'existence même des UAV est ancienne. Ils remontent depuis la fin de la seconde guerre mondiale et ont été utilisés pendant la guerre froide pour la reconnaissance, le repérage d'artillerie et comme leurres. L'utilisation des drones pour tuer, éliminer, est plus récente. Le premier cas répertorié remonte à 2001. Il est le fait des États-Unis, en Afghanistan. Washington s'est ensuite beaucoup servi des drones dans sa guerre contre le terrorisme. Selon l'UCDP, depuis 2001, les parties belligérantes ont utilisé des drones dans au moins 46 conflits différents situés dans au moins 26 pays différents. La plupart des frappes ont eu lieu en Afghanistan, au Pakistan, au Yémen, en Israël et en Syrie. Les drones armés ont également été utilisés dans des conflits non étatiques, par exemple comme soutien des États-Unis aux FDS (Forces démocratiques syriennes) en Syrie. Mais, ce qui était initialement un quasi-monopole, a cessé. La part des États-Unis a baissé avec le temps, passant de 88 % des

décès dus aux frappes de drones dans la première moitié des années 2010 à environ 16 % en 2021. Les décès dus à des frappes non américaines ont récemment beaucoup augmenté, au Sahel, en Libye, en Syrie, à Gaza ou encore au cours du conflit du Haut-Karabakh. Ce dernier conflit a fait prendre conscience de l'apport des drones. Ils servent pour la collecte de renseignements, pour le ciblage des tirs d'artillerie, des missiles et des frappes aériennes, comme pour attaquer directement des cibles identifiées. Ils constituent un élément qui peut faire pencher la balance, en faveur de ceux qui les détiennent, pas forcément des acteurs étatiques. Cela se constate dans le cas du Haut Karabakh et aussi, en Libye, en Syrie, en Ethiopie, ou même en Irak où les États-Unis en sont la cible, à leur tour³⁷.

³⁷ Voir Shawn Davis, Thérèse Petterson et Magnus Oberg, *Organized Violence 1989-2021 and Drone Warfare*, *JPR* 59, n° 4, 2022, pp. 1-18.

Stock des principaux conflits intéressant la sécurité internationale. État à la fin 2021

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université Grenoble-Alpes

Résumé

La liste des conflits importants du point de vue de la sécurité internationale, à surveiller, est plus longue que celle des conflits actuellement actifs. Certains conflits encore loin de la guerre peuvent être porteurs d'une nouvelle guerre de grande ampleur. Des conflits, qui furent violents, semblent endormis, voire terminés, mais pourraient se réveiller. Il existe, au-delà des conflits actifs, un stock de conflits à surveiller constamment. C'est ce que fait, chaque année, cette étude. Après avoir présenté la conception et la construction du stock, elle passe en revue en les répartissant en six catégories – conflits potentiels / conflits à potentiel d'aggravation / conflits actifs / conflits gelés, peu actifs, endormis, oubliés / conflits en voie de terminaison / et conflits dépassés – 48 conflits. Pour chaque conflit sont donnés des « Repères » – c'est-à-dire des informations de base sur le conflit, ses déterminants, ses ressorts, sa portée (systémique, global/régional..., intéressant l'État, le droit international...), le contexte, les parties, l'histoire, les éléments économiques, politiques, juridiques pertinents etc. –, puis en italiques la « situation du conflit en 2021 ». Des tableaux par catégorie et un tableau général, rassemblent les données significatives.

Mots-clés : conflits potentiels, conflits à potentiel d'aggravation, conflits actifs, conflits gelés, peu actifs, endormis, oubliés, conflits en voie de terminaison, conflits dépassés

Abstract

The list of conflicts of international security significance to be monitored is longer than the list of currently active conflicts. Some conflicts that are still far from war may be the source of a new, large-scale war. Conflicts that were once violent seem to be dormant, or even over, but could reawaken. Beyond the active conflicts, there is a stock of conflicts to be constantly monitored. This is what this study does every year. After presenting the conception and construction of the stockpile, it reviews the conflicts by dividing them into six categories –potential conflicts / conflicts with the potential to escalate / active conflicts / frozen conflicts, not very active conflicts, dormant conflicts, forgotten conflicts / terminating conflicts / and outdated conflicts– 43 conflicts. For each conflict, "Benchmarks" are given –i.e. basic information on the conflict, its determinants, its motives, its scope (systemic, global/regional, etc., of interest to the state, international law, etc.), the context, the parties, the history, the relevant economic, political and legal elements, etc.– and then, in italics, the "conflict situation in 2021". Tables by category and a general table bring together the significant data.

Keywords: potential conflicts, escalating conflicts, active conflicts, frozen, not very active, dormant, forgotten, terminating conflicts, outdated conflicts

À remarquer en 2021

(35) La tendance la plus nette, fin 2021, est très largement celle de l'aggravation du conflit, dans 24 cas, soit la moitié des conflits suivis, dont 18 cas d'aggravation suivant déjà une aggravation, l'année précédente. Pour la catégorie des conflits actifs, l'aggravation concerne 15 cas sur 18. On compte aussi 4 autres cas où apparaît la dimension aggravation – un cas d'aggravation/transformation et 3 cas de stabilité/aggravation. Il n'y a, en 2021, qu'un cas d'amélioration. La stabilité est présente dans 14 cas.

La tendance dominante est donc très claire.

Par ailleurs le stock des conflits ne s'allège pas ; on ne voit pas de conflit dont on puisse vraiment dire « c'est fini » !

Le Stock

L'idée qu'il existe une liste de conflits particulièrement importants du point de vue de la sécurité internationale et plus large que la liste des conflits actuellement actifs, un « stock » de conflits qu'il faut surveiller, qu'il faut « gérer », est évidemment liée à notre approche des conflits, par la sécurité internationale. Cette approche impose de ne pas se limiter au nombre de victimes pour détecter les conflits les plus importants. Elle repose aussi sur la prise de conscience de ce que l'on peut appeler le potentiel des conflits – des conflits encore loin de la guerre peuvent être porteurs d'une nouvelle guerre de très grande ampleur ou même sans aller jusque-là, affecter notablement la sécurité internationale. Elle tient compte, également, du fait que bien des conflits n'ont pas pris fin et peuvent ramener, eux aussi, à une vraie guerre. Il s'agit de dresser une liste pertinente comprenant non seulement les principaux conflits actuellement violents, mais aussi ceux qui, pour le moment dans une phase non violente, peuvent basculer dans l'affrontement armé ou qui, violents autrefois, pourraient le redevenir. Ce ne sont pas nécessairement des conflits interétatiques, ni même des conflits intra-étatiques internationalisés par une intervention extérieure. Un conflit interne, de type *substate/nonstate* voire *one sided*, peut intéresser la sécurité internationale s'il donne lieu à des violations majeures du droit humanitaire ou provoque des déplacements de population considérables.

I. Conception et construction du stock

I.1. Conception : critères d'inclusion, catégories et liste des conflits appartenant au Stock

I.1.1. Liens entre conflits et sécurité internationale

(36) Les conflits qui intéressent le plus la sécurité internationale sont ceux qui, violents ou avec un potentiel de violence ou de perturbation élevé¹, touchent au système international et à l'ordre juridique international.

¹ Les violences de la guerre d'Irlande du nord n'ont jamais provoqué un nombre de victimes très élevé, mais par sa durée et ses modalités (terrorisme de l'IRA), ce conflit a considérablement pesé sur le Royaume-Uni et continue de le faire à l'heure du Brexit. Même sans violences importantes, la sécession de l'Écosse pourrait affecter la capacité de la dissuasion nucléaire britannique. Conjuguée à la réunification de l'Irlande, elle modifierait fortement l'ordre des puissances.

I.I.I.I. Les conflits affectant le système international

Ce sont ceux qui touchent à l'équilibre global des puissances, ainsi qu'aux équilibres régionaux et subrégionaux. Il y a également des conflits valorisés par l'analyse géopolitique ou géostratégique, comme ceux qui intéressent les ressources rares, les lieux ou les espaces d'importance majeure pour le commerce international ou du point de vue du contrôle qu'exige l'exercice de la puissance.

I.I.I.I.I. Conflits concernant l'équilibre des puissances

(37) S'agissant de **l'équilibre entre les grandes puissances, global**, le conflit actuel le plus remarqué est certainement celui de **l'Ukraine** qui intéresse à la fois l'équilibre régional européen et les relations entre les grandes puissances (Russie, États-Unis, Européens et UE). Rentrent aussi dans cette catégorie le conflit qui menace en **Mer de Chine**, que l'on doit de plus en plus évoquer aussi au titre des conflits potentiels, ainsi que celui que mène le terrorisme islamique, dont l'État islamique est la figure de proue. Il faut y inclure également les conflits liés à la **prolifération nucléaire (Iran, Corée du Nord)**, puisqu'accéder à cette arme permet d'entrer dans une catégorie d'États à part, en bénéficiant de la dissuasion nucléaire.

Les guerres en **Irak** et en **Syrie** comme l'avenir de **Afghanistan** sont à la charnière entre les conflits à dimension systémique globale et à dimension régionale. Elles sont significatives de ces deux points de vue. Elles ont une dimension régionale et également systémique plus globale, à cause de l'État islamique, dont la base est située dans ces deux États et aussi du coup que porte leur échec, à l'image des États-Unis et plus largement des Occidentaux, première puissance politico-militaire actuelle, engagés dans ces conflits, et des recompositions possibles des alliances.

(38) Dans la catégorie **Conflits touchant aux équilibres régionaux et subrégionaux**, outre **l'Irak, la Syrie, l'Afghanistan et l'Ukraine**, on peut inclure le conflit du **Kurdistan turc** – partie de la question kurde – ainsi que ceux de **Somalie**, du Nord-ouest du **Pakistan**, de la **Libye**, du **Yémen**, du **Sud Soudan** et celui qu'entretient Boko Haram, au Nigéria et au-delà. Les conflits du Mexique (cartels de drogue), des **Philippines** et même celui de **la RC Africaine**, ont en revanche une dimension plus circonscrite. Tous ces conflits sont actuellement actifs ou très actifs.

D'autres conflits, qui n'apparaissent pas au niveau de la guerre dans les tableaux construits sur la base du niveau d'intensité actuel, doivent en revanche continuer de figurer dans le stock, comme des conflits régionaux, voire davantage, du fait de leur passé, et de leur potentiel. Il s'agit de conflits dont le niveau d'intensité guerrière a nettement baissé en dessous du seuil de la violence (niveaux 1 et 2 HIIK) ou à celui de la crise violente (niveau 3 HIIK). Ce sont les conflits des **Malouines** (niveau 2 en 2015, puis 1 en 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021), du **Sahara Occidental** (niveau 3 en 2015, 2016, 2017 et 2 en 2018, puis à nouveau 3 à partir de 2019) et le conflit **israélo-palestinien** (de niveau 3 en 2015 et ensuite jusqu'en 2021). Ils font aussi partie des conflits à propos desquels on parle, parfois, de « conflits gelés ». Admissible au sujet des Malouines, où on peut admettre que l'Argentine n'a pas intérêt à rallumer le conflit, jusqu'au niveau de la violence, cette appellation ne l'est pas autant, pour les deux autres conflits, très complexes. Aucun acteur et pas même la communauté internationale ne peut les geler actuellement ; ils ne sont pas endormis, mais comme suspendus dans le développement de leur potentiel d'aggravation et de violence, en attente.

1.1.1.1.2. Conflits intéressant les ressources naturelles

(39) Parmi les dix raisons des conflits retenues par le *Barometer* celle des ressources est toujours l'une des plus importante, s'agissant des conflits de haute intensité (guerres et guerres limitées), la première pour les guerres, au cours des dernières années.

Les conflits relatifs à l'eau, ressource vitale, sont dans les esprits le prototype des conflits intéressant les ressources naturelles. Les guerres de l'eau, souvent annoncées, ne se sont heureusement pas produites, mais l'eau fait partie du conflit israélo-palestinien et des relations entre Israël et la Jordanie (Jourdain). Elle est aussi un élément important des relations parfois conflictuelles entre la Turquie et la Syrie et entre ***l'Égypte, l'Éthiopie et le Soudan***. Les guerres du pétrole, matière première stratégique par excellence, sont un classique de la géopolitique et plusieurs des conflits d'envergure les plus récents lui ont été reliés (guerres du golfe de 1991 et de 2003). Le pétrole est toujours considéré comme étant au cœur des stratégies des grandes puissances et la perspective de sa raréfaction puis de son épuisement, malgré les progrès technologiques permettant d'exploiter des pétroles longtemps hors de portée, fait qu'il est peu probable qu'il cesse d'être considéré comme un objectif de guerre. Il n'est pas exclu que l'on assiste à la première véritable guerre du pétrole. D'une certaine manière les sanctions américaines contre l'Iran relèvent d'une guerre du pétrole, dont l'Iran n'est certainement pas la seule cible. D'autres matières pourraient, étant donné la voracité des pays émergents en la matière et les progrès technologiques, parvenir au niveau stratégique. Les terres rares, dont la Chine est le principal possesseur, sont devenues sensibles, au point que l'on parle de plus en plus de la « guerre des terres rares »². Un des aspects de la politique très active de la Turquie concerne les gisements de gaz naturel en Méditerranée orientale.

1.1.1.1.3. Conflits pour des lieux stratégiques

(40) Les détroits (not. Ormuz, Malacca), les canaux (Suez, Panama) et plus généralement les grandes routes commerciales sont à ce titre privilégiés. Pour le moment, il n'y a pas de conflit répertorié à leur propos. Toutefois le conflit opposant l'Arabie saoudite et ses soutiens au Qatar, peut affecter *Ormuz*, de même que le ***conflit iranien***. On notera que la *piraterie*, à la différence du terrorisme (Al-Qaida, État islamique) et de la criminalité (drogue au ***Mexique*** et au ***Brésil***) n'apparaît pas dans les bases de données sur les conflits. Peut-être est-ce parce que les acteurs sont plus difficiles à déterminer et le nombre des victimes peu élevé. Cela est regrettable, car il s'agit d'une activité fortement condamnée, meurtrière, très dommageable pour l'économie internationale et exigeant un effort de prévention et de répression très important. On pourrait/devoir inclure la piraterie dans le stock des conflits. La ***Mer de Chine*** est devenue un lieu d'importance stratégique, au niveau du système international puisque la Chine y remet en question le contrôle exercé par les États-Unis et leurs alliés. Pour le moment, la montée de Djibouti au niveau stratégique – en accueillant des bases militaires, dont récemment une base chinoise³ – ne se paye pas d'un conflit impliquant les puissances. Mais cela pourrait advenir.

1.1.1.2. Les conflits touchant à l'ordre juridique international

(41) Il s'agit particulièrement des conflits mettant en jeu les deux normes fondamentales que sont l'interdiction du recours à la force et le règlement pacifique des différends. C'est sur ces bases que s'établit le système de sécurité collective ; sans elles il n'existerait pas. Cela désigne une catégorie de conflits particulièrement significatifs : ceux qui enfreignent ces

² Voir dans *PSEI* n° 16, notre étude, avec Jacques Fontanel : « Les « terres rares » et autres matériaux critiques et stratégiques, au cœur des conflits de demain ? ».

³ Accord de décembre 2015, avec début d'installation d'éléments militaires en juillet 2017.

règles et parfois les remettent en cause, notamment ceux qui comportent une agression, et ceux qui défont le mécanisme de sécurité collective. D'autres conflits, assez proches de la première catégorie, mettent en cause les grandes règles ou les grands régimes du droit international, le régime international de non-prolifération, le droit de la mer, le droit de l'espace, le droit humanitaire... Enfin sont d'une importance particulière les conflits qui touchent au socle de l'ordre international actuel – l'État, les États – ce qui vise tout particulièrement les conflits où est en cause une sécession, d'autant plus que la relation entre le principe d'intégrité territoriale et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est un point faible du droit international. Le **conflit entre Israël et les Palestiniens** est le prototype des conflits touchant à l'ordre juridique international, mais en raison de la normalisation, provoquée par D. Trump, des relations entre Israël et les États arabes, cet aspect est en passe de s'estomper.

I.1.1.2.1. Conflits intéressant la sécurité collective

(42) Le **conflit israélo-palestinien** est aussi, depuis de longues années, typique de ces conflits. Il suffit de se reporter aux travaux du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations unies pour le mesurer. Plus récent et moins mobilisateur, au moins jusqu'en 2022, le conflit d'**Ukraine**, intéresse également, la sécurité collective⁴.

I.1.1.2.2. Conflits touchant aux grandes règles et aux grands régimes du droit international

(43) Le conflit de ce type le plus important est certainement celui qui monte en **mer de Chine** dans lequel on voit Pékin développer une notion des « eaux chinoises », refusée par les autres États riverains et ne correspondant pas au droit de la mer. La Turquie manifeste aussi une forte volonté de remise en cause, en Méditerranée orientale.

I.1.1.2.3. Conflits relatifs à l'État

(44) Plus que les conflits de frontières et de souveraineté sur un territoire, ce sont surtout les conflits d'autodétermination qui fournissent actuellement cette rubrique. La liste des objets de conflits de l'IIK distingue entre décolonisation, autonomie et sécession. En réalité les 3 thèmes doivent être à la fois distingués et considérés comme formant un ensemble. La décolonisation n'a été qu'un épisode du processus d'éclatement d'États constitués en empires, qui se reproduit périodiquement au cours de l'histoire. L'URSS a été frappée ensuite et a éclaté, avant la Yougoslavie. Par ailleurs, il existe un phénomène de vases communicants entre autonomie et sécession. Une revendication d'autonomie non ou mal satisfaite, peut s'aggraver et se transformer en exigence de l'indépendance. On tente souvent de faire face à une demande d'indépendance en offrant un statut d'autonomie qui préserve l'unité de l'État et y parvient très rarement. Ces questions sont très actuelles. Le Royaume-Uni après le Brexit est très concerné, au sujet de l'Écosse et de l'Ulster ; la Chine et l'Inde ont de sérieuses difficultés avec leurs régions autonomes. Elles sont très délicates du point de vue juridique car si le droit d'autodétermination est largement proclamé, sa modalité d'exercice la plus radicale, très perturbatrice et génératrice de conflits très violents – la

⁴ Les conflits ayant provoqué une réaction relevant de la sécurité collective sont nombreux. Il est facile d'en dresser une liste en se référant aux forces de paix créées par le Conseil de sécurité et certaines organisations régionales (Union Africaine, UE, OSCE). En cas de conflit armé de grande ampleur, provoquant de fortes tensions entre puissances régionales, ou ayant un aspect humanitaire très marqué, ces réactions sont normales. Ce sont surtout les conflits ayant provoqué une réaction très remarquable, n'ayant pas provoqué de réaction alors qu'on l'attendait ou ayant abouti à une réaction non suivie d'effets (cas du conflit israélo-palestinien), qui doivent retenir surtout l'attention.

sécession – n'est toujours pas organisée juridiquement. De ce fait, chaque cas peut constituer un précédent, ce qui ne facilite pas son traitement.

I.1.2. Conflit et potentiel de violence. Potentiel des conflits, conflit potentiel

(45) Un conflit entre puissances nucléaires a, dans l'esprit de beaucoup, le potentiel d'une guerre nucléaire, c'est-à-dire actuellement du conflit porté au niveau le plus haut. Chaque conflit violent a un potentiel d'aggravation et d'amélioration. Parler de conflit potentiel désigne, ce qui est différent, un conflit qui n'est pas actuellement violent mais qui a un potentiel élevé de violence. S'occuper des conflits de ce type, dont la violence est virtuelle, n'est pas du tout étranger à la sécurité collective – on peut considérer que cela relève de l'action en cas de menace contre la paix, de la prévention – et est très souhaitable, étant donné la dimension que ces conflits peuvent acquérir, s'ils se développent. Le conflit potentiel est déjà inscrit dans la réalité, par des éléments, parfois des différends, des crises non violentes ou à bas niveau de violence, qui permettent d'entrevoir le conflit potentiel, virtuel⁵.

Le potentiel des conflits renvoie à plusieurs types d'évolution négative, qui peuvent éventuellement se cumuler : son aggravation par le nombre des victimes ou les moyens employés, son extension à d'autres acteurs, la contamination du voisinage – dans le cas de l'État islamique la contamination fait partie du projet –, voire sa transformation (internationalisation, nucléarisation par exemple). Parmi les conflits actuels, beaucoup ont un potentiel d'aggravation important, notamment ceux de **Libye**, de **Somalie**, ou encore le conflit d'**Ukraine**, dont on peut envisager l'extension au conflit de **Transnistrie**, voire à celui des minorités russophones des **pays Baltes**.

Le principal **conflit potentiel** auquel il est difficile de ne pas songer se situe en **Mer de Chine**. Mais plusieurs autres sont bien perceptibles : celui, très classique, qui oppose les États-Unis et les Occidentaux à la Russie⁶ et celui de l'Arctique.

Il en est un autre qui doit maintenant figurer dans le stock des conflits : le conflit entre Israël et l'Iran.

I.1.3. Conflits gelés, endormis, peu actifs, oubliés

(46) L'expression conflit gelé, est souvent appliquée aux conflits ayant suivi la fin de l'URSS (**Abkhazie**, **Ossétie**, **Transnistrie**)⁷, la Russie serait passée maître dans l'art de la « confection des guerres arrêtées où les activités militaires ne sont plus que sporadiques »⁸. On l'emploie aussi à propos de **Chypre**, ou du **Sahara Occidental**, des cas où le front ne bouge pas depuis très longtemps.

Les cas que l'on qualifie ainsi sont en réalité très différents. Plusieurs situations doivent être distinguées et l'expression « conflit gelé » est assez mal adaptée aux conflits auxquels on l'applique.

⁵ Voir pour des exemples (crise yougoslave, crise ukrainienne) J.-F. Guilhaudis et L. Balmond, « Relations internationales contemporaines », *LexisNexis*, n° 724, 2017, pp. 748-752.

⁶ La forte aggravation du conflit d'Ukraine s'est produite début 2022 ; elle ne sera prise en compte que dans le prochain examen du stock des conflits.

⁷ Voir *Études Internationales*, vol. 40, n° 4, 2009, Les conflits gelés dans l'espace postsoviétique.

⁸ Yann Mens, « Le conflit gelé », *Alternatives économiques*, Hors-série n° 18, janvier 2016, p. 30.

S'agissant des conflits situés dans l'espace de l'ex-URSS (**Abkhazie, Ossétie, Transnistrie, Nagorny-Karabagh, est de l'Ukraine**), il y a certainement une stratégie et des tactiques, fort intéressantes de la part de Moscou. Mais sa capacité de geler le conflit est toute relative puisque l'autre partie peut le relancer. C'est bien ce qu'ont fait la Géorgie en 2008 ou l'Ukraine en 2014 et, en 2020, l'Azerbaïdjan. Le véritable gel ne peut être qu'une coproduction. Par ailleurs, il est important de savoir si on parle uniquement des aspects militaires, ou non. Les conflits précités peuvent être gelés sur le plan des opérations et des victimes, ils ne le sont en aucun cas du point de vue politique. À cet égard, le gel dépasse d'ailleurs les capacités des parties, il fait aussi intervenir, par exemple, les États-Unis, l'OTAN et l'UE. La relation entre la Russie, la Géorgie et l'Ukraine aurait été et serait probablement très différente si toute perspective d'entrée dans l'OTAN et l'UE était exclue et si ces États jouaient le jeu de la Communauté des États indépendants. Un conflit vraiment gelé l'est sur le plan militaire et politique. Ces conflits sont pour nous, non pas des conflits gelés mais des conflits, qui ont été violents et qui gardent la capacité de le redevenir à tout moment – le gel militaire est ici très fragile –, c'est-à-dire des conflits à potentiel d'aggravation.

Un conflit qui n'a pas vu d'opérations militaires et de front bouger, depuis 25 ans, n'est pas forcément un conflit gelé. Si on prend le cas de Chypre, on constate que depuis 1974, la violence n'a plus atteint un niveau significatif, sans doute la présence de l'UNIFICYP y a-t-elle contribué, mais par ailleurs le conflit a connu bien des développements sur le plan politique, avec par exemple l'entrée de Chypre dans l'UE ou la proclamation de la RTCN et il n'a pas quitté l'ordre du jour des Nations unies. On peut étendre cette remarque au cas des Malouines. Dans ce cas, l'expression conflit gelé, inadéquate du point de vue politique est beaucoup plus pertinente du point de vue militaire, dans la mesure où les parties et autres acteurs intéressés y ont intérêt. Ces conflits sans opération militaires actuelle et prévisible ne sont pas véritablement froids, ils sont entre guerre et paix. Et le retour à la violence est possible, comme on le constate au Sahara Occidental.

Cet examen du conflit gelé permet de le distinguer du conflit endormi, ou peu actif.

Un conflit peu actif tend vers le sommeil. Le conflit endormi est inactif – il n'a pas pris fin mais ne se manifeste plus, n'a plus d'énergie, ni sur le plan de la violence, ni sur le plan politique du maintien des revendications et des positions. La distance peut être faible avec le conflit qui a pris fin, a trouvé une solution, s'est transformé, a été dépassé. Pour pousser la réflexion à cet égard, il faudrait se tourner vers la relation franco-allemande ou celle de la Chine et la Russie et les conflits dont on peut dire qu'ils ont pris fin (unification allemande par exemple).

Un autre concept à mieux cerner est celui de conflit oublié. Pour aller plus loin ici, il est utile de distinguer – même si ces distinctions sont très relatives – entre conflit que l'on oublie, conflit que l'on veut oublier et conflit que l'on doit oublier. Le conflit des Malouines se rapproche de la première hypothèse. Il ne se manifeste plus au plan militaire, sauf à travers la nécessité pour le Royaume-Uni de maintenir sur place des moyens dissuasifs, et il est généralement calme du point de vue politique sans occuper de place aux Nations unies, autrement qu'à travers les travaux du Comité de décolonisation et la résolution annuelle de l'Assemblée « Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux »⁹. Pour trouver des conflits que l'on veut oublier, il suffit de considérer la liste des conflits potentiels. Alors qu'une sécurité collective prévoyante, préventive, incite à les évoquer, pour favoriser une prise de conscience, créer un premier cadre, personne n'en parle dans le mécanisme onusien de la sécurité collective (cas typique la mer de Chine). Ce silence, cette cécité renvoient, entre autres, au déclin du non-alignement.

⁹ En 2018 A/RES/73/123, puis 74/113 (2019), 75/122 (2020) et 76/105 (2021).

Il est aussi des conflits que l'on ne doit plus voir, si on veut travailler de manière plus positive à des relations internationales normales. Le conflit de Crimée en est sans doute le prototype. Ce conflit n'a pas de dynamique interne propre, la population étant très largement favorable au rattachement. Il s'agit d'un point sur lequel la Russie ne peut reculer. En faire une condition de la levée des sanctions à son égard n'a aucune chance de la faire plier. Passé le moment où il fallait « marquer le coup », ce conflit devient peu mobilisateur et exploitable. Pour renouer avec la Russie, il faudra par conséquent l'oublier, ce qui ne veut pas dire reconnaître l'annexion/rattachement. Cette observation, faite à propos du Stock, à la fin 2020, est évidemment balayée, dans le cas particulier de la Crimée, par le retour de la guerre en Ukraine début 2022. La question de Crimée ressort inévitablement et revient au premier plan, dans le cadre d'une très forte dégradation des relations entre la Russie et les Occidentaux.

I.1.4. Conflits actifs, stabilité, amélioration, aggravation, transformation

(47) Les conflits actifs, même si on les qualifie de guerres, font parfois un nombre relativement peu élevé de victimes, par rapport à ce que l'on a connu dans le passé. Il y a, dans la guerre, des niveaux différents. Le conflit le plus violent repéré actuellement par l'UCDP, celui qui oppose, en Afghanistan le gouvernement aux Talibans, compte 20 157 morts en 2020 (contre 28 828 morts en 2019). *Ongoing Armed Conflicts* décompte pour sa part, 2 guerres faisant plus de 10 000 décès, en 2021 (Afghanistan, Yémen). Si on rapporte ces conflits à l'échelle de la conflictualité dans la longue durée, de M. Vaïsse et J.L. Dufour¹⁰, ils se situent au niveau des macros-conflits (« guerres locales et limitées mais comportant des enjeux importants, un niveau de violence élevé, causant des pertes considérables, couvrant les guerres étrangères, les guerres mixtes c'est-à-dire avec intervention étrangère et les guerres civiles, exemples les guerres du Golfe ou du Liban ») et des médio-conflits (« intermédiaires entre guerres limitées et les micro-conflits inter ou intra-étatiques, comme les guerres du Tchad, du Sahara occidental ou encore le conflit d'Irlande »). Restent, en dessous, les micro-conflits (guérilla et terrorisme) et les infra-conflits (rivalité armée, de type guerre froide) mais au-dessus, il y a deux catégories de violence – les ultra-conflits (guerres atomiques) et les hyperconflits (guerres mondiales).

Dans le vocabulaire de la guerre, les conflits actuels, sont des guerres limitées¹¹, de guerres qui ne sont pas sans limites, totales. Toutes les guerres conventionnelles postérieures à 1945 ont, pour le moment, été limitées. Dans ce même vocabulaire, limité n'a pas le même sens que de « faible ou de basse intensité ». L'expression conflit de faible ou basse intensité désigne des conflits, nombreux, qui se distinguent des guerres classiques et des conflits de décolonisation, qui ont des dimensions restreintes, se déroulent, au Sud, dans le tiers-monde, selon des modalités variées (insurrection, guérilla, contre-insurrection, terrorisme, interétatiques peu intenses...). Elle ne doit aussi être employée qu'à bon escient.

Il est important de suivre les conflits actifs, du point de vue de leur stabilité, de leur aggravation, et de leur amélioration. La tâche est difficile. Il faut aller au-delà des paramètres que retient le *Barometer* (victimes, personnel participant, armes employées, destructions, personnes déplacées et réfugiés), considérer aussi les acteurs, l'objet du conflit, son extension, son stade d'évolution. Il y a stabilité quand aucun des grands

¹⁰ *La guerre au xx^e siècle*, Hachette, 2003, p. 10-11.

¹¹ On notera que c'est dans un sens très différent que le *Barometer* de l'HIK emploie l'expression de guerre limitée ; pour lui il ne s'agit pas encore de la guerre.

paramètres du conflit, n'a bougé sensiblement. L'amélioration ou l'aggravation intéressent un ou plusieurs paramètres.

La transformation indique que l'amélioration, l'aggravation, l'évolution sont telles que le conflit est devenu différent. Interne, un conflit peut s'internationaliser, être marqué par l'intervention d'une puissance majeure. Son objet peut passer de la réclamation de l'autonomie à celle de la sécession ou l'inverse. De la guérilla, il peut glisser à des combats plus ouverts et plus intenses, s'ouvrir au terrorisme. Non exportateur de populations touchées par la guerre, il peut le devenir. Local, il peut devenir régional ou l'inverse. Étranger à tout processus de paix, il peut s'y ouvrir, ou y franchir une étape marquante. Plusieurs transformations peuvent se produire à la fois. Par exemple, l'internationalisation, l'intervention d'une grande puissance et le début d'un processus de paix. Les évolutions peuvent se confirmer ou non dans la durée.

I.1.5. Fin des conflits, règlement, solution

(48) La question de savoir si et quand un conflit a pris fin est délicate. On s'intéresse peu à ce versant de la conflictualité. Wikipedia joint à sa liste des guerres modernes une liste assez fournie des conflits terminés, de 1947 à 1991 et depuis 1991 (Liste_des_guerres_contemporaines # Conflits_terminés). Mais cela n'est guère concluant, car si la guerre de Gaza de 2012 puis celle de 2014 se sont bien terminées en 2012 et en 2014 et si on peut dire aussi que la première guerre civile libyenne a commencé et pris fin en 2011, il est évident que les guerres de Gaza, font partie du conflit israélo-palestinien qui est loin d'être fini et que la guerre civile en Libye se poursuit. Les opérations militaires peuvent baisser d'intensité et s'arrêter et le conflit qui les a générées, se poursuivre. C'est ce qui se passe encore en 2021 au sujet du Nagorny-Karabakh. L'affrontement militaire est terminé pour le moment, mais le conflit subsiste. Se prononcer sur la fin d'un conflit peut être très délicat

Selon l'UCDP, un conflit « *is categorised as terminated by any of the following events : 1) victory ; 2) peace agreement ; 3) ceasefire agreement ; 4) low activity ; 5) no activity ; or 6) other (the latter three are sometimes grouped as other outcome)* » (v. Définitions, UCDP). Cette définition, cohérente avec l'approche humanitaire, n'est pas satisfaisante¹². L'absence de victimes n'est qu'un indice parmi bien d'autres de la fin d'un conflit. La victoire militaire ne met pas fin à un conflit si elle n'est pas admise comme telle à la fois par le vaincu, ce qui passe normalement par un accord de paix, et par la communauté internationale. Un accord de cessez-le-feu met, au plus, fin aux hostilités armées mais pas à la guerre et au conflit. Le bas niveau d'activité ou l'absence d'activité ne mettent pas non plus fin au conflit, à moins qu'ils ne puissent être considérés comme l'équivalent de la renonciation à une position ou de l'acceptation d'une prétention, valant fin du conflit.

Ni une victoire, ni un cessez-le-feu, ni même un accord de paix, ni un arbitrage ou un arrêt de la CIJ, ne marquent la fin d'un conflit. Ils sont des indices d'une évolution positive, d'une amélioration, qui connaît des degrés. La fin d'un conflit se situe au-delà de l'accord, voire du traité de paix. Elle relève du fait, elle se constate dans la durée, souvent même dans la longue durée et peut être difficile à déterminer. Un arrêt de la CIJ règle un conflit. Souvent, il est mal accepté voire rejeté par l'une des parties. Le règlement – qui peut aussi passer par une décision du Conseil de sécurité – vient de l'extérieur, il s'impose juridiquement aux parties, mais ne met pas réellement fin à un conflit. À cet égard, mieux vaut que l'on cherche une solution, qui vient des parties et passe par une négociation. À moins que le conflit ait été

¹² Le *Center for Systemic Peace* est plus réaliste, quand il note, dans son rapport 2014, à propos des *conflicts recently ended*, que « *In many of these locations, political tensions and /or low level violence continue to challenge state authorities* », p. 14).

résolu à la satisfaction partagée des parties, on doit conserver ouverte la possibilité qu'il renaisse, identique ou plus ou moins transformé, et revienne à un niveau de violence élevé.

1.2. Construction du Stock

(49) Le Stock compte, outre les conflits actuels très actifs, 5 autres groupes de conflits. En amont, il s'agit des conflits potentiels, c'est-à-dire des conflits qui n'ont pas encore vraiment atteint le niveau de la violence armée mais ont le potentiel de le faire avec des conséquences notables, particulièrement du point de vue systémique, ainsi que les conflits, dont le niveau d'intensité a baissé, mais qui gardent un fort potentiel d'aggravation. En aval, le tableau va jusqu'au retour véritable la paix, c'est-à-dire jusqu'au stade du « volcan éteint », du conflit dépassé, assez loin pour garder sous le regard de l'observateur nombre de conflits que l'on finit par oublier parce qu'ils sont peu actifs, gelés, quasi – endormis et les conflits en voie de terminaison.

On trouve donc, dans la **colonne 1**, six catégories de conflits – conflits potentiels / conflits à potentiel d'aggravation / conflits actifs / conflits gelés, endormis, peu actifs, oubliés / conflits en voie de terminaison / conflits dépassés – au lieu de deux – guerre / guerre limitée (*wars/limited wars*) ou guerre / grande guerre (*major wars/wars*). Ces catégories ne composent pas un parcours linéaire. Un conflit gelé ou même que l'on pouvait considérer comme en voie de terminaison peut redevenir actif ou très actif. La montée de la violence peut être ou non progressive. Une case, par exemple celle du conflit gelé, peut être sautée.

Les **colonnes 2 et 3** indiquent la portée des conflits du point de vue du système (global, régional, sous régional, intéressant les ressources naturelles et les lieux stratégiques) et de l'ordre international (sécurité collective, droit international et État).

Les **colonnes 4 et 5** donnent leur durée (colonne 4) et leur évolution – amélioration, aggravation, stable – (colonne 5), par rapport à l'année précédente, dont la tendance est donnée entre (). Notre évaluation diverge – ce qui s'explique par la différence des approches –, assez souvent de celle du *Conflict Barometer*. Pour la durée, on a fait parfois figurer une seconde date entre (...), quand le conflit est relancé ou subit une véritable transformation. Dans le cas de l'Ukraine, par exemple, le conflit est bien antérieur à la crise de 2014, il remonte à 1991, aux premiers jours de l'indépendance, au moment où l'URSS prit fin.

La dénomination du conflit, souvent, ne correspond pas aux dyades que retiennent l'UCDP ou le *Barometer* de l'HIK. Cela tient à l'approche par la sécurité, plus globale ou macro, retenue par le Stock. On s'efforce de délimiter un conflit significatif du point de vue de la sécurité internationale. On ne peut rendre compte de la guerre de Syrie, du point de vue de la sécurité internationale, en se limitant à 2 dyades au titre des *State-based Conflicts*, 15 dyades à celui des *Non State Conflicts* et un acteur pour la *One-Sided Violence*. Cette approche ignore ou repousse en notes, le rôle des États-Unis, de la Turquie, d'Israël, de l'Iran. Sans les inclure pleinement dans le conflit, dont ils font partie, on ne peut pas le comprendre correctement, dans son déroulement, son état actuel et ses possibilités d'évolution. Il faut intégrer ces puissances dans l'analyse. De même, si on traite de l'Ukraine (Donbass...) cette question doit être reliée non seulement à celle de la Crimée, qu'il faut pourtant distinguer, mais aussi aux relations entre la Russie, les États-Unis et les Occidentaux.

Pour chaque conflit, sont donnés, sous « Repères », des informations de base sur le conflit, ses déterminants, ses ressorts, sa portée (système, global/régional..., intéressant

l'État, le droit international...), le contexte, les parties, l'histoire les éléments économiques, politiques, juridiques pertinents etc.¹³, puis, en italiques la « situation du conflit en 2021 ».

Pour une bonne lisibilité, on présente le Stock, en six sous-ensembles, composé chacun d'un tableau et des commentaires l'accompagnant sur les conflits concernés. Un tableau complet les reprend tous, au début, avec les commentaires sur l'ensemble.

II. Le stock des conflits intéressant la sécurité internationale fin 2021

(50) Tableau général, observations d'ensemble

Tableau 33 a). Les conflits du stock fin 2021
CONFLITS POTENTIELS

Conflit	Système international G (global) R (régional) SR (subrég) Rs (ressources) LS (lieux stratégiques)	Ordre International SC (Sec.Coll.) DI (Dt international) E (État)	Début	Évolution
Hors région				
Chine/ États-Unis, Occidentaux	G, R, Rs, LS	SC, DI	Années 2000 (2017)	Aggrav. (ag)
États-Unis, Occidentaux/ Russie	G, R, Rs, LS	SC, DI	Années 2000 (2014)	Aggrav. (ag)
Arctique	R, Rs, G, LS	DI	2001	Stable (ag)
Asie				
Mer de Chine	R, Rs, G, LS	DI	1949	Aggrav. (ag/tr)
Europe				
Minorités russes des pays baltes, Estonie Lettonie	R, G	DI, E	1991	Stable (st)
Royaume Uni Écosse	R, G	DI, E	2007	Aggrav. (ag)

¹³ Les repères sont plus ou moins développés selon les conflits et les catégories de conflits. Ils sont nettement plus substantiels sur les conflits les plus anciens, par exemple les conflits gelés.

CONFLITS A POTENTIEL D'AGGRAVATION

Europe				
Abkhazie, Ossétie du Sud (Géorgie)	R, G	SC, E, DI	1989	Stable/ag. (st)
Transnistrie (Moldavie)	R, G	SC, E, DI	1989	Stable/ag. (st)
Haut-Karabakh (Azerbaïdjan)	R, SR	SC, E, DI	1989	Stable/ag. (ag/tr)
Catalogne (Espagne)	R	DI, E	1979	Stable (am)
Corse (France)	R	DI, E	1975	Stable (st)
Ulster (Roy-Uni)	R	DI, E	1968	Transf. (tr)
Afrique sud du Sahara				
Érythrée/Éthiopie	R	E, SC	1998	Stable (st)
Maghreb Moyen-Orient				
Israël/Palestiniens	R, G	SC, DI, E	1948 (1967)	Transf. (tr)
Iran/Israël	R, G	SC	1979 (2018)	Transf. (st)
Asie				
Corée	G, R	E, DI	1953 (2018)	Tranf. (ag)
Chine Inde	G, R	E	1962	Aggrav. (ag.)
Inde Pakistan	G, R	E	1947 (1986)	Stable (ag)
Sri Lanka	SR	E	1983 (2009)	Aggrav. (ag)
Taiwan	SR, R, G	DI, E	1949 (1971)	Aggrav. (ag)

CONFLITS ACTIFS

Hors région				
La guerre du terrorisme El/ Al-Qaida	G, R, SR, Rs	E, DI, SC	2001 (2014)	Aggrav. (ag)
Europe				
Ukraine (Donbass...)	R, G	E, DI, SC	1991 (2014)	Aggrav. (st)
Afrique du Nord Moyen-Orient				
Irak	R, G, Rs	E, DI, SC	2003 (2011)	Aggrav (ag)
Libye	SR, R, Rs, G	E	2011	Aggrav (ag)

Syrie	R	E, SC	2011	Aggrav (ag)
Turquie (PKK)	R	E	1992 (2015)	Stable (st)
Yémen	R	E, SC	2004	Aggrav. (tr)
Afrique				
Sahel	R	E	2012	Aggrav (ag)
RCA	R	E	2012	Aggrav. (ag)
Congo (rD)	R, Rs	E,	1994	Aggrav (st)
Éthiopie (rivalités interethniques)	SR, Rs	E	2017	Aggrav. (ag)
Boko Haram Lac Tchad	R,	E	2003	Aggrav. (st)
Somalie (Al-Shaabab)	R	E	2006	Aggrav (ag)
Soudan Sud Soudan	R, Rs	E	2003 2011	Aggrav. (am)
Amériques				
Mexique (cartels)	R	E	2006	Stable (st)
Asie-Pacifique				
AfPak	R, G	E, SC	1979 (2001) (2014)	Transf. (ag)
Birmanie (Rohingya)	R	E,	2012	Aggrav. (ag)
Philippines (Islamistes)	R	E	1991	Amél. (am).

CONFLITS GELES, PEU ACTIFS, ENDORMIS, OUBLIES

Chypre	R	E, DI, SC	1963 (1974) (1983)	Aggrav, transf (ag/tr)
Malouines	R, G	E, DI	1982	Stable (st)
Sahara Occidental	R	E, DI, SC	1975 (1991)	Aggrav (st)
Kouriles	R, G	E, DI	1945	Stable/ag (st)
Crimée	R, G	E, DI, SC	1991 (2014)	Stable/ag (st)

CONFLITS EN VOIE DE TERMINAISON

Colombie	R	E	1964	Stable. (ag)
Cuba, États-Unis	R, G	DI	1960	Aggrav. (ag)

CONFLITS DEPASSÉS

Ex Yougoslavie	R, G	E, DI, SC	1991	Stable
Timor oriental	R	E, DI, SC	1975 2002	Stable
Pérou Chili	R	E, DI, SC	1883	Stable

La liste des conflits du stock peut évoluer plus ou moins, d'une année à l'autre. En 2018, il s'était enrichi d'un conflit potentiel, entre Israël et l'Iran. Fin 2021 le nombre des conflits retenus reste le même, quarante-trois.

Tableau 33 b). Les conflits du stock tendances d'évolution

Tendance	C. Pot.	C. pot. Ag.	C. actifs	C. gelés et a.	C. en termin.	C. dépassés ?	Total
Amél.			1				1
Stable	2	4	1	3	1	3	14
Aggrav.	4	3	15	1	1		24
Transf.		4	1				5
St/ag..		3					3
Ag/tr							1
Total	6	14	18	5	2	3	48

La tendance la plus nette, fin 2021, est très largement, celle de l'aggravation du conflit, dans 24 cas, soit la moitié des conflits suivis, dont 18 cas d'aggravation suivant déjà une aggravation, l'année précédente. Pour la catégorie des conflits actifs, l'aggravation concerne 15 cas sur 18. On compte aussi 4 autres cas où apparaît la dimension aggravation – un cas d'aggravation/transformation et 3 cas de stabilité/aggravation. Il n'y a, en 2021, qu'un cas d'amélioration. La stabilité est présente dans 14 cas.

La tendance dominante est donc très claire.

Par ailleurs le stock des conflits ne s'allège pas ; on ne voit pas de conflit dont on puisse vraiment dire « c'est fini » !

II.1. Les conflits potentiels

(51) Cette catégorie correspondant aux conflits actuellement non violents, mais ayant un potentiel élevé de violence. Ces conflits armés potentiels correspondent à l'aggravation des relations entre grandes puissances, à la redistribution de la puissance en cours depuis la fin de la guerre froide et la montée de la Chine. Chacun a ses ressorts propres, parfois d'autres acteurs, et sa ou ses logiques. Mais ils sont également liés, entre eux – par groupes de deux

(Chine / États-Unis, Occidentaux et mer de Chine) ou de trois dans le cas de l'Arctique – ou avec d'autres conflits. Celui qui intéresse les minorités russes des pays baltes est, comme les conflits à potentiel d'aggravation, de Géorgie et de Transnistrie, très largement dépendant de l'évolution de la question ukrainienne. Celle-ci dépend elle-même des relations entre la Russie, Washington et les Occidentaux, dont la dégradation se poursuit. Les conflits touchant au droit international, notamment ceux qui portent sur les espaces (Arctique, Mer de Chine), intéressent nombre d'autres acteurs et la communauté internationale.

Cette catégorie est en évolution rapide et profonde. Les perspectives envisageables fin 2020 étaient énoncées ainsi : il n'est pas impossible que l'on assiste à la constitution de deux ensembles antagonistes États-Unis/Occidentaux contre Chine/Russie ou que, à l'inverse, l'ensemble occidental, qui est le plus ancien et le plus organisé sous le leadership américain, se relâche, tandis que la relation entre la Russie et la Chine se transformerait de plus en plus en une alliance. Une autonomisation des Européens par rapport aux États-Unis, pourrait former un ensemble distinct agrégeant autour de lui d'autres États que l'alliance américaine, dans le contexte de l'affirmation de la puissance chinoise, ne satisfait pas (Australie, Japon)¹⁴ et/ou entraîner une réorganisation de l'ensemble occidental. Fin 2021, c'est assez clairement l'hypothèse des deux ensembles antagonistes, qui semble se confirmer. L'autonomisation des Européens et leur capacité d'offrir une autre voie s'effacent. S'agissant de l'évolution des conflits, la tendance dominante à l'aggravation se maintient dans les 5 cas où elle existait déjà en 2020, de manière nette mais modérée toutefois.

Tableau 34. les conflits potentiels en 2021

CONFLITS POTENTIELS				
Conflit	Système international G (global) R (régional) SR (subrég) Rs (ressources) LS (lieux stratégiques)	Ordre International SC (Sec.Coll.) DI (Dt international) E (État)	Début	Évolution
Chine/États-Unis, Occidentaux	G, R, Rs, LS	SC, DI	Années 2000 (2017)	Aggrav. (ag)
États-Unis, Occidentaux/ Russie	G, R, Rs, LS	SC, DI	Années 2000 (2014)	Aggrav. (ag)
Arctique	R, Rs, G, LS	DI	2001	Stable. (ag)
Mer de Chine	R, Rs, G, LS	DI	1949	Aggrav. (ag/tr)
Minorités russes des pays baltes, Estonie Lettonie	R, G	DI, E	1991	Stable (st)
Royaume Uni Écosse	R, G	DI, E	2007	Aggrav. (ag)

NB : entre (ag, st, am), la tendance antérieure (fin 2020)

¹⁴ Hypothèse optimiste évoquée par Pierre Vimont, « Entre Chine et États-Unis, l'Europe à la recherche de son avenir », *Question d'Europe*, n° 515, mai 2019, (Fondation Robert Schuman), pp. 5-6.

(52) Le conflit potentiel Chine États-Unis, Occidentaux

Repères

La Chine était déjà omniprésente dans les analyses des relations de puissance, au début des années 2000. Elle était objet de visions très diverses allant de la puissance hégémonique, se percevant à terme comme « seul empereur sous le ciel » et n'acceptant pas un ordre international construit sans elle, à l'État normal, acceptant l'ordre inscrit dans la Charte des Nations unies, en passant par l'État dangereux, trop grand et trop répressif à l'égard de ses minorités, pour ne pas éclater et constituant par conséquent une menace pour la planète. Les États-Unis, toujours soucieux de retrouver un ennemi – qui avait disparu avec la fin de l'URSS – leur permettant de rassembler leurs alliés sous leur « leadership » et de continuer à financer leur puissance militaire, ont très tôt perçu la Chine en croissance rapide, comme l'adversaire de demain. Cette perception s'est renforcée après la crise de 2008, qui a peu affecté Pékin. Elle a grandi encore, quand la Chine a étendu ses relations dans le monde et a commencé à se doter de capacités militaires à sa mesure, susceptibles de lui permettre d'écarter un jour l'étau dans lequel l'enserme Washington. Le « pivot » vers l'Asie décidé par B. Obama relève de cette approche comme la *Defence Innovation Initiative* de 2014. Cette posture s'est nettement renforcée sous D. Trump, qui a entrepris une véritable guerre commerciale contre Pékin, relancé fortement les dépenses militaires américaines et commencé aussi à resserrer le contrôle des alliés. La Chine n'est pas encore l'autre superpuissance d'un nouvel ordre bipolaire, ni même une superpuissance et une puissance réellement mondiale. Après avoir été une puissance régionale en très forte croissance qui adaptait son comportement à mesure que celle-ci se poursuivait, elle commence à avancer vers le premier rang, mais en reste encore éloignée. Sa puissance, surtout en matière militaire, reste très loin de celle des États-Unis et encore plus de la puissance conjuguée de Washington et des autres Occidentaux. Cependant, la poursuite de la montée de la Chine, sa volonté de se dégager du carcan occidental, de sécuriser ses approvisionnements et plus généralement de se faire sa place dans le monde, sa détermination nettement affichée sous Xi Jinping de s'afficher comme puissance concurrente des États-Unis, voire comme futur numéro un mondial, – « Xi incarne un pays sûr de lui et dominateur »¹⁵ – entrent de plus en plus en conflit avec les efforts de *containment*, grandissants, de ceux que dérange ce changement.

L'ajustement de puissances est par nature conflictuel et si les acteurs concernés ne parviennent pas à le « gérer », il peut conduire à la guerre. On notera, car cela à son importance du point de vue des capacités de rayonnement et de la perception de la menace, que Pékin n'est pas, à la différence de l'ex-URSS, une puissance messianique, porteuse d'un message pour les peuples du monde, susceptible de mobiliser. Mais il existe une vaste diaspora chinoise et, surtout, la Chine a une tout autre taille, ce qui rend « angoissantes », les projections que l'on peut faire à long terme si sa montée en puissance se poursuit : on voit les États-Unis non seulement rattrapés mais distancés, avant que cela arrive peut-être à l'ensemble occidental, dans un cours des choses conduisant *volens nolens*, à un nouvel empire du milieu.

Ce conflit est d'abord un conflit entre la Chine et les États-Unis et pour ces derniers il est, nettement, le plus important. Les autres Occidentaux, proches (Corée du sud, Australie, Japon) ou plus lointains (Canada, Européens), sont concernés. Traditionnellement comptés avec Washington, dont ils se distinguent peu, ils ont manifesté toutefois, pour certains, depuis l'arrivée aux affaires de D. Trump, des velléités d'autonomie. De son côté, la Chine était considérée comme nettement plus isolée. Son principal allié était la Russie, mais on jugeait cette alliance, peu solide. Il semble, c'est un effet du durcissement et de l'agressivité américaine, face à Pékin et à Moscou à la fois, que la Chine et la Russie se rapprochent.

¹⁵ Formule d'Alain Frachon, « Washington Pékin, le grand bond en arrière », *Le Monde*, 11 septembre 2020.

Les choses commençaient donc à bouger, en 2019 et 2020, sur l'un des points majeurs du dossier – le devenir des alliances respectives. L'alliance Chine Russie tendait à se renforcer, voire à évoluer en une alliance à trois avec l'Iran. Dans le camp opposé, les tensions croissaient, notamment entre les États-Unis et les Européens. Début 2021 la question était : l'arrivée de J. Biden à la direction des États-Unis permettra-t-elle de ressouder les Occidentaux, voire de freiner le rapprochement entre la Chine et la Russie ? Elle se posait, dans les circonstances très particulières de la pandémie du Covid 19, dont la Chine sortait, à ce moment, en bien meilleur état que les États-Unis. On utilisait de plus en plus, pour caractériser ces développements, l'expression « nouvelle guerre froide ». Cette expression – mal adaptée, dans la mesure où il n'y a pas de course aux armements côté chinois, où Pékin est très insérée dans l'économie mondiale et où leurs alliés occidentaux sont moins dépendants des États-Unis – a tout de même l'intérêt de bien marquer qu'en 2020, un seuil a été franchi dans la relation entre les États-Unis et la Chine.

Situation en 2021

Les relations entre la Chine et les États-Unis restaient mauvaises fin 2021. La nouvelle administration américaine a, très normalement, maintenu vis-à-vis de la Chine une approche conflictuelle. Malgré une reprise de contact en octobre, la guerre commerciale n'a pas cessé. Elle n'a toutefois pas bouté Pékin hors des échanges mondiaux, le commerce chinois a même été favorisé par la crise du Covid. De plus la Chine est parmi les signataires, avec les États-Unis et l'UE, du nouvel accord OMC sur le marché des services.

Du point de vue politique, les relations sont restées exécrables. Elles ont été marquées notamment, début novembre, par le boycott diplomatique des JO d'hiver par les États-Unis, le Royaume Uni et l'Australie. Ce boycott constituait une nouvelle étape dans des relations déjà dégradées, entre autres par l'annonce en septembre de la nouvelle alliance (AUKUS) entre les trois États, qui a accompagné la « trahison du siècle » (annulation du contrat des sous-marins entre Canberra et Naval Group). Le retour affiché de l'Australie dans le giron américain, a été accompagné d'une véritable guerre commerciale menée contre elle par Pékin. Washington a par ailleurs réaffirmé ses engagements en matière de sécurité à l'égard de ses autres partenaires du Pacifique, notamment les Philippines, le Japon et Taiwan. Et l'année, sans surprise ponctuée d'accusations de Washington et des Occidentaux sur la politique de Pékin à l'égard des Ouïgours, s'est achevée sur la dénonciation par le ministre chinois des affaires étrangères de l'action en faveur de l'indépendance de Taiwan, menée par les États-Unis, qu'il a menacés d'avoir à payer « un prix insupportable ».

Le conflit ne faiblit donc pas, au contraire. Sur le plan militaire, Washington a poursuivi ses opérations de « liberté de navigation » dans le détroit de Taiwan, de même que les exercices navals en mer de Chine méridionale et orientale, dont des exercices conjoints avec le Japon. De son côté, cela doit être noté, Pékin a intensifié ses activités navales, en nombre et en taille, en mer de Chine du Sud et autour de Taiwan, allant jusqu'à la simulation d'une attaque contre un groupe de porte-avions américain dans le détroit de Taiwan. Et des bâtiments chinois ont à nouveau été vus au large de l'Alaska dans la partie internationale de ZEE américaine. L'année 2021 a été marquée par le resserrement des alliances américaines mais on ne doit pas perdre de vue que, peu à peu, la puissance de la Chine croît inexorablement dans la mer qui porte son nom.

Tendance : aggravation

(53) Le conflit potentiel États-Unis, Occidentaux-Russie

Repères

Si la Russie occupe, au Conseil de sécurité, le siège de l'URSS, elle ne lui a pas succédé en tant que l'autre superpuissance. Elle n'a plus la même dimension humaine, territoriale,

économique... et les moyens de réaliser une équivalence de puissance, que l'URSS n'avait d'ailleurs pas obtenue.

Même s'ils sont en partie liés, il est important de voir qu'il y a plusieurs différences importantes entre ce dossier et le précédent. Il est d'abord, héritage du passé et effet de la présence de l'OTAN, plus collectif. Il est aussi davantage lié à d'autres conflits actifs, ceux d'Ukraine, de Géorgie et de Syrie notamment. C'est enfin un conflit qui ne porte pas sur le premier rang de la puissance. La Russie n'est plus l'URSS et elle est loin désormais d'avoir les moyens de la Chine. L'enjeu du conflit, où en dépit des apparences elle est sur la défensive, est d'abord de savoir si la Russie gardera le contrôle de ce qui reste de son « étranger proche » et sera toujours une puissance de premier rang, avec laquelle les plus grands devront compter. Ce conflit est devenu très manifeste à partir de 2014, au sujet de l'Ukraine, mais il existait bien avant, dès les années 1990, quand a commencé le processus de l'élargissement de l'OTAN, et s'était déjà exprimé sur la question du Kosovo ou au moment de la guerre de Géorgie en 2008. Ici aussi, on veille à « gérer » ses actions d'un côté comme de l'autre. Les manœuvres militaires servent à faire passer des messages. Il n'est pas question de guerre, mais un incident ou un accident sont possibles.

Une autre composante de ce dossier, de moins en moins négligeable, est le maintien des Européens, du point de vue de leur sécurité, dans la dépendance, des États-Unis. La dénonciation du danger russe, favorise la mobilisation, autour de Washington, dans l'OTAN. Elle fait obstacle au développement de l'identité européenne de sécurité et de défense et de relations normales avec la Russie et, à plus forte raison, à la constitution de l'Europe, en maison commune des Européens. Outre l'évolution des conflits cités, il faut donc surveiller trois autres indicateurs. Le premier est celui des relations entre les États-Unis et les Européens, entre lesquels existent de plus en plus de tensions, y compris à l'OTAN même. Le second concerne la relation entre l'UE, ses membres et la Russie. L'état des relations entre la Russie et la Chine, est le troisième indicateur.

À la limite, les conflits États-Unis/Occidentaux contre Chine et États-Unis, Canada/Européens contre Russie pourraient se rejoindre et être dépassés par un conflit entre les Occidentaux, les « démocraties » (États-Unis, Européens et autres alliés) et le « nouvel axe des régimes autoritaires », conduit par Pékin¹⁶. Cela marquerait le retour à un « échiquier mondial simplifié », à un ordre bipolaire, peut-être à une nouvelle version de la guerre froide.

Situation en 2019 et 2020

Le changement d'administration aux États-Unis n'a pas permis d'amélioration, au contraire. Si les deux puissances ont réussi à prolonger New Start, le traité Ciel ouvert a pris fin, Moscou décidant, comme les États-Unis avant elle, de s'en retirer, au mois de juin. On retrouve en 2021, de manière épisodique, entre l'OTAN et la Russie, la tension militaire (Baltique, Atlantique-nord et Mer noire), et les manœuvres militaires d'envergure. La situation s'est nettement aggravée, en revanche, s'agissant du cyber. Washington a entrepris de réagir énergiquement contre les attaques (REvil, Darkside) au point que l'on parlait à la mi 2021 de « guerre dans le cyberspace ». La tension est également montée dans les relations entre les Occidentaux et la Biélorussie, proche de Moscou. De son côté, la Russie à qui le retrait, en forme de défaite, des Américains de l'Afghanistan, ne peut déplaire et laisse plus de place dans la région, a aussi continué à pousser ses pions, sur les terres de l'adversaire, notamment au Mali, au moyen d'une coopération bilatérale en matière militaire, puis avec la venue du « Groupe Wagner ».

¹⁶ Formule employée par le rapport de la Commission politique de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, « Montée en puissance de la Chine : implications pour la sécurité mondiale et euro-atlantique », novembre 2020.

En fin d'année, deux dossiers, au cœur des tensions entre la Russie et les Occidentaux, connaissaient des développements importants. D'abord celui du gazoduc North Stream 2. En décembre il était, selon la Russie en état de fonctionnement et attendait le « feu vert » de l'Allemagne pour délivrer le gaz russe. Ensuite et surtout, celui de l'Ukraine : en juin le secrétaire d'État américain avait soutenu l'idée de l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN, perspective exclue par la Russie qui y voit un *casus belli*. La tension avait beaucoup monté mi-décembre, quand Moscou présenta un projet d'accord, « sur les mesures pour assurer la sécurité de la Fédération de Russie et des États membres de l'Otan » et un projet de « traité entre les États-Unis et la Fédération de Russie sur les garanties de sécurité »¹⁷. Ces deux instruments avaient un objet commun : obtenir la renonciation de Washington et des membres de l'OTAN à l'élargissement à l'Ukraine et à l'implantation de bases militaires dans les républiques de l'ex-URSS n'ayant pas encore rejoint l'OTAN. Début 2022, ces projets n'avaient pas été rejetés. Ils n'avaient pas été acceptés non plus ; Washington s'était dit prêt à discuter et W. Poutine ne se disait pas insatisfait des premières réactions. Mais on sentait la guerre arriver.

Tendance : aggravation

(54) Le Conflit potentiel sur l'Arctique

Repères

La perspective que l'Arctique devienne une zone de conflit est régulièrement évoquée, on dénonce sa militarisation, annonce un possible « champ de bataille ». À la différence du précédent, ce conflit n'apparaît pas encore dans les conflits répertoriés par le *Barometer*¹⁸. Cela n'est pas anormal puisqu'il n'y a pas encore, à l'inverse du cas de la mer de Chine, de différends vraiment constitués entre les 8 États concernés.

Pourtant, si on se rappelle l'importance stratégique de l'Arctique du temps de la guerre froide et si on observe les évolutions qu'ouvre, dans la région, le réchauffement climatique, il est bien difficile de ne pas compter dès maintenant l'Arctique, son statut, son exploitation, parmi les conflits potentiels¹⁹. Il faut pourtant éviter de trop simplifier un dossier complexe.

S'agissant du statut, l'idée que l'arctique pourrait suivre la voie ouverte par l'Antarctique, et être doté d'un statut international, est maintenant à peu près exclue²⁰. Un consensus s'est fait, parmi les États de la région et les autres puissances intéressées, sur l'idée que l'Arctique devait continuer à relever du droit général de la mer²¹. Indubitablement, le réchauffement de la planète change la donne dans l'Arctique. Les passages du nord-ouest et, plus encore, du nord-est peuvent être envisagés, à plus ou moins long terme, comme des routes, pour la navigation²². Cela facilitera en outre l'exploitation des ressources pétrolières, gazières et

¹⁷ Les textes de ces projets ont été publiés par <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/12/21/russias-draft-agreements-with-nato-and-the-united-states>.

¹⁸ Le conflit cité dans la *Barometer* 2017 et 2018 – Norway *et al.* -Russia (Arctic) – est lié au durcissement des relations entre la Russie et les Occidentaux et à la remilitarisation de leurs relations. Il intéresse le statut du Svalbard, mais non les questions sur le statut des eaux, la navigation et les richesses naturelles auxquelles renvoie la réflexion sur les conflits, présents et à venir dans l'Arctique.

¹⁹ Sur l'arctique voir dans *PSEI* n° 4 Frédéric Lasserre et Stéphane Roussel : « La question du passage du Nord-Ouest : un enjeu réellement stratégique entre Canada et États-Unis ? ».

²⁰ Sur l'Antarctique, voir J.-F. Guilhaudis, avec la collaboration de L. Balmond, *Relations internationales contemporaines*, 4 éd. édit., 2017, pp. 1140-1143.

²¹ Ce point de vue, qui était celui des riverains, a été admis par la Chine et l'Union européenne qui, initialement, n'y étaient pas favorable (Union européenne) ou laissaient planer un doute (Chine) sur leur position.

²² Frédéric Lasserre, Arctique : une région sous tension ? *Diplomatie*, n° 102, 2020, pp. 46-52 souligne utilement que le développement de vraies routes maritimes commerciales, y compris celle du passage du nord-est, rencontrera durablement des obstacles importants et qu'il serait exagéré d'y voir une

minérales, importantes dans la région, surtout en Russie. On comprend que, sur ces bases, des différends sur la nature des eaux, leur délimitation, l'appartenance de telle ou telle partie du plateau continental, aient vu le jour et on imagine qu'éventuellement des conflits pourront surgir. Il faut toutefois préciser que, déjà, un certain nombre d'accords sont acquis. Ainsi, le principe de la zone économique exclusive est admis, pour tous les États côtiers et, même si les États-Unis ne sont pas parties à la Convention de Montego Bay, ils en acceptent les règles comme coutumières. Ils n'ont pas, à la différence des autres États concernés, déposé leurs revendications mais il leur sera difficile de ne pas suivre la procédure de la Commission des limites du plateau continental pour les preuves géologiques de l'extension de leur plateau physique au-delà des 200 miles marins²³. En réalité, « il n'y a pas de course aux zones arctiques »²⁴ et une fois franchie l'étape de la CLPC, en cas de chevauchement²⁵, chacun le sait, il faudra négocier. D'ailleurs, il ne faut pas exagérer l'importance de cette question, puisque la plus grande partie des gisements de pétrole, de gaz et de minerais se trouvent dans les ZEE. Des délimitations ont été réglées, en recourant à la CIJ (juin 1993, Danemark/Norvège, île Jan Mayen), ou par voie d'accord, par exemple entre la Norvège et la Russie, au sujet de leur plateau continental, en mer de Barents, en 2010.

S'agissant de délimitations et de droit de la mer, les différends ne sont d'ailleurs pas seulement entre Russes et pays Occidentaux ; il en existe aussi entre les Occidentaux. Les États-Unis et le Canada sont en désaccord sur la nature des détroits que traversent les passages du nord-ouest et du nord-est. Pour les États-Unis, ce sont des détroits internationaux où la liberté de navigation est garantie sous forme de passage en transit²⁶. Pour le Canada – et pour la Russie – ces eaux sont intérieures, des eaux sur lesquelles s'exerce leur souveraineté.

Si des différends existent et si des conflits paraissent possible, l'Arctique est plutôt jusqu'à maintenant une région où l'on est parvenu à les régler et à éviter de les envenimer. Cela a été facilité par l'existence d'un cadre de coopération, le Conseil de l'Arctique, créé en 1996, dont tous les États côtiers sont membres, ainsi que la Suède et la Finlande, les autres pays intéressés étant observateurs (Chine, Japon, France etc.).

Les tensions à propos de l'Arctique sont surtout postérieures à 2014, année où les relations avec la Russie se sont beaucoup dégradées à cause de l'annexion, de la Crimée et de la crise du Donbass. Elles vont ensuite s'aggraver encore, parce que les relations avec la Russie deviendront plus mauvaises et parce que Moscou va continuer à investir fortement

concurrence réelle pour les passages Suez (ou Panama pour la route du nord-ouest), propres à dissuader les armateurs de les choisir pour des raisons financières, de sécurité ou même de durée du parcours. Il montre aussi que les ressources naturelles de la région sont certes importantes mais aussi, dans un milieu très hostile, coûteuses à exploiter. Le numéro 102 de *Diplomatie* consacre un bon dossier à l'Arctique, pp. 45-71, où sont présentées les positions des États-Unis, de l'Union européenne et de la Chine. Un porte-conteneurs, de la Compagnie Maersk, de 200 m de long et 36 de large a relié pour la première fois St Pétersbourg à Vladivostok au cours de l'été 2018. La route sera possible, au moins une partie de l'année, voire plus à long terme. Cependant les navires l'empruntant devront être à coque renforcée et être dotés d'équipements de secours particuliers et d'un équipage spécialement formé (code polaire 2017), leurs primes d'assurance seront naturellement plus élevées et ils devront bénéficier d'une assistance très organisée, plus chère (brise-glace).

²³ Les États côtiers se sont engagés, en 2008, lors du sommet d'Ilulissat, à respecter les principes de la convention de 1982. Ces États sont les États-Unis, le Canada, le Danemark, la Norvège, l'Islande et la Russie. Les deux côtes les plus longues sont nettement celles de la Russie puis du Canada.

²⁴ Lasserre, art. cit., p. 51.

²⁵ Par exemple, dans la mer de Beaufort entre le Canada et les États-Unis. Il existe d'autres chevauchements possibles, entre la Russie, le Danemark et le Canada, sur la dorsale de Lomonossov.

²⁶ Cette position est aussi soutenue par l'Union européenne.

dans cette région, avec en plus l'appui de la Chine. L'Arctique est un des lieux où s'expérimente et s'approfondit l'alliance sino-russe. Cela est évidemment difficile à admettre, pour Washington.

Dans ce contexte, la coopération qui est une des caractéristiques des relations entre les pays de la région, demeurait en 2018. En effet, le 3 octobre 2018, un accord international, « historique », fut signé par le Canada, la Norvège, la Russie, le Danemark (Groenland et îles Féroé) et les États-Unis, plus les puissances de pêche que sont l'Islande, le Japon, la Corée du Sud, la Chine et l'Union européenne, visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer, dans l'océan Arctique central.

Il est important de souligner que le fait que les routes ne soient pas encore adaptées au transit commercial n'empêche pas de s'en servir comme voies de desserte. La Russie, avec la coopération de la Chine, a beaucoup investi dans l'Arctique. L'URSS avait déjà considérablement développé sa présence. Cette œuvre fut largement mise à mal quand elle prit fin, avant que W. Poutine la relance. À cet égard, le fait de planter un drapeau russe au fond de l'océan, à 4261 mètres de profondeur, en août 2007, avait une valeur symbolique. Moscou revenait dans sa région.

La Russie y mène depuis le début des années 2000, une stratégie très ambitieuse qui vise la navigabilité de la route maritime du nord toute l'année. Cela signifie équiper sa côte et ses eaux, de manière que la route du nord-est, déjà utilisée à l'époque soviétique pour les besoins de l'URSS, puisse devenir un jour, une route russe – « c'est notre artère de transport » a dit le Ministre S. Lavrov – mise à disposition du trafic international, une vraie route pour le trafic maritime international, servant également à l'exportation des ressources en hydrocarbures et en minerais de la Russie²⁷. Le volume du trafic a retrouvé en 2017, le niveau record qu'il avait en 1987, l'a nettement dépassé en 2018 avec 20 millions de tonnes et atteint plus de 30 millions de tonnes en 2019 ; le projet russe est qu'il soit à 80 millions en 2025. Pour le moment l'essentiel du trafic est lié au gisement de Yamal et s'effectue entre ports russes ; entre la Russie et l'étranger, le transit de marchandises reste marginal et effectué en bonne partie par la compagnie chinoise COSCO. Mais l'objectif est que cela change. On restera très loin des volumes passant par Suez et Panama, mais la progression, surtout dans le contexte très particulier de l'Arctique est très importante et le développement d'un vrai transit serait un changement considérable.

On connaît l'énorme complexe Yamal LNG, qui produit du gaz depuis 2017. La coentreprise qui l'a réalisé et l'exploite associe au russe Novatek (50,1 %), Total et Petro China, chacun à 20 % et le Fonds de la route de la soie, fonds souverain chinois. La réussite de ce projet dans un contexte difficile favorise le lancement d'autres projets sur les ressources naturelles. Plusieurs sont en cours, notamment Artic LNG 2, projet d'usine de liquéfaction de gaz naturel, avec les mêmes partenaires. Mais l'effort russe est beaucoup plus vaste²⁸. Il s'agit d'un effort d'infrastructures. Moscou a créé 14 points de secours, où sont stationnés des brises glaces, lourds, moyens et légers, dont 4 à propulsion nucléaire. Elle dispose en la matière d'une flotte sans équivalent dont elle poursuit la modernisation. La construction de la première centrale nucléaire flottante, au large du port de Pevek face à

²⁷ Route russe signifie, sous responsabilité et souveraineté russe. La Russie fournit la route et la sécurité mais le navire étranger doit annoncer son passage, être autorisé, accepter un pilote russe et acquitter des frais de transit. Sur la Russie et l'Arctique voir : Sandrine Baccaro et Philippe Descamps, « Géopolitique du brise-glace », *Le Monde diplomatique*, juin 2020 et Anne Denis, « L'Arctique, champ de bataille entre Chine, Russie et États-Unis », *Slate.fr*, 16 juin 2019 ([L'Arctique, champ de bataille entre Chine, Russie et États-Unis | Slate.fr](https://www.slate.fr/story/111111/l-arctique-champ-de-bataille-entre-chine-russie-et-etats-unis)).

²⁸ Sur les projets et plus généralement la politique russe, voir Marlène Laruelle, « La politique arctique de la Russie », *Notes de l'IFRI*, n° 117, 2020.

l'Alaska, est le signe de la mobilisation des technologies les plus avancées pour cette conquête du grand nord.

Ce dispositif est complété par des bases militaires, dont des bases avancées construites sur les terres russes les plus proches du Pôle Nord. Deux sont réalisées – Nagourskoïé sur le Terre François Joseph et Temp sur l'île de Kotelny, au nord de la Sibérie orientale –, 4 autres sont en construction. Pour le moment, les moyens militaires dans la région restent loin de ce qu'ils étaient du temps de la guerre froide, y compris du côté russe, où ils ont essentiellement une fonction politique, montrer que la Russie est le principal État de l'Arctique et est décidée à ne rien céder. Les bases échelonnées le long de la RMN peuvent servir des objectifs militaires en complément de la flotte du nord, première flotte russe, qui est concentrée dans le bastion situé entre les mers Blanche et de Barents, mais leur rôle au quotidien est surtout d'assumer des missions de sécurité civile²⁹.

Moscou, du fait de l'histoire et de ses choix récents, est très en avance dans l'Arctique. On comprend sans difficulté que cette position, construite en outre avec l'aide de la Chine, soit très mal vue par les États-Unis, à l'heure de l'*America First*. Mais on constate que, depuis 2014, les sanctions contre la Russie ont renforcé la relation de celle-ci avec la Chine et que la tension grandissante entre Washington et Pékin consolide peu à peu cette relation, en une alliance. On souligne volontiers les ambitions chinoises. Il est évident que la Russie, qui se considère comme « le » pays de l'Arctique, si elle accepte volontiers les investissements chinois, n'est pas prête à admettre que Pékin contredise sa conception de la route du nord comme route russe. Et il semble que la Chine l'ait compris et s'y adapte, pour le moment au moins. Cette évolution crée des difficultés dans le camp occidental, entre Washington et plusieurs pays de l'OTAN (Islande, Danemark, Norvège et Canada).

Beaucoup d'éléments poussent à se demander si et jusqu'à quand l'Arctique restera une zone de coopération³⁰.

Situation en 2021

Le dossier de l'Arctique n'a été affecté par aucun événement majeur en 2021. Mais les évolutions en cours se poursuivent. Du fait du réchauffement particulièrement fort, l'ouverture au passage, à l'exploitation des ressources, à terre et en mer (eaux et sol) et même au tourisme, s'accroît. Le projet LNG 2 est parvenu à recueillir près de 10 Mds euros de fonds³¹. En même temps, le souci de préserver l'Arctique, de ne pas l'exploiter, subsiste. En octobre l'UE a préconisé la négociation d'un moratoire international visant à interdire l'exploitation des gisements de gaz, pétrole et charbon. Par ailleurs, les nouveaux dirigeants élus au Groënland ont adopté une loi interdisant l'exploitation de l'uranium, ce qui comptera, si ce choix est maintenu, dans les équilibres actuels complexes en matière de métaux stratégiques. Cette ouverture de la région alimente la mobilisation des États arctiques et des autres puissances intéressées, notamment la Chine. En 2021, c'est le Royaume-Uni dont on doit noter l'intérêt marqué pour la région. Londres, après le Brexit, esquisse son retour dans l'Arctique plus de 140 ans après l'avoir cédé au Canada, au moyen d'une offre de coopération de défense³². La Russie, qui représente plus de 50 % de l'ensemble du littoral de l'Arctique et borde le passage du nord-est, s'affiche toujours comme le premier des États arctiques ; elle poursuit la mise en œuvre de la stratégie énoncée en mars 2020 « Les principes fondamentaux de la politique nationale de la Fédération de Russie dans l'Arctique à l'horizon 2035 ». Le 31 mars 2021, elle a

²⁹ Voir *ibid.*, pp. 8-12, sur la remilitarisation de l'Arctique côté russe.

³⁰ Question que pose justement J.L. Lozier, « Arctique : vers la fin de l'exception ? », *Études de l'IFRI*, n° 64, 2022.

³¹ *Le Figaro*, 30 novembre 2011.

³² V. L. Hirtzmann, « Le Royaume-Uni prend pied dans l'Arctique canadien », *Le Figaro*, 5 mai 2021. Cette initiative est à rapprocher de la participation de Londres à l'AUKUS.

soumis à la CLPC une nouvelle revendication révisée d'exploration et exploitation du plateau continental dans l'Arctique central³³. Ces évolutions continuent d'alimenter les craintes de militarisation, notamment à l'OTAN, ce qui se traduit dans le communiqué du sommet de juin. Au titre des manœuvres et exercices militaires, c'est la Russie qui a retenu le plus l'attention, avec une prouesse : en mars 3 SNLE russes ont fait surface simultanément, à 300 mètres les uns des autres, en brisant une glace de 1,5 m d'épaisseur.

La coopération se poursuit malgré tout, au Conseil de l'Arctique. L'Islande a terminé son mandat de présidence en mai, avec l'adoption d'un plan stratégique pour la prochaine décennie et, la nouvelle administration américaine étant plus coopérative que la précédente, le Conseil a cette fois adopté une déclaration conjointe confirmant son engagement à maintenir la paix, la stabilité et une coopération constructive dans l'Arctique. La Russie, qui a pris la succession de l'Islande à la présidence du Conseil de l'Arctique, a indiqué vouloir poursuivre les objectifs de l'Islande et ne pas inscrire les questions militaires à l'ordre du jour. Toutefois son ministre des affaires étrangères a suggéré que les États arctiques reprennent leurs discussions annuelles (réunion annuelle des chefs de la défense et table ronde de forces de sécurité de l'Arctique) interrompues depuis 2014.

Tendance : stable

(55) Le Conflit potentiel de la Mer de Chine

Repères

Il existe, en Mer de Chine, plusieurs différends territoriaux dans lesquels est impliquée la Chine, sur les îles Senkaku-Diaoyu, avec le Japon (mer de Chine de l'Est), sur l'atoll de Scarborough, avec les Philippines et Taïwan, sur les îles Paracels avec le Vietnam et Taïwan, sur les îles Spratleys, avec la Malaisie, Brunei, les Philippines, le Vietnam (mer de Chine du Sud). Ces différends relatifs à la souveraineté donnent lieu à des crises plus ou moins aiguës à l'occasion des initiatives prises par telle ou telle des parties, par ex. l'installation d'une plate-forme de forage. Les observateurs guettent les phases de tension et de réconciliation. Chacun de ces conflits possède son individualité, mais tous sont également liés, puisque les enjeux politiques, juridiques, économiques... sont les mêmes. Ils ne peuvent, d'autre part, pas être séparés de la relation particulière, elle-même conflictuelle, existant entre la Chine et Taïwan, ni du système complexe d'alliances constituées dans la région par les États-Unis et du conflit de puissance entre Pékin et Washington.

On peut imaginer facilement qu'une succession d'interactions imprévisibles, un engrenage négatif, conduise à un affrontement armé entre grandes puissances. La marche vers la crise se poursuit, depuis des années. Qu'il s'agisse des capacités militaires, des positions sur les dossiers maritimes, de l'évolution des alliances, les éléments constitutifs du conflit continuent de se mettre en place. Étant donné l'enjeu que représente cette mer, pour la Chine, la tension ira grandissant, si sa montée en puissance se poursuit, sur place et ailleurs, car il n'est pas concevable pour elle de demeurer enfermée, repliée sur elle-même par le réseau des alliances et des bases américaines. Au cours des dernières années, les incidents se sont multipliés avec les voisins et même avec les États-Unis, qui militent pour la liberté de navigation, afin de faire obstacle à la stratégie chinoise. Face à eux, la Chine développe une notion des « eaux chinoises », refusée par les autres États riverains, et ne correspondant pas au droit de la mer. La sentence rendue, le 12 juillet 2016, par le Tribunal

³³ V. le rapport de J.C. Larssonneur, Les enjeux de la sécurité dans le grand nord, Commission de la défense et de la sécurité, Assemble parlementaire de l'OTAN, octobre 2021, p. 7. Il y avait en 2021 4 dossiers soumis à la CLPC par des membres de la CNUDM la Russie, le Canada, le Danemark et la Norvège. Quoique non membre de la CNUDM, les États-Unis auraient également soumis une demande d'extension (voir rapport, p. 6 note 4).

arbitral, saisi par les Philippines, sur la base de l'annexe VII de la CNUDM, défavorable à la position de Pékin – et que la Chine refuse – affaiblit sa position, mais ne la modifie pas³⁴.

On redoute l'incident armé et l'engrenage qui pourrait s'ensuivre. Cependant, il existe aussi une volonté de garder le contact et de ne pas aller trop loin, que manifeste notamment la négociation, entre la Chine et les pays de l'ASEAN, d'un code de conduite pour la mer de Chine méridionale. La montée en puissance de la Chine se poursuivant, il faut s'attendre à ce que sa marine, pour le moment obligée de rester près de ses bases, aille manifester aussi, en faveur de la « liberté de navigation », près des côtes américaines et autres.

Mais un véritable tournant a eu lieu dans ce dossier, en 2021, avec la conclusion de l'AUKUS.

Situation en 2021

Si on en croit l'HIK, la situation n'a guère évolué ; elle se serait même plutôt améliorée. Les notes données en 2019 et 2020, par le Baromètre de l'HIK montraient que la tension était plus forte en mer de Chine du Sud qu'en mer de Chine orientale. Dans ce dernier cas, le conflit restait au niveau 2 tandis qu'en mer de Chine du Sud, il était revenu au niveau 3. Dans le Baromètre 2021, les deux sont au niveau 2, comme le dossier Chine/États-Unis. Il ne nous paraît pas possible de partager cette vision trop optimiste. Sans aller jusqu'à dire avec Renaud Girard que « la deuxième guerre du Pacifique est commencée »³⁵, nous partageons tout à fait l'analyse selon laquelle l'alliance entre l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni, marque un changement net, de leur point de vue (voir le n° 52). Elle montre qu'un pas est franchi dans l'analyse qui est faite du niveau atteint par les capacités chinoises. Celles-ci justifient désormais que l'on monte d'un cran important, celui des sous-marins nucléaires d'attaque et que, de plus, on serre les rangs, en reconstituant l'alliance anglo-saxonne. Du côté chinois, on peut remarquer aussi un durcissement avec l'adoption, en janvier 2021, d'une loi permettant aux garde-côtes d'utiliser la force contre les navires étrangers dans les « zones maritimes sous juridiction chinoise ». Malgré tout, il semble que demeure une place pour la coopération, au moins avec les pays d'Asie du Sud. Le travail visant à élaborer un code de conduite pour la mer de Chine, entre la Chine et les pays de l'ASEAN, n'a pas cessé. La volonté d'accélérer et d'aboutir a été réaffirmée, à plusieurs reprises, et une réunion à cet effet a eu lieu en juin, mais sans résultat, pour le moment. La question se pose de savoir si cet exercice qui se prolonge n'est pas, pour Pékin, simplement une manière de gagner le temps permettant d'achever la montée en puissance de sa capacité de contrôle de la mer de Chine et de prise de Taiwan. Les observateurs ont fait remarquer que l'AUKUS laissait totalement la France de côté. L'observation est exacte mais il faut noter que l'UE a défini en 2021 une Stratégie Indo-Pacifique³⁶.

Tendance : aggravation

(56) Le conflit potentiel impliquant les minorités russes d'Estonie et de Lettonie

Repères

Les pays baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) avaient une situation particulière dans l'URSS. Partie de l'empire russe, ils avaient accédé à l'indépendance en 1920, avant d'être annexés par Staline en 1940, après la conclusion du pacte germano-soviétique du 23 août 1939. Pour Moscou, ils faisaient partie intégrante de l'URSS mais leur annexion n'avait pas été reconnue par les Occidentaux, en particulier les États-Unis et la France. Ce caractère et leur position

³⁴ Sur les différends relatifs à la mer de Chine, voir F. Schneider, « Guerre juridique en mer de Chine méridionale », *PSEI* n° 5, 2016.

³⁵ *Le Figaro*, 20 septembre 2021.

³⁶ Conclusions du Conseil du 19 avril 2021 suivie de la communication commune de la Commission et du Haut Représentant du 16 septembre ; voir également la Note 49 (juillet 2021) de l'Institut Thomas More.

géographique, expliquent le rôle de premier plan qu'ils ont joué lors de la fin de l'URSS. Ils ont proclamé leur indépendance les premiers, le 1^{er} mars 1990, plus d'un an avant la fin de l'Union soviétique. Après l'indépendance, le départ des forces russes, la situation des minorités russophones (participation aux élections, nationalité), particulièrement importantes en Estonie (25 % au début des années 2020) et Lettonie (près de 40 %), et la délimitation des frontières, ont fait l'objet de négociations, parfois difficiles et compliquées par la détermination des Baltes à se rattacher à l'Ouest. Ils se sont rapprochés de l'UEO (partenaires associés en 1994), de l'UE (accords européens en 1995) et même de l'OTAN (partenariat pour la paix en 1994, puis Charte de partenariat avec les États-Unis), avant d'entrer dans l'Union et dans l'OTAN (2004), malgré l'opposition de la Russie. La CSCE et le Conseil de l'Europe ont facilité la transition.

La décennie 1995-2005 a été plus calme qu'on le craignait. On n'a pas vu se développer les conflits que l'on pouvait attendre. Cependant des questions non résolues (normalisation de la frontière, intégration de la population russophone, droit à une éducation en Russe) demeurent en Estonie et Lettonie. La minorité russophone a une importance variable selon les pays Baltes. Elle n'est que d'environ 10 % en Lituanie et la nationalité lituanienne ayant été accordée à ses membres, il n'y a pas dans ce pays, qui n'est d'ailleurs plus limitrophe de la Russie, de problème de nationalité. Il en va autrement en Estonie et en Lettonie, parce que les russophones y représentent encore respectivement environ 30 et 40 % de la population et parce que ces deux États ont choisi en matière de nationalité une politique différente, génératrice de « non citoyens » et de tensions avec la Russie. Les pays Baltes étant devenus membres de l'OTAN, la marge de manœuvre des russophones et de la Russie est moins importante qu'en Ukraine et en Moldavie, mais elle n'est évidemment pas nulle, spécialement dans les régions de l'est où la minorité russophone est majoritaire. Le retour de la tension dans ces pays Baltes est à la portée de Moscou. Le 18 février 2014, un accord a été signé entre la Russie et l'Estonie, sur leur frontière, dont on pouvait espérer qu'il marquait la fin d'une période difficile – l'accord de 2005 n'avait pas pu être ratifié. Il n'est pas certain que cela soit le cas³⁷. Les États baltes sont particulièrement sensibles au récent durcissement des relations entre les pays de l'OTAN et la Russie. Et ils alimentent eux-mêmes ce durcissement, particulièrement depuis qu'ils accueillent une force de présence avancée de l'OTAN (2016), comprenant des éléments américains.

Situation en 2021

Pour le moment, ces conflits restent en dessous du seuil de la violence (Barometer 2019, 20 et 21) Le Barometer 2021 indique même une amélioration en Lettonie. Pourtant le Biélorussie voisine a été plongée dans la crise, les Pays baltes servant de base arrière aux opposants biélorusses, ce qui a dégradé leurs relations avec Minsk et avec Moscou, protecteur du régime biélorusse. L'incertitude demeure car il est difficile de croire que ces deux pays pourront rester à l'écart, si la guerre affecte de plus en plus les relations avec la Russie.

Le scénario d'une « satellisation » à partir des communautés binationales n'est pas sorti des esprits, malgré la présence des éléments militaires de l'OTAN. La guerre des « Fake News » et des cyberattaques a continué. Le rapport de la Mission de visite de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN en Estonie montre très bien que pour ces pays, l'intégration de la population russophone, la maîtrise de l'information/désinformation et celle du cyberspace ont une importance essentielle et qu'ils en sont conscients.

Tendance : stable

³⁷ L'accord n'est toujours pas ratifié et l'Estonie a entrepris d'établir une barrière, là où la frontière n'est pas naturelle.

(57) Le conflit potentiel d'Écosse

Repères

À la différence d'autres conflits européens pour l'autonomie et l'indépendance, le conflit d'Écosse, pour le moment, n'est pas violent. Mais il pourrait le devenir et, même si ce n'est pas le cas, il a un potentiel élevé de perturbation. Ce conflit doit toujours être considéré en association avec celui de l'Ulster, violent autrefois et susceptible de le redevenir. Tous deux peuvent affecter considérablement le devenir du Royaume-Uni.

Dans un pays réellement démocratique, l'intégrité du territoire de l'État peut difficilement, quelles que soient les considérations juridiques en ce sens, s'opposer durablement à la volonté d'une partie de la population de se séparer, tout simplement parce que la légitimité la plus forte est en faveur de l'autodétermination. Le Royaume-Uni avait donc logiquement accepté en 2012 l'idée d'organiser un référendum sur l'indépendance de l'Écosse (accord du 15 octobre entre les premiers ministres du Royaume-Uni et de l'Écosse). Restait à passer à l'acte et à voir comment les choses se passeraient puisque, surtout dans une société moderne complexe et lorsque le processus s'accomplit de manière pacifique, des questions nombreuses et très délicates ne manquent pas de se poser. On sait que le résultat de la consultation du 18 septembre 2014 a été négatif – les « non » ont recueilli 55,3 % des suffrages et les « oui » 44,7 –, l'expérience attendue n'a donc été faite qu'en partie. Elle est toutefois très intéressante parce qu'elle a servi de banc d'essai pour un défi politique de grande envergure, qui peut se présenter dans d'autres pays européens. Outre la longueur de la liste des problèmes qui se sont posés et leur complexité, deux points émergent particulièrement. D'abord le fait que le Premier ministre britannique a dû *in extremis*, devant une dynamique grandissant en faveur du « oui », faire des concessions importantes aux indépendantistes, qui engageaient le Royaume-Uni dans un processus de réforme importante de l'État, de fédéralisation. Ensuite, on a pu voir l'importance de la dimension internationale et spécialement européenne du problème et constater que l'UE n'avait pas de position, sur la manière de traiter l'Écosse, si le référendum donnait un résultat favorable à l'indépendance. Étant donné que la même question risque fort de se reposer prochainement à propos de l'Écosse elle-même, de la Catalogne ou d'une autre partie de l'un des États membres et qu'elle n'a pas de réponse évidente faisant consensus, on peut penser qu'il serait important de la traiter assez vite, pour que les choses soient claires. Il est douteux pourtant qu'il en aille ainsi, en raison du souci de ne pas favoriser le séparatisme et de ne pas se lier les mains à l'avance. Le potentiel d'aggravation de ce conflit, pour le moment non violent, est considérable. Outre la perturbation qu'il est susceptible de créer dans l'UE, il peut affecter gravement la crédibilité voire la pérennité de la dissuasion britannique et, couplé avec la question d'Ulster, mettre en jeu la survie même du Royaume-Uni.

Situation en 2021

Pour le HIIK, le conflit d'Écosse reste stable en 2018, 2019, 2020 et 2021, en dessous du seuil de la violence.

En réalité, le Brexit – les Écossais y étant majoritairement opposés (62 %) – a relancé le mouvement en faveur de l'indépendance, qui est devenu majoritaire dans les sondages d'opinion, en 2020. Le SNP a aussi pris davantage de poids politique et il a remporté nettement les élections au parlement de l'Écosse, en 2021, obtenant 64 députés à une voix de la majorité absolue. Globalement les partis pro-indépendance (SNP et verts) ont la majorité (72 voix sur 129). Malgré cela, pour le moment, Londres refuse d'organiser un nouveau référendum. Faut-il s'attendre à un « long combat » sur cette question ? La crise du Covid a pesé en ce sens, mais d'autres éléments, notamment des difficultés économiques post-Brexit pourraient faire pencher la balance dans l'autre sens ou favoriser une crise dépassant le seuil de la violence. Par ailleurs l'on ne doit jamais perdre de vue que ce conflit ne peut pas être séparé de la situation en Ulster.

Tendance : aggravation

II.2. Les Conflits à potentiel d'aggravation

(58) À la différence des précédents, ces conflits sont déjà violents, mais sont restés à un niveau de violence limité ou franchissent le cap de la violence et, dans tous les cas, l'identité des parties, l'objet du conflit, son contexte ou d'autres facteurs encore, laissent entrevoir une montée possible de la violence armée.

Tableau n° 35. Les conflits à potentiel d'aggravation en 2021

CONFLITS A POTENTIEL D'AGGRAVATION

Conflit	Système international G (global) R (régional) SR (subrég) Rs (ressources) LS (lieux Strat)	Ordre International SC (Sec.Coll.) DI (Dt international) E (État)	Début	Evolution
Europe				
Abkhazie, Ossétie du Sud (Géorgie)	R, G	SC, E, DI	1989	Stable/ag. (st)
Transnistrie (Moldavie)	R, G	SC, E, DI	1989	Stable/ag. (st)
Haut-Karabakh (Azerbaïdjan)	R, SR	SC, E, DI	1989	Stable (ag/tr)
Catalogne (Espagne)	R	DI, E	1979	Stable (am)
Corse (France)	R	DI, E	1975	Amél. (st)
Ulster (Roy-Uni)	R	DI, E	1968	Transf (tr.)
Afrique sud du Sahara				
Érythrée/Éthiopie	R	E, SC	1998	Stable (st)
Maghreb Moyen-Orient				
Israël/Palestiniens	R, G	SC, DI, E	1948 (1967)	Transf (tr.)
Iran/ Israël	R, G	SC	1979 (2018)	Transf. (st)
Asie				
Corée	G, R	E, DI	1953 (2018)	Tranf. (ag)

Chine Inde	G, R	E	1962	Aggrav. (ag.)
Inde Pakistan	G, R	E	1947 (1986)	Stable (ag)
Sri Lanka	SR	E	1983 (2009)	Aggrav. (ag)
Taiwan	SR, R, G	DI, E	1949 (1971)	Aggrav. (ag)

II.2.1. En Europe

(59) Les conflits mentionnés au titre de l'Europe intéressent tous le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais dans des conditions très différentes selon qu'ils relèvent de l'espace de l'ex-URSS ou de l'Europe occidentale.

L'Europe occidentale a été le berceau et reste le laboratoire, entre autres avec la construction européenne, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. On y assiste à une nouvelle poussée de revendications de type autonomiste/séparatiste, en Écosse (v. le n° 57), Catalogne, Corse, peu après que la CIJ ait donné sur l'indépendance du Kosovo, un avis qui réduit la capacité de résistance du principe d'intégrité territoriale³⁸. Il sera très intéressant de voir comment des pays démocratiques, dont de vieilles démocraties, feront face à une poussée indépendantiste, si les problèmes posés pourront être traités et surmontés sans violence. Cela intéresse aussi l'Ulster.

(60) La question d'Ulster

Repères

Très ancienne, puisqu'elle remonte au XVII^e siècle, au moment de la colonisation de l'Irlande par l'Angleterre, elle oppose ceux qui veulent que cette province reste dans le Royaume Uni – le gouvernement britannique et les Unionistes – et ceux qui exigent qu'elle soit réunie à l'Irlande, devenue indépendante en 1921 – et utilisent les armes pour atteindre ce but (IRA)³⁹. Elle a été violente, de 1970 aux accords du vendredi Saint en avril 1998⁴⁰, avec un pic de violence en 1978. Bien que l'accord ait été approuvé par referendum aussi bien en Ulster qu'en Irlande, son application a été difficile, provoquant une longue période d'administration directe par Londres. Par la suite, elle connaîtra un autre moment fort en juillet 2005, lorsque l'IRA décidera d'abandonner la lutte armée et de déposer les armes. Cela permettra une normalisation de la situation, jusqu'au Brexit. Malgré les avancées, la

³⁸ Dans son avis du 22 juillet 2010, la CIJ a notamment affirmé : « la portée du principe d'intégrité territoriale est donc limitée à la sphère des relations interétatiques » (§ 80) et « le droit international général ne contient aucune interdiction applicable des déclarations d'indépendance » (§ 84). Sur cette affaire complexe et l'avis de 2010, v. J.F. Guilhaudis, « L'indépendance du Kosovo et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *AFRI*, 2011, pp. 217-250.

³⁹ Le gouvernement de l'Irlande n'est évidemment pas extérieur à la question.

⁴⁰ Voir Jacques Poisson, « L'Accord de paix du 10 avril 1998 et l'avenir de l'Irlande du Nord », *Arès*, n° 42, 1999, pp. 91-105.

tension est toujours restée forte en Irlande du Nord. Cela se marque au niveau 3 (*violent crisis*) que retient le *Barometer*, au cours des années 2010.

En réalité, la situation s'est aggravée avec le Brexit. L'Union européenne a beaucoup facilité la normalisation des relations entre Londres et Dublin et la conclusion de l'accord du Vendredi Saint, en 1998. Il est normal que la fin du marché unique menace l'édifice. Le Brexit, contre lequel l'Irlande du Nord avait majoritairement voté (56 %), les Unionistes étant pour à 66 %, est porteur du rétablissement de la frontière entre l'Irlande et l'Ulster et relance la demande de la réunification et d'un référendum pour la décider. Début 2017, le partage du gouvernement entre unionistes et nationalistes a pris fin, en Ulster et l'activité des groupes paramilitaires des deux bords allait grandissant.

Si la question de l'Écosse (et la volonté des Écossais) a peu pesé dans les positions prises par Londres et dans la négociation du Brexit, la question d'Irlande a, au contraire, été centrale. L'accord du Brexit, obtenu fin 2019, contient un protocole sur l'Irlande du Nord. Celui-ci prévoit, afin de conserver les effets pacificateurs de la participation à l'UE des 2 Irlande, qu'il n'y aura pas de rétablissement de la frontière entre elles, comme cela devrait être normalement le cas. Mais il retient diverses mesures destinées à éviter que l'Irlande du nord ne puisse constituer une plateforme permettant d'écouler sans respecter les contraintes européennes, les produits du Royaume-Uni vers l'UE. Ce dispositif entend maintenir la division, mais on aperçoit, après les années très difficiles au Royaume-Uni, qui ont séparé la décision du Brexit, en 2016, de sa réalisation, le 31 décembre 2020, qu'une nette évolution s'est accomplie, rendant l'unification possible.

Situation en 2021

Cette année a tout à fait confirmé la prévision que le Brexit provoquerait de nouvelles tensions en Irlande du Nord. Les flambées de violence qui ont ponctué l'année, en mars, en avril, en novembre et la démission du Premier ministre (DUP), ont fait craindre un retour au passé et la remise en question des accords « du Vendredi saint »⁴¹. Londres, pour calmer les inquiétudes des unionistes refusant toute séparation avec le Royaume Uni – mais nombre d'observateurs estiment qu'elle instrumentalise cette menace –, a exigé de l'UE la renégociation du protocole nord irlandais, accompagnant l'accord sur le Brexit. Des négociations ont effectivement commencé mais elles n'avaient pas abouti fin 2021.

Il apparaît de plus en plus nettement que le Royaume-Uni, l'UE, l'Irlande et le gouvernement de l'Ulster vont avoir à gérer, tâche extrêmement complexe, le maintien d'un délicat équilibre entre unionistes et nationalistes, avant que le temps fasse son œuvre et conduise à l'unification.

À cet égard, outre l'évolution de la démographie favorable aux catholiques, compte l'apport des années de paix. Même si le PUP (Progressive Unioniste Party) dit ne plus avoir de raison de le soutenir, l'accord du Vendredi Saint demeure une valeur commune, à laquelle le DUP (Democratic Unionist Party) et UUP (Ulster Unionist Party) sont attachés, une sorte de « ligne rouge ». Une partie des unionistes ne rejette pas en bloc le protocole et se contenterait d'aménagements, la grande majorité de la communauté unioniste est peu mobilisée sur ce sujet et elle refuse la violence. Le sentiment d'appartenance au Royaume-Uni s'est affaibli. Et surtout, il semble que le caractère inéluctable de la réunification, s'installe de plus en plus dans les esprits. Un sondage BBC réalisé au mois d'avril, indique qu'une majorité de la population, au Nord comme au Sud, prédit la réunification d'ici 25 ans⁴². L'on n'oubliera pas, enfin, qu'en Grande Bretagne, les sondages confirment que l'Irlande du Nord est surtout vue comme un

⁴¹ À cet égard, il faut signaler que Nancy Pelosi, de passage à Londres début septembre, n'a pas hésité à affirmer que « si l'accord du Vendredi saint est détruit, il y a fort peu de chances que l'accord commercial espéré entre Londres et Washington soit conclu » (*Le Figaro*, 17 septembre 2021).

⁴² V. A. de La Grange, « La question nord-irlandaise, épine tenace de la relation post-Brexit », *Le Figaro*, 27 avril 2021.

problème et une charge, seulement un tiers des Britanniques souhaitant qu'elle reste dans le Royaume-Uni⁴³. Il se peut que l'on en vienne plus vite que prévu au moment où la perspective de l'unification viendra à l'ordre du jour. La menace des provocations d'extrémistes embrasant à nouveau la situation redeviendra alors très sérieuse. Ce risque n'a pas disparu, mais, même si le sentiment d'insécurité reste fort chez les unionistes, pour le moment, l'Irlande du Nord reste au niveau 3 du Baromètre de l'IIK.

Le Brexit a bien ouvert la possibilité que s'accomplisse à la fois la réunification de l'Irlande et l'éclatement du Royaume-Uni et même de la Grande-Bretagne.

Tendance : la transformation se poursuit

(61) La question de Catalogne

Repères

La Catalogne est une communauté autonome du Nord-est de l'Espagne, selon la constitution de 1978 et les statuts d'autonomie de 1979 et 2006. Elle est peuplée de 7,5 millions d'habitants et l'une des régions les plus prospères de l'Espagne. Le catalanisme, né au XIX^e siècle, dépasse assez nettement le simple égoïsme économique et fiscal. Il a depuis longtemps, une dimension culturelle et linguistique forte, qui a évolué, à partir des années 1990 en un nationalisme. C'est de cette évolution qu'est sortie la question posée au cours des années 2010.

La résistance du Gouvernement espagnol, appuyé sur le Tribunal constitutionnel, a fait obstacle à l'organisation d'un vrai référendum en Catalogne. Il a été remplacé par une simple « consultation », organisée le 9 novembre 2014, qui a montré la vigueur du courant séparatiste. Logiquement, la pression n'a pas diminué en 2015. Les élections régionales du 27 septembre ont été transformées en plébiscite par les indépendantistes, réunis sur une liste commune. Elles ont donné un résultat non dénué d'ambiguïté. La liste indépendantiste a emporté la majorité absolue des élus avec 72 sièges, mais non des voix (47,8 %). Malgré ce manque de légitimité, le Parlement catalan a déclaré solennellement le début du processus de création de l'État catalan indépendant. La situation ne s'est pas arrangée ensuite, au contraire.

Le basculement dans la violence s'est produit en 2017. Cette année-là, le referendum organisé contre la volonté du gouvernement espagnol, le 1^{er} octobre, avait donné un résultat très net en faveur de l'indépendance mais avec un faible taux de participation. Il conduisit à une déclaration d'indépendance le 10 octobre, suspendue, puis à nouveau proclamée le 27 par le Parlement catalan, aussitôt dissout, les dirigeants pro-indépendance étant, par ailleurs, accusés de rébellion et sédition et obligés de fuir. Mais les élections convoquées par le gouvernement central, le 21 décembre, donnèrent la majorité absolue aux indépendantistes. L'impasse était constituée.

L'enjeu de ce conflit ne touche pas, comme au Royaume-Uni, à la répartition de la puissance nucléaire militaire, mais le sort de l'Espagne est en jeu – on ne peut oublier qu'elle a dû faire face pendant longtemps au séparatisme basque, appuyé par le terrorisme de l'ETA. Par ailleurs il y a aura un écho inévitablement au sein de l'Union européenne.

Après une année 2019 difficile, marquée par le procès-s des indépendantistes et la radicalisation d'une partie du mouvement indépendantiste, la situation a évolué de manière plutôt positive en 2020. En début d'année, la nécessité, pour le premier ministre sortant – qui avait gagné les élections, mais n'avait pas de majorité –, de constituer un gouvernement de coalition, offrit une opportunité. En échange de son aide à la constitution de cette coalition, en s'abstenant lors du vote de confiance sur l'investiture, le parti

⁴³ Le Royaume-Uni comprend la Grande-Bretagne (Angleterre, Écosse, Pays de Galles) et l'Irlande du Nord.

indépendantiste catalan ECR (Gauche républicaine de Catalogne) obtint l'ouverture d'un dialogue politique, incluant la possibilité d'aboutir à des accords, à ratifier par les Catalans, entre les gouvernements espagnol et catalan. Une première rencontre eut effectivement lieu fin février 2020, sans résultat, mais la porte vers la négociation était ouverte.

Situation en 2021

La situation n'a pas connu d'aggravation ; à certains égards elle s'est améliorée, ce que traduit le Baromètre 2021, où le conflit descend au niveau un.

Les élections régionales de février ont placé en première position le Parti socialiste espagnol, dirigé par M. S. Illa, ex-ministre de la santé (23 % des voix et 33 sièges) et surtout, dans le camp nationaliste, pour la première fois majoritaire (avec 51 % des voix et 2 députés de plus, 74 sur 135⁴⁴), elles ont placé en tête l'ERC (Esquerra republicana de Catalunya) avec 21 % des voix et 33 sièges devant Junts le parti de l'ex-président Carlos Puigdemont (20 % et 32 sièges). La constitution d'une coalition permettant de désigner le nouveau président de la Généralité a été longue et difficile. ERC a dû faire des concessions mais finalement M. M. Pere Aragonès a été investi le 21 mai. Cette évolution a fait passer au second plan la « voie unilatérale », défendue par les séparatistes les plus radicaux, au profit d'un courant plus modéré, favorable à un référendum négocié, et décidé à donner la priorité à l'amélioration des conditions de vie de la population.

Cela permet que se poursuive avec le gouvernement socialiste espagnol une certaine coopération entamée au moment de l'investiture de M. Sanchez, en 2020. Certes, il n'y a, sur la question du statut, aucune avancée pour le moment. Mais la levée, par le Parlement européen, de l'immunité de M. Puigdemont et de 2 autres leaders indépendantistes a été compensée par les grâces octroyées en juillet aux dirigeants catalans condamnés en 2019 et emprisonnés en Espagne. Le problème de l'indépendance demeure, la légère progression des nationalistes permet même de dire que cette perspective se renforce mais, pour un temps, le courant dur est passé au second plan et le risque de violence est momentanément réduit. Mais nul ne sait pour combien de temps. La coalition nationaliste a donné 2 ans au nouveau président pour obtenir des « avancées ».

Tendance : stable

(62) La question Corse

Repères

Le problème posé par la Corse n'a pas du tout la même dimension, pour la France. Il peut certes, si la violence s'installe dans le territoire et déborde sur le continent, devenir très perturbateur mais l'indépendance de la Corse ne remettrait en cause ni l'unité du pays ni sa puissance. Les revendications d'autonomie et d'indépendance ont favorisé une évolution du statut du territoire. Longtemps un département comme les autres, elle a d'abord bénéficié de deux départements (Corse-du-Sud et Haute-Corse) en 1975. Puis est devenue, en 1982 une région métropolitaine avant les autres, avec une Assemblée de Corse et des compétences assez étendues. Ce statut régional anticipé ayant perdu de son originalité avec la généralisation de la régionalisation en 1986, de nouvelles revendications appuyées sur les exemples des régions insulaires d'autres pays européens bénéficiant d'un statut d'autonomie (Sardaigne, Sicile, Baléares, Canaries et Madère), ont abouti à ce que la Corse est devenue, en mai 1991, une collectivité territoriale à statut particulier. Le mouvement s'est poursuivi, la Corse est depuis la nouvelle organisation territoriale de la République d'août 2015, la « Collectivité de Corse ».

⁴⁴ Cette montée est contrebalancée par une hausse de l'abstention.

Force est de constater que cela ne suffit pas à satisfaire les revendications d'un ensemble « nationaliste » (régionaliste, autonomiste, séparatiste) très éclaté, en partie mêlé à la mafia corse et en renouvellement⁴⁵.

Situation en 2021

Les projets institutionnels avaient été reportés en 2019 et 2020, en raison des crises successives des gilets jaunes puis de la Covid 19 et de l'incapacité de l'État français et des nationalistes divisés, de nouer un dialogue. 2021 a introduit une donnée nouvelle avec les élections régionales. Celles-ci ont, à la fois, confirmé la vigueur du mouvement nationaliste et nettement privilégié sa composante modérée. Dans un scrutin où le niveau de l'abstention a été beaucoup moins fort qu'en métropole (58,91 %), les nationalistes ont obtenu près de 70 % des voix (67,98 %). De plus avec 40,64 % des suffrages, Fà populu Inseme de M. Gilles Simeoni, dispose de la majorité absolue des voix à l'Assemblée territoriale et ne subit plus les contraintes passées d'une coalition. Nettement renforcé par le suffrage le chef de la tendance autonomiste, cherchant « une solution politique », a été réélu président de la Collectivité corse. Il a rapidement commandé une étude sur l'évolution institutionnelle de l'île. Le rapport en résultant (rapport Mastor) a énoncé 15 propositions adoptées ensuite par l'Assemblée de Corse. Le démarrage, au mois d'octobre, d'un cycle de négociations avec l'État était inévitable. Paris pouvait d'autant moins ne pas accepter de négocier que le FNLC avait annoncé le 2 septembre son intention de reprendre la lutte armée⁴⁶. Cette menace pourrait favoriser des progrès rapides dans la négociation. Mais un passage à l'acte pourrait aussi avoir l'effet inverse.

Tendance : amélioration

(63) Le rappel des repères de ces conflits et leur évolution depuis 2018 conduisent à revenir sur le séparatisme ouest européen.

L'idée a été avancée que la montée du séparatisme est le « reflet d'une Europe qui ne fait plus rêver », et de la crise identitaire européenne⁴⁷. Ce point de vue est peu convaincant, dans la mesure où appartenir à l'Union est toujours le but affiché par ces séparatistes. L'affaiblissement des États consécutif à la construction européenne est plus convaincant, avec bien d'autres facteurs, dont le principal est la part grandissante de la démocratie.

Sans être le problème, l'Union peut le compliquer, dans la mesure où elle offre aux séparatistes, une tribune et, comme cela s'est vu, dans le cas de M. Puigdemont, une protection. Mais, elle peut aussi offrir une solution : l'entrée dans l'Union, à laquelle les séparatistes adhèrent ou aspirent. L'UE – cela n'existe nulle part ailleurs – présente l'avantage de permettre de récupérer, si besoin est, ces entités séparées, de petite dimension, dans un ensemble plus vaste, de nature quasi étatique, et d'éviter d'aggraver le problème posé par les petits États. Si ce besoin se fait sentir, il faudra sans doute, pour éviter sa paralysie, de nouvelles adaptations des institutions, favorables à la consolidation de l'Union par rapport à ses membres.

Dans cette perspective, l'attentisme de l'Union n'est probablement pas un inconvénient. La manière dont les Européens de l'UE parviendront à gérer ces questions très difficiles, comptera beaucoup pour le développement de l'Union en tant qu'acteur puissance et la confirmation de son image de laboratoire d'expérimentation des acteurs des relations internationales⁴⁸. On dépasse ici le plan régional et touche au système global.

⁴⁵ Le lien avec le banditisme mafieux a été particulièrement souligné par J.P. Chevènement, dans son interview à Europe 1, le 12 octobre 2012. Sur le renouvellement du nationalisme, v. J. Fourquet, *La nouvelle question corse*, Ed. de L'Aube, 2017.

⁴⁶ Paul Ortoli, « En Corse le FNLC menace... », *Le Monde*, 4 septembre 2021.

⁴⁷ Cécile Chambraud et Sandrine Morel, *Le Monde*, 9 novembre 2014.

⁴⁸ Sur l'UE en tant qu'acteur et laboratoire, v. notre *Relations internationales contemporaines*, Lexis Nexis, 4^e édition, 2017, n° s 298-305.

(64) Les conflits dans l'ex-URSS ne s'inscrivent pas dans l'évolution d'un ensemble démocratique constitutif également d'un complexe de sécurité comme l'Union européenne, mais plutôt dans un mouvement inverse – la décomposition d'un complexe de sécurité, beaucoup moins lié à la démocratie et à l'État de droit, dont le centre tente de ralentir et modifier le cours et qu'il essaye même de restaurer en Communauté des États indépendants. L'enjeu du point de vue des rapports entre puissances est élevé ; il dépasse la dimension régionale. Du point de vue juridique, la sécurité collective et le droit des peuples sont en cause. Il est intéressant de noter que la Russie, attachée au droit international et au principe d'intégrité territoriale, utilise l'avis de la CIJ sur le Kosovo et retourne contre les Occidentaux, le précédent qu'ils ont constitué à propos du Kosovo. Elle le fait aussi au sujet de l'Ukraine. L'aggravation de la situation dans ce cas, se répercute naturellement les autres conflits, même si individuellement, ils restent stables.

(65) Le conflit de Géorgie, Abkhazie, Ossétie du Sud

Repères

Avec la Moldavie, les trois républiques Baltes et l'Arménie, la Géorgie a fait partie des 6 républiques qui ont refusé de participer au referendum sur l'Union, organisé par M. Gorbatchev le 17 mars 1991 ; elle a organisé son propre referendum et proclamé son indépendance et la restauration de la Géorgie, le 9 avril 1991. Les difficultés qui ont suivi (lutte pour le pouvoir en Géorgie, relations avec Moscou) ont facilité l'aggravation des questions Abkhazie et Ossète. Dès 1992, 1993, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud étaient devenues *de facto* indépendantes. Les efforts accomplis au cours des années 1990 pour les maintenir dans la Géorgie, avec un statut particulier, n'ont pas abouti et, après le basculement de la Géorgie vers l'Ouest et la guerre de 2008, la séparation a été consolidée par la reconnaissance de l'indépendance des 2 territoires par la Russie. La Russie a également conclu un accord d'alliance et de partenariat stratégique avec l'Abkhazie en novembre 2014 et elle a des bases militaires dans les deux territoires. L'Abkhazie a exprimé le souhait d'être rattachée à la Russie, comme la Crimée. Ce pas de plus, qui n'a pas été franchi, constitue un moyen de pression pour éviter que la Géorgie n'entre dans l'OTAN.

Situation en 2021

Si la crise politique est restée présente, une grande partie de l'année, en Géorgie avec la démission du premier ministre en février puis le retour et l'arrestation de l'ancien président M. Saakachvili, avant les élections, en fin d'année, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud n'ont pas attiré l'attention. Au Baromètre 2021, elles sont au niveau 2. Le redémarrage du conflit en Ukraine, fin 2021, devrait les concerner rapidement, malgré la distance qui les sépare. Elles constituent un précédent à la reconnaissance d'indépendance du Donbass par Moscou, qui vient d'intervenir fin février 2022.

Tendance : stable/aggravation

(66) Le conflit de Transnistrie

Repères

La Moldavie (mais pas la Transnistrie, région du Dniestr) a été incorporée à l'URSS en 1940, après la signature du pacte Molotov-Ribbentrop de 1939. Elle est constituée très largement de territoires roumains (ancienne province roumaine de Bessarabie) et d'une population d'origine roumaine. Moscou en a donné les franges du nord et du sud à l'Ukraine et lui a ajouté la zone du Dniestr (qui était jusqu'en 1940 république autonome au sein de l'Ukraine), peuplée de slaves. La question posée est donc, lorsque l'URSS éclate, celle d'une éventuelle réunification avec la Roumanie et, surtout, si celle-ci se produit, celle de la sécession de la région du Dniestr, la Transnistrie.

Ces perspectives sont rapidement entrées dans la réalité, lorsque l'URSS a pris fin. La Moldavie a proclamé sa souveraineté en juin 1990, avec comme langue d'État unique le moldave, c'est-à-dire le roumain, adopté un drapeau très proche du drapeau roumain et multiplié les liens avec la Roumanie, envisageant notamment la création d'une zone de libre-échange. Sur la question de la réunion à la Roumanie, l'opinion était partagée, les partisans de la réunification n'étant qu'une minorité, toutefois très active. Dès la 1^{er} décembre 1991, la minorité russophone de Transnistrie a voté pour son indépendance à l'égard de la Moldavie. Elle a aussi constitué une garde nationale et a bénéficié de l'appui, sur place, de la XIV^e armée russe. Le conflit est devenu violent en 1992. Par la suite, bien que la Moldavie ait rapidement renoncé à la réunification avec la Roumanie, malgré l'intervention de la CSCE/OSCE, un mécanisme de type 5+2, pour trouver un règlement, des négociations et plusieurs accords, le dernier en novembre 2017, le conflit n'a pas trouvé de solution. Sans basculer à nouveau dans la violence, il redevient périodiquement sensible.

Dans ce conflit, la Russie est, à la fois médiateur et acteur, à l'appui des autorités séparatistes, et toujours présente militairement sur place⁴⁹. La séparation, pourrait se transformer en une réunion à la Russie. Le conflit donne à Moscou les moyens de peser sur la vie de la Moldavie et, de plus, un atout dans ses relations avec l'Ukraine. Le potentiel d'aggravation de ce conflit est considérable. Pour le moment aucune de ces perspectives ne s'esquisse. S'agissant de la situation de la Transnistrie, le statu quo continue de prévaloir. La Moldavie réclame toujours sa réintégration, mais sans proposer une solution d'autonomie qui pourrait inciter à évoluer en ce sens et sans donner non plus, s'agissant de son propre statut, de garanties susceptibles de retenir l'attention de Moscou⁵⁰. Depuis les élections de 2019, la Moldavie s'éloignait de l'UE, avec laquelle elle a un accord d'association (2014) et se rapprochait de Moscou. La défaite du président pro-russe et l'élection d'une candidate pro-européenne en décembre 2020, montrait que la Moldavie « oscille entre Russie et Europe »⁵¹. Cette situation, en particulier l'oscillation du côté européen, n'est pas favorable à la solution de problème de la Transnistrie⁵².

Situation en 2021

Comme l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, la Transnistrie n'a pas occupé « la une » en 2021 ; elle est aussi au niveau 2 d'intensité des conflits. Ce territoire est beaucoup plus directement affecté par la reprise et l'emballement du conflit en Ukraine. Il est possible que la guerre en cours permette la réalisation de l'une des hypothèses que nous évoquions dans la chronique précédente : l'indépendance et le rattachement à la Russie, après referendum ; le rattachement de la Transnistrie moldave et ukrainienne, ce qui permettrait de donner à la nouvelle enclave russe, un accès à la Mer Noire ; ou même la liaison de la Transnistrie à la Crimée, aux Républiques de Donetsk et de Louhansk et à la mère patrie russe. Si cette dernière hypothèse devenait réalité, l'Ukraine serait privée d'accès à la mer noire, où la Russie se retrouverait dans une situation plus proche de celle de l'URSS, avec toutefois la présence de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'OTAN, avec la Turquie, et peut-être bientôt, la Géorgie et l'Ukraine.

Tendance : stable/aggravation

⁴⁹ A/Res 72/282.

⁵⁰ La neutralité permanente du pays est pourtant inscrite à l'article 11 de la constitution de 1994.

⁵¹ Selon une formule qu'applique Isabelle Mandraud, « Russie. Les anciens satellites s'émancipent », *Le Monde*, 17-18 février 2019. Si l'expression est employée à propos, s'agissant de la Moldavie, de la Géorgie et de l'Ukraine, on notera qu'il ne s'agit pas d'anciens satellites au sens qu'avait ce mot du temps de la guerre froide - il concernait alors les membres du Pacte de Varsovie - mais d'ex Républiques de l'URSS.

⁵² Mais on doit noter aussi que le président I. Dodon, à qui on prêtait un plan de réunification pro-russe ne l'a pas réalisé.

(67) Le conflit du Haut-Karabakh (Nagorno-Karabakh/ République d'Artsakh)

Repères

Ce territoire peuplé majoritairement d'Arméniens (120 000 Arméniens et 40 000 Azéris), faisait partie de l'Arménie au début du xx^e siècle, avant d'être rattaché à l'Azerbaïdjan comme région autonome en 1923. Il a réclamé en janvier 1988 son rattachement à l'Arménie. Ont suivi des manifestations et des affrontements locaux. Puis le pogrom anti-arménien de Soumgaït, en Azerbaïdjan (32 morts), où le KGB a été soupçonné d'avoir joué un rôle, a provoqué un exode croisé entre les 250 000 azéris d'Arménie et les 500 000 Arméniens d'Azerbaïdjan, y compris du Haut Karabakh. Il y eut également ensuite d'autres pogroms anti-arméniens (notamment à Bakou, pogrom suivi de l'entrée sanglante de l'armée soviétique en janvier 1990) et anti-Azéris (expulsion des Azéris d'Arménie en décembre 1989). Le début des années 1990 (1990-1994), malgré des efforts de médiation extérieure, sera une période d'affrontements armés. C'est alors que s'est constituée la question du Haut-Karabakh. Un accord de paix de Téhéran avait été obtenu le 8 mai 1992. Mais, en réalité, sur fond de médiations diverses – Iran et Turquie mais aussi Russie, France, CEE, CSCE –, d'accords de cessez-le-feu et de levée de blocus, signés puis violés, les Arméniens avaient poursuivi leur avance. Finalement en mai 1993, une jonction routière était rétablie avec l'Arménie et le Haut Karabakh était à nouveau contrôlé en entier par les Arméniens. À la fin de l'année, en décembre 1993, la grande offensive lancée par les Azéris pour récupérer les territoires bordant le Haut-Karabakh conquis par les Arméniens, avec aussi des objectifs dans le territoire lui-même, échoua.

Dans ce conflit, Moscou a joué un jeu complexe. Après avoir penché du côté Azéri, les Russes ont aidé les Arméniens. Ils se sont servis du conflit pour éviter que l'Azerbaïdjan ne sorte de leur orbite⁵³, pour le forcer à faire partie de la Communauté des États indépendants (CEI) – ce qui fut réussi en 1993 –, puis pour l'obliger à accepter l'armée russe sur son territoire, ce à quoi il a résisté. La démarche est assez voisine de ce qui a eu lieu en Géorgie.

À partir du début de 1994 et de l'enlèvement de l'offensive Azérie, les Russes ont été de plus en plus présents sur le front diplomatique. Tandis que la diplomatie de la CSCE n'avancait pas, ils ont paru être la clef du conflit. Le 18 février 1994, un protocole de cessez-le-feu fut signé, à l'instigation du ministre russe de la défense, par les ministres de la défense des deux États, avec un représentant du Haut-Karabakh. La Russie proposait aussi un plan de paix, qui ne fut pas accepté, par l'Azerbaïdjan. Elle est l'État qui compte le plus à ce moment-là et on estime que le conflit après avoir été internationalisé est retombé dans l'orbite russe. Elle se verra d'ailleurs accorder la coprésidence du Groupe de Minsk. Mais sont également très intéressés et actifs, l'Iran, dont 25 % de la population est azérie et la Turquie, qui veut étendre son influence en Asie centrale⁵⁴.

Pour l'UCDP, ce conflit oppose le gouvernement de l'Azerbaïdjan et les Arméniens de l'enclave. Il en va de même pour le *Barometer*. Pour le SIPRI comme pour l'IISS, le conflit oppose deux États, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, sur le sort de l'enclave et il touche aussi aux

⁵³ Voir la série d'articles de Gérard Chaliand, « La guerre oubliée du Caucase », *Le Figaro*, 24, 25, 26 août 1994.

⁵⁴ C'est en octobre 1994 que, par la Déclaration d'Istanbul, est créé le T6, instrument de coopération des 6 États turcophones (Azerbaïdjan, Turquie, Kazakhstan, Turkménistan, Kirghizstan, Ouzbékistan). Les 6 ont décidé d'« entretenir de manière régulière des consultations politiques et d'agir, dans les forums et organismes internationaux de façon solidaire ». On évoque le renforcement de la coopération dans tous les domaines et le mot intégration est même prononcé. Il n'est évidemment pas question de quitter la CEI mais de trouver un contrepois à la Russie. Celle-ci a nettement critiqué un sommet organisé « sur fond ethnique ». Le sommet d'Istanbul recherchait en outre nettement une solution au sein de la CSCE et de l'ONU.

territoires voisins de l'enclave occupés par les forces arméniennes. Cette seconde évaluation est beaucoup plus réaliste. Il faut encore ajouter – on vient de le voir – qu'il concerne aussi beaucoup la Russie, qui a été et reste un de ses acteurs importants, et qu'il intéresse également la Turquie et l'Iran. C'est donc un conflit qui a un enjeu régional, voire davantage. À la limite, il pourra toucher au rapport des forces entre la Russie et les Occidentaux. Du point de vue juridique, il intéresse le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, l'intégrité territoriale et la sécurité collective.

Depuis 1994 régnait le cessez-le-feu, avec toutefois des violations sporadiques, par exemple en 2016 (guerre des 4 jours), année où la violence atteignit le niveau le plus élevé depuis 1994, et 2017. En 2018, on pouvait considérer qu'il y avait quelques progrès. La suite a été bien différente.

La vaste offensive lancée par l'Azerbaïdjan, le 27 septembre 2020, avec le soutien de la Turquie a abouti, au bout de 2 mois d'opérations, à un « accord de cessez-le-feu complet » signé le 9 novembre sous l'égide de la Russie⁵⁵ et, surtout, à plusieurs changements importants. Sur place, les Arméniens ont perdu une partie du Haut-Karabakh et tous les districts dont ils s'étaient emparés en 1994. La victoire a changé de camp. Le corridor de Lachine subsiste mais l'Arménie garantit une liaison entre le territoire de l'Azerbaïdjan et le Nakhitchevan. Sur le plan diplomatique, le Groupe de Minsk n'a pas été totalement inactif mais l'accord de novembre ne doit rien aux Occidentaux (France, États-Unis). Il a été conclu sous l'égide de la Russie. Cependant, si celle-ci reste l'acteur numéro un, la Turquie a joué dans cette guerre un rôle majeur.

Fin 2020, la question du Haut-Karabakh reste posée, dans des termes en partie modifiés.

Situation en 2021

Il y a eu de nombreux accrochages et incidents violents, notamment le long du périmètre du Haut-Karabakh et sur la frontière entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, le plus sérieux en novembre, appelant un nouveau cessez-le-feu, sous l'égide de Moscou. Mais, dans l'ensemble, la situation est restée stable. Toutefois, même si les Arméniens et les Azéris se sont rencontrés à plusieurs reprises, soit à l'initiative de la Russie (12 janvier, 26 novembre), soit à l'invitation de l'UE (avril et décembre), ou de membres occidentaux du groupe de Minsk (novembre), aucun progrès notable sur les principaux aspects du dossier n'a été accompli. L'avancée principale a sans doute été l'acceptation, en novembre, de la mise en place d'une commission bilatérale chargée de délimiter la frontière avec l'assistance de la Russie. Toutefois il ne semble pas qu'il y ait eu de progrès en ce sens depuis.

Il est évidemment important que toutes les possibilités de négocier restent ouvertes, mais il paraît difficile de croire à une évolution positive prochaine. Avec l'évolution de la situation en Ukraine et des relations entre les Occidentaux et les Russes, on peut s'interroger sur la réalité du Groupe de Minsk et se demander même si le conflit ne va pas faire les frais de la dégradation des relations entre les « grands ». En outre, pour le moment, la volonté de négocier paraît absente, d'un côté comme de l'autre, comme la possibilité d'exercer des pressions fortes en ce sens. Enfin, on peut craindre que la capacité russe de maîtriser comme auparavant la situation dans la région, déjà mise en défaut en 2020 par la Turquie, ne soit sérieusement affaiblie par l'engagement ukrainien et que cela constitue un point faible et une nouvelle opportunité pour le retour à la guerre.

Tendance : stable

⁵⁵ Voir l'analyse de cet accord dans notre chronique précédente, in PSEI n° 16, 2021, n° 67.

II.2.2. En Afrique au sud du Sahara

(68) La conflictualité en Afrique au Sud du Sahara est beaucoup plus active qu'en Europe. On la trouve donc pour l'essentiel dans la troisième rubrique du Stock et non dans celle-ci, où seul le conflit Érythrée Éthiopie figure, pour le moment.

(69) Le conflit Érythrée Éthiopie

Repères

La guerre qui a opposé les 2 États, de mai 1998 à juin 2000, était une guerre de frontières. Au moment de l'accession de l'Érythrée à l'indépendance, en 1993, on ne s'était pas préoccupé de la délimitation. Les dirigeants Érythréens et Éthiopiens étaient très proches à ce moment-là, ils avaient combattu ensemble la dictature. Ces bonnes relations favorisaient la perméabilité de la frontière et la coopération économique. Mais après un usage commun de la monnaie éthiopienne au début, la création de sa propre monnaie par l'Érythrée, a provoqué une crise. La suppression de l'espace économique commun affectait l'accès de l'Éthiopie à la mer et la rendait plus dépendante de Djibouti. Les relations se sont vite détériorées et l'Érythrée a ouvert les hostilités en mai 98. Cette guerre, malgré les efforts de l'OUA, a duré deux ans (mai 1998- Juin 2000). Meurtrière et coûteuse, elle a laissé l'Éthiopie victorieuse mais exsangue et a gravement porté atteinte à l'Érythrée, qui sortait à peine de la guerre d'indépendance.

Malgré les accords de paix d'Alger (décembre 2000) et l'intervention d'une Commission de délimitation de la frontière acceptée par les deux parties, la paix n'est ensuite pas véritablement revenue, la décision de la Commission n'étant pas pleinement acceptée par l'Éthiopie. La suite des années 2000 et le début des années 2010 ont été du type « ni guerre ni paix » et, malgré les efforts des Nations unies, on a craint à plusieurs reprises que la guerre reprenne. C'était encore le cas en 2016, avant que la situation se retourne et conduise, après la démission du Premier ministre en place depuis le décès de Meles Zenawi et l'arrivée au pouvoir de son successeur Ahmed Abiy, l'Éthiopie à accepter la délimitation de la frontière et à faire la paix avec l'Érythrée. La conclusion d'un accord de paix – une *Joint Declaration of Peace and Friendship* du 9 juillet 2018, suivie le 16 septembre d'un accord de paix, d'amitié et de coopération globale –, explique que l'HIK considère le conflit entre l'Érythrée et l'Éthiopie comme terminé. L'IISS juge l'accord comme historique⁵⁶.

Au cours des mois suivants, les comportements et les mesures prises – l'Éthiopie a par exemple demandé la levée des sanctions contre l'Érythrée, ce que le Conseil de sécurité a fait le 14 novembre (S/2444 (2018)) – ont été dans la logique de l'accord et du retour à la paix. Cependant nous indiquions dans notre chronique 2018 : « il faut attendre confirmation du changement dans la région. L'accord est lié à l'arrivée au pouvoir en Éthiopie de M. Abiy Ahmed, qui a accepté l'accord de paix de décembre 2000 et la décision (de 2002) de la Commission de délimitation de la frontière entre les deux pays. Or comme le rappelle utilement le SIPRI, il reste de nombreux problèmes, politiques et économiques à régler en Éthiopie⁵⁷. Par ailleurs, au plan régional de la Corne de l'Afrique, demeure aussi la question de la frontière entre l'Érythrée et Djibouti⁵⁸. Cette avancée vers la paix doit être poursuivie et subir l'épreuve du temps ». C'est la raison pour laquelle, à la différence du *Barometer* qui considère le conflit terminé en 2018, nous le maintenons dans la catégorie des conflits à

⁵⁶ *Conflict Survey 2019*, p. 272.

⁵⁷ V. Les développements de I. Davis et N. Melvin dans le *SIPRI Yearbook 2019, Armed Conflict and Peace Processes in Sub Saharan Africa*.

⁵⁸ Point sur lequel insiste le représentant de la France à la 8398 séance du Conseil de sécurité, p. 7.

potentiel d'aggravation. Depuis lors le conflit Éthiopie Érythrée n'a pas repris, mais la violence est de retour en Éthiopie depuis 2020, avec la guerre du Tigré, dans laquelle, pour le moment, l'Érythrée est impliquée fortement avec le gouvernement fédéral. On ne peut exclure que ce conflit éthiopien ravive la guerre entre les deux États. (Voir le n° 98 La guerre interethnique en Éthiopie)

Situation en 2021

La crise très violente du fédéralisme éthiopien qui a éclaté début novembre 2020 et s'est fortement aggravée en 2021 oppose le gouvernement fédéral au Front de libération du peuple du Tigré (TPLF). Pour le moment, elle n'a pas de conséquences négatives sur les relations de l'Éthiopie avec l'Érythrée, puisque les forces de cette dernière appuient les actions du gouvernement éthiopien. Mais ce renfort aggrave nettement la guerre civile dans laquelle le pays est en train de sombrer. Des effets négatifs, à moyen terme, peuvent en découler pour les relations entre les deux États, et les relations régionales.

Tendance : stable

II.2.3. Au Moyen-Orient, Afrique du Nord

(70) Cette région est également une région de conflits très actifs. C'est même là que se situent présentement les conflits armés les plus importants. Par rapport à eux, le conflit israélo-palestinien a une intensité bien moindre. Cela est dû à l'évolution vers la supériorité militaire d'Israël, du fait du retrait des pays arabes voisins, principalement l'Égypte. Cependant, il est important de ne pas oublier que les conflits, et particulièrement celui-ci, dépendent beaucoup d'autres aspects, politiques et juridiques. Par ailleurs, au moment où l'Irak et la Syrie sont hors-jeu s'agissant du conflit israélo-palestinien, un autre acteur s'avance au premier plan, il s'agit de l'Iran. C'est ce que signale le durcissement du conflit entre cet État et Israël, dont le signalement dans la présente rubrique est devenu nécessaire, en 2018.

(71) Le conflit israélo-palestinien

Repères

Ce conflit a, étant donné son ancienneté, l'investissement des grandes puissances et particulièrement le rôle des États-Unis, ainsi que ses aspects juridiques, une dimension qui excède nettement la région, une envergure systémique. Il ne faut pas oublier que l'on y a vu une « mère » des conflits. Même si cet aspect tend à s'estomper à l'heure de l'État islamique, des affrontements entre Sunnites et Chiites, d'un Grand Moyen-Orient, bouleversé par la guerre, et plus encore de la normalisation entre Israël et les États arabes, c'est le type même du conflit symbolique de la domination américaine et occidentale, et d'une injustice majeure, au détriment des Palestiniens. La qualification du conflit – Israël (*Hamas et al. /Palestinian territories*) ou Israël (*State of Palestine (PNA)*) et *items (secession, ressources)* – par l'HIK est juridiquement et politiquement incorrecte. Les territoires palestiniens ne font pas partie d'Israël, celui-ci y est puissance occupante. Cette position est celle de la Communauté internationale et de la CIJ. Ce point est fondamental et l'investissement de la communauté internationale dans ce dossier, depuis des décennies, en fait un cas à part, sans équivalent.

Le *Barometer* classait ce conflit au niveau 3, en 2017, sans changement par rapport à 2016. Pourtant, si l'intensité militaire du conflit n'avait pas changé, plusieurs événements méritaient l'attention. Le premier était le complément apporté le 1^{er} mai à la Charte du Hamas, atténuant son caractère anti-juif, mais n'allant pas jusqu'à reconnaître Israël. Le second, de plus grande portée, était la décision de D. Trump, le 6 décembre 2017, de reconnaître Jérusalem comme capitale d'Israël. Ces événements, comme l'arrivée d'un

« dur » à la tête du Hamas, nous permettaient de dire qu'il s'était produit une aggravation et incitaient à prévoir un durcissement du conflit. Une des premières conséquences de la décision du D. Trump a été l'affirmation par le président de l'Autorité palestinienne que celle-ci n'acceptait plus que les États-Unis jouent un rôle dans le processus de paix. De plus, Washington a été obligé de contrer par un veto, le premier depuis 6 ans, la réaction négative provoquée, au Conseil de sécurité, par sa décision⁵⁹ et a dû encaisser une résolution de l'Assemblée générale condamnant nettement sa politique⁶⁰.

La transgression américaine s'est poursuivie en 2019. Les États-Unis ont reconnu la souveraineté israélienne sur le Golan et le 18 novembre, tandis que la colonisation s'était poursuivie dans les territoires occupés⁶¹, ce fut la déclaration de M. Pompeo annonçant qu'ils considéraient que : « l'établissement de colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie n'est pas en soi incompatible avec le droit international ». Cette affirmation ayant évidemment provoqué des réactions très négatives sur le plan international, le gouvernement israélien n'est pas passé à l'acte. Il a préféré mettre en avant ce qui constitue une autre évolution majeure dans ce dossier conflictuel, la normalisation de ses relations avec plusieurs pays arabes, les Émirats arabes unis en août 2020, Bahreïn en septembre, le Soudan en octobre, puis le Maroc en décembre. Marquée par la conclusion de traités bilatéraux de paix, de relations diplomatiques et de normalisation complète, dits accords d'Abraham, signés en tant que témoin par D. Trump, cette normalisation ne signifie pas que l'on est revenu sur le projet des colonies de peuplement, rien dans les documents signés ne l'indique. Le projet est simplement « suspendu ».

Cette évolution est historique, puisqu'elle signifie que la majorité des Arabes a rompu avec le plan Abdallah, leur norme depuis 2002, qui mettait comme condition à la reconnaissance d'Israël, la création d'un État palestinien sur les territoires de 1967 (Cisjordanie et bande de Gaza). Même si elle préserve l'option des deux États, l'État palestinien s'il voit le jour, ne sera pas celui qui était envisagé à l'époque.

Cette rupture a été condamnée par l'Arabie Saoudite qui a réitéré son engagement en faveur de la norme de 2002, mais certains observateurs considèrent qu'elle n'a pas pu avoir lieu sans son « feu vert ». L'avenir éclaircira ce point. Mais les évolutions accomplies depuis 2017 marquent que le conflit Israélo-palestinien n'est plus le conflit systémique qu'il a été. Il est juste de dire que « la communauté internationale voit de plus en plus le conflit israélo-palestinien comme un contentieux latent et secondaire »⁶².

Comment allaient aller les choses ensuite ? Cette évolution, en termes de rupture, plaçait les autres acteurs, en particulier les Palestiniens eux-mêmes et les Européens, devant la question de savoir comment s'adapter à la nouvelle donne. La question était même ouverte pour les États-Unis, D. Trump ayant quitté le pouvoir.

Situation en 2021

Cette année a été marquée par la quatrième guerre de Gaza – après celles de 2009, 2012 et 2014 –, qui s'est terminée le 20 mai, avec un accord de cessez-le-feu entre Israël et le Hamas,

⁵⁹ Veto solitaire opposé le 18 décembre 2017 à un projet de résolution (S/2017/1060) présenté par l'Égypte.

⁶⁰ Il s'agit de la résolution A/RES/ES-10/19 votée le 21 décembre 2017, par 128 voix contre 9 et 35 abstentions. Un certain nombre de membres de l'UE se sont abstenus (Croatie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Rep Tchèque), la position des autres, favorable au respect du statut de Jérusalem, a été exprimée par le représentant de l'Estonie (A /ES-10/PV.37, p. 20).

⁶¹ Voir, à cet égard, le nouveau rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 2334 (2016) (S/2019/938).

⁶² Didier Leroy, « Israël en 2021 : fort de 6 alliés arabes, mais face aux six armées de Téhéran », *Diplomatie, Grands dossiers* n° 65, déc. 2021- Janv. 2022, L'État des conflits dans le monde.

après onze jours d'hostilités – pendant lesquelles le Hamas a surpris par le nombre de ses tirs (plus de 4000) et leur relative efficacité, malgré le « dôme de fer » et, plus généralement, par un niveau de violence élevé, dans les territoires palestiniens et même en Israël. Un autre fait majeur a été la reprise de la colonisation.

S'agissant des acteurs locaux, il y a eu peu d'évolutions nettes, mise à part l'extension de la violence. En Israël, le gouvernement de M. Bennett a succédé à celui de B. Netahnyaou, sans que cela se traduise par un changement de politique. Du côté palestinien, les événements ont conduit M. Abbas à reporter indéfiniment, en avril, les élections prévues pour mai (législatives) et juillet (présidentielle), ce qui a annulé les éventuels effets positifs de l'accord intervenu en janvier entre Palestiniens, pour les organiser.

Pour les autres acteurs, on a pu noter, sans réelle surprise, que M. Biden n'est en rien revenu sur les décisions de rupture de son prédécesseur. La principale différence a été de s'opposer, avec les Européens, à l'extension des colonies mais toujours sans prendre de mesures susceptibles de l'empêcher. Les accords d'Abraham ont très bien résisté à la nouvelle guerre de Gaza. Aux Nations unies, à l'Assemblée générale, on adopte toujours les résolutions habituelles⁶³, inscrites dans la ligne des normes traditionnelles, avec des votes qui montrent une érosion progressive mais lente et avec des pauses, de la majorité propalestinienne. Le Conseil de sécurité est resté silencieux, cette année, sur la question de Palestine⁶⁴.

Tout cela confirme le basculement dans une autre époque. La relation entre Israël et l'Iran est passée au premier plan. Ce qui se passe à Gaza ou Jérusalem tend à devenir secondaire ; les regards sont tournés vers le golfe. Pourtant la violence est loin d'être sortie du dossier israélo-palestinien et la paix d'y être entrée. Que la politique de colonisation israélienne se poursuive inlassablement, contrairement aux principes reconnus et sans freins réel tandis que les Palestiniens, notamment le Hamas ne cèdent pas, au contraire, signifie que sur place on est probablement aussi entré, dans une nouvelle ère où la violence risque de n'avoir pas de contrepoids. Il faudrait, pour l'éviter « changer de paradigme », mais que faire ? La solution des 2 États, à laquelle on continue de s'accrocher a été inapplicable, faute de volonté occidentale de l'imposer à Israël, et elle risque bientôt de n'avoir plus de sens !

Tendance : transformation

(72) Le conflit Iran Israël

Repères

Les relations entre l'Iran et Israël, bonnes du temps du Shah d'Iran, se sont détériorées à partir de 1979, avec la révolution iranienne, et sont devenues encore plus mauvaises à l'occasion de la guerre au Liban entre Israël et le Hezbollah, armé et entraîné par l'Iran, en 2006. Par la suite, elles n'ont pas connu d'amélioration. On a, au contraire, envisagé, à plusieurs reprises, des frappes israéliennes sur les installations nucléaires iraniennes, dans le style de celles qui furent effectuées contre le réacteur de Tamuz, en Irak, en 1981, voire des frappes américaines. Il en est toujours question actuellement. Avec la nucléarisation de l'Iran, sa capacité à peser sur la vie de l'Irak, de la Syrie, du Liban et sur le conflit israélo-palestinien, est la deuxième composante d'un conflit, qui interfère avec plusieurs autres et avec les intérêts des grandes puissances et des puissances régionales.

⁶³ 76/10 Règlement pacifique de la question de Palestine (148/9/14) (anté : 75/22, 74/11, 73/19) ; Jérusalem 76/12 (129/11/31) anté : 73/22 ; Golan 76/11 (94/8/69) anté : 75/24, 74/14, 73/23. La position des Non-alignés, traditionnellement propalestinienne, est très caractéristique du refus de voir toute la réalité, puisque les positions américaines, sur Jérusalem, la colonisation ou le Golan et bien sûr les accords d'Abraham n'y sont pas mentionnés (V. S/2021/886 annexe 1).

⁶⁴ En mai, il lui a simplement consacré une séance, le 27 mai (S/PV.8782).

S'agissant de la nucléarisation de l'Iran, l'accord nucléaire iranien, conclu en 2015, au grand dam de l'État hébreu, écartait la possibilité des frappes. Le « retrait » américain de l'accord de 2015 pouvait en réouvrir la possibilité, à partir du moment où l'Iran prendrait lui-même ses distances avec l'accord nucléaire. Mais Téhéran a su gérer habilement la difficulté, jusqu'à la fin du mandat de D. Trump.

L'évolution des conflits et des guerres, au Liban, en Irak, en Syrie a été favorable à l'Iran. Il est parvenu à s'associer, en dehors de son propre territoire, six armées⁶⁵, lui permettant de se protéger de « l'impérialisme américano-sioniste », par sa capacité de peser sur les pays de la région, y compris Israël. Ces armées sont les Forces de la mobilisation populaire (al-Hashd al-Shaabi) en Irak, les Houthis au Yémen, les forces de Bachar el Assad en Syrie, le Hezbollah au Liban, le Hamas à Gaza et le Jihad islamique en Cisjordanie

Quoique clairement hostiles, chacun est devenu le premier ennemi de l'autre⁶⁶, l'Iran et Israël ne se sont pas affrontés directement, pour le moment, mais la guerre en Syrie et l'évolution du Moyen-Orient, facilitent les affrontements indirects et pourraient fournir l'occasion, sinon de la guerre, du moins d'opérations les mettant aux prises.

Dans ce contexte, l'enjeu que constitue la présence de l'Iran en Syrie est considérable. Elle lui permet de garder un contact direct avec son adversaire, donc de pouvoir le frapper si nécessaire et, de ce fait et en raison aussi du potentiel des six armées précitées, de bâtir en quelque sorte une dissuasion réciproque sans avoir besoin d'accéder à l'arme nucléaire⁶⁷, et de continuer à aider ses propres alliés (Hezbollah au Liban, Jihad islamique à Gaza). Cette capacité de dissuasion sans passer la ligne du nucléaire a été crédibilisée par les attaques de septembre 2019 contre des installations pétrolières en Arabie Saoudite, attribuées à l'Iran. Il est douteux que les frappes israéliennes contre l'axe chiite en Syrie – que la Russie pourrait gêner voire empêcher – mettent fin à une situation – que l'on nomme le « croissant chiite » – renforcée par la guerre de Syrie. Elles peuvent en revanche retarder et rendre plus difficile l'édification du dispositif iranien. Cela explique qu'elles se soient poursuivies en 2019, 2020 (et 2021), mais elles n'arrêtent pas la consolidation de la relation entre l'Iran et Damas. Après l'accord de coopération militaire de 2018, ils ont conclu 11 accords et protocoles d'entente au début de 2019, dont un accord de coopération économique, « stratégique » et à « long terme ». Les frappes israéliennes visant indirectement l'Iran, s'étendent aussi au Liban et en Irak, notamment pour empêcher des transferts d'armes iraniennes. Dans ce cas également elles ne peuvent guère faire obstacle à une évolution de fond, favorable à Téhéran, avec le départ des forces américaines.

La normalisation entre Israël et plusieurs pays arabes conforte en revanche l'État hébreu et pourrait militairement le rapprocher de son ennemi, mais elle a aussi pour effet de souder les Chiites autour de l'Iran, de lui permettre de brandir l'accusation de trahison et de récupérer davantage la cause des Palestiniens, un « devoir islamique ».

En 2021, avec la nouvelle administration américaine, la possibilité du retour au JCPOA a été en principe ouverte, mais l'année s'est écoulée sans avancée réelle en ce sens et le durcissement de la direction politique en Iran, rend un résultat positif de plus en plus

⁶⁵ V. l'article précité de Didier Leroy. Un autre aspect important de la dissuasion de l'Iran est le développement de son programme des missiles, pour lequel il refuse toute limitation. En décembre 2021 ont eu lieu successivement d'abord des exercices de lancement de missiles en forme d'avertissement explicite à Israël, puis le lancement d'une fusée porteuse d'appareils de recherche spatiale.

⁶⁶ Pour l'Iran Israël est le « petit Satan », « une tumeur cancéreuse maligne qui doit être enlevée et éradiquée » et sa destruction fait partie des discours, mais on y trouve aussi l'idée qu'Israël prendra fin à cause de sa propre arrogance. L'Ayatollah Khamenei aurait prophétisé que cela adviendrait avant 2040.

⁶⁷ À cet égard, il est intéressant de noter au début janvier 2020, la menace brandie par D. Trump de frapper 52 sites en Iran, M. Mohsen Rezaï a répondu par une menace de destruction des villes israéliennes (*Le Figaro*, 5 janvier 2020).

improbable. Par ailleurs les escarmouches se sont poursuivies en Syrie, au Liban, en Irak, dans le Golfe. En apparence, rien ne change ; en réalité, ce dossier connaît une transformation fondamentale. L'Iran est en train d'accéder à la capacité nucléaire. Dès lors, ni Israël, ni même les États-Unis ne peuvent continuer à jouer de la même manière. Cette donnée nouvelle pèse sur tous les États de la région, dont la nucléarisation va désormais se poursuivre et s'amplifier (Turquie, Égypte, Arabie saoudite notamment).

Situation en 2021

Le départ de D. Trump a représenté pour Israël un mauvais moment. Considéré comme le responsable de la remise en cause d'un accord jugé bénéfique pour la sécurité internationale, l'ancien président américain avait subi, en 2020, de sérieux échecs aux Nations unies, n'obtenant ni le vote d'une résolution visant à prolonger l'embargo sur les ventes d'armes à l'Iran, ni le jeu de la clause du « snapback » s'agissant de l'accord de 2015⁶⁸. Il avait même essuyé, dans les deux cas, une véritable défaite diplomatique. Pour Israël, la présidence de D. Trump a été très positive, même si elle ne lui a pas laissé la possibilité de rééditer ce qu'il avait fait contre l'Irak en 1981, de mener une action militaire contre les installations nucléaires de Téhéran,

Joe Biden, ne remet pas en cause les grandes décisions favorables à Israël prises par son prédécesseur, mais le nouveau président a choisi de négocier le retour au JCPOA. Même s'il continue de brandir la menace de frapper, l'État hébreu a encore moins de chances de pouvoir le faire, à moins que l'Iran joue très mal sa partition, dans la mesure où la restauration de l'accord de 2015 est un objectif soutenu par les 5 membres permanents du Conseil de sécurité et par la Communauté internationale dans son ensemble, comme un moindre mal. L'année 2021 est passée, en négociations. 6 cycles de négociation entre avril et juin sous la présidence Rohani avaient permis d'esquisser les grandes lignes d'un compromis, mais l'élection présidentielle en Iran a suspendu les négociations pendant 5 mois et, depuis leur reprise, en novembre, il n'y a pas de résultat positif, au contraire. Mais la négociation n'est pas arrêtée et devrait se poursuivre. Il n'y a là rien de surprenant.

Le « retrait » américain de l'accord nucléaire iranien a beaucoup contribué à rapprocher Téhéran de la bombe, en lui donnant la possibilité de revenir au nucléaire, puis d'accélérer beaucoup en ce sens en 2021⁶⁹. Après l'Inde et le Pakistan, la Corée du nord a clairement passé la ligne. L'Iran va probablement la passer aussi, sans le dire et même en le niant, mais en agissant tout de même de telle sorte que cela se sache. Il a survécu à la « pression maximale » exercée par D. Trump et semble ne pas craindre les frappes. Si on tient compte de ses progrès en matière nucléaire et de missiles ainsi que du dispositif conventionnel de dissuasion qu'il a su construire, on peut penser en effet que, dès maintenant, pour Israël et même pour Washington, des frappes visant à dénucléariser l'Iran sont sorties du champ des objectifs réalistes. Par ailleurs qu'apporterait à Téhéran d'accepter les concessions exigées, pour un accord, qu'un nouveau changement d'administration à Washington pourrait très bien remettre en cause, sans que les autres parties puissent l'empêcher. Le « retrait » de 2018 a ruiné la crédibilité de la « parole » des États-Unis et l'incapacité des Européens à s'opposer efficacement aux « sanctions secondaires », celle des garanties européennes. L'Iran va continuer à gérer au mieux le temps, pour entrer davantage encore dans la situation où il ne craindra plus de frappes israéliennes ou américaines parce qu'elles coûteraient beaucoup trop cher à leurs auteurs pour le bénéfice obtenu. Il sera intéressant de voir, dans cette situation ce que vont devenir la négociation sur le nucléaire iranien et le dispositif des sanctions.

⁶⁸ Sur ces points voir notre chronique désarmement 2021, n° 5 dans PSEI, n° 17, 2021.

⁶⁹ Sur les développements de l'année 2021, voir International Crisis Group, « L'accord nucléaire iranien à 6 heures : maintenant ou jamais », Signaler 230, janvier 2022.

Le développement de relations normalisées entre Israël et plusieurs pays arabes s'est poursuivi malgré l'aggravation du dossier israélo-palestinien. On note des développements militaires intéressants, comme des manœuvres navales communes, entre Israël, les EAU et Bahreïn, au mois de novembre 2021. Il y a là une des manifestations de la prise de conscience que l'Iran est en train de devenir « la » grande puissance régionale. C'est ce que traduit aussi le début de « dégel »⁷⁰ dans les relations entre Téhéran et Riyad. Un autre point remarquable est la signature, le 27 mars 2021, d'un Pacte de coopération stratégique de 25 ans, entre l'Iran et la Chine⁷¹. La tendance repérée antérieurement se confirme nettement, même si on n'en est pas encore à la constitution d'alliances et d'un camp, Chine, Iran, Russie⁷². Les choses bougent dans un « Grand Moyen-Orient » en recomposition.

Dans ce contexte en grande transformation, les escarmouches ont continué. Du côté israélien les frappes en Syrie et au Liban se sont poursuivies de même que les coups portés à l'avancée nucléaire de Téhéran (« petite » explosion dans l'usine de Natanz). L'Iran n'est pas resté inactif. La principale action qu'on lui a reprochée a été une attaque de drones non revendiquée, fin juillet, contre un pétrolier, propriété d'un milliardaire israélien. Cette attaque qui a fait deux morts a suscité une véritable mobilisation d'Israël, des États-Unis, de l'OTAN, et même du G7, accusant l'Iran. La promesse d'une « réponse collective » a provoqué une mise en garde claire de la part de l'Iran. « Nous le disons clairement : toute action imprudente contre l'Iran aura en retour une réponse décisive. Ne nous mettez pas à l'épreuve »⁷³. La réponse annoncée n'a pas eu lieu mais il se peut qu'elle ait été ou soit donnée dans un des coups portés par la suite. Les échanges de coups se poursuivent, en Syrie, dans le Golfe, en mer d'Oman, au Liban...

Tendance : transformation

II.2.4. En Asie

(73) *Signe des temps, plusieurs des conflits que l'on doit mentionner pour l'Asie dans cette rubrique, touchent de très près à la redistribution de la puissance. Le fait que la Corée du nord a franchi à son tour le Rubicon nucléaire est susceptible d'avoir de profondes conséquences pour les relations entre les deux Corée, les politiques des États de la région (Chine, Japon), les alliances et la place du numéro un actuel, les États-Unis. Les autres conflits à potentiel d'aggravation important concernent : l'un (Chine/Inde) l'État que beaucoup considèrent comme le numéro un de l'avenir dans sa relation avec un autre géant potentiel ; l'autre (Inde/Pakistan) ce dernier et un État très particulier, dans les relations internationales actuelles, dont certains pensent qu'il pourrait être un vecteur pour l'accès des terroristes aux armes nucléaires. Avec Taiwan et le Sri Lanka on retrouve le droit des peuples, mais hors du contexte européen et, pour Taiwan, dans des conditions très particulières.*

⁷⁰ Georges Malbrunot, « Dégel en vue dans les relations entre l'Iran et l'Arabie Saoudite », *Le Figaro*, 25 octobre 2021.

⁷¹ Comme le fait remarquer R. Girard, « L'Iran, nouveau pion de la realpolitik chinoise », *Le Figaro*, 12 avril 2021, la coopération chinoise pourrait mettre Téhéran à l'abri des cyber intrusions américaines et israéliennes.

⁷² Sur le point des alliances et du camp, v. Renaud Girard, « L'alliance sino-iranienne, un tournant majeur », *Le Figaro*, 21 juillet 2020. Et Didier Chaudet, « Iran-Chine : la naissance d'une alliance ? », *Diplomatie*, n° 106 novembre-décembre 2020, pp. 27-31. Sur la relation très complexe entre la Russie, Israël et l'Iran, v. Erik Burgos, « La Russie, un acteur incontournable au Moyen-Orient ? », *Les Grands dossiers de Diplomatie*, n° 57, juillet-Août 2020, pp. 61-66.

⁷³ Déclaration du porte-parole de la diplomatie iranienne cité par *le Figaro*, 5 août 2021.

(74) La question de Corée

Repères

La question de Corée comprend deux parties. La plus connue est celle du nucléaire nord-coréen. Bien qu'elle ne soit pas répertoriée au titre des conflits, même par l'IIK, cette composante de la question coréenne constitue bien un conflit de première importance, comme le montre l'investissement des États-Unis, des autres grandes puissances, du Japon et même de la communauté internationale (Conseil de sécurité). L'autre partie, qui tend à être oubliée des médias, tant cette perspective paraît hors du champ des possibles, est celle de la réunification des deux Corée. Elle devrait l'être moins des analystes soucieux de géopolitique, car les deux questions sont liées. La nucléarisation de la Corée du nord pourrait relancer le processus de réunification. Une Corée unifiée et nucléarisée modifierait les équilibres, en Asie de l'Est et même au-delà. Mais on peut envisager aussi que la nucléarisation se limite au nord et conforte la division ou encore, comme cela était espéré en 2018, mais sans doute irréaliste, que la réunification accompagne la dénucléarisation⁷⁴.

On peut discuter du point atteint par la Corée du nord en matière nucléaire militaire. Elle n'est certes pas parvenue au niveau des autres États dotés *de facto* (Inde, Pakistan et encore plus Israël). Mais le SIPRI en 2021 l'inclut dans le tableau des puissances nucléaires au 1er janvier 2021 en lui attribuant 40 à 50 ogives⁷⁵. Le fait est que la Corée du Nord a « passé la ligne » et dispose depuis 2017 d'une certaine capacité de dissuasion. C'est ce que montrent ses déclarations et le comportement des États-Unis. L'événement est considérable s'agissant de la prolifération nucléaire. Pyongyang a montré que « là où il y a une volonté, il y a un chemin » et a réussi, malgré les obstacles cumulés des menaces américaines d'emploi de la force – « toutes les options sont sur la table » – présentes au moins sous G.W. Bush et D. Trump, et l'appareil de sanctions le plus lourd mis en place à ce jour, avec l'appui – il est vrai inégal – de tous les Cinq. La Corée du Nord a apporté la preuve que non-prolifération, contre-prolifération et sanctions cumulées – fussent-elles celles de la communauté internationale dans son ensemble – peuvent échouer⁷⁶. L'événement soulève des questions

⁷⁴ Après celle du Vietnam puis celle de l'Allemagne, pourquoi pas la réunification de la Corée ? On ne doit certainement pas imaginer, en Corée, une réunification à l'Allemande ou à la vietnamienne. La réunification du Vietnam s'est faite en 1976, après le départ des forces américaines en 1973 et la défaite militaire de Sud en 1975. Elle en découle, le Nord a gagné, comme le montre le fait que la réunification, a donné naissance à la République socialiste du Vietnam. En Allemagne la réunification pacifique, a consisté, plus exactement en une unification, l'Est a adhéré à l'Ouest. L'Allemagne de l'Ouest, après la guerre froide, s'est agrandie de l'est. Aucune de ces deux configurations ne correspond à la situation de la Corée. Il s'agit de réunir, par hypothèse de manière pacifique, deux États et deux sociétés, très différents par le régime et le système social. On peut considérer que le Sud, 2 fois plus peuplé et d'une économie et d'un PIB considérablement plus importants, a là un avantage énorme, mais l'autre partie a pour elle le nucléaire, un atout qu'elle perdrait en jouant la carte de la dénucléarisation. Cela suggère que la dénucléarisation de la péninsule affichée comme objectif par le rapprochement des 2 Corée en 2018 est en contradiction profonde avec la réunification et que, si elle doit advenir, la réunification sera celle d'une Corée puissance nucléaire. Cela peut paraître improbable, mais on ne doit pas perdre de vue que le dossier de la non-prolifération évolue et que la pérennité du TNP est loin d'être une certitude (v. J.F. Guilhaudis, « Armes nucléaires, puissances nucléaires, course aux armements... les lignes bougent », *PSEI*, n° 12, 2019).

⁷⁵ L'annuaire précise toutefois en note : « Cette estimation énumère le nombre d'ogives que la Corée du Nord pourrait potentiellement construire avec la quantité de matière fissile qu'elle a produite. Il n'y a aucune preuve accessible au public que la Corée du Nord a produit une ogive nucléaire opérationnelle pour la livraison par un missile balistique à portée intercontinentale, mais elle pourrait avoir un petit nombre d'ogives pour des missiles balistiques à moyenne portée ».

⁷⁶ Dans le cas de la Corée du Nord, il faut tenir compte du fait que les sanctions, y compris les sanctions « secondaires » sont très peu efficaces. Cet État, à la différence de l'Iran, est coupé du monde et sensible surtout à la politique de Pékin.

difficiles, en matière de désarmement et non-prolifération. Mais s'agissant du conflit relatif au nucléaire nord-coréen, il s'agissait d'une étape importante et *a priori* positive, puisqu'elle ouvrait la perspective de la dénucléarisation et de l'unification.

Cela fut confirmé, avec le Sommet réussi entre D. Trump et Kim Jong-un. La Déclaration de Panmunjom pour la paix, la prospérité et la réunification de la péninsule coréenne, adoptée par les 2 Corées, le 27 avril 2018, fixait comme objectif la dénucléarisation de la Péninsule. D. Trump fut obligé de s'y rallier dans la Déclaration conjointe adoptée le 12 juin à l'issue du sommet et de renoncer au préalable de l'abandon par Pyongyang de son programme nucléaire et de ses missiles. Cette évolution confortait également la position de la Chine et de la Russie. Beaucoup plus mesurées que Washington, les deux puissances avaient proposé en juillet 2017, la recherche d'un règlement politique selon une formule de « gel contre gel », manifestation plus adaptée à la nouvelle configuration du dossier. On se prenait à espérer.

Pour les relations entre les 2 Corées, 2018 avait été aussi une année très positive. Le Sommet entre Kim Jong un et D. Trump a été réussi, parce qu'il y avait eu, avant, une entente entre les 2 Corées, favorisée par l'arrivée, au Sud, d'un nouveau président, aboutissant à la déclaration de Panmunjom. Les 2 dirigeants coréens avaient d'ailleurs adopté lors de leur 3^e sommet, en septembre 2018, un accord militaire définissant les étapes pour désamorcer les tensions le long de la frontière intercoréenne et réduire les risques de conflit accidentel ou involontaire, un accord de coopération économique, dont la mise en œuvre était liée à l'allègement des sanctions et une déclaration finale sur la poursuite de la dénucléarisation.

Mais la fin de l'année fut beaucoup moins bonne. Les États-Unis revinrent au préalable de la dénucléarisation complète, vérifiée et irréversible et refusèrent tout allègement. Washington avait décidé d'interrompre une dynamique susceptible de remettre en cause ses positions en Corée du Sud et dans la région. La Corée du Sud est une pièce maîtresse dans le dispositif des bases américaines en Asie et ce dispositif est centré sur la Chine et la Russie, bien plus que sur la Corée du Nord. Le dossier coréen dans sa dimension Corée du Sud/États-Unis dépend de facteurs autres que les relations intercoréennes. Les États-Unis n'ont pas d'intérêt à une amélioration de ces relations puisqu'elle affaiblirait leur ancrage en Asie du nord-Est. À l'inverse cette amélioration, dans la mesure où elle jouerait en faveur du départ ou de la réduction de la présence des États-Unis est un point plus favorable pour Pékin et Moscou. La réaction de Kim Jong-un consista, fin 2018, à menacer de suivre une « autre voie ». C'est bien en ce sens que l'on est allé ensuite : les rencontres se sont interrompues, le développement des capacités nord coréennes s'est poursuivi. Les sanctions sont restées en place malgré un rapprochement entre Pyongyang, la Russie et la Chine et les relations avec le sud se sont interrompues. En 2021, l'arrivée de Joe Biden n'a pas détourné ce cours des choses, ce qui est normal dans la mesure où le dossier majeur en Asie est bien, maintenant, celui du conflit États-Unis – Occidentaux / Chine. À l'ombre de ce conflit, la Corée du Nord peut poursuivre son affirmation comme puissance nucléaire. Ici aussi la dénucléarisation va, peu à peu, devenir un objectif irréaliste.

Situation en 2021

Dès le début de l'année, l'extrême divergence des positions était affichée. Kim Jong-un s'engageait à renforcer « notre dissuasion militaire nucléaire »⁷⁷. De leur côté Joe Biden et le premier ministre japonais, réitéraient l'exigence de la « dénucléarisation complète » de la péninsule coréenne⁷⁸. Dans ces conditions, que peut-on discuter et négocier ? D'abord silencieux sur ses intentions, le nouveau président américain, après avoir consulté ses alliés, a

⁷⁷ Discours de clôture au Congrès du parti, cité par *Le Figaro*, 13 janvier 2021.

⁷⁸ « Biden et Suga souhaitent... », *Le Figaro*, 27 janvier 2021.

plaidé en mai pour une « approche pragmatique », puis proposé fin juin, une rencontre « n'importe où, n'importe quand, sans conditions préalables »⁷⁹. Cet appel a été rejeté fin septembre par le dirigeant nord-coréen. Pour lui, « depuis l'avènement de la nouvelle administration américaine, la menace militaire des États-Unis et leur politique hostile à notre encontre, n'ont pas changé du tout, elles sont devenues plus trompeuses »⁸⁰. Renouvelé, au mois d'octobre, l'appel n'a pas davantage rencontré d'écho positif.

La situation est également restée la même, au Conseil de sécurité. Les sanctions frappant la Corée du Nord ont à nouveau été renouvelées, à la demande des États-Unis, une nouvelle fois par un vote unanime des 15 membres du Conseil (résolution 25/69 du 3 mars 2021). Les positions de Moscou et de Pékin n'ont donc pas changé.

A évolué en revanche, la situation militaire. Le financement de la présence militaire des États-Unis en Corée du sud, qui avait soulevé des difficultés importantes sous D. Trump, a fait l'objet, début mars, d'un « accord de principe ». Séoul va augmenter sa participation mais dans une mesure bien moindre que l'exigeait l'ancien président. Et surtout, si elle n'a pas effectué de nouvel essai nucléaire, la Corée du Nord a multiplié les lancements de missiles de toutes sortes, hypersonique, antiaérien, balistique mer-sol lancé depuis un sous-marin, balistique de longue portée. Sur le plan politique, une autre évolution, limitée mais non négligeable, est le rétablissement en octobre, des canaux de communication entre les 2 Corées, interrompus en août 2020⁸¹. Il est vu comme « une base pour la reprise des relations intercoréennes »⁸².

Tendance : transformation

(75) Le Conflit Chine Inde

Repères

Chacun connaît l'ambition de puissance qui est celle de la Chine. Il ne faut pas oublier que si elle est, pour le moment, moins visible en tant que puissance montant vers le premier rang, l'Inde est également très consciente de ses possibilités et qu'elle s'inscrit aussi dans la perspective d'être une puissance de premier rang, comme l'a montré le franchissement du « Rubicon nucléaire », en 1998. Il y a là une donnée à ne jamais perdre de vue.

L'Inde a 14 000 kms de frontières terrestres avec 5 pays : le Pakistan, la Chine, le Népal, le Bhoutan et le Bangladesh. S'y ajoutent 7 700 kms de côtes et de frontières maritimes avec le Sri Lanka, les Maldives et l'Indonésie. 70 ans après l'indépendance, plusieurs de ces frontières font toujours l'objet d'un contentieux et sont « sensibles »⁸³. C'est le cas de la frontière avec la Chine, longue de 3 500 kms, qui fut l'objet d'une guerre brève, en 1962, à contre-courant de relations initialement bonnes entre les deux États.

L'Inde fut un des premiers pays à reconnaître la Chine de Mao comme le gouvernement légitime de la Chine. Elle avait également reconnu, en 1954, que le Tibet était partie intégrante de la RPC. Les relations entre les 2 voisins ont donc été, d'abord, bonnes. Elles se sont ensuite rapidement dégradées à partir de 1959⁸⁴, pour aboutir à la guerre de 1962.

Leur différend territorial portait sur la ligne Mac Mahon, établie en 1914, à l'époque coloniale britannique, entre les deux pays. L'Inde considérait la frontière comme

⁷⁹ Propos du représentant spécial des États-Unis pour la Corée du nord, cités par *Le Figaro*, 21 juin 2021.

⁸⁰ Rapporté par *Le Figaro*, 30 septembre 2021.

⁸¹ V. Pons, « Entre les deux Corées, un rapprochement dans l'urgence », *Le Monde* 29 juillet 2021.

⁸² Propos du ministère de l'unification sud-coréen rapportés par *Le Monde*, 4 octobre 2021.

⁸³ Outre le différend avec le Pakistan, l'Inde a un contentieux avec le Bangladesh sur le transfert d'enclaves situées de part et d'autre de la frontière et les flux migratoires du Bangladesh vers les villes indiennes.

⁸⁴ Cette année-là eut lieu, en mars, le soulèvement du Tibet, qui provoqua la fuite du Dalai-Lama en Inde, le gouvernement indien ayant donné son feu vert.

« intangible », mais Pékin jugeait qu'elle avait été imposée. Après une série d'incidents locaux et des tentatives de négociation sans résultat, le 20 octobre 1962, les troupes chinoises occupèrent l'Aksaï Chin au Cachemire, à l'Ouest, et l'Arunachal Pradesh, plus à l'est. Les combats avaient tourné rapidement à leur avantage mais le 22 novembre Pékin décida un cessez-le-feu unilatéral, puis retira ses troupes de l'Arunachal Pradesh début décembre, au nord de la ligne Mac Mahon. Les Chinois libérèrent aussi les prisonniers et rendirent aux Indiens le matériel capturé mais ne se retirèrent pas de l'Aksaï Chin. Cet épisode violent a été très mal vécu du côté indien, où l'armée, mal préparée, fut bousculée par les Chinois et subit une défaite humiliante. De son côté la Chine, si elle avait montré sa capacité militaire, fut isolée, les États-Unis et l'URSS prenant partie contre elle. L'épisode contribua à la détérioration des relations sino-soviétiques. Il rapprocha le Pakistan de la Chine. On voit que ce conflit, dès le début, dépasse le cadre des relations bilatérales. Il est aussi indissociable de la question du Tibet et de l'accueil, en Inde, des réfugiés tibétains.

Depuis lors, deux zones sont contestées, sur cette frontière himalayenne. À l'est, la province indienne de l'Arunachal Pradesh, qui sépare le Tibet de l'Assam, est revendiquée par la Chine. Les Chinois considèrent que ce territoire de 90 000 km², est tibétain et qu'il a été illégalement cédé par Lhassa. À l'ouest, le différend porte sur l'Aksaï Chin, un territoire stratégique, une voie de passage où les Chinois ont construit une route stratégique, à travers le Ladakh allant du Xinjiang au Tibet, l'Inde réclame 35 000 km², au nom de l'intégrité du Cachemire. Ce territoire est proche de celui qui est disputé entre l'Inde et le Pakistan.

Le conflit entre la Chine et l'Inde, n'a plus, par la suite, retrouvé le même niveau de violence, mais il reste tout à fait actif. Des pourparlers ont été tenus, des accords conclus en 1993 et 1996, pour maintenir le *statu quo*. On a obtenu un accord en 2005 sur des « grands principes » de « règlement définitif ». Mais tout cela n'a pas donné de solution. De temps à autre, la tension remonte. Ce fut le cas en 2006 puis en 2013 et à nouveau en 2017. Les années 2018 et 2019 furent meilleures, mais la situation se détériora de nouveau ensuite.

Situation en 2021

2020 avait confirmé la possibilité d'une aggravation brutale. Après des accrochages en mai, dans les deux zones contestées, à l'ouest (Aksaï Chin) et à l'est (Arunachal Pradesh), vint, à l'ouest, la nuit des 15-16 juin 2020. De violents affrontements, sans emploi d'armes à feu, firent 20 morts et 70 blessés côté indien, et un nombre inconnu de victimes chinoises. La tension est assez vite retombée, ensuite, les deux États s'engageant, le 11 septembre à « apaiser les tensions ».

On a pu croire qu'un petit pas était fait en ce sens quand, le 11 février 2021, la conclusion, d'un « accord de désengagement mutuel » fut annoncée de part et d'autre. Cet accord était limité, ne portant que sur la position des deux armées dans la zone du lac Pangong. Mais cet espoir fut rapidement déçu puisqu'on a su, fin novembre, que les négociations avaient finalement échoué. La porte pour de nouvelles négociations n'est pas fermée, mais la ligne de contrôle effectif (LAC) reste donc militarisée. Les 2 adversaires y auraient chacun de 50 à 60 000 hommes avec du matériel lourd et seraient engagés dans une course aux infrastructures – ponts, tunnel, routes –, pour assurer la possibilité de relier les différents sites⁸⁵. D'autres incursions chinoises auraient aussi été rapportées sur d'autres points de la frontière. Pékin maintient, semble-t-il, la pression sur ses frontières.

Même si on ne peut exclure un « dérapage », il est peu probable que revienne vraiment la guerre. Mais, faute de véritable accord, tensions et accrochages paraissent inévitables. Ce conflit est l'un des instruments d'une gamme, dont les parties, notamment la Chine, se servent

⁸⁵ V. Sophie Landrin et Frédéric Lemaître, « Dans l'Himalaya, le conflit s'étend... », *Le Monde*, 29 novembre 2021.

pour jouer le jeu de la puissance et, dans le cas chinois, garder un moyen de pression sur le comportement de son voisin à l'égard du Tibet. On peut certainement dire que ces 2 conflits sont « bornés » par la possession des armes nucléaires, toutefois cela laisse de la marge pour la violence. La modification du statut du Cachemire indien et l'amélioration des capacités militaires indiennes, qui peut être vue par Pékin comme mettant en danger la sécurité de l'Aksai Chin et l'autoroute NH 219, sont aussi des éléments à ne pas ignorer. Le choix fait par l'Inde au sujet du statut est peu en accord avec la formule évoquée par Zhou Enlai, comme solution du conflit entre les deux pays – reconnaître l'Arunachal Pradesh à l'Inde et l'Aksai Chin, à la Chine⁸⁶.

Tendance : aggravation

(76) Le conflit Inde Pakistan

Repères

Depuis 1947, date à laquelle ils ont accédé à l'indépendance, l'Inde et le Pakistan se sont affrontés 4 fois, 3 fois (1948, 1965, 1999) à propos du Cachemire et une fois (1971) sur le Pakistan oriental, devenu Bangladesh. Le conflit du Cachemire naît en 1948. Au moment de la partition, le Pakistan estimant que le Cachemire, à majorité musulmane, lui revenait, déclencha des opérations militaires, qui poussèrent le Maharadjah du Cachemire à appeler à l'aide l'Inde. Les hostilités armées prirent fin avec le cessez-le-feu du 1^{er} janvier 1949 et le partage du Cachemire entre les deux pays. Le Pakistan occupa les territoires du Nord et l'Azad Cachemire et l'Inde le centre et le sud, le Jammu et Cachemire. Entre les deux, une ligne de démarcation fut établie, placée sous la surveillance d'un groupe d'observateurs des Nations unies.

La seconde guerre, en 1965, déclenchée par le Pakistan, ne modifia pas la situation et ce *statu quo* fut encore confirmé, en 1972, après les affrontements qui conduisirent à la disparition du Pakistan Oriental et à la naissance de Bangladesh, par l'accord de Simla du 3 juillet 1972. C'est à cette occasion que la ligne de démarcation fut rebaptisée « ligne de contrôle » (LOC). La situation tendait à évoluer du provisoire au définitif. Mais le conflit demeurerait : la zone sous contrôle pakistanais était toujours revendiquée par l'Inde et le Jammu et Cachemire indien, par le Pakistan.

Au début des années 1990, la tension va revenir à mesure qu'évoluera la situation en Afghanistan, en relation aussi avec la poussée de la radicalisation islamiste au Pakistan et avec l'attitude de l'Inde face à l'insurrection séparatiste au Cachemire. Dans ce contexte, l'accès des deux pays à l'arme nucléaire va avoir, au début, un effet positif. La rencontre de Lahore, le 31 février 1999, débouchera sur une déclaration et un protocole d'accord, affichant la volonté de faire évoluer les relations vers la normale et de mettre en œuvre l'accord de Simla, qui prévoyait le respect de la ligne de contrôle et ajoutait : « aucune des Parties ne modifiera unilatéralement la situation existante et les deux pays prendront des mesures pour empêcher l'organisation, le soutien ou l'encouragement de toute action préjudiciable au maintien entre eux de relations pacifiques et harmonieuses ».

Mais cette embellie ne devait pas durer. En 1999, des « militants Cachemiris », fortement appuyés par l'armée pakistanaise, et qui semblent avoir eu des relations avec Ben Laden, prirent le contrôle des crêtes dominant Kargil et la route stratégique Srinagar–Leh, servant à l'approvisionnement des troupes indiennes, en poste sur le glacier de Siachen. Cela obligea l'Inde à monter des opérations de grande ampleur pour les déloger et la tension fut extrême entre les deux voisins. Finalement, la situation fut rétablie en partie par l'action de l'armée

⁸⁶ V. Didier Chaudet, « Inde/Chine : une montée des tensions inévitable à la frontière ? », *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 60, février-mars 2021, pp. 92-93.

indienne, en partie par le retrait des « militants » à la demande du Pakistan. La crise de Kargil montrait que, derrière la façade – la répétition des principes de Simla –, les relations entre les parties avaient continué à se dégrader et que, du côté pakistanais, l'unité de vues et de politique n'existait pas. Mais les deux pays étaient dorénavant des puissances nucléaires. En a découlé une forte pression internationale, au début des années 2000, visant à obtenir la reprise des négociations, mais elle n'eut pas lieu. Le dialogue entre les 2 pays avait simplement repris, quand se produisirent les attentats du 11 septembre, l'intervention américaine en Afghanistan et le 13 décembre 2001 l'attentat contre le Parlement indien. On pouvait craindre un nouvel affrontement. Il ne se produisit pas. On assista à beaucoup de gesticulation, mais il n'y eut que des échanges de tirs d'artillerie et une mobilisation partielle. Les pressions conjuguées des États-Unis, de la Chine, du Royaume-Uni et probablement aussi un début de prise de conscience de la retenue qu'impose l'accès à l'arme nucléaire, ont permis de surmonter la nouvelle crise.

Après cette période difficile, vint un moment d'espoir, avec la cessation des violences, fin 2003 et le lancement, en 2004, du « dialogue composite », destiné à couvrir toutes les questions opposant les 2 voisins y compris la question du Cachemire. Mais, mis à part une amélioration sensible des relations et le maintien du cessez-le-feu, le processus de paix n'a pas donné de résultat. Il fut suspendu après les attaques de Mumbai, en 2008. Après cela, la dialogue a encore repris de manière épisodique, en 2011, puis en 2015, sans résultat. Toutefois, pour l'essentiel le cessez-le-feu a été maintenu, dans la seconde moitié des années 2000 et au début des années 2010 et le nombre des morts a été nul ou très faible.

Depuis le milieu des années 2010, la violence est de retour. Au cours de l'été 2016 fut atteint le plus haut niveau de tension depuis 2008 avec les attentats de Bombay, des échanges de tir au-dessus de la ligne de contrôle et fin septembre, des raids aériens indiens « affichés », contre des groupes islamistes au Cachemire Pakistanais. En 2017 et en 2018, la situation ne s'est pas aggravée mais le niveau de violence est resté élevé et aucune avancée ne s'est produite vers la paix. On voyait mal alors comment sortir de ce conflit⁸⁷, mais on pensait que l'on s'accordait du côté indien comme du côté pakistanais et également chez les grandes puissances, pour le maintenir au niveau où il était et ne pas monter et que, par conséquent, il fallait envisager la consolidation progressive de la séparation actuelle, avec un minimum de violence.

Cette prévision était beaucoup trop optimiste. La situation s'est à nouveau beaucoup dégradée en 2019, après l'attentat terroriste à la bombe, commis le 14 février 2019 contre des paramilitaires indiens, le plus meurtrier depuis 3 décennies. L'Inde riposta en effectuant des frappes aériennes contre un camp d'entraînement du groupe présumé responsable. Le Pakistan y répondit par des frappes, au Cachemire sous administration indienne. À cette escalade de la violence s'ajouta une grave initiative politique, le gouvernement indien décidant, en août, de révoquer le statut spécial du Cachemire, attribué par la Constitution de 1950, qui lui accordait une certaine autonomie et de renforcer sa présence militaire dans le territoire. Les échanges de tirs d'artillerie par-dessus la ligne de contrôle n'ont ensuite, pas cessé. Fin 2019 certains analystes envisageaient la possibilité d'une nouvelle guerre entre les deux États, cette fois puissances nucléaires⁸⁸.

La tension est montée davantage encore en 2000. Tout au long de l'année, les attaques de militants, les opérations de contre-insurrection et les tirs par-dessus la ligne de contrôle se sont poursuivis avec des pics en juin, juillet et octobre. L'attribution, par le premier ministre

⁸⁷ Sur les solutions envisageables mais impraticables, voir notre chronique pour 2018, *PSEI* n° 13, n° 76.

⁸⁸ Par exemple Didier Chaudet, « Demain une nouvelle guerre entre Inde et Pakistan est-elle possible ? », *Les Grands dossiers de Diplomatie*, n° 54, décembre 2019- janvier 2020, p. 84.

pakistanaï, à l'Inde de l'attentat contre la bourse de Karachi en juin 2020, revendiqué par l'Armée de libération du Baloutchistan atteste l'état très médiocre des relations entre les deux puissances. Les relations entre les deux États sont à nouveau très détériorées. Mais l'évolution la plus négative est peut-être la révocation du statut d'autonomie le 5 août 2019, « jour noir » pour les Cachemiris, propre à relancer l'activité des acteurs non-étatiques, dans un contexte régional, devenu différent avec le retour de l'Afghanistan aux Talibans. On se trouve plus que jamais dans l'impasse⁸⁹, réduit à espérer le maintien du *statu quo*, sans trop de violence.

Situation en 2021

La révocation du statut d'autonomie du Cachemire n'a pas amené la réduction de la violence et le « retour à la normalité » mais au contraire la hausse du recrutement des groupes rebelles et de la violence des forces de sécurité. Dans ces circonstances, l'annonce en février 2021 que l'Inde et le Pakistan s'engageaient à respecter le cessez-le-feu, a été une bonne nouvelle. Mais, pour le moment, la perspective de revenir au dialogue, reste très limitée et, on peut penser aussi il n'y aura pas non plus de réelle avancée sans retour au statut d'autonomie.

Tendance : stable

(77) La situation au Sri Lanka

Repères

Le Sri Lanka, État insulaire voisin de l'Inde, est né lui aussi en 1948. Il sera rapidement en proie à une guerre civile très dure, opposant le gouvernement, expression de la majorité cinghalaise de la population, aux Tamouls.

Le conflit entre les deux communautés existait bien avant l'indépendance et a probablement été conforté par la colonisation, celle-ci privilégiant les Tamouls. Cette situation a provoqué après 1948 un phénomène de revanche, qu'a traduit l'imposition, de la langue cinghalaise et le changement de nom du pays, anciennement Ceylan, devenu Sri Lanka en 1970. Le nationalisme cinghalais et ses excès ont favorisé le séparatisme tamoul – réclamant la constitution d'un État indépendant dans le nord et l'est de l'île – et conduit à la guerre civile de 1983 à 2009.

Cette guerre a fait selon l'UCDP, plus de 65 000 victimes⁹⁰. Elle a été menée, du côté des insurgés, par les Tigres Tamouls (LTTE) et s'est achevée en 2009, non à la suite de négociations et après un accord de paix, mais par la victoire militaire du gouvernement, après une période de contre-offensives de 2007 à 2009, avec la prise des derniers bastions tamouls et la mort du dirigeant historique du LTTE, Velupillai Prabhakaran.

Ce conflit n'est pas, du point de vue de la sécurité internationale, au même niveau que les 2 précédents. Il n'en est pas moins intéressant, à plusieurs égards. On doit signaler d'abord, qu'il a eu une dimension plus que régionale. La Chine, le Pakistan, l'Iran, la Libye sont intervenus pour soutenir le gouvernement et lui fournir un armement, dont le privaient les sanctions occidentales. L'Inde est aussi intervenue, pour éviter une contagion nationaliste tamoule sur son sol. Son armée a été engagée en 1987 comme force d'interposition, avant d'être retirée en 1991, après l'assassinat de Rajiv Gandhi, par une tamoule, probablement combattante des Tigres. Second point notable : à côté des moyens classiques des insurrections (guérilla, terrorisme notamment) les Tigres tamouls avaient, fait beaucoup

⁸⁹ Qualificatif pertinent appliqué à l'ensemble du Cachemire, par Dorothée Vandamme, « L'impasse cachemirienne », *Diplomatie Grands Dossiers* n° 65, Déc. 2021- Janv. 2022, pp. 94-95.

⁹⁰ Ces chiffres sont, comme souvent, contestables. Selon le *Dictionnaire des conflits* (Atlande, 2012, p. 554) il y aurait eu environ 30 000 victimes chez les Tigres, 22 000 chez les soldats et policiers Sri-lankais et 1 500 chez les soldats indiens. Mais, il faudrait ajouter à ces chiffres 100 000 victimes civiles.

plus rare, une marine avec des installations portuaires et de petits chantiers navals. Cette marine a finalement été détruite en 2006/2007, ce qui a été un tournant dans la guerre. À partir de là, l'insularité a été un atout pour les forces gouvernementales. Le troisième point remarquable est que le conflit du Sri Lanka risque fort de récidiver.

Depuis la fin de la guerre, outre les exactions qui se poursuivent, un facteur négatif est la difficulté de construire la paix, notamment en mettant en œuvre un mécanisme de recherche des personnes disparues et un tribunal pour juger des crimes de guerre. La décision d'établir un tribunal a été prise en 2015. Un Bureau des personnes disparues a été créé en 2016. Mais cet ensemble ne se met en place que très lentement et d'une manière qui suscite insatisfaction et hostilité. Cela favorise les tensions entre communautés religieuses. En 2019, les deux conflits étaient au niveau 3 du Baromètre HIIK. Il s'était produit une nette aggravation avec l'attentat terroriste de Pâques, attribué à Daech, dont la plupart des 200 victimes ont été des chrétiens. Cet attentat a favorisé la polarisation politique et la victoire aux élections présidentielles de novembre 2019, sur la base d'un projet nationaliste cinghalais de M. Gotabaya Rajapaksa. La nouvelle direction politique de Sri Lanka – il s'agit, en réalité du retour au pouvoir de l'équipe qui en 2009 a écrasé la rébellion tamoule⁹¹ – a ensuite remis en cause le processus de réconciliation entamé par la précédente. Elle a aussi remporté les élections législatives en août et renforcé le pouvoir présidentiel, grâce à un amendement constitutionnel en Octobre. On peut craindre, surtout si le projet de modifier l'équilibre de la population dans le nord venait à entrer en application, le retour de la rébellion et la radicalisation de la population musulmane, également victime du régime. Le fait que celui-ci soit proche de Pékin est un facteur d'internationalisation de ces conflits.

Situation en 2021

Le Baromètre 2021 ne note pas d'aggravation, qu'il s'agisse de la question tamoule ou des relations intercommunautaires. Cette analyse est très optimiste. Le suivi de la situation par Crisis Watch pour l'année 2021 montre bien que, dans un contexte très lourd de crise Covid et de difficultés économiques, le pouvoir a du mal à résister à la tentation des pratiques répressives, au point que plusieurs instances internationales, dont le Conseil des droits de l'homme, en septembre 2021⁹², s'en émeuvent. En décembre, la suspension du Parlement, montrait que l'aggravation se poursuivait.

Tendance : aggravation

(78) La question de Taiwan

Repères

Le cas de Taiwan ne peut pas être rangé sans précision explicative dans la rubrique Chine et l'item sécession. On ne peut pas dire que ce territoire entend se séparer de l'État, la RP de Chine, dont il fait partie. Taiwan relève des situations étatiques incertaines⁹³. La République de Chine, qui a longtemps représenté la Chine, n'est plus reconnue comme telle depuis 1971 ; elle ne siège plus aux Nations unies. Mais elle n'en existe pas moins indépendamment de la RPC dont elle n'a jamais fait partie et elle est toujours reconnue par près d'une vingtaine d'États. La perspective d'une seconde Chine reste envisageable. Elle n'a pas été écartée lors des dernières élections présidentielles (2016 et 2020). Si elle devait se confirmer, il est probable que cela passerait par une crise internationale de première importance entre la Chine, les États-Unis et la communauté internationale. Il suffit de dire

⁹¹ Le président élu en 2019 était alors Secrétaire à la défense et son frère Mahinda Rajapaksa, actuel premier ministre, président.

⁹² V. Crisis Watch, sept. 2021.

⁹³ Voir notre *Relations internationales contemporaines*, LexisNexis, 2017, 4^e édit., n° 111.

que Pékin surtout et, dans une moindre mesure Washington, pourraient y « perdre la face », pour mesurer à quel point cette crise serait symbolique du point de vue systémique et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Le conflit qui oppose la République populaire de Chine à la République de Chine (Taiwan) est très particulier et il s'est transformé considérablement au fil du temps. L'origine de ce conflit remonte à la guerre civile entre les nationalistes et les communistes chinois. Après la victoire de Mao Tsé Toung, en 1949, les nationalistes de Tchang Kai-chek ont trouvé refuge sur l'île de Taiwan (Formose), sous occupation japonaise entre 1895 et 1945. L'un comme l'autre, adhérant à la théorie d'« une seule Chine », prétendaient représenter la Chine. Malgré l'énorme disproportion entre la RPC et la République de Chine, cette dernière, grâce au soutien des États-Unis et des Occidentaux, a été considérée comme la seule Chine officielle – elle en occupait le siège aux Nations unies –, jusqu'en 1971. À cette époque, la principale question était d'éviter une invasion de Taiwan par la Chine communiste. De ce point de vue, Taiwan était alors préservée par la protection américaine, assurée par un traité d'alliance de 1954, la flotte du Pacifique et les moyens considérables des États-Unis dans la région.

Quand la Chine de Mao sera reconnue et prendra, en 1971, le siège de la Chine aux Nations unies, la situation deviendra très différente. La question sera désormais celle du maintien de l'existence de Taiwan, contre qui se retournait, en quelque sorte, la théorie de la Chine unique. S'agissant de la RPC, étant donné sa dimension, le problème ne s'est jamais posé. La question était seulement de savoir quand elle serait reconnue par les grands États occidentaux. Pour Formose – 36 000 km², un peu plus de 20 millions d'habitants – avec la proximité de la Chine et sa montée en puissance, elle se pose inévitablement.

Cependant, le temps a aussi fait son œuvre, les 2 Chines sont devenues différentes et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, pourrait être la base de l'existence distincte de l'île, si sa population le décidait. Cette possibilité est réelle, dans la mesure où la protection militaire américaine demeure. En effet, quand les États-Unis ont reconnu la Chine de Pékin comme seul gouvernement légal de la Chine et établi avec elle des relations diplomatiques, ils n'ont pas abandonné Taiwan. Si l'alliance de 1954 a pris fin, la protection de Washington a été maintenue. Le *Taiwan Relations Act*, adopté par le Congrès des États-Unis le 10 avril 1979, dispose : « *It is the policy of the United States : ... 3) to make clear that the United States decision to establish diplomatic relations with the People's Republic of China rests upon the expectation that the future of Taiwan will be determined by peaceful means*” ; 4) *to consider any effort to determine the future of Taiwan by other than peaceful means, including by boycotts or embargoes, a threat to the peace and security of the Western Pacific area and of grave concern to the United States* ; 5) *to provide Taiwan with arms of a defensive character* ; and 6) *to maintain the capacity of the United States to resist any resort to force or other forms of coercion that would jeopardize the security, or the social or economic system, of the people on Taiwan*” (section 2, b)”.

La République populaire de Chine refuse d'envisager que Taiwan puisse constituer un État indépendant. Cela fut confirmé par le vote, en mars 2005, d'une loi « anti-sécession ». Mais, à Formose, il existe un courant indépendantiste fort, qui a occupé la présidence de 2004 à 2008 et y est revenu en 2016, sans remettre en cause toutefois le *statu quo*. Le Kuomintang refuse l'indépendance comme la réunification, et se satisfait du *statu quo*. Une réunification selon la formule de Hong-Kong « un pays, deux systèmes » étant de moins en moins attractive et la recherche de l'indépendance semblant très aventureuse, c'est la solution « une Chine, un Taiwan », que semble appuyer le passage du temps puisqu'il renforce l'identité taiwanaise.

La question de Taiwan n'est pas seulement une question entre Chinois. Portée au premier plan de l'actualité internationale dès le début des années 1950, elle reste au cœur des relations entre les grandes puissances. À court terme, une invasion de la RPC et une

déclaration d'indépendance paraissent exclues. La perturbation la plus forte serait un désengagement américain ou, mais à un degré moindre, le comportement inverse. Le désengagement pousserait, à Taiwan, en faveur d'une déclaration d'indépendance pour élever le niveau de l'obstacle à franchir par Pékin et tenter de mobiliser des appuis sur le plan international. En même temps ce serait une sorte de feu vert pour la Chine et même, étant donné la position dure dans laquelle elle s'est placée, une sorte d'obligation de faire.

Les États-Unis ont donc une position très stratégique sur un dossier central pour Pékin. Pour le moment, Washington, qui est le plus ferme soutien de Taïpeh, en reste à l'idée d'une seule Chine. L'aggravation des tensions en mer de Chine, le « pivot » américain vers l'Asie et, à plus forte raison, les tensions grandissantes entre les États-Unis et la Chine pourraient perturber fortement la question de Taïwan, au cours des années à venir. D. Trump s'est rallié, en février 2017, au principe de la « Chine unique », mais certaines déclarations montrent que ce principe pourrait ne plus constituer un tabou. On ne peut exclure une tentative de changement. Pourtant, dans ce contexte difficile, la consolidation de la formule « une Chine, un Taïwan », qui correspond à la pratique actuelle, semble la voie la plus sûre⁹⁴. Elle pourrait même, pour Pékin, à condition d'être reconnue et officialisée, être échangée contre un désengagement américain.

Situation en 2021

La tension avait considérablement monté en 2020. La nette victoire de Tsai Ing-wen, présidente sortante, avait confirmé le rejet de l'application à Taïwan de la formule « un pays, deux systèmes ». L'expérience de Hong-Kong est devenue un véritable « repoussoir ». Dans ce contexte, Taïwan apparaît et se perçoit comme un « bastion de la liberté en Asie »⁹⁵. Pourtant Pékin maintient les principes de base de la réunification – une seule Chine, un pays deux systèmes – et ne ferme pas l'option du recours à la force. De son côté Washington avait renforcé son soutien stratégique à Taïwan avec le Taïpei Act⁹⁶, en mars 2020, des visites de représentants de niveau politique élevé (Secrétaire à la santé puis sous-secrétaire d'État à la croissance économique, à l'énergie et à l'environnement), et des ventes d'armes. En guise de riposte Pékin avait multiplié les manœuvres militaires, franchissant à plusieurs reprises la ligne médiane du détroit de Taïwan, limite respectée quoique non reconnue, depuis la fin des années 1990 ; la Chine était même allée jusqu'à simuler, en octobre une attaque de l'île. Fin 2020, on était manifestement entré dans une nouvelle phase de ce conflit. La perspective d'une solution via le soft power, l'attraction de Pékin, a été fermée après la loi sur la sécurité imposée à Hong-Kong. En outre l'aggravation des tensions entre Washington et Pékin, fait que ce dossier a acquis un aspect symbolique très fort s'agissant de la solidité des engagements américains. Cela rendait possible un engagement accru des États-Unis dans la région.

Ces tendances ont tout à fait été confirmées en 2021. D'abord, les pressions de la Chine, malgré l'emploi maintenu du qualificatif pacifique par les autorités pour parler des relations avec Taïwan, avec une forte croissance des incursions dans la zone d'identification de défense aérienne de l'île⁹⁷ et la poursuite des efforts pour l'isoler et réduire son soutien international.

⁹⁴ La fin des relations diplomatiques avec Taïwan décidée en 2018 par le Burkina Faso, la République Dominicaine et le Salvador réduit la courte liste des pays qui reconnaissent le RC. Elle va à l'encontre de « une Chine, un Taïwan ». Elle n'est pas sans intérêt du point de vue juridique. Mais le fait de ne pas reconnaître l'île comme État, n'empêche pas beaucoup d'États, dont les principaux pays occidentaux d'avoir avec elle des relations intenses.

⁹⁵ Sébastien Faletti, « Taïwan, refuge des rebelles hongkongais », *Le Figaro*, 15 janvier 2020.

⁹⁶ Il s'agit d'une initiative de protection internationale et de soutien des alliés de Taïwan, dont le nombre diminue en raison des efforts de Pékin.

⁹⁷ En 2020, on avait dénombré 380 incursions. En 2021, elles étaient déjà 600 début octobre et le record journalier avait explosé passant à 28, puis 38 puis 56.

Ensuite, si du côté taiwanais, on en est sagement resté à une Chine, un Taiwan, on peut toutefois noter la volonté de s'affirmer sur le plan international. Le « lâchage » du Nicaragua a été largement compensé par l'ouverture à Vilnius d'une « ambassade de facto »⁹⁸. Taiwan, dont la position a été par ailleurs valorisée par sa gestion de la crise du Covid a présenté sa candidature au traité de libre-échange transpacifique (CPTPP⁹⁹) et a aussi été invitée par le nouveau Président américain au sommet virtuel sur la démocratie de décembre 2021. La position des États-Unis au sujet de Taiwan, a été dans la ligne de la relation générale avec le Chine, marquée un net durcissement et spécialement par l'alliance ANKUS (voir le n° 52). On a appris que des militaires américains entraînent ceux de l'île et, on a presque pu se demander si Joe Biden n'allait pas dissiper la fameuse « ambiguïté stratégique » et reconnaître un engagement de défendre Taiwan, avant que la Maison blanche affirme que la politique des États-Unis n'avait pas changé¹⁰⁰.

Tendance : aggravation

II.3. Conflits actifs

(79) Le tableau des conflits actifs en 2021 comporte les mêmes conflits que celui de notre précédente chronique (PSEI n° 16, 2021).

Tableau n° 36. Les conflits actifs en 2021

CONFLITS ACTIFS				
Niveau Mondial				
La guerre du terrorisme El/ Al-Qaida	G, R, SR, Rs	E, DI, SC	2001 (2014)	Aggrav. (Ag)
Europe				
Ukraine (Donbass...)	R, G	E, DI, SC	1991 (2014)	Aggrav. (St)
Afrique du Nord / Moyen-Orient				
Irak	R, G, Rs	E, DI, SC	2003 (2011)	Aggrav. (Ag)
Libye	SR, R, Rs, G	E	2011	Aggrav. (A)
Syrie	R	E, SC	2011	Aggrav. (Ag)
Turquie (PKK)	R	E	1992 (2015)	Stable (St)
Yémen	R	E, SC	2004	Aggrav. (tr)
Afrique				
Sahel	R	E	2012	Aggrav (ag)

⁹⁸ Si le nombre des États qui reconnaissent Taiwan se réduit, l'île conserverait un important réseau de représentations diplomatiques (110 postes dans 75 pays).

⁹⁹ Cet accord dont les États-Unis se sont retirés en 2017, rassemble l'Australie, Brunei, le Canada, le Chili, le Japon, la Malaisie, Le Mexique, le Pérou, la Nouvelle-Zélande, Singapour et le Vietnam.

¹⁰⁰ V. Frédéric Le maître, « Joe Biden se déclare prêt militairement Taiwan en cas d'attaque de la Chine », *Le Monde*, 22 octobre 2021.

RCA	R	E	2012	Aggrav. (ag)
Congo (rD)	R, Rs	E,	1994	Aggrav (st)
Éthiopie (rivalités interethniques)	SR, Rs	E	2017	Aggrav. (ag)
Boko Haram Lac Tchad	R,	E	2003	Aggrav. (st)
Somalie (Al-Shaabab)	R	E	2006	Aggrav. (ag)
Soudan Sud Soudan	R, Rs	E	2003 2011	Aggrav. (am)
Amériques				
Mexique (cartels)	R	E	2006	Stable (ag)
Asie-Pacifique				
AfPak	R, G	E, SC	1979 (2001) (2014)	Transf. (ag)
Birmanie (Rohingya)	R	E,	2012	Aggrav. (ag)
Philippines (Islamistes)	R	E	1991	Amél. (am).

II.3.1. Au niveau mondial

(80) La guerre du terrorisme islamiste

Repères

Il s'agit d'abord de la guerre de l'État islamique, mais il n'est pas seul, Al-Qaida est aussi dans cette perspective ; elle l'y a même précédé. Leur rivalité peut affecter le potentiel de ces groupes mais elle est aussi un facteur d'émulation. Elle augmente le danger terroriste et constitue un élément de complexité supplémentaire pour la lutte anti-terroriste. Cette guerre se greffe, on ne l'oubliera pas, sur les conflits et les terrorismes locaux (voir le n° 34). Elle a provoqué depuis le début des années 2000, une très forte mobilisation internationale¹⁰¹. Le cours des événements depuis 2017 attire l'attention sur le contrôle territorial, la capacité perturbatrice dans les conflits des groupes djihadistes et les attentats sur le territoire ennemi, comme à Paris en 2015. Mais il ne fait pas oublier le terrorisme stratégique, dont Al Qaida fit preuve en 2001. La grande question reste de savoir qui sera, le premier à se servir de manière stratégique, d'armes de destruction massive.

Cette guerre évolue vite. Le temps des grandes offensives de l'EI en Irak est certes passé mais le terrorisme, là où il recule, s'adapte et demeure. Fin 2020, l'État islamique via ses affiliés était à l'offensive au Mozambique et Al Qaida, proche des Talibans, dont on attendait le retour au pouvoir en Afghanistan, allait peut-être accéder, selon une formule différente du Califat, au niveau du pouvoir étatique. Il est naturel que la mobilisation internationale ne faiblisse pas. Le Conseil de sécurité a renforcé, en mars 2019 son dispositif avec une résolution « historique » – 2462 (2019), adoptée à l'unanimité – sur le financement du terrorisme. Mais la vogue, fin 2020, des cryptomonnaies laissait à penser que le combat est

¹⁰¹ Voir notre Relations internationales contemporaines, LexisNexis, 2017, n° s 1003-1011 (la guerre au terrorisme).

loin d'être terminé. Il faut sans cesse s'adapter. C'est ce que fait l'OTAN en actualisant, fin 2021, son plan d'action.

Situation en 2021

L'activité de l'EI est confirmée en Irak et en Syrie. Il continue d'avancer, en Afrique particulièrement. Al Qaida, après une période difficile, est de retour, plus menaçante dans plusieurs cas (Sahel, Somalie) que l'EI. Les données disponibles au titre de 2021 n'indiquent pas de poursuite de repli du terrorisme de l'EI et Al-Qaida. Il semble, au contraire, que le repli s'est arrêté et que le redéploiement se poursuit, malgré la mort des chefs (Al Baghdadi, Al Qourachi, Al Sahraoui). Al Qaida et l'État islamique restent très actifs. Il faut maintenant suivre particulièrement l'évolution en Afghanistan et au Mozambique.

Tendance : aggravation

(81) La guerre de l'État islamique

Repères

Malgré le chef-d'œuvre que représentent les attentats du 11 septembre 2001 et l'aura dont bénéficiera ensuite Al-Qaida, l'État islamique a très vite occupé la vedette. Cela tenait à son projet d'État, à sa progression militaire fulgurante et au fait qu'il a effectivement exercé un pouvoir barbare mais de type étatique.

La proclamation du Califat le 29 juin 2014 et les avancées territoriales rapides en Irak, qui rendirent nécessaire, pour contenir sa progression, la création d'une coalition arabo-occidentale, dès le mois de septembre, ont très fortement marqué les esprits. L'État islamique a atteint son apogée de proto-État l'année suivante. Fin 2015, début 2016, son extension territoriale est à son maximum, il recrute, se comporte en État barbare et totalitaire dans les territoires qu'il a conquis, frappe ses adversaires sur leur sol, par exemple à Paris, et se diffuse, s'étend, au-delà de son territoire irako-syrien. Mais la phase de montée n'a pas duré. Depuis lors, la situation a beaucoup évolué. L'État islamique a perdu nombre de batailles et beaucoup de terrain, au point que fin 2017, on ne le voyait presque plus sur la carte. Il n'avait toutefois pas disparu. À côté de son effacement en 2016 et en 2017, en Irak et en Syrie, on remarquait la diffusion de l'EI dans d'autres États, les attentats, sur le sol ennemi. L'État islamique est toujours là, il s'adapte, se transforme. Il est et va rester présent, autrement. Il offrira désormais une cible beaucoup plus réduite et bien plus difficile à traiter.

Situation en 2021

Le tableau suivant, sur la base des chiffres de l'UCDP (State-based Armed Conflicts) pour la période 2017-2021, le montre bien. On voit qu'il reste bien présent en Syrie et même en Irak et que le nombre des victimes liées à son activité, s'il est nul dans plusieurs cas, a cru dans plusieurs autres, d'abord en Égypte et en Afghanistan, puis, à partir de 2019 en Afrique (Mali, Niger, puis surtout Congo RD, Mozambique et Nigéria).

Tableau n° 37. La guerre de l'État islamique en 2017, 2018, 2019 et 2020

Vision classique (nombre de morts)	2017	2018	2019	2020	2021	Vision EI centrée Chiffres 2017, 2018, 2019, 2020, 2021
Europe						Europe
Russie Gouvernement contre EI	53	28	26	30	---	État islamique contre gouvernement /État russe) (53, 28, 26, 30, ---)

Moyen Orient						Moyen Orient
Égypte Gouvernement contre États islamique	394	676	406	327	112	État islamique contre gouvernements/ États d'Égypte, d'Irak, d'Iran, du Liban, de Syrie et de Turquie (25898,5765,1426,2065,1499)
Iran Gouvernement contre État islamique	27	---	---	---	---	
Irak Gouvernement contre État islamique (13817, 831)	13817	831	498	670	707	
Liban Gouvernement contre État islamique	70	---	---	---	---	
Syrie Gouvernement contre État islamique	10996	4258	522	1068	680	
Turquie Gouvernement contre État islamique	594	---	---	---	---	
Asie						Asie
Afghanistan Gouvernement contre État islamique	2775	2842	1075	316	264	État islamique contre gouvernements /États d'Afghanistan, du Bangladesh, du Pakistan, des Philippines (4265,3061,1220,391,361)
Bangladesh Gouvernement contre État islamique	47	---	---	---	---	
Pakistan Gouvernement contre État islamique	80	51	29	---	26	
Philippines Gouvernement contre État islamique	1363	168	116	75	71	
Afrique						Afrique
Burkina Faso	---	---	78	160	170	
Cameroun	---	---	135	---	62	
Congo (RD)	---	---	---	628	614	
Libye Gouvernement contre État islamique	96	44	43	---	---	État islamique contre gouvernements /États en Afrique : Burkina, Cameroun, Rd Congo, Libye, Mali,

Mali Gouvernement contre État islamique	43	125	181	62	110	Mozambique, Niger, Nigéria, Somalie, Tanzanie, Tchad (399, 1060, 1936,4050, 3752)
Mozambique	---	---	42	924	711	
Niger Gouvernement contre État islamique	203	74	298	512	380	
Nigéria Gouvernement contre État islamique	---	817	1018	1555	1597	
Somalie	---	---	33	41	53	
Tanzanie	---	---	---	25	---	
Tchad Gouvernement contre État islamique	57	---	108	143	55	
Total morts	30615	9914	4609	6536	5612	

Source : Établi à partir des données de l'UCDP, pour les *State-based Armed Conflicts*. Ces données sont confirmées s'agissant des *Non State Conflicts* et de la *One Sided Violence* (voir à cet égard le n° 21).

On ne s'étonnera pas que la coalition contre Daech ait allégé son dispositif mais qu'elle n'ait pas encore pris fin. La question posée est plutôt celle de son redéploiement ou de son extension.

La fin de Daech n'est pas pour demain ; seule la façade d'État qu'il avait acquise a disparu. La résilience démontrée par Al Qaida ne permet pas d'entretenir d'illusion à cet égard et on peut craindre que le parcours de Daech ne se ramène pas, à l'avenir, à une clandestinité parsemée d'attentats mais réserve des surprises.

Tendance : aggravation

(82) La guerre d'Al-Qaida

Repères

Al-Qaida a été en première ligne de 2001 à 2013, après cela l'EI est passé au premier plan, mais il ne faut pas oublier qu'elle s'est hissée en 2001, à ce que l'on a appelé l'hyperterrorisme. Si cette qualification est exagérée, Al-Qaida est la première à avoir porté le terrorisme à un niveau très supérieur à celui qu'il avait précédemment atteint, au niveau d'un terrorisme véritablement stratégique. Malgré la mort de Baden Laden et les énormes moyens ligüés contre elle – elle était devenue le nouvel ennemi et une autre super-puissance –, elle a survécu et essaimé. Son empreinte s'est étendue, après l'Irak et la Syrie, dans la péninsule arabique (AQPA), au Maghreb et au Sahel ainsi qu'en Somalie et au Kenya. Plus concentrée, l'activité d'Al Qaida est loin d'être négligeable et son parcours en Afghanistan rappelle qu'elle ne se mesure pas seulement au nombre d'attentats et de morts.

Situation en 2021

Al Qaida reste présente dans la course qui réunit et oppose les terroristes. Il y a plusieurs conflits, traités dans ce stock, où elle joue un rôle plus important que l'EI, particulièrement celui du Sahel (JNIM/GSIM) et celui de Somalie (Shebab). Et, en Afghanistan, par Talibans interposés,

elle peut se vanter d'avoir infligé un revers de taille aux États-Unis et, en 2021, d'approcher de l'accès aux affaires, puisque les Talibans sont maintenant à la direction du pays.

Tableau n° 38. La guerre d'Al Qaida en 2019, 2020 et 2021

Acteur	2019	2020	2021
AQMI/JNIM	687	876	1528
Shebab	1973	1994	2196
Total	2660	2870	3724

Source : Établi à partir des données de l'UCDP, pour les State-based Armed Conflicts. Ces données sont confirmées s'agissant des Non State Conflicts et de la One Sided Violence (voir à cet égard le n° 21).

Le JNIM se manifeste principalement au Burkina Faso, au Mali et au Niger. Les Shebab sont actifs en Somalie, et à un degré bien moindre, au Kenya. L'aire d'activité d'Al Qaida est plus réduite mais sa nocivité est plus élevée.

Tendance : aggravation

II.3.2. En Europe

(83) Le conflit d'Ukraine (Donbass...) est avec la Crimée (voir le n° 106) une partie d'un conflit plus vaste – il s'agit des relations entre les États-Unis et les Européens de l'UE et la Russie, et de la redéfinition des relations entre Moscou et les États de son « étranger proche »

(84) Ukraine (Donbass...)

Repères

Le conflit ukrainien est bien antérieur à 2014. Dès 1991, les relations entre l'Ukraine et la Russie ont été conflictuelles, ponctuées de crises. Il fallait régler la question des armes nucléaires, celle de la Crimée, celle du partage de la flotte de la mer Noire et des installations militaires. Elles ont été plus ou moins difficiles selon les personnalités exerçant la fonction présidentielle à Kiev et les positions affichées par l'Ukraine quant à sa participation à la Communauté des États indépendants et à son rapprochement des Occidentaux (Union européenne, OTAN). Très vite, il est devenu évident qu'un virage de l'Ukraine vers l'Ouest, une « dérive atlantique », aurait de fortes chances de se payer de la perte de la Crimée – la proclamation d'indépendance de mai 1992, qui n'aboutit pas faute de trouver un soutien à Moscou, constituait à cet égard un avertissement très clair – et qu'il risquait de provoquer la division du pays, entre l'Ouest, partie où les nationalistes ukrainiens et les réformateurs tenaient la première place et l'Est, industriel, avec une forte présence des communistes et pro-russe. Cette perspective, présente au début des années 1990, s'était éloignée sous la présidence Kouchma, elle revint fortement au moment de la « Révolution orange » fin 2004, avant que les relations entre les 2 pays s'améliorent à nouveau.

En 2010, après l'élection de V. Ianoukovitch à la présidence, qui avait écarté la perspective de l'adhésion à l'OTAN offerte par Washington, et permis le renforcement des liens avec la Russie, le Parlement ukrainien avait, dans une loi sur les orientations de la politique étrangère et de sécurité, choisi une politique de non appartenance à quelque bloc

que ce soit et exclu la participation du pays à des alliances politico-militaires¹⁰². On pouvait espérer que l'Ukraine avait trouvé, enfin, une voie d'équilibre, une formule de non-alignement lui permettant, en tenant compte des pesanteurs de la géopolitique, de préserver son unité et son indépendance. Mais cela ne devait pas durer. Après qu'en novembre 2013, V. Ianoukovitch ait refusé de signer l'accord de partenariat avec l'Union européenne et décidé de chercher à établir des liens plus étroits avec la Russie, la révolution de Maïdan (novembre 2013 - février 2014) l'emportait, provoquait la fuite du président en place en Russie le 23 février, et amenait au pouvoir un gouvernement pro-occidental. Comme on pouvait s'y attendre, cela eut immédiatement de graves conséquences pour l'unité de l'Ukraine, en Crimée et dans l'est du pays.

Dans l'Est de l'Ukraine, en avril et en mai 2014, la proclamation de l'indépendance des républiques du Donetsk et de Louhansk par des activistes pro-russes, sans que l'armée ukrainienne, mal adaptée, puisse s'opposer à des forces soutenues par la Russie, est intervenue, dans la violence. Puis, le 16 septembre 2014, les 2 républiques populaires décidèrent de se réunir dans la nouvelle Russie.

Ce conflit avait fait des milliers de victimes quand des initiatives diplomatiques aboutirent aux accords de Minsk. Ces accords, visant à trouver une solution négociée, se composent des accords de Minsk I (2014) et Minsk II (2015). Minsk I consiste en un relevé, signé le 5 septembre 2014, des conclusions des consultations menées entre des représentants de l'OSCE, de l'Ukraine, de la Russie réunis au sein d'un groupe de contact tripartite, et des représentants des entités séparatistes. Ce document bref prévoit un cessez-le-feu et l'autonomie pour les territoires contrôlés par les séparatistes. Quelques jours après, le 19 septembre, les signataires ont précisé, dans un mémorandum d'application, les mesures destinées à consolider le cessez-le-feu. Minsk II correspond à l'« Ensemble de mesures en vue de l'application des accords de Minsk », adopté par les mêmes, le 12 février 2015. Ce document reprend les différents points contenus dans le relevé de conclusions en fixant, presque pour chacun d'eux, un calendrier précis et en détaillant certaines mesures. Ces accords esquissent, pour les républiques séparatistes, une solution (décentralisation, statut spécial inscrit dans la constitution ukrainienne)¹⁰³. Les chefs d'État ukrainien, russe, français et la chancelière allemande ont manifesté leur attachement à ce texte dans une déclaration conjointe adoptée également le 12 février 2015.

Dans l'est de l'Ukraine, après 2015, le nombre des victimes est resté très inférieur à celui de 2014 et 2015, mais des échanges de tirs d'artillerie se sont poursuivis toujours avec des victimes. Les cessez-le-feu s'y succèdent mais ils ne durent pas et les efforts de règlement ne progressent pas, qu'ils soient le fait des acteurs du groupe auteur des accords de Minsk (Russie, Ukraine, OSCE) – toujours inappliqués – ou des pays du « format Normandie » (France, Allemagne, Russie, Ukraine). Ici, à la différence de la Crimée, il y a place pour la

¹⁰² C'est ce que l'on a appelé, à juste titre, un statut de non aligné. Il ne s'agissait pas d'un statut de neutralité. Quoique proches, non alignement et neutralité ne coïncident pas. L'Ukraine post soviétique, indépendante, n'a adopté en 2010 aucun statut de neutralité, elle n'a pas non plus opté pour la neutralité. De plus, elle n'a même pas rejoint le Mouvement des pays Non alignés ; elle est simplement devenue un de ses observateurs. La mesure prise alors, par 226 voix, se situait à un niveau inférieur. On ne lui a pas donné de réelle portée internationale ; elle était surtout à usage interne et destinée aussi à rassurer Moscou. On peut le regretter et penser qu'une entente entre dirigeants ukrainiens sur une formule de neutralité, selon le modèle Suisse, comme cela se fit en Autriche au lendemain de la seconde guerre mondiale, ou une solution plus spécifique comme ce fut le cas en Finlande, aurait permis de faire l'économie de crises successives qui ont conduit à la situation actuelle.

¹⁰³ Les accords de Minsk ont été présentés dans *PSEI* n° 4, 2016, par Hélène Hamant (Les accords de Minsk et la crise ukrainienne) avec en annexe le texte des accords.

négociation, Moscou n'a pas créé l'irréversible, mais on n'avance pas sur le chemin de la mise en œuvre des accords de Minsk ou d'une autre manière.

En 2018 nous notions, au contraire, que la situation tendait à s'aggraver à cause notamment de la détermination de l'Ukraine à désigner la Russie comme agresseur, des progrès de l'enquête sur la destruction du vol MH17 de la *Malaysian Airlines* l'attribuant à un tir de missile de la 53^e Brigade antiaérienne russe, et de l'incident intervenu dans le détroit de Kerch (mer d'Azov) le 25 novembre qui impliqua directement des forces ukrainiennes et russes. On commençait à parler de « guerre sans fin », de « conflit enlisé », de « guerre immobile ». 2019 et 2020, n'ont pas non plus permis de progresser. En 2019, l'élection de M. Zelensky, puis la relance du « Format Normandie » (sommet de Paris) en fin d'année, avaient suscité des espoirs mais l'année 2020, ne les a pas confirmés. Il n'y a eu aucune « relance sérieuse du processus de paix ». La violence a repris, avant qu'intervienne, en juillet, un accord pour un cessez-le-feu « complet et global dans le Donbass ». Le processus du Format Normandie n'est pas interrompu – en fin d'année le président Macron s'est entretenu avec ses homologues russe et ukrainien –, mais aucune date de rencontre n'a été fixée. On reparlait de « conflit sans fin », de « conflit tiède ». On ne progressait toujours pas vers la mise en œuvre des accords de Minsk et la solution du problème posé dans l'est de l'Ukraine.

Cela tient au fait que, sur le point véritablement décisif – le positionnement de l'Ukraine par rapport à la Russie et à l'Ouest (OTAN, UE) –, rien n'a changé. C'est pourtant, depuis le début, le ressort du conflit. Le problème n'est pas de rédiger une loi d'amnistie, de mettre en place une large autonomie politico-culturelle pour l'est russophone et d'obtenir un accord en échange de la levée des sanctions contre Moscou, mais l'arrêt de la progression de l'OTAN à l'Est, dans ce qui fut le territoire de l'ex-URSS. La Russie pendant sa période de grande faiblesse qui a suivi la fin de l'URSS n'a pas pu l'empêcher. Désormais elle le peut et n'a aucune raison de faire des concessions, si elle n'obtient pas ce résultat, puisqu'elle affaiblirait sa position. La levée des sanctions, souvent invoquée comme motif pour que Moscou fasse des concessions, est évidemment sans pertinence puisque, levées en échange d'un accord sur l'Ukraine, elles seraient bientôt rétablies pour une autre raison. Moscou n'a plus confiance. Ayant récupéré la Crimée, d'un intérêt stratégique majeur pour l'affirmation de la puissance russe, W. Poutine est bien positionné dans les régions séparatistes de l'Est ukrainien, inexpugnable, et susceptible d'exploiter toute faute de l'adversaire, pour étendre la zone échappant au contrôle de Kiev.

La question du rapport à l'Ouest (UE et surtout OTAN), dont le traitement implique nombre d'autres acteurs que ceux qui sont aux prises en Ukraine, notamment les États-Unis, n'est pas ou à peine évoquée, en 2019 et 2020. À cet égard 2021 va marquer une rupture : Moscou va la faire venir au premier plan. Ce sera un tournant dans le conflit.

Situation en 2021

En avril 2021 les violences avaient repris dans le Donbass, où les violations du cessez-le-feu se multipliaient. Selon les Occidentaux, la Russie massait des troupes à la frontière de l'Ukraine et ils en demandaient le retrait. Le président ukrainien voyait dans un plan d'action pour l'adhésion à l'OTAN, une « top priorité » et on évoquait aussi l'idée d'un traité bilatéral de sécurité entre Kiev et les États-Unis. La situation s'est ensuite détendue, mais sans que des négociations s'engagent. Le « format Normandie » est notamment resté inactif, la Russie, la France et l'Allemagne se renvoyant la responsabilité de l'absence de nouvelle réunion¹⁰⁴. La

¹⁰⁴ Voir Philippe Ricard et Nicolas Ruisseau, « “Mauvaise manières” entre Moscou, Paris et Berlin », *Le Monde*, 19 novembre 2021. En réalité, comme le rappelle R. Girard, « La dangereuse escalade en Ukraine », *Le Figaro*, 22 novembre 2021, la mise en œuvre des accords de Minsk (autonomie aux districts de Donetsk

tension est revenue début décembre, les forces russes se massant à nouveau à la frontière ukrainienne. C'est alors que Moscou a présenté les projets d'un « accord sur les mesures pour assurer la sécurité de la Fédération de Russie et des États membres de l'OTAN » et d'un « traité entre les États-Unis et la Fédération de Russie sur les garanties de sécurité ».

Observateurs et commentateurs se sont peu intéressés à ces documents eux-mêmes. Les associant aux forces massées à la frontière entre la Russie et l'Ukraine, on y a vu une « intimidation stratégique », une sorte d'ultimatum, ou de bluff, et surtout l'expression d'exigences excessives – « la Russie demande à l'OTAN de se saborder, de renier ses principes, d'oublier ses engagements, de replier ses forces »¹⁰⁵. On y a vu des propositions faites pour être refusées¹⁰⁶ et pour libérer leur auteur de toute responsabilité. On s'est davantage intéressé à la manière dont ils ont été reçus à l'Ouest, par l'OTAN, les membres de l'UE et bien sûr les États-Unis et à ce que W. Poutine pensait des réactions de leurs destinataires. Tous ces points sont importants mais il faut d'abord percevoir ce que ces projets expriment, du point de vue de la Russie, en les situant, comme le fait Moscou, dans l'évolution de la sécurité européenne et de ses relations avec les États-Unis et l'OTAN, depuis la fin de la guerre froide et de l'URSS.

Ces documents montrent très nettement une Russie sur la défensive, obsédée par l'ignorance dont Washington et les Occidentaux font preuve s'agissant de sa sécurité, et par leur avancée continue vers son territoire. S'ils n'ont pas la forme d'un ultimatum, ils expriment clairement l'exigence que l'avancée de l'OTAN à l'est, s'arrête : « tous les États membres de l'OTAN s'engagent à s'abstenir de tout nouvel élargissement de l'OTAN, y compris l'adhésion de l'Ukraine ainsi que d'autres États » (art 6). Cette exigence se retrouve à l'article 4 du projet de traité bilatéral. En outre, celui-ci ajoute, à la charge des États-Unis : « les États-Unis d'Amérique n'établiront pas de bases militaires sur le territoire des États de l'ancienne Union des républiques socialistes soviétiques qui ne sont pas membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, n'utiliseront pas leur infrastructure pour toute activité militaire ou ne développeront pas une coopération militaire bilatérale avec eux ». L'article 4 du projet d'accord Russie/OTAN indique clairement, la date repère que la Russie considère être celle des relations normales d'après-guerre froide et après URSS. Il s'agit du 27 mai 1997, date de la signature, à Paris, de l'acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie. Toutes les évolutions postérieures – c'est-à-dire les élargissements successifs et les développements politico-militaires associés –, sont jugées anormales et affectant la sécurité de la Russie. Si on le considère avec la politique menée par Moscou, en 2008 en Géorgie, puis en 2014 en Ukraine (Donbass, Crimée), le message est clair. La poursuite de la politique de coopération, ouverture et élargissement que mènent les États-Unis et l'OTAN va trop loin. Elle porte directement atteinte désormais à la sécurité de la Russie et doit impérativement cesser. Moscou exige que l'on sorte de l'ambiguïté ; elle veut des « garanties formelles », d'abord sur l'extension de l'OTAN, faute de quoi elle agira, pour préserver sa sécurité.

Affirmation par J. Biden de son « engagement indéfectible » pour la « souveraineté et l'intégrité territoriale » de l'Ukraine, menaces, en cas d'intervention militaire, de sanctions économiques comme la Russie « n'en a jamais vu », mais aussi ouverture à la discussion ; rejet par le Secrétaire général de l'OTAN de toute ingérence russe dans le processus d'adhésion de l'Ukraine, affirmation du droit de chaque nation à « choisir son destin » et menace d'un « lourd

et Louhansk) est simplement devenue beaucoup moins intéressante pour les Ukrainiens à partir du moment où aidés, notamment par les États-Unis, ils se sont sentis plus forts.

¹⁰⁵ Piotr Smolar et Benoit Vitkine, « Moscou présente ses exigences impossibles à l'égard de l'OTAN », *Le Monde*, 18 décembre 2021.

¹⁰⁶ Steven Pifer, Russia's draft agreements with NATO and the United States: Intended for rejection? Dec 21, 2021 (<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/12/21/russias-draft-agreements-with-nato-and-the-united-states-intended-for-rejection/>). Ce site donne les textes des 2 projets.

tribut » à payer si... ; difficultés des Européens à dégager une ligne commune claire. Les positions et réactions occidentales, au mois de décembre 2021, montrent que le message russe n'a pas été bien perçu.

Tendance : aggravation

II.3.3. Afrique du Nord, Moyen Orient

(85) En comparaison avec l'année 2017 et même les années qui ont suivi, le nombre des victimes est moins élevé dans cette région. Elle n'est plus la plus conflictuelle de la planète et l'État islamique a perdu ses derniers fiefs. Mais on ne peut pas dire que cela correspond, du point de vue de la sécurité internationale, à une véritable amélioration. Le terrorisme de l'EI et d'Al-Qaida reste présent, à des degrés divers et souvent bien implanté, dans les 5 conflits de la région. Les coalitions ne l'ont absolument pas éradiqué. La consolidation de l'arc chiite est manifeste. On peut espérer qu'elle favorise un équilibre dissuasif ou craindre comme de plus en plus vraisemblable, une reprise de la violence dans le conflit israélo-palestinien, à un niveau supérieur aux guerres de Gaza, une guerre sunnites /chiites, ou même une guerre préventive de la part d'Israël (et des États-Unis), contre l'Iran, pour l'empêcher de devenir « la » puissance de la région. La perte de puissance des États-Unis et des Occidentaux devient chaque année plus évidente. Incapables d'agir autrement qu'en coalition mais aussi de conduire une politique commune et coordonnée, ils ont de moins en moins de capacité de peser sur le cours des choses autrement que par des frappes occasionnelles et comme perturbateurs. Prisonniers du piège que constitue la présence du terrorisme dans des États détruits par les guerres américaines et occidentales, ne pouvant en sortir, ils commencent à supporter la charge de la « guerre éternelle » qu'impose le terrorisme. Ils sont devenus, cela est particulièrement net dans le cas des États-Unis, presque incapables de se retirer des conflits qu'ils ont largement contribué à créer. Ils sont aussi ignorants et aveugles s'agissant des besoins de leurs alliés (Turquie), remettant en question du même coup leurs alliances. Le MENA est le théâtre d'un véritable effondrement occidental. Le contraste avec la Russie est énorme. Grâce à une analyse géopolitique correcte et à un très bon usage de ses moyens, pourtant très limités par rapport à ceux des États-Unis et des Occidentaux, Moscou, se place de plus en plus au centre du jeu. Mais W. Poutine aurait sans doute tort de croire qu'il peut en devenir le maître. Atteindre un objectif précis et réaliste (sauver B. el Assad et l'alliance syrienne), faire bouger les lignes (favoriser l'allié iranien et le croissant chiite) est une chose, maîtriser la situation en Syrie, en Libye ou au Yémen, en est une autre. Cela excède sans doute actuellement les capacités de tout acteur isolé et dépasse peut-être même celles d'une coalition, très improbable, des puissances engagées. Ce qui devient aussi de plus en plus visible est la constitution et le développement dans le MENA d'un vaste complexe d'insécurité. Enrayer la dynamique négative de ce complexe est sans doute devenu le principal enjeu de sécurité dans la région, mais les acteurs, leurs objectifs et leurs politiques, sont loin de là.

(86) La situation en Irak

Repères

La situation actuelle de l'Irak s'inscrit dans le prolongement de la guerre d'Irak déclenchée par les États-Unis et leur coalition en 2003 et, même, de la deuxième guerre du Golfe (entre 1990 et 2002). En 2003 la guerre d'Irak a été marquée par une rapide victoire militaire de la coalition surpuissante, mais cette entreprise, contraire au droit international et souffrant d'un fort déficit de légitimité, s'est rapidement enlisée, en 2004 et après. Cela provoqua le « Surge » américain au début 2007, c'est-à-dire un renforcement militaire et la conduite

d'une politique de contre-insurrection, pour rendre possible le retrait que l'on voulait total fin 2011. Très vite, la coalition avait fait l'objet d'attaques de plus en plus intenses, en 2006 les affrontements entre chiites et sunnites s'étaient transformés en véritable guerre civile, les chiites finissant par s'emparer de Bagdad en 2008 et du gouvernement en 2009 (Nouri Al-Maliki). C'est aussi pendant cette période qu'a été créé, à partir d'Al Qaida en Irak, l'État islamique d'Irak, en 2006. Les États-Unis ont achevé leur retrait le 18 décembre 2011, mais ils ne laissent pas derrière eux un pays où la paix était revenue. L'Irak allait basculer dans ce que l'on a appelé la « seconde guerre civile ». L'opposition chiites/sunnites est entretenue par la politique du Premier ministre, l'État islamique d'Irak fait de nombreux morts, les ambitions indépendantistes des Kurdes se manifestent. En 2013, dans le flux du printemps arabe des manifestations réclament le départ du premier ministre, elles sont réprimées et, en décembre, des tribus sunnites se soulèvent dans la province d'Al-Anbar. Alliées à ce qui sera l'État islamique en Irak et au Levant, elles s'emparent de Falloujah, de quartiers de Ramadi et d'une grande partie de la province. Puis vient le temps de l'EIL, proclamé le 29 juin 2014. Il lance à ce moment, une grande offensive dans l'Ouest de l'Irak, s'empare de Mossoul et de Tikrit, de la majeure partie des provinces de Ninive et Salah ad-Din et même d'une partie de Kirkouk. En peu de temps, le gouvernement irakien a perdu le contrôle d'un tiers de son territoire. Cette progression est si impressionnante, qu'elle provoque dans l'urgence, à l'initiative des États-Unis – ceux-ci effectuaient déjà des frappes aériennes depuis le début août pour freiner l'avancée très rapide des forces de l'EI dans le nord et l'est de l'Irak – d'une nouvelle coalition, début septembre 2014. En janvier 2015 on faisait état de 2000 frappes aériennes en Irak. Malgré la coalition l'EI a continué à progresser, s'emparant de Ramadi (et de Palmyre en Syrie) et il a montré une étonnante capacité de recruter. Puis il a été arrêté. La guerre devient ensuite celle de son recul, qui interfère avec les grandes questions commandant la paix en Irak – les relations chiites/Sunnites, le statut des Kurdes, notamment.

Le recul de l'EI s'est achevé en 2017, année de sa défaite, annoncée en décembre. On entre alors dans une nouvelle phase. L'EI est passé dans la clandestinité, il continuera, personne n'en doute, d'être actif. La nouvelle phase qui s'ouvre est celle de la reconstruction, de la réconciliation nationale, du rétablissement de l'État, de la restructuration des forces armées et du traitement du problème des milices, notamment chiites et de la mise au point d'une solution pour la question kurde. Un énorme programme, dont le cœur est la réconciliation nationale. L'EI est né, s'est développé et est devenu la force conquérante que l'on a connue, à partir du sort très dégradé des sunnites irakiens – au pouvoir du temps de Saddam Hussein. Il est impératif que l'Irak trouve un système de gouvernement leur garantissant de n'être pas les victimes de la majorité chiite, comme ce fut le cas sous la direction de M. El Maliki. Faute de cela, le terrorisme redeviendra ce qu'il fut et l'Irak risquera une partition. Il faut également trouver une formule fédérale et un partage des ressources équitable, avec les Kurdes. Sur ces deux questions prioritaires, les obstacles sont nombreux. L'un d'entre eux, et non le moindre, est qu'il y a un nombre élevé de puissances très intéressées par l'évolution du dossier irakien : les États-Unis et les principaux États occidentaux, mais aussi le voisin Turc, la Russie, l'Arabie Saoudite — et bien sûr l'Iran dont la guerre américaine et la chute de Saddam Hussein, ont considérablement renforcé l'influence dans un pays majoritairement chiite. Leurs intérêts sont loin d'être convergents. Le chemin de la paix sera particulièrement difficile à parcourir. En 2018, aucune des redoutables questions composant maintenant le dossier irakien n'avait connu d'amélioration. L'Irak restait un pays très fragile, pourvu d'institutions faibles. Les élections de mai 2018, n'avaient pas marqué de tournant. La coalition, dirigée par Washington, contre Daech était maintenue, mais ce dernier demeurait. Et il devenait de plus en plus clair que l'Irak, où l'influence de l'Iran est devenue considérable, risquait fort d'être pris dans le

conflit en voie d'aggravation entre Téhéran, d'un côté, les États-Unis, Israël, l'Arabie saoudite de l'autre, au sujet du nucléaire et du Yémen.

L'Irak a vécu, à partir d'octobre 2019, son « printemps arabe ». Dans son cas, il s'est agi d'une période de troubles et de violences, où les protestations mêlées – contre la corruption, le chômage, le système politique impuissant, les milices, les ingérences étrangères –, ont causé plusieurs centaines de victimes (environ 460 morts et 25 000 blessés). Elles ont aussi contraint à la démission, fin novembre, le Premier ministre désigné en octobre 2018. Et, après des frappes américaines sur le QG des Brigades Hezbollah, la plus puissante des milices irakiennes pro-iraniennes, le 29 décembre, en représailles contre les attaques à la roquette effectuées contre les bases américaines en Irak, ce fut – le 31 décembre – l'invasion par la foule de la zone verte de Bagdad et la pénétration des manifestants dans l'ambassade des États-Unis. Cette démonstration de force des milices pro-iraniennes a culminé, le 5 janvier, avec le vote, par le Parlement iranien d'une résolution, non contraignante, demandant au gouvernement d'organiser le retrait du pays des soldats américains. Par ailleurs l'Iran, en représailles à l'assassinat du général Soleimani, a détruit le 8 janvier les structures, dont des abris, utilisées par les drones américains, dans la base d'Aïn Al-Asad. Cet épisode a provoqué, non le départ américain mais une « adaptation » du dispositif des États-Unis – réduction du contingent de 5 200 hommes, fermeture de 3 petites bases, renforcement de la protection de 2 bases restantes – et de la coalition en Irak¹⁰⁷. Il est de plus en plus clair, en 2020, que l'Irak est l'otage de l'affrontement entre les États-Unis et l'Iran. Le confirme, début mai, la désignation de M. Al-Khadimi comme premier ministre, celui-ci étant acceptable pour Washington comme pour Téhéran. Ce contexte est favorable à la « résurgence » de l'État islamique¹⁰⁸. Cela incite les États-Unis et la coalition à rester en Irak. Washington et Bagdad ont entamé, le 11 juin un « dialogue stratégique » visant à redéfinir leurs relations. De son côté, l'Iran a un fort intérêt à un départ, qui lui permettrait d'accroître sa mainmise sur l'Irak, mais outre le fait qu'elle y rencontre de fortes résistances, Téhéran n'a pas non plus à gagner à un effondrement de l'Irak. La situation est devenue particulièrement complexe, d'autant que s'y ajoute la question du Kurdistan.

Situation en 2021

La situation de l'Irak n'a pas connu d'évolution majeure en 2021, mais elle ne s'est pas améliorée, au contraire, quelle que soit la composante de l'imbroglio irakien, que l'on considère.

Depuis l'assassinat du général Soleimani, par une frappe de drone américaine en janvier 2020, les attaques contre les forces et les intérêts américains se sont multipliées. En 2021, elles sont pour la plupart effectuées à l'aide de drones, ce qui tend plus difficile de s'en protéger. Les frappes américaines, en retour, contre des milices pro-Iran, en Irak ou en Syrie, se veulent un « message fort », mais ne parviennent pas à les faire cesser. Dans le contexte dominant de leur retrait d'Afghanistan, très dommageable pour leur image, les États-Unis voient leur pouvoir de dissuasion se réduire considérablement. En même temps, ils ne peuvent pas quitter l'Irak. Reste, seule voie possible, à continuer à réduire et adapter leur présence. C'est ce qu'ils font. Le 26 juillet, le président Biden et le premier ministre irakien ont annoncé la signature d'un accord inaugurant, une « nouvelle phase » de leur coopération, où la relation « va évoluer complètement vers un rôle de formation, conseil, assistance et partage de renseignements », où les forces américaines encore en Irak (2 500 personnels) n'auront plus, fin 2021, de mission de combat. Cette poursuite de l'évolution engagée sous D. Trump, n'a pas fait cesser les attaques, qui se poursuivaient fin 2021.

¹⁰⁷ Notamment le transfert de l'état-major de la coalition au Koweït.

¹⁰⁸ « The resurgence of the Islamic state in Iraq: Political and military response », *SIPRI Essay*, 9 juin 2020.

L'État islamique a le moral en hausse ; il est porté par l'évolution en Afghanistan. Il est resté très actif et même plus actif, non seulement dans les zones montagneuses et désertiques mais aussi dans les villes. Il y a commis des attentats importants, notamment à Bagdad, en janvier et en juillet et, en décembre, il s'en prenait aux peshmergas, le long de la « frontière » de la région du Kurdistan.

La question kurde n'a pas non plus connu d'évolution positive. La Turquie a encore conduit plusieurs opérations contre le PKK, en février, juin, septembre, dans le Nord de l'Irak. Les rivalités intra-kurdes se sont à nouveau manifestées en août. Avec Bagdad, la délimitation de la « frontière » du Kurdistan, la question des « territoires disputés » demeure non résolue.

Une autre grande interrogation concernait l'avenir politique du pays, après la grave crise d'octobre 2019- janvier 2020. Les élections législatives d'octobre, marquées par une très forte abstention et dont les résultats contestés ont été validés par la Cour suprême fédérale, n'ont pas répondu aux espoirs des « révolutionnaires d'octobre ». Ceux-ci n'ont fait qu'une percée modeste. Elles ont donné la victoire au mouvement, chiite, de Moktada Al-Sadr. Le Hachd Al-Chaabi, soutenu par l'Irak et fort de 160 000 combattants intégrés dans les forces régulières, y a subi un revers, mais il reste incontournable et les milices pro-iraniennes gardent le contrôle des territoires sunnites et mixtes du nord et de l'ouest de l'Irak, où elles se sont implantées après la chute du Califat et le repli des forces de la coalition.

Tendance : aggravation

(87) La situation en Libye

Repères

La situation en Libye découle de la chute de Mouammar Kadhafi et de l'impossibilité d'établir ensuite, dans ce pays, un pouvoir effectif. Mouammar Kadhafi, au pouvoir depuis 1969, année où il renversa le roi Idriss, a été abattu en 2011. Cette année-là, une contestation, déclenchée dans le cadre des « printemps arabes », est partie en février de la ville de Benghazi. La répression qui a suivi et les menaces du dirigeant, ont amené le Conseil de sécurité à voter, à la demande de la France, une résolution (1973 (2011)) sur la base de laquelle, une intervention internationale, sous la direction de l'OTAN, a conduit à la chute et à la mort du dirigeant libyen, le 20 octobre 2011.

Après cela, il s'est rapidement avéré qu'il était impossible de mettre en place un pouvoir effectif, capable de gérer le pays pacifiquement, efficacement et durablement. La transition politique entre islamistes et nationalistes échoua et la situation s'aggrava fortement en 2014. Début mai, le pays avait 2 premiers ministres ; en juin, il en avait 3 et 2 Parlements. La violence et la loi des milices s'installait, la Libye était divisée en 4 zones, un « Hub » terroriste se constituait en plus dans le sud. Fin 2014, il était clair, qu'il n'y avait pas d'État¹⁰⁹ et pas de pouvoir en Libye. On commençait à parler de somalisation, à craindre l'éclatement du pays en deux ou trois parties et les effets que cela aurait au sud (terrorisme) et au nord (migrations). On songeait à monter une coalition, pour faire face, mais cela s'avérait impossible, faute d'autorité libyenne crédible pour l'appeler et en raison aussi du discrédit qui pesait sur cet instrument, à cause de la manière dont il a été utilisé au cours des années 1990 et 2000 en Irak et en Libye même, en 2011. La dégradation de la situation s'est poursuivie en 2015. Malgré l'apparition de Daech dans le pays, propre à mobiliser les efforts et à surmonter les réticences, et les efforts du Représentant spécial du Secrétaire général, l'année s'est achevée sans que l'on soit parvenu à constituer un gouvernement d'unité nationale et sans que l'intervention internationale annoncée ait lieu. En octobre le pays avait

¹⁰⁹ On ne peut pas dire « plus d'État », car Kadhafi n'en avait pas construit un, mais il exerçait un pouvoir effectif sur la base d'un pacte tribal.

trois gouvernements – deux de facto et le troisième fictif. La menace terroriste s'était aggravée comme la crise migratoire. On disait alors que la Libye était devenue une « bombe à fragmentation régionale ».

Début 2016, le sentiment d'urgence était très fort : il fallait stopper le développement de l'État islamique qui avait beaucoup progressé en 2015. Cela fut fait, de mai à décembre 2016, non par l'armée du gouvernement d'union nationale, issu de l'accord politique libyen conclu à Skhirat en décembre 2015, mais par un conglomérat de milices, en majorité de Misrata, avec l'appui aérien des États-Unis. L'EI avait perdu la bataille de Syrte, mais ses dirigeants avaient quitté la ville au début des combats. Ils étaient donc saufs, comme beaucoup de combattants qui avaient réussi à partir au cours des affrontements. L'EI, beaucoup moins menaçant, restait donc bien présent fin 2016. Le pays était par ailleurs divisé essentiellement en deux : Tripoli et la région occidentale, avec le Gouvernement d'union nationale, sous le contrôle de groupes révolutionnaires et de milices de la capitale et des villes de Misrata et Zintan ; et la partie orientale du pays (Cyrénaïque) avec, à Tobrouk, la Chambre des représentants, sous la coupe de l'armée nationale libyenne, commandée par le général Khalifa Haftar.

En 2017, le Conseil de sécurité a approuvé le 10 octobre¹¹⁰, le Plan d'action des Nations Unies en vue de la reprise d'un processus politique sans exclusive pris en main par les Libyens sous la direction et l'égide de l'ONU. Ce plan prévoyait la modification de l'Accord politique libyen de décembre 2015, l'organisation d'une conférence nationale, la préparation des élections et la fourniture d'une assistance humanitaire.

Sur cette base, un certain optimisme régnait début 2018. Mais cela n'a pas duré. La conférence internationale sur la Libye organisée à Paris, le 29 mai 2018, même avec le soutien du Conseil de sécurité, n'a pas donné de résultat concret. Fin 2018, la Libye restait toujours divisée. On n'avancait que très lentement, qu'il s'agisse de l'Accord politique libyen, de la mise au point de la constitution ou des élections ; la dose de violence restait élevée et l'État islamique toujours présent. On percevait aussi de plus en plus l'importance qu'a, dans le dossier libyen, la part des acteurs étrangers, dont les positions ne concordent pas. L'Égypte, les Émirats arabes unis et l'Arabie Saoudite soutiennent le général Haftar, qui a aussi l'appui de la Russie et de la France ; le GNA a la faveur de la Turquie, du Qatar et du Soudan. Et on a bien vu à l'œuvre, en 2018, la rivalité franco-italienne. C'est précisément l'internationalisation du conflit qui a dominé 2019 et 2020, avec une nouvelle intensification des opérations militaires.

L'internationalisation a connu un tournant, en 2019, avec l'offensive du maréchal Haftar sur Tripoli début avril. Tandis qu'il a bénéficié de l'appui des EAU, puis de la Russie, le camp adverse a été soutenu par la Turquie. Ces deux interventions ont fait passer les acteurs occidentaux au second plan. Les modalités de ces interventions sont différentes. L'engagement russe n'est pas officiel ; il est « semi-étatique »¹¹¹, s'effectuant via des compagnies privées liées au Kremlin. Celui d'Ankara est au contraire, tout à fait ouvert. Il s'est fait via la signature, le 27 novembre, de 2 accords : un accord prévoyant une aide militaire de la Turquie¹¹² et, en échange, un accord maritime permettant à Ankara de revendiquer des droits sur de vastes zones, riches en hydrocarbures, en Méditerranée orientale, dont des zones revendiquées par la Grèce et Chypre.

¹¹⁰ S/PRST/2017/19.

¹¹¹ Selon l'heureuse formule de Virginie Collombier, « Intervention étrangère en Libye : pour le meilleur ou pour le pire ? », *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 60, février-mars 2021, p. 72.

¹¹² Ankara fournissait déjà au GNA des drones, des armes et des canons, malgré l'embargo sur les armes des Nations unies. Cet accord approuvé par le GNA et ratifié par le Parlement turc le 21 décembre, prévoit l'envoi par la Turquie d'une force de réaction rapide dès que la Libye le demande. Malgré les préventions de Washington et de Moscou, Ankara est effectivement intervenue par l'envoi de combattants syriens encadrés par des officiers turcs.

Cette évolution, mal vue à Washington et à Bruxelles, relégués au rang de spectateurs, a été analysée comme signifiant une syrianisation du conflit libyen¹¹³, comme affectant la crédibilité des Nations unies¹¹⁴. Mais ce qu'on a aussi appelé le condominium russo-turc a conduit, après 9 mois de combats, à un premier cessez-le-feu, le 12 janvier 2020, très provisoirement appliqué, avant la stabilisation des positions en juin 2020.

Une forme de paix armée s'est alors installée, qui a favorisé une entente des parties libyennes, la première depuis Skhirat (2015), sur l'organisation d'élections et la fin des combats. Annoncée le 21 août, elle a été suivie par des discussions et des négociations, à Genève, au Caire, au Maroc, et des réunions préparatoires en vue de la tenue, dans la ligne du sommet de Berlin, du Forum du dialogue politique libyen. Le 23 octobre un accord de cessez-le-feu « complet et permanent » fut signé à Genève. Son importance réelle était réduite – le feu avait cessé depuis juin. Mais il pourrait marquer une évolution positive, si ses prévisions à 3 mois, étaient réalisées : le retrait des « unités militaires » et des « groupes armés », des lignes de front, le retrait du territoire libyen des « mercenaires » et « combattants étrangers » ainsi que la suspension des « accords militaires de formation » et le départ du pays des équipes de formateurs, avant la prise de fonction du futur « gouvernement unifié ». La perspective ainsi esquissée était celle d'une renationalisation du conflit libyen. Elle est en accord avec la demande exprimée par les manifestations d'une société civile aux conditions de vie très dégradées, mais évidemment très difficile, voire impossible à mettre en œuvre, étant donné le niveau d'internationalisation atteint par le conflit libyen et les affrontements entre les participants au dialogue politique libyen, sans oublier, l'EI et Al Qaida¹¹⁵ ainsi que les milices Touaregs et Toubous. En Libye, la voie de la paix est très étroite et les sentiers de la guerre nombreux.

La situation en 2021

Elle n'a que très peu évolué. Les espoirs de changement qui sont apparus au début de l'année n'ont pas été confirmés ensuite. À l'échéance du 23 janvier, il n'y avait aucun signe de retrait des « mercenaires » et « combattants étrangers » et l'embargo sur les armes restait non appliqué. Mais peu après survint ce qui fut considéré comme une bonne surprise : l'élection par le « forum du dialogue politique libyen » d'un nouveau premier ministre, accompagné d'un nouveau conseil présidentiel, pour former un exécutif à 2 têtes et également le vote de confiance accordé au nouveau gouvernement le 10 mars par le Parlement et libyen¹¹⁶. Avec ce nouveau gouvernement d'union nationale (GUN), la Libye paraissait tourner le dos à la division et s'engager sur la voie de la réconciliation entre la Tripolitaine et la Cyrénaïque. Si le cours des choses était favorable, le nouveau gouvernement permettrait d'organiser avant la fin de l'année, le 24 décembre, de nouvelles élections législatives et présidentielles, d'où procéderait un gouvernement légitimé par le suffrage.

Malgré deux sommets – à Berlin en juin et à Paris en novembre – et une conférence de soutien à Tripoli en octobre, les élections n'ont pas pu avoir lieu et les mercenaires et

¹¹³ V. Par exemple, Isabelle Lasserre, « Pourquoi le conflit libyen rappelle l'engrenage syrien », *Le Figaro*, 19 décembre 2019.

¹¹⁴ Interview de M. G. Salamé au journal *Le Monde* 31 décembre 2019. G. Salam devait donner sa démission peu après, début mars 2020.

¹¹⁵ À côté des salafistes djihadistes d'Al Qaida et de l'EI, il y a en Libye d'autres groupes salafistes durs comme les Madkhalistes. C'est la défection de cette milice qui a permis la prise de Syrte par les forces du maréchal Haftar, début janvier 2020.

¹¹⁶ Le précédent premier ministre M Faïez Sarraj, chef du gouvernement d'accord national (GAN) cumulait les fonctions exercées par L. Abdel Hamid Dbeibah et M. Mohamed Younes Menfi, chef du conseil présidentiel mais il n'était pas parvenu à obtenir un vote de confiance du Parlement.

combattants étrangers sont toujours en Libye. Les divisions entre l'est (Cyrénaïque) et l'Ouest (Tripolitaine) ont resurgi ; elles sont aussi apparues au sein de la Tripolitaine¹¹⁷ et de l'exécutif, entre le GUN et le Conseil présidentiel, comme sur les candidatures à la présidence. Le Parlement en votant une motion de censure contre le gouvernement, le 21 septembre, les a aggravées et a compromis la tenue des élections. Elles ont été reportées, mais ce report n'est pas technique. En réalité les 3 grandes conditions qui gouvernent une évolution positive possible en Libye restent à satisfaire : le départ des mercenaires et des combattants étrangers, l'arrêt des flux d'armements et une entente des acteurs Libyens, sur leurs institutions. Le conflit libyen continue par ailleurs d'avoir des effets collatéraux importants. En 2021, ce fut la mort d'Idriss Déby, victime d'une offensive rebelle partie de Libye.

Tendance : aggravation

(88) La guerre de Syrie

Repères

La Syrie occupe une position particulièrement stratégique au Moyen-Orient du fait de la géographie et en raison de la politique qu'ont menée Hafez El Assad et son successeur, Bachar. Elle a des frontières terrestres avec l'Irak, la Turquie, le Liban, la Jordanie et Israël et des frontières maritimes avec Chypre, le Liban et la Turquie. Elle est donc le maillon indispensable du maintien et de la consolidation du croissant chiite, étroitement liés à la direction du pays par les Assad et à leurs choix politiques. Ceux-ci ont par ailleurs représenté sur les dossiers du Moyen-Orient, la ligne dure, hostile à la politique israélienne et à celle des États-Unis.

La guerre actuelle a son origine directe dans le printemps syrien en 2011 et la répression qui lui a répondu, mais elle dépend aussi très largement du contexte régional tel qu'il a été modelé, après la seconde guerre mondiale, et particulièrement depuis les années 1990 et 2000. En 2011, les opposants à Bachar el Assad ont très vite obtenu des soutiens politiques et matériels qui leur ont permis de s'armer et de faire la guerre au régime. L'Armée syrienne libre (ASL) a été fondée dès juillet 2011, le Conseil national syrien (CNL) en septembre et le Coalition nationale des forces de l'opposition et de la révolution (CNFOR) en novembre 2012. En 2012 et 2013, les rebelles, face à une armée syrienne affaiblie par les défections et avec le soutien financier et en armes de la Turquie, de l'Arabie Saoudite, du Qatar et de la Jordanie ainsi que des États-Unis et de la France, ont pris la plus grande partie du Nord et de l'Est du pays, le régime tenant, à l'Ouest – où se trouve la région occupée par les Alaouites, dont font partie les Assad – et au Sud. Le régime était soutenu par l'Iran (Corps des gardiens de la révolution) et des milices islamistes chiites venues du Liban (Hezbollah), d'Irak (Organisation Badr) et d'Afghanistan (Division des Fatimides). En 2012, les Unités de protection du peuple (YPG) sont entrées en lice. Branche armée du Parti de l'union démocratique (PYD), aile syrienne du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), elles ont pris le contrôle des régions kurdes, au nord de la Syrie.

La guerre a connu un tournant important en 2013, quand l'ASL a été supplantée, dans plusieurs régions de Syrie, par des groupes islamistes shiites comme Ahrar al-Cham ou Jaych al-Islam et salafistes djihadistes, notamment le front Al Nostra, branche syrienne d'Al Qaida. L'État islamique intervient aussi dans le conflit, dès 2013. Initialement avec les groupes rebelles syriens, avant d'entrer en lutte avec eux. En 2014, il prend une place beaucoup plus importante, s'empare de près de la moitié de la Syrie et devient également la cible de frappes de la part de la coalition créée autour des États-Unis. Désormais les théâtres irakien et syrien sont liés.

¹¹⁷ Il s'agit de la rivalité entre M. Bachaga et le premier ministre Dbeibah.

En même temps ils restent distincts. En Syrie, en effet, un autre acteur va prendre une place de plus en plus importante – la Russie. Elle a été présente dans le conflit dès le début, en soutien de Bachar el-Assad, qu'elle a protégé avec son veto au Conseil de sécurité. Elle a aussi joué un rôle particulièrement important en 2013, pour sortir B. Obama du piège dans lequel il s'était enfermé en traçant une ligne rouge pour l'emploi des armes chimiques dans la guerre. C'est Moscou qui a proposé et fait accepter par Damas, le désarmement chimique de la Syrie. Le rôle de la Russie va devenir encore plus important à partir de 2015 puisqu'en intervenant militairement, à son profit, elle va faire basculer la guerre en faveur de Bachar el-Assad. De leur côté, les Occidentaux engagés dans la coalition contre l'EI, vont favoriser les Kurdes des YPG, regroupés en octobre 2015 avec des groupes arabes dans les Forces démocratiques syriennes (FDS). Ce sont elles qui vont reprendre Raqqa, capitale de l'EI en septembre 2017. Le conflit s'est également compliqué avec les interventions de la Turquie, en 2016 (Bouclier de l'Euphrate), puis en 2017, contre les Kurdes. Cette année-là avait été marquée, outre l'évolution très défavorable de la situation de l'État islamique, par une nette consolidation de la position du régime de B. el Assad, grâce à ses victoires sur l'EI et plus généralement sur les forces rebelles. Même si Washington s'était signalé par ses frappes d'avril en réaction à l'emploi d'armes chimiques par le régime, sur le terrain le poids de la Russie et de l'Iran (et du Hezbollah) allait grandissant. Le développement du processus d'Astana, en plus des négociations de Genève, était la marque du rôle de Moscou. S'il était très excessif de dire que les Occidentaux étaient « mis sur la touche », il était de plus en plus clair que la Russie jouait le rôle du maître du jeu.

L'année 2018 a été marquée en réponse aux attaques chimiques du 4 février et du 7 avril par les frappes accomplies dans la nuit du 13 au 14 avril par les États-Unis, la France et le Royaume-Uni. Réussies du point de vue de l'affichage de l'unité des Occidentaux et de leur réaction à un acte barbare, tout en n'ayant que des effets réduits sur le régime syrien et surtout sans toucher à ses alliés (Russie, Iraniens, Hezbollah) ces frappes n'étaient ni réellement punitives ni de nature à dissuader de l'emploi des armes chimiques¹¹⁸. Le régime a effectué des avancées territoriales importantes, reprenant les 2 dernières banlieues rebelles de Damas (la Ghouta orientale et Yarmouk), la province de Deraa au sud et le plateau de Quneitra, voisin du Golan., ses forces se sont aussi déployées à l'ouest de l'Euphrate et dans la ville de Deir-ez-Zor. À la fin de l'année, il annonçait une offensive contre la région d'Idlib, avant que le président turc parvienne à obtenir une suspension des opérations (accord de Sotchi du 17 septembre 2018). Les Forces démocratiques syriennes (FDS), composées de Kurdes et d'Arabes sont parvenues, avec l'appui des États-Unis et de leurs alliés à repousser l'EI le long de la frontière irakienne. La situation militaire a donc nettement évolué mais pas assez pour que cela se répercute sur les efforts en faveur de la paix et de la reconstruction de la Syrie. En octobre, l'envoyé spécial sur la Syrie a « jeté l'éponge » sur un maigre bilan : il est parvenu à maintenir en vie le processus de Genève mais la négociation entre le régime et l'opposition n'a toujours pas commencé. Mais le processus d'Astana et le Groupe restreint sur la Syrie ne donnent pas davantage de résultats. La guerre n'est pas finie et il est encore trop tôt pour de véritables négociations. Viendra enfin, le 19 décembre, l'annonce du retrait des États-Unis : « le Pentagone a reçu l'ordre de retirer les troupes de Syrie le plus rapidement possible ». Ce retrait ayant pris rapidement la forme d'un faux départ¹¹⁹, l'offensive turque contre les Kurdes n'aura pas lieu au début 2019, elle sera reportée. Mais on est entré en 2019 et 2020 dans une autre phase de la guerre.

¹¹⁸ V. sur ces frappes J.-F. Guilhaudis, « Des "pics" dans les crises du désarmement », *PSEI* n° 11, 2019.

¹¹⁹ V. J.-F. Guilhaudis, « La Syrie à l'heure du retrait américain. Le "faux départ" », *PSEI*, n° 13, 2019.

L'EI ne contrôle plus de territoire, il a perdu son chef. Même s'il reste très présent et si son niveau d'activité va d'ailleurs recommencer à croître en 2020, il n'est plus au cœur de la guerre. Le temps est venu de la reprise du contrôle du territoire syrien. À cet égard deux zones seront, alors, particulièrement sensibles – la région d'Idlib et la partie de la Syrie, où se trouvent les Kurdes ; le Rojava.

À Idlib, la prise du contrôle de la ville par le mouvement islamiste Hayat-Tharir Al-Cham (HTS), proche d'Al Qaida au détriment du Front National de libération proche de la Turquie, à la mi-janvier 2019, a remis en question l'accord de Sotchi (septembre 2018) et ouvert la voie à une offensive des forces de Damas appuyées par la Russie. Ponctuée de trêves, cessez-le-feu, d'accrochages entre armées turque et syrienne et de fortes tensions entre Moscou et Ankara, cette offensive s'est poursuivie en 2019 et 2020. Elle a permis à Damas avec l'appui de Moscou, ainsi que celui du Hezbollah et de l'Iran, de reprendre près de la moitié de la province d'Idlib, dont la ville de Saraqeb et la M5 Alep-Damas. La Russie et la Turquie se sont accordées sur un cessez-le-feu, à partir du 7 mars 2020. Elles ont décidé de mettre en place un corridor de sécurité de 6 kms de part et d'autre (soit 12 kms) de l'autoroute M 4, l'axe stratégique traversant la région d'Idlib, de mener à partir du 15 des patrouilles conjointes et elles se sont engagées à faire en sorte que l'aide humanitaire parvienne aux destinataires.

Les Kurdes étant parvenus, à la faveur de la guerre, à étendre considérablement leur territoire en Syrie et à constituer, avec le Rojava, une entité autonome, une sorte d'État dans l'État, en bordure de la Syrie, il était inévitable que la question kurde revienne au premier plan, à la première occasion favorable. L'annonce du retrait américain, en décembre 2018, ouvrait la voie à la Turquie. Ankara avait déjà mené 2 opérations – « Bouclier de l'Euphrate » d'août 2016 à mars 2017 et « Rameau d'olivier » de janvier à mars 2018 – affectant les Kurdes. « Rameau d'olivier » lui avait permis de prendre Afrine, sans combattre parce que les Kurdes s'en étaient retirés. Le retrait américain offrait des perspectives bien plus vastes. Les Kurdes le savaient. Dès le 28 décembre 2018, ils s'étaient retirés des zones exposées à une offensive turque, particulièrement Manjib, y laissant la place aux forces du régime et à des militaires russes. Perdant la protection américaine et occidentale, les Kurdes se trouvent en 2019, face de la détermination turque de ne pas accepter à sa frontière une entité « terroriste » susceptible de servir de base arrière au PKK et d'entretenir le projet d'un Kurdistan indépendant. Pour y faire face ils sont contraints de chercher la protection de Damas et de Moscou. Mais Damas est peu disposé à accepter un statut d'autonomie.

Les États-Unis n'étant pas encore partis, la menace turque a été différée jusqu'en octobre. Début août, une offensive contre les Kurdes des Unités de protection du peuple (YPG) a été évitée grâce à la conclusion, le 7 août 2019, d'un accord avec les États-Unis, prévoyant l'établissement d'une zone tampon de 30 kms entre la frontière turque et les zones contrôlées par le YPG, ce que Damas a dénoncé comme « une agression flagrante de l'unité territoriale syrienne ». Mais le départ des États-Unis du nord, à partir du 6 octobre a été presque aussitôt suivi, le 9, de l'offensive turque « source de paix ». Cela a permis à la Turquie de s'emparer de 2 portions du territoire syrien (Tall Abyad et Ras al-Ain), contrôlant ainsi une bande de terre longue de 120 kms mais a aussi provoqué, dès le 13 octobre, le retour des forces de Damas dans les territoires du Rojava, à la demande des forces kurdes et le 22, un accord entre Moscou et Ankara a mis fin à l'offensive.

Cet accord confirme la zone de retrait des YPG et prévoit sa vérification par des patrouilles conjointes russes et turques. Son application a été émaillée d'accrochages entre Turcs et soldats syriens. Ankara a, au moins partiellement, atteint son but en morcelant le Rojava et en acquérant le contrôle de la zone comprise entre Tell Abyad et Ras el-Aïn, en plus de celles dont elle avait déjà le contrôle à la suite de ses 2 opérations précédentes. De son côté, Damas condamne la violation de son territoire mais récupère aussi des zones antérieurement contrôlées par le PYD. Cette situation reste instable, mais un nouvel

équilibre s'est provisoirement établi sous la direction de la Russie. Sur ce front, l'année 2020 n'a pas connu d'autre développement majeur.

Fin 2020, on voit que les Occidentaux sont de plus en plus hors-jeu, du point de vue militaire comme diplomatique. C'est le cas particulièrement des Européens. Ce sont la Turquie et surtout la Russie qui mènent le jeu sur le terrain. Bachar el-Assad revient, il a pu organiser des législatives évidemment favorables en juillet 2020, et commence même un retour « feutré » dans la famille arabe¹²⁰. Il reprend peu à peu le contrôle du territoire syrien, mais à cet égard la tâche est loin d'être achevée. Il semble de plus en plus probable que la Turquie obtiendra au nord de la Syrie, le long de sa frontière une zone tampon l'isolant des Kurdes. Reste à savoir la dimension de cette zone et quel sera son statut. Le processus de Genève est toujours au point mort, malgré la création d'un comité constitutionnel, en septembre 2019¹²¹. Reste aussi à savoir : quand les Américains partiront et quels effets aura ce départ, si l'EI va revenir, si les frappes israéliennes, pour le moment peu dissuasives, demeureront et avec quel effet, et quelle sera la place dans la nouvelle Syrie, peut-être morcelée, des alliés chittes de Bachar el Assad. Au total, on voit mal fin 2020, en considérant les acteurs locaux comme les puissances actives en Syrie, quel peut être l'avenir immédiat de ce pays, en dehors de la poursuite de la guerre. L'incertitude domine.

La situation en 2021

Elle a peu évolué. Le fait le plus notable de l'année a été la campagne contre les derniers fiefs rebelles de Deraa, à partir du début de l'été, qui conforte le contrôle du régime, dans sa zone. Mais celle-ci ne représente toujours que les 2/3 de la Syrie, dont une bonne partie, au centre du pays, est en outre le lieu principal d'activité de Daech. Le régime a organisé, en mai, des élections présidentielles, qui ont sans surprise reconduit Bachar el Assad. Il a poursuivi, grâce aux EAU son retour dans le camp arabe, mais sa légitimité internationale reste faible, très contestée par les Occidentaux. Mise en œuvre, en premier lieu, en Allemagne la notion de « compétence universelle » a permis aux premiers procès pour « complicité de crimes contre l'humanité » d'aboutir. En outre, la position de Damas s'est nettement détériorée sur la question des armes chimiques, puisque l'OIAC a décidé à une assez large majorité (87 pour, contre 15 et 34 abstentions sur 193 membres) de suspendre les droits et privilèges de la Syrie. Enfin, la reconstruction reste en panne et les « retours » des déplacés et réfugiés en nombre très insuffisant¹²². Deux autres parties du pays échappent toujours au régime. D'abord, au nord-ouest, la région d'Idlib, sous contrôle de l'organisation islamiste Hayat Tahrir Al-Cham (HTS), ancienne filiale syrienne d'Al-Qaida¹²³, qui cherche, en échange d'une certaine « normalisation » de sa part, une reconnaissance lui permettant de durer. Ensuite la zone relevant de l'Administration autonome du nord et de l'est de la Syrie (AANES), en clair la zone kurde. Ici, contrairement à ce qui était attendu, il n'y a pas eu en 2021 de nouvelle offensive turque, notamment sur Kobané ; le projet de la Turquie de constituer en Syrie, le long de sa frontière une zone de sécurité dont les

¹²⁰ V. Adelene Mohammadi, « Syrie, retour feutré dans la "famille arabe" », *Le Monde Diplomatique*, Juin 2020.

¹²¹ Ce comité composé des représentants du gouvernement, de l'opposition et de la société civile a tenu sa première réunion le 30 octobre 2019. Il a ensuite suspendu ses travaux jusqu'en août 2020.

¹²² V. Laure Stephan, « En Syrie, le retour à très haut risque des réfugiés », *Le Monde*, 7 septembre 2021.

¹²³ Le divorce du Front Al-Nosra, avec Al-Qaida a eu lieu en juillet 2016. Le Front a été rebaptisé Fatah Al Cham. Sa fusion avec 4 autres groupes islamistes a donné naissance à HTC, fin 2016. Débarrassé de ses éléments les plus radicaux et opposé aux attaques à l'étranger, HTS se présente comme un mouvement islamiste révolutionnaire syrien décidé à garder le contrôle de son fief (3000 km² et 2,6 millions d'habitants). Certains préconisent qu'ils soient reconnus par les Occidentaux comme les nationalistes kurdes (PYD), Voir Jérôme Drevon, Patrick Haenni et Arthur Quesnay, Pour défaire durablement l'EI en Syrie, ce sont désormais les rebelles qu'il faut stabiliser, Tribune, *Le Monde* 15 mars 2021.

Kurdes seraient exclus est donc loin d'être réalisé. Ces données indiquent que la Syrie, en tant qu'État n'existe plus et qu'une fragmentation du pays fait partie des possibilités¹²⁴.

En Syrie, même si Bachar el-Assad et, à un degré moindre, les YPG et HTS, sont des acteurs qui comptent, ce sont des puissances extérieures, qui sont les acteurs principaux, en raison de leurs capacités militaires. En 2021 la Russie, la Turquie et l'Iran, sont toujours au premier plan. Elles peuvent perturber, empêcher, mais mesurent aussi les limites de leurs capacités¹²⁵ et la complexité de leurs relations. Les États-Unis sont toujours en Syrie, à Al-Tarif, dans le Sud-est du pays, la zone des gisements de pétrole, avec un millier d'hommes. De temps à autre, ils frappent – l'administration de J. Biden l'a fait dès février pour faire passer un « message sans ambiguïté » aux groupes armés pro-iraniens portant atteinte à leurs intérêts en Irak et en Syrie. Cela est peu par rapport au poids qu'ils ont notamment sur le sort des Kurdes. Mais, point faible, leurs adversaires savent comme eux qu'ils partiront. Israël frappe très régulièrement des positions du régime syrien et de ses alliés (Iran et Hezbollah) sans parvenir à les faire sortir du jeu syrien et à interrompre l'arc chiite. Le fait qu'un missile syrien aille se perdre, en avril, près de la centrale de Dimona, peu de temps après les dommages causés à Natanz, évoque irrésistiblement la possibilité qu'aura probablement bientôt l'Iran, pour le moment encore obligé de jouer le jeu d'une dissuasion très complexe, de rendre les coups. En 2021, l'acteur qui monte le plus en Syrie est certainement l'EI. Ses adversaires ne parviennent pas à l'éliminer dans sa zone de repli. Il mène, à partir de là, et à l'aide de ses cellules dormantes réparties dans l'ensemble du pays, des actions dans les zones pétrolières et gazières désertes ainsi que dans les zones peuplées, y compris celles de l'AANES et même à Damas (octobre 2021).

La violence et la guerre restent très présentes en Syrie fin 2021. On peut craindre qu'elles repartent de plus belle, notamment à Idlib ou à Kobané. En revanche, les processus de Genève et d'Astana restent improductifs¹²⁶.

Tendance : aggravation

(89) La guerre en Turquie (PKK)

Repères

La question kurde dépasse largement la Turquie, elle est également active en Syrie, en Irak et en Iran. En Turquie, elle connaît un retour à la violence très net depuis 2014.

C'est en 1984 que le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) a lancé la lutte armée contre le gouvernement turc dans le but d'obtenir l'indépendance. Après plus de dix ans d'un conflit faisant chaque année plusieurs milliers de victimes, son chef A. Öcalan, qui avait été capturé, a limité l'objectif du PKK à l'autonomie. Malgré cela, les autorités turques ont longtemps refusé de négocier avec ce qu'elles considéraient comme une organisation terroriste. Puis, en 2012, des pourparlers de paix ont été lancés et le nombre des victimes a nettement diminué, mais cela n'a pas duré. En 2015, les affrontements ont repris. Le PKK accusait la Turquie de ne pas avoir empêché les attaques de l'EI contre lui (attentat suicide de Suruc en juillet 2015). Le niveau de violence, quasi-nul en 2014, est remonté à un millier de morts en 2015, pour y rester ensuite. L'évolution de la situation en Irak et en Syrie relançait l'objectif d'un Kurdistan indépendant et la crainte que cela devienne possible. On est revenu au niveau de la guerre, les frappes aériennes de l'armée turque ont repris dans le sud-est turc et en Irak (v. le n° 86). Et la Turquie mène aussi, depuis 2016, des opérations en Syrie (v. le n° 88).

¹²⁴ Question que pose Fabrice Balanche, voir son interview « Syrie : vers une fragmentation durable du pays ? » dans *Diplomatie Grands dossiers*, n° 65, déc. 2021- janv. 2022, pp. 58-59.

¹²⁵ V. par ex. Benoit Vitkine, « Après ses succès militaires, la Russie craint l'enlisement en Syrie », *Le Monde*, 18 mars 2021.

¹²⁶ Le 17^e cycle des pourparlers d'Astana s'est tenu le 21 et 22 décembre 2021.

Situation en 2021

Les affrontements et les opérations militaires se sont poursuivis dans les provinces de l'est et du sud-est de la Turquie. Mais, comme en Irak (v. le n° 86) et en Syrie (v. le n° 88), l'année 2021 marque plutôt un niveau moindre de violence. Le Baromètre du HIIK passe du niveau 5, à 4, avec tout de même 586 personnes tuées.

Tendance : stable

(90) La guerre du Yémen

Repères

Pays relativement vaste (527 968 km²), montagneux, peu peuplé – environ 20 millions d'habitants – et pauvre, faute d'avoir les mêmes ressources notamment en pétrole, dans un voisinage très riche, le Yémen contrôle le détroit de Bab el-Mandeb, principale voie de trafic maritime entre l'Europe et l'Asie. Il occupe ainsi une position stratégique.

Résultat de la réunion, en 1990, du Yémen du nord (Sanaa) et du Yémen du sud (Aden), il a vécu une histoire très mouvementée et se trouve à nouveau dans la tourmente. Le Yémen, monarchie théocratique a été plongé, après le coup d'État de 1962 dans une guerre civile entre monarchistes, soutenus par l'Arabie Saoudite et républicains, appuyés par l'Égypte. L'affaiblissement de Nasser, après la guerre de Six jours, permettra un accord de cessez-le-feu en 1967, puis en 1970, un gouvernement de coalition sous influence saoudienne. La République du Yémen, sera reconnue et appuyée par les Occidentaux.

Au Sud, les combats ont provoqué le départ des britanniques du protectorat, en 1967 et l'avènement d'une République populaire et démocratique, qui se liera à Moscou par un traité d'amitié et d'assistance. Les efforts de la Ligue arabe en faveur de l'unification des 2 États resteront infructueux – ils entrèrent même en conflit en 1972 et 1979. Puis, après 1986 et l'évacuation des soviétiques d'Aden, on va s'orienter, le Sud étant affaibli, vers la conclusion d'un traité d'union et la mise en place d'une « république yéménite unifiée », en 1990, dont Ali Abdullah Saleh, dirigeant du Yémen du nord depuis 1978, deviendra le Président.

Cette union ne sera qu'une cohabitation et la guerre du Golfe (1990-1991), pendant laquelle le Yémen a fait le mauvais choix – il a choisi l'Irak –, aura un effet néfaste sur l'unité du pays. Isolé, accusé par les États-Unis et l'Égypte de soutenir les terroristes, obligé de faire face au retour d'un million de travailleurs yéménites expulsés d'Arabie saoudite, il va sombrer dans une nouvelle guerre civile qui conduira à la sécession du sud et à l'apparition d'une « République démocratique du Yémen » en 1994. Mais cette séparation sera combattue par le Nord et la réunification sera imposée, par les armes. Ali Abdullah Saleh, gardera la tête de tout le pays. Il se détachera de l'Arabie saoudite en refusant de renouveler le traité de Taëf, venu à échéance en 1992, mais sera contraint de s'en rapprocher à nouveau, en juin 2000.

Imposée par la force, cette union était très fragile et la tentation sécessionniste n'a jamais quitté le Sud. En outre, la région de Saada, dans le nord, sera touchée par une rébellion à forte connotation religieuse (Zaïdites ou Houtistes), contre laquelle le pouvoir de Sanaa mènera d'importantes opérations militaires en 2009, afin d'éviter que les différents groupes rebelles ne s'unifient sous la bannière d'Al Qaida, très présente dans le pays depuis 2004, sous le nom d'Al Qaida dans la péninsule arabique (AQPA)¹²⁷ et cible de frappes de la part des États-Unis (drones).

En 2012, le Yémen sera touché par le printemps arabe. Ali Abdullah Saleh sera chassé du pouvoir par un processus de transition piloté par le Conseil de coopération du Golfe. Mais

¹²⁷ Les Yéménites étaient impliqués dès 2001 dans Al-Qaida, y compris l'organisation des attentats du 11 septembre.

son successeur, le vice-président Abdrabbo Mansour Hadi, ne parviendra pas à mettre en application les recommandations du dialogue national et à s'installer au pouvoir, face à l'opposition des rebelles Houthis de Ansar Allah, alliée à l'ancien président Saleh. En 2014, les rebelles de Ansar Allah s'empareront de Sanna, Hodeïda, puis Aden et Hadi devra s'exiler en Arabie saoudite. Celle-ci tentera, avec une coalition, de le remettre en place en 2015 en lançant successivement, « tempête décisive », du 26 mars au 21 avril 2015, puis « restaurer l'espoir ». On entrera alors dans la guerre.

Cette guerre, « sale », est alors, à la fois, une guerre opposant deux présidents MM. Hadi et Saleh et deux puissances régionales l'Arabie Saoudite et l'Iran, avec les interférences d'Al-Qaida et de l'État islamique et les présences américaine et occidentale d'un côté et russe de l'autre, en toile de fond. Le schéma est celui d'un parrainage à deux étages. Mais il est important de noter que, s'agissant de l'Arabie saoudite et de l'Iran, il existe une nette différence. La première est engagée directement, l'Iran, en revanche est beaucoup moins impliqué. Pour Téhéran, le Yémen est moins stratégique que l'Irak, la Syrie ou le Liban mais le soutien aux Houthis, logistique et financier, lui permet de « faire saigner » le rival saoudien, dans son pré-carré.

L'intervention armée d'une coalition arabe sunnite sous la direction saoudienne, avec l'appui des États-Unis et de la Turquie, n'avait en 2015, pas donné de résultat militaire décisif et les efforts de paix faits à l'époque n'avaient pas non plus abouti. Il en est allé de même en 2016. Commencés en avril les pourparlers de paix se sont arrêtés en août. Outre son enlisement et son coût énorme pour le Yémen, ce qui caractérise alors ce conflit, c'est, dans un contexte de retrait américain : la venue en première ligne des monarchies du Golfe, sauf Oman ; l'escalade Saoudienne face à l'Iran et un début de débordement du conflit sur un lieu stratégique, le détroit de Bab-el-Mandeb et le golfe d'Aden. En 2017, le Yémen était un pays « en voie de destruction avancée ». L'action de la coalition saoudienne y avait des effets désastreux du point de vue humanitaire, notamment avec le blocus du port d'Hodeïda. Dans le camp anti-Hadi, les rebelles Houthis et l'ex-président Saleh, avaient rompu, Saleh payant de sa vie sa « trahison » – il avait dit être disponible pour dialoguer avec l'Arabie saoudite. Du côté de la coalition, les relations s'étaient également détériorées, le mouvement sudiste (Conseil de transition du sud) rompant avec le président Hadi, cette rupture correspondant à une divergence des parrains, les EUA et l'Arabie saoudite. L'année s'était terminée, avec une montée sensible de la tension puisque les tirs de missiles houthis contre l'Arabie saoudite, en novembre et décembre, étaient considérés par Riyad comme une « agression militaire directe » de l'Iran. La perspective de la reprise et plus encore de l'aboutissement des négociations de paix s'éloignait, la fin du Yémen se profilait de plus en plus et le risque d'une nouvelle escalade impliquant l'Iran se renforçait.

Cette escalade n'a pas eu lieu en 2018, bien que les tirs de missiles aient continué. Mais la guerre s'est poursuivie (bataille d'Hodeïda). Il en est allé de même en 2019 et 2020, avec plusieurs évolutions importantes. D'abord les frappes par les rebelles houthistes sur les installations pétrolières saoudiennes, en septembre, qui ont reporté l'attention sur l'Iran. Ensuite le début de la division du camp anti-houthistes, favorisant les séparatistes et AQPA. Les Houthistes ont progressé en 2019 et 2020. Ils ont avancé sur le terrain, contrôlent la capitale Sanaa et une grande partie du pays utile. De plus leur capacité de frappe à l'égard de l'Arabie saoudite a été montrée à plusieurs reprises. Face à eux (et aux séparatistes du sud) la coalition était, plus que jamais, fragile. La période de « la guerre sans fin » n'est pas terminée, mais on commence à entrevoir la possibilité que les Houthistes l'emportent.

Situation en 2021

Au début de l'année, on a pu espérer que le changement d'administration aux États-Unis, favorise une évolution vers la paix. Le nouveau président avait, en effet, décidé de revenir sur l'inscription par D. Trump, in extremis, début janvier, des Houthistes parmi les groupes terroristes. Ce choix était très critiqué en raison de ses conséquences humanitaires prévisibles,

désastreuses. Joe Biden avait aussi décidé de ne plus soutenir les opérations « offensives » de l'Arabie saoudite. On espérait que ces options favoriseraient la négociation et la paix. Il n'en a rien été. C'est, au contraire, à nouveau la guerre, en l'espèce la bataille de Marib, qui sera l'événement de l'année 2021. Elle a été déclenchée, début février, par les Houthistes, désireux de s'emparer du dernier bastion des forces gouvernementales, au nord du Yémen. Au moyen d'offensives qui se sont succédées au long de l'année, les rebelles ont progressé, se rapprochant de la ville, mais ils ne l'ont pas prise. Fin 2021, on parlait de la « bataille de Verdun » de la guerre yéménite.

Cette longue bataille est probablement due au fait que l'Arabie saoudite, bien fournie en armes par Washington, a multiplié les frappes aériennes, « défensives », pour empêcher que les Houthistes atteignent leur but. À ces frappes, ont naturellement « répondu » des frappes Houthistes, également au moyen de drones ou de missiles balistiques, contre des objectifs divers, dont des installations pétrolières¹²⁸. Les houthistes, sûrs d'atteindre leur but à terme ont refusé, fin mars, une proposition de cessez-le-feu. L'émissaire des Nations unies n'a pu que constater l'échec de ses efforts. Il faut espérer que son successeur, ne devra pas rendre compte d'un nouvel échec et d'une extension de la guerre.

Tendance : aggravation

II.3.4. Afrique au sud du Sahara

(91) Les conflits très actifs en Afrique, mobilisent beaucoup moins les grandes puissances, mais on constate à cet égard un début d'évolution. Le conflit entre les ethnies éthiopiennes est un cas à part, les autres sont des conflits liés au fait qu'après la décolonisation, les nouveaux États n'en étaient pas réellement. Ils ont dû affronter le défi du développement et celui de la création/consolidation de l'unité nationale. Nombre d'entre eux n'y sont pas parvenus et certains ont été plongés dans la guerre, sans réussir à en sortir, malgré les efforts importants qui ont été accomplis au titre du maintien de la paix. Le coût humain de ces conflits est très considérable. Le fait qu'ils durent en se transformant depuis des décennies pose clairement la question « que faire ? »

Y apporter une réponse risque de devenir de plus en plus difficile dans la mesure où l'on assiste, avec un décalage de quelques années et en adéquation avec des contextes différents, à la montée du phénomène terroriste et à la constitution de complexes d'insécurité.

(92) La guerre du Sahel

Repères

On entend par là le conflit armé opposant les États de la région du Sahel – actuellement le Mali, le Niger, la Mauritanie, le Burkina Faso et le Tchad – à des groupes salafistes djihadistes, liés à al-Qaïda et à l'État islamique.

Ce conflit est une conséquence de la guerre civile algérienne et de l'effondrement de la Libye. À la recherche de bases arrière, les islamistes algériens se sont implantés dans le désert à partir du début des années 2000, y menant des actions de guérilla, de terrorisme, effectuant des prises d'otages, tissant des liens avec les populations locales et diffusant l'islamisme radical. Cela permettra le recrutement d'autochtones et la naissance de nouveaux mouvements très ancrés localement, tels qu'Ansar Dine, le MUJAO ou encore la

¹²⁸ Ces frappes sont généralement interceptées, mais elles maintiennent une ambiance de crainte et parfois, elles causent des dommages importants quand elles touchent un terminal pétrolier (mars 2021), un aéroport (décembre 2020), une base aérienne (août 2021).

katiba Macina. Après la chute de Kadhafi, en 2011, nombre de combattants sont passés de Libye dans le Sud et sont venus renforcer les djihadistes. Depuis le déclenchement du conflit dans le nord du Mali en 2012, la pauvreté – les pays du Sahel sont parmi ceux qui ont un indice de développement le plus bas –, le crime organisé, l'extrémisme violent et la faiblesse des institutions gouvernementales ont rendu la région de plus en plus fragile et instable. Le djihadisme interfère avec les problèmes locaux, qui forment un terreau favorable, notamment le problème Touareg¹²⁹. La violence se diffuse d'un pays à l'autre au point que le Sahel formera bien un complexe d'insécurité susceptible de déborder sur d'autres pays voisins. C'est ce dont témoignent parfaitement la force Barkhane et l'existence du G5 Sahel. La guerre du Sahel doit être appréhendée, à la fois au niveau de la région, notamment du point de vue du terrorisme, de Barkhane et du G5, et à celui de chaque pays concerné. En 2018, cette guerre a particulièrement concerné le Burkina Faso, le Niger et le Mali. C'était encore le cas en 2019 et 2020, mais la guerre, considérée comme un ensemble est alors entrée dans une phase nouvelle. Le nombre grandissant des victimes et l'évolution du phénomène terroriste ont encore accru le risque d'extension et de contagion du voisinage, fait prendre conscience de l'évolution défavorable du rapport des forces, et posé la question de l'efficacité du dispositif en place. Un autre fait marquant a été l'apparition de l'hostilité à la présence française et de la crainte d'une dérive vers un « Afghanistan français ». Tout cela a provoqué une évolution de ce dispositif, début 2020, vers un nouveau cadre, la « coalition Sahel » rassemblant les États concernés et ceux, pays et organisations, acceptant de participer, avec un commandement conjoint pour planifier, encadrer, superviser. Cette tendance à l'internationalisation (accroissement des effectifs, participation européenne accrue dans Takuba, appui des États-Unis) montrait que l'on s'efforçait de reproduire au Sahel ce qui a été fait contre l'EI en Irak et en Syrie. Elle rencontrait sur place, comme en Libye, un mouvement de « réappropriation ». On se demandait fin 2020 si cela suffirait à inverser la tendance dans la durée, ce qui ne dépend pas seulement de facteurs militaires.

Aspects régionaux (Barkhane, le G5 Sahel, le terrorisme...)

Situation en 2021

Le nombre des victimes, le niveau de violence et l'activité terroriste n'ont pas baissé en 2021 ; il n'y a pas eu de retournement de la tendance négative signalée dans les repères. On parle au contraire de « spirale de la violence »¹³⁰. Les principaux événements de l'année ont été : le redéploiement de la force Barkhane, la crise entre le Mali et la France et la nette aggravation de l'hostilité à l'égard de l'ancienne puissance coloniale. Ils sont évidemment liés à cette tendance et ne peuvent guère que l'accentuer. L'affaiblissement des États concernés s'est encore aggravé. En fin d'année s'est ajouté, autre élément très perturbateur, la venue des mercenaires du groupe Wagner.

¹²⁹ Habitants du Sahara central et de ses bordures (Algérie, Burkina Faso, Libye, Mali, Niger, Mauritanie, Tchad, les Touaregs, souvent nomades ont vu leur existence gravement perturbée par les indépendances des années 1960, génératrices de frontières et les politiques de sédentarisation que les États dont ils se trouvaient faire partie voulaient leur appliquer. Il en est résulté plusieurs révoltes affectant notamment le Mali et le Niger, au cours des années 1960, 1990 et 2000. C'est dans le prolongement d'une révolte de ce type – la guerre de l'Azawad –, à laquelle participait à côté du Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNL), le mouvement salafiste Ansar Dine, que s'est développée l'offensive sur Bamako qui a justifié l'intervention française de janvier 2013 (opération Serval).

¹³⁰ V. la Tribune « Pour préparer l'après Barkhane, la France doit être davantage à l'écoute des sociétés civiles au Sahel », de 50 associations, ONG, chercheurs... dans *le Monde* du 23 juin 2021, qui souligne le fait que la plus grande part de cette violence est le fait, non des groupes djihadistes mais des forces de sécurité.

Le renforcement décidé et effectué en 2020 n'a pas été sans résultat, mais on sentait au début de l'année que, en l'état, Barkhane ne donnait plus satisfaction. Elle n'a pas empêché le Sahel de devenir le nouvel « épicrocentro du terrorisme international », en passe, en outre de déborder vers le sud. Envisagé dans les médias, « l'ajustement », au sens de réduction des effectifs, du dispositif Barkhane a d'abord été écarté lors du sommet du G5 Sahel, mi-février, par le président Macron. Il a évoqué « des évolutions sans doute significatives » mais « pas dans l'immédiat », ajoutant « qu'un retrait français... serait une erreur » et donnant la ligne de l'évolution envisagée : « passer d'une logique d'opération extérieure à une logique concentrée sur la lutte contre le terrorisme et la coopération avec les armées de la région ». La « fin » de l'opération Barkhane a été annoncée le 10 juin. En réalité il s'agit plutôt, comme annoncé en février, d'un « changement de modèle », d'une réduction et d'un redéploiement, qui s'effectueront en plusieurs étapes¹³¹. Les bases de Kidal, Tessalit et Tombouctou devraient être abandonnées fin 2021 et les effectifs passer de 5 100 à 2 500 ou 3 000 personnels, en 2023. Même si elle correspond à ce que beaucoup souhaitaient, cette évolution a été fortement critiquée, notamment par le premier ministre de transition malien qui a accusé, en septembre, Paris d'un « abandon en plein vol ». Avec la fin de Barkhane « la France ne s'en va pas » (propos de F. Parly), mais elle revoit et redéploie fortement, son dispositif. Le Mali ne sera plus le territoire d'intervention principal, l'effort va se concentrer sur la menace d'extension du djihadisme vers le sud, le Golfe de Guinée. Parmi les 3 pôles autour desquels était organisée Barkhane – Gao, Ndjamenà et Niamey – c'est le dernier, qui devrait prendre de l'importance, permettant aux moyens aériens de maintenir leurs missions d'appui aux armées du Sahel et d'assumer les nouveaux efforts de lutte anti-terroriste vers le sud. Le nouveau dispositif inclut aussi la task force Takuba, coalition de forces spéciales européennes, comptant fin 2021 de 800 à 900 hommes, pour accompagner dans la zone des 3 frontières les forces des pays concernés. Il va aussi s'appuyer sur les forces spéciales basées au Burkina Faso et, en second niveau, sur les forces prépositionnées au Sénégal, au Gabon et en Côte d'Ivoire.

L'hostilité à l'égard de l'ancienne puissance coloniale fait évoquer par certains la fin des accords de défense et de la présence militaire française en Afrique¹³², on voit avec l'observation qui précède qu'on n'en est pas là, mais la détérioration des relations avec les nouvelles autorités du Mali et les relations difficiles avec les populations, dans plusieurs pays de la région, ne doivent pas être négligées. Il pourrait en sortir des changements considérables, que permet d'entrevoir, la venue au Mali des mercenaires du groupe Wagner.

L'affaiblissement des États de la région s'accroît chaque année. Il est particulièrement net en 2021 et atteint le point où « on peut même se demander si l'émirat islamique revendiqué par les djihadistes n'est pas devenu une alternative crédible à un modèle d'État – ressenti comme imposé par les Occidentaux et en particulier par l'ancienne puissance coloniale – considéré comme dysfonctionnel et accusé d'abandonner les populations. La justice formelle d'importation est aussi moins efficace que l'application rapide de la charia pénale, préférée à l'impunité. Cette perception refléterait peut-être la fin d'un cycle historique avec la volonté de se réapproprier l'espace local sur une base endogène, même violente et coercitive »¹³³.

Les mercenaires du groupe Wagner sont connus pour leur activité en Ukraine, en Syrie, en Libye. En Afrique, au sud du Sahara, ils sont déjà intervenus en Centre Afrique. Ils sont très mal vus par les Occidentaux, qui les considèrent comme le bras armé non officiel de W. Poutine. Évoquée en septembre, leur venue au Mali pour former les forces armées du pays et assurer la

¹³¹ L'évolution de Barkhane n'affecte pas l'opération « Sabre », également au Sahel et qui regroupe les forces spéciales françaises.

¹³² V. Thomas Borrel et Antoine Glaser, « Un retrait militaire français serait un marqueur de rupture », *Le Monde*, 28 novembre 2021.

¹³³ Nicole Normand, « Sahel : sombres perspectives pour 2022 », *Diplomatie, les Grands dossiers* n° 65, déc. 2021- janv. 2022, p. 66.

protection de ses dirigeants, avait été considérée côté français comme « incompatible »¹³⁴, avec le maintien au Mali de forces françaises. En décembre, elle a été annoncée et dénoncée par plusieurs pays occidentaux, dont les États-Unis et la France, avant d'être démentie par le Mali¹³⁵. Cette venue sera confirmée, dans les faits, début 2022. On peut y voir le signe du déclin de la France dans ce qui fut, après la période coloniale, son pré-carré au moment de la France Afrique ; il s'agit aussi et surtout d'une nouvelle confirmation du fait que beaucoup de conflits, notamment ceux qui impliquent le terrorisme, voient des interventions multiples, dont celles des grandes puissances. Le retour de la Russie en Afrique est évidemment aussi une manière de répondre aux avancées de l'OTAN en Europe. On voit assez mal comment elle pourrait avoir un effet positif sur le plan local et même dans la lutte contre le terrorisme.

Tendance : aggravation

Au Mali

Repères

Au Mali le conflit est « complexe et multidimensionnel ». La guerre du terrorisme, qui atteint le pays en 2012, interfère avec la rébellion touarègue, qui se produit cette année-là mais correspond à un problème beaucoup plus ancien, puisqu'elle est la quatrième depuis l'indépendance. Le conflit au Mali, se compose de deux volets principaux : celui des groupes djihadistes liés à l'État islamique et à Al-Qaïda, principalement dans le nord et le centre du Mali ; et celui des conflits intra et intercommunautaires entre les groupes ethniques Peul, Bambara et Dogon dans les régions de Mopti et de Ségou (centre du Mali), et entre les Tolebe (un groupe de Peuls principalement pasteurs) et les Daousahaq (une tribu touareg) dans la région de Ménaka (nord du Mali, près de la frontière avec le Niger). Ces conflits s'inscrivent dans une détérioration générale de la sécurité, notamment au centre du pays, depuis le début de 2017.

Les accords de paix d'Alger, qui furent conclus en 2015 pour mettre fin à la rébellion touarègue tardent à produire leurs effets. À cet égard¹³⁶, en septembre 2017, la CMA (Coordination des mouvements de l'Azawad) et la Plateforme (groupes anti-séparatistes) avaient convenu d'un cessez-le-feu, d'un échange de prisonniers et d'autres mesures de confiance. Mais, en 2018, « la complicité existant, entre des groupes armés qui coopèrent à la mise en œuvre de l'Accord et des groupes armés terroristes et la participation des premiers à des réseaux de criminalité organisée, a continué de menacer la mise en œuvre de l'Accord »¹³⁷. Le processus de paix au Mali restait fragile, des extrémistes islamistes violents et des groupes de rebelles armés continuant de lancer des attaques contre les forces gouvernementales maliennes et les soldats de la paix de l'ONU. Dans le centre du Mali, les attaques menées par des milices d'autodéfense s'étaient intensifiées et une concurrence violente autour du trafic de drogue et d'autres formes de trafic exacerbait le conflit dans le nord du Mali. La situation humanitaire s'était aggravée, les besoins humanitaires étant plus

¹³⁴ Terme employé par le ministre Le Drian.

¹³⁵ V. Elise Vincent et Morgane Le Cam, « Le Mali dément tour déploiement... », *Le Monde*, 25 décembre 2021.

¹³⁶ Ces accords ont été conclus en juin 2015, entre la Plateforme une coalition de groupes armés qui revendiquaient la loyauté envers l'État malien à la suite de la rébellion touareg de 2012 et la Coordination des mouvements de l'Azawad, (CMA), créée en 2014 pour représenter les séparatistes Touaregs dans le processus de paix. À la suite de cet accord, le gouvernement malien, avec le soutien de l'ONU, des donateurs internationaux et de la Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations Unies au Mali (MINUSMA), a initié diverses initiatives de paix. Sur cet accord et son application v. S/2018/581, pp. 8-11.

¹³⁷ Rapport du groupe d'experts sur le Mali (janvier 2019, S/2019/134, p. 2).

importants en 2018 que jamais : 5,2 millions de personnes avaient besoin d'une aide humanitaire, contre 3,8 millions en 2017. Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays avait plus que doublé, passant à 140 000, et plus de 137 000 réfugiés maliens se trouvaient au Burkina Faso, en Mauritanie et au Niger. Les opérations antiterroristes menées par l'armée au Mali ont aussi entraîné « un ensemble inquiétant de violations des droits de l'homme », y compris des morts civiles. Malgré la montée de la violence communautaire et des attaques djihadistes, une élection présidentielle s'était déroulée le 29 juillet. Mais les élections à l'Assemblée nationale, prévues pour décembre, avaient été reportées à 2019. À la suite de la réélection du président Keita (IBK), le gouvernement malien a engagé des réformes politiques et institutionnelles ambitieuses, notamment un réexamen de la constitution, qui faisaient toutes partie de la feuille de route adoptée en mars 2018 pour la mise en œuvre du programme de 2015. En outre, un pacte pour la paix au Mali avait été conclu entre le gouvernement malien et les Nations unies en octobre, comme cela était demandé dans la résolution 2423 (2018) du Conseil de sécurité des Nations unies. Ce pacte était destiné à accélérer la mise en œuvre de la feuille de route. En novembre, un processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration avait été lancé ainsi qu'un atelier de haut niveau sur la réforme du secteur de la sécurité.

Cependant, la pertinence de ces avancées était compromise par la situation sécuritaire précaire dans les régions centrale et septentrionale du pays, la crise alimentaire et humanitaire en cours, et la lenteur de la mise en œuvre de l'accord de paix. En 2019, la mise en œuvre de ces accords a continué à traîner, aggravant la situation sur place, rendant encore plus difficile leur application et affectant l'image de Barkhane et de la France¹³⁸. En 2020 le Mali s'est trouvé plongé dans une nouvelle crise, à partir du moins de juin. IBK a été poussé à la démission (18 août) par un putsch militaire en douceur. La « transition politique civile » annoncée par les militaires a été accélérée par un ultimatum de la CEDEAO exigeant la désignation d'un Président et d'un Premier ministre. Le Président de la transition, un ancien militaire était en place fin septembre, avant qu'il soit procédé à un échange entre quatre otages et 200 djihadistes. Cet échange fut interprété comme signifiant que la junte au pouvoir à Bamako faisait le pari – jusques là exclu – de négocier avec Iyad Ag Ghaly, chef touareg affilié à Al-Qaida, ce qui ouvrait une porte sur l'inconnu. Il était mal vu par Paris et fin 2020, la question du maintien de Barkhane était à nouveau soulevée¹³⁹, alors que l'application de l'accord pour la paix et la réconciliation n'avait pas progressé et que la situation restait mauvaise du point de vue de la sécurité au Nord comme dans le centre du pays¹⁴⁰.

Situation en 2021

Les craintes apparues en 2020 ont été confirmées. Le début de l'année a été difficile pour Barkhane, accusée d'avoir commis une « bavure », dont le bilan était communément jugé insuffisant et la perspective du retrait de plus en plus crédible. Puis fin mai, après l'éviction des autorités civiles de la transition, le colonel Goïta, auteur du coup d'état de 2020, est devenu président de la transition. À partir de ce moment les relations avec Paris vont se dégrader, de plus en plus. La coopération militaire bilatérale sera suspendue début juin avant d'être rétablie début juillet, puis viendra, en septembre aux Nations-Unies, l'accusation par le Premier ministre malien d'avoir subi un « abandon en plein vol ». À partir du retour des militaires au pouvoir on assiste à une double évolution inversée. La modification du dispositif de Barkhane

¹³⁸ V. Nicolas Normand, « Le Mali, un “Far West sans shérif” : quelles perspectives ? Quels remèdes ? », *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 54, décembre 2018- Janvier 2020, pp. 69-70.

¹³⁹ Voir à cet égard Michel Roussin (ancien ministre de la coopération) et Stephen Smith, « Mourir pour le Mali ? », *Le Figaro*, 5 novembre 2020.

¹⁴⁰ Voir les éléments fournis par le rapport du Secrétaire général des Nations unies S/2020/952.

s'accélère. En même temps, les militaires maliens se radicalisent, à mesure que leurs relations deviennent de plus en plus difficiles non seulement avec Paris mais aussi avec l'Union africaine et la CEDEAO. L'UA a suspendu le Mali, le 1^{er} juin, jusqu'au rétablissement de l'ordre constitutionnel normal. Et la CEDEAO prendra le 7 novembre des sanctions individuelles contre les membres de la junte au pouvoir, pour avoir retardé l'organisation des élections. L'année se termine assez logiquement sur une sorte de rupture, avec une transition dont on envisage qu'elle puisse durer plusieurs années et la venue du groupe Wagner. Dans ce contexte, la mise en œuvre de l'accord d'Alger, paraît de plus en plus incertaine. Mais le Conseil de sécurité a, de nouveau, voté à l'unanimité en faveur de la mise en œuvre de l'accord de paix, de la reconduction de la MINUSMA jusqu'au 30 juin 2022 (2584 (2021) et de la reconduction des sanctions établies par 2374 (2017) avec 2590 (2021) jusqu'au 31 août 2022. 2584 (2021) appuie la transition politique et la tenue d'élections.

Tendance : aggravation

Au Burkina-Faso

Repères

Le Burkina Faso est au Sahel, le second pays le plus affecté par le terrorisme. Il est considéré comme un maillon faible parce qu'ayant connu récemment une évolution démocratique et comme un verrou commandant la descente des terroristes vers les États du Golfe de Guinée. Il accueille les forces spéciales françaises de l'opération Sabre, mais Barkhane n'y est pas installée et n'intervient qu'à la demande. En 2018, c'était l'est, vers la frontière avec le Niger, le plus touché. Des attentats avaient aussi été perpétrés à Ouagadougou, la capitale, le 2 mars 2018, visant les quartiers généraux de l'armée, des forces françaises et l'ambassade. Le 31 décembre 2018, l'état d'urgence fut déclaré dans plusieurs provinces à la suite de nouvelles attaques. Les forces armées burkinabé ont mené des frappes aériennes et des opérations terrestres contre les groupes armés et l'opération Barkhane a effectué deux interventions antiterroristes en octobre 2018 dans le nord et l'est du Burkina Faso.

La situation s'est ensuite beaucoup aggravée. Fin 2019, le Nord du pays était largement sous le contrôle des islamistes – on considérait qu'il avait perdu le contrôle d'au moins un tiers de son territoire et qu'il était au bord de l'effondrement. A la violence djihadiste, de la part de groupes affiliés à Al-Qaida ou à l'EI s'ajoutent en effet les violences entre communautés. Un engrenage redoutable s'est installé : le gouvernement pour contrer les djihadistes lève des milices d'autodéfense, comme cela a été fait au Nigeria contre Boko-Haram, mais ces milices nourrissent les violences intercommunautaires, notamment contre les Peuls. En plus les groupes terroristes s'affrontent. La filiale locale du GSIM, lié à Al Qaida, Ansar-ul-Islam a pratiquement chassé l'EIGS du nord, mais il reste encore très présent dans l'est. De nouveaux appels à Barkhane ont été nécessaires, au nord et à l'est.

C'est dans ce contexte très difficile que se sont déroulées, en novembre 2020, les élections législatives et présidentielles reconduisant le président sortant.

La situation en 2021

Elle ne s'est pas améliorée, au contraire. Les massacres se sont poursuivis, notamment avec 160 victimes, début juin, à Solhan, dans le nord (zone des 3 frontières). Malgré la nomination d'un ministre de la réconciliation nationale et de la cohésion sociale, en mars, puis fin juin, le limogeage des ministres de la défense et de la sécurité, les violences djihadistes et autres se sont poursuivent et le pays continue de s'enfoncer. Dans un contexte où le sentiment d'insécurité, d'abandon et d'impuissance des responsables de la sécurité domine, on aboutit naturellement en novembre, après l'attaque d'un poste de gendarmerie faisant plus de 50 victimes, à une poussée de colère populaire, au blocage d'un convoi militaire français et à des appels à la démission du président. Fin 2021, on cite les chiffres de 2000 morts et d'1,4 million de personnes déplacées.

Tendance : aggravation

Au Niger

Repères

Le Niger est un lieu de transit essentiel pour les groupes islamistes extrémistes et criminels armés opérant dans la région du Sahel. Depuis 2015, il a fait l'objet d'attaques de plus en plus nombreuses – d'abord par Boko Haram et, depuis 2017, par des groupes proches des frontières avec le Burkina Faso et le Mali. Barkhane et les forces américaines – qui ont une base de drones à Agadez – ont soutenu les forces armées nigériennes dans des opérations de lutte contre le terrorisme à l'intérieur du pays. Les États-Unis ont également déployé des UAV armés au Niger début 2018. Cela n'a pas suffi.

En décembre 2019 a eu lieu, à Inates, dans la zone des trois frontières, près du Mali, l'assaut le plus meurtrier que le Niger ait connu. 71 soldats ont été tués dans l'attaque d'une base militaire, par des centaines de djihadistes. En août 2020, l'assassinat de sept humanitaires, revendiqué par l'EI, a confirmé la montée de la pression djihadiste, dans un pays qui doit faire face aussi à Boko-Haram, sur la frontière qu'il a avec le Nigeria. Malgré cela la situation du Niger était moins sombre que celle du Burkina Faso et surtout du Mali, mais elle s'est aussi nettement aggravée en 2021.

La situation en 2021

Bien que la succession des présidents se soit faite sans difficulté, le pays a connu une année très difficile, du côté du Mali, notamment dans la zone des 3 frontières. En mars, il comptait 203 morts en 6 jours. HRW en dénombrait plus de 400 mi-août. L'armée tente de faire face. En décembre une opération commune avec le Burkina Faso aurait permis de tuer une centaine de terroristes. Mais, comme ses voisins, le Niger semble de plus en plus dépassé par la violence. Il a aussi connu en fin d'année le phénomène du rejet des Français.

Tendance : aggravation

(93) La situation en République centrafricaine

Repères

La RCA est plongée dans la violence religieuse et communautaire, depuis la chute de François Bozizé en mars 2013, entre la Séléka, groupe armé composé majoritairement de musulmans et les anti-balaka, à majorité chrétienne. La Séléka avait pris le pouvoir en 2013, sans parvenir à l'exercer. L'État s'est effondré et une situation de quasi anarchie s'est rapidement installée. Les anti-balaka ont alors émergé à l'ouest du pays et sont entrés dans Bangui, la France déclenchant l'opération Sangaris, en décembre 2013. Les membres de la Séléka ont fui Bangui, où la violence antimusulmane s'est intensifiée. Nombre de musulmans de l'Ouest de la RCA ont fui vers les pays voisins (Cameroun, Tchad). Malgré un gouvernement de transition, une opération de paix des Nations unies et Sangaris, puis l'élection d'un nouveau président en 2016, qui permettait d'espérer – ce qui a provoqué la fin de Sangaris en octobre –, la RCA n'est pas revenue à la normale. Le conflit initial s'est transformé en des affrontements entre plus d'une dizaine de groupes armés. En 2017, les affrontements se sont intensifiés entre 2 factions rivales au sein de la Séléka – le Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique et l'Union pour la paix en Centrafrique – et plusieurs autres groupes armés de la Séléka et des anti-balaka. Un accord de paix a été conclu en juin 2017 entre le gouvernement et 13 des 14 groupes armés de l'époque, mais la violence a repris presque aussitôt. Malgré une feuille de route pour la paix et la réconciliation en RCA, établie en juillet par l'Union africaine et ses partenaires, la situation du pays a continué à se dégrader. Cela s'est poursuivi en 2018, avec un fait nouveau remarquable – la venue, dans cette partie de l'Afrique considérée comme une sorte de chasse gardée de la France, des Russes, à l'appel du président Touadéra, pour fournir à l'armée nationale une formation, des armes légères et des munitions.

2019 avait commencé par une note d'espoir avec la signature, à Bangui, le 6 février, de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation, à la suite de pourparlers à Khartoum, auxquels participaient les chefs ou représentants des 14 groupes armés. Mais, fin 2020, lors des élections législatives et présidentielles du 27 décembre la violence était toujours là. Avec la venue des Russes, le conflit s'était internationalisé. Entre les acteurs locaux, les faits avaient confirmé le peu de substance de l'accord de février 2019. On pouvait se demander si la communauté internationale avait fait un choix efficace en soutenant un pouvoir qui n'a pas l'adhésion effective de la population. Il y a un écart de plus en plus grand entre la dimension régionale et internationale qu'a prise ce conflit et l'importance géostratégique limitée de la RCA.

La situation en 2021

Dès le mois de janvier, une attaque rebelle sur Bangui démontrait que le président n'a guère d'autorité que sur la capitale, ce que confirmeront les attaques rebelles paralysant, début février, la route reliant la RCA au Cameroun. Deux camps sont en présence : celui du Président sortant – il a remporté l'élection, mais ce résultat est contesté et sa légitimité est faible puisque seulement 35 % des inscrits se sont exprimés ; en face de lui se dresse la Coalition des patriotes pour le changement (CPC), nouvelle alliance, très hétérogène, des 6 groupes rebelles les plus puissants du pays, où l'on trouve des anti-Balaka, proches de F. Bozizé, dont la candidature à la présidentielle avait été invalidée le 3 décembre, et des groupes musulmans, dont certains ont participé en 2013 à sa chute (3R, MPC, UPC). Les composantes de la CPC contrôlent les deux tiers du pays. La CPC a tenté, en décembre, d'interrompre le processus électoral en menant une offensive vers Bangui, qui a été bloquée grâce à l'intervention des mercenaires russes du Groupe Wagner et aux soldats rwandais. Comme on le signale justement, face au CPC, se dresse « une étrange coalition »¹⁴¹, composée de la MINUSCA, de soldats rwandais, des Russes de Wagner et même, dans une certaine mesure, de la France dont les Mirage ont survolé les rebelles. Le dialogue national, républicain, annoncé par le président avec l'ensemble des « forces vives de la nation » est soutenu par la CEEAC et le Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), mais le gouvernement excluant toute négociation avec des groupes armés et l'ancien président Bozizé, il n'a pas commencé. La coalition de l'opposition a refusé d'y participer, malgré la déclaration en septembre d'un cessez-le-feu unilatéral par le président.

Sur le plan de la sécurité, la crise s'est nettement aggravée. L'offensive de la CPC sur Bangui a provoqué au cours des mois suivants une contre-offensive, les FACA et leurs soutiens reprenant, la plupart du temps sans combat, la majorité des villes du pays mais sans parvenir à contrôler le territoire. Malgré la présence de la MINUSCA (12 000 casques bleus), les exactions se sont multipliées, la Commission d'enquête spéciale mise en place par le gouvernement, reconnaissant la responsabilité des FACA et d'instructeurs russes dans plusieurs cas, à côté des groupes armés. A cela s'ajoutent l'insécurité alimentaire également grandissante et le nombre de déplacés internes et de réfugiés atteint presque le tiers de la population.

Les relations entre la RCA et les pays voisins, notamment le Tchad lui-même en crise en 2021, ne sont pas facilitées par cette situation de plus en plus dégradée. Les tensions montent aussi avec les partenaires internationaux – la France qui a suspendu son aide budgétaire, la MINUSCA – et entre ces derniers, notamment Paris et la Russie. Le Conseil de sécurité, a augmenté les effectifs militaires de la MINUSCA (rés. 2566 (2021)) ; il soutient l'accord politique pour la paix et la réconciliation de 2019 (APPR) et l'organisation d'élections locales

¹⁴¹ Cyril Bensimon, « En Centrafrique, une étrange coalition militaire pour défendre le pouvoir », *Le Monde*, 18 janvier 2021.

en 2022 et il a renouvelé la MINUSCA jusqu'au 15 novembre 2022 (rés. 2605 (2021))¹⁴². Malgré cela, fin 2021, le futur de la RCA apparaît plus que jamais très « incertain »¹⁴³.

Tendance : aggravation

(94) La situation en Rd Congo

Repères

La situation présente de la Rd Congo s'inscrit dans la suite de la « grande guerre africaine », dont ce pays ne parvient pas à sortir. Le complexe de conflits, auquel on a donné ce nom, se constitue à partir des années 1993-1996 avec le drame du Rwanda. C'est là, et au Burundi, que se met en place l'engrenage qui conduit à la guerre entre 1996 et 2003, au Zaïre, où sont passés les Hutus rwandais et burundais. Lorsque Mobutu est renversé et L.D. Kabila porté à la tête du pays en mai 1997, le conflit est étendu à cinq pays (Rwanda, Ouganda, Burundi, Zaïre, Angola). C'est la première phase de la guerre. La seconde, entre juillet 1998 et janvier 2001, sera celle du renversement des alliances. Mécontents de ses choix – L.D. Kabila demande le départ de la RDC de toutes les forces étrangères – ses alliés Tutsis du Rwanda et du Kivu se rebellent contre lui. Soutenus par les armées du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda, ils progressent vers Kinshasa. L.D. Kabila leur résiste avec l'appui de l'Angola, du Zimbabwe et de la Namibie, avec qui il fait alliance, et également avec l'appui du Tchad, du Soudan et de la Libye. C'est le moment où cette guerre justifie le nom qui lui a été donné ; 9 États y sont impliqués. Les accords de Lusaka conclus en juillet 1999 sous l'égide de la Communauté des États d'Afrique australe permettent l'arrêt des combats et énoncent les principes devant gouverner le retour à la paix, notamment le départ de toutes les forces étrangères et un dialogue inter-congolais. La mise en œuvre de ces accords a été très difficile, parce qu'ils n'avaient pas été négociés par tous les acteurs intéressés et parce que, également, la paix passait par la solution simultanée des problèmes de la RDC et de ceux de 4 autres pays (Angola, Burundi, Ouganda et Rwanda). La guerre s'est donc poursuivie. En 2000, la RDC était divisée en deux parties : celle que contrôlait le gouvernement à l'Ouest et au Sud ; et, à l'est, du côté de Rwanda et du Burundi et au Nord, une partie où les rebelles et les pays intervenant, se partageaient ou « pillaient » les ressources de la RDC. Cette « guerre sans fin » durera jusqu'à l'assassinat de L.D. Kabila en janvier 2001. S'ouvrira alors une troisième phase de la guerre, plus favorable. La Namibie est sortie de la guerre, un pacte de non-agression a été signé entre la RDC et le Burundi, avec qui un accord de paix et de réconciliation venait d'être conclu. En Angola, la disparition de Jonas Savimbi, permettait une évolution positive. Le contexte international s'améliorait. En RDC, Joseph Kabila qui succédait à son père, avait lancé le « dialogue inter-congolais », qui aboutit en avril 2002, aux accords de Sun City. La situation devenait meilleure, on pouvait espérer un renversement de la dynamique du conflit, en faveur de la paix. Cependant, les rebelles tenaient encore 30 % du territoire à l'Est et au Sud-est, la guerre continuait et il fallait encore obtenir le départ des forces étrangères (Rwanda). Le problème de la situation interne des autres États impliqués demeurait en partie. Dans la période qui a suivi, les relations avec les autres pays ont continué de s'améliorer (accords avec le Rwanda et l'Ouganda en 2002). Le Dialogue inter-congolais a abouti à un accord « global et inclusif » à Pretoria, en décembre 2002.

On entra alors, dans une phase de transition (2003-2006), mais la guerre était toujours là. La mise en place des institutions congolaises, prévues par la constitution d'avril 2003, fut

¹⁴² Adoptée par 13 voix pour et 2 abstentions (Chine, Russie, voir S/PV 8902).

¹⁴³ Mathilde Tarif, « République centrafricaine : une crise interminable », *Diplomatie Grand dossiers* n° 65, Déc. 2021- janv. 2022, pp. 71-73.

perturbée par l'évolution de l'Ituri, province du Nord-est, où le retrait des forces ougandaises provoqua un vide dans lequel s'engouffrèrent des milices hostiles et prédatrices. Les massacres interethniques obligèrent la communauté internationale à réagir. Ce fut l'opération Artémis. Les institutions nationales s'installaient et la guerre se poursuivait avec, à nouveau, une dimension internationale (RDC, Rwanda, Burundi). On craignait un retour en arrière. Il fut évité grâce à une mobilisation internationale, mais fin 2004, début 2005, la tension était de retour et la guerre installée en Ituri et au Kivu. Malgré cela, la mise en place des institutions a pu se poursuivre. Les élections législatives et présidentielles de 2006 ont été considérées comme réussies.

Mais la guerre est restée là, malgré tous les efforts et la MONUC. En 2010, la perspective des conflits interétatiques s'était estompée mais n'avait pas disparu. Elle était toujours là dans le nord-est de la RDC. Près de 10 ans après, elle y était toujours, de même qu'une importante opération des Nations unies. A cela était venu s'ajouter un problème politique : J. Kabila, réélu en 2011 s'accrochait au pouvoir. En application de l'accord politique global et inclusif de 2016 (accord de la Saint Sylvestre), M. Kabila est resté en poste et les élections prévues pour décembre 2016 ont été reportées à la fin de 2017, puis à décembre 2018.

Cette impasse politique a eu de graves conséquences. L'autorité gouvernementale s'est effondrée et la violence a gagné dans les provinces, particulièrement dans l'est du pays (Kasaï, Nord et Sud Kivu), avec des conséquences humanitaires (personnes déplacées, famine), aggravées de plus par une nouvelle épidémie de virus Ebola. Finalement J. Kabila ayant annoncé en août qu'il ne se représenterait pas, Félix Tshisedeki, un « homme nouveau » venu de l'opposition, a été élu le 30 décembre 2018. Une nouvelle page s'ouvrait-elle pour l'avenir du Congo ?

L'espoir d'un changement de grande ampleur a rapidement été écarté. Le parti de J. Kabila ayant remporté les élections législatives, le nouveau président a dû former un gouvernement de coalition. Qu'il s'agisse du Nord ou du Sud Kivu les efforts entrepris en 2019, ont eu peu de résultats. Affrontements armés, victimes et déplacement de populations sont restés nombreux, montrant que la RDC n'était pas sortie de la très longue crise de gouvernance dans laquelle elle est plongée depuis des décennies et même depuis sa création. Le nouveau Président doit mettre fin au vieux système qui résiste, en particulier le secteur de la sécurité et les FARDC, aux changements¹⁴⁴. Même si on peut noter un rapprochement entre les acteurs régionaux, cela sera très difficile. Fin 2020 plusieurs éléments inquiétants apparaissent : la fin à l'initiative du Président, de la coalition au pouvoir, le retrait envisagé de la MONUSCO¹⁴⁵, alors que la situation était en passe de se dégrader dans l'est du pays et que Daech avait revendiqué l'attaque d'une prison à Beni, confirmant ainsi ses liens avec *les Allied Defense Force (ADF)*.

Situation en 2021

Fort cette fois, d'une majorité parlementaire, le président a décidé de mettre l'Ituri et le Nord Kivu voisin sous état de siège, en application de l'article 85 de la constitution, complétant cette politique par un Programme de désarmement, démocratisation, relèvement communautaire et stabilisation (P-DDRCS). Les limites de cette politique sont rapidement apparues. Les ADF sont devenus plus violents en Irumu et la stratégie du « tout militaire » a aussi montré ses limites dans le territoire de Djugu contre les différentes factions de la Coopérative pour le

¹⁴⁴ V. Janosh Kullenberg et Reagan El Miviri, « Les conflits armés en RDC : la nécessité des réformes », *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 60, février-mars 2021, pp. 78-79.

¹⁴⁵ Le mandat de la MONUSCO a été prolongé jusqu'au 20 décembre 2021 (rés 2556 (2020)), mais ses effectifs ont été réduits. La force a traversé une « crise existentielle ». Mélanie Gouby, « La mission de l'ONU... », *Le Figaro*, 2 janvier 2020. Une Stratégie commune sur son retrait a été élaborée (S/2020/1041, annexe).

développement économique au Congo (CODECO), les poussant à rejoindre la plus active l'URDPC (Union des révolutionnaires pour la défense du peuple congolais) dans la lutte contre les FARDC. Les divisions ethniques entre Lendu et Hema, au cœur du conflit de 1998-2003 qui avait nécessité l'opération Artemis, tendent à resurgir. La violence est toujours là en Ituri, fin 2021. L'état de siège et l'option militaire doivent manifestement être complétés par des négociations et la mise en œuvre du P- DDRCS, très en retard. Le Conseil de sécurité, unanime, a soutenu le programme d'action 2021/2023 du gouvernement congolais et la mise en œuvre du P- DDRCS, il a prolongé la MINUSCO jusqu'en décembre 2022, prévoyant qu'elle renforce sa présence en Ituri, au Nord et au Sud Kivu (rés. 2612 (2021) du 20 décembre.

Tendance : aggravation

(95) Boko Haram et la région du Lac Tchad

Repères

Boko Haram est apparu au Nigeria dans un contexte porteur. La fédération du Nigeria avait été fondée par les Britanniques sur des bases religieuses. Le protectorat du nord, était constitué majoritairement de Houassa-Fulani, de religion musulmane, et le sud était à majorité chrétien. À partir de là, les prérogatives des États fédérés en ont amenés certains, au Nord, à promulguer la Charia (Zamfara, Bornou etc.) entre 1999 et 2001. Dans ce contexte, les affrontements pour motifs religieux étaient nombreux. C'est sur ce terrain favorable qu'est apparu Boko Haram. Fondé en 1995, Boko Haram s'est fait connaître en 2002 par la désignation de son nouveau chef, Mohamed Yusuf. Il a basculé dans l'islamisme radical et s'est manifesté par le terrorisme, en s'en prenant particulièrement aux symboles de l'État (police, bâtiments publics) et du sud (églises). En 2009, en riposte à une opération de l'armée, il a déclenché une vaste insurrection dans 5 États du nord. Son influence a grandi, malgré la mort de son chef et le nombre de ses partisans a augmenté. Il a internationalisé ses attaques, se rapprochant d'AQMI, à partir de 2010. L'ampleur de ses attentats a augmenté.

Boko Haram a un effet d'autant plus profond sur le Nigeria que celui-ci affronte d'autres conflits internes d'envergure comme celui qui oppose les fermiers aux pasteurs et qu'il est devenu aussi un lieu de passage pour les trafics. Ces évolutions sont importantes, pour l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale et le Sahel. Dès le début des années 2010, le groupe a étendu ses activités aux pays voisins – Cameroun, Tchad, Niger, s'installant dans la région du Lac Tchad.

Début 2013 il commençait à contrôler une partie de territoire, autour de ses camps. Cela conduisit le Nigéria à déclarer l'état d'urgence dans plusieurs de ses États (Adama, Borno, Yobe) et à entreprendre l'opération militaire la plus importante depuis la guerre du Biafra (1967-1970). Cela ne vint pas à bout de Boko-Haram. En 2015, il franchit une nouvelle étape, en prêtant allégeance à l'État islamique – ce que celui-ci accepta –, pour devenir sa province de l'Afrique de l'Ouest. Cette évolution provoqua la scission du groupe en août 2016. Abubakar Shekau, écarté par l'EI pour « extrémisme » et remplacé par Abou Mosab al-Branaoui, reprit la tête du « Groupe sunnite pour la prédication et le djihad » (tout en maintenant son allégeance à l'EI).

Depuis l'arrivée au pouvoir du Président Buhari, en 2015, la lutte contre Boko Haram s'est fortement intensifiée. La force multinationale mixte est aussi un acteur de cette guerre anti-terroriste, même si en 2017 sa coordination, son professionnalisme et ses excès continuaient de faire problème. Ces opérations avaient affaibli les deux branches de Boko Haram et réduit leur capacité de mener des attaques d'envergure et de tenir des portions de territoire. Mais la fin 2018 trouvait Boko Haram toujours présent, avec des attaques de villages chrétiens et animistes au nord du Cameroun et, au Nigéria même, avec un nouvel enlèvement, le 19 février, à Dapchi (État de Yobé), de plusieurs dizaines de lycéennes. Même si le projet prêté à la branche adoubée par l'EI de s'étendre en Afrique centrale (RCA et

Ouganda) ne semble pas réalisé et si les pays du bassin du Lac Tchad ont maintenant une réelle capacité de faire face à de nouvelles offensives, il est clair que Boko Haram est « appelé à durer ». Il s'est adapté à la guerre que l'on a menée contre lui et s'il ne contrôle plus de grande ville ou d'importantes portions de territoires, il continue de faire planer, au Nigéria et chez ses voisins, une menace terroriste et militaire constante. Il reste installé autour du Lac Tchad, d'où il est extrêmement difficile de l'éliminer et où il perturbe et rançonne l'économie de la région, provoquant des déplacements de populations ensuite vulnérables à ses attaques.

Fin 2018, au-delà des apparences – la fin des grandes offensives –, le conflit s'est aggravé. Boko Haram est toujours là, très perturbateur au Nigéria et chez ses voisins ; on n'a pas trouvé de réelle solution pour mettre fin au phénomène et n'en aperçoit pas qui paraisse convaincante. Il y a fort à craindre que comme en Somalie, mais autrement, le problème ne soit « sociétal », « issu de l'échec de la modernisation postcoloniale dans les pays concernés »¹⁴⁶. Quoiqu'il en soit, pour le Nigeria, il représente, ajouté aux autres défis que rencontre ce pays, un danger réel pour la sécurité et l'unité du pays. La nuisance de Boko Haram n'avait pas faibli en 2019 et 2020 ; on craignait même qu'il ne réalise sa jonction avec l'État islamique au grand Sahara (EIGS).

Situation en 2021

Les enlèvements, les attaques contre les militaires, les déplacements de population n'ont pas cessé. En juillet on dénombrait près de 1000 jeunes enlevés, depuis décembre 2020. Le phénomène des enlèvements d'élèves et des assassinats de professeurs a pris une telle dimension que, dans le nord du Nigéria, c'est l'éducation même qui est en voie de disparition¹⁴⁷. Mi-avril, c'est une ville entière – Damasak 65000 personnes – qui s'est vidée de ses habitants. Face à une violence de cette dimension l'État reste impuissant. Pourtant on assistera aussi à la reddition de djihadistes, en nombre. Plus qu'à l'action des forces de sécurité, ces redditions – qui ne vont pas sans poser de sérieux problèmes quant au traitement à appliquer aux personnes concernées – sont dues, aux affrontements entre les deux branches de Boko Haram, après la mort d'Aboubakar Shekau, au mois de mai. Celui-ci se serait donné la mort pour ne pas tomber aux mains de son ennemi, l'Is wap, l'autre branche de Boko Haram. L'avenir dira si cette mort et ces affrontements constituent un tournant majeur, si le terrorisme en sortira affaibli ou au contraire renforcé. En 2021, ils sont plutôt bien tombés. En effet la région a été affectée par la disparition d'Idriss Déby, le président du Tchad, dont l'armée est un facteur majeur pour la maîtrise du terrorisme dans la région du Sahel et du lac Tchad et un appui essentiel pour les forces du Nigéria. Par ailleurs, l'évolution de la situation du nord-ouest du Cameroun fait craindre une régionalisation de la crise « anglophone », qui, par la voie des alliances entre insurgés, pourrait affecter le Nigéria, en y relançant le séparatisme biafraï¹⁴⁸.

Tendance : aggravation

(96) La situation en Somalie

Repères

En guerre civile depuis la chute de Siad Barré en 1991, la Somalie souffre de trois maux : le séparatisme (Somaliland, Puntland), les luttes de clans et la violence islamiste. C'est ce

¹⁴⁶ Comme en RDC et nombre d'autres cas, un aspect majeur de cette modernisation est celui de l'armée et des forces de sécurité. V. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Lutte contre le terrorisme, une aubaine pour les dirigeants nigériens », *Le Monde diplomatique*, décembre 2019.

¹⁴⁷ Le Monde AFP, 16 avril 2021.

¹⁴⁸ V. Léon Koungou, « Cameroun : vers une régionalisation de la crise dite "anglophone" », *Diplomatie, Les grands dossiers* n° 65, déc. 2021 - Janv. 2022, pp. 76-77.

dernier qui était récemment le plus important. À tout cela il faut ajouter la piraterie qui a sévi, au large des côtes somaliennes. Au total cette addition de maux donne un État prototype de l'État failli, de « l'État sans État », victime d'une descente aux enfers de la souveraineté – la somalisation. Après l'échec et le départ de *Restore Hope* en 1993 – échec des Nations unies et, avant tout, des États-Unis – le pays avait naturellement sombré dans l'oubli. Il est revenu sur le devant de la scène, après le 11 septembre, quand les milices Shebab ont fait craindre que la Somalie subisse un processus de talibanisation et, plus encore, quand est apparu le problème de la piraterie, à la fin des années 2000. L'Éthiopie, soucieuse de n'être pas contaminée et déstabilisée est intervenue en 2006, avec le soutien des États-Unis. Cela a permis la réinstallation à Mogadiscio du gouvernement fédéral de transition et le déploiement d'une mission de l'Union africaine (AMISOM). Mais les troupes éthiopiennes, perçues comme des forces d'occupation, ont dû se retirer, les islamistes ont de nouveau progressé, menaçant même le Kenya voisin, qui est intervenu, à son tour, en 2011.

Bien que leur chef, Ahmed Ali Godane, ait été tué en 2014, 2016 avait rappelé que les Shebab/Chabab étaient toujours là. Ils avaient multiplié les attentats, s'en prenant aussi aux bases de certains des principaux contributeurs à l'AMISOM. Cela contribuait à accroître le malaise de celle-ci et les incertitudes pour l'avenir. L'IGAD s'alarmait de l'exportation grandissante du groupe. Recrutant désormais dans plusieurs pays d'Afrique de l'est, il était en train de devenir un problème régional visant notamment l'Éthiopie, le Kenya et la Tanzanie. En même temps, il voyait apparaître en Somalie un début de concurrence, de la part de l'État islamique, auquel il a refusé de faire allégeance, restant fidèle à Al Qaida. Cette concurrence n'était pas une bonne nouvelle, parce que susceptible d'exacerber la violence terroriste. Ce « retour » des Shebab avait conduit les États-Unis à intensifier leur action militaire en Somalie, la portant à un niveau jamais atteint depuis leur retrait en 1993. Sous le nom de « campagne de Somalie », ils y avaient mis en place un modèle de guerre, associant forces spéciales, frappes aériennes, emploi des SMP et des alliés locaux, semblable à celui qu'ils avaient développé, à l'époque de B. Obama, au Moyen-Orient et en Afrique du nord. Capable de porter des coups sérieux aux djihadistes – par exemple une attaque aérienne d'un centre d'entraînement en mars 2016, tuant plus de 150 miliciens shebab – ce dispositif ne peut cependant mettre fin à un phénomène dont on a pu dire : « Les Chabab ne sont pas un problème : ils ne sont que le thermomètre de la situation en Somalie ».

L'élection, le 8 février 2017, du Président Mohamed Abdullahi, l'homme politique le plus populaire de l'histoire récente du pays, par une Assemblée parlementaire nouvellement élue, en novembre 2016, non au suffrage universel, mais par des délégués choisis par les chefs de clans, a été considérée comme un événement positif, ouvrant « une fenêtre d'opportunité ». Elle permettait d'envisager de stabiliser le pays, en lui appliquant une formule de type fédéral où les clans pourraient vivre et cohabiter, tout en respectant le pouvoir central. Cette solution pourrait aussi fournir une porte de sortie, pour le Somaliland et le Puntland. Un accord a été trouvé le 16 avril, entre le gouvernement fédéral et les États membres, sur un dispositif national de sécurité visant à intégrer les forces des régions et de la fédération. L'élection a aussi été suivie par la tenue à Londres, d'une réunion rassemblant une quarantaine d'États et d'organisations internationales, qui a débouché sur l'adoption, le 11 mai 2017, d'un « pacte de sécurité » et d'un « nouveau partenariat » pour la Somalie. Ce faisant, la communauté internationale et les nouvelles autorités somaliennes se sont mises d'accord sur une « feuille de route » les engageant mutuellement en matière d'institutions, de sécurité, de lutte contre la pauvreté et de développement économique. Un nouveau plan d'action humanitaire a été prévu comme l'effacement de la dette lié au respect de la feuille de route. Il y a donc eu une succession d'événements positifs. La Somalie est devenue un objet d'expérimentation. Mais les Chabab ont promis de livrer au nouveau président une « guerre sans merci ». C'est ce qu'ils ont fait en réalisant le 14 octobre, à Mogadiscio,

l'attentat le plus meurtrier de l'histoire de la Somalie, avec plus de 300 morts – ce chiffre sera ensuite porté à plus de 500 – et environ 500 blessés.

2018 a confirmé que réaliser le plan de transition de mai 2017 serait difficile. Le gouvernement fédéral, avec l'appui de ses partenaires internationaux (Nations unies, IGAD, Union européenne, AMISOM renouvelée) et celui des États-Unis, s'est lancé dans son application. Les actions contre les Shebab ont été renforcées, notamment les frappes américaines. Mais les Shebab, dont l'affrontement avec les partisans de l'État islamique est également devenu plus intense, ont fait preuve de résilience. Leur activité n'a pas faibli, elle s'étend toujours au Kenya, dans la zone proche de la frontière. Les attentats se poursuivent de même que les attaques contre l'armée somalienne et l'AMISOM. Par ailleurs les relations entre le gouvernement fédéral et les États fédérés, restaient difficiles et la Somalie continuait d'être affectée par les retombées du conflit entre les Émirats arabes unis et le Qatar.

Si les Shebab n'ont pas réalisé de nouveau coup d'éclat, ni réussi à s'étendre dans les pays voisins, en 2019 et 2020, ils ont confirmé qu'ils restent très présents et actifs en Somalie, malgré les frappes américaines, devenues plus nombreuses 49 en 2018, 64 en 2019 mais toujours sans effet décisif. On craignait que leur nuisance croisse parce que la Somalie tendait à replonger dans les problèmes de séparatisme et de clans et à revenir à la guerre civile¹⁴⁹.

La situation en 2021

2021 a confirmé que la Somalie n'est toujours pas sortie de la crise existentielle qu'elle connaît depuis l'indépendance et qu'elle tend même à y retomber. L'année a été dominée par la crise politique provoquée par le report des élections qui devaient avoir lieu en février et la prolongation du mandat du président, Mohamed Abdullahi, dit Farmajo, pour 2 ans. Appuyée par la Chambre du peuple, cette évolution était jugée inconstitutionnelle et rejetée par la Chambre haute et les chefs régionaux et elle inquiétait la communauté internationale – notamment les États-Unis et l'UE –, consciente de son potentiel de perturbation¹⁵⁰. On craignait non seulement des affrontements avec les milices de l'opposition – des échanges de tirs ont effectivement eu lieu fin avril –, mais aussi un éclatement des forces de sécurité. Le président et les dirigeants des 5 États semi-autonomes sont ensuite revenus à l'idée de tenir les élections (accord du 27 mai), mais l'année a passé sans qu'elles aient lieu. La crise politique a, en fin d'année, opposé le président et son premier ministre. Un tel contexte est évidemment très favorable aux Chebab. Ceux-ci ne se sont pas manifestés plus particulièrement en 2021 mais ils restent très actifs, leur contrôle territorial demeure. Le Comité du Conseil de sécurité sur la Somalie note à leur sujet : « le groupe continue de mener sans faiblir des attaques complexes et asymétriques en Somalie. Tirant parti des profonds clivages politiques nés d'une longue période d'incertitude et de fortes tensions en 2021, les Chabab semblent déterminés à maintenir le rythme de leurs opérations à Mogadiscio ainsi que dans les États membres fédéraux, à moyen et long terme »¹⁵¹. Il est possible qu'ils aient trouvé dans le contexte de 2021, où par ailleurs les frappes des États-Unis contre eux ont été beaucoup moins nombreuses¹⁵², l'occasion de préparer une nouvelle offensive. L'avenir dira si la Somalie parvient à éviter de replonger dans la guerre civile et si le terrorisme y connaît un nouveau départ. La

¹⁴⁹ Tanguy Berthemet, « La Somalie est-elle au bord de la guerre civile », *Le Figaro*, 22 février 2021.

¹⁵⁰ Du côté de l'UE et des États-Unis on évoquait d'éventuelles sanctions, si les discussions pour la tenue d'élections ne reprenaient pas au plus tôt, mais Farmajo n'était pas isolé et pouvait compter sur le soutien du Qatar et de la Turquie ainsi que des ses alliés régionaux, l'Érythrée et l'Éthiopie. Les relations de la Somalie avec le Kenya, plus difficiles, ont été aggravées en 2021 par l'arrêt rendu, en octobre, par la CIJ sur leur frontière maritime, favorable à Mogadiscio.

¹⁵¹ S/2021/849, p. 3.

¹⁵² La première frappe sous l'administration Biden a eu lieu assez tard, le 29 juillet.

communauté internationale est, en tout cas, très mobilisée à son sujet. Le Conseil de sécurité lui consacré 4 résolutions en 2021 : 3 (2568, 2563 et 2568 (2021)) ont été adoptées à l'unanimité et une, 2607 par 13 voix contre 0 et 2 abstentions (Chine, Russie).

Tendance : aggravation

(97) La situation au Soudan et Sud Soudan

Repères

Le plus vaste de l'Afrique (2 500 000 km²), au moment où il accède à l'indépendance en 1956, le Soudan est un État de la vallée du Nil au contact avec le monde arabe et l'Afrique sub-saharienne. Il a une façade maritime sur la mer Rouge, et des frontières avec l'Égypte, la Libye, le Tchad, la RCA, la RDC, l'Ouganda, le Kenya et l'Éthiopie. Le Soudan est rapidement devenu instable après son accession à l'indépendance, dans le contexte difficile du Moyen-Orient (Panarabisme, modèle nassérien) et de la guerre froide, et à cause de sa diversité. Le Nord du pays est musulman, le Sud animiste et chrétien, et le pays rassemble des populations arabes et africaines de divers groupes ethniques. Dès le départ, la Constitution islamique et le statut du Sud ont fait problème. Le Soudan va connaître une très longue guerre civile entre le Nord arabo-musulman et le sud noir, chrétien et animiste. Arrivé au pouvoir, à la suite d'un coup d'État, en 1969, le général Nimeyri parvint à y mettre fin, en faisant du sud une région autonome (accords de paix d'Addis Abeba en 1972). Mais l'autonomie accordée alors ne régla pas la question car celle-ci fut relancée par la découverte de gisements pétroliers qui rendaient viable une éventuelle indépendance et par la volonté de Khartoum d'étendre la loi islamique à tout le pays. L'abrogation du régime d'autonomie en juin 1983 relança la guerre. Elle reprit, menée au sud par l'Armée populaire de la libération du Soudan (APLS) et sa branche politique, le Mouvement populaire de libération du Soudan (MPLS) de John Garang. Très dure – elle provoque plus d'un million et demi de morts et le déplacement de 3 millions de Soudanais du Sud – cette guerre se combine à partir du coup d'État de 1989 et de l'arrivée au pouvoir des islamistes (Omar al-Bashir, Hassan el-Tourabi) encore davantage avec l'autre grand problème du Soudan, sa Constitution islamique. L'islamisation du pays, à partir des années 1990 va donner au Soudan l'image d'un État acquis au terrorisme. Il sera l'objet de sanctions, après l'attentat contre H. Moubarak en 1995, qui seront ensuite renforcées et même de frappes américaines en 1998. Son prosélytisme inquiète et incite des voisins et les États-Unis, à soutenir la sécession sudiste (APLS/MPLS de John Garang). Le Soudan sera encore plus « dans le collimateur », après le 11 septembre.

Un processus de paix initié en 2001, sous l'égide de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), soutenu par une troïka (États-Unis, Norvège, Royaume-Uni) et des négociations conduisent à un « accord de paix global » en janvier 2005 et à un gouvernement d'union nationale en juillet, avec John Garang comme Vice-Président¹⁵³. Un gouvernement autonome du Sud-Soudan est aussi mis en place. Au bout des 6 ans d'autonomie prévus par l'accord, le referendum de janvier 2011, où le « oui » à l'indépendance (98,83 %) l'emporte très largement, conduit à la naissance – acceptée par le Soudan – le 9 juillet 2011 du Sud Soudan. Mais entre janvier et juillet, les problèmes difficiles – frontières, partage des revenus pétroliers, répartition de la dette, nationalité, partage des actifs – sont ressortis au cours des négociations sur les arrangements post référendaires et n'ont pas tous trouvé une solution. Le 21 mai l'armée soudanaise a pris le contrôle du territoire d'Abeyi, contesté. Lorsque le Sud Soudan naît, il est donc dans une situation de sécurité très médiocre et certains doutent de sa viabilité.

¹⁵³ Il mourra peu après.

Bien qu'une Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), ait été créée le 8 juillet 2011, il connaîtra une guerre civile de 2013 à 2015, qui sera terminée par un accord de paix cette année-là. Mais la violence a continué sous la forme d'un conflit armé opposant principalement deux groupes : le gouvernement du Sud-Soudan et ses alliés, dirigé par le président Salva Kiir (groupe ethnique Dinka), et l'Armée de l'opposition de libération du peuple soudanais et l'Armée blanche Nuer, dirigée par l'ancien vice-président Riek Machar (du groupe ethnique Nuer). De son côté, le Soudan a été amputé d'un tiers de son territoire, d'une part importante de ses ressources et, outre le contentieux relatif à Abyei, il a la mauvaise image de l'État lié au terrorisme et nombre d'autres difficultés, notamment la question du Darfour. À partir de la fin 2018, en 2019 et en 2020, les choses ont commencé à bouger.

La « révolution » a affecté le Soudan à partir du 19 décembre 2018. Une grande vague de contestation a emporté le président Omar el-Béchir, déposé le 11 avril, par un coup d'État militaire. Le Conseil de transition militaire a dû ensuite, sous la pression populaire, céder la place à une transition mixte. Ces événements ont commencé à rebattre les cartes au Soudan, au Sud Soudan, dans les relations entre ces 2 pays, dans la région et même au-delà.

Au Soudan, le 17 août, le Conseil militaire de transition et les Forces pour la liberté et le changement ont signé des accords sur les arrangements transitionnels couvrant les 39 mois suivants. Malgré un contexte difficile, cette évolution a permis d'aboutir, le 3 octobre 2020, avec l'appui du Conseil de sécurité¹⁵⁴ à l'accord de Djouba (Juba) avec les groupes rebelles réunis au sein du Front révolutionnaire soudanais, à l'exception toutefois de l'Armée de libération du Soudan-faction Abdul Wahid. L'accord concerne le Darfour et les régions du Nil bleu et du Sud Kordofan. Cette évolution a conduit le Conseil de sécurité à prendre la décision (rés. 2559 (2020))¹⁵⁵ de mettre fin au mandat de la MINUAD, à partir du 31 décembre 2020, son retrait devant intervenir avant le 30 juin 2021. On espérait que ce retrait n'était pas prématuré.

Les relations entre le Soudan et le Soudan Sud se sont améliorées après la chute d'Omar el-Béchir. Cela n'a toutefois pas débouché sur une solution pour Abyei, mais pourrait y contribuer. Ici, le Conseil de sécurité maintient la FISNUA (rés. 2550 du 12 novembre 2020) mais on commence à envisager son retrait.

Au Soudan Sud, les principales parties au conflit étaient parvenues à un accord de paix, l'accord revitalisé sur le règlement du conflit au Soudan Sud, signé à Addis-Abeba le 12 septembre 2018¹⁵⁶. Par la suite, la mise en œuvre de cet accord n'a avancé que lentement et de manière inégale. Les parties n'ont pu respecter aucune des échéances prévues. Elles ont repoussé la période de pré-transition et le gouvernement d'union nationale de transition n'a été constitué que le 22 février 2020. La formation du gouvernement a ouvert une période de transition de 3 ans, qui doit conduire en principe à des élections, en 2023. Mais les parties se sont focalisées sur l'application de ce qui concernait le partage du pouvoir et non sur les autres volets de l'accord de paix (acheminement de l'assistance humanitaire, amélioration de la gestion financière, gouvernance...). Le Conseil de sécurité a donc maintenu ses demandes au gouvernement et à toutes les parties, menacé de sanctions et décidé, en mars 2020 (rés 2514 (2020) de prolonger d'un an la MINUSS.

¹⁵⁴ Le Conseil avait créé, à la demande du Soudan (S/2020/221), la Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan (MINUATS) pour une période initiale de 12 mois (rés 2524 (2020) du 3 juin).

¹⁵⁵ Cette résolution a été adoptée à l'unanimité sur la base du rapport spécial du Président de la Commission de l'UA et du Secrétaire général de l'ONU sur l'opération hybride au Darfour (S/2020/1115).

¹⁵⁶ Cet accord de revitalisation de l'accord de 2015 n'a toutefois pas été signé par tous les groupes rebelles, notamment le front du salut national.

L'évolution positive à laquelle on assiste depuis 2018 est liée au fait que les relations entre les États de la région (Égypte, Éthiopie, Érythrée, Tchad, RCA) le permettent¹⁵⁷. Ils facilitent ou appuient les négociations et les accords. Cela a encore joué en 2019 et 2020, mais reste évidemment précaire. Tous ces États sont très fragiles et il existe entre eux des différends, susceptibles de dégénérer¹⁵⁸.

La situation en 2021

Elle s'est à nouveau aggravée. Dès le début de l'année, une nouvelle vague de violences a touché le Darfour, démontrant que les craintes relatives au départ de la MINUAD, effectif au 30 juin 2021, étaient fondées et que l'Armée de libération du Soudan (ALS) avait vu juste en ne croyant pas que les accords d'octobre 2020 amèneraient la paix. La violence était toujours là en fin d'année et parler de « conflit sans fin »¹⁵⁹, est approprié. Cette impasse est liée au maintien au pouvoir, à Khartoum, des militaires. Après des semaines de fortes tensions entre militaires et civils, un coup d'État, dirigé par le général Al-Bourhane a interrompu, le 25 octobre, le cours de la transition. Des manifestations massives, répétées malgré la répression, et une forte réaction internationale négative – de la part des États-Unis et de l'Union européenne, de l'Union africaine, de la Banque mondiale, notamment –, ont conduit à un accord, le 21 novembre, permettant le retour du premier ministre évincé, M. Hamdok¹⁶⁰. Des élections libres sont promises en juillet 2023, mais l'opposition, principalement les Forces de la liberté et du changement (FLC), n'a pas désarmé et maintenait sa pression sur les militaires.

Au Sud Soudan, dix ans après l'expression « l'État inachevé »¹⁶¹ convient toujours très bien. En mars 2021, le Conseil de sécurité a de nouveau prolongé la MINUSS (Rés. 2567 (2021)) jusqu'au 15 mars 2022. Il a aussi décidé de prolonger l'embargo sur les armes (rés. 2577 (2021)) et demandé au Secrétaire général de créer une équipe d'assistance électorale placée sous la direction de la MINUSS (S/PRST/2021/20).¹⁶²

S'agissant d' Abyei, le Conseil de sécurité continue de soutenir sa démilitarisation effective et il a renouvelé la FISNUA (rés. 2575 (2021) et 2609 (2021)).

Au niveau régional, les désaccords au sujet du Grand Barrage de la Renaissance éthiopienne (GERD) se sont manifestés après que l'Éthiopie ait annoncé début avril qu'elle allait poursuivre le remplissage du barrage. Les tentatives de négociation ont échoué. En mai les armées égyptienne et soudanaise ont procédé à des manœuvres conjointes et, en juin, elles ont conclu un accord de coopération. Il existe par ailleurs des tensions fortes à la frontière entre le Soudan et l'Éthiopie au sujet de l'appartenance d'un territoire de 250 Km², le triangle d'Al-Fashaga, Ces, tensions sont aggravées par le conflit du Tigré et le risque de le voir se propager au Soudan.

Tendance : aggravation

(98) La guerre interethnique en Éthiopie

Repères

L'Éthiopie est l'un des États les plus anciens d'Afrique et le seul que la colonisation ait épargné. Sa population, plus de 100 millions d'habitants, se concentre sur un tiers du pays,

¹⁵⁷ Rapport du Groupe d'experts S/2019/34, § 24.

¹⁵⁸ C'est particulièrement le cas du barrage de la renaissance, dit « barrage de la discorde », que l'Éthiopie construit, depuis 2011, sur le Nil bleu. Il provoque de graves inquiétudes de manquer d'eau, en Égypte et au Soudan et fait craindre que, pour le moment guerre de mots, elle ne devienne une « guerre de l'eau ».

¹⁵⁹ Eliot Brachet, « Darfour, un conflit sans fin », *Le Monde*, 8 mars 2021.

¹⁶⁰ Voir le rapport du Secrétaire général S/2021/1008.

¹⁶¹ Titre de la série d'articles de Jean-Philippe Rémy, *Le Monde*.

¹⁶² Sur la situation au Sud Soudan, voir S/2021/1015.

les hautes terres ; elle croît de manière extrêmement rapide malgré les famines (1973-1974 et 1984-1985). État enclavé depuis la sécession de l'Érythrée en 1993, après une longue guerre de 30 ans (1961-1991), elle a aussi des frontières terrestres avec le Soudan, le Kenya, la Somalie et Djibouti. Même si elle a évité la colonisation, son histoire a compté nombre de secousses, depuis l'occupation italienne en 1935. Cette occupation fut levée par les alliés en 1941, mais la réunion de l'Érythrée, ancienne colonie italienne, à l'Éthiopie, favorisée par les Nations unies en 1952 devait plonger le pays dans une longue guerre. Les rebelles étant soutenus par plusieurs États arabes et l'URSS, l'Éthiopie se rapprocha du camp occidental, accorda des bases aux États-Unis. Elle fut donc aussi affectée par la guerre froide. Elle fut affrontée, en 1963-1964, à une rébellion en Ogaden, soutenue par la Somalie alors proche de Moscou.

Après que le Négus ait été déposé par un coup d'État militaire (1974), l'Éthiopie bascula dans le camp soviétique. La guerre de l'Ogaden (juillet 1977- mars 1978) fit jouer à son profit la « solidarité socialiste », avec le renfort de troupes cubaines et l'appui massif de l'URSS, ce qui lui permit de repousser les offensives somaliennes. Cela provoqua la rupture de la Somalie avec l'URSS, son passage dans le camp occidental et fut pour elle, le début de l'effondrement, du processus que l'on a nommé, la somalisation. En Éthiopie la guerre de l'Ogaden, finalement victorieuse, a fragilisé le régime marxiste du colonel Mengistu. Dépassé par les difficultés économiques (famine de 1984) et abandonné par une URSS en décomposition, il tombera à son tour. Ce sera la chance de l'Érythrée dont le nouveau gouvernement éthiopien acceptera l'indépendance en 1993.

Initialement bonnes les relations entre les 2 États vont rapidement se dégrader et aboutir à une autre guerre, de deux ans (mai 1998- Juin 2000) meurtrière et coûteuse, qui a laissé l'Éthiopie victorieuse mais exsangue. De plus, malgré les accords de paix d'Alger (décembre 2000) et l'intervention d'une Commission de délimitation de la frontière acceptée par les deux parties, la paix n'était pas véritablement revenue, jusqu'à l'accord conclu en 2018, par lequel l'Éthiopie a accepté la délimitation de la frontière et fait la paix avec l'Érythrée (voir le n° 69).

Il n'est pas surprenant, dans un tel contexte, que malgré l'effet de mobilisation nationale qui accompagne les guerres, malgré aussi la longue histoire étatique du pays, la cohésion d'un État, divers du point de vue ethnique et organisé selon une formule ethno-fédérale¹⁶³, soit remise en question. Les importantes manifestations antigouvernementales de 2015 et 2016, dont la répression fit de nombreux morts et qui provoquèrent l'instauration de l'État d'urgence entre octobre 2016 et août 2017, étaient l'expression d'une frustration ressentie par les ethnies Oromo et Amhara, les deux principales du pays, face à la sur-représentation des Tigréens dans la coalition gouvernementale du Front démocratique révolutionnaire des peuples éthiopiens (EPRDF), qui dirige le pays depuis 1991. Des affrontements ont également eu lieu, en 2017, entre les régions Oromia (Oromos et Hamharas) et Somali (Somalis), pour des questions de délimitation de pâturages, de terres arables et d'eau, faisant des victimes nombreuses et provoquant des déplacements de populations, importants (700000 personnes). 2017 marquait le début du signalement par le *Barometer* de l'HIK, de ce conflit entre communautés ethniques qu'il situe au niveau de la guerre¹⁶⁴.

Dès l'été 2019, on a pu considérer que l'Éthiopie était affectée par un processus de décomposition rappelant l'ex-Yougoslavie. Fin 2020, c'était une véritable guerre civile qui opposait les forces gouvernementales, à l'offensive, et le Front de libération du peuple du

¹⁶³ Selon cette formule, depuis 1995, les régions, au nombre de 11, sont définies selon les ethnies majoritaires.

¹⁶⁴ *Conflict Barometer 2017*, p. 84.

Tigré (FLPT), plusieurs villes du Tigré, dont sa capitale, étant prises par l'armée fédérale, en novembre et on anticipait des conséquences dans la région, au Soudan ou en Érythrée.

Situation en 2021

Elle s'est considérablement aggravée. Cela se remarque au nombre des victimes, l'un des plus élevés parmi ceux qu'a relevés l'UCDP¹⁶⁵ et tient surtout au fait qu'un an après, le gouvernement de M. Abiy n'a pas atteint ses objectifs et se trouve au contraire dans une situation très délicate. L'Éthiopie est fin 2021 un pays où le niveau de violence a énormément cru. Sa survie, comme nation, est en cause. De plus la guerre du Tigré contribue à dégrader le contexte régional et constitue un défi pour la communauté internationale.

Se voir décerner un prix Nobel incite probablement le récipiendaire, à exagérer ses capacités. C'est ce qu'a fait le premier ministre éthiopien, en décidant d'entreprendre le 4 novembre 2020 une opération militaire contre le Tigré, pour mettre au pas, la composante de l'Éthiopie qui a dirigé le pays au cours des dernières décennies. Au commencement, le succès a été au rendez-vous. 3 semaines après le début des hostilités, Makalé la capitale régionale était prise et il proclamait la victoire. Mais ensuite le cours des choses est devenu très différent. Les rebelles du TPLF (front de libération du peuple du Tigré) et les forces de défense du Tigré (TDF) ont d'abord encaissé l'offensive, en basculant dans la guérilla. En juin 2021, ils étaient parvenus à reprendre Makalé et à provoquer le départ des forces fédérales de la plus grande partie du Tigré¹⁶⁶. Cela a poussé le gouvernement fédéral à décréter, début juillet, un cessez-le-feu, que malgré l'exhortation à l'accepter « immédiatement et complètement »¹⁶⁷, le TPLR a seulement accepté « en principe », posant par ailleurs ses conditions.

Les forces du Tigré ont lancé une nouvelle offensive, mi-juillet, dans les zones du Tigré encore contrôlées par les Amharas. Elles ont aussi porté la guerre dans l'État régional Amhara, acolyte du Premier ministre en novembre 2020, dans l'Afar et, également vers le sud, en direction d'Addis Abeba. Par la suite, elles ont pris la ville de Dessié, menaçant de pousser vers la capitale. Cette offensive, accompagnée de la conclusion par le TPLF d'une alliance avec l'Armée de libération Oromo (OLA), a provoqué un phénomène de mobilisation générale du côté gouvernemental. Après cela, les Tigréens ont arrêté leur offensive qui rencontrait une très forte résistance et ils ont opéré, début décembre, un repli inattendu vers le nord, tout en reprenant Lalibela¹⁶⁸. On s'interrogeait, en fin d'année, sur les objectifs des Tigréens et se demandait surtout, si et comment, à partir de cette situation – bien pire que fin 2020, puisqu'au conflit du Tigré nettement aggravé, il faut ajouter les violences intercommunautaires qui l'ont accompagné –, il serait possible de revenir à la paix et au « projet éthiopien » ou si l'Éthiopie n'allait pas suivre le sort de l'ex-Yougoslavie et, comme elle, éclater¹⁶⁹.

Ce conflit n'a pas manqué de produire des effets sur la région, affectant de manière négative une situation qui s'était améliorée. Le pays le plus intéressé et actif a été l'Érythrée. Il existait entre elle et les dirigeants du Tigré un antagonisme ancien. Elle s'est engagée aux côtés du

¹⁶⁵ Voir Therese Peterson, Magnus Oberg *et al.*, « Organized violence 1989-2020... », *Journal of Peace Research*, 2021 vol. 58/4, qui donne 1 318 victimes, chiffre médian entre un minimum de 1 186 et un maximum de 4 283, c'est-à-dire – ce qui est rare – un écart très large pour une période très brève puisque les opérations militaires commencent en novembre. Le *Barometer 2020*, signale le conflit comme *New* et le place aussitôt au niveau 5, celui de la guerre, où il reste évidemment en 2021.

¹⁶⁶ Les forces fédérales restaient le long de la frontière avec le Soudan.

¹⁶⁷ De la part de Mme DiCarlo Secrétaire générale adjointe aux affaires politiques et à la consolidation de la paix, voir S/PV.8812, p. 2.

¹⁶⁸ Il se peut que cette évolution ait un lien avec l'apparition dans les combats de drones. Lalibela est connue pour ses églises rupestres.

¹⁶⁹ Voir à cet égard l'éditorial du journal *Le Monde*, « L'Éthiopie, une nation en danger », 22 novembre 2021.

gouvernement fédéral qu'elle soutient depuis l'accession au pouvoir de M. Abiy en 2018, et a participé aux opérations. D'abord démentie, puis reconnue à la fois par M. Abiy et l'Érythrée elle-même, en mars, cette participation a été très critiquée. Le retrait des troupes a été annoncé fin mars par M. Abiy, puis promis par l'Érythrée le 18 avril. Mais il semble qu'il ait pris du temps. Les États-Unis lui ont demandé, fin avril, de se retirer « immédiatement, complètement et de manière vérifiable »¹⁷⁰, puis ont pris contre elle des sanctions début novembre. Cette guerre du Tigré, a fortement atteint l'image de l'Éthiopie, un temps, très positive ; et elle n'a pas amélioré l'image de l'alliance « tripartite » Éthiopie, Érythrée, Somalie.

Le Soudan est pour le moment, le second voisin le plus touché. L'Éthiopie a annoncé, début septembre, avoir repoussé une attaque visant son grand barrage (GERD) et évoqué une infiltration tigréenne à partir du sud Soudan et Khartoum, qui a dû faire face à un flot de réfugiés, a envoyé des forces dans la région d'Al-Fashaga. Enfin le conflit touche également Djibouti, via l'Afar.

Pour le moment, la communauté internationale a été concernée surtout par la dimension humanitaire du conflit, particulièrement grave, au point que le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a décidé, le 17 décembre, de créer une commission internationale d'experts pour enquêter sur les exactions commises dans le cadre du conflit. En revanche, au titre du maintien de la paix et de la sécurité internationale, le conflit du Tigré n'a pas mobilisé le Conseil de sécurité. Celui-ci l'a évoqué à huis clos, puis le 2 juillet à sa 8812e séance, mais il ne s'est pas saisi du conflit pour adopter une déclaration à la presse, une déclaration de son président et à plus forte raison une résolution. Les réticences de la Russie, de la Chine et des pays africains à l'égard d'une ingérence du Conseil dans une affaire éthiopienne ont prévalu. L'Assemblée générale ne s'est pas davantage mobilisée.

Tendance : aggravation

II.3.5. Amériques

(99) Dans les Amériques, les conflits actuels les plus violents sont encore d'un autre type, que ceux qui affectent l'Europe, le MENA ou l'Afrique sub-saharienne, ils impliquent le plus souvent la drogue et les cartels. À ce titre le cas du Mexique est caractéristique. Celui de la Colombie montre qu'il est difficile de sortir du complexe de violence qui s'y est installé (voir le n° 112).

(100) La Guerre de la drogue au Mexique

Repères

L'expression « guerre de la drogue » était appropriée en 2017 car la violence connaissait alors un nouveau « pic » avec 29 168 victimes, bien au-dessus du pic de 2011 (27 213). On en est arrivé là progressivement.

La montée de la violence a commencé en 2005-2006 avec le début de la guerre du gouvernement mexicain contre le trafic de la drogue. À ce moment-là, le taux de mortalité par homicide était à 2,9. Il est ensuite monté à 4,7 en 2008, puis a atteint un point culminant à 11,4 en 2011, avant de redescendre à 7,5 en 2014, année de la disparition non élucidée de 43 étudiants à Iguala (État de Guerrero). A suivi le retour à la hausse, avec 8,2 en 2015, 10,4 en 2016¹⁷¹ et le nouveau « pic » de 2017 (12,5). Le nombre très élevé de victimes résulte des

¹⁷⁰ Cité par *Le Monde*, 27 avril 2021.

¹⁷¹ Graphique des pics de violence au Mexique, in *Courrier International*, n° 1405, 5-11 octobre 2017, qui reprend les données de *Indece de Paz*, Mexico.

affrontements très violents entre groupes criminels pour contrôler les zones de production de la drogue, les routes du trafic et les points de vente. Ces affrontements sont eux-mêmes le résultat de la guerre contre la drogue.

Dans certains pays, par exemple en Afghanistan ou en Colombie, les organisations narcotraquantes sont liées à des groupes armés rebelles ou terroristes. Ce n'est pas le cas au Mexique mais les organisations mexicaines se sont militarisées pour faire face à l'action des forces de sécurité. On leur a fait la guerre. Au lieu de disparaître, d'être écrasées, elles sont montées au niveau de la guerre. La militarisation a été générale. La production et la consommation de drogue n'ont pas diminué, de nouvelles drogues sont apparues, de nouveaux marchés se sont ouverts. De nouvelles organisations narcotraquantes ont remplacé celles que l'on démantelait ; elles se sont diversifiées et mondialisées. Elles ont suivi le cours des choses, se sont adaptées au monde nouveau, exploitant les failles et les opportunités du système. Selon *Global Financial Integrity*, le marché de la drogue représenterait entre 426 et 652 Md\$. Leur puissance financière permet aux groupes criminels de se doter de moyens militaires et de se payer les services de combattants de très bon niveau, au point de parvenir à tenir en échec les forces spéciales engagées contre elles (échec de la capture d'El Mencho, cartel de Jalisco en 2015).

L'État qui subit le phénomène, est atteint dans son être même et s'affaiblit peu à peu via la peur et la corruption. Le Mexique n'est pas seul concerné, mais il se trouve dans une position particulière, très défavorable, en raison du voisinage des États-Unis. Il est un point de passage obligé entre les gros producteurs que sont la Colombie et le Pérou et le plus grand marché du monde. Il est donc au point de rencontre entre les deux, soumis aux pressions de l'offre et de la demande et à celles des autorités américaines.

Ce sont les États-Unis qui, à l'époque de R. Reagan, en 1982, ont déclaré la guerre à la drogue et y ont investi l'armée américaine. Toutefois, cette guerre s'est développée surtout, Washington pesant très fortement en ce sens, dans les pays latino-américains. La politique menée (*Kingpin Strategy*), conçue au Nord – la souveraineté résiste difficilement aux politiques d'aide – a consisté à essayer de frapper à la tête les narco-organisations, à détruire les récoltes et à tenter d'intercepter les chargements. Cela a signifié un niveau de violence très accru, contre les *Narcos* et également entre eux. On a également constaté que, loin de diminuer, le nombre des organisations narcotraquantes augmentait, en raison de « l'effet Cucaracha », parce que chaque grande organisation démantelée donnait naissance à de nombreux « mini-cartels », mal identifiables, en guerre les uns contre les autres pour prendre la place du groupe éliminé et obligés, pour franchir le seuil de rentabilité, de s'adonner à d'autres activités criminelles (prostitution, trafic de carburant, extorsion de fonds, enlèvement contre rançon...).

Cette évolution rappelle, à bien des égards, celle que l'on a constaté en matière de terrorisme, où la militarisation de la lutte a contribué à renforcer et à diffuser le terrorisme, à conforter la guerre terroriste et non à y mettre fin. Initiateurs de ces guerres, les États-Unis y trouvent un intérêt indéniable. Le terrorisme leur a fourni, après l'URSS et en attendant que la Chine, la Russie et l'Iran puissent reprendre le rôle, l'ennemi dont ils ne peuvent se passer pour entretenir le niveau de leurs dépenses militaires et « tenir » leurs alliés. La guerre contre la drogue leur permet, moyennant le coût d'une aide qui reste modique, de superviser les politiques de sécurité de leurs partenaires américains¹⁷².

La situation du Mexique est devenue difficile. On se demandait même en 2017 si elle n'était pas déjà « hors de contrôle »¹⁷³. La situation sécuritaire y est très inégale selon les

¹⁷² V. Noël T., « Antinarco, des guerres d'un nouveau genre », *Guerres et histoire*, n° 45, 2018, pp. 78-82.

¹⁷³ Interrogation qui sert de titre aux Propos de Diego Osario (recueillis par T. Delage), *Diplomatie, Grands dossiers* n° 42, 2017, pp. 32-33.

parties du pays, les États. Elle est surtout dégradée au nord, à la frontière avec les États-Unis. La corruption ayant beaucoup progressé, la pénétration des cartels s'est étendue dans l'administration et au niveau du renseignement. Le Mexique n'a pas réussi à juguler le phénomène. La criminalité s'étend, les milices d'autodéfense se multiplient, la criminalité s'autoentretient et les dirigeants politiques et l'État perdent peu à peu leur crédit. *Indece de Paz* dénonce « un effondrement du niveau de paix qui affecte la société en général et dans toutes ses sphères ». La population craint même les militaires comme l'a montré, en décembre 2017, une importante vague de protestation contre le vote d'une loi de sécurité intérieure confortant la possibilité pour le président d'utiliser l'armée et contre l'application d'une stratégie militaire au crime organisé. Cette loi a néanmoins été adoptée. Elle était jugée « indispensable à la démocratie » par le parti au pouvoir, la force des cartels ayant selon lui « dépassé celle des autorités civiles, menaçant les institutions et l'État de droit ».

Fin 2017, le Mexique – la violence ayant augmenté et s'étant répandue à la suite de l'arrestation en 2016 de Joaquim « El Chapo » Gezman, leader du cartel historique de Sinaloa, et de la montée en puissance du cartel Jalisco nouvelle génération – était donc en crise. Pour les Cassandre, l'État était « en déliquescence » et la « décomposition sociale forte ».

La situation a continué à se détériorer en 2018. Cela explique l'élection comme président de M. Lopez Obrador, dit AMLO, partisan d'une autre politique, consistant à engager des politiques visant, à long terme, à baisser le niveau de violence, comme la légalisation de la marijuana, l'amnistie des petits trafiquants, le développement économique du sud du pays.

Le nouveau Président, placé dans une excellente situation politique puisque largement élu et ayant obtenu aussi la majorité dans les 2 chambres du Congrès fédéral – ce qui rendait envisageables de grandes réformes –, a bien mis fin à la guerre frontale contre les cartels que menaient ses prédécesseurs. Mais cela n'a pas eu d'effet miracle. Pour mettre fin à la guerre, il faut être deux. Or le crime organisé a, cette fois, déclaré la guerre à l'État en s'attaquant au chef de la police de la capitale. Fin 2020, on se demandait comment trouver une issue. S'attaquer à la corruption est indispensable, mais faut-il politiser cette lutte, en l'étendant aux présidents précédents si un referendum en ce sens le permet ? Peut-on attendre quelque secours des technologies de surveillance les plus modernes, quand on sait la porosité qui existe, entre les forces de l'ordre et le monde du crime ? L'avenir demeurerait très incertain.

Situation en 2021

AMLO est parvenu à faire avancer, en partie, plusieurs de ses projets ambitieux, sur la reforestation et l'énergie. Bien que son parti ait reculé, lors des élections du mois de juin, il conserve, avec ses alliés, le contrôle des Assemblées. Le referendum qu'il prône sur la révocation du mandat présidentiel pourra avoir lieu. Il a surtout conclu avec les États-Unis, un nouvel accord sur leur coopération antidrogue, une nouvelle « alliance », remplaçant l'accord précédent, jugé trop « sécuritaire », par une coopération plus globale et une responsabilité mieux partagée¹⁷⁴. Mais la violence n'a pas baissé. Le Mexique a connu une vague d'assassinats politiques au moment des élections du 6 juin. Fin 2021, sur 3 ans, la barre des 100 000 morts est franchie et la place des cartels n'a pas été réduite. Il semble au contraire que le Mexique soit de plus en plus « sous l'emprise tentaculaire de la mafocratie »¹⁷⁵, soit un système politique où « la voix des citoyens pèse moins que l'influence des mafias. Et où, le crime organisé s'est institutionnalisé »¹⁷⁶. Cette « érosion démocratique »¹⁷⁷ est en concordance avec celle de

¹⁷⁴ V. Frédéric Saliba, « Washington et Mexico revisitent leur coopération antidrogue », *Le Monde*, 9 octobre 2021.

¹⁷⁵ Titre de l'article de Frédéric Saliba, *Le monde*, 23 juillet 2021.

¹⁷⁶ *Ibid.*

l'Amérique centrale où s'installe une « paix narcotique »¹⁷⁸ et participe de l'avancée de « l'emprise tentaculaire des mafias dans le monde »¹⁷⁹.

Tendance : stabilité dégradation

II.3.6. Asie Pacifique

(101) Les trois conflits d'Asie ont comme point commun la diversité ethnique et religieuse des États concernés, caractéristique aussi de la situation au Sri Lanka (v. n° 77). Ils diffèrent à divers égards, notamment le niveau d'engagement des puissances. Si la question des Rohingya n'évolue pas favorablement, il faut craindre que le terrorisme de l'EI et d'Al-Qaida, devienne aussi une de leur caractéristique.

(102) La situation en AfPak

Repères

Depuis 1979 et l'intervention soviétique, l'Afghanistan n'est plus sorti de la guerre. Il reste en 2020 et 2021, l'un des principaux points chauds de la planète.

Cet État enclavé d'Asie centrale, aux confins de l'Empire Moghol, des Khanats Ouzbeks et de l'Empire perse, État tampon, au XIX^e siècle, entre les Empires perse, russe, chinois et britannique (Indes), occupe un territoire très montagneux et aride. Il est bordé au nord par le Turkménistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan, à l'est par la Chine, au sud par le Pakistan et à l'ouest par l'Iran. Son territoire a constitué un obstacle à la pénétration des conquérants et soudé une très forte identité des populations y vivant. En même temps, ces populations, organisées en tribus, sont diverses. Les tribus pachtounes, au sud du pays, ont une position dominante par rapport aux autres ethnies, Tadjiks, Ouzbeks, au Nord, Baloutches, Turkmènes et, une minorité montagnarde chiite, les Hazaras.

L'Afghanistan, traditionnellement carrefour important des routes commerciales entre l'Asie, l'Europe et le Moyen-Orient et des routes d'invasion, est un État de formation tardive, dont les frontières, bien qu'il ait résisté à la colonisation, ont été établies par les puissances européennes sans correspondre à la répartition spatiale des groupes ethniques. Sa frontière avec le Pakistan – la ligne Durand –, coupe en deux la zone de peuplement pachtoune ; la frontière avec l'Iran chevauche la zone de peuplement baloutche. À l'est, le corridor du Wakhan, entre le Pakistan et le Tadjikistan, a été voulu par les Britanniques pour se prémunir d'une agression russe. Il assure un accès (à 4000 m) à la Chine. Historiquement, l'Afghanistan est un terrain d'affrontement entre des puissances extérieures (le « grand jeu » opposant les empires britannique et russe au XIX^e) et, également, entre groupes afghans.

Après la seconde guerre mondiale, le retrait britannique de l'Inde et l'indépendance de l'Inde et du Pakistan, l'Afghanistan devint un enjeu stratégique majeur, en raison de sa frontière avec l'URSS. Le Pakistan étant entré dans le système d'alliances des États-Unis (CENTO et OTASE) et l'Iran dans le CENTO, destinées à contenir l'URSS et la Chine, l'Afghanistan, membre du mouvement des non-alignés s'est rapproché de l'Inde et de l'URSS. L'influence soviétique y grandit jusqu'au renversement de la monarchie et à la prise du pouvoir par les communistes, puis au basculement dans la guerre, avec l'intervention soviétique en 1979.

¹⁷⁷ Angélique Montoya, « En Amérique centrale, l'irrésistible érosion démocratique », *Le Monde*, 19 novembre 2021

¹⁷⁸ Jean Daudelin, « Amérique centrale : vers une paix narcotique ? », *Diplomatie, Les grands dossiers* n° 65, déc. 2021- Janv. 2022, pp. 38-41.

¹⁷⁹ Éditorial, *Le Monde*, 21 août 2021.

La **guerre soviétique** première phase de la longue guerre dont n'est pas encore sorti l'Afghanistan a duré 10 ans (1979-1989). Elle a immédiatement porté un coup très rude à l'image de l'URSS – elle devenait une puissance agressive – et, malgré l'importance des moyens engagés, elle s'est avérée impossible à gagner. Les troupes soviétiques et le régime communiste afghan tenaient les vallées et les villes, les insurgés réfugiés dans les montagnes, menaient à partir de là, leurs attaques. Bénéficiant d'un fort soutien de la part des États-Unis, du Pakistan, de l'Arabie saoudite, la rébellion de mieux en mieux armée et composée de combattants très efficaces, devint impossible à réduire. L'Afghanistan devint le Vietnam des Soviétiques, cette guerre affaiblit considérablement l'URSS, qui s'en retira peu avant de prendre fin, en 1991.

Suivit **la guerre civile et la prise de pouvoir par les Talibans.**

Le régime soviétique en Afghanistan survécut à l'URSS, il resta en place jusqu'en 1992. Mais l'Afghanistan, divisé entre factions à base ethnique, coalitions et contre coalitions, s'enfonçait dans la guerre civile. Les batailles qui s'y livrèrent transformèrent Kaboul en champ des ruines. Après plusieurs années de lutte, ce sont les Talibans, apparus en 1994, à la tête d'une coalition pachtoune, qui vont prendre le pouvoir et imposer un régime islamique. Au début de l'année 2000, seul le nord, tenu par l'Alliance du nord du commandant Massoud, leur échappait. Initialement cette évolution était bien accueillie par le Pakistan, l'Arabie saoudite et Washington, qui y voyaient le moyen de désenclaver les richesses d'Asie centrale, de permettre l'évacuation du gaz et du pétrole de cette région par les ports pakistanais et la possibilité de la satellisation de l'Afghanistan par le Pakistan. Mais elle incitait Téhéran, New Delhi et Moscou à soutenir le nord est qui leur résistait, et le durcissement de la rigueur islamiste des Talibans (destruction des Bouddhas de Bamiyan) les isola, en fit un État « paria », avant que leurs liens avec Ben Laden et Al Qaida, les fassent entrer, après le 11 septembre, dans une autre guerre, la guerre américaine.

À la différence de celle de l'URSS, **la guerre américaine (2001-2014)** était légitime et licite. L'action fut engagée sur la base d'une émotion internationale considérable et des résolutions 1368 et 1373 (2001) du Conseil de sécurité. L'Afghanistan, avec *Enduring Freedom*, a inauguré la « guerre au terrorisme ». Elle a été menée en coalition, commençant le 7 octobre 2001. En quelques semaines, les Talibans ont été balayés, mais pas détruits. Fin 2001, ils ne tenaient plus que des morceaux du pays au Nord-est et au Sud-est. La Conférence de Bonn, en décembre 2001, permit de créer une Autorité intérimaire afghane. Les sanctions contre l'Afghanistan prirent fin. On est passé à l'aide et l'Afghanistan a été appuyé par l'ISAF, la force internationale d'assistance à la sécurité, autorisée par la résolution 1383 (2001) adoptée le 6 décembre par le Conseil de sécurité, sous commandement de l'OTAN. La guerre s'est poursuivie mobilisant contre la guérilla des Talibans, *Enduring Freedom*, spécialisée dans la lutte contre le terrorisme (Al Qaida et les Talibans, principalement dans les zones pachtounes) et l'ISAF, chargée de ramener la sécurité dans le pays et de former une armée et des forces de sécurité afghanes, auxquelles elle pourrait passer la main. L'évolution des effectifs de l'ISAF montre bien que, loin de s'améliorer, la situation s'est au contraire dégradée. Après une période de guérilla de faible intensité, les Talibans ont mené une guerre à grande échelle. L'ISAF qui comptait 19 000 personnels en 2006, passa à 113 000 en octobre 2009 et même à 140 000 en janvier 2011. Cette situation, beaucoup plus difficile que prévu, a conduit les États-Unis à s'engager, après la mort de Ben Laden en mai 2011, dans une démarche de retrait. *Enduring Freedom Afghanistan* et l'ISAF ont pris fin en 2014. La tenue d'élections présidentielles afghanes satisfaisantes, la conclusion d'un accord de gouvernement d'union nationale et la désignation d'un nouveau président, l'ont permis. Cependant, les États-Unis ne sont pas partis totalement. Sur la base d'un *Security and Defense Cooperation Agreement*, conclu le 30 septembre 2014, ils gardaient sur place un certain volume de forces pour continuer la formation de l'armée afghane et poursuivre les opérations contre Al Qaida. Entré en vigueur le 1er janvier 2015, cet accord doit durer jusqu'en 2024. Par ailleurs,

Resolute Support mission de formation, de conseil et d'assistance à la lutte anti-terroriste, dirigée par l'OTAN a succédé à l'ISAF dès le 1^{er} janvier 2015.

Ce dispositif était nécessaire, pour ne pas reproduire l'erreur faite en Irak, dont on a pu mesurer les conséquences. Les autorités afghanes ne peuvent être laissées seules face aux Talibans, qui refusent de négocier avec le nouveau président et promettent de continuer la guerre jusqu'à ce que le pays soit « nettoyé de l'occupation et instauré un véritable gouvernement islamique ». En Afghanistan, la fin de l'ISAF et le retrait américain ne marquaient pas la fin de la guerre. On entrait simplement dans une nouvelle phase de la guerre, peut-être étendue au Pakistan, et face à un adversaire ne se limitant plus aux Talibans et à Al Qaida.

À partir de 2015, une nouvelle phase de la guerre.

On pouvait voir, en 2014, que la situation s'était aussi beaucoup dégradée au Pakistan, où les autorités se trouvaient affrontées à une version pakistanaise des Talibans. L'ombre de la guerre et du terrorisme, y compris celui de l'État islamique, s'étendait sur l'AfPak.

La situation de l'AfPak, ne s'est pas améliorée en 2015, malgré la mort du Mollah Omar. Elle a obligé les États-Unis, en fin d'année, à ralentir leur retrait et à réorganiser leur présence. Un an plus tard, la perspective était plutôt celle d'un réengagement dans un conflit, dont on apercevait d'autant moins la solution, qu'elle concerne maintenant d'évidence deux pays, passe par le traitement de la question pachtoune et que sont, de plus en plus, impliqués des terroristes – l'État islamique s'est implanté aussi en Afghanistan (dans un contexte pourtant très hostile) et au Pakistan – dont les buts excèdent l'AfPak.

2017 et 2018 ont été deux années d'aggravation du conflit. En Afghanistan, en 2018, le nombre des attaques et celui des victimes ont atteint des sommets depuis 2001, comme le nombre des frappes aériennes américaines. Le *Surge* américain a été marqué, mais sans effet évident. La portion du territoire contrôlé par le gouvernement a continué à se réduire. Le terrorisme, notamment celui de l'État islamique, restait également très présent. Les Talibans conservaient une position très dure. Se considérant comme les seuls représentants de l'Afghanistan, ils refusaient de parler avec le gouvernement afghan et voulaient avoir les États-Unis comme interlocuteur. Pour eux, l'occupation doit cesser, fixer un calendrier est un préalable à une négociation avec Washington. L'année fut intense s'agissant du processus de paix, des représentants des États-Unis et des Talibans s'étant rencontrés à plusieurs reprises. Toutefois ces rencontres étaient très préliminaires, on ne parlait pas encore de paix. L'annonce, le 20 décembre, d'un nouveau retrait américain, de 7 000 hommes, ne fut certainement pas, pour les Talibans, une incitation à moins de fermeté.

Au Pakistan, l'activité des groupes terroristes, dont Al-Qaida et l'EI n'avait pas baissé. D. Trump avait décidé de réduire l'aide américaine pour pousser le Pakistan à accroître la lutte contre le terrorisme, ce que fit celui-ci. Mais un premier plan avait été lancé en 2015, sans résultat décisif.

En 2019 et 2020, le cours des choses s'est accéléré.

En Afghanistan, après les élections présidentielles de septembre, on croyait qu'il n'y avait plus que 2 grands acteurs : les Talibans et les États-Unis. Leurs relations difficiles, parfois chaotiques, ont abouti à la signature de l'accord du 29 février 2020. Cet accord est bien « historique », dans la mesure où il marque « clairement une défaite, pour l'Amérique et ses alliés »¹⁸⁰. Ce n'est pas un accord de paix, mais simplement un accord de retrait prévoyant, en échange du retrait américain – grand objectif de D. Trump à l'approche de l'élection présidentielle, après avoir été celui de B. Obama –, l'arrêt du soutien taliban aux groupes djihadistes, au terrorisme. Cet accord est très déséquilibré, en faveur Talibans et, limite sérieuse, le gouvernement afghan n'en est pas signataire. Au-delà du retrait, il offre donc une perspective de paix très fragile et ouvre surtout sur l'inconnu.

¹⁸⁰ Comme le note l'éditorial du journal *Le Monde* du 3 mars 2020.

Les combats ont, en effet, repris deux jours après seulement, Kaboul refusant d'exécuter l'échange, de 5 000 Talibans contre 1 000 membres des forces de sécurité prévu dans l'accord du 29 février, auquel elle n'était pas partie. Le grand problème après la conclusion de cet accord a été la négociation entre Afghans. L'année 2020 a pris fin, sans qu'elle ait progressé. Cela jouait en faveur de la prise du pouvoir par les Talibans, une fois les forces étrangères parties, une sorte de « retour à la case départ »¹⁸¹. Cependant ceux-ci devront compter aussi avec l'État islamique, qui a rappelé sa présence à Kaboul début novembre et avec la nécessité de ne pas mécontenter la communauté des donateurs, qui a renouvelé son soutien à l'Afghanistan fin novembre en lui promettant 10 milliards de dollars d'aide pour la période 2021-2024. On voit alors que la question afghane ne se ramène pas à une relation entre Afghans et avec les États-Unis et les Occidentaux. Il y a bien d'autres acteurs, certains de tout premier plan, comme la Russie, le Pakistan et l'Iran, pays voisins. Moscou ayant noté que les Talibans ont abandonné l'idée du djihad global, a repris contact avec eux bien plus tôt que les États-Unis et W. Poutine les a d'ailleurs invités à Moscou en septembre 2019.

Au Pakistan, la pression des Talibans et des terroristes a été moins forte en 2019 et 2020, alors que la position de l'armée a été consolidée. Le Pakistan est l'un des gagnants de l'évolution que connaît son voisin afghan. Mais tous deux devront probablement gérer, outre la question du terrorisme, celle des Pachtouns, minoritaires au Pakistan et majoritaires en Afghanistan. Comme c'était déjà le cas fin 2017 et fin 2018, on pouvait encore dire fin 2020 : « Au stade actuel du conflit, on peut penser qu'une solution incluant l'Afghanistan et le Pakistan est indispensable et que cela rend inévitable un effort de règlement incluant non seulement ce pays, mais également l'Iran, la Russie, l'Inde et la Chine »¹⁸².

Situation en 2021

Afghanistan

Vingt ans après il s'est produit un retournement de situation historique. En 2001, les Américains arrivaient et les Talibans disparaissaient. En 2021, Washington et l'OTAN s'en vont et les Talibans reviennent. Une fois que le retrait des États-Unis est devenu certain, l'inéluctable a été précipité. Le dialogue national ou processus de paix inter-afghan, ouvert en septembre 2020, qui ne donnait aucun résultat positif, a laissé place à l'offensive générale des Talibans. Débutant en mai, elle les a conduits à Kaboul, le 15 août, avant même que le retrait occidental soit achevé. Le pouvoir officiel afghan s'est simplement effondré. Du côté américain on a, naturellement, nié que ce retrait qualifié de « réaliste mais risqué »¹⁸³ – en réalité inévitable – soit un nouveau Vietnam. Quoiqu'il en soit, il représente bien un énorme échec des États-Unis et des Occidentaux. Ceux-ci ne sortent évidemment pas du jeu, mais leur part sera, au moins pour un temps, réduite, tandis que celle d'autres acteurs, les puissances régionales – la Chine, la Russie, l'Iran, l'Inde, les républiques d'Asie centrale –, va devenir plus importante¹⁸⁴. Le Pakistan est le premier voisin concerné par le changement.

L'effondrement du camp adverse afghan et leur victoire trop rapide ont nui aux Talibans. Leurs premiers pas, de retour au pouvoir n'ont pas suscité d'adhésion. Les conférences de Moscou et de Téhéran fin octobre, les ont appelés à former un « gouvernement inclusif ».

¹⁸¹ Comme le dit justement Georges Lefeuve, « Afghanistan, retour à la case départ ? », *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 54, décembre 2019- janvier 2020, pp. 88-89.

¹⁸² PSEI n° 10 Chronique conflits, n° 63.

¹⁸³ Éditorial du journal *Le Monde* du 15 avril 2021.

¹⁸⁴ À cette liste s'ajoute comme le note justement Georges Lefeuve, « Afghanistan, un conflit de 43 ans à rebondissements multiples », *Diplomatie les Grands Dossiers* n° 65 déc. 2021- Janv. 2022, p. 86, le Qatar, qui a joué un rôle important dans le processus conduisant à cette issue et d'autres pays encore comme les États du Golfe et la Turquie.

Fin 2021 ils ont des défis importants à relever. Le premier, le plus considérable, est celui de leur installation au pouvoir et de leur reconnaissance internationale ; ils doivent donner « des gages de bonne conduite et de stabilité », savoir gérer leur victoire, ne pas garder le monopole du pouvoir, montrer qu'ils sont capables de représenter et de gouverner l'Afghanistan, de faire face aux besoins de la population et d'attirer l'aide internationale nécessaire à la reconstruction du pays. Le second est celui du terrorisme. À cet égard Al-Qaida ne leur pose pas de « problème immédiat »¹⁸⁵, puisqu'ils contrôlent ses réseaux. Toutefois, il faudra que ce contrôle dure, faute de quoi la relation avec le Pakistan pourrait en souffrir. En outre, l'Afghanistan devra absolument éviter d'apparaître comme un sanctuaire du terrorisme international. En revanche l'EI province du Khorassan (EIKP) a encore montré en 2021 sa capacité de frappe et représente un réel défi. Le troisième défi est celui des relations avec le Pakistan.

Tendance : transformation

*Le **Pakistan** a été accusé par les anciennes autorités afghanes d'être responsable de l'avancée des Talibans : « sans le Pakistan, les talibans ne pourraient pas tenir plus de six mois » disait le vice-président afghan¹⁸⁶. Il serait donc le premier bénéficiaire de la nouvelle situation à Kaboul. Même si on peut voir l'ombre du Pakistan et le « double-jeu » de ses services secrets (ISI), derrière le retour des Talibans à Kaboul, les choses restent complexes. Ce retour met en échec l'alliance entre l'Inde et l'Afghanistan, lui assure une « profondeur stratégique » bienvenue et lui ouvre l'accès à l'Asie centrale, tandis qu'il enferme davantage New Delhi. Mais, en même temps, il accentue la rivalité entre l'Inde et le Pakistan, au moment même où l'évolution de l'Afghanistan l'éloigne des Occidentaux et le rend plus dépendant de la Chine. Islamabad va pouvoir aussi peser sur la politique de son voisin et sera un intermédiaire utile voire incontournable pour les pays qui voudront prendre pieds dans le nouvel Afghanistan. Mais il y a plusieurs ombres au tableau. D'abord celle de la longue frontière commune, non reconnue par Kaboul et par les Pachtouns, qu'elle divise. Nul ne sait si les Talibans reconnaîtront la ligne Durand et si le mouvement Pachtoun ne se réveillera pas. Le Pakistan peut aussi être victime d'un afflux accru de réfugiés si la situation ne s'améliore pas, à Kaboul. Enfin – ce risque ne doit pas être oublié –, la manipulation pendant plusieurs décennies de l'extrémisme religieux violent pour contrôler l'Afghanistan a également affecté le Pakistan. Il a assisté, chez lui, à la montée des Talibans pakistanais (Tehrik-i Taliban Pakistan ou TTP) et subi leurs attentats avant de conduire contre eux une vaste opération, en 2014, les obligeant à se réfugier en Afghanistan. Avec le nouvel Afghanistan, soucieux de se démarquer du terrorisme, il n'est pas exclu qu'ils tentent de revenir au Pakistan.*

Tendance : transformation

(103) Le Myanmar (Birmanie) : expulsion des Rohingyas et autres conflits ethniques

Repères

Depuis l'indépendance en 1948, les textes constitutionnels du pays (1947, 1974, 2008), les lois sur la citoyenneté, des décennies de gouvernement militaire et même la récente transition démocratique, « tout concourt... à la construction d'un État ethnique et... à l'impasse identitaire »¹⁸⁷. Le pays a été découpé sur une base ethnique : aux 4 États ethniques de 1947, ont succédé 7 États ethniques en 1974, auxquels se sont ajoutés en 2008, 6 régions autoadministrées sur une base ethnique. La loi de 1982, sur la citoyenneté,

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 87.

¹⁸⁶ Cité par Jacques Follorou, *Le Monde*, 6 mai 2021.

¹⁸⁷ François Robinne, « Guerre civile en Birmanie : la transition démocratique dans l'impasse identitaire », *Diplomatie Grands dossiers* n° 42, Déc. 2017 -Janv. 2018, p. 94.

s'inscrit dans cette logique, en distinguant 3 catégories : les citoyens à part entière, les citoyens invités et les citoyens naturalisés. Ceux qui ne rentrent dans aucune de ces 3 catégories sont des étrangers. Les Rohingyas, regroupés au nord de l'État d'Arakan, près de la frontière du Bangladesh, à la différence des Bamars, des Karens, des Shans et de plusieurs autres groupes ethniques, ne sont pas considérés comme citoyens birmans¹⁸⁸. Ils constituent le point le plus faible de cet assemblage explosif, que la démocratisation du pays ne pouvait que remettre en question. Il y a, en Birmanie plusieurs autres conflits ethniques, potentiellement graves. On le verra, en 2019 et 2020, quand, à la crise des Rohingyas, viendra s'ajouter la guerre menée par l'Arakan Army (AA), contre l'armée Birmane, puis aussi en 2021.

L'expulsion des Rohingyas

La démocratisation a favorisé l'émergence de ce conflit, en incitant les Rohingyas, qui étaient victimes depuis des décennies, de discrimination, de déni des droits fondamentaux, de déplacements forcés et de violences intercommunautaires, à réclamer le changement. Mais cela a provoqué le développement du nationalisme bouddhique et a poussé les tenants de la situation établie à durcir leur opposition. S'est constitué ainsi, sur le chemin de la création d'un État nation intégrateur et respectueux de la diversité, un piège identitaire.

Les Rohingyas, qui s'étaient déjà manifestés violemment en 2016, par une attaque contre 3 postes frontières faisant 9 morts parmi les gardes-frontières et provoquant de lourdes représailles, le firent à nouveau en 2017. L'*Arakan Rohingya Salvation Army* (ARSA) lança le 25 août, des attaques coordonnées contre 30 postes de police et une base militaire. Leurs moyens très limités expliquent que ces opérations aient fait un nombre de victimes beaucoup plus élevé chez eux (80), que parmi les forces de sécurité (12). La réaction de ces dernières ne relève pas des opérations classiques anti-rébellion. Il s'est agi d'opérations de « nettoyage » de grande ampleur, faisant un nombre élevé de victimes. Provoquant la fuite massive des Rohingyas vers le Bangladesh pour y trouver refuge, ces opérations ont rapidement été qualifiées comme relevant du nettoyage ethnique. Début septembre, 580 000 Rohingyas (dont 370 000 en 2 semaines) étaient passés au Bangladesh, ce qui représentait le flux de réfugiés le plus important depuis la seconde guerre mondiale. En janvier 2018, les arrivées se poursuivaient encore, beaucoup moins nombreuses, le total des personnes ayant passé la frontière dépassant 650 000.

Cette surréaction de l'armée birmane, démontre la volonté, en exploitant la poussée du nationalisme bouddhique xénophobe et islamophobe, à la fois, de donner un coup d'arrêt au processus de démocratisation, porté par Aung San Suu Kyi, et de se débarrasser du problème des Rohingyas, dont le nouveau cours des choses allait faire, plus ou moins rapidement, des citoyens.

Il est difficile de parler de guerre et même de guerre civile, à propos de ce conflit. Il relève plutôt de la catégorie *One-sided Violence* de l'UCDP, puisqu'une armée puissante, à partir d'une attaque limitée menée le 25 août, par un groupe n'ayant qu'une faible capacité militaire (ARSA), s'en est prise à une population, pour l'obliger à quitter le territoire où elle vivait et se réfugier au Bangladesh voisin, faisant selon la plupart des estimations plus de 6 000 morts¹⁸⁹ et commettant de nombreuses exactions. Au plan du système de sécurité

¹⁸⁸ Les Rohingyas sont venus du Bengale au moment de la colonisation britannique. Ils étaient, avant la grande déportation de 2017, regroupés au nord de l'État d'Arakan, à la frontière avec le Bangladesh, au nord-ouest de la Birmanie, où ils vivaient/survivaient, dans des conditions très difficiles. Ils ne jouissaient pour la plupart d'aucun droit, l'État Birman les considérant comme des immigrants illégaux et les bouddhistes majoritaires dans l'Arakan, comme des parias à refouler chez eux, au Bengale (Pakistan oriental puis Bangladesh après 1971).

¹⁸⁹ Les chiffres de l'UCDP sont bas. Le SIPRI retient l'estimation de MSF - de 9 000 à 13 000 victimes, dont 1 000 enfants en août et septembre ; l'IISS retient 12 000 victimes.

collective, les réactions ont été, étant donné le problème posé et sa dimension – il s’agit du plus important « nettoyage ethnique » depuis longtemps – très modérées. Le conflit n’a pas été « chargé » d’éléments extérieurs et perturbateurs. Cela est heureux car il a un très fort potentiel d’aggravation. Il peut en effet conduire assez vite à la radicalisation des Rohingya et en faire une proie facile pour les groupes terroristes¹⁹⁰, affecter gravement le processus de démocratisation au Myanmar, voire alimenter d’autres rébellions¹⁹¹. Il peut déboucher aussi sur un conflit avec le Bangladesh et s’aggraver sur le plan de la sécurité collective. Le conflit peut donc connaître plusieurs transformations, notamment devenir, après bien d’autres, l’un des fronts de la guerre du terrorisme.

Le Bangladesh a déjà sur son sol de nombreux Rohingya, venus à l’occasion de crises antérieures et ne peut en absorber beaucoup, en plus. Même si, grâce à l’aide internationale des humanitaires il a pu mettre en place un dispositif d’urgence et bénéficier d’une levée de fonds de 360 M\$, il est indispensable que les Rohingya retournent rapidement chez eux.

Un accord de rapatriement a bien été signé le 23 novembre 2017, entre les 2 pays, mais à la fin de l’année, il n’avait pas encore commencé à être appliqué.

Les réactions devant le drame des Rohingyas, ont été fortes dans les médias occidentaux et du côté des Humanitaires. Le Haut-Commissaire aux droits de l’homme a parlé de tirs sur les civils en fuite, d’exécutions extrajudiciaires et de nettoyage ethnique. Le Secrétaire général, dès le 2 septembre, a écrit aux membres du Conseil de Sécurité pour attirer leur attention sur la situation. La question est venue devant le Conseil de sécurité le 13 septembre, à l’initiative du Royaume uni et de la Suède et a fait l’objet de discussions informelles. Par la suite, le Conseil en a traité, le 28 septembre, à sa 8060^e séance puis le 6 novembre et le 12 décembre. Le Secrétaire général n’a pas mâché pas ses mots. Il est très critique vis-à-vis de la Birmanie. Le représentant de celle-ci a accusé l’ARSA, qualifié de mouvement terroriste, et mis en avant les efforts de son pays. Comme on pouvait s’y attendre, les Occidentaux ont été plus sévères, que la Chine ou la Russie – qui se sont montrées beaucoup plus compréhensives, à l’égard de la Birmanie. Mais ils n’ont présenté aucun projet de résolution condamnant la Birmanie et prévoyant des sanctions contre elle. Il aurait marqué le coup mais rencontré un veto russe et/ou chinois. Ils n’ont pas enclenché non plus le processus des sanctions en dehors du Conseil. Il semble que l’on ait eu conscience que cela n’aurait pas d’autre effet que d’aggraver la situation.

Le Conseil de sécurité s’est exprimé par une déclaration de son Président, mesurée, le 6 novembre 2017¹⁹². Elle ne condamne pas, mais elle fixe assez précisément un cadre pour l’action à venir. En effet le Conseil se félicite de la conclusion du mémorandum d’accord du 24 octobre avec le Bangladesh, qui « engage le gouvernement du Myanmar à collaborer avec le gouvernement du Bangladesh et l’ONU pour permettre le retour librement consenti de tous les réfugiés en toute sécurité et dignité dans leurs foyers ». Cette réaction peut sembler insuffisante. Elle est, en réalité, bien adaptée à l’époque, au cas complexe de la Birmanie car elle laisse une petite chance à une sortie du conflit adaptée aux enjeux. L’International n’aura pas créé de handicap trop lourd ou d’obstacle infranchissable. Manifestement on a tenu à conserver la carte Aung San Suu Kyi, à ne pas rompre avec les militaires et à éviter de rejeter la Birmanie dans la dépendance de Pékin. Reste au national à faire sa part, ce qui promet d’être d’autant plus difficile, que la situation peut facilement dégénérer. La stagnation du conflit ou son aggravation pousserait les Occidentaux, pour rester fidèles à leur image ou sous la pression de l’opinion, à durcir leurs positions, aux Nations unies et en dehors.

¹⁹⁰ Al-Qaida a promis que « le traitement barbare infligé à nos frères musulmans ne restera pas impuni ».

¹⁹¹ Pour celles-ci, on se reportera au *Armed Conflict Survey* de l’IISS.

¹⁹² S/PRST.2017/22.

En 2018, ce conflit n'avait connu ni véritable aggravation ni amélioration. Des affrontements avaient toujours lieu entre l'ARSA, dont le lien avec le terrorisme international n'était toujours pas établi, et l'armée birmane, dans l'État de Rakhine. Les relations avec le Bangladesh restaient pacifiques mais il ne se produisait aucun retour et aucune avancée non plus sur les causes de la crise (citoyenneté des Rohingyas et liberté de circulation) et le processus de paix national entre le gouvernement et les groupes ethniques rebelles avait régressé, deux groupes signataires suspendant leur participation. Les membres du Conseil de sécurité restaient divisés. Les Occidentaux ont soutenu la possibilité que la « Mission internationale indépendante d'établissement des faits au Myanmar », créée à l'initiative du Conseil des droits de l'homme, expose ses constatations au Conseil de sécurité. Elle y a parlé « d'une catastrophe planifiée » et d'un « système d'oppression institutionnalisé », exercé contre la communauté musulmane des Rohingyas et a clairement accusé l'armée birmane de « nettoyage », de violences « répandues et systématiques », « brutales et largement disproportionnées ». Cela permit à certains États, dont la France et les Pays Bas, de suggérer la saisine de la Cour pénale internationale. La Chine et la Russie, qui se sont opposées à ce qu'elle puisse s'exprimer devant le Conseil, ont contesté l'objectivité et l'impartialité de cette Mission¹⁹³. Pour elles, une solution ne peut venir que de la voie politique et diplomatique.

En 2019 et 2020, le dossier des Rohingyas n'a pas connu d'amélioration réelle ni de véritable aggravation. Cependant l'aggravation de la situation dans l'État de Rakhine n'est pas sans conséquences pour le Rohingyas. Elle interdit pratiquement, à supposer qu'il soit par ailleurs possible – ce qui n'est toujours pas le cas –, le retour des Rohingyas. Cela signifie que la charge pesant sur le Bangladesh subsiste et s'accroît. Le problème des Rohingyas demeure donc entier. Ne trouvant pas de solution, il s'aggrave en Birmanie et au Bangladesh. Il en va de même sur le plan international (Nations-unies, Assemblée générale, CIJ, CPI). La pression internationale sur le Myanmar ne faiblit pas et, a priori, la très nette victoire électorale du parti d'Aung San Suu Kyi, permet d'espérer, bien qu'on lui ait reproché sa complaisance, qu'elle parviendra à prolonger l'évolution de la Birmanie vers plus de démocratie, condition nécessaire du rapatriement des Rohingyas et du traitement des problèmes ethniques.

La guerre de l'Arakan Army. L'Arakan Army (AA) est l'instrument des nationalistes arakanais. L'Arakan (État de Rakhine) ne compte pas que des Rohingyas. Ceux-ci ne sont qu'une partie, avec les Kamans, de la population musulmane, minoritaire, de l'État de Rakhine. La majorité, environ 60 % est composée de Rakhines bouddistes. Ces populations autochtones sont proches des Birmans. Descendants d'un ancien royaume indépendant annexé par les Birmans en 1785, ces Rakhines bouddistes ont gardé une identité propre qui alimente des revendications séparatistes ou autonomistes. L'espoir d'un Arakan indépendant ou largement autonome dans une Birmanie confédérale, est en outre renforcé par le caractère stratégique de cet État, riche de ressources naturelles, ouvert sur la mer, proche de l'Inde, du Bangladesh et au débouché d'un gazoduc et oléoduc vers le Yunnan. L'Arakan Army a été fondée par des nationalistes arakanais, au nord du pays, dans l'État de Kachin où elle s'est développée sous le patronage de la *Kachin Independence Organization* (KIO). À la différence de l'ARSA, aux capacités militaires très limitées, l'AA a de réelles capacités opérationnelles, avec des combattants (7 000 à 8 000) très entraînés, bien armés et capables

¹⁹³ Un vote de procédure a eu lieu sur la question de cette audition. La proposition d'audition occidentale (S/2018/926), qui associait entre autres les États-Unis, la France et le Royaume Uni, a été contredite par la Chine, la Russie, la Bolivie et la Guinée Equatoriale (S/2018/938) ; elle a été adoptée par 9 voix contre 4 et 2 abstentions (Ethiopie, Kazakhstan). La situation au Myanmar a été évoquée par le Conseil de sécurité le 13 février (8179^e séance), CS/13205) le 14 mai (8255^e séance, CS/1337), le 28 août (8333^e séance, CS/13469), le 24 octobre 2018 (8381^e séance, CS/13352) et le 28 février 2019 (8477^e séance, CS/13727).

de soutenir un combat de haute intensité. L'AA a donc représenté un adversaire très sérieux pour l'armée birmane, au moins jusqu'en juin 2020. Ensuite, après la perte de plusieurs positions dans le sud de l'État Chin, elle semble affaiblie. L'AA a annoncé un cessez-le-feu le 12 novembre 2020, accueilli favorablement par l'armée birmane. Il a été suivi par un début de négociations. Le fait que l'AA ait été placée (avec l'ARSA) sur la liste des organisations terroristes n'est toutefois pas un élément favorable pour leur aboutissement positif.

Situation en 2021

Le sort des Rohingyas n'a pas été au premier rang de l'actualité. Il est resté en l'état, avec plus de 800 000 personnes toujours au Bangladesh. Le fait principal de l'année a été le coup d'État militaire, qui a renversé le 1^{er} février Aung San Suu Kyi. Il n'a pas constitué une grande surprise. L'armée, depuis l'indépendance en 1948, joue un rôle majeur dans la vie de la Birmanie. Elle constitue « un État dans l'État (et se considère comme) garante d'une unité nationale fantasmée »¹⁹⁴. Plus étonnante a été la très forte réaction hostile de la population, y compris dans la majorité bamar. Il s'est agi d'un mouvement d'ampleur nationale, avec des manifestations monstres et une répression sanglante (des centaines de morts). La résistance au coup d'État a rapproché les minorités ethniques. Certaines – l'Armée de l'indépendance Kachin et l'Armée Karen de libération nationale –, combattent la junte militaire. Un gouvernement fédéral d'Union (NUG) a été établi ainsi qu'une « force de défense du peuple », pour s'opposer au régime militaire et le combattre en ralliant les armées ethniques. Cet objectif n'a été atteint qu'en partie.

L'armée d'Arakan ne s'y est pas associée, préférant se concentrer sur le contrôle de l'État de Rakhine, que l'armée birmane très occupée par ailleurs, lui a permis de renforcer. Dans un État aussi complexe ethniquement que la Birmanie, on peut rêver que la mobilisation des ethnies contre la junte favorise l'apparition d'un sentiment d'appartenance commun, à une nation birmane. Un tel résultat est toutefois fort incertain¹⁹⁵. Il est plus probable que l'on assistera assez vite à un retour de la guerre dans l'État de Rakhine, à moins que le régime militaire s'efface à nouveau devant le pouvoir civil. Pour le moment, on ne peut pas dire que la mobilisation internationale soit de nature à l'y pousser. Elle n'a été que très partielle, le fait essentiellement des Occidentaux- États-Unis, Union européenne. La Russie, la Chine surtout, sont beaucoup moins hostiles au nouveau régime et elles ne sont pas favorables à une intervention du Conseil de sécurité. Celui-ci n'est pas allé au-delà, en mars, d'une déclaration de son président¹⁹⁶.

Tendance : aggravation

(104) L'insurrection Moro aux Philippines

Repères

Les Philippines, État archipélagique, indépendant depuis 1946, à la périphérie orientale de l'Asie du Sud et à la périphérie occidentale du Pacifique nord, furent un élément essentiel de la politique américaine d'endiguement du communisme en Asie, pendant la guerre froide. Elles occupent toujours une position stratégique, au moment de la montée de la Chine et du conflit potentiel de la Mer de Chine. Elles sont aux prises depuis des décennies avec une insurrection musulmane. Les racines de cette insurrection remontent à l'époque de la colonisation espagnole. Les « Bangsamoro » ou « Moros » (musulmans) du sud des philippines, dans la partie ouest de l'île Mindanao, ont toujours refusé de se soumettre à un pouvoir extérieur, surtout chrétien.

¹⁹⁴ Titre de l'article de Bruno Philip dans *Le Monde* 2 février 2021.

¹⁹⁵ V. Philip B., « La Birmanie un État-nation(s) en quête d'identité », *Le Monde*, 15 mai 2021.

¹⁹⁶ CS/PRST/2021/5.

Au cours des années 1970, le Front Moro de libération nationale (MNLF), de sensibilité maoïste et soutenu par M. Kadhafi, revendiqua la sécession de l'île comme terre ancestrale des Moros et engagea la lutte armée. Il signa un accord de paix avec le gouvernement en 1976, qui accordait l'autonomie à une partie de l'île. Mais le MNLF fit l'objet de scissions de la part de tendances plus radicales. La première dissidence, en 1976, fut celle du Front islamique de libération Moro (MILF), revendiquant une région plus autonome et d'y imposer la charia. Au cours des années 1990, le MILF était proche d'Al Qaida. Une autre dissidence du MNLF, au cours des années 1990, a été celle du groupe Abou Sayyaf. Ce groupe était initialement proche d'Al Qaida, mais à partir de 2014, une partie sous la direction d'Isnilon Hapilon, s'est ralliée à l'État islamique.

Après la mort du fondateur du MILF (Hashim Salamat), en 2003, son successeur coupa les liens avec Al Qaida et entra en négociations avec le gouvernement philippin. Ce changement provoqua une nouvelle scission et la création en 2008, pour s'opposer au processus de paix, des *Bangsamoro Islamic Freedom Fighters* (BIFF). Le Gouvernement et le MILF signèrent le 27 mars 2014 un accord « historique » sur la Bangsamoro (patrie des Moros), qui accordait une autonomie renforcée à cette région. Mais le massacre de 44 policiers des forces spéciales par les *Bangsamoro Islamic Freedom Fighters* (BIFF), lors d'une opération anti-terroriste, en janvier 2015, arrêta le processus de paix.

Il reprit en août 2016. Une Commission de transition de la Bangsamoro, avec la participation du MILF et du MNLF fut chargée de réécrire la loi fondamentale de cette région pour qu'elle puisse ensuite être discutée au Parlement et être intégrée à la Constitution nationale. Mais en mai 2017, des forces de la police et de l'armée chargées de s'emparer de Isnilon Hapilon, chef du groupe armé Abou Sayyaf, proche de l'EI, tombèrent dans une embuscade près de la ville de Marawi, tendue par les groupes Abou Sayyaf et Maute¹⁹⁷. Ces militants/terroristes appuyés par des combattants étrangers venus d'Indonésie, Malaise et Singapour membres de Jemaah Islamiyah, affiliée à Daech et d'autres encore venus du Moyen-Orient et d'Asie centrale, attaquèrent ensuite les bâtiments stratégiques de la ville et il fallut 5 mois à l'armée pour en reprendre le contrôle, malgré l'action de l'aviation avec l'appui aérien des États-Unis, au prix de très durs combats. Cette opération provoqua le déplacement de 600 000 civils et plus de 800 terroristes, dont plusieurs membres de la famille Maute et Isnilon Hapilon, et 150 militaires auraient été tués.

La libération de la ville, le 17 octobre 2017, ne mettait évidemment pas fin à un terrorisme dont on avait pu mesurer l'agressivité. Le BIFF, lui-même divisé en factions, poursuivait la lutte ; la mort d'Isnilon Hapilon ne signifiait pas la fin d'Abou Sayyaf, dont, au demeurant, son groupe n'était qu'une partie ; par ailleurs on craignait le retour de combattants de Syrie et d'Irak. Cet épisode accréditait, avec l'évolution de la situation en Afghanistan et au Pakistan, l'idée que reculant au Moyen-Orient, l'EI progresse nettement en Asie du Sud et du Sud-est.

En 2018, la reconstruction de la ville a été lente, les tensions sont restées fortes et, en décembre, le Président Duterte a étendu à Mindanao la loi martiale. Il a également signé le 26 juillet la loi organique de la Bangsamoro, encore appelée *Bangsamoro Basic Law* (BBL), qui repose sur l'accord de paix de 2014, conclu avec le MILF. Cette loi a pour but d'accroître nettement l'autonomie de la région. Elle devait toutefois être complétée.

En 2019 et 2020, on n'est heureusement pas revenu au niveau de violence de 2017, mais les attentats de Jolo, en août 2020, ont montré que s'il avait été affaibli, le groupe Abou

¹⁹⁷ Maute est un clan familial qui forme l'ossature de la Jemaah Islamiyah. Sur le terrorisme aux Philippines, voir François-Xavier Bonnet et Eric Mottet, « Guerillas et terrorisme sur l'île de Mindanao aux Philippines », *Diplomatie, Les Grands dossiers*, n° 42, déc. 2017- janvier 2018, pp. 90-91. Les Philippines ont d'autres conflits violents, particulièrement la lutte contre la drogue et la vieille rébellion de la branche armée (NPA) du parti communiste philippin.

Sayyaf (ASG) restait actif et on pouvait penser qu'il en allait de même pour les groupes affiliés à l'État islamique¹⁹⁸. Mais la création de la région autonome bangsamoro en Mindanao musulman (BARRM), concrétisant l'accord de paix de 2014 entre le gouvernement Aquino et le MILF ouvrait des perspectives meilleures. Le Bangsamoro nouveau, à la différence de l'ancienne région autonome sera dirigé, à partir de 2022, par un Parlement élu et son gouvernement. Il l'est, en attendant, par des institutions de transition nommées par Manille. Cette évolution est positive, mais elle ne doit pas susciter des espoirs exagérés. L'autonomie est une étape nécessaire mais pas suffisante. Il faudra, pour réussir, que la nouvelle administration parvienne à relever les défis de la pauvreté, de la corruption, de la précarité qui ont conduit la situation actuelle. Sans cela, les djihadistes n'auront pas de mal à recruter de nouveau.

Situation en 2021

Pour le moment l'amélioration consécutive à la création de la BARRM est confirmée. La violence militante subsiste mais elle est en baisse. Les anciens rebelles du MILF qui dirigent le gouvernement intérimaire ont contenu, avec l'aide de l'armée nationale, les djihadistes opposés au processus de paix. Il faudra que ce gouvernement intérimaire renforce la participation à la transition de toutes les composantes ethniques de la région, qu'il ait une politique plus inclusive, mais le processus de paix progresse et la décision de Manille de prolonger le mandat de ce gouvernement, jusqu'à la mi-2025 est considérée comme un élément positif¹⁹⁹.

Tendance : amélioration

II.4. Conflits gelés, peu actifs, endormis, oubliés

(105) On se reportera au n° 46, pour les définitions. Les conflits de cette rubrique, sont gelés du point de vue militaire mais pas politique. Aucun n'est en tout cas oublié et le conflit relatif au Sahara occidental s'est réveillé.

Tableau n° 39. Conflits gelés, peu actifs, endormis, oubliés

CONFLITS GELES, PEU ACTIFS, ENDORMIS, OUBLIES				
Chypre	R	E, DI, SC	1963 (1974) (1983)	Transf/ag (ag/tr)
Malouines	R, G	E, DI	1982	Stable (st)
Sahara Occidental	R	E, DI, SC	1975 (1991)	Aggrav (ag)
Kouriles	R, G	E, DI	1945	Stable/ag. (st)
Crimée	R, G	E, DI, SC	1991 (2014)	Stable/ag (st)

¹⁹⁸ Ces groupes (Maute, Abou Sayyaf, BIFF et AKP) ont renouvelé leur allégeance à l'EI en 2019, v. Antoine Hasday et Nicolas Quenel, « L'avenir sourit à l'État islamique », *Le Monde diplomatique*, avril 2020.

¹⁹⁹ Voir le rapport Asie n° 322 (2022) de *Crisis Watch (International Crisis Group)*, Sud Philippines : favoriser un Bangsamoro inclusif, et le rapport Asie 323 (2022), Lutter contre le militantisme islamiste dans le sud des Philippines, notamment le III, qui fait le point sur l'état du BIFF, du groupe Abou Sayyaf et de Maute.

(106) La question de Crimée

Repères

À l'époque soviétique, la Crimée fut rattachée à l'Ukraine le 8 janvier 1954 par une décision de N. Khrouchtchev qui entendait célébrer par ce « don », le 300^e anniversaire de l'« union fraternelle » entre Kiev et Moscou. Ses 2,5 millions d'habitants sont en majorité russe (65 %) et russophones (85 %). Au moment de l'éclatement de l'URSS, elle avait choisi l'indépendance à une courte majorité (54 %).

Bien qu'elle ait suivi l'Ukraine dans l'indépendance en 1991, Kiev n'a par la suite jamais maîtrisé une Crimée, qui aurait probablement rejoint la Russie peu après (1992-1994), si le contexte avait été plus favorable²⁰⁰. En 2014, il l'est devenu, Moscou accepte alors et gère le rattachement souhaité par la population de la Crimée. Les choses vont aller très vite. Le Parlement de Crimée vota l'organisation d'un referendum sur le rattachement à la Russie le 16 mars. Après celui-ci – une réponse « oui » à 96,6 % –, le rattachement à la Russie fut prononcé le 18. Très bien gérée par les forces russes, cette « annexion », en accord avec la volonté populaire, fut pacifique²⁰¹.

Le rattachement se déroula aussi de manière formelle et solennelle. Désormais, à ceux qui le contestent, la Russie répond que la Crimée est une partie d'elle-même. Pour elle, le changement est accompli, il est légitime et légal et il est irréversible. Il est sorti du champ de la négociation. Le retour de la Crimée en Ukraine n'est plus envisageable. Il ne pourrait être obtenu que par la force, ce qui est évidemment exclu.

Ce changement n'a pas été admis par Kiev et ses soutiens occidentaux. Ils avaient tenté de s'y opposer au Conseil de sécurité, le 15 mars 2014, en vain en raison du veto russe²⁰². Ils ont ensuite obtenu de l'Assemblée générale, une résolution affirmant que le référendum du 16 mars « n'ayant aucune validité, ne saurait servir de fondement » à une modification du statut de la Crimée²⁰³, mais le soutien relativement limité obtenu par leur projet de résolution – les BRICS ne s'y sont notamment pas ralliés et il n'a obtenu qu'une petite majorité 100 voix pour, 11 contre et 58 abstentions – ne pouvait pas détourner Moscou d'aller au bout de l'annexion, d'y procéder et de la mettre en œuvre.

²⁰⁰ Cette modification du statut de la Crimée avait été annoncée dès 1992, par la déclaration d'indépendance du Parlement de Crimée, suivie d'une campagne pour le rattachement à la Russie, interrompue par l'arrivée à la Présidence de l'Ukraine de L. Koutchma, favorable aux liens avec la Russie.

²⁰¹ Différentes études sociologiques et sondages réalisés un an après le référendum de 2014 confirment la très large adhésion de la population locale au rattachement à la Russie. Selon une étude réalisée par GfK en février 2015, seuls 2 % des personnes interrogées répondent négativement à la question : « Approuvez-vous l'annexion de la Crimée par la Russie ? ».

²⁰² Le 15 mars, la Russie a dû faire face à une offensive au Conseil de sécurité. Elle a voté contre le projet S/2014/189, déposé par 42 pays, déclarant que le referendum prévu pour le 16 mars « ne saurait avoir de validité et ne saurait servir de fondement juridique à quelque modification de statut de la Crimée ». La Chine s'est abstenue et les 13 autres membres du Conseil ont voté pour. Cette configuration de veto est très classique, puisque le membre permanent qu'est la Russie est ici directement concerné par le projet. Plus intéressante est la liste des pays auteurs du projet. Il s'agit des 28 membres de l'UE, de pays candidats (Albanie, Monténégro, Islande) ou de son environnement (Liechtenstein), de pays membres de l'OTAN (Canada, États-Unis, Norvège, Turquie) ou occidentaux (Australie, Nouvelle Zélande, Japon). Outre l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie sont parmi les auteurs du projet. En revanche la Serbie n'y est pas. Mais aucun autre pays ne s'est joint aux auteurs, ce qui donnait à l'affaire un fort aspect Est Ouest. Le vote du Conseil doit être rapproché de sa composition favorable aux Occidentaux (Argentine, Australie, Chili, Corée (sud), Jordanie, Lituanie, Luxembourg, Nigéria, Rwanda, Tchad).

²⁰³ A/RES/68/262, § 5.

Depuis qu'elle a été prononcée, le 18 mars 2014, l'Ukraine et les Occidentaux, poursuivent aux Nations unies une offensive contre l'« annexion provisoire » et en faveur du retrait russe, sans obtenir un soutien plus large – celui-ci se réduit au contraire – et ils appliquent des sanctions, liées à l'annexion de la Crimée, génératrices de contre-sanctions. Cette offensive a commencé en 2016, avec un projet sur la « situation des droits de l'homme dans la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol (Ukraine). Chaque année ce projet donne lieu au vote d'une résolution, avec une majorité, plus faible que celle obtenue en 2014 sur A/RES/68/628. Depuis 2018, un second projet est déposé par le même groupe (Ukraine/Occidentaux) sur le thème « Problème de militarisation de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol (Ukraine), ainsi que de certaines parties de la mer Noire et de la mer d'Azov », qui obtient un soutien encore moindre²⁰⁴.

Après l'annexion, Kiev a pratiqué une politique de blocus à l'égard de la Crimée, dont la vie était naturellement très dépendante de l'Ukraine. La Péninsule a d'abord été privée d'eau (fermeture du canal de Crimée du nord) puis s'est vue appliquer un blocus alimentaire et un blocus énergétique. La Russie a logiquement appliqué son système juridique en Crimée. Elle a aussi construit, à marche forcée, deux ponts, enjambant le détroit de Kerch, pour rétablir le contact avec le reste de son territoire. Elle a également entrepris de renforcer ses capacités militaires, auparavant limitées par les accords bilatéraux avec l'Ukraine²⁰⁵. Cela aggrave les tensions avec Kiev, puisque la mer d'Azov tend à ressembler, Moscou contrôlant les deux rives du détroit de Kertch, à une mer fermée russe²⁰⁶.

Dès mars 2014, le sentiment général prévalait que ce rattachement était irréversible. Si deux thèses s'affrontent – pour l'une on est en présence d'une annexion consécutive à l'usage de la force, pour l'autre d'une libre manifestation de la volonté populaire et d'une autodétermination authentique – le point essentiel est qu'en Crimée une très large majorité de la population est en faveur de ce rattachement. De ce fait le temps qui passe joue en faveur de Moscou et de l'annexion de la Crimée. Une partie de la communauté internationale l'a déjà acceptée. Pour l'autre, il sera intéressant de voir si et combien de temps, vont durer les mesures les plus significatives du refus d'admettre le changement de statut – la présentation de projets de résolution à l'AGNU et les sanctions liées à la Crimée²⁰⁷.

Il est probable que le refus de reconnaître l'annexion sera maintenu par certains, mais sans faire obstacle à des relations (quasi) normales avec la Russie, en attendant – ce qui peut prendre des décennies – que l'évolution des relations internationales permette une normalisation. Ce fut le cas pour les pays Baltes, mais ici les populations avaient été réunies à la Russie contre leur gré et étaient favorables à la séparation. Il en va autrement en Crimée²⁰⁸.

²⁰⁴ La séquence des résolutions est : pour le premier thème (droits de l'homme), 71/205 (votée en 2016 par 70 voix contre 26 et 77 abstentions), 72/190, 73/263 en 2018, puis 74/168 et, en 2020, 75/192 ; pour le second thème (militarisation) 73/194 (votée par 66, contre 19 et 72 abstentions), 74/17 et, en 2020, 75/29.

²⁰⁵ La Russie construit dans la région une bulle de déni d'accès, v. I. Delanoë, « La Russie s'affirme en mer Noire », *Le Monde diplomatique*, Janvier 2019.

²⁰⁶ Ce qu'a bien traduit, en novembre 2018, un incident naval, opposant garde-côtes russes et trois vedettes ukrainiennes. Accusées d'avoir pénétré dans les eaux territoriales de la Russie, ces vedettes furent arraisonnées.

²⁰⁷ Il existe d'autres mesures, moins visibles, pour refuser de reconnaître l'annexion sans cesser d'avoir des relations avec la Russie, comme refuser d'installer en Crimée un Consulat ou simplement répéter régulièrement que l'on n'a jamais accepté l'annexion.

²⁰⁸ Différentes études sociologiques et sondages réalisés un an après le référendum de 2014 confirment la très large adhésion de la population locale au rattachement à la Russie. Selon une étude réalisée par GfK en février 2015, seuls 2 % des personnes interrogées répondent négativement à la question : « Approuvez-vous l'annexion de la Crimée par la Russie ? ».

Étant donné l'enjeu pour Moscou et la position de la Russie, il n'y aura de normalisation avec la Russie, si l'Ouest maintient le préalable de l'évacuation de la Crimée.

Fin 2020, l'annexion n'était évidemment toujours pas acceptée et les reconnaissances demeuraient peu nombreuses (Russie, Biélorussie, Venezuela, Syrie, Soudan, Corée du nord, Zimbabwe, Cuba, Bolivie, Nicaragua, Kirghizstan). Sanctions et contre-sanctions restaient également en place. Mais la réunion de la Crimée à la Russie s'était poursuivie, sans que la position de Moscou en pâtisse sur le plan international. Certes la pression occidentale était maintenue aux Nations unies, mais les résolutions adoptées en 2019 et 2020 par l'Assemblée générale sur les thèmes des droits de l'homme (74/168 et 75/192) et de la militarisation de la Crimée (74/17 et 75/29), n'avaient pas recueilli un soutien plus fort, qu'auparavant. Cela ne change pas en 2021.

Situation en 2021

Le temps continue de passer sans net changement. La « Plateforme de Crimée », premier sommet international dédié à la question de l'annexion de cette région par la Russie, réuni à Kiev en août, n'a mobilisé qu'une quarantaine de pays et, alors que la question ukrainienne prenait une ampleur nettement plus grande en 2021, le vote des résolutions (76/179 et 76/70) maintenant la pression sur Moscou, ne marque pas de changement dans le sens d'une condamnation plus ferme.

Le premier thème (droits de l'homme) mobilise davantage que le second, puisque le nombre des votants dépasse 170 alors que, sur la militarisation, il dépasse à peine 140. Mais, il est remarquable que sur les droits de l'homme, le nombre des abstentions ait toujours été supérieur à celui des « pour ». L'écart était de 7 en 2016 pour 71/205 (77 contre 70, le plus fort soutien), de 22 en 2020 (64 et 86) et de 20 en 2021 (65 et 85, résolution 76/179). Si on fait le compte des États qui ne suivent pas l'offensive occidentale, des « contre » et des abstentions, on atteint 103 contre 70 en 2016, 109 contre 64 en 2020 et 110 en 2021. Sur le thème, plus récent, de la militarisation, les pays s'abstenant et les pays opposés sont moins nombreux, mais les votants le sont aussi. Et surtout, le nombre des « pour » est au même niveau - 62 en 2021 contre 63 en 2020 comme en 2019 et 66 en 2018. Alors que l'attachement à l'intégrité territoriale reste très élevé parmi les États, il y a toujours une réticence manifeste, en dehors du camp occidental, à s'associer à la dénonciation, condamnation, de la Russie. On ne peut pas dire qu'une forte pression internationale s'exerce sur la Russie, une base suffisante manque pour ce faire. Mais la guerre d'Ukraine va probablement relancer l'offensive contre l'annexion

Tendance : stable, aggravation

(107) La question des Kouriles

Repères

L'archipel des Kouriles s'étend, sur environ 1200 kilomètres, de la presqu'île de Nemuro (Hokkaido, Japon) au Kamtchatka (Russie) ; il sépare la mer d'Okhotsk et l'océan Pacifique. Ces îles, qui faisaient partie du Japon, furent rattachées à l'URSS à l'issue de la deuxième guerre mondiale, avec l'accord des alliés – elles constituaient la contrepartie que ceux-ci offraient, en échange de la dénonciation par Moscou du traité de neutralité qui liait l'URSS au Japon et de son entrée en guerre à leurs côtés. L'annexion s'accompagna de l'expulsion des Japonais habitant les îles (environ 16 000 personnes) en 1947-1948 et de leur russification, dont un des aspects était l'immigration de Russes. Lorsque fut conclu, le 7 septembre 1951, le traité de paix de San Francisco, les Japonais tentèrent, en vain, de récupérer leurs « territoires perdus ». L'URSS ne signa ni ne ratifia le traité. Durant la guerre froide, bien qu'il y ait eu des négociations et certaines lueurs d'espoir au moment de la

signature de la déclaration commune du 19 octobre 1956²⁰⁹, la situation ne devait pas changer : l'alliance entre les États-Unis et le Japon, puis la normalisation des relations entre Washington et Pékin, aboutit au contraire, à la fin des années 70, au renforcement de la présence militaire soviétique dans l'archipel. Le Japon percevait cette nouvelle situation comme une menace très proche et d'autant plus oppressante qu'au même moment, l'URSS était présente au Vietnam et menaçait de contrôler l'Indochine. Cela ne pouvait que confirmer sa détermination de récupérer les « territoires du nord ». À l'époque de Gorbatchev, une petite amélioration des relations nippo-soviétiques devait intervenir. Un groupe de travail mixte fut constitué, qui était chargé d'examiner les problèmes bilatéraux et la possibilité de conclure un traité de paix. Divers projets de coopération économique furent évoqués, mais ne purent aboutir en raison de la question des Kouriles ; la visite de M. Gorbatchev au Japon, en avril 1991, ne devait marquer aucun progrès ; le président de l'URSS était déjà trop affaibli pour faire des concessions importantes. Il accepta simplement de réduire la présence militaire soviétique dans les îles, de permettre aux Japonais de les visiter sans visa ; sur le fond, la seule concession qu'il fit, fut de reconnaître la déclaration de 1956.

A priori la fin de la guerre froide devait permettre une réelle évolution. La part des données proprement militaires décroissant, l'intérêt stratégique que présentent les Kouriles devrait diminuer. Celle de l'économie, du commerce et des investissements augmentant, la politique traditionnelle du Japon consistant à faire dépendre l'amélioration des relations entre les deux pays de la solution du contentieux territorial (« *principle of inseparability of political and economic relations* » ou « *entrance theory* » ou simplement politique de « donnant-donnant » : d'abord le règlement de la question territoriale puis l'amélioration des relations entre les deux pays) semblait donner enfin à Tokyo, le moyen de forcer les réticences russes. Au début de l'ère Eltsine, en 1992, on a pu croire sinon à la solution de la question des Kouriles, du moins à la possibilité d'une avancée majeure. Mais cela ne devait pas durer. Du côté russe, la « forte détermination » du président n'a pas pu vaincre les oppositions conjuguées des militaires, des nationalistes et des communistes. Par ailleurs, le Japon a subi de très fortes pressions des autres membres du G7, pour ne pas faire dépendre sa participation à l'aide internationale destinée à Moscou d'une évolution du contentieux territorial conforme à ses vœux et il a dû céder, à l'occasion du sommet de Tokyo en 1993 et adopter un politique plus souple, dite « *expanded equilibrium* » ou « rééquilibrage en avant ». La visite d'État de Boris Eltsine au Japon en octobre 1993 aboutit à la signature de la déclaration de Tokyo, sur la base de laquelle devait se développer en principe la négociation amenant à la signature prochaine du traité de paix, en résolvant la question territoriale. Une seconde déclaration relative à la coopération économique était destinée à permettre la mise en place, en application du principe du « rééquilibrage en avant », d'un environnement porteur. Cependant, en raison des contraintes internes en Russie, jamais les négociations n'ont pu progresser. Divers efforts de relance, accomplis par la suite (objectif 2000 pour la signature du traité de paix, Déclaration de Moscou en décembre 1998 sur l'instauration d'un « partenariat productif » entre les deux pays), n'ont pas permis d'aboutir à l'époque de Eltsine²¹⁰. Le maintien de l'obstacle des Kouriles n'a pas empêché une certaine amélioration

²⁰⁹ Cette déclaration commune a permis de mettre fin à l'état de guerre entre le Japon et l'URSS et de rétablir les relations diplomatiques. En ce qui concerne les Kouriles, l'article 9 pose que : « l'URSS répondant au désir du Japon et en considération de ses intérêts, accepte de transférer les îles Habomai et l'île de Shikotan au Japon, à la condition que le transfert effectif des ces îles soit réalisé après la conclusion du traité de paix entre le Japon et l'URSS ».

²¹⁰ Indépendamment de la question de la souveraineté et du retour, plusieurs autres aspects sont sensibles s'agissant des Kouriles : la militarisation/démilitarisation des îles et la pêche. Au cours des années quatre-

des relations entre la Russie et le Japon. Une Commission intergouvernementale en matière d'économie et de commerce a été établie en 1994, le dialogue bilatéral s'est élargi en 1996 aux questions de sécurité, des échanges au niveau des ministres de la défense ont commencé en 1996, qui ont donné quelques résultats (mesures de confiance). Cependant ces relations n'ont pas atteint le niveau de celles que la Russie entretenait alors avec les pays Occidentaux ou avec la Chine. Le développement des relations économiques, du commerce et des investissements japonais en Russie est sans doute ralenti par des raisons techniques, des conditions d'accueil peu favorables, mais ces limites valent aussi pour les autres États. Le niveau bien supérieur atteint par la coopération avec l'Allemagne donne une idée que ce que pourrait être la participation du Japon au développement de la Russie si la question territoriale avait été surmontée, ou si on n'en faisait pas un préalable.

À l'ère Poutine, la probabilité qu'elle le soit à court terme a paru encore plus faible, ce que confirma encore la visite rendue par le président russe à Tokyo fin novembre 2005²¹¹. La restitution des Kouriles au Japon était en contradiction avec la politique de restauration de la Russie qu'a entreprise le nouveau président. M Poutine lors de sa visite à Tokyo au mois de septembre 2000 a refusé la proposition du Japon de dissocier la question de la souveraineté de celle du contrôle administratif des îles, c'est-à-dire d'appliquer aux Kouriles une formule semblable à celle qui a servi pour Hong-Kong ; la seule concession qu'il ait accepté de faire a consisté, une nouvelle fois, à reconnaître la validité de la déclaration commune de 1956, qui repousse la restitution des îles après la signature du traité de paix. Comme l'a écrit un commentateur japonais, il s'agissait d'un « retour à la case départ »²¹². La date butoir de l'an 2000 pour la signature du traité de paix avait sauté et celui-ci était renvoyé aux calendes. La grande question était alors de savoir si les relations économiques, peu développées, pourraient devenir un vrai champ de coopération et favoriser le développement de la confiance qui est en tout cas nécessaire à une évolution sur la question des Kouriles. Il semble que l'on assiste alors, à un dialogue de sourds. Le Japon s'intéresse aux îles et la Russie ne veut parler que d'économie. Pourtant des possibilités existent sur la base d'un échange entre les capacités d'investissements japonaises et les ressources (gaz et pétrole) de la Russie. À cet égard la décision prise en juin 2005 de construire le pipe-line écoulant à l'est le pétrole russe jusqu'à Nakhoda était un élément positif. Mais les relations se sont tendues à nouveau, après que le 3 juillet 2009, la Diète du Japon ait adopté une loi affirmant la souveraineté du Japon sur les quatre îles qu'il revendique (Kounachir, Itouroup, Chikotan et l'archipel des îles Habomai), le texte déclarant que le Japon « fera tous ses efforts pour obtenir la restitution au plus tôt des îles qui font partie intégrante du pays ». Le gouvernement russe a déclaré en réaction : « Nous considérons l'adoption de cette revendication territoriale infondée vis-à-vis de la Russie comme inappropriée et inacceptable ».

La question des Kouriles depuis lors n'a pas progressé. Elle ne s'est pas améliorée et n'a pas basculé non plus dans un conflit plus ouvert politiquement et n'a pas donné lieu à un affrontement militaire. Le conflit n'a pas de dimension humaine importante, la tension procède d'une déclaration, d'une visite, de l'installation d'équipements militaires... Elle réapparaît régulièrement, puis se dissipe. L'objectif du traité de paix est réaffirmé comme la volonté d'avoir des relations de coopération. Le niveau d'intensité relevé par le *Barometer*,

vingt-dix, il semble que certains progrès aient été faits sur le premier point mais pas sur le second ; des incidents eurent lieu entre les garde-frontières russe et les pêcheurs japonais.

²¹¹ W. Poutine a déclaré à cette occasion : « Les quatre îles Kouriles sont sous souveraineté russe ; c'est un fait de droit international. C'est une conséquence de la guerre et nous n'allons pas en faire un sujet de discussion » (cité par R. Arnaud, « Poutine à Tokyo... », *Le Figaro*, 21 novembre 2005).

²¹² Funabashi Yoichi, « Entre Moscou et Tokyo, la paix froide continue », *Le Courrier international* n° 516, 21-27 septembre 2000.

depuis 2010 est à 1 (2012, 2013) ou 2 (2010, 2011, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019), puis 1 en 2020.

Cette stagnation s'explique sans difficulté dans la mesure où le climat international s'est détérioré notablement s'agissant des relations entre puissances, qu'il s'agisse des relations entre les États-Unis, les Occidentaux et la Chine ou de leurs relations avec la Russie. Dans ce contexte, les îles ont retrouvé leur intérêt stratégique pour Moscou et la possibilité d'un retour au Japon s'est éloignée. L'année la plus conflictuelle a été 2014, les relations entre le Japon et la Russie ont alors pâti du fait que le Japon s'est aligné sur les positions américaine et européennes, dont les sanctions, ce qui n'a pas été du goût de la Russie. La rencontre Poutine Abe prévue pour octobre 2014 n'a pas eu lieu. Mais les deux hommes se sont retrouvés fin 2016. L'objectif de conclure un traité de paix a été réaffirmé en 2018 mais il n'y a pas eu de progrès en ce sens. Il en est allé de même en 2019 et 2020.

Situation en 2021

Le conflit reste au même niveau, un, au Barometer 2021. Les prétentions japonaises à la souveraineté et plus encore la dénonciation de l'occupation russe ne trouvent évidemment aucun écho favorable à Moscou. Il n'y a pas eu de nouvelles discussions sur un traité de paix. Et on assiste à une certaine militarisation. Le Japon et les États-Unis font des manœuvres communes, les Russes et les Chinois aussi. Dans le contexte actuel, la perspective d'un retour au Japon et du développement des relations bilatérales économique et politiques s'éloigne de plus en plus.

Tendance : stabilité, aggravation

(108) La situation à Chypre

Repères

La décolonisation de Chypre, qui accéda à l'indépendance en 1960, était particulièrement complexe. Le Royaume-Uni, puissance coloniale, tenait – en contradiction avec l'idéologie de la décolonisation – à garder sur l'île des bases militaires, dont l'intérêt était devenu beaucoup plus grand, après le fiasco de Suez marquant la fin de la période franco-britannique au Proche-orient. Se posait, surtout, le difficile problème des deux communautés – grecque, de loin la plus nombreuse, plus des 2/3 de la population, et turque. Les Chypriotes grecs étaient, au cours des années 1950, très largement favorables à l'*Enosis*, au rattachement de Chypre à la Grèce. Mais ce rattachement était impossible parce que la Turquie, dont les côtes sont proches de celles de Chypre, ne pouvait l'accepter. Elle ne voulait pas non plus d'un régime de minorité à Chypre. Si les bons choix n'étaient pas faits, le risque d'un affrontement armé, impliquant la Grèce et la Turquie, était donc réel. Il aurait inévitablement affecté l'OTAN, dont les deux États étaient déjà membres, et favorisé l'URSS, ce que ne pouvait accepter Washington.

Chypre n'a donc pas été réunie à la Grèce, ce à quoi aurait conduit l'application pure et simple de la règle de la majorité. La division de l'île et sa répartition entre la Grèce, pour les Chypriotes grecs et la Turquie pour les Chypriotes turcs (*Taksim*), était aussi impossible, les deux populations étant mélangées. À la suite d'une négociation internationale, Chypre est donc devenue un État indépendant doté d'un statut international conventionnel. Ce statut établissait une formule *ad hoc*, adaptée aux particularités de l'île, sensée assurer sa stabilité dans le cadre occidental. Il apparaît très particulier si on le compare aux normes, qui prévalaient dans le cadre de la décolonisation. Il résultait d'un accord entre la puissance coloniale, le Royaume-Uni et les deux États directement intéressés, la Grèce et la Turquie. Par ailleurs, cela n'est pas sans importance, il fut approuvé par les représentants des deux communautés chypriotes.

Ce statut permettait à Londres de garder à Chypre deux zones où elle conservera des bases militaires, en « pleine souveraineté ». Il faisait de Chypre un État bi-communautaire.

Ce sont les « articles fondamentaux de la constitution » de l'île, fixant la « Structure de base de la République de Chypre » qui organisaient cet État. On ne faisait pas jouer à Chypre, contrairement à l'habitude, la règle de la majorité. Des quotas étaient prévus pour l'administration (70 % de fonctionnaires grecs, 30 % de turcs), l'armée (60 et 40 %) et cela se retrouvait dans tous les organes politiques (Président grec, vice-président turc, ministres, Chambre des représentants etc.) Il existait au profit de chaque communauté – en réalité au profit des Chypriotes turcs, minoritaires –, un droit de veto, qui s'exerçait en matière exécutive, législative et constitutionnelle. La « structure de base » précisait, par ailleurs, que « l'union intégrale ou partielle de Chypre avec n'importe quel État ou l'indépendance séparatiste seront exclues » (point 22). L'interdiction de toute dérive vers l'*Enosis* ou le *Taksim* se retrouvait dans le traité de garantie, où elle constituait l'engagement que prenait Chypre, à l'article 1. On avait là une autre limite majeure, du point de vue du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : Chypre était vouée ou condamnée à l'indépendance.

Le traité de garantie était une autre pièce constitutive du statut. La garantie qu'exerceront Londres, Athènes et Ankara, les trois États garants, concerne non seulement l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'île mais aussi le respect de la constitution, de « l'ordre de choses établi par les articles fondamentaux de la Constitution » (art. 2 du traité), dont l'interdiction de l'*Enosis* et du *Taksim*. En cas de violation, les garants « promettent de se concerter en vue des démarches ou mesures nécessaires pour en assurer l'observation » et, si une action commune ou concertée n'est pas possible, chaque puissance garante « se réserve le droit d'agir dans le but exclusif du rétablissement de l'ordre établi » par le traité (art. 3).

Enfin, le dernier élément remarquable de statut était le traité d'alliance entre Chypre, la Grèce et la Turquie, mais pas le Royaume-Uni²¹³. Cette alliance est circonscrite à la défense de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de Chypre. Mais elle va au-delà de l'engagement d'assistance, jusqu'à une coopération pour la défense commune. Elle prévoit, à cette fin, l'établissement à Chypre d'un quartier général tripartite et le stationnement sur l'île de contingents grecs et turcs. Si on tient compte du fait qu'à cette époque la Grèce et la Turquie sont déjà membres de l'Alliance atlantique et de l'OTAN et de la présence des bases britanniques, il est clair que le nouvel État fait partie du système de sécurité occidental.

La décolonisation de Chypre a vraiment été « gérée », en dehors des Nations unies. La formule très complexe à laquelle on aboutit finalement en 1959, 1960 est un moindre mal ; c'est un compromis, de type gagnant-gagnant ou plutôt pas perdant-pas perdant, et une formule très associative. Cet édifice complexe a été possible parce que le statut de Chypre a été édifié au sein du camp occidental. Ce statut pouvait être considéré comme viable, dans la mesure où il était rationnel et accepté, même si c'était à contrecœur, par les acteurs concernés, et où il était fortement encadré. Mais il lui restait à subir l'épreuve de la cohabitation des communautés et du temps et il ne l'a pas supportée. Très vite s'est ouverte ce que le Conseil de sécurité nommera la question de Chypre, une question qui n'est toujours pas résolue.

L'évolution sur plus de 50 ans a été, au contraire, nettement et continument défavorable, tant au retour au statut qu'à l'élaboration d'une autre formule, acceptée et apportant une solution à la question de Chypre.

La dérive négative a commencé dès la crise de 1963 et la remise en cause du statut de l'île, par les Chypriotes grecs (Makarios). Cette remise en cause, au profit de l'application du principe majoritaire, a été à l'origine des premiers affrontements violents, mais sans

²¹³ Londres s'est tout de même engagé à « coopérer pour la défense commune de Chypre » avec les parties au traité Point C de la Déclaration britannique.

intervention de la Turquie, de la création de la force des Nations unies à Chypre en 1964 et de l'entrée des Nations unies dans le dossier. Celles-ci ignorant le statut conventionnel et conservant comme interlocuteur l'auteur de la crise de 1963, celui-ci va poursuivre son projet d'une Chypre indépendante gouvernée pas la majorité et non alignée dans des conditions telles qu'il sera renversé par les partisans de l'*enosis*. Cette seconde crise de Chypre, en 1974, beaucoup plus violente, provoquera l'intervention de la Turquie (opération Attila) et la division de l'île en deux parties, le tiers nord où se sont regroupés les Chypriotes turcs sous la protection de l'armée turque et le sud où se sont rassemblés les Chypriotes grecs. La base de la situation actuelle était constituée dès ce moment.

La nouvelle donne excluait un retour pur et simple au statut conventionnel. L'*Enosis* était devenu impossible. Le choix demeurait entre l'unité de l'île – mais il fallait trouver une formule, autre que celle du statut et celle (majorité/minorité) que voulait imposer Makarios, permettant que les deux communautés y vivent – et la partition. Les Grecs et les Chypriotes grecs, à l'origine des deux crises et de la mise à mal du statut, ont eu dans cette période un comportement particulièrement contre-productif puisqu'il a éliminé les 2 objectifs grecs (*enosis*, régime majorité/minorité) et rendu possible la séparation, avec une éventuelle réunion de Chypre nord à la Turquie (*Taksim*).

L'auteur des 2 crises restant toujours l'interlocuteur des Nations unies et le représentant de Chypre – ce qui est pourtant une fiction depuis la crise de 1963/1964 –, on va désormais rechercher « un règlement politique mutuellement acceptable, fondé sur les droits fondamentaux et légitimes desdites communautés »²¹⁴. Très vite, en février 1977, Makarios et Denktash, sont parvenus à adopter un « ensemble de principes agréés » comprenant 4 principes (accord sur un État fédéral, bicommunautaire, bizonal et non aligné), qui constituait la substance d'une solution préservant l'unité de l'île. Comme il n'a pas été possible de progresser à partir de là, au cours des années suivantes, les Chypriotes turcs, ont logiquement avancé sur la voie alternative en proclamant le 15 novembre 1983, la République turque de Chypre Nord. Le geste était significatif mais il ne s'agissait pas d'une déclaration d'indépendance. Les Chypriotes turcs ne remettaient pas en cause l'objectif commun aux parties – la RTCN s'inscrit dans le cadre de Chypre unie – et ne sortaient pas de la négociation. Mais le Conseil de sécurité a condamné cette proclamation²¹⁵.

Au cours des années 1990, l'entrée en scène d'un nouvel acteur majeur, la Communauté européenne, va susciter de grands espoirs, en vain. L'Union européenne n'ayant pas fait de la solution de la question de Chypre, un préalable à l'admission de l'île, n'a pas pu peser en faveur de l'application des principes admis dès 1977, comme base de la solution de la question de Chypre dans un cadre unitaire. Un effort a été fait pour faire adopter, avant l'admission, un nouveau statut établissant un État fédéral composé de 2 États égaux. Ce fut le plan Annan. Mais accepté par 64,91 % des Chypriotes turcs, le plan fut refusé par 75,83 % des Chypriotes grecs. L'Union a donc simplement « importé », « intégré » la question de Chypre. Chypre est dans l'Union, depuis 2004, mais la « question » demeure. Les principes de la solution sont connus depuis très longtemps, mais les parties ne parviennent pas à conclure.

Plus de quinze ans après, on n'a pas progressé vers le règlement global espéré. Se succèdent des périodes vides, par exemple entre 2004 et 2008, puis d'autres où l'espoir revient, les rencontres et les négociations ayant repris, comme entre 2008 et 2010. Mais on revient rapidement en phase négative, c'est le cas après 2010. Puis c'est le temps de la relance. Par exemple après la déclaration conjointe du 11 février 2014, les négociations reprirent à la mi-mai 2015 et le Secrétaire général dans son rapport du 7 janvier 2016

²¹⁴ A/RES/3212(XXIX), § 4, 2 novembre 1974.

²¹⁵ Résolution 541 (1983).

écrivait, au sujet des dirigeants chypriotes : « (ils) ont annoncé leur intention de ne ménager aucun effort afin de parvenir à un règlement global de la question de Chypre dans les meilleurs délais. Ils sont également convenus que les négociations seraient conduites par eux-mêmes et ont engagé depuis des discussions structurées et orientées vers des résultats concrets, portant sur des questions centrales à différents domaines »²¹⁶. Quoique rien ne soit sorti de ces négociations, et que l'on soit au point mort depuis 2017, son successeur reprend espoir à son tour. On peut lire dans son rapport du 16 avril 2019, qu'il est « convaincu que l'on pouvait continuer d'espérer que les deux communautés parviennent à un règlement global. J'ai aussi constaté cependant que la perspective d'un processus interminable et infructueux était bel et bien révolue et qu'il existait un large consensus selon lequel le statu quo n'était plus tenable ». Mais il ajoute aussitôt : « J'ai souligné également que, avant la reprise de véritables négociations, les parties devraient s'accorder sur un cadre de référence qui serait un point de départ consensuel pour un éventuel règlement de la question de Chypre »²¹⁷. Fin 2020, on n'a toujours pas avancé et il semble que la question de Chypre soit en train d'entrer dans une nouvelle phase, nettement plus conflictuelle.

Situation en 2021

*Le Conseil de sécurité continue de renouveler l'UNFICYP (rés. 2618 du 27 janvier 2021)*²¹⁸. Il en reste à l'objectif classique – « parvenir à un règlement durable, global et juste fondé sur une fédération bicommunautaire et bizonale et sur l'égalité politique ». Pourtant les négociations n'ont toujours pas repris depuis 2017. Et l'objectif de leur reprise s'éloigne chaque année un peu plus. À cet égard, le dernier rapport du Secrétaire général sur sa mission de bons offices est très clair : « Depuis mon précédent rapport (S/2021/634), la confiance quant à la possibilité de parvenir à un règlement négocié, déjà au plus bas, a continué d'être sapée. Le débat public, qui a commencé avant le déjeuner informel que j'ai organisé pour les deux dirigeants le 27 septembre et s'est poursuivi même après, a essentiellement porté sur les positions divergentes des parties concernant la base des discussions. Les déclarations négatives ont continué tout au long de la période considérée ; il n'y a eu aucun message harmonisé qui aurait pu trouver un écho dans les deux communautés »²¹⁹.

Du côté chypriote grec, on en reste à la formule traditionnelle de la « fédération bizonale et bicommunautaire » – que cette communauté a pourtant refusée en 2002 (plan Annan)²²⁰. Mais du côté chypriote turc, on pense désormais autrement. Les Chypriotes turcs ont désormais « une nouvelle vision pragmatique pour l'île de Chypre »²²¹. Cette vision est « basée sur l'égalité souveraine inhérente et le statut international égal des deux États sur l'île »²²².

Pour les Chypriotes turcs : Il ne s'agit pas de « s'engager dans des négociations pour le plaisir de faire des négociations. Ces négociations sans fin, qui pendant des décennies ont porté sur le même sujet et ont échoué maintes fois, ont maintenu le peuple chypriote turc dans la souffrance et l'isolement, tout en renforçant la position intransigeante de la partie chypriote grecque »²²³. Le temps des « vaines négociations menées sur la vieille base asymétrique » est

²¹⁶ S/2016/15, § 2.

²¹⁷ S/2019/322, § 3.

²¹⁸ L'UNFICYP est à Chypre depuis 1964. Cette force, compte encore fin 2021, 859 personnes (797 militaires et 62 policiers) pour une population de l'île d'environ 1,2 million d'habitants dont 850 000 au sud et 350 000 au Nord (source rapport du Secrétaire général S/2021/1110).

²¹⁹ S/2021/1109 (31 décembre 2021, § 4).

²²⁰ Voir en ce sens la position du représentant chypriote grec, en annexe I au rapport précité. (S/2021/1109, p. 10).

²²¹ Voir l'exposé de cette vision en annexe II au rapport précité S/2021/1109, pp. 16-20.

²²² *Ibid.*, p. 16.

²²³ *Ibid.*, p. 17.

passé. Et le président de la RTCN ajoute : « Une fois reconnue et garantie notre égalité, qu'il s'agisse de la souveraineté ou du statut international, je serais prêt à m'engager dans des négociations formelles de fond, portant notamment sur la relation future entre les deux États indépendants, la propriété, la sécurité et l'ajustement des frontières, ainsi que sur les relations avec l'Union européenne »²²⁴.

La Covid 19 n'a certes pas facilité les relations entre Chypriotes, mais ce qui a changé surtout, c'est le contexte régional et la position de la RTCN et de la Turquie. Ce que le Conseil de sécurité désigne comme « les tensions persistantes en Méditerranée orientale »²²⁵, se sont nettement aggravées en 2019, 2020 et 2021 la détermination d'Ankara devenant de plus en plus nette.

Il se confirme que la question de Chypre est entrée dans une nouvelle phase. La formule de la fédération bizonale et bicommunautaire, que la communauté internationale et l'UE ont été incapables de mettre en œuvre, est dépassée. Elle va devoir céder la place²²⁶ – des décennies d'échec et la volonté turque de changer les choses l'imposant – à celle des 2 États. Ou, si les pays concernés ne comprennent pas assez vite que les choses ont changé, à la réunion de la RTCN à la Turquie, à partir d'un referendum.

Tendance : transformation, aggravation

Les différends territoriaux maritimes intéressant Chypre et les autres éléments du contexte

Les différends territoriaux maritimes entre la Grèce et la Turquie sont classiques. Ils ont ponctué les années 1970 et 1980. La découverte d'importants gisements hydrocarbures (gaz surtout et pétrole) à partir des années 2000, en Méditerranée orientale, les a relancés, Chypre se trouvant concernée.

La république de Chypre, en réalité la partie grecque de l'île, a délimité des blocs d'exploration/exploitation et en a autorisé, par contrat, l'exploration à plusieurs grandes sociétés internationales, Total, ENI, Exxon Mobil, American Noble Inc. Elle prévoyait en 2019, 6 forages d'exploration et 2 de confirmation. La Turquie a manifesté son opposition à cette politique parce qu'elle ne reposait pas sur une définition préalable de la répartition des bénéfices tirés de cette exploitation entre le sud et le nord de l'île et parce que, ne reconnaissant pas Chypre et sa ZEE, elle ne s'estime pas tenue par les accords de délimitation conclus par Chypre et considère que certaines parties de la zone maritime concernée sont dans sa propre ZEE²²⁷. Elle a elle-même accordé des permis d'exploration à la Turkish Petroleum. De plus, en 2019 et 2020, elle a envoyé des navires d'exploration (Oruç-Reis et Yavuz) escortés par des navires militaires, au sud de Chypre et a conclu, en novembre 2019, avec le gouvernement libyen, un accord de délimitation de leurs ZEE respectives, qui a suscité l'opposition de la Grèce et de Chypre et des autres États portant le projet du gazoduc *EastMed* (Égypte, Israël et Italie) et de l'UE.

Ce dossier fait partie d'un ensemble de questions intéressant le droit de la mer –

²²⁴ *Ibid.*, p. 18.

²²⁵ 2618 (2021), § 4. 2561 (2021) al 6 visait « la poursuite des tensions en Méditerranée orientale, au sujet des hydrocarbures ».

²²⁶ Le conflit de Chypre est particulièrement intéressant à bien des titres : sur les comportements contreproductifs des chypriotes grecs, sur les défauts du système de règlement pacifique des Nations unies, sur l'absence de vision politique et la surestimation de leurs capacités des Européens. Il porte aussi à réfléchir sur les conflits gelés. Le qualificatif convient si on entend par « conflit gelé » un conflit qui n'est plus violent. Mais s'il n'est plus violent, le conflit n'est pas froid, il demeure chaud, au plan politique. Il n'est pas non plus immobile, parce que les efforts de règlement ne progressent pas. L'absence d'évolution vers un statut agréé de Chypre unie consolide inévitablement la solution alternative, la partition de l'île.

²²⁷ Elle considère que 44 % de la prétendue ZEE de Chypre font partie de sa ZEE.

Ankara n'est pas partie à la convention de 1982 et n'admet notamment pas les délimitations en Mer Egée. Elle s'inscrit en outre dans le cadre plus large de ce que l'on appelle les guerres de la Turquie (Haut-Karabakh, Irak, Syrie, Libye) et d'une politique néo-ottomane d'effacement de la honte du traité de Sèvres (1920) et d'affirmation de la Turquie, comme digne successeur de l'empire ottoman.

Développements en 2021.

Ce dossier n'a pas connu de nouvelles tensions importantes cette année, mais il n'y a pas non plus d'évolution positive nette. La Turquie et la Grèce ont repris le 25 janvier, après 4 ans d'interruption, les pourparlers exploratoires menés entre 2002 et 2016, pour tenter de réduire leurs différends sur leurs frontières maritimes et les droits énergétiques en Méditerranée orientale. Mais cela n'a pas donné de résultat.

En octobre, l'Égypte, la Grèce et Chypre ont conclu un accord sur le transfert d'énergie électrique pour renforcer leur coopération. Ces 3 pays participent aussi au Forum du gaz de la Méditerranée orientale avec la France, l'Italie, l'Israël, la Jordanie et la Palestine. Ils ont également exprimé leur « intention de renforcer leur coopération en matière d'exploration et de transfert de gaz naturel, un catalyseur pour la stabilité dans la région ». Chypre a annoncé fin décembre la reprise de la prospection de gaz au large de ses côtes avec le géant américain de l'énergie ExxonMobil après l'interruption des opérations de forage pendant plus d'un an en raison de la pandémie de coronavirus. On sait que la Turquie est opposée à ce type d'opération.

Tendance : stable

(109) La question des Malouines (Malvinas, Falkland)

Repères

Elles forment un archipel de 12 000 km² à moins de 600 km du détroit de Magellan, avec une position stratégique dans l'Atlantique Sud. Occupées de façon continue par les Britanniques depuis 1833, elles sont également revendiquées par l'Argentine. Ce conflit va venir devant les Nations unies à l'occasion de la décolonisation. Buenos Aires considère que les îles doivent lui revenir, qu'elles font partie du territoire national argentin. Mais la population locale veut rester britannique et Londres soutient le principe d'auto-détermination. Contrairement à ce qu'elle fera à propos de Gibraltar, l'Assemblée générale va aller moins loin dans son appui à l'État qui réclame la restitution. Elle n'a pas dénoncé ici une « situation coloniale qui détruit partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays ». Elle a analysé le conflit entre les deux États comme un différend sur la souveraineté sur les îles et leur demande de le régler par la négociation. Mais s'agissant de la population, il n'est pas question d'autodétermination ; elle demande seulement de tenir compte de ses intérêts²²⁸. Le Royaume-Uni ne refusait pas la négociation mais restait intransigeant sur le respect de l'autodétermination. C'était l'impasse.

L'Argentine a ensuite entrepris de franchir l'obstacle, en recourant à la force et en occupant le territoire, le 2 avril 1982. Le pari argentin était rationnel, étant donné l'enjeu, relativement faible (une population de quelques milliers d'habitants) et la distance séparant le Royaume uni du territoire (12 000 km). Mais le facteur psychopolitique – l'orgueil bafoué d'une grande puissance en voie de déclin – a déjoué le calcul des généraux argentins. Ce fut la guerre des Malouines. Londres a mobilisé une flotte de 70 navires, dont 2 porte-aéronefs et un sous-marin nucléaire d'attaque et, avec le soutien des États-Unis et l'appui de la

²²⁸ A/RES/2065 (XX), § 1, 16 décembre 1965.

solidarité européenne, a repris les Malouines par la force. La guerre s'est achevée le 14 juin 1982, par la défaite des Argentins, après avoir fait 750 victimes de leur côté et 254 du côté britannique. Cette guerre a conforté, au Royaume uni, la position de la « dame de fer » mais provoqué du côté argentin la chute des généraux. Elle n'a toutefois pas changé la position du pays, qui continue de revendiquer les îles.

À la différence de ce qui a lieu dans le cas de Chypre, pour les Malouines, il n'y a pas de mobilisation internationale, de force de maintien de la paix, de mission de bons offices et des résolutions régulières du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale ou des deux à la fois. Ce conflit est beaucoup moins pesant dans les relations internationales. Sauf exception, par exemple une certaine interférence avec la question de la zone exempte d'armes nucléaires d'Amérique latine, il ne mobilise pas. Le conflit reste présent toutefois, aux Nations unies via l'examen par le Comité de décolonisation, des territoires non-autonomes.

Il n'y a pas eu et il n'y a de négociations. Sur place, le Royaume-Uni a choisi, contrairement à la politique qu'il menait avant 1982, de pratiquer comme le fait la France, une politique de pré-positionnement interarmées et de prévoir, pour le cas où, une capacité de renforcement rapide, de manière à dissuader les Argentins de tenter à nouveau l'aventure. Un referendum a également été organisé, à la demande du gouvernement local, les 10 et 11 mars 2013. Sur 1 650 inscrits et 1 518 votants, 99,8 % se sont prononcés en faveur de la conservation du statut de territoire britannique d'outre-mer. Le Premier ministre britannique a répété que le Royaume-Uni ne céderait pas sa souveraineté sur les îles à moins que leur population ne le souhaite et la position argentine consiste à considérer que les habitants n'ont pas à être consultés, puisque les Falklandais n'existent pas et qu'ils sont simplement des citoyens britanniques, implantés, vivant dans les Malvinas²²⁹. Sur ces bases, le problème est pour le moment insoluble. Le dossier s'est plutôt alourdi, au cours des années 1990 et 2000, avec la découverte de pétrole exploitable dans le sous-sol des eaux des Malouines. La situation de la population s'est largement améliorée ; elle n'a par conséquent aucune raison de changer d'avis. Par ailleurs les relations entre le Royaume uni et l'Argentine sont actuellement bonnes. Pour le moment, ce dossier n'a pas de dynamique intrinsèque ; il est porté par le Comité de décolonisation.

Situation en 2021

De niveau 2 en 2015, le conflit est passé au niveau 1 à partir de 2016, au Barometer de l'HIK. Il y reste n 2021. La recommandation de négocier qu'émet le Comité de décolonisation reste toujours sans effet²³⁰.

Tendance : stable

(110) La question du Sahara Occidental

Repères

Cette question s'inscrit aussi dans le cadre de la décolonisation. Mais elle oppose le Royaume du Maroc et une population locale, les Sahraouis et non un État et une population « importée ». Par ailleurs les pays impliqués, sont voisins, puisque l'Algérie est le soutien historique du Polisario. Et il ne faut surtout pas, comme le fait l'HIK, mettre ce conflit sous la rubrique Maroc et le rattacher à l'item sécession. Il s'agit toujours d'un territoire non-autonome, dont le statut n'est pas encore défini.

²²⁹ Les positions des deux gouvernements sont exposées dans le document A/AC/109/2018/6, du Comité de décolonisation, pp. 12-14.

²³⁰ Le Comité recommande que les 2 États négocient (A/76/23, pp. 39-41).

Le Sahara occidental, Saquia el Hamra et Oued ad Dahab (ancien Rio de Oro), d'environ 280 000 km², relevait de l'Espagne. Celle-ci l'avait distingué en 1958 de la province d'Ifni, qu'elle rétrocédera au Maroc, en 1969²³¹. L'Espagne avait, à l'époque, l'intention d'y rester, le territoire présentant un intérêt important du point de vue économique (eaux très poissonneuses, gisements de phosphate, etc.). À cette fin, elle s'appuyait sur l'idée que, au moment où elle s'y est installée, il était *terra nullius*. Le maintien de sa présence serait, par conséquent, jugeait-elle, légitime. Ce faisant, elle se heurtait à la logique très indépendantiste de la décolonisation et à la position marocaine. La première poussait à la rupture avec la puissance coloniale. La seconde affirmait que le Sahara occidental est, comme Ifni, un territoire marocain. Selon Rabat, il fait historiquement partie du royaume du Maroc et doit lui être restitué²³². On retrouvait l'idée d'intégrité territoriale, comme pour Gibraltar ou les Malouines ; mais elle jouait ici en faveur d'un État africain récemment décolonisé. On pouvait penser, *a priori*, que la cause serait facilement entendue, au bénéfice de l'État réclamant. Or, l'Assemblée générale va considérer que l'avenir du territoire, devait être régi par le principe d'autodétermination. Elle invita l'Espagne à « (...) arrêter le plus tôt possible, en conformité avec les aspirations de la population autochtone du Sahara espagnol et en consultation avec les Gouvernements marocain et mauritanien et toute autre partie intéressée, les modalités de l'organisation d'un référendum qui sera tenu sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies afin de permettre à la population autochtone du territoire d'exercer librement son droit à l'autodétermination (...) » (résolution 2229 (XXI), du 20 décembre 1966). Ce choix peut paraître surprenant, mais il s'imposait.

À la différence de ce qui valait pour Ifni, il n'existait pas, en premier lieu, d'accord sur la marocanité du Sahara occidental, sur son appartenance antérieure au Maroc. Elle était contestée non seulement par l'Espagne mais aussi par la Mauritanie. Celle-ci, après avoir accédé à l'indépendance en 1960, revendiqua le Sahara occidental comme faisant partie de l'ensemble mauritanien. Il apparaissait, en second lieu, que la perspective du retour au Maroc ne recueillait pas, dans la population concernée, un assentiment général²³³. Or cette population était autochtone, elle ne pouvait être considérée comme une création de l'Espagne ou une conséquence de ses agissements. Il s'agissait bien d'une population coloniale. S'en remettre à la volonté de la population, à l'autodétermination – ce que préconisaient fortement l'Algérie et d'autres États africains – était donc la solution la plus simple. Elle était même tout à fait évidente, incontournable, parce que consensuelle. En effet, si à la limite, l'intégrité territoriale et la restitution peuvent, dans leur version « dure », conduire à un transfert, à un retour, non accepté par la population, aucun des deux prétendants n'avait cette idée²³⁴. Le Maroc comme la Mauritanie avaient accepté le

²³¹ L'Espagne avait auparavant rétrocédé, en 1958, la zone de Tarfaya, entre l'oued Draa et le Cap Juby.

²³² C'est bien le terme « restitution » qui fut employé par le roi Mohammed V dans son discours du 25 février 1958.

²³³ Il existait alors plusieurs mouvements de libération nationale, entendant exprimer la volonté populaire : le Front populaire de Libération de la Saquia el Hamra et du Rio de Oro (Polisario) favorable à la création d'un État indépendant et soutenu par l'Algérie où se trouvait son état-major ; le Parti de l'Union Nationale Sahraouie (PUNS), pour une indépendance favorable à l'Espagne et le Front de Libération et de l'Unité (FLU) pour l'intégration au Maroc.

²³⁴ Le terme « restitution » qu'employait le Roi Mohammed V, dans son discours du 25 février 1958, n'appelle *a priori* aucune consultation populaire. D'un autre côté, il est bien difficile, impossible, de s'opposer à l'organisation d'un référendum, sans donner à croire que l'on veut l'éviter parce qu'en réalité, la population n'est pas favorable ou risque de n'être pas favorable au retour au pays. Quand l'appartenance du territoire n'est pas généralement acceptée, l'État réclamant est en situation difficile car le principe d'intégrité territoriale ne joue pas pleinement en sa faveur. Si le droit des peuples est présent au sens fort du terme, ce qui est le cas lorsque la population concernée est de type colonial, cette situation est encore plus délicate.

recours au referendum²³⁵. S'en remettre au principe d'autodétermination était donc inévitable. Tout autre choix, spécialement le retour au Maroc sans consultation de la population, aurait été générateur de conflit.

Cette convergence sur l'autodétermination était pourtant trompeuse et illusoire. Pour un État réclamant la restitution, la population du territoire visé ne peut évidemment pas vouloir autre chose que « revenir à la maison ». Toute autre volonté exprimée ne peut être que falsification, résultat de manœuvres hostiles. Mais, pour d'autres, l'autodétermination signifie au contraire que la population concernée, en tant que « peuple », peut choisir une autre voie que la réintégration, notamment l'indépendance. Il était prévisible que des difficultés allaient s'accumuler non sur le principe de cette consultation, désormais acquis, mais sur ses modalités d'exercice, sur sa mise en œuvre. C'est ce qui se produisit au cours des années suivantes. L'avis de la CIJ, en 1975, s'inscrit dans ce contexte. Il devait marquer un autre temps fort dans le développement de la question.

Il n'était évidemment pas exclu que les Sahraouis consultés se prononcent en faveur du rattachement au Maroc, mais Rabat redoutait que les menées de l'Espagne et de ses voisins algérien et mauritanien, aient travaillé le terrain dans un sens défavorable à ses intérêts. Pour rétablir une situation en voie de dégradation, le Maroc a, avec la Mauritanie, provoqué une demande d'avis consultatif à la CIJ, quand l'Espagne, en 1974, a annoncé que le référendum prévu serait organisé au cours du premier semestre de l'année 1975. Ils sollicitèrent de l'Assemblée générale des Nations Unies une demande d'un avis consultatif de la CIJ²³⁶. L'Assemblée y accéda, le 13 décembre 1974, dans sa résolution 3292 (XXIX), votée assez largement, par 87 voix, avec 43 abstentions, notamment celles de l'Algérie et de l'Espagne. Elle invita aussi l'Espagne à ne pas procéder à la consultation prévue tant qu'elle ne se serait pas prononcée sur la politique à suivre, après que la CIJ ait rendu son avis.

L'Assemblée ne demanda pas à la Cour de se prononcer sur la hiérarchie à établir entre intégrité territoriale et autodétermination, ce qui était le vrai problème – il restait à affirmer clairement que, même dans le cas où un territoire a fait antérieurement partie d'un État, l'autodétermination signifie pour sa population le droit d'adopter le statut de son choix et de décider, si elle le veut, de ne pas retourner à la situation antérieure. Mais cette redoutable difficulté était présente, en forme de toile de fond. L'Assemblée générale posa deux questions : « 1. Le Sahara occidental (Rio de Oro et Sakiet El-Hamra) était-il, au moment de la colonisation par l'Espagne, un territoire sans maître (*terra nullius*) ? Si la réponse à la première question est négative ; 2. Quels étaient les liens juridiques de ce territoire avec le Royaume du Maroc et l'ensemble mauritanien ? ». C'était bien sûr cette deuxième question, celle de la marocanité, qui était centrale. Si la marocanité de Sahara occidental était reconnue, la réintégration au Maroc deviendrait inévitablement l'option normale, naturelle, même si le référendum prévu restait, pour satisfaire aux exigences du principe d'autodétermination, à options multiples.

La réponse de la Cour fut une surprise, désagréable pour le Maroc. Il attendait la confirmation de liens juridiques forts, l'affirmation d'une souveraineté marocaine préexistante à la colonisation espagnole, mais ne l'obtint pas. La CIJ répondit, sur le premier point, que le Sahara occidental n'était pas *terra nullius* au moment où il fut colonisé et, sur le second, qu'il existait des « (...) liens juridiques d'allégeance entre le sultan du Maroc et certaines des tribus vivant sur le territoire du Sahara occidental » mais « (...) aucun lien de souveraineté territoriale (...) ». Elle ajouta : « La Cour n'a donc pas constaté l'existence de

²³⁵ Ils l'ont fait en approuvant les résolutions qui, de 1966 à 1973, se sont succédé, préconisant la tenue d'un référendum.

²³⁶ Le Maroc avait proposé, auparavant, que la question soit examinée au contentieux ; sa proposition ne put aboutir, faute d'accord de l'Espagne.

liens juridiques de nature à modifier l'application de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale des Nations Unies quant à la décolonisation du Sahara occidental et en particulier l'application du principe d'autodétermination grâce à l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire ». L'avis était très clair sur le point essentiel : il ne retenait pas l'idée d'une marocanité, d'une souveraineté marocaine, préexistante à la colonisation. Ce point fut, de plus, adopté par une très large majorité, 14 contre 2 ; les juges internationaux n'étaient pas divisés.

Un avis consultatif n'a pas d'effet obligatoire mais il dit le droit et sa portée juridico-politique peut être considérable. Tout doute éventuel sur l'applicabilité à l'espèce du principe d'autodétermination, qu'aurait pu réintroduire une reconnaissance de la marocanité, était écarté et même, la Cour ayant pris soin de préciser qu'elle n'avait pas constaté « l'existence de liens juridiques de nature à modifier l'application de la résolution 1514 (XV) », l'indépendance, solution normale en matière de décolonisation, devait être considérée indubitablement comme l'un des termes du choix ouvert aux populations. De plus, autre point très important, l'évolution du statut du territoire se ferait comme cela était devenu la norme en matière de décolonisation, sous la direction de l'Assemblée générale des Nations Unies. Après l'avis, l'idée de la marocanité n'avait plus de crédibilité internationale. Aucun État ne la reconnaîtra. Elle n'était plus, contrairement à ce que Rabat espérait, une certitude du passé dictant ou engageant l'avenir. Elle se transformait en un futur incertain, en une adhésion à susciter, imposant au Maroc une profonde reconversion. Le Sahara occidental, toujours territoire non autonome, ne cesserait de l'être que lorsque la volonté de ses populations se serait exprimée de manière « libre et authentique » en faveur d'un nouveau statut, dont l'Assemblée générale pourrait admettre qu'il met fin à l'absence d'autonomie.

Le Maroc n'a pas contesté l'avis de la CIJ, mais n'a pas non plus cédé, abandonné la marocanité. Le roi Hassan II a « positivé » l'avis et s'en est, en revanche, servi pour « rebondir », forcer le destin. Il exploita la base, très étroite par rapport à ses espérances, qu'offrait au Maroc la reconnaissance de « liens juridiques d'allégeance entre le sultan du Maroc et certaines des tribus vivant sur le territoire du Sahara occidental », en prenant la décision historique, le 16 octobre 1975, le jour même où l'avis fut rendu, de lancer la « Marche verte », soigneusement préparée dans le secret, au cours des mois précédents²³⁷. Cette marche devait aboutir, via l'accord tripartite du 14 novembre 1975, au retrait espagnol puis à l'installation du Maroc dans le territoire. Mais la « Marche verte » va être suivie et « contrée » par la proclamation, le 27 février 1976, de l'indépendance de la « République Arabe Sahraouie Démocratique » (RASD). Celle-ci donnait également un résultat important puisque la « RASD » sera rapidement reconnue par un nombre significatif d'États et admise plus tard, en 1982, comme membre de l'OUA.

Sur le terrain commençait la guerre du Sahara occidental. Le Front Polisario, avec le soutien de l'Algérie et de la Libye – on perçoit ici la dimension régionale du conflit – va mener la lutte armée contre le Maroc et la Mauritanie. Cette guerre va connaître plusieurs phases, y compris en 1976, des affrontements entre forces marocaines et algériennes (bataille d'Amgala), et conduire, après le retrait de la Mauritanie et la construction de 6 murs des sables par le Maroc (sur 2 500 km de long), pour isoler le territoire qu'il contrôle des attaques du Polisario, à l'acceptation par celui-ci et Rabat, en 1988, des propositions de règlement du Secrétaire général de l'ONU et du Président de la Conférence des Chefs d'État

²³⁷ Dans la présentation de l'ouvrage collectif « La Marche verte », diffusé chez Plon en 1990, le roi Hassan II précise qu'il en a eu l'inspiration divine dans la nuit du 19 août 1975, à Fès.

et de gouvernement de l'OUA, puis au cessez-le-feu en 1991. Le Sahara occidental est alors partagé, selon une ligne nord-est, sud-ouest, en deux parties. La partie ouest, environ 80 % du territoire, est contrôlée par le Maroc et l'Ouest, 20 %, du côté de l'Algérie et de la Mauritanie, relève du Polisario.

Le Maroc tient désormais la plus grande partie du territoire. Il est dans une position beaucoup plus forte qu'auparavant. Mais le prix payé pour en arriver là est loin d'être négligeable. Outre la guerre, ses victimes et son coût, il faut surtout remarquer que la marocanité du Sahara occidental est devenue une cause nationale, à laquelle la monarchie marocaine a lié son sort. Cela constitue une force mais aussi une contrainte lourde, du point de vue diplomatique. Par ailleurs, le conflit a gravement nui aux relations entre les États de la région et empêché l'Union du Maghreb Arabe de porter des fruits.

Quoiqu'il en soit, le contrôle du territoire ne peut accomplir la marocanité du Sahara occidental. Le statut du Sahara reste inchangé, il demeure un territoire non autonome, dont le Comité de décolonisation examine le cas chaque année, et auquel l'Assemblée générale consacre aussi une résolution.

Le rattachement au Maroc ne peut procéder – cela a été très clairement souligné par la CIJ et confirmé depuis constamment par le comportement des Nations unies – que d'une autodétermination acceptée par l'Assemblée générale. On s'efforce depuis 1991, pour le moment en vain, d'atteindre cet objectif. Bien que ni la CIJ ni l'Assemblée générale ne l'aient exigé, on va s'orienter vers l'organisation d'un référendum. Il est prévu par l'OUA et les Nations unies, dans le plan de règlement, avec l'alternative indépendance/intégration, et est un point d'accord entre les parties. Il va être au cœur du mandat de la MINURSO²³⁸, toujours prorogée depuis par le Conseil de sécurité. Mais il s'est avéré impossible d'organiser ce référendum et le plan de règlement a, au début des années 2000, cédé la place aux plans Baker (2001 et 2003), qui n'ont, eux aussi, pas donné de résultat. Viendront alors, en 2007, les propositions des parties, le plan marocain d'autonomie, bien connu et un projet présenté la veille par le Polisario²³⁹. Point important, une évolution s'est produite du côté marocain : le projet prévoit que le référendum ne doit porter que sur le projet d'autonomie négocié et, en aucun cas, sur l'indépendance, totalement exclue par principe, du fait de la marocanité du territoire. L'autre partie conserve l'alternative indépendance intégration.

À partir de là, plusieurs phases de négociation ont eu lieu entre les Parties, en 2007 (18 et 19 juin et 10 et 11 août) et 2008 (7-9 janvier et 16-18 mars), en présence des pays voisins et sous les auspices des Nations unies. L'envoyé personnel du Secrétaire général a ensuite organisé neuf réunions informelles en 2009 (9 et 10 août), 2010 (10 et 11 février, 7-10 novembre et 16-18 décembre), en 2011 (21-23 janvier, 7-9 mars 5-7 juin et 19-21 juillet) et 2012 (11-13 mars), pour préparer un 5^e cycle de négociations.

On voit que rien de décisif ne s'est produit et que, même, la négociation ne se poursuit pas. Pourtant, le cadre fixé pour cette négociation par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité est large. Il n'est en aucune façon, déterminé par l'unique perspective de l'indépendance, mais celle-ci demeure inévitablement présente. L'Assemblée vise les résolutions 1514 et 1541 (XV) et l'objectif qu'elle fixe pour ces négociations – « (...) parvenir à une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable qui permette l'autodétermination du peuple du Sahara occidental (...) » – ne diffère pas de celui du Conseil²⁴⁰.

Le blocage est du côté marocain et c'est de là que l'on attend une évolution. Le Maroc, qui l'avait acceptée au moment du plan de règlement, refuse toute option d'indépendance, ne

²³⁸ Résolution 690 (1991).

²³⁹ S/2007/210 pour le projet du Polisario.

²⁴⁰ Voir les résolutions 65/112 (2010), § 2, puis 66/86 (2011), § 2, et 1920 (2010), §4, puis 1979 (2011), § 6 et plus récemment, 2414 (2018) et A/RES/73/107.

veut pas transiger sur la marocanité et, par conséquent, sur l'autonomie comme seul avenir concevable du territoire. Peut-être n'y a-t-il pas de marge de manœuvre à Rabat.

Sans doute compte-t-il aussi améliorer le contrôle du territoire et l'attrait de la solution marocanité. Mais, sauf si elle parvient à faire un large consensus, ce qui risque d'être difficile car le Polisario ne manque pas de rappeler son existence, une consultation limitée à l'autonomie ne peut pas constituer une consultation satisfaisante d'autodétermination, pour un territoire non autonome, particulièrement pour le Sahara occidental. Par ailleurs, il ne faut pas se faire d'illusion sur l'effet de la politique du fait accompli. Le Conseil de sécurité, en 2010, soulignait déjà que « (...) la consolidation du statu quo n'est pas acceptable à long terme (...) » (résolution 1920 en date du 30 avril 2010, alinéa 11). Mais, on remarquait aussi, que les Nations unies, ne semblent pas envisager de surmonter le blocage, en fixant elles-mêmes les termes de la question à poser à la population.

Tout cela correspond à une configuration de conflit gelé aussi bien du point de vue militaire que du point de vue politique, dont l'issue, sauf surprise, se dessinera dans le temps long. C'est bien dans cette direction que s'inscrivaient les dernières années, avec le retour du Maroc au sein de l'Union africaine – pour ce faire il a dû accepter d'y cohabiter désormais avec le Polisario. Le *Barometer* note une baisse d'intensité de 3 (en 2015 et 2016 également) à 2, en 2017, 2018 et 2019. Les parties avaient repris en décembre 2018, les 5 et 6, les pourparlers interrompus depuis 6 ans. Elles paraissent, une certaine impatience s'étant manifestée, aussi bien au Conseil de sécurité qu'à l'Assemblée générale²⁴¹, reprendre une sorte de service minimum. Toutefois, la Cour européenne de justice jugeant en février 2018, que l'accord de pêche avec le Maroc n'est pas applicable au Sahara occidental, parce que contraire à la souveraineté permanente de ses habitants sur leurs ressources naturelles, montrait que jouer la montre n'est pas sans inconvénients. Cela se fait notamment, au prix de la coopération et de l'intégration régionale, que le conflit interdit. Le coût est donc considérable. Il y a fort à craindre aussi que, bientôt, le terrorisme, qui prend de l'ampleur dans la région, ne vienne se mêler de la partie.

En 2019 et plus encore 2020, le Sahara occidental est redevenu un conflit plus visible et on pouvait craindre qu'il ne redevienne actif. D'abord, le 13 novembre 2020, la tension est montée nettement parce que le Maroc et le Polisario ont rompu le cessez-le-feu. Rabat a pris la « décision stratégique »²⁴² de rétablir une circulation routière entravée par des militants sahraouis, en franchissant la ligne de cessez-le-feu dans la zone de Guerguerat, près de la frontière de la Mauritanie. Cela conduira le Polisario à dire que « la guerre a commencé » et à dénoncer une « agression ». Des échanges de tirs auront lieu. Et surtout, très peu de temps après, c'est sur le plan politique que le dossier va subir un véritable choc, avec la reconnaissance par les États-Unis de D. Trump, le 10 décembre, de la souveraineté du Maroc sur le Sahara Occidental. Cette décision est en relation évidente avec le choix fait par le Maroc de rétablir ses relations diplomatiques avec Israël. Elle représente, du point de vue juridique et politique, une véritable transgression, dans la mesure où le statut d'un territoire non-autonome ne peut en principe changer que sur la base d'une détermination de l'Assemblée générale, historiquement engagée sur les questions de décolonisation.

²⁴¹ Le Conseil dans sa résolution 2414 du 27 avril 2018, demandait de « faire des progrès dans la recherche d'une solution politique réaliste, pragmatique et durable » (§ 2) de « reprendre les négociations... sans conditions préalables et de bonne foi » (§ 3 et 11)) et « une contribution importante au processus politique » des États voisins (§ 4). L'Assemblée de son côté réaffirme dans sa résolution 73/107 que « toutes les formules possibles d'autodétermination des territoires sont valables dès lors qu'elles correspondent aux vœux librement exprimés des peuples concernés et qu'elles sont conformes aux principes clairement définis dans ses résolutions 1514 (XV) et 1541 (XV) ».

²⁴² Frédéric Bobin, « Regain de tension au Sahara Occidental », *Le Monde*, 17 novembre 2020.

Cette aggravation nette du dossier, marque une nouvelle étape dans une dérive en faveur du Maroc, perceptible depuis 2018. Dès cette année-là, les États-Unis ont été plus offensifs au Conseil de sécurité sur la question, tentant d'infléchir son traitement, vers « une solution politique, réaliste, pragmatique et durable »²⁴³ et proposant de renouveler le mandat de la MINURSO tous les 6 mois, ce qui s'est fait de 2018 à 2019 (résolution 2494 du 30 octobre 2019). La meilleure traduction de ce glissement est probablement le fait que plusieurs États africains (Burundi, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Gambie, Libéria, RCA)²⁴⁴ ont décidé d'ouvrir des consulats à Laayoune et Dakhla. Les États-Unis ne sont pas seuls à évoluer en faveur de Rabat. Cela ne peut que favoriser un durcissement du Polisario, qui se sent lâché et davantage d'audace, de la part du Maroc.

Situation en 2021

Trois questions se posaient au début de l'année : Joe Biden maintiendrait-il le choix de D. Trump ; quelle serait la réaction de l'Assemblée générale ; et comment les choses évolueraient-elles, sur le terrain et au plan régional ?

L'administration américaine n'est pas revenue en arrière. L'évolution de sa position sur le Sahara occidental fait partie d'un ensemble bien plus vaste (voir les relations entre Israël et les États arabes aux n° 71 et 72), qui suscite aux États-Unis une adhésion dépassant largement le camp de D. Trump. Le dossier du Sahara est donc vraiment affecté par un élément nouveau qui bouscule nettement les équilibres anciens, au profit du Maroc. Le montre bien le fait que, le 24 août 2021, l'Algérie a annoncé qu'elle rompait ses relations diplomatiques avec le Maroc. Elle a invoqué entre autres « l'abandon par le Maroc de l'engagement pris par le roi Hassan II dans un communiqué conjoint de soutenir « une solution juste et définitive du conflit du Sahara occidental à travers un référendum d'autodétermination régulier et libre se déroulant dans la sincérité la plus totale et sans aucune contrainte »²⁴⁵.

Sur le terrain, la situation s'est nettement dégradée, le Polisario a décidé le 14 novembre 2020 de reprendre la lutte²⁴⁶, mais en 2021, on n'en est pas encore arrivé à des affrontements intenses²⁴⁷. S'agissant des Nations unies, pour le moment, rien n'a changé au niveau du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. Le premier a renouvelé la MINURSO en octobre (rés. 2602 (2021) adoptée par 13 voix et 2 abstentions, de la Russie et la Tunisie) pour un an. Et l'Assemblée a adopté sans vote la résolution 76/89, dont le texte est le même que celui de ses précédentes résolutions. On fait donc encore, comme si rien ne s'était passé. Mais certains commencent à se demander si la nouvelle situation ne pourrait pas dégénérer en un conflit violent, voire en une nouvelle guerre, impliquant l'Algérie²⁴⁸.

Tendance : aggravation

²⁴³ Cette expression apparaît au § 2 des résolutions du Conseil, à partir de 2414 (2018) adoptée sur la base d'un projet américain, non à l'unanimité comme auparavant mais par 12 voix contre zéro et 3 abstentions (Russie, Chine, Afrique du Sud), la Russie dénonçant cette expression : « la résolution met l'accent sur des catégories aussi banales et contradictoires que la praticabilité et le réalisme, ce qui pourrait ouvrir la voie à toutes sortes d'interprétations équivoques » (PV 8246, p. 4).

²⁴⁴ V. le rapport du Secrétaire général S/2020/938, § 6.

²⁴⁵ Le communiqué visé est celui du 16 mai 1988, qui accompagnait la reprise des relations diplomatiques entre les 2 États (A/43/366, annexe).

²⁴⁶ Voir A/AC.209/2022/17 § 16.

²⁴⁷ Voir notamment le rapport du Secrétaire général, S/2021/843 (octobre 2021) §§ 36-39 et le document de travail A/AC.109/2022/17 destiné au Comité de décolonisation.

²⁴⁸ V. Luis Martinez, « Algérie et Maroc ; sur le chemin de la guerre ? », *Diplomatie, les Grands Dossiers*, n° 65, déc. 2021- janv. 2022, pp. 64-65.

II.5. Conflits en voie de terminaison

(111)

Tableau n° 40. Les conflits en voie de terminaison

CONFLITS EN VOIE DE TERMINAISON				
Colombie	R	E	1964	Stable (ag)
Cuba, États-Unis	R, G	DI	1960	Aggrav. (ag)

Les deux cas placés sous cette rubrique ont subi une évolution négative depuis 2018. Cela ne va pas, pour le moment, jusqu'à imposer de les en retirer mais indique que cette éventualité – soit parce que le conflit revient en arrière, soit parce qu'il se transforme –, qui impliquera la réintroduction du conflit dans une autre rubrique ne doit pas être écartée.

Pour les deux cas à l'examen, à moyen et long terme, les perspectives d'évolution semblent assez différentes. Dans le cas de Cuba on peut envisager que passé l'épisode Trump, on reviendra à la politique de normalisation soit à la fin du conflit. Dans le cas colombien, on voit mal en revanche, comment l'État pourrait venir à bout des groupes armés, qui se sont emparés du pays et reprendre le contrôle de son territoire. Il faut, en tout cas, laisser passer le temps pour avoir confirmation que le conflit est bien en voie de terminaison ou qu'il doit changer de catégorie.

(112) La situation en Colombie

Repères

Au cours de la décennie qui suivit la *Violencia* (1948-1953), période de guerre civile entre les conservateurs et les libéraux, la Colombie vit apparaître plusieurs mouvements de guérilla, marxistes-léninistes – les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) en 1964, castriste, l'Armée de libération nationale (ELN) en 1965 et l'armée populaire de libération (EPL) en 1967 – opposés au « Front national » constitué par les anciens adversaires. Elles s'en prenaient à la privatisation des ressources naturelles, luttant pour le monde rural pauvre. Dans les années 1980, l'expérience Betancour ayant échoué, la violence a repris entre la guérilla et l'armée et les grands propriétaires fonciers ruraux ont commencé à organiser des groupes paramilitaires de droite pour se protéger de la guérilla. Ces organisations, dont la plus importante était l'*United Self-Defense Forces of Colombia* (AUC), officiellement dissoute en 2006, ont également été très génératrices de violence. Apparue à la fin des années 1960, le trafic de drogue a alimenté le conflit et est devenu lui-même producteur de violence. Assurant une grande part de la production mondiale de Coca, l'économie de la drogue a colonisé les institutions et provoqué une crise avec les États-Unis, soutien du régime, au cours des années 1990. Les deux grandes organisations de la drogue, le cartel de Medellin et celui de Cali, ont été démantelées mais leur éclatement, en environ 300 groupes de trafiquants, a compliqué la lutte contre la drogue. En dépit du soutien du « plan Colombie » lancé par B. Clinton en 1998 et de ses méthodes « musclées », A. Uribe, au pouvoir entre 2002 et 2010, n'est pas parvenu à réduire les FARC ni à en finir avec la culture du Coca et les relations avec les voisins vénézuélien, surtout, et équatorien, accusés de soutenir les FARC, se sont détériorées.

Ces relations se sont améliorées sous la présidence de M. Santos et les négociations de paix entre le gouvernement colombien et les FARC ont commencé en septembre 2012. Toutefois, s'il constituait un beau résultat, l'accord de paix du 24 août 2016 avait échoué lors du référendum du 2 octobre et la nécessité de renégocier un accord modifié, acquis le

12 novembre 2016, montrait que cet accord était loin de faire consensus sur le plan national. L'année 2017 fut bonne.

En 2018, la mise en œuvre de l'accord de paix de 2016 entre le gouvernement et les FARC s'est poursuivie, mais avec difficulté et des fractions dissidentes refusaient de les appliquer. Par ailleurs, les groupes criminels impliqués dans le trafic de drogue et d'autres activités illégales restaient très violents et continuaient de menacer à la fois la population civile et les institutions gouvernementales. Le problème principal était celui des réseaux criminels de la drogue, qui s'affrontaient pour le contrôle des territoires et des itinéraires du trafic. En 2016, 69 % des terres de culture de coca dans le monde étaient situées en Colombie. La situation était en outre aggravée par le fait que l'instabilité politique au Venezuela et la faible surveillance des frontières créait des zones de refuge pour les guérilleros et les criminels.

Le 7 août 2018, I. Duque est devenu le nouveau président colombien. De droite et très critique de l'accord de paix avec les FARC, il a promis d'être plus dur avec les guérilleros et les organisations criminelles. Il a suspendu les pourparlers de paix avec l'Armée de libération (ELN) en septembre 2018. Le *Barometer* notait 8 conflits en Colombie dans son numéro de 2010, il en répertoriait 11 en 2018, les deux plus violents, de niveau 4, étant celui qui oppose le gouvernement aux cartels et aux groupes paramilitaires et celui qui oppose cartels, groupes paramilitaires et groupes militants de gauche (AGC, Los Caparropos, FARC dissidents, ELN, EPL...) La tendance esquissée en 2016 et 2017 était donc menacée et la fin de la violence restait toujours un objectif de long terme. C'était toujours et plus nettement encore le cas, fin 2020.

Quatre ans après la signature des accords de paix, la sécurité de la Colombie s'était peu améliorée. Des régions (Macarena) auparavant inaccessibles sont pacifiées mais dans d'autres (Narino, Catacumbo) la violence a augmenté, alimentée par les cartels mexicains, des dissidents des FARC, l'ELN, devenue la guérilla la plus importante du pays, les paramilitaires qui se financent à partir de la drogue ou de l'or. L'État colombien n'a repris qu'une partie du terrain.

Les FARC se comportent comme un parti politique normal, la plupart de leurs membres travaillent dans des « coopératives de production ». Le principal problème les concernant est celui de leur protection ; le nombre des assassinats augmentant (64 en 2018, 66 en 2019). Leur réhabilitation n'a pas tenu ses promesses et 2 leaders des FARC (Jesus Santrich et Ivan Marquez) sont entrés en dissidence fin août 2019, dénonçant la trahison par l'État des accords de paix. Ces FARC -EP ont été classés par les autorités comme groupe narcoterroriste et non comme guérilla. Cela pourrait, comme le nouveau plan Colombie annoncé mi-août 2020, marquer une aggravation, un retour au passé. L'éradication de la culture de la coca est un échec – la surface cultivée a nettement augmenté. Par ailleurs, l'émigration massive des Vénézuéliens, complique le retour à la normale. Cela conduisait à la conclusion que le classement de la Colombie dans la catégorie des conflits en voie de terminaison, même pour les FARC et le gouvernement, était probablement une anticipation et qu'un retour dans la catégorie des conflits actifs doit être envisagé.

Situation en 2021

Contre toute attente, elle ne s'est pas aggravée nettement. Parmi les 6 composantes, les plus significatives de cette situation, que recense le Barometer en 2020 et en 2021, 4 sont restées au niveau 3, une au niveau 4 et une – la relation ELN/gouvernement – s'est améliorée, passant de 4 à 3. La violence reste donc omniprésente, au niveau trois (crise violente), mais ne croît pas. Cependant, à ce même niveau, on note aussi en 2021, une forte montée de ce que le Baromètre nomme la protestation sociale. Apparue en 2019 elle a occupé une grande partie de l'année 2021 avec des manifestations de très grande ampleur contre une réforme fiscale, puis contre la répression – il y a eu une cinquantaine de victimes – et pour la réforme de la police. On peut se demander si l'État, qui ne parvient pas à reprendre le dessus – qu'il s'agisse de l'ELN, des FARC

dissidents, des paramilitaires etc. –, n'est pas en train d'être submergé par une violence généralisée, qui tend à devenir un mode ordinaire de relations sociales et dont les auteurs multiples sont de moins en moins identifiables.

L'année 2021 comporte toutefois un aspect positif. La Juridiction spéciale pour la paix (JEP), créée par l'accord de 2016 a mis en accusation, le 28 janvier, huit anciens commandants guérilleros pour « crimes de guerre et crimes contre l'humanité ». À l'annonce de cette inculpation portant sur les quelques 20 000 séquestrations dont le mouvement armé s'est rendu coupable entre 1990 et 2016, les anciens chefs guérilleros concernés ont réitéré leurs excuses et leur engagement pour la paix. Par la suite ils ont décidé de plaider coupables. La JEP a aussi reconnu, un mois plus tard, que 6 402 civils avaient été assassinés par l'armée colombienne entre 2002 et 2008. Cela a mis en vedette la JEP et amené à prendre conscience de l'intérêt de l'accord de 2016, de son originalité. Il y a, en quelque sorte, un modèle colombien, qui marche. L'accord de 2016, bien qu'appliqué dans un contexte défavorable, puisque le président élu ensuite lui est hostile, commence à donner des résultats réels. Peut-être n'a-t-il pas épuisé son potentiel ? Ce second aspect compense le premier plus négatif et redonne quelque espoir.

Tendance : stable

(113) Le conflit États-Unis Cuba

Repères

La plus grande île des Caraïbes est à moins de 150 km des côtes de la Floride et elle verrouille le golfe du Mexique. Annexe des États-Unis avant même d'être devenue indépendante de l'Espagne, elle était travaillée depuis longtemps par le souci de l'indépendance. Elle ne l'obtient, en 1902, qu'avec le soutien des États-Unis et en subissant leur interventionnisme (amendement Platt, base de Guantanamo). L'économie de l'île et le régime de Batista sont dans les mains des Américains, quand Fidel Castro entre en scène. Renversant l'ordre établi (réforme agraire notamment), il entre inévitablement en conflit avec les intérêts des États-Unis et se rapproche aussi de l'autre puissance de l'ordre bipolaire, Moscou.

Très rapidement se constitue un des conflits qui ont marqué la guerre froide. Ce conflit est ponctué de quelques épisodes majeurs – le débarquement de la baie des cochons en 1961, les missiles soviétiques et la crise de Cuba en 1962. Après qu'ils aient été retirés, viendra le temps de l'embargo et de la mise à l'index de Cuba (exclusion de l'OEA en 1962). Cuba est très caractéristique de la volonté des États-Unis de contrôler l'espace qui les entoure et même les Amériques, et d'y interdire l'implantation, surtout politico-militaire, d'autres puissances. Du côté cubain, cet épisode ne se résume pas à la proximité entre Cuba et l'URSS. Il exprime surtout le besoin de l'indépendance, dans un contexte difficile, la volonté de faire entendre sa voix et de participer au combat pour la libération des peuples (soutien aux guérillas en Amérique latine, chef de file du camp antiimpérialiste parmi les non-alignés, intervention militaire en Angola).

Dans une situation économique beaucoup plus difficile à l'époque de M. Gorbatchev et après la fin de l'URSS, Cuba va faire l'objet de deux renforcements de l'embargo, en 1992 (loi Torricelli) et 1996 (loi Helms-Burton), visant à faire chuter le régime. Il y résistera, en procédant à des réformes, en supportant des conditions plus dures et au prix des tensions dans une société devenant moins égalitaire. A aussi contribué à sauver le régime de Castro le tournant à gauche de l'Amérique latine à la fin des années 1990. Il offrira un rôle à F. Castro, en association avec H. Chavez avec la création de l'Alternative bolivarienne pour les Amériques. Cet espace est consolidé avec l'arrivée au pouvoir d'E Moralès et la montée en puissance économique de la Chine. Cuba, alors que son leader vieillit et cède sa place à son frère, a retrouvé, une place et même un rôle.

C'est dans ce contexte que se produira le rapprochement avec les États-Unis, après l'élection de B. Obama. Il sera marqué, fin 2014 par la reprise des relations diplomatiques, puis en juillet 2015 par le rétablissement des ambassades et en mars 2016 par la visite officielle à Cuba du Président américain – peu avant le décès de Fidel Castro –, mais pas par la levée complète de l'embargo. En revanche Cuba a été enlevé de la liste américaine des États parrains du terrorisme.

Ce rapprochement était bilatéral. *A priori*, ce sont surtout les États-Unis qui bougent. B. Obama les adapte au nouveau contexte interaméricain et international. Il allège notamment le fardeau qui pesait sur les États-Unis dans leurs relations avec l'Amérique latine. Mais, pour Cuba, la normalisation est aussi un choix majeur. Fidel et Raul Castro ne peuvent ignorer qu'être moins isolé signifie aussi, inévitablement, le retour d'une présence américaine interventionniste.

L'arrivée tonitruante de D. Trump, affichant sa volonté de rupture avec la politique de son prédécesseur, a interrompu cette évolution. Elle s'est traduite par diverses restrictions (sur les déplacements des Américains à Cuba, sur les échanges bénéficiant à l'armée et aux services de sécurité cubains...), sans aller jusqu'à la rupture des relations diplomatiques. Ces mesures affectent Cuba, spécialement l'essor de son tourisme. En même temps, elles donnent à Cuba, plus de temps pour s'adapter à la sortie de son isolement.

En avril 2018, la fin de l'ère Castro – Miguel Diaz-Canel, vice-président succédant à R. Castro –, n'a pas infléchi la politique de D. Trump. Il n'est pas inutile de signaler que ce durcissement correspond à l'affaiblissement de la gauche en Amérique latine, après la disparition d'H. Chavez en 2013, et une véritable offensive des États-Unis au Venezuela, pour obtenir la fin du régime de N. Maduro. L'hostilité de D. Trump a continué de se manifester en 2019 et 2020, par des mesures de restriction des transferts financiers, par le soutien apporté aux « Clandestinos » et *in fine*, quelques jours avant de quitter la Maison blanche, en décidant de réinscrire Cuba sur la liste des États parrainant le terrorisme.

Situation en 2021

Joe Biden ayant annoncé vouloir revenir à la ligne politique suivie par B. Obama, on pensait que la normalisation reprendrait rapidement son cours. Tel n'a pas été le cas, bien que la lente évolution de Cuba se soit poursuivie en janvier avec la réforme monétaire et en février avec l'autorisation de l'activité privée dans la majorité des secteurs économiques et que, lors du Congrès du PC cubain, le 16 avril, Raul Castro qui abandonnait sa place de premier secrétaire, ait appelé à une « nouvelle forme de relations » avec les États-Unis. Cette absence d'amélioration du côté américain a contribué à aggraver, à Cuba, les effets de la crise du Covid 19 et des pénuries alimentaires qui ont conduit, en juillet, à des manifestations populaires d'une ampleur inédite, à un durcissement du régime cubain et à un nouveau renforcement des sanctions américaines, par une administration dont on attendait qu'elle les allège. Fin 2021 on ne trouvait par conséquent dans une « impasse mortifère »²⁴⁹. Sera-t-il possible de rejoindre l'évolution qu'a interrompue D. Trump ? On peut l'espérer, mais s'il est facile de voir les facteurs qui s'y opposent, par exemple les considérations de politique intérieure américaine, la réticence des États-Unis à alimenter un nouveau renforcement de la gauche sud-américaine ou même les tensions entre les grandes puissances, il est plus difficile de voir des facteurs favorables au rapprochement. Ce moment-là est peut-être à nouveau passé, pour un temps.

Tendance : aggravation

²⁴⁹ Titre de l'éditorial du journal *Le Monde* du 23 décembre 2021.

II.6. Conflits dépassés ?

(114)

Tableau 41. Les conflits dépassés en 2021

CONFLITS DEPASSES				
Ex Yougoslavie	R, G	E, DI, SC	1991	Stable (st)
Timor oriental	R	E, DI, SC	1975 2002	Stable (st)
Pérou Chili	R	E, DI, SC	1883	Stable(st)

Situation en 2021

Le dépassement des conflits du Timor oriental et Pérou Chili n'est toujours pas remis en cause. À Timor, la situation continue de s'améliorer, on parle toujours de « petit miracle démocratique », les relations avec l'Indonésie sont apaisées. Cependant Timor est une entité minuscule, assise sur un tas d'or, qui doit trouver sa place dans un contexte qui risque d'être de plus en plus dominé par la montée en puissance de la Chine et son affrontement avec les États-Unis et les Occidentaux, dont l'Australie. De nouvelles secousses sont donc très possibles. Il en va de même en Amérique latine, toujours instable et conflictuelle.

S'agissant de l'ex-Yougoslavie, le suivi détaillé des conflits qui subsistent en Bosnie Croatie, Macédoine et Serbie/ Kosovo, que permet le Barometer de l'IIK ne note pas d'aggravation significative en 2021. L'évolution de cette région reste positive, avec des points sensibles (Serbes du Kosovo notamment). La situation s'était améliorée en 2020. Elle reste globalement stable en 2021, avec toutefois le passage du niveau 1 au niveau 2, pour Kosovo/Serbie. L'évolution de l'ex-Yougoslavie se fait dans l'orbite d'une communauté de sécurité (UE et OTAN) qui la porte et la cadre et dans un contexte où l'interférence de puissances extérieures est limitée. Se posait toutefois la question des investissements chinois. À cela il faut ajouter la détérioration très nette des relations avec la Russie, qui pose désormais la question de savoir si Moscou ne pourrait pas exercer, via les Serbes, un effet déstabilisateur et enrayer l'évolution positive de la région. On voit en définitive que la catégorie conflits dépassés doit par prudence, être accompagnée d'un ?

Index pour Vue d'ensemble et stock des conflits 2021

Abkhazie 65
Accords de paix 30
Acteurs 9, 15, 32
AfPak 102
Afrique du nord 85- 91
Afrique sud du Sahara 25, 27, 28, 29, 31, 68-69, 91-98
Algérie 110
Al-Qaida 34, 82
Amérique(s) 25, 27, 28- 29, 31, 98-100
Arabie saoudite 90
Arc de crise 22
Arctique 54
Arménie 67
Azerbaïdjan 67
Asie Océanie 25, 27, 28-29, 31, 73-78
AUKUS 55
Australie 55
Azerbaïdjan 67

Baltes (minorités russophones Estonie, Lettonie) 56
Bangladesh 103
Birmanie/Myanmar 103
Boko Haram 95
Bosnie 114
Burkina Faso v Sahel

Cachemire v. Inde
Cameroun 95
Catalogne 61
Chine États-Unis, Occidentaux 52
Chine/Inde 75
Chypre 108
CIJ 30
CPI 30
Colombie 112
Complexe d'insécurité 22-23
Complexe de sécurité 22-23

Conflit va Stock des conflits
Acteurs 9-17
actifs 50, 79-104
aspects humanitaires 3-6
aspects sociétaux 7-8
caractères de la conflictualité 33-34 bis
conflit potentiel 45, 50, 51-57

conflit à potentiel d'aggravation 45, 58-78
contiguïté 22
dépassés 114
dynamique des 24-32, 47, 48
endormis v gelés 46, 50, 105-110
équilibres de puissance 17-38
équilibres régionaux 38
extra-étatiques 17
fin v. dynamique
gelés 46, 50, 105-110
Intensité (v guerre, guerre limitée)
interétatique 10
internationalisé 12, 13, 20
intraétatique 11
meurtriers (les plus) 3
nouveaux 26
objet 18
one-sided, v violence unilatérale
oubliés v gelés
potentiel des conflits 30,
potentiel (conflit), 50, 51-57
potentiel d'aggravation (conflit à) 50, 58-78
principaux en 2021 33
règles, régimes, ordre juridique 41-44
règlement 48
répartition spatiale 19- 23,
sécurité (et) 36- 44
sécurité collective 42
solution 48
système international (et) 36-42
tendances 32, 33
terminaison 111-113
transrégionaux 21
transtate 14
 Conflictualité (caractères de la, en 2020) 23-24
 Congo RD 94
 Corée 74
 Corse 62
 Crimée 106
 Criminalité v Mexique, Colombie
 Cuba 113

 Darfour v. Soudan
 Donbass 84
 Drogue 100
 Drones 34 bis

 EAU 90
 Écosse 57
 Érythrée Éthiopie 69
 Espagne v Catalogne

Estonie v. Baltes
État islamique (va Syrie, Afghanistan, Sahel) 21, 32, 34, 81
États-Unis/Occidentaux (va Afghanistan, Corée, Cuba, Iran, Irak, Syrie) 13
États-Unis Russie 52, 54
États-Unis Chine 53
Éthiopie 98
Éthiopie/Érythrée 69,
Europe v. Arctique, Abkhazie, Géorgie, Ossétie du sud, Transnistrie, Haut Karabakh, Corse,
Catalogne, Chypre, Crimée, Ulster, Écosse, Baltes, Ukraine, Ex-Yougoslavie)
Ex-Yougoslavie 114

Forces spéciales 12, 13
Fragilité (de l'État) 7
France 13 va Corse, Libye, Sahel
Georgie 65
Grands lacs v RD Congo
Guerre 25-30
Guerre au terrorisme (va Al Qaida, EI) 80-82
Guerre de la drogue v Colombie, Mexique,
Guerre du terrorisme 80-82

Hezbollah v Syrie
Humanitaire 6, 32
Inde v Chine/Inde
Inde/Pakistan 76
Intervention v. conflit internationalisé
Irak 86
Iran Israël (va Syrie) 72
Israël v. Syrie
Israël/Palestine 17, 30, 72

Karabakh v Nagorno-Karabakh
Kosovo v. Yougoslavie (ex)
Kouriles 107
Kurdes v. Syrie, Turquie
Lettonie v Baltes
Lieux stratégiques 40
Libye 87

Mali v Sahel
Malouines 109
Maroc 110
Méditerranée orientale 108
MENA 20, 25-29, 31, 50, 70-72, 85-90
Mer de Chine 55
Mexique (guerre de la drogue) 100
Myanmar v Birmanie
Nagorno Karabakh 67
Niger v Sahel, Boko Haram
Nigeria v Boko Haram
Non-prolifération v. Corée, Iran

Ossétie 65
 Pakistan v Inde et Afpak
 Palestine v Israël
 Pérou/Chili 114
 Personnes déplacées 4
 Philippines 104
 Prolifération nucléaire v Corée, Iran
 RCA 93
 Réfugiés 5-8
 Ressources naturelles 39
 Royaume uni 13 (va Écosse, Malouines, Ulster)
 Russie v Crimée, États-Unis, Haut Karabakh, Syrie, Ukraine, Baltes, Géorgie, Transnistrie, Kouriles, Nagorno-Karabakh

 Sahara Occidental 110
 Sahel 92
 Sécurité internationale (conflit et) 36-48
Système international 36-40
Système global 37
Régional 38
Ressources 39
Lieux stratégiques 40
Ordre juridique 41-44
Règles et régimes 42
Sécurité collective 42
 Somalie 96
 Soudan/ Sud Soudan 97
 Sri Lanka 77
 Stock des conflits 35-114
Conception 36-48
Construction 49
Évolution 50
Tableau des conflits de 2020 50
 Syrie 88, 116-139

 Tableaux 50 (général) et 51, 58, 79, 105, 111, 114
 Taiwan 78
 Tchad v Bokon Haram
 Terrorisme (v.a. guerre, État islamique, Al-Qaida...)
 Timor 114
 Transnistrie 66
 Turquie 89, 108
 Ukraine (va Crimée, Donbass) 84
 Ulster 60
 URSS (ex) 64
 Violence unilatérale (*one-sided violence*) 16
 Yémen 90
 Yougoslavie (ex) 114

Sécurité sanitaire internationale

Louis Balmond

Professeur émérite à l'Université de Toulon

Résumé

Si le conflit en Ukraine conduit à considérer, comme l'a fait l'Organisation Mondiale de la Santé, les questions sanitaires à travers la sécurité humaine, la sécurité globale ainsi que l'approche « Une seule santé », la pandémie de Covid-19 demeure néanmoins au cœur des interrogations sanitaires. Alors que les États tentent de se situer au-delà du Covid-19, il est possible de procéder à un certain nombre de constats, sanitaires et politiques et sociaux, et de s'interroger sur les débats que l'action contre la pandémie a provoqués. Parmi les acteurs internationaux, l'Organisation Mondiale de la Santé occupe toujours une place centrale : elle s'efforce à la fois de poursuivre la stratégie devant permettre de faire disparaître la pandémie mais également, elle entreprend un processus de réforme nécessaire pour répondre aux critiques formulées contre sa gestion de la crise.

Mots-clés : Sécurité sanitaire, sécurité globale, sécurité humaine, Une Santé, pandémie, Covid-19, Chine, vaccin, bien public mondial, transparence, lobbying, Organisation Mondiale de la Santé, Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies, Directeur général de l'OMS, élection, ressources, Règlement Sanitaire International, traité international pour le renforcement de la préparation et de la riposte de l'OMS aux urgences sanitaires, stratégies, coopérations et partenariats, Ukraine

Abstract

If the conflict in Ukraine leads to consider, as the World Health Organization has done, health issues through human security, global security as well as the "One Health" approach, the Covid-19 pandemic nevertheless remains at the heart of health issues. While States are trying to position themselves beyond Covid-19, it is possible to make a number of health, political and social observations, and to question the debates that action against the pandemic has provoked. Among the international players, the World Health Organization still occupies a central place: it is striving both to pursue the strategy intended to make it possible to eradicate the pandemic but also to undertake a process of reform necessary to respond to the criticisms formulated against his handling of the crisis.

Keywords: Health security, global security, human security, One Health, pandemic, Covid-19, China, vaccine, global public good, transparency, lobbying, World Health Organization, United Nations General Assembly, WHO Director General, election, resources, International Health Regulations, international treaty to strengthen WHO preparedness and response to health emergencies, strategies, cooperation and partnerships, Ukraine

I. Introduction : de la sécurité humaine à l'approche « Une seule santé »

Le coup de tonnerre de la guerre en Ukraine¹, s'il a brutalement rappelé la nécessité de « respecter et de faire respecter » strictement les principes du droit international et notamment du droit international humanitaire² constitue également une manifestation particulièrement illustrative de la globalisation des questions de sécurité. Alors que la scène internationale était mobilisée depuis la fin de l'année 2020 sur la sécurité sanitaire internationale, la sécurité étatique est revenue au premier plan mais la pandémie de covid-19 et ses conséquences se manifestent toujours, la sécurité environnementale demeure menacée et le conflit armé a fait resurgir d'autres menaces. La crise ukrainienne confirme ainsi que les questions de sécurité sont strictement interdépendantes et qu'elles doivent faire l'objet d'une approche globale avec comme point central la sécurité humaine.

La sécurité humaine³ est un concept apparu dans les années 1990, qui remet en cause l'approche traditionnelle de la sécurité fondée principalement sur la sécurité nationale. Il a été mis en évidence dans le Rapport sur le développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) de 1994 avec pour perspective de ne plus cantonner la sécurité à sa dimension étatique et interétatique c'est-à-dire à la sécurité du territoire face aux agressions extérieures et à la protection des intérêts nationaux face à l'étranger. C'est désormais la sauvegarde de la personne humaine qui doit être la finalité ultime de la sécurité, ce qui suppose de la saisir dans l'ensemble de ses composantes et de ses intérêts. La nécessité de la sécurité dans son sens traditionnel, c'est-à-dire se manifestant par un état de paix rendu possible par la pacification des rapports internationaux, n'a pas disparu pour autant. Elle est même un préalable à la jouissance des autres formes de la sécurité tout en n'étant pas nécessairement suffisante pour garantir la sécurité humaine. Néanmoins, plutôt qu'à l'État et à ses intérêts, auxquels se rattachent la « sécurité nationale » et les « intérêts nationaux », le concept de sécurité humaine préfère recourir à l'individu comme référence et destinataire véritable de la sécurité. Il traduit de ce fait un double phénomène d'interdépendance. D'une part, une interdépendance spatiale car les exigences de sécurité ont désormais une portée mondiale du fait de la circulation des menaces et de l'impossibilité de les cantonner dans un cadre local ou étatique. D'autre part, une interdépendance fonctionnelle car, si les exigences de sécurité présentent des caractéristiques propres en fonction des différents domaines sur lesquels elles sont amenées à intervenir, elles se retrouvent autour d'un dénominateur commun qui est la sécurité humaine.

La sécurité humaine est en effet une sécurité globale caractérisée par le phénomène d'interdépendance entre les différentes composantes de cette sécurité. Toute atteinte à la sécurité d'un État par des moyens de contrainte notamment militaires, a fortiori, si les règles du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire ne sont pas respectées, aura un impact sur la sécurité sanitaire, alimentaire, environnementale des personnes. Les États sont également interdépendants face à la sécurité humaine, du fait aussi bien de leur action que de leur inaction et la pandémie de Covid-19 ayant enseigné que la sécurité sanitaire des uns était aussi la sécurité sanitaire des autres, le principe de solidarité internationale est au cœur de la riposte à toutes ces menaces. Sur ces deux

¹ Par son caractère interétatique, la participation d'un membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, la dimension de l'emploi de la force mobilisée, la durée des opérations militaires et l'impact international...

² Qui feront l'objet de développements étendus dans le numéro suivant de la revue.

³ Voir sur la notion de sécurité humaine, M. Kaldor, « La sécurité humaine : un concept pertinent ? », *Politique étrangère*, 2006/4 (Hiver), pp. 901-914.

dimensions, l'apport de la crise ukrainienne est double. Elle a d'abord conduit à confirmer l'importance de la notion de sécurité nationale dont on avait pu croire à tort qu'elle était obsolète du fait de l'évolution des rapports internationaux alors qu'elle constitue toujours un préalable à la sécurité humaine. Elle a ensuite montré que dans le cadre d'un conflit armé international majeur, mais géographiquement circonscrit, la sécurité humaine était malgré tout globalement remise en cause du fait du jeu des interdépendances. Sur un plan régional, le conflit ukrainien se traduit en effet par un volume considérable de personnes déplacées et de réfugiés, menacés dans leur bien-être et parfois dans leur existence⁴. Ces mouvements entraînent également une pression d'une ampleur tout à fait nouvelle pour l'Europe centrale. La sécurité nationale des États voisins de l'Ukraine, qui aurait pu être menacée, n'a été sauvegardée que par l'aide militaire internationale dont ils ont bénéficié et par l'assistance obtenue du fait de leur qualité d'États membres de l'Union européenne. La crise globale engendrée par le conflit armé a également remis en cause la sécurité sanitaire en Ukraine mais également dans son environnement immédiat, les mouvements de personnes favorisant la transmission des épidémies dans des systèmes de santé déjà fragilisés par la pandémie de Covid-19. Par ailleurs, au plan mondial, le conflit a porté atteinte à la sécurité alimentaire du fait du rôle primordial des deux belligérants dans la production de certaines denrées indispensables à l'alimentation humaine et animale : blé, maïs, tournesol, l'orge, colza. La crise des approvisionnements suivie de la crise des prix, dont les effets sont attendus à 12/18 mois, sont susceptibles de toucher particulièrement les États importateurs de produits ukrainiens ou russes, en Afrique du Nord, au Moyen-Orient, en Afrique subsaharienne et dans l'Union économique eurasienne. La dépendance d'un État comme l'Égypte est évidente puisqu'il fait venir 60 % de son blé de Russie et 40 % d'Ukraine⁵. La souveraineté alimentaire est donc revenue sur le devant de la scène comme ce fut le cas de la souveraineté sanitaire du fait de la crise du Covid. Plus généralement enfin, le conflit a aussi des conséquences sur la sécurité économique des États comme des particuliers. L'augmentation du coût des matières premières et de l'énergie rejaille sur de nombreux produits et services de consommation courante, provoquant une accélération de l'inflation. On peut s'attendre à ce que les pouvoirs publics soient contraints d'intervenir pour contenir la hausse des prix et plus particulièrement, parfois, celui du pain, sous peine de troubles sociaux de nature à remettre en cause la stabilité de l'État.

Il n'est pas même la sécurité environnementale, déjà très menacée⁶, qui soit malmenée par le conflit ukrainien. Il est évident en effet que, localement, les combats et les destructions ont bouleversé le milieu et que prétendre approcher les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat n'est plus un objectif raisonnable pour les deux belligérants dans un avenir immédiat. Sur le plan international également, on peut s'attendre à ce que les conditions de la production et du transport soient affectées et obligent à des comportements peu en phase avec cet objectif.

La sécurité sanitaire s'insère ainsi dans une approche globale visant à assurer la sécurité humaine qui constitue à la fois une évidence et une nécessité. Les crises sanitaires peuvent cependant encourager à aller plus loin en considérant, au-delà des personnes humaines, l'ensemble du vivant. La sécurité sanitaire doit tendre dès lors aussi à la protection des animaux et du milieu naturel car il n'y a qu'« une seule santé ». Le mouvement « Une seule

⁴ Comme le souligne le Rapport du PNUD de 1994, la sécurité humaine doit garantir que tout être humain puisse vivre « à l'abri du besoin » (*Freedom from Want*) et « à l'abri de la peur » (*Freedom from Fear*).

⁵ Avec des conséquences diplomatiques comme au Conseil de sécurité, S. Abis, « Guerre en Ukraine : Une partie de la planète, compte tenu de ses besoins alimentaires, va peut-être regarder à deux fois avant de s'exprimer », France Info Presse, 15 mars 2022.

⁶ Le pire, à savoir une catastrophe nucléaire par la destruction ou la mise hors de contrôle de la centrale nucléaire de Zaporijjia ayant été semble-t-il évité.

santé » (*One Health*) est apparu au début des années 2000, porté par des scientifiques notamment américains dans le cadre d'un Groupe d'experts de haut niveau pour l'approche « Une seule santé » (OHHLEP). Reposant sur la même logique d'interdépendance appliquée dans ce cas à une approche intégrée de la santé publique, animale et environnementale au niveau local, national et mondial, il devait permettre de dépasser le morcellement des disciplines de santé, face à des risques éco-épidémiologiques croissants et ainsi de mieux lutter contre les maladies émergentes à risque pandémique. En effet, 60 % environ des maladies humaines infectieuses connues ont une origine animale et au moins 70 % des maladies émergentes graves sont des maladies zoonotiques qui peuvent être favorisées par des déséquilibres écologiques et/ou climatiques.

Son intérêt⁷ a été bien mis en évidence par la pandémie de Covid-19⁸ et l'approche « Une seule santé », entérinée sur le plan international, le 1^{er} décembre 2021, par une déclaration conjointe du Groupe tripartite (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Organisation mondiale de la santé animale, et Organisation mondiale de la santé OMS). Ces trois organisations ont été rejointes le 18 mars 2022 par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)⁹. Ces institutions ont adopté la définition formulée par l'OHHLEP mandaté à cet effet et dont les membres représentent un éventail international de disciplines dans les domaines scientifiques et politiques. Approche intégrée et unificatrice, elle vise à équilibrer et à optimiser durablement la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes. Elle reconnaît que la santé humaine, la santé animale et l'environnement, à travers les écosystèmes et la biodiversité, sont éminemment liés et interdépendants¹⁰. Son objectif est de mobiliser les acteurs de différents secteurs et d'intégrer les connaissances des disciplines et des communautés afin de réduire les menaces qui pèsent sur la santé des écosystèmes, tout en tenant compte des besoins en eau et en énergie, ainsi que des besoins nutritionnels des populations. L'élargissement des connaissances scientifiques et leur meilleur partage, l'amélioration de la formation médicale et de l'efficacité des soins cliniques feront progresser davantage les soins de santé ainsi que la recherche biomédicale, tout en améliorant l'efficacité des dispositifs de santé publique.

L'approche « Une seule santé » dont Hippocrate avait perçu les éléments essentiels dès l'antiquité grecque, s'est désormais imposée dans les Stratégies de l'OMS. Elle y consacre une Journée mondiale, le 3 novembre et devrait constituer une part essentielle du futur traité sur les pandémies¹¹. À l'occasion de l'Assemblée mondiale extraordinaire de la santé tenue du 29 novembre au 1^{er} décembre 2021, le Directeur général a défendu cette approche, trop souvent ignorée dans les réglementations internationales actuelles, et recommandé son intégration dans le futur traité sur les pandémies. Il a aussi souhaité la création d'une structure mondiale permanente pour en assurer le financement et la mise en œuvre, car « Nous sommes une humanité. Nous avons une planète. Nous avons une santé ».

⁷ H. Carabin et C. Kilsdonk, « L'importance de l'approche "Une seule santé" dans la prévention et la préparation aux pandémies », *The Conversation*, 10 janvier 2022.

⁸ Les débats sur le rôle de la chauve-souris et du pangolin, voire d'autres animaux dans la transmission du Covid-19 à l'homme ne sont pas tout à fait clos qu'est apparue dans 11 pays une flambée épidémique de la variole du singe ayant touché des populations locales ou des visiteurs singe ; <https://www.who.int/fr/news/item/20-05-2022-who-working-closely-with-countries-responding-to-monkeypox>.

⁹ Communiqué commun, Rome, Paris, Genève, Nairobi, Partenariat renforcé visant à accélérer la stratégie coordonnée relative à la santé des êtres humains, des animaux et des écosystèmes, 18 mars 2022.

¹⁰ <https://onu-rome.delegfrance.org/Une-seule-sante-One-Health-publication-d-une-definition-operationnelle>

¹¹ Voir infra.

II. La sécurité sanitaire internationale en 2021-2022

Du point de vue de la sécurité sanitaire internationale, la pandémie de Covid-19 s'impose encore au centre des analyses. Après 30 mois, durant lesquels elle a scandé la vie de la population mondiale, quelques enseignements peuvent, malgré tout avec prudence, être avancés, en s'appuyant prioritairement mais pas uniquement sur l'expérience qu'a connue la France. Il reste néanmoins que le virus n'a pas été éradiqué, il subsiste, peut être prospère-t-il de manière discrète car dans des formes plus anodines. Cela justifie d'en donner un rapide bilan en juin 2022.

II.1. La situation sanitaire internationale : « au-delà du Covid » ?

Peut-on se situer aujourd'hui « au-delà du Covid » ?¹² À cela, la même source a répondu par l'affirmative, considérant que le Covid-19 est « un moment dans l'histoire de l'humanité »¹³. Cette affirmation est assurément fondée sur un double plan. D'une part, le « moment Covid » a été supplanté par la guerre en Ukraine qui sera elle-même un autre moment de l'histoire facilitant l'effacement des précédents de la mémoire. Mais, d'autre part, la crise provoquée par la pandémie a entraîné des bouleversements de tous ordres qui ont marqué les États sur le plan sanitaire mais plus encore peut être sur le plan économique et politique et, par voie de conséquence, pesé sur les rapports internationaux. Il est de ce fait sans doute beaucoup trop tôt pour bannir le Covid-19 des préoccupations afférentes à la sécurité humaine. Dès lors, se situer au-delà du Covid, impose, d'une part, de procéder à quelques constats généraux sur la crise et les leçons que l'on peut en tirer, d'autre part, d'évaluer l'évolution de la pandémie et son état actuel.

II.1.1. Sur quelques remarques générales en forme de constat

Les premiers mois de l'année 2022 enseignent que la pandémie va demeurer une question de sécurité sanitaire internationale pour les mois et peut être les années à venir. De multiples tentatives d'en tirer dès à présent des enseignements ont été réalisées. On se bornera ici à mettre l'accent sur plusieurs points relevant aussi bien du domaine proprement sanitaire que du domaine politique et social.

II.1.1.1. Les systèmes de santé face à la pandémie

II.1.1.1.1. Les systèmes nationaux de santé, des instruments à parfaire

Le premier point renvoie à la notion de santé pour tous. Selon l'OMS, la santé est « un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité » et « la possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue d'un des droits fondamentaux de tout être humain ». La réponse à la pandémie de Covid-19 a-t-elle été inspirée par cette définition ? Assurément, elle invoque un droit-créance qui incombe en premier lieu aux États, appelés certes à gérer les urgences sanitaires mais d'abord à mettre en œuvre des politiques publiques pour atteindre progressivement l'objectif de la santé pour tous. C'est le rôle des systèmes de santé, définis par l'OMS comme « l'ensemble des organisations, des institutions, des ressources et des personnes dont l'objectif principal est d'améliorer la santé [...] ». Au-delà de cette définition,

¹² Annuaire RAMSES 2022, « Au-delà du Covid ».

¹³ P. Bourdelais, « Covid-19 : un moment dans l'histoire de l'humanité », *ibid.* pp. 42-47.

chaque système national réunit plusieurs catégories d'acteurs dont la nature et les relations lui confèrent des caractéristiques propres¹⁴. Marquée par la confiance dans la capacité des systèmes de santé, la riposte à la pandémie semble indiquer que le recours aux offreurs de soins, notamment les hôpitaux et aux producteurs de biens et de services de santé, en particulier l'industrie pharmaceutique, ait été privilégié car il devait suffire pour répondre à l'urgence de la situation sanitaire. En réalité, les systèmes de santé nationaux n'étaient pas, pour la plupart d'entre eux, préparés à faire face à une telle pandémie. Cette impréparation, s'inscrivant souvent dans une crise préexistante du secteur public de santé, s'est manifestée aussi bien dans l'insuffisance des moyens en personnel et en matériel rapidement disponibles que dans les défauts d'une gouvernance peu capable de mobiliser l'ensemble des acteurs. Les systèmes de santé se sont avérés ainsi « particulièrement complexes à réguler, ce qui a [eu] une incidence négative sur leur lisibilité, leur efficacité et, finalement, leur efficience »¹⁵. La pression de la pandémie a donc pesé sur les établissements de soins particulièrement les hôpitaux, progressivement débordés et qui, confrontés aux cas les plus graves, devront parfois sacrifier au traitement du Covid-19 celui d'autres pathologies. Le niveau de la mortalité et aussi des réanimations s'est ainsi imposé comme la mesure première de la gravité de la maladie. Si des efforts humains et logistiques ont permis de contenir le phénomène, il interroge néanmoins sur la capacité à y faire face s'il prenait des formes encore aggravées. L'amélioration des capacités techniques mais surtout humaines du secteur hospitalier apparaît indispensable mais elle ne pourra jamais se substituer à une politique de santé publique capable de prévenir l'intervention systématique des structures de soins. Ainsi, la pandémie a-t-elle mis particulièrement en évidence l'insuffisance des politiques préventives alors même que l'on assiste depuis plusieurs années à un déclin de l'état de santé des populations les plus démunies dans les pays développés¹⁶. Il semble pourtant assez évident que maintenir les populations en bon état de santé est la première ligne de défense contre les épidémies. Mais la prévention est négligée puisque dans les États membres de l'OCDE, 3 % seulement des dépenses de santé lui sont consacrés. La première leçon de la crise du Covid sur le plan sanitaire, devrait donc consister, surtout dans les pays développés qui se croyaient parfaitement protégés par la technicité de leurs systèmes de santé, à mettre l'accent sur la médecine préventive, en recourant à l'éducation, l'information, le dépistage, et, *in fine*, aux vaccins. Cette politique de prévention devrait être conçue comme globale en s'attaquant très en amont, beaucoup plus que ce n'est le cas actuellement, aux menaces sanitaires. Celles-ci sont bien connues et documentées. Elles sont liées à certaines formes de consommation (des aliments, de l'alcool, du tabac, des stupéfiants), mais résultent également des conditions sanitaires touchant à l'alimentation et à l'eau ainsi que des conditions environnementales et sociales. Elles sont à l'origine d'un ensemble de maladies chroniques (maladies cardio-vasculaires, cancers, diabète, maladies respiratoires) dont le traitement représente un coût particulièrement élevé pour la société. Il est encore aggravé lorsqu'elles deviennent des comorbidités venant s'ajouter, pour certains patients, aux effets d'une pandémie comme celle du Covid-19. Il y a donc quelque contradiction à évoquer le renforcement des moyens des établissements de santé sans, en même temps, s'engager dans le développement d'une action publique vigoureuse permettant d'éviter leur asphyxie. Ces politiques, qui ne peuvent qu'affecter directement les intérêts de groupes économiques particulièrement puissants et influents dans les domaines alimentaires, industriels et

¹⁴ En France, cinq catégories sont distinguées : les offreurs de soins ; les institutions publiques ; les financeurs ; les producteurs de biens et de services en santé ; les bénéficiaires.

¹⁵ G. Nezosi, *La protection sociale*, La Documentation Française, 2021.

¹⁶ Pour le cas de la France, voir Les inégalités sociales et territoriales de santé, www.santepubliquefrance.com, 17 mai 2021.

pharmaceutiques, sont assurément difficiles à mettre en œuvre. Elles sont néanmoins possibles avec une volonté politique déterminée, comme le montre l'action conduite par certains États depuis plusieurs années¹⁷.

Toute politique de prévention doit cependant s'appuyer pour sa mise en œuvre sur des instruments ou des structures adaptées faisant intervenir des acteurs à même de prendre en charge les patients au plus tôt. Or, la réponse au Covid-19 a privilégié, au moins dans un premier temps, les structures hospitalières au détriment de la médecine de proximité. Pourtant, c'est bien le système de soins primaires qui est le plus à même de constituer « la première ligne de défense face à la maladie »¹⁸. Il permet en effet de la diagnostiquer au plus tôt, de mesurer l'impact des comorbidités, d'en traiter les formes légères et d'en assurer le suivi. Cela a permis à certains États de diminuer la pression notamment sur les services d'urgence en adaptant leur système de santé en faveur des soins primaires. Tous les praticiens de santé (médecins, agents de santé, infirmiers, pharmaciens, kinésithérapeutes, sages-femmes) ont un rôle à jouer dans cette médecine de proximité, et cela quelle que soit la forme qu'elle doit prendre (en cabinet, à domicile ou à distance par la télémédecine). Pour autant, encore faut-il que le système de santé soit organisé pour répondre à cette demande. La coordination, notamment entre acteurs publics et acteurs privés, laisse souvent à désirer. Insuffisamment planifiée et anticipée, elle ne se manifeste parfois que dans l'urgence, *a posteriori*, lorsque la crise sanitaire est déjà déclenchée. Or, la chaîne de santé doit être prévisible et opérationnelle même en dehors des temps de crise. Cela suppose toutefois qu'il y ait les acteurs nécessaires pour assurer les soins primaires dans des conditions optimales. Ainsi la couverture du territoire par les agents de santé constitue-t-elle le préalable indispensable à la conduite d'une politique de prévention sanitaire efficace, objectif qui se heurte parfois, comme dans le cas d'un État développé comme la France, au développement de « déserts médicaux »¹⁹. La médecine de proximité présente un autre mérite considérable : créant une relation individualisée entre un patient et un agent de santé, elle constitue un soutien psychologique voire social pour toutes les personnes rendues vulnérables du fait d'une épidémie ou du fait de comorbidité et, plus généralement, pour les seniors quel que soit leur état de santé. Face aux personnes vulnérables, seule une médecine préventive, donc proche, et assurant d'abord des soins de santé primaire peut permettre d'éviter l'engorgement des hôpitaux et le blocage du système de santé.

La santé pour tous est possible si le système de santé est, « remis sur ses pieds » conformément à la définition de l'OMS, c'est-à-dire centré sur la personne. Ce doit être l'objectif global des politiques publiques en la matière. L'indispensable renforcement du système hospitalier notamment public, qui n'est pas synonyme de gigantisme mais plutôt d'adaptation et de décentralisation, doit donc s'accompagner d'un double effort de coordination souple au service d'une stratégie de prévention.

La mise en place de la santé pour tous dans un État donné ne doit cependant pas occulter le fait, démontré par la pandémie, que celui-ci ne peut se désintéresser de la santé chez ses voisins même éloignés. La santé pour tous au plan national est tributaire de la santé mondiale. Cette notion, défendue, par l'OMS, conformément à son mandat, s'est

¹⁷ Voir par exemple, les résultats obtenus dans la lutte contre le tabagisme par l'Uruguay, cette chronique, n° 10, 2018 (21) et surtout la Nouvelle Zélande, *infra*.

¹⁸ C. Berchet, M. Van den Berg, E. Suzuki et F. Guanais, « Quelle résilience pour les systèmes de santé », *Annuaire RAMSES 2022*, pp. 48-53.

¹⁹ La situation des États membres de l'Union européenne de ce point de vue est paradoxale : le désert médical des uns est compensé par les autres (Roumanie, Bulgarie) qui connaissent à leur tour le phénomène de désert médical : voir P. Médeville, 25 juin 2020 : « La mobilité des professionnels de santé au sein de l'Union européenne », *Rapport d'information*, n° 563 (2019-2020), Commission des affaires européennes.

progressivement imposée notamment à la suite de la pandémie du VIH/SIDA. Devenue une référence obligée, voire un slogan, elle a suscité la multiplication d'initiatives dites « globales » en faveur de la santé, retenant une formulation qui s'écartait toutefois quelque peu de l'approche initiale. Lancées par des États et par des organismes internationaux publics et privés, elles ont tendu à accréditer l'idée qu'un système de santé mondiale était désormais en place et qu'il était apte à faire face aux crises sanitaires majeures. Il restait à le prouver par l'expérience et la pandémie de Covid-19 en fournissait l'occasion. Force est de reconnaître que tel n'a pas été le cas et que le système existant a plutôt marqué « la fin des illusions sur la santé mondiale »²⁰ voire sur l'existence même d'un éventuel système.

II.1.1.1.2. Les lacunes du système de santé mondiale

La pandémie de Covid-19 a été un révélateur quant à l'existence éventuelle d'un système de santé mondiale : il s'avère en réalité que beaucoup d'éléments essentiels lui font défaut.

Au système de santé mondiale, il a d'abord manqué d'être un système, c'est-à-dire un ensemble reposant sur une gouvernance apte à coordonner l'action de toutes ses composantes. Les instances internationales dont c'était la mission ont été dans l'incapacité de l'assurer. L'OMS, qui en avait la responsabilité principale, n'y est pas parvenue du fait des pouvoirs limités qui lui sont conférés par ses États membres, de l'impossibilité d'adopter éventuellement à leur encontre des mesures obligatoires et de sa forte dépendance à l'égard des financements privés entravant la mise en place d'une véritable politique publique mondiale de la santé. De son côté, l'ONU est intervenue en particulier par son Assemblée Générale mais, elle aussi, dépourvue de pouvoir décisif, et par le Conseil de sécurité, tardivement et plutôt à contrecœur, avant de sembler se désintéresser de la question. Les institutions internationales se sont ainsi réfugiées dans des tentatives multiples de planification souple au moyen de « stratégies » et autres actes non contraignants à plus ou moins long terme, sans véritable coordination entre elles et donc sans effets réels sur le pilotage de la lutte contre la pandémie. Il était dès lors optimiste d'attendre que les États, acteurs décisifs du système, suppléent les institutions internationales en mettant en œuvre un multilatéralisme sanitaire. Au nom d'une souveraineté sanitaire redécouverte, mais à laquelle il était souvent difficile de prétendre du fait de l'état des systèmes de santé publique nationaux, ils se sont bornés à apporter des réponses nationales tempérées au mieux par des coopérations bilatérales. Toutefois, celles-ci étaient inspirées davantage par les nouveaux rapports de force que la pandémie a fait émerger que par la volonté de contribuer à lui apporter une réponse mondiale²¹.

Au système de santé mondiale, il a aussi manqué sans doute, malgré l'acceptation générale de la définition de l'OMS, un consensus international profond sur la signification même de ce que doit être la santé et des exigences que sa sauvegarde comporte. La nécessité d'atteindre le « complet bien-être physique, mental et social » et de ne pas se limiter à « l'absence de maladie ou d'infirmité » sont naturellement tributaires de conditions historiques, culturelles et économiques mais la pandémie de Covid-19 a tendu à en accuser l'importance. On a pu se rendre compte alors, que la perception au plan mondial des exigences de la santé pouvait faire l'objet d'interprétations différentes et conduire parfois à envisager une hiérarchisation des priorités sanitaires notamment selon l'âge des personnes ou les risques encourus du fait de la pandémie. La conciliation entre les exigences de diminution de la mortalité, du maintien d'une vie digne, de la sauvegarde des générations

²⁰ Selon la formule de M. Pletschette et D. Kerouedan, « Le Covid-19 et le concept de santé mondiale, la fin des illusions », Annuaire RAMSES 2022, pp. 48-53.

²¹ On doit noter cependant, à un stade plus avancé de la crise, qu'une réponse régionale de l'Union européenne a émergé sur un certain nombre de questions concrètes comme l'accès aux vaccins.

futures et de la protection des personnes les plus vulnérables s'est avérée difficile. Parmi ces dernières, le grand âge constituait évidemment, une cause de vulnérabilité particulière, leurs défenses immunitaires étant affaiblies par le vieillissement²². Les effets de la pandémie sur cette catégorie de population ont posé, avec une particulière acuité, la question de son accompagnement sanitaire et la gestion de sa dépendance. Pour les personnes les plus âgées, le recours à des structures d'accueil, publiques ou privées, trop souvent lointaines, fermées et anonymes, a montré ses limites, souvent sa nocivité. Le scandale qui a frappé certains EHPAD en France a certes une dimension économique évidente mais il marque aussi les limites d'un système qui, trop systématiquement, recourt à l'enfermement des personnes âgées en établissement, au détriment de solutions alternatives pourtant aujourd'hui bien documentées. La dépendance peut, dans de nombreux cas, être traitée par le recours à la proximité et aux soins primaires, centrée sur la personne et ses besoins, pas uniquement sanitaires, les soins médicaux nécessaires étant accompagnés d'une démarche psychologique et d'écoute et d'un suivi personnalisé. Un tel changement permettrait ainsi de rapprocher la santé du bien-être, auquel elle devrait ressembler.

Par ailleurs, envisagée en tant que système, la santé mondiale est nécessairement publique, parce qu'elle doit être l'affaire de tous, C'est donc sur les États et, à travers eux, sur les organisations internationales que doit reposer son pilotage de même que les choix de politiques publiques qui en résultent. Or, le pilotage public de la santé mondiale est très imparfait, soumis à un phénomène à la fois de privatisation et de financiarisation. Faute de financement public adéquat de la part des États, la contribution des bailleurs de fonds privés est devenue indispensable à l'action sanitaire mondiale. Ce concours oriente alors les stratégies des États et des organisations, singulièrement de l'OMS, qui peuvent en bénéficier vers les choix préférentiels des bailleurs de fonds privés. La santé publique mondiale a ainsi échappé en partie à l'action publique même si les orientations retenues s'inscrivent dans des objectifs sanitaires. Elle apparaît plutôt, non pas comme une politique publique de santé mondiale, mais comme une agrégation d'actions bénéficiant d'un financement privé mais formellement placées sous la supervision d'un organisme international, l'OMS. Cette forme de privatisation de la santé publique s'est accompagnée de sa financiarisation, l'OMS étant condamnée à multiplier, comme pourrait le faire une ONG, les appels de fonds et la sollicitation de dons pour faire face au financement de ses activités. Cette soumission aux promesses des bailleurs publics ou privés, ces derniers étant largement dominants par l'importance de leurs moyens et la souplesse de leur fonctionnement, renforce le phénomène de privatisation et contredit l'idée même de système de santé publique. C'est au contraire le règne de l'aléatoire des promesses, des versements et de leur continuité, contraire à la prévisibilité indispensable. Cette dimension financière est sans doute la faiblesse majeure de l'OMS à laquelle la réforme de l'Organisation devra s'attacher. Si la charité publique ou privée ne peut être négligée dans le financement de la santé, elle doit être distinguée très clairement de l'action conduite par un organisme international avec le budget qui lui a été alloué à cet effet. La cohérence exige certes la coopération entre toutes les parties prenantes mais le pilotage de la santé mondiale doit relever de l'OMS seule, telle qu'elle résulte de la volonté de ses États membres.

Enfin, le système de santé mondiale ne s'est révélé qu'imparfaitement et insuffisamment mondial. Face aux urgences sanitaires comme la crise de Covid-19, il ne peut remplir sa fonction que s'il parvient à mobiliser tous les acteurs en prenant en considération leurs différences au nom de la solidarité nécessaire dans la lutte contre la pandémie. Trois

²² Selon l'OCDE, environ 90 % des décès ont concerné des personnes de 60-65 ans et plus, les personnes de plus de 80 ans comptant pour environ la moitié de ces décès OCDE dont les défenses immunitaires sont affaiblies par le vieillissement.

constats s'imposent néanmoins. L'approche de la pandémie a privilégié l'expertise provenant des pays occidentaux fondés sur des systèmes publics qui étaient réputés parfaitement résilients. Par contre le retour d'expérience a été passablement ignoré, qu'il s'agisse de celle des États de l'Asie et du Pacifique (Chine, Taïwan, Corée du sud, Australie, Nouvelle Zélande) face à la pandémie de SRAS en 2003 ou qu'il s'agisse même de celle des États africains à la suite de l'épidémie du virus Ebola en 2013. L'expertise acquise dans ces circonstances s'est rarement imposée comme offrant des solutions aux États du Nord alors même qu'elle a permis d'obtenir des résultats significatifs dans la lutte contre la pandémie. Ensuite, pour être mondial, un système de santé doit pouvoir s'appuyer sur toutes les perceptions que l'on peut avoir de la santé et sur tous les instruments disponibles et dont la pertinence est attestée par l'expérience. Aucune médecine ne doit être écartée a priori si elle est de nature à contribuer à lutter contre une pandémie ce qui Ensuite, le système de santé mondiale n'est pas parvenu à offrir une riposte réellement collective. Les différences de développement et leurs conséquences sur l'état des services nationaux de santé ont, comme on pouvait s'y attendre, pesé fortement sur la réponse à la pandémie et le système n'est pas parvenu à limiter ces discriminations, peut-être les a-t-il même parfois aggravées, comme pour l'accès à la vaccination. En ce domaine, le multilatéralisme organisé a failli alors même que la crise pouvait être propice à la mise en place d'une politique internationale de santé publique

II.1.1.2. L'impact des questions de sécurité sanitaire sur les systèmes politiques et sociaux

Comme on pouvait s'y attendre, les systèmes politiques et sociaux ont été ébranlés par le Covid-19. Cela n'était pas surprenant dans la mesure où l'exigence de sécurité est devenue primordiale pour la population et que sa dimension sanitaire a fait l'objet d'une présentation très « militarisée » de la part des pouvoirs publics et, de ce fait, anxiogène. Si les populations étaient confrontées plus qu'à une pandémie, à une « guerre », les exigences portant sur leur sécurité allaient donc être très fortes et s'étendre éventuellement au-delà du strict domaine sanitaire. Et pourtant, face à l'attaque menée par le Covid-19, la plus grande partie des États du monde ont été pris par surprise bien que l'identification du virus ait été rapide. Mais, du fait de leur impréparation à des degrés divers et de leur confiance exagérée dans la solidité de leurs systèmes de santé, la riposte a été hésitante quant à la gravité puis la dangerosité de la maladie. Sur ces deux points, la plupart des États s'en remettant aux connaissances scientifiques se sont trouvés dépendants d'une expertise médicale qui se constituait en progressant, avec les hésitations et les contradictions voire les polémiques inévitables face à un virus nouveau. Le pouvoir politique pouvait alors adopter deux attitudes ; d'abord suivre strictement les avis scientifiques, courant ainsi le risque de naviguer à vue, tout en provoquant la suspicion sur son indépendance par rapport à des experts camouflant parfois des intérêts économiques très concrets liés à la pandémie. Dans tous les cas, cette soumission contribuait à le lier et à l'empêcher de jouer son véritable rôle : inscrire la réponse à la crise sanitaire dans un cadre politique global. Il pouvait aussi choisir d'ignorer les avis scientifiques et opérer des choix notamment économiques et sociaux au nom des besoins plus généraux de la société. Cette solution était toutefois porteuse de risques car face à une pandémie mal contrôlée, elle pouvait laisser penser que la sécurité sanitaire était sacrifiée sur l'autel d'intérêts jugés primordiaux. Rendus hésitants par les incertitudes scientifiques, la plupart des États ont oscillé entre les deux attitudes, voire changé complètement de stratégie lorsque leur appréciation des intérêts en présence, de leur point de vue, l'exigeait, ce qui n'a pas favorisé le soutien des populations aux mesures adoptées.

Les choix opérés sur le plan sanitaire ont été en effet naturellement tributaires de la nature du régime politique qui allait les mettre en œuvre. Un État autoritaire comme la Chine a ainsi longtemps fait valoir, à travers sa réponse à la pandémie, les mérites de l'efficacité de son système politique. Elle en a même fait un argument diplomatique avant

que les difficultés sanitaires rencontrées ne débouchent sur une contestation interne dont la portée politique est bien réelle. On ne doit toutefois pas ignorer que d'autres États ont réussi aussi bien sinon mieux à faire face à la pandémie dans le cadre d'un système demeuré démocratique, comme ce fut le cas de certains États de la zone Asie-Pacifique. Plus qu'avec la Chine, c'est avec eux que la comparaison avec les États européens s'impose. On constatera alors que l'efficacité de leur réponse à la pandémie reposait sur une perception sans doute plus forte des exigences de l'intérêt collectif, sur l'importance de l'expérience acquise des crises précédentes et surtout sur la confiance dans l'appareil politique pour gérer la crise. Cette confiance a pu être obtenue par une plus grande responsabilisation de la population, un effort pédagogique pour assurer la compréhension des mesures présentées et par là même leur respect. Face à une urgence sanitaire qui n'était pas discutée, il a ainsi été plus facile de faire accepter des mesures de contrainte lesquelles, sans cela, seraient apparues comme inutiles, disproportionnées ou arbitraires. Pour de nombreux États occidentaux au contraire, le soutien de la population aux dispositifs mis en place pour lutter contre la pandémie a été à la mesure de la confiance accordée aux gouvernants, c'est-à-dire limitée. La pandémie les a souvent frappés alors qu'ils subissaient ou venaient de subir des crises politiques et sociales ayant entamé la confiance à leur égard. Dans un tel contexte, les contestations, pour des raisons parfois contradictoires, contre les mesures adoptées se sont multipliées, leur acceptation s'est érodée et leur maintien dans la durée est apparu injustifié. Ainsi, la loi française du 11 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire, validé sur ce point par le Conseil constitutionnel, a-t-elle prolongé jusqu'au 31 juillet 2022 le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire et notamment la possibilité de recourir au passe-sanitaire. Jusqu'au 31 juillet 2022, le gouvernement pourra donc prendre des mesures pour limiter les déplacements ou les accès à certains établissements²³. Mais, dans un contexte de décrue rapide de la pandémie, dans une période scandée par des scrutins successifs, face à une crise internationale préoccupante et qui a rendu la situation économique et sociale difficile, la prolongation de l'état d'urgence sanitaire avait-elle encore un sens ? Comment ne pas penser que l'acceptabilité par la population du retour éventuel à de telles mesures aurait été particulièrement problématique.

L'action des pouvoirs publics face à la crise s'est, de plus, déroulée dans le contexte d'une guerre de l'information, appelée à devenir une constante de toutes les gestions de crises, quelle que soit leur nature. Si la bataille de l'information a fait rage à destination des partenaires ou concurrents, tous les États s'efforçant de se positionner favorablement face à la crise sanitaire et à ses conséquences²⁴, elle a surtout visé la population pour permettre à la puissance publique de restaurer ou de conforter sa confiance. L'obligation d'informer était d'autant plus nécessaire que la ligne suivie au moins au début était parfois chaotique. Elle a été perçue comme la nécessité de beaucoup informer au risque rapidement de surinformer, face à la concurrence des médias et plus encore des réseaux sociaux et aux développements des fausses informations. Confronté à un contre-discours puissant, le discours officiel a eu souvent des difficultés à convaincre, faute d'une rigoureuse transparence et d'une pédagogie suffisante et pertinente, d'autant qu'il a été le plus souvent fractionné entre les politiques et les savants. Dans la gestion de la crise sanitaire comme de toute crise, la population doit savoir qui l'informe et d'où elle est informée. De nos jours, les seuls titres et fonctions ne suffisent plus nécessairement à convaincre et à rendre une parole indiscutable. La transparence est indispensable, ce qui commande de supprimer toute suspicion de conflits

²³ Au 31 juillet 2022, la période transitoire de sortie d'état d'urgence sanitaire aura donc duré du 2 juin 2021 au 31 juillet 2022, du fait de sa prorogation successive par les lois du 31 mai 2021, 5 août 2021.

²⁴ Les États occidentaux ont du ainsi très rapidement répondre à la campagne de solidarité internationale affichée par la Chine pour ne pas sembler lui abandonner « le monopole du cœur ».

d'intérêts, au niveau national comme international. Ils doivent être systématiquement relevés et, si nécessaire, les personnes en cause écartées du dispositif public d'information car sans cela la parole publique ne parviendra jamais à convaincre totalement²⁵.

L'urgence sanitaire a été systématiquement avancée pour justifier les mesures adoptées et il semble difficile de nier qu'une telle qualification de la situation correspondait à la réalité. Il reste toutefois que dans les régimes démocratiques, l'urgence est prévue par le droit et encadrée par lui : elle n'est pas synonyme de non-droit. La question demeure toutefois de déterminer pendant combien de temps ce régime dérogatoire sera pertinent, selon quel dispositif il devra être mis en œuvre et quels en ont été les effets. Le risque que fait courir tout régime de l'urgence est en effet celui de perdurer au-delà des circonstances qui l'ont justifié. Si l'appréciation de celles-ci est naturellement discrétionnaire, la poursuite d'un régime d'état d'urgence ne peut que faire peser sur les pouvoirs publics la suspicion de poursuivre en réalité des objectifs autres que sanitaires. Cette suspicion est renforcée si la décision sur les mesures d'urgence incombe en définitive à des institutions *ad hoc*. Tous les régimes démocratiques ont connu un degré supplémentaire de concentration du pouvoir pour faire face à la crise, s'ajoutant à la logique des dispositifs constitutionnels. L'originalité du dispositif français a été de faire apparaître un Conseil de défense sanitaire, à partir d'un décret de 2009 prévoyant un Conseil de défense et de sécurité nationale, chargé de la « planification des réponses aux crises majeures ». Ce Conseil de défense sanitaire est devenu l'entité la plus importante dans la gestion de la crise, avec pour mission de conseiller le président de la République, celui-ci conservant cependant tout pouvoir de décision. Dès lors, le mécanisme, comité restreint à certains membres du gouvernement et éventuellement à des experts²⁶, se réunissant dans le respect du secret-défense, est apparu comme se substituant au gouvernement et au Conseil des ministres dont le rôle se bornerait à mettre en forme juridique les décisions adoptées dans ce cadre.

Dans une crise où la transparence est demeurée une exigence fondamentale, le recours à une forme de comité secret²⁷, à la composition fluctuante, associant des politiques et des experts et, dès lors, faisant craindre leur connivence, constituait un risque dont l'utilité n'était pas avérée. La métaphore guerrière qui a entouré sa création et son fonctionnement devait permettre de justifier son opacité mais elle a surtout été perçue comme une forme de méfiance à l'égard du personnel politique y compris des ministres qui n'étaient pas appelés à y participer, de la population dont la responsabilité était ainsi mise en doute mais aussi des corps intermédiaires. Dans un premier temps en effet, le recours à cette instance accentuant le caractère centralisé et vertical du processus de décision a contribué à marginaliser les pouvoirs locaux dans la riposte à la pandémie. Or, leur intervention s'est avérée décisive en pratique et il a donc fallu les réintégrer dans un second temps, dans un processus de décision plus horizontal et plus collégial comme l'avait fait dès le début de la crise d'autres États européens.

Si donc la stratégie envisagée devait viser à rechercher la mobilisation de tous les acteurs et surtout de la population en instaurant la confiance dans les décisions gouvernementales par la transparence et la pédagogie, alors la place occupée par le Conseil de défense sanitaire n'a pas nécessairement favorisé le but recherché.

²⁵ Comme l'a confirmé l'épisode particulièrement fâcheux des contrats d'acquisition de vaccins achetés par la Commission européenne, voir *infra*.

²⁶ Il réunit autour du président de la République, le Premier ministre, les ministres de la Défense, de l'Économie, du Travail, de la Santé, et le cas échéant des personnalités qualifiées, par exemple le Directeur général de la santé.

²⁷ Puisque ses réunions sont soumises au secret défense dont on peut se demander quelle est l'utilité pour surmonter une crise exigeant de s'assurer de la confiance de la population.

Pour autant, l'urgence n'a pas tout rendu possible et comme cela a été observé l'état de droit a « fait de la résistance »²⁸, le contrôle judiciaire et le contrôle parlementaire ayant fonctionné, dans le cadre des dispositions qui fondent leurs interventions. Pour la France, ce fut le cas des deux ordres de juridiction administratif et judiciaire. Le juge administratif est intervenu le plus souvent par la voie du référé pour contrôler les actes de l'administration en recourant à un instrument classique : le respect du principe de proportionnalité des mesures en cause par rapport aux exigences de l'urgence sanitaire, grâce auquel il dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Même si ce fut moins fréquemment, le juge judiciaire s'est prononcé par exemple sur l'effet de la force majeure résultant de l'urgence sanitaire dans les contrats. Enfin, le juge constitutionnel est intervenu également à plusieurs reprises, l'opposition parlementaire l'ayant saisi systématiquement pour apprécier la constitutionnalité des textes législatifs adoptés. Il a pu alors annuler partiellement certains d'entre eux lorsqu'une de leur mesure portait une atteinte manifestement illégale à une liberté publique.

Ainsi, dans le cas français, le système juridictionnel a exercé sa fonction de contrôle en adoptant des jurisprudences qui n'apparaissent pas révolutionnaires dans le cadre d'une légalité d'urgence prévue par les textes et votée par le Parlement. Il est donc impossible d'évoquer une mise à l'écart de l'état de droit ce que confirme l'attitude des juridictions internationales et singulièrement de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Si la Cour de Strasbourg a ainsi sanctionné la Suisse, le 15 mars 2022, pour violation de la liberté de manifestation par l'adoption d'une mesure disproportionnée, elle a rappelé le sens du contrôle juridictionnel, déclarant irrecevable les 18 000 requêtes présentées contre le passe-sanitaire en France²⁹ pour non-respect de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes, mais en notant aussi que les requêtes avaient pour seul objectif de provoquer « l'embouteillage » de la CEDH afin de paralyser sa fonction. Surtout, dans sa décision du 8 avril 2021³⁰, la Cour, dans une affaire portant sur une question différente (la vaccination des enfants) de celle créée par le Covid-19, a formulé néanmoins des considérations particulièrement pertinentes pour la situation actuelle³¹. Tout d'abord, la CEDH, a reconnu l'importance de la vaccination pour protéger la santé publique, confortant ainsi la possibilité d'imposer une obligation légale de vaccination contre le Covid-19. Pour la Cour, les États jouissent d'une large marge d'appréciation en matière de santé publique et de vaccination et il existe un consensus européen sur l'importance de la vaccination comme intervention médicale dont le rapport coût-efficacité est le plus favorable. Chaque État doit donc s'employer à atteindre le taux de vaccination le plus élevé possible. La Cour a particulièrement mis en évidence la dimension collective de la question, laquelle, si elle est sensible sur le plan moral, doit également considérer « l'importance revêtue par la solidarité sociale, puisque l'objet de l'obligation de vaccination est de protéger la santé de tous les membres de la société, en particulier des personnes qui sont particulièrement vulnérables face à certaines maladies et pour lesquelles le reste de la population est invité à prendre un risque minimum en se faisant vacciner ». Par cet arrêt, la Cour vient ainsi clairement « conforter la possibilité d'une obligation vaccinale sous conditions dans l'actuelle épidémie de Covid-19 »³². Une telle obligation ne constitue pas, par elle-même, une violation des droits garantis par la CEDH, pour autant que le principe de proportionnalité entre l'intérêt de la protection de la santé

²⁸ R. Letteron, « Covid-19 : une banalisation des états d'urgence : l'état de droit fait de la résistance », *Annuaire RAMSES*, 2022 pp. 60-65.

²⁹ Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Zambrano c. France*, 13 mai 2022.

³⁰ *Vavříčka et autres c. République tchèque*, nos 47621/13 et 5 autres, § 306, 310.

³¹ <https://www.kilinc-avocat.eu/la-vaccination-obligatoire-la-convention-europeenne-des-droits-de-lhomme/>

³² *Le monde*, « La vaccination obligatoire est "nécessaire dans une société démocratique", juge la Cour européenne des droits de l'homme », 8 avril 2021.

publique et l'intérêt de la protection des droits des individus soit respecté. Cela exige donc à la fois le respect par les États de certaines garanties (informations sur la campagne de vaccination, mise en place d'un contrôle scientifique sur les effets des vaccins, droit à la réparation en cas d'effets secondaires graves des vaccinations) et, en cas de violation de l'obligation vaccinale, la mise en œuvre de sanctions proportionnées. La question s'est posée notamment pour les actions déclenchées devant les juridictions prudhommales par des soignants suspendus de leur fonction pour refus de vaccination. Les juges ont le plus souvent débouté les requérants en faisant référence à l'application de la loi, au moins lorsque les fonctions du soignant supposaient des contacts avec des patients. Il reste cependant que dans ce cas, l'application stricte du droit a montré ses limites. La suspension des soignants ayant refusé le passe-sanitaire, ajoutée à la crise du recrutement et aux départs volontaires a contribué à fragiliser le fonctionnement des hôpitaux publics et donc la sécurité sanitaire. Celle-ci n'aurait-elle pas dû être prise en considération au titre du respect du principe de proportionnalité ?

On pouvait enfin espérer que l'intervention des assemblées parlementaires permettrait de renforcer le contrôle de la politique sanitaire conduite face au Covid-19. Cependant, le contrôle parlementaire dépend, plus encore que le contrôle judiciaire, de la structure constitutionnelle de l'État et du rôle dévolu au Parlement par la Constitution. En France, il est moins armé que d'autres pour exercer des missions de contrôle. Il a été aussi confronté au phénomène de concentration du pouvoir provoqué par le déclenchement de l'état d'urgence sanitaire. De plus, l'exercice de l'activité parlementaire a dû faire face également à des difficultés matérielles qui ont parfois conduit à des parodies de contrôle, dépourvu de sérieux et d'intensité³³. Enfin, le fait majoritaire à l'Assemblée Nationale pénalise le contrôle qui, dès lors, a été plutôt l'apanage du Sénat, dominé par l'opposition, mais dans le cadre strict que prévoit la constitution³⁴. Or, celui-ci est peu propice aux débats généraux sur l'appréciation des politiques publiques ou sur la stratégie vaccinale. Ces rapides constatations propres au système français ne semblent pas devoir être complètement remises en cause par la pratique à l'œuvre dans les autres États membres de l'Union européenne. Les institutions parlementaires se sont bornées à accompagner par leurs votes, parfois de manière critique, un processus commandé par l'urgence. La gouvernance démocratique a pu ainsi en pâtir. Le temps de l'urgence avec ses contraintes étant passé, il n'est pas trop tard pour que les assemblées usent des instruments dont elles disposent en vertu des textes constitutionnels pour évaluer la conduite de la riposte à la pandémie telle qu'elle a été menée par les pouvoirs publics nationaux et internationaux.

II.1.2. La pandémie de Covid-19 et ses suites

II.1.2.1. Remarques sur l'état de la pandémie en juin 2022

Au printemps 2022, la pandémie de Covid-19 ne fait plus recette, dans la couverture médiatique et dans la prise de parole politique, comme elle avait pu le faire depuis janvier 2020. Les experts eux-mêmes sont beaucoup moins présents, sauf sur les rayons des libraires où ils peuvent mettre en forme leurs vérités comme leurs polémiques. Pourtant, le

³³ Par exemple la nécessité d'une jauge limitant le nombre de parlementaires présents en séance et la difficulté du travail parlementaire à distance lorsqu'il y a été recouru ont contribué à affaiblir le contrôle. E. Cartier, B. Ridard et G. Toulemonde, L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe, Fondation Robert Schuman, <https://www.dalloz-actualite.fr/interview/comment-nos-parlements-ont-fait-face-crise-sanitaire>, 18 janvier 2021.

³⁴ Les pouvoirs conférés aux missions d'information, aux commissions d'information et même aux commissions d'enquête restent trop limités, pour avoir un réel impact sur la trajectoire des politiques mises en œuvre.

Covid-19 n'a pas disparu même si les sociétés et les pouvoirs publics tentent de s'inscrire résolument dans une attitude de sortie de crise, bien que beaucoup d'incertitudes subsistent³⁵. Pour cela, le choix semble donc consister, d'une part dans la continuité des stratégies développées mais d'autre part aussi dans leur adaptation par le développement des nouveaux instruments nécessaires à la maîtrise complète de la pandémie, face à une éventuelle situation d'urgence qui pourrait résulter, dans les États développés, de l'arrivée de l'automne et de la reprise de l'activité économique et de la vie sociale.

La première incertitude majeure qui subsiste porte sur les chiffres de contamination et de décès dus au Covid-19 en particulier depuis qu'une nouvelle estimation de l'OMS du 5 mai 2022³⁶ fait état d'un bilan total associé directement ou indirectement à la pandémie de Covid-19 entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021 d'environ 14,9 millions de morts (dans une fourchette de 13,3 millions à 16,6 millions³⁷). Ces chiffres confirment l'estimation donnée par une étude publiée le 10 mars dans la revue *The Lancet*, qui donne un bilan d'environ 18 millions de morts. Jusqu'alors les chiffres annoncés par les pays membres de l'OMS dont celle-ci a toujours considéré qu'ils sous-estimaient la réalité, donnaient un total de 5,4 millions de morts sur la même période. Les nouveaux chiffres sont basés sur la surmortalité, calculée en faisant la différence entre le nombre de décès réels et le nombre de décès estimés en l'absence de pandémie, en s'appuyant sur des statistiques existantes. La surmortalité comporte aussi bien les décès directement provoqués par la maladie que ceux qui l'ont été indirectement en raison de l'impact de la pandémie sur les systèmes de santé et la société en général. Selon l'OMS, la plupart des décès excédentaires (84 %) étaient concentrés en Asie du Sud-Est, en Europe et dans les Amériques. Dix pays représentent à eux seuls 68 % du total de la surmortalité. Les pays à revenu élevé représentaient 15 % des décès excédentaires, contre 28 % pour les pays à revenu intermédiaire supérieur, et 53 % pour les pays à revenu intermédiaire inférieur. Quant aux pays à faible revenu, ils représentaient 4 %. Le nombre de morts dans le monde était plus élevé chez les hommes que chez les femmes – 57 % d'hommes, 43 % de femmes – et plus élevé chez les personnes âgées. La prise en compte de l'impact sanitaire indirect de la pandémie renvoie également au fait que les mesures prises pour l'endiguer, notamment en Afrique, ont pénalisé l'action menée contre le sida, la tuberculose, le paludisme et la rougeole qui montrent des signes inquiétants de reprise depuis l'apparition du premier cas de Covid-19, il y a deux ans. Pour ONUSIDA, la stratégie de l'OMS destinée à parvenir à vacciner 70 % de la population mondiale contre le Covid-19 d'ici à la fin de 2022 qui continue de prévaloir est une « catastrophe » car elle absorbe une grande partie des efforts financiers des États africains et des bailleurs de fonds.

La stratégie vaccinale n'est pas remise en cause même si elle doit tenir compte à la fois de l'évolution de la contamination et de l'attitude des populations tendant à minorer fortement les préoccupations liées à la pandémie. Face au virus, un certain nombre de vaccins sont aujourd'hui autorisés. Selon l'OMS, il s'agissait au 26 novembre 2021, des vaccins suivants :

- Le vaccin Pfizer/BioNTech Comirnaty®, le 31 décembre 2020.
- Les vaccins SII/COVISHIELD et AstraZeneca/AZD1222, le 16 février 2021.
- Le vaccin Janssen/Ad26.COV 2.S mis au point par Johnson & Johnson, le 12 mars 2021.
- Le vaccin anti-COVID-19 de Moderna (ARNm 1273), le 30 avril 2021.

³⁵ Certaines d'entre elles sont évoquées infra.

³⁶ Corroborée par des travaux réalisés par l'Institut de métrologie sanitaire et d'évaluation (IHME) de l'université de Washington (Seattle, États-Unis) publié dans le *Lancet*, le 10 mars 2022.

³⁷ Les chiffres donnés par Our World in Data et JHU.CSSE Data le 16 août 2022, s'élèveraient pour la France à 150 000 morts pour 33,3 millions de cas.

- Le vaccin anti-COVID-19 de Sinopharm, le 7 mai 2021.
- Le vaccin Sinovac-CoronaVac, le 1er juin 2021.
- Le vaccin COVAXIN (BBV152) de Bharat Biotech, le 3 novembre 2021.

Ces vaccins sont de nature et d'efficacité variables. Ils protègent contre les formes graves du Covid-19 ou contre sa transmission ; ils visent plus particulièrement ou non les personnes à risques ; ils nécessitent éventuellement des injections de rappel plus ou moins rapprochées. Leur efficacité est également tributaire des mutations que connaît le virus, jugées imprévisibles par les scientifiques. Les variants se sont ainsi multipliés et avec eux les « vagues » de contamination qui touchent les populations de manière très variable en fonction de multiples facteurs (âge, niveau de vaccination, conditions climatiques etc.). À la diversité des situations sanitaires à laquelle s'ajoute celle des modalités politiques et économiques de sortie de crise, il est répondu de manière nationale alors que l'OMS continue de mettre en garde contre un redémarrage éventuel de la pandémie. Un virage semble quelquefois engagé, la recherche d'un traitement opposable au virus venant accompagner (avant de la supplanter ?) le développement des vaccins existants. Il est intéressant de noter, sur ce point, que l'OMS, dont beaucoup ont considéré qu'elle a perdu la « bataille des vaccins », s'efforce de mieux se positionner sur les traitements et les médicaments. : le programme ACT-A se fixe notamment pour objectif la fourniture d'un traitement anti-Covid à 10 dollars par posologie, pour les patients atteints d'une forme modérée de la maladie³⁸. La pilule *molnupiravir* développée par le groupe pharmaceutique *Merck* serait probablement l'un de ces médicaments, d'autres produits étant en cours de développement. L'OMS a recommandé, jusqu'à présent 11 traitements notamment à base d'anticorps monoclonaux (ex : le *tocilizumab*, le *sotrovimab*) qui sont utilisés dans le traitement de diverses maladies notamment le cancer et peuvent être utilisés pour traiter les patients contre les formes sévères de Covid-19 du fait de leur caractère immunodépresseur. De plus, l'OMS examine les données relatives au *paxlovid* de Pfizer qui, selon les fabricants, semble prometteur pour réduire le risque d'hospitalisation chez certains patients. Il reste néanmoins que le lancement des réformes nécessaires sur la prévention, la proximité et plus généralement la santé pour tous, lui, se fait attendre.

II.1.2.2. La pandémie et ses effets dans le monde : sur quelques situations nationales

Comme ce fut le cas au début et aussi au plus fort de la crise, la situation au moment où elle semble en voie de résorption révèle des différences significatives. Un trait commun apparaît néanmoins : sous l'effet d'autres crises internationales, la dimension proprement sanitaire apparaît aujourd'hui moins dominante par rapport à une dimension globale, politique et sociale. Les gouvernements semblent avoir la volonté de passer si possible à autre chose, notamment du fait de problèmes nouveaux qui les assaillent, ou qui resurgissent, favorisés par la crise.

II.1.2.2.1. La Chine

À l'origine géographique de la pandémie et, de ce fait, mise en cause sur le plan international, la Chine est demeurée, dans un premier temps, impassible, vantant sa capacité de riposte et s'efforçant de poursuivre sa diplomatie sanitaire. Cette tendance a dû toutefois s'infléchir lorsqu'elle a été touchée par la vague du variant *Omicron*, particulièrement contagieux et alors que deux événements importants se présentaient en Chine pour 2022 : les Jeux Olympiques d'hiver à Pékin en février, le XX^e Congrès du Parti communiste chinois à l'automne. Le premier représentait un enjeu de prestige international considérable pour la

³⁸ F. Guarascio, « Le programme ACT/A de l'OMS veut acheter un traitement anti-Covid », *Reuter*, 19 octobre 2021.

RPC. Il a pu se tenir grâce à des mesures de sécurité sanitaire draconiennes. Le second constitue un enjeu personnel pour le président Xi Jinping qui devrait à cette occasion voir entériner un troisième mandat. Or, le président défend fermement la stratégie « zéro Covid-19 », depuis la découverte du virus, fin 2019 à Wuhan, reposant sur le triptyque « tester, tracer, isoler ». Elle vise à empêcher à tout prix la circulation du virus en identifiant et isolant au plus vite les personnes infectées. L'Australie et la Nouvelle-Zélande qui l'ont d'abord adoptée, l'ont abandonnée à l'automne 2021, débordées par la progression du variant *Delta*. Alors que la plupart des États ont choisi de vivre avec le virus, la Chine poursuit au contraire cette stratégie qui avait permis, jusqu'à l'apparition du variant *Omicron* d'éviter un confinement généralisé. À l'automne 2021, le gouvernement de Pékin pouvait se vanter de son succès alors que les autres États étaient obligés de prendre à nouveau des mesures de restriction des déplacements. Mais vers le 15 décembre 2021, devant la multiplication des cas du variant *Omicron*, les pouvoirs publics allaient devoir reprendre progressivement des mesures restrictives de déplacement puis de confinement. La ville de Xi'an (13 millions d'habitants au centre de la Chine) a ainsi été mise en quarantaine dès le 23 décembre, à la suite d'une contamination semblant provenir des passagers d'un avion venant du Pakistan. Surtout, face à la nouvelle vague du virus, Shanghai, moteur économique du pays et ses 26 millions d'habitants et Shenzhen, la métropole technologique, ont dû être reconfinées pendant près de deux mois, la réouverture » par étapes » des commerces n'ayant été annoncée que le 15 mai. À la fin du mois d'avril, l'hypothèse d'un confinement de Pékin était aussi envisagée, mais ce sont plutôt des restrictions partielles qui ont été mises en place, le gouvernement voulant éviter un confinement du type de celui réalisé à Shanghaï. Celui-ci, particulièrement strict, a eu en effet des conséquences considérables, d'abord sur la population. L'enfermement et l'approvisionnement, problématique et limité, notamment en produits frais et en médicaments hors covid, ont provoqué des réactions hostiles au gouvernement et même au président, voire parfois des affrontements. Ces manifestations, certes circonscrites, sont tout à fait inhabituelles. Des critiques contre la stratégie « Zéro Covid », doctrine officielle, ont également été émises par des experts médicaux, rapidement censurés, mais avançant l'hypothèse selon laquelle le gouvernement n'avait en réalité pas d'issue.

D'un côté, beaucoup d'observateurs pensent que la Chine aurait beaucoup de difficultés à maintenir sa stratégie, sauf à y allouer de très importants moyens financiers risquant ainsi de ralentir fortement une reprise économique déjà difficile d'autant qu'elle s'accompagne d'une crise démographique³⁹. De l'autre, si la Chine décidait d'adopter une politique consistant, comme le font les Occidentaux, à vivre avec le virus, elle serait aux prises avec plusieurs handicaps : l'état du système de santé ne lui permettrait pas d'absorber la charge du nombre de cas qui résulteraient de l'abandon de « Zéro Covid » ; il serait possible d'y parvenir si la vaccination permettait d'approcher l'immunité collective, ce qui est loin d'être acquis, le taux de vaccination notamment chez les personnes âgées restant bas et les principaux vaccins chinois apparaissant peu efficaces. Le choix de la stratégie « Zéro Covid » n'est donc pas seulement un choix politique mais aussi un choix sanitaire, au moins par défaut, faute de pouvoir approcher l'immunité collective. Toutefois, du point de vue politique, après avoir provoqué un mécontentement populaire ouvertement exprimé et des tensions au sein même de l'appareil d'État, son abandon apparaîtrait comme un échec majeur du régime et de son président, avant le XX^e Congrès. Obligé de naviguer entre ces deux écueils, le pouvoir chinois a donc choisi de maintenir « l'apparence d'une politique

³⁹ L'économie chinoise traverse une crise importante dans la mesure où 44 des 100 plus grandes villes chinoises, métropoles dans lesquelles est produit un tiers du PIB de la Chine, appliquent toutes une forme de confinement.

« Zéro Covid » en annonçant pour Shanghaï, le 16 mai, un déconfinement progressif mais en laissant en place de multiples restrictions ponctuelles. Cette solution est employée également à Pékin où la population a craint un confinement strict.

Avec les développements de la crise du Covid, le pouvoir chinois se trouve ainsi confronté à une perte de confiance qui se manifeste aussi bien dans sa population qu'au plan international. Au plan interne, le contrat tacite entre les deux parties (l'acceptation du régime contre la garantie d'un certain niveau de développement économique) est désormais altéré. Il en va de même du positionnement international de la Chine, tant celle-ci a mis en avant le caractère exemplaire de sa réponse à la pandémie, alors que même l'OMS a exprimé publiquement ses doutes sur le succès possible de la stratégie « Zéro Covid »⁴⁰. Le XX^e Congrès du PCC dira si le Covid et ses conséquences ont coûté le renouvellement de son mandat au président Xi Jinping

II.1.2.2.2. Les États-Unis

Un an après son investiture, Joe Biden a été « rattrapé » par le Covid-19⁴¹ alors qu'en janvier 2021, la situation qu'il avait trouvée était contrastée. Certes, il avait succédé à un président qui avait conduit la gestion de la crise de manière erratique (au point de suggérer aux malades de se soigner à l'eau de Javel) et subi de ce fait de très fortes critiques, mais celui-ci avait également agi pour soutenir la réponse vaccinale à la pandémie. Un sommet avec les patrons des grands groupes pharmaceutiques avait été organisé à cette fin à la Maison Blanche, le 2 mars 2020 et la mobilisation des agences publiques et des Départements de l'État a permis de réunir près de 5 milliards de dollars pour la recherche contre le Covid. Les États-Unis ont pu ainsi disposer rapidement de deux produits autorisés, les vaccins de *Moderna* et de *Pfizer-BioNTech*. Le président Biden de son côté avait fait de la gestion de la pandémie la priorité de son début de mandat, mais le 12 mai 2022, il faisait mettre tous les drapeaux des États-Unis en berne, le pays ayant franchi le seuil très symbolique de 1 million de morts du Covid-19, depuis le début de la pandémie, il y a deux ans et demi⁴². Sur ce nombre, les centres pour le contrôle et la prévention des maladies (CDC) estiment que 90 % résultent d'une infection par le Covid-19 et 10 % par l'aggravation d'une pathologie existante. Ce seuil, que les États-Unis sont le premier État à franchir officiellement, appelle plusieurs remarques. Ces décès représentent, pour 3 % de la population mondiale, 16 % des morts liés au Covid recensés sur la planète. Sur ce point, ce bilan doit toutefois être nuancé⁴³, du fait du caractère souvent peu fiable des statistiques officielles d'autres États (Chine, Russie, Inde etc.). Par contre, rapporté à la population, il est plus élevé que celui des principaux pays européens, ce que l'on peut expliquer par l'impact important de certaines causes de morbidité comme l'obésité ou le diabète. Le plus grand nombre de décès est survenu dans les hôpitaux (68 %) puis en maison de retraite (15 %), 75 % étant des personnes âgées de plus de 65 ans et le taux des décès était sensiblement plus élevé chez les personnes noires et chez les personnes hispaniques que chez les personnes blanches.

Le résultat politique ne s'est pas fait attendre : le président Biden perdait près de 20 points dans les sondages lorsque l'on interrogeait les Américains pour savoir s'il gère bien la crise sanitaire, alors qu'une nouvelle vague épidémique commence à se propager. Les États-Unis peuvent certes bénéficier de la commercialisation de la pilule anti-covid de *Pfizer*

⁴⁰ Ce qui a valu au communiqué de l'OMS d'être censuré par les media officiels chinois.

⁴¹ A. Leparmentier, 20 janvier 2022.

⁴² N. Berrod, *Le Parisien*, 12 mai 2022.

⁴³ Pour les États-Unis, d'après les CDC, le calcul de l'excès de mortalité par rapport à une année normale, donne un nombre comparable (1,1 million).

qui permet de limiter le nombre d'hospitalisations et de décès. Le *Paxlovid*, traitement antiviral, diminue la capacité du virus à se répliquer et freine ainsi la maladie pour les personnes à risques susceptibles de développer des cas graves. Ce traitement, de plus en plus souvent prescrit, a sans doute permis, malgré la forte hausse des infections, de contenir le nombre des hospitalisations et des décès. Pour autant, les contaminations sont en augmentation rapide sous l'effet des nouveaux variants d'*Omicron*⁴⁴, justifiant la volonté des États-Unis de refinancer la lutte contre la pandémie, au plan national comme au plan international. Dans les deux cas, le Président rencontre des difficultés. La demande au Congrès d'une nouvelle enveloppe de 22,5 milliards de dollars pour financer la lutte anti-covid dont 5 milliards destinés à l'étranger se heurte pour l'instant à l'opposition des élus républicains qui ne proposent que 10 milliards de dollars exclusivement consacrés aux États-Unis⁴⁵ et bien que le Président ait dissocié son vote de celui d'une nouvelle enveloppe de 40 milliards de dollars d'aide à l'Ukraine. Au plan international, pour remettre l'accent sur le Covid-19, les États-Unis ont lancé un nouveau sommet mondial⁴⁶, après celui organisé le 22 septembre 2021, coorganisé avec l'Allemagne, l'Indonésie, le Sénégal et le Belize⁴⁷ et en présence des ONG, des agences de santé régionales, des institutions internationales et des entreprises privées. S'il faut « redoubler les efforts collectifs pour mettre fin à la phase aiguë de la pandémie » et « se préparer aux futures menaces sanitaires », et s'il est toujours question d'améliorer la couverture vaccinale avec des « doses de rappel efficaces »⁴⁸, et l'accès aux tests et aux traitements, les difficultés ont changé. Si de nouvelles doses sont largement disponibles, il s'agit principalement d'administrer celles déjà produites. Selon la Maison Blanche, des dizaines de millions de doses ne sont pas réclamées car les États destinataires manquent de ressources pour bâtir leurs chaînes du froid, pour combattre la désinformation et pour embaucher du personnel pour vacciner.

II.1.2.2.3. L'Amérique latine

Fortement frappée lors des débuts de la pandémie avec des taux de mortalité considérables⁴⁹, l'Amérique latine est parvenue ensuite à la contenir en mettant en place une politique de vaccination efficace. À la fin de l'année 2021, les taux de contamination et de mortalité avaient nettement baissé par rapport à ceux enregistrés au milieu de l'année. Alors qu'elle totalisait près de la moitié des cas et des décès recensés dans le monde, elle est devenue, avec un total de 63,3 % de la population ayant suivi un schéma vaccinal complet, une région leader dans la vaccination alors que l'Europe était à 60,70 % et l'Afrique à seulement 8 %⁵⁰.

Si les conditions estivales de la région, ont été favorables à cette tendance, l'amélioration de la situation s'explique surtout par la rapidité avec laquelle les campagnes de vaccination ont été lancées, grâce à l'expérience de décennies de vaccination contre des maladies comme la variole ou la poliomyélite. Les bases d'une vaccination de masse existaient, ce qui a

⁴⁴ L'Administration Biden a averti le 7 mai que les États-Unis pourraient potentiellement connaître 100 millions d'infections à l'automne et l'hiver 2022.

⁴⁵ Pour obtenir leur soutien, les démocrates pourraient en échange accepter de rétablir une mesure limitant l'entrée d'immigrants au nom de la lutte contre la pandémie.

⁴⁶ S. Amsili, *Les Echos*, 22 mai 2022.

⁴⁷ Qui assurent la présidence respectivement du G7, du G20, de l'Union africaine et de la Communauté caribéenne (Caricom).

⁴⁸ Les États-Unis ont pour cela appelé les participants au sommet à « de nouveaux engagements significatifs ».

⁴⁹ 655 000 décès en février 2022.

⁵⁰ Données du site One World in Data.

favorisé la confiance de la population. Au Brésil, existe une véritable culture du vaccin permettant par exemple que plus de 99 % de la population adulte de Rio de Janeiro et de Sao Paulo ait reçu au moins une dose, ce que l'attitude du président Bolsonaro ne laissait pas espérer. Il reste néanmoins que l'Amérique latine est encore loin, avec un taux de 63,3 % d'une immunité collective estimée à 80 % et que les disparités sont flagrantes entre les États. À côté du Chili qui atteint un taux de 85,78 % de personnes complètement vaccinées, la Bolivie ne parvient qu'à 38, 31 % alors que d'autres comme l'Équateur, en grande difficulté au début, atteignent désormais un pourcentage de 70,27 %. Enfin, une incertitude subsiste quant à l'efficacité des vaccins chinois, sur lesquels dans un premier temps, se sont appuyés des États comme le Brésil ou l'Uruguay, alors que la vague de variant *Omicron* se répand sur tous les continents.

Sur le plan économique, la pandémie est venue frapper une région à l'économie convalescente qui avait connu un taux de croissance très faible de 2014 à 2019. Cela a été plus particulièrement le cas des États censés être les moteurs économiques, le Brésil et le Mexique, qui ont subi une augmentation brutale de la pauvreté et des inégalités et un basculement encore plus important vers l'économie informelle⁵¹. L'Amérique latine est donc entrée en récession : l'accroissement de la dette, l'explosion du chômage et de la pauvreté font craindre « une nouvelle décennie perdue »⁵².

II.1.2.2.4. La Russie

La situation de la Russie face à la pandémie de Covid-19 ne peut plus être déconnectée, depuis février 2022, de la crise mondiale née de l'invasion de l'Ukraine. Sans disparaître, le front sanitaire est supplanté désormais par le front militaire, avec toutefois, pour les autorités, en fait le président, la même exigence de conserver le soutien de la population.

La pandémie de Covid-19 commence le 31 janvier 2020 avec l'entrée de deux malades depuis la Chine et le nombre de cas connaît une hausse importante dès le mois de mars⁵³. Si la Russie va mettre rapidement en place la fermeture des frontières et le contrôle des voyageurs et décider de tester toutes les personnes symptomatiques, son attitude ressemblera finalement à celle des États européens : recours au confinement à l'échelle des régions, se généralisant puis s'assouplissant au gré de l'évolution de la pandémie ; généralisation des tests aux personnes présentant des symptômes ; recherche de solutions pour appuyer un système hospitalier ayant des difficultés structurelles ; mesures économiques pour soutenir le pouvoir d'achat de la population et aider les entreprises dans un contexte budgétaire difficile du fait de la chute du prix du pétrole. Cette action est toutefois assortie de sanctions pénales lourdes contre tous ceux qui, dès mai 2020, vont critiquer la politique sanitaire de l'État.

La Russie s'engageant dans la recherche de son propre vaccin contre le Covid et portant assistance à un certain nombre d'États en leur fournissant du matériel médical, on entre alors dans un contexte tout autant sanitaire que diplomatique dans lequel un État comme la Chine l'a précédé. Des critiques vont alors être émises sur l'action conduite par le Kremlin contre la pandémie et la véracité des chiffres fournis ainsi que sur la fiabilité du vaccin *Sputnik V* apparu au printemps 2020. Ce dernier sera l'objet d'un effort de communication

⁵¹ A. Joly, « Amérique latine, une nouvelle décennie perdue ? », *Questions Internationales*, n° 112, mars-avril 2022, p. 42.

⁵² S. Jansen, « L'Amérique latine, un continent mosaïque », *Amérique latine, Questions Internationales*, n° 112, mars-avril 2022, p. 8.

⁵³ Fin décembre 2020, selon le gouvernement russe l'excès de mortalité pour l'année serait de 229 700 personnes, plus de 81 % de cette hausse de la mortalité est due au Covid et à ses conséquences de la maladie due au coronavirus, soit environ 186 000 décès.

considérable⁵⁴ avant qu'une campagne de vaccination soit lancée en décembre 2020. Il sera reconnu efficace à 91,6 % pour les formes graves par *The Lancet* en février 2021, un peu moins efficace que ses concurrents *Pfizer* et *Astra Zeneca* mais bénéficiant d'une plus grande facilité de conservation. *Sputnik V* a été ainsi homologué par plusieurs États de l'ex-URSS ou proches de Moscou dans le monde, puis, ainsi, « dédiabolisé »⁵⁵, commandé par la Hongrie, et par la Slovaquie, membres de l'UE. Par contre, l'Agence Européenne des Médicaments, sollicitée en janvier 2021, refusait en novembre 2021 de se prononcer sur l'autorisation de mise sur le marché du vaccin dans l'UE, arguant du fait qu'elle ne disposait pas de « l'ensemble des données nécessaires », reportant une éventuelle décision au printemps 2022. L'invasion de l'Ukraine, en février 2022, a en quelque sorte entériné les arguments tirés de la rapidité avec laquelle le vaccin avait été produit, du manque de transparence de la procédure suivie et plus encore de l'enjeu diplomatique que percevaient les Européens à travers cette autorisation, laquelle d'ailleurs n'était plus indispensable en pratique.

Malgré l'existence d'un vaccin national, la situation sanitaire en Russie s'est détériorée du fait d'un non-respect très général des mesures sanitaires notamment des mesures de confinement d'ailleurs limitées et de la méfiance à l'égard de la vaccination. Les pouvoirs publics apparaissent indécis comme le prouve le temps mis à adopter les textes d'urgences et semblent avoir perdu le contrôle de la situation sanitaire face à l'apparition des nouveaux variants. L'entrée en vigueur du passe-sanitaire en novembre 2021, déléguée aux régions, a ainsi soulevé une vague de protestations, parfois des affrontements⁵⁶. Les chiffres sont en effet particulièrement inquiétants par l'orientation générale qu'ils décrivent et confirment. Le Covid-19 est, selon l'Agence *Rosstat*, à l'origine de la mort de 660 000 personnes (soit le double du nombre officiel de 329 443) dans un bilan pour 2021 qui fait état de 1,04 millions de morts (contre 688 700 en 2020). L'augmentation est due à la mortalité (+15,1%), la natalité ne connaissant qu'une légère baisse. Le Covid-19 vient ainsi aggraver une crise démographique majeure qui dure depuis trente ans, sans doute accélérée par la crise économique latente née des sanctions occidentales depuis 2014 et malgré les initiatives du Kremlin (augmentation régulière des allocations familiales et des primes à la naissance, lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme)⁵⁷. Il s'agit selon le Président d'un véritable « combat patriotique » dans lequel la survie de la Russie est en jeu car il estime que la population actuelle est insuffisante pour que le pays puisse tenir son rang d'un « point de vue géopolitique » et « d'un point de vue économique »⁵⁸.

Accélérée successivement par le variant *Delta* puis le variant *Omicron*, et alors que la couverture vaccinale est faible et les restrictions sanitaires rares, la pandémie semble hors de contrôle. La question de la confiance du peuple russe peut désormais se poser dans un contexte de difficultés internationales et économiques majeures.

II.1.2.2.5. L'Afrique

Dans un premier temps de la pandémie de Covid-19, le continent africain semblait, malgré des systèmes de santé publique fragiles, être parvenu à bien résister, et cela pour plusieurs raisons. Les plus décisives ont été l'attitude des pouvoirs publics et de la

⁵⁴ Par la mise en scène de la vaccination de la fille du Président de la Fédération de Russie et de membres de l'élite russe.

⁵⁵ L. Pernelle, « Le vaccin russe *Sputnik V* se dédiabolise », 4 février 2021.

⁵⁶ Avec le phénomène, connu ailleurs, notamment en France de l'apparition de faux passes-sanitaires.

⁵⁷ « La Russie a perdu plus d'un million d'habitants en 2021, un record sur fond de Covid », *Les Echos*, 28 janvier 2022.

⁵⁸ Conférence de presse de Vladimir 18 novembre 2021 ; selon *Rosstat*, au 1^{er} janvier 2022, la population de la Russie s'établissait à 145,47 millions d'habitants.

population. Les autorités ont réagi très rapidement à la crise en organisant des contrôles aux frontières et dans les aéroports, suivis éventuellement de mesures de quarantaine⁵⁹. Les populations africaines, notamment celles ayant été frappées par le virus Ebola, ont développé des réflexes leur ayant permis d'appliquer des gestes barrières et de repérer rapidement les personnes contaminées. On a parfois évoqué, de plus, un contexte africain particulier. Si l'influence du facteur climatique et plus particulièrement de la chaleur n'a pas été démontrée, d'autres facteurs ont été au moins envisagés comme par exemple une « immunité collective locale propre à la vie sur le continent et pré-existante, avec l'exposition des populations à d'anciens coronavirus ou à des bactéries ». Ainsi, avec un peu moins de 8 millions de contaminations enregistrées depuis le début de la pandémie, et moins de 165 000 morts, chiffres du centre épidémiologique *Epicentre* rattaché à l'ONG *Médecins sans frontières*, l'Afrique subsaharienne semblait avoir été relativement peu touchée par le coronavirus⁶⁰. Dans ces chiffres, la part de l'Afrique du sud était très importante puisqu'elle comptait, pour 59 millions d'habitants, plus de 3,7 millions de cas, ayant coûté la vie à plus de 100 000 personnes.

Les effets bénéfiques des différents facteurs considérés doivent toutefois être désormais nuancés. Selon les chercheurs de l'Institut national sud-africain des maladies transmissibles, le nombre réel des victimes pourrait être trois fois supérieur : les données du Conseil sud-africain de la recherche médicale révèlent que l'on compte plus de 300 000 décès naturels supplémentaires depuis le début de la pandémie. La comparaison avec le reste du continent interroge alors, notamment le cas du Nigeria, pays le plus peuplé d'Afrique (215 millions d'habitants) qui n'a officiellement enregistré que 260 000 cas, dont 3 142 morts en deux ans.

Les chiffres officiels apparaissent donc sujets à caution, ce que l'OMS a confirmé dans une étude publiée le 5 mai 2022. Sur la base de modélisations comparant le nombre de décès survenus dans chaque pays à ceux des années précédentes⁶¹, elle a estimé qu'entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021, le nombre d'Africains décédés du Covid-19 s'élèverait à 1,24 million, soit cinq fois et demie plus que les 229 197 décès officiellement répertoriés au 4 janvier 2022⁶². Cet écart peut s'expliquer par une faible utilisation des services de santé ayant pour effet de dissimuler de nombreux cas et par l'existence d'une population jeune ayant développé des formes asymptomatiques, non détectées ou non signalées. Il s'explique aussi par le fait que la surmortalité prise en considération comptabilise non seulement les morts directement imputables au Covid-19, sur le nombre desquels l'opinion est trop souvent focalisée, mais aussi celles qui lui sont indirectement associées. Selon l'OMS, les chiffres suggèrent que les Africains sont morts autant du Covid-19 lui-même que de ses conséquences. La pandémie a bouleversé des systèmes sanitaires déjà fragiles, dont les ressources ont été prioritairement affectées à son traitement, au détriment d'autres maladies exigeant des campagnes de vaccinations régulières des populations comme, la tuberculose, le paludisme et la rougeole⁶³. Il reste que, sur le continent, la pandémie qui a circulé de manière importante, a été à l'origine de moins de formes graves qu'ailleurs. L'OMS pouvait donc se montrer optimiste et envisager une sortie de crise prochaine mais, dès le 12 mai, elle alertait sur « une augmentation significative des

⁵⁹ En Côte d'Ivoire, les écoles et les frontières ont été fermées 5 jours seulement après que le premier cas a été détecté, puis un couvre-feu mis en place la semaine suivante.

⁶⁰ A. Boumediene, « Le continent africain recense officiellement assez peu de contaminations au Covid-19 depuis le début de la pandémie », 08/04/22.

⁶¹ Ces réévaluations ont confirmé celles annoncées par une étude du Lancet de mars 2022.

⁶² S. Berthaud-Clair, « En Afrique, le fardeau "caché" de la surmortalité due au Covid-19 », *Le Monde*, 11 mai 2022.

⁶³ S. Berthaud-Clair, « En Afrique, la lutte contre les "grandes tueuses" freinée par le Covid-19 », *Le Monde*, 4 avril 2022.

cas de Covid-19 » après une période de baisse en Afrique australe, zone particulièrement sensible, d'autant que la saison hivernale approche. Alors que, comme en Europe, de nombreux États, notamment l'Afrique du sud et le Nigeria, avaient progressivement levé les restrictions, la nouvelle vague de variant *Omicron* pourrait remettre en cause cette évolution, d'autant que la crise sociale qui a accompagné la pandémie n'a pas permis de renforcer les systèmes de santé. Outre les capacités de ripostes révélées lors des premières phases de la pandémie, l'Afrique peut néanmoins compter sur la situation moins problématique de la vaccination. Selon la directrice régionale de l'OMS pour l'Afrique, celle-ci, malgré son retard, dispose désormais d'un approvisionnement régulier. Dès lors, il s'agit d'adapter la stratégie vaccinale aux réalités du terrain. Il n'est pas nécessaire de chercher à vacciner toute la population alors que la majorité des cas se trouvent chez des personnes jeunes, peu ou pas symptomatiques mais plutôt de se concentrer sur les personnes à risque afin d'éviter les pathologies les plus graves. Une chose est sûre : « les lacunes révélées par la pandémie de Covid-19 indiquent qu'un des enjeux cruciaux des années à venir sera de renforcer les systèmes d'information sanitaires, partout dans le monde, pour pouvoir mieux protéger et prévenir.

II.2. Les débats autour du Covid-19

Avec le développement de la pandémie de Covid-19, sont apparues progressivement des questions, sources de débat, pour l'instant, inachevés.

II.2.1. L'origine du Covid-19 toujours ignorée

Le débat sur l'origine du Covid-19 n'est toujours pas clos. Alors que la Chine a rejeté le 22 juillet 2021 la proposition de l'OMS de poursuivre l'enquête sur l'origine de la pandémie dans le pays, avec un audit des laboratoires dans les régions où les premiers cas ont été identifiés, le National Intelligence Council (NIC) qui regroupe les services de renseignement américains dont la CIA et le FBI, dans un rapport rendu, à la demande du président Biden⁶⁴ le 24 août 2021, et dont une partie a été déclassifiée le 27 août 2021, a fait état, à nouveau, de ses difficultés à identifier précisément les origines du Covid-19⁶⁵. En réclamant cette enquête, le président cherchait notamment à se distinguer de son prédécesseur qui avait affirmé, en mai 2020, sans pouvoir faire état de preuves, que le coronavirus était lié à un laboratoire chinois. Cette déclaration, déclenchant une vive réaction de Pékin, avait compliqué davantage la coopération dans l'enquête sur le virus. Le nouveau rapport ne parvient pas cependant à trancher la question et les conditions du travail des agences ont contribué à ce résultat. Outre le fait qu'elles ont encore été confrontées à la rétention d'informations importantes de la part de la Chine, elles ont eu accès à des informations différentes et n'ont pas travaillé de la même manière aboutissant ainsi à des conclusions qui n'étaient pas toujours concordantes. Ainsi, l'hypothèse d'une création du virus par l'homme, a été rejetée par le NIC, mais à la majorité, deux agences refusant encore cette position, « faute de preuve ». De même, si les agences se sont accordées pour dire que le nouveau virus est bien apparu à Wuhan au plus tard en novembre 2019 et n'a « pas été développé en tant qu'arme biologique », son apparition « naturelle » par contamination provenant d'un

⁶⁴ Le président demandait à la « communauté du renseignement » de « récolter et analyser des informations pouvant rapprocher d'une conclusion définitive [sur l'origine de la pandémie] et de présenter un compte rendu dans les 90 jours », cette chronique, PSEI, n° 16.

⁶⁵ Origins.pdf Rapport US <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/Unclassified-Summary-of-Assessment-on-COVID-19->.

animal infecté par le virus ou par un virus proche n'a été admise que par une majorité, une agence jugeant « plausible » l'hypothèse d'un virus échappé d'un laboratoire.

Ce rapport s'avère donc peu concluant et même si le président Biden s'est engagé à poursuivre les efforts pour déterminer l'origine de la pandémie, cette quête sera difficile parce qu'il n'est pas certain que le recours aux agences de renseignement ait été le plus judicieux, notamment alors qu'il est nécessaire d'obtenir la coopération la plus confiante de la Chine.

Début 2022, soit deux ans après le début de la pandémie, les origines du Sars-CoV-2 demeurent donc inconnues. Deux hypothèses restent privilégiées : la transmission de l'animal à l'homme par un phénomène de zoonose naturelle, une maladie infectieuse qui préexistait chez les animaux se transmettant à l'homme, franchissant la barrière d'espèce ; l'échappement d'un laboratoire à la suite d'expérimentations. La première hypothèse reposant sur une transmission de l'animal à l'homme a été d'abord envisagée mais la responsabilité du pangolin a été désormais écartée du fait des différences constatées entre le code génétique du Sars-CoV-2 et celui d'un coronavirus prélevé sur cet animal. Par contre, un virus à 96 % identique au Sars-CoV-2 a été identifié chez des chauves-souris capturées en Chine. L'animal est donc très vraisemblablement le réservoir du virus et l'on se trouverait donc en présence d'une zoonose mais ses mécanismes ne sont pas démontrés. L'hypothèse est donc jugée « possible » par l'OMS, demeure privilégiée par la communauté scientifique mais il n'y a « pas de faits scientifiques aujourd'hui qui permettent de démontrer les mécanismes de cette zoonose », en particulier pas de détermination de l'hôte (animal) intermédiaire.

L'idée de manipulations en laboratoire conduisant à l'hypothèse de l'accident que la précédente enquête avait déclaré « extrêmement improbable », ménageant ainsi la Chine mais aussi de multiples intérêts⁶⁶ est donc revenue au premier plan à la suite des recherches et déclarations des scientifiques et du travail mené dans le cadre du projet DRASTIC⁶⁷. Plusieurs constatations y conduisent à commencer par la présence à Wuhan de laboratoires où sont étudiés depuis des dizaines d'années les coronavirus, deux d'entre eux se consacrant notamment à la recherche de virus capables de franchir la barrière entre l'animal et l'homme. Or, malgré des protocoles bien établis, un accident n'est jamais à exclure⁶⁸ notamment si le niveau de sécurité dans les laboratoires n'était pas optimal : le Directeur de l'OMS reconnaissait que, durant sa carrière d'immunologiste dans un laboratoire, il avait lui-même « fait des erreurs ». Par ailleurs, selon DRASTIC, des travaux étaient en cours, à Wuhan, en 2019, à proximité de sites sensibles. Dès lors « les risques d'accident [de laboratoire] étaient élevés », avec un laboratoire en opération manipulant des virus pathogènes, à côté d'un site en pleine construction et, le tout près d'une usine fabriquant des vaccins. Seules de nouvelles investigations en Chine, menées dans l'urgence, permettraient d'examiner les anticorps présents chez des animaux et des personnes potentiellement contaminées avant décembre 2019 avant qu'ils ne disparaissent avec le temps.

Malgré l'opposition de la Chine, l'OMS, a donc chargé des experts, agissant à titre personnel, constituant le « groupe consultatif scientifique sur les origines des nouveaux agents pathogènes » (SAGO), de conduire à nouveau une « évaluation indépendante » pour enquêter sur les nouveaux agents pathogènes et se pencher à nouveau sur l'origine du Covid-19. Après un appel à candidatures, l'OMS a sélectionné 26 experts sur 700, puis

⁶⁶ Voir sur ce point l'enquête très circonstanciée publiée sur <https://ici.radio-canada.ca/recit-numerique/3088/covid-19-recherche-origine-virus>.

⁶⁷ Un collectif pluridisciplinaire d'experts menant des recherches indépendantes sur les origines de l'épidémie de Covid-19.

⁶⁸ En 2004, le virus responsable de l'épidémie de Sras s'était d'ailleurs échappé de l'Institut de virologie de Pékin, classé P3, comme le rappelait France info en mars 2021.

« conformément aux procédures de l'organisation, une période de consultation publique de deux semaines a été ouverte pour que l'OMS reçoive des commentaires sur les propositions de membres du SAGO et mette en place les modalités de la première réunion »⁶⁹.

Le SAGO a tenu celle-ci⁷⁰, essentiellement procédurale, le 23 novembre 2021, au cours de laquelle ont été désignés sa présidente (Dr Marietjie Venter d'Afrique du Sud) et son vice-président (Dr Jean-Claude Manuguerra de France). Le groupe a convenu de se concentrer sur l'étude de l'émergence de nouveaux agents pathogènes et d'entreprendre une évaluation de la compréhension actuelle des origines du Sras-CoV-2, qui cause le Covid-19. Sur ce dernier point, il a été mandaté par l'OMS pour fournir à son secrétariat une évaluation indépendante de toutes les découvertes scientifiques et techniques disponibles sur les origines du Sras-CoV-2, pour le conseiller sur le développement, le suivi et le soutien de la prochaine série d'études sur les origines du Sras-CoV-2, et sur des études supplémentaires si nécessaire et pour fournir des conseils et un soutien supplémentaires à l'OMS, pour la participation à de futures missions internationales sur les origines du SRAS-CoV-2 ou d'autres agents pathogènes émergents. Conformément aux procédures établies par l'OMS pour les groupes d'experts consultatifs, les réunions du SAGO ne seront pas publiques, l'organisation fournissant des mises à jour sur leurs travaux, le cas échéant.

II.2.2. L'accès équitable aux vaccins en question

L'Accélérateur ACT est un partenariat entre des gouvernements, des scientifiques, des entreprises, la société civile des organismes philanthropiques et des organisations intergouvernementales comme l'OMS et la Banque mondiale. Il a pour objectif d'accélérer la mise au point et la production de diagnostics, de traitements et de vaccins contre le Covid-19⁷¹. Un de ses volets est le système COVAX mis en place au début de la pandémie et avant l'arrivée de vaccins efficaces, pour tenter de garantir un accès équitable du monde entier aux vaccins. L'Accélérateur ACT dispose d'un Conseil de facilitation, officiellement mis en place le 10 septembre 2020 et actuellement présidé par la Norvège et l'Afrique du sud. Il en assure le leadership politique, avec pour principal objectif de mieux faire comprendre la nécessité de l'instrument et d'assurer la promotion de son action afin d'obtenir des soutiens politiques et des moyens de financements.

En octobre 2021, l'Accélérateur ACT pouvait faire valoir des résultats significatifs. Plus de 245 millions de doses de vaccin avaient été livrées à 144 pays et territoires grâce au volet COVAX. Le coût des tests rapides pour le Covid-19 a été divisé par deux, un transfert de technologie a eu lieu vers les pays à revenu faible ou intermédiaire, et plus de 128 millions de tests ont été livrés par l'intermédiaire du consortium *Produits de diagnostic*. Les approvisionnements essentiels en oxygène, équipements de protection individuelle et traitements se sont accélérés, grâce à l'achat anticipé de 3 millions de doses de dexaméthasone et à une aide de plus de 4 milliards de dollars des États-Unis de la part du dispositif de riposte au Covid-19 (C19RM) du Fonds mondial. Pour distribuer les produits de santé à tous ceux qui devaient en bénéficier, l'Accélérateur ACT a également contribué à la mise en place d'une filière de développement concernant les outils de lutte contre le Covid-19, en investissant dans des domaines comme la recherche, la mise au point de produits, les autorisations réglementaires, les essais cliniques et la structuration du marché.

⁶⁹ Certains experts sélectionnés ont déjà participé à la mission scientifique conjointe OMS-Chine sur les origines du Covid, comme la Néerlandaise Marion Koopmans et le Vietnamien Hung Nguyen.

⁷⁰ <https://toute-la.veille-acteurs-sante.fr/184732/premiere-reunion-du-groupe-consultatif-scientifique-sur-les-origines-des-nouveaux-agents-pathogenes-sago-communique/>, 24 novembre 2021.

⁷¹ L'Accélérateur ACT a ainsi quatre axes de travail : « produits de diagnostics », « traitements », « vaccins » et « connecteur des systèmes de santé », L. Balmond, cette Chronique, PSEI n° 16, 2021.

Le nouveau plan stratégique de l'Accélérateur ACT publié le 28 octobre 2021 a pour objectif de lutter contre « les inégalités rampantes dans la lutte contre la Covid-19 à l'échelle mondiale ». Il expose les mesures urgentes destinées à combler les lacunes observées dans les pays à revenu faible ou intermédiaire en matière d'accès aux tests, traitements, vaccins et équipements de protection individuelle dans le cadre de la pandémie. Suivant les conclusions de l'examen stratégique dont il fait l'objet, il doit adopter une approche plus ciblée sur les lacunes en matière d'accès dans les pays mal desservis, en assurant la livraison de vaccins, de traitements, de tests et d'équipements de protection individuelle là où les besoins sont les plus importants. Un financement intégral du nouveau plan stratégique devrait permettre à l'Accélérateur ACT d'appuyer les objectifs de vaccination des 91 États aux revenus les plus faibles bénéficiant du système COVAX, en garantissant la livraison de doses en nombre suffisant et en apportant un soutien aux campagnes de vaccination⁷², d'aider les 144 États appartenant au consortium *Produits de diagnostic* à atteindre un taux de dépistage minimum d'au moins une personne sur 1000 chaque jour, de faire en sorte que les 120 millions de patients Covid-19 dans les pays à revenu faible ou intermédiaire aient accès aux traitements existants et émergents, y compris à l'oxygène médical ; enfin, d'assurer la sécurité des 2,7 millions d'agents de santé des États à revenu faible ou intermédiaire grâce aux équipements de protection individuelle.

Les besoins de financement qui résulte de ce plan s'élèvent à 23,4 milliards de dollars pour la période octobre 2021/septembre 2022, selon la ventilation suivante : 7 milliards de dollars pour les produits de diagnostic ; 7 milliards pour les vaccins ; 3,5 milliards pour les traitements et 5,9 milliards pour le Connecteur pour les systèmes de santé et la riposte. Ces montants sont à mettre en rapport avec les pertes économiques provoquées par la pandémie et avec le coût des plans de relance nécessaires pour sortir de la crise. Le financement intégral de l'Accélérateur ACT est donc un impératif économique mais également une exigence de solidarité à l'égard des États à revenu faible qui représentent 0,4 % des tests et 0,5 % des vaccins réalisés alors que ces pays forment 9 % de la population mondiale. Comme le soulignait M.C.Bildt, Représentant spécial de l'OMS auprès de l'Accélérateur ACT, « Cela fait vingt-deux mois que la pandémie a éclaté et les inégalités face au Covid sont massives ».

La dimension financière apparaît donc une fois de plus centrale dans la riposte à la pandémie mais l'approche utilisée s'avère toujours aussi incertaine. Les appels de fonds ont des origines multiples, les engagements des États résultent aussi bien de décisions unilatérales que de simples prises de position dans les grands forums internationaux, la concrétisation des engagements reste aléatoire, enfin le financement de la riposte à la pandémie doit parfois composer avec l'aide à la seule vaccination. On rappellera en effet que l'OMS avait sollicité dès le 2 février 2022 un financement d'urgence de la part des États riches de 16 milliards de dollars pour la lutte contre le Covid, le Sommet du G7 de juin 2022 apparaissant comme « la dernière grande occasion de répondre aux besoins de financement restant de l'Accélérateur ACT ». Or, les membres du G7, le 13 juin⁷³, après avoir affirmé leur volonté de mettre fin à la pandémie par la distribution de vaccins, ont convenu de redistribuer un milliard de doses d'ici la fin 2022 pour combler le retard d'immunisation dans les pays pauvres et favoriser une reprise plus égalitaire. On est cependant très loin des 11 milliards de doses minimum réclamés par l'OMS et les ONG. Entre-temps, lors du Deuxième Sommet mondial sur le Covid-19 tenu en mai 2022⁷⁴ de nouveaux engagements

⁷² Pour parvenir à une couverture de 43 % dans les pays bénéficiant du système de garantie, ce qui permettra d'atteindre la cible fixée : une couverture vaccinale de 70 % dans tous les pays d'ici à la fin 2022.

⁷³ Agence France Presse, TV5 Monde, 13 juin 2021.

⁷⁴ <https://www.latribune.fr>, 13 mai 2022.

ont été pris pour un montant d'environ 1 milliard de dollars qui venaient s'ajouter aux engagements pris lors du sommet du système de garantie de marché du COVAX et à des promesses individuelles notamment de l'Allemagne et de la Norvège afin de lancer le deuxième cycle budgétaire.

Destiné à assurer la distribution équitable des doses de vaccins contre le Covid-19, COVAX a célébré le milliard de doses acheminées dans le monde⁷⁵. Mais le dispositif avait été lancé avec un objectif beaucoup plus ambitieux (distribution de 2 milliards de doses de vaccins avant la fin de l'année 2021) qui n'a pu être atteint du fait de l'achat massif de doses par les pays à hauts revenus et de leur partage inégal, de nouvelles vagues de contamination et des blocages récurrents dans les chaînes d'approvisionnement logistique. Aussi, dès janvier 2022, le programme COVAX a lancé un appel à contributions pour fournir 600 millions de doses de vaccins contre le Covid-19⁷⁶, quelques jours après avoir franchi le cap du milliard de doses distribuées.

Dès lors, alors que l'accélération des livraisons de vaccins constitue un incontestable succès⁷⁷, l'écart demeure considérable entre États à revenus faibles et États développés. Or, comme l'exprime le Secrétaire général des Nations Unies, « si nous voulons garantir la vaccination de tous pour mettre fin à cette pandémie, nous devons d'abord injecter de l'équité dans le système ». « L'iniquité en matière de vaccins est le plus grand échec moral de notre époque ». Le 20 mai 2022⁷⁸, COVAX a donc appelé à une action urgente pour supprimer les disparités en matière de vaccination, mais en soulignant des données plus pertinentes du phénomène. Il faut d'abord rappeler que les pays à faibles revenus ont déjà administré des milliards de doses de vaccins grâce, en particulier, à l'amélioration des conditions d'approvisionnement. De leur côté, les États les plus en retard bénéficient depuis janvier 2022 de l'intervention du Partenariat pour la fourniture du vaccin contre le Covid (CoVDP). Cette initiative inter-institutions (OMS, Unicef, Gavi) a pour but de faciliter la distribution des vaccins dans les pays à faible revenu en fournissant en urgence un soutien opérationnel aux 34 États, le plus souvent africains, dont la couverture vaccinale totale était égale ou inférieure à 10 % en janvier 2022⁷⁹. Plus généralement, le CoVDP s'efforce de mobiliser les pouvoirs publics des États où le taux de vaccination est le plus faible pour qu'ils intègrent en priorité la vaccination contre la Covid-19 aux autres interventions en matière de santé⁸⁰.

Il reste néanmoins que seuls 16 % des habitants des États à faible revenu ont reçu une dose unique de vaccin, contre 80 % dans les pays à revenu élevé. Surtout, dans certains pays à faible revenu, les personnes les plus exposées (personnels de santé, personnes âgées et personnes ayant des comorbidités) ne sont pas protégées alors que dans les pays les plus riches, des doses de rappels sont administrées à des jeunes adultes en bonne santé. Ce sont

⁷⁵ <https://www.unicef.fr/article/covax-atteint-le-milliard-de-doses-de-vaccins-acheminees-0> 7 février 2022.

⁷⁶ Y. Bourdillon, « Vaccination des pays pauvres : le programme Covax en quête de 5 milliards de dollars », *Les Echos*, 19 janvier 2022.

⁷⁷ Le nombre de pays dont la couverture est inférieure à 10 % de la population est passé de 34 en janvier 2022 à 18 aujourd'hui. Certains des pays bénéficiant de la garantie de marché du COVAX, notamment le Bhoutan, le Cambodge, le Vietnam, les Maldives, les Îles Fidji et le Bangladesh, ont une couverture vaccinale supérieure à 70 %.

⁷⁸ 20 mai 2022 Déclaration Genève/New York/Oslo.

⁷⁹ Dans le courant du mois d'avril 2022, les trois organisations membres du CoVDP se sont coordonnées pour déboursier en moins de quinze jours un financement d'un montant total de 29 millions de dollars au profit de dix États.

⁸⁰ Par exemple en intégrant la vaccination contre le Covid-19 aux campagnes de vaccination contre la rougeole ou la poliomyélite ou à la distribution de moustiquaires contre le paludisme.

bien ces disparités en particulier qui doivent disparaître. Outre l'amélioration même relative des conditions d'approvisionnements, deux facteurs favorables se présentent pour cela. D'une part, l'accès général aux vaccins s'est amélioré depuis 2 ans et désormais COVAX a plus de doses que nécessaire pour permettre à 91 pays à faible revenu remplissant les conditions pour bénéficier du système de garantie de marché, qui fournit des doses financées par les donateurs, d'atteindre les objectifs visés par l'OMS : protéger 70 % de la population de chaque pays. L'offre mondiale est désormais suffisamment élevée pour parvenir à l'objectif premier d'une vaccination complète et équitable de toutes les populations adultes et adolescentes dans le monde. D'autre part, comme le recommande en particulier le Groupe Stratégique Consultatif d'Experts (SAGE) de l'OMS dans sa feuille de route actualisée de janvier 2022, la priorité doit désormais être donnée à la protection des groupes à risques.

L'enseignement majeur qu'il est possible de tirer de ces évolutions a trait aux incertitudes que soulève encore la gouvernance de la santé publique sur le plan international, malgré un certain nombre de corrections qui doivent être soulignées. On retrouve alors les problèmes de l'OMS qui a vocation, comme le souhaite la très grande majorité de ses États membres, à piloter cette gouvernance mais qui n'en a pas les moyens. Elle est confrontée, tout en y contribuant, à la multiplication des instances intervenant dans le processus de financement et à la nécessité de partenariats dans lesquels elle est en position de faiblesse. Le système en vigueur, si l'on peut le qualifier ainsi, est beaucoup trop éclaté pour être efficace. Si l'Organisation peut ainsi exprimer des choix elle n'a pas la structure et les moyens pour les imposer. Le recours systématique à l'appel aux dons et de manière générale aux financements privés se justifie du fait de la faiblesse des moyens financiers de l'OMS mais il devrait imposer une gouvernance particulièrement exigeante et une transparence totale sur les sommes effectivement encaissées et les dépenses effectivement effectuées. L'annonce habituelle selon laquelle « L'OMS a encore besoin de... » ne peut avoir qu'un effet désastreux si elle ne s'accompagne pas de la possibilité de piloter l'usage des moyens dont elle va bénéficier.

II.2.3. Brevets, vaccins et bien public mondial⁸¹

Près de deux ans de négociations difficiles ont abouti, le 17 juin 2022 à l'OMC à un accord pourtant qualifié de « timide »⁸² : texte de compromis, il reconnaît le droit des pays en développement à accorder, pour une durée de 5 ans, des licences de production de vaccins à des fabricants locaux sans l'autorisation des titulaires des brevets. Les pays en développement « admissibles » pourront donc, eux aussi, produire des vaccins, y compris utilisant la technologie de l'ARN messenger, sans avoir l'autorisation du laboratoire découvreur initial.

Dès octobre 2019, l'Inde et l'Afrique du Sud avaient proposé une dérogation générale aux règles régissant la propriété intellectuelle dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19, proposition soutenue ensuite par une centaine de pays, mais à laquelle l'Union européenne, le Royaume Uni et la Suisse se sont constamment opposés. Si les termes du débat⁸³ animé entre les différents protagonistes sont demeurés plutôt constants, l'évolution d'un certain nombre de positions étatiques et l'action de la Directrice générale de l'OMC ont permis de parvenir à un accord.

Les partisans de l'adoption d'une dérogation générale regroupaient derrière l'Inde et l'Afrique du sud, outre des États, de nombreuses ONG ainsi que des forces politiques,

⁸¹ Voir sur la question le dossier très complet, Covid, vaccins, et droit des brevets, Cahiers droit, science et technologie, <https://journals.openedition.org/cdst/5799#ftn81>, 16/2022.

⁸² Z. Chaffin, « Covid-19 : accord timide sur la levée des brevets à l'OMC », 17 juin 2022.

⁸³ Voir, pour les données du débat, C. Grudler, « Levée des brevets sur les vaccins anti-Covid : solution miracle ou dangereux mirage ? », *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, op. cit., pp. 31-47.

soutiens traditionnels des États en développement, et des représentants du monde de la santé. Pour eux, une solution en ce sens s'imposait pour mettre fin à l'inégalité vaccinale que l'OMS avait précisément chiffrée : au 17 juin 2022, si 60 % de la population mondiale avait reçu une primo-vaccination (deux doses), la situation des États pauvres restait très inéquitable, avec par exemple 17 % de vaccinés en Libye, 8 % au Nigeria ou encore moins de 5 % au Cameroun. La solidarité indispensable face à une pandémie de grande ampleur imposait donc, dans une situation d'urgence, d'écarter les règles de la propriété intellectuelle, et de soustraire les vaccins à la loi du marché, au nom de leur caractère de bien public mondial. Cette qualification était d'autant plus justifiée que les brevets sont issus, outre de la recherche industrielle conduite par les laboratoires pharmaceutiques, à long terme, de dizaines d'années de recherches universitaires, à court terme, d'aides publiques massives pour permettre d'obtenir très rapidement des vaccins contre le Covid-19. Dès lors, il y a une contradiction entre l'exigence de solidarité et l'accroissement du coût des vaccins des monopoles pharmaceutiques du fait des brevets. La situation de monopole conduit en effet à un surcoût qui a frappé tous les pays y compris les États développés⁸⁴. La levée des brevets aurait donc pour conséquence de faciliter la production et la distribution des vaccins, de « casser » leur prix et d'augmenter ainsi fortement l'offre mondiale. La nécessité d'une telle augmentation justifierait d'ailleurs que cette solution s'applique également aux traitements et aux produits de santé liés à la lutte contre le Covid-19.

Au contraire, parmi les adversaires de l'adoption d'une dérogation générale, on retrouve sans surprise, aux côtés de certains États, l'industrie pharmaceutique. Les arguments avancés sont de deux types, aussi bien de principe que factuels. L'argument de principe a trait au sens et à la portée du droit de propriété intellectuelle, destiné à garantir la propriété mais également l'innovation et la créativité des entreprises : pour l'Allemagne, la protection de la propriété intellectuelle est une source d'innovation et doit le rester. Cet argument est partagé avec d'autres États comme la Suisse, le Royaume uni et le Japon. Il en va de même de l'argument factuel selon lequel les droits de propriété intellectuelle ne sont pas le véritable obstacle de l'élargissement de l'accès aux vaccins mais plutôt la capacité de production et les exigences de qualité propres à leur fabrication. Ce fut aussi, dans un premier temps la position de la France⁸⁵ et c'est toujours celle de l'Union européenne.

Les industries pharmaceutiques reprennent en les développant les arguments des États auxquels elles sont, par ailleurs, très liées. Si l'inutilité (existence désormais de capacités de production suffisantes pour assurer une vaccination mondiale si les questions d'approvisionnement sont réglées), voire la nocivité (risques pour la sécurité des vaccins et pour l'approvisionnement en matière première), sont invoquées, les arguments économiques pèsent également de tout leur poids et notamment la crainte d'un précédent. Face à une crise provoquant une urgence sanitaire, les autorités publiques pourraient, suivant l'exemple du Covid, décréter la levée des brevets sur les médicaments. Le système du droit des brevets serait ainsi menacé mais surtout, les entreprises pharmaceutiques n'obtiendraient plus une rémunération suffisante et donc ne seraient plus incitées à investir pour poursuivre leurs efforts de recherche et développement. On peut toutefois noter que certains États favorables à la levée des brevets sont capables de produire des vaccins sûrs et que des solutions juridiques, sans aller jusqu'à l'expropriation, existent qui permettent aussi de garantir aux industries pharmaceutiques une juste rémunération. La question de la tension sur les

⁸⁴ Voir en ce sens le rapport de la People's Vaccine Alliance « Les monopoles pharmaceutiques sur les brevets font artificiellement gonfler le prix des vaccins », Oxfam France, communiqué de presse, 29 juillet 2021.

⁸⁵ Selon le Président de la République française, le « goulot d'étranglement » se situe dans le transfert de technologie et de la mobilisation des capacités de production et bien qu'il ait soutenu auparavant la thèse du vaccin « bien public mondial ».

matières premières doit être précisée : le système n'est pas destiné en effet à déclencher une course aux matières premières et à créer éventuellement des excédents, mais à assurer une juste répartition de l'offre de vaccins à un prix accessible en élargissant le nombre de producteurs et en évitant le bon vouloir des donateurs. Enfin, l'argument selon lequel le nombre de doses de vaccins, disponibles aujourd'hui, dépasse les besoins est tout à fait recevable s'il repose sur une perception commune de ce que sont ces besoins en fonction de toutes une série de critères décisifs tels les classes d'âge, les populations à risque ou non etc.

Les protagonistes au débat ont longtemps campé sur leurs positions inconciliables jusqu'à ce que décision prise par les États-Unis contribue à débloquer la situation⁸⁶. Le 5 mai 2021, le président des États-Unis s'est en effet prononcé en faveur de la levée des brevets sur les vaccins contre la Covid-19⁸⁷ entraînant le changement de l'attitude française dès le 28 juin 2021, Selon le président de la République, « les brevets ne doivent être en rien un frein » à l'administration du vaccin aux populations. Il a ainsi adhéré à la proposition de l'Afrique du Sud et de l'Inde consistant en une levée des règles de propriété intellectuelle sur tous les vaccins Covid le temps de la crise, considérant qu'« en aucun cas la propriété intellectuelle ne peut et ne doit faire obstacle au transfert de technologie ». Ces prises de position ont favorisé la recherche de solutions de compromis, notamment de la part de la Commission européenne d'autant que celle-ci, hostile à la levée des brevets, s'est trouvée en opposition avec le Parlement européen. Le 10 juin 2021, il adoptait en effet une résolution favorable à la levée des brevets sur les vaccins contre le Covid, estimant que « la levée temporaire des obligations internationales en matière de protection de la propriété intellectuelle pour les médicaments, les dispositifs médicaux et autres technologies de la santé utiles contre la Covid-19 est l'une des mesures importantes pour parvenir à un accès équitable aux vaccins au niveau mondial. » De son côté, le Conseil de l'Union européenne, dans ses conclusions sur le rôle de la propriété intellectuelle dans la lutte contre la pandémie de Covid-19, s'est montré plus prudent, renvoyant aux négociations engagées dans le cadre de l'OMC.

Seule cette organisation pouvait en effet apporter une solution multilatérale au différend et sa nouvelle Directrice générale s'y est employée⁸⁸. Elle disposait en définitive de deux propositions : celle de l'Afrique du sud et de l'Inde jugée « absurde » par la Suisse, le Royaume-Uni, mais aussi la Fédération internationale de l'industrie du médicament (FIIM), alors que les fabricants de vaccins aux États-Unis, en Europe, en Chine et en Inde ont augmenté la production de manière exponentielle ; celle de l'Union européenne préconisant une simplification de la technique des « licences volontaires »⁸⁹. C'est toutefois un accord entre les quatre principaux acteurs, l'Inde, l'Afrique du sud, les États-Unis et l'Union européenne qui a permis de s'accorder sur un dispositif auquel la Chine et la Russie ne seront pas éligibles⁹⁰. Le compromis a été finalement obtenu le 17 juin 2022, 20 mois et

⁸⁶ R. Hiault, « Vaccins : l'OMC échoue à suspendre les brevets, les États-Unis ouvrent une brèche », *Les Echos*, 5 mai 2021.

⁸⁷ Selon K. Tai, représentante pour le commerce des États-Unis, « les circonstances extraordinaires de la pandémie de Covid-19 appellent des mesures extraordinaires » « L'Administration croit fermement en la protection de la propriété intellectuelle, mais au service de la fin de cette pandémie, elle soutient la renonciation à ces protections pour les vaccins Covid-19 ».

⁸⁸ « OMC : mobilisation pour accélérer l'accès aux vaccins », 29 novembre 2021, <https://www.letemps.ch/economie/omc-mobilisation-acceler-laccs-aux-vaccins>.

⁸⁹ Sur le modèle du contrat signé entre AstraZeneca et le Serum Institute of India pour produire des doses de vaccins pour le marché indien.

⁹⁰ R. Hiault, « L'Inde, l'Afrique du sud, les États-Unis, l'Union européenne devraient annoncer un accord politique visant à faciliter la fabrication de vaccins anti Covid-19 par les pays en développement », *Les Echos*, 16 mars 2022.

6 jours après le début des négociations mais, naturellement, il ne satisfait personne. Beaucoup plus restreint que la proposition de l'Afrique du sud et de l'Inde, il reconnaît le droit de certains pays en développement (uniquement ceux qui ont reçu moins de 10 % des exportations mondiales de vaccins Covid-19 en 2021) à accorder des licences de production à des fabricants locaux sans l'autorisation des titulaires des brevets, mais uniquement pour les vaccins, et pour une période limitée de cinq ans. Les tests et traitements thérapeutiques, qui constituent pourtant également des outils essentiels de lutte contre le virus, sont pour l'instant exclus. Leur examen se fera par les États membres de l'OMC, « au plus tard », dans six mois. Si l'Organisation Mondiale du Commerce et l'Union européenne se sont félicitées de cette mesure exceptionnelle de levée temporaire des brevets dans le domaine pharmaceutique, les ONG, comme l'industrie pharmaceutique, se sont montrées particulièrement critiques. Que ce soit *Médecins sans frontières*, *Oxfam*, *Action Santé Mondiale*, ou *le Secours catholique*, toutes dénoncent un « accord de façade »⁹¹ qui ne constitue pas la mise en commun des droits de propriété intellectuelle, dont le monde a besoin puisqu'il ne bénéficiera pas à l'ensemble des États et ne portera pas sur tous les outils de lutte anti-covid. L'arrivée des vaccins de nouvelle génération conduira aux mêmes inégalités dans leur distribution : « les pays les plus riches se serviront en premier et les autres n'auront que des miettes ». « Comme par le passé avec la crise du VIH/sida, les intérêts commerciaux d'une poignée de laboratoires pharmaceutiques et de pays riches ont une nouvelle fois primé sur le droit fondamental à la santé ». De leur côté, percevant l'accord comme une décision de l'OMC leur imposant une levée des brevets pendant 5 ans⁹², les industries pharmaceutiques⁹³ ont, elles aussi, vivement réagi, soulignant l'actuelle surproduction mondiale de vaccins contre le Covid et le précédent dangereux que cela constitue pour la propriété intellectuelle. Cette mesure intervient alors que *Moderna* a renoncé, en mars 2022, au brevet de son vaccin dans 92 États à revenus faibles ou intermédiaires et que *Pfizer-BioNtech* s'est engagé en mai 2022 à vendre à prix coûtant ses vaccins et médicaments brevetés à 45 pays pauvres.

Il est sans doute prématuré de poser sur la portée de cet accord un avis définitif alors que, d'un côté, le *Leem* déplore qu'il fragilise à la fois la propriété intellectuelle dans tous les domaines ainsi que la santé publique⁹⁴, alors que la Suisse, de l'autre, juge qu'il ne menace pas la « pharma suisse »⁹⁵. Les arguments échangés suggèrent néanmoins quelques observations. On constatera d'abord que les chiffres, pourtant essentiels, sont incertains et sujets à interprétation, tant, dans le domaine de la santé aussi, ils sont devenus politiques. L'accord conclu dans le cadre de l'OMC serait inutile car les quantités de vaccins nécessaires sont disponibles. Comme on l'a souligné, encore faut-il s'accorder sur le nombre de doses et de rappel qu'il est jugé éventuellement nécessaire de distribuer et d'effectuer. Cette appréciation est variable en fonction notamment de critères de santé publique, d'âge, de vulnérabilité des personnes etc. Il reste qu'une fois ces ajustements nécessaires pris en compte, dans la perspective qui est apparemment partagée par tous, d'une vaccination aussi universelle que possible, toutes les personnes devraient donc avoir droit aux doses de vaccin que leur situation exige. Les besoins chiffrés s'avèrent dès lors très différents entre

⁹¹ Very bad TRIPS à l'OMC, <https://www.medecinsdumonde.org/actualite/very-bad-trips-a-lomc/> 17 juin 2022.

⁹² M. Chauvot, « Vaccins Covid : l'OMC impose à l'industrie pharmaceutique une levée des brevets », *Les Echos*, 17 juin 2022.

⁹³ Par l'intermédiaire notamment de la Fédération Internationale des Industries Pharmaceutiques (FIIM) ou du syndicat LEEM (Les entreprises du médicament).

⁹⁴ « Le Leem déplore un accord qui fragilise la propriété intellectuelle et la santé publique », *biotechnoinfo.fr*, 20 juin 2022.

⁹⁵ *Le Temps*, 17 juin 2022.

les deux doses qui permettent de dire qu'une population est vaccinée et les 4 doses recommandées désormais en France pour les personnes dites « à risque ». Comment justifier un tel écart s'il n'était pas comblé ? Serait-ce à dire que certaines populations ne nécessitent pas de rappel de vaccination ou au contraire que dans les pays développés, il existerait des vaccinations superflues ?

Le facteur temps doit également être pris en considération. On a pu se féliciter à juste titre de la rapidité avec laquelle les groupes pharmaceutiques ont été capables de produire et de commercialiser des vaccins fiables. Il était évidemment inévitable que tous les êtres humains ne puissent bénéficier des vaccins de manière simultanée, voire dans des délais rapprochés. Il reste cependant que l'écart entre les niveaux de vaccination, dû notamment à des stratégies commerciales agressives des États riches sur le marché des vaccins, n'est toujours pas comblé et qu'il ne le sera peut-être pas si les exigences augmentent dans les pays développés du fait de l'apparition des variants.

Plus généralement enfin, si les notions de « santé mondiale », et de « santé pour tous » semblent faire désormais consensus, il est difficile de ne pas s'interroger sur l'implication que cela doit avoir sur l'existence de biens publics mondiaux dans le domaine de la santé. Cela devrait exiger qu'un certain nombre de régimes juridiques soient ajustés, si les circonstances l'exigent c'est-à-dire face à une urgence sanitaire mondiale. Dans une telle situation, il semble admissible qu'une levée temporaire de l'accès aux brevets sur les vaccins puisse être décidée, ce qui permettrait aux pays en développement de fabriquer leurs propres vaccins et d'augmenter considérablement leur approvisionnement sans pour cela que les fabricants soient expropriés de leurs droits. Ils devraient toujours être équitablement rémunérés⁹⁶.

II.2.4. Une transparence limitée dans la riposte à la pandémie

Si l'on considère que selon les chiffres de *Our World Data*, le coronavirus avait fait 6,37 millions de morts dans le monde au 19 juillet 2022, qu'il va, selon *Les Echos*, coûter 7 000 milliards de dollars à l'économie mondiale, et selon le ministre des comptes publics, entre 170 et 200 milliards d'euros à la France pour les années 2021-2022, l'exigence de la plus grande transparence devrait être évidente quant aux conditions dans lesquelles il a été répondu à la pandémie. Cela présenterait plusieurs intérêts : évaluer exactement l'action conduite par les différents acteurs pour améliorer la riposte lors de crises futures ; justifier d'une utilisation de l'argent public pour des sommes qui devront être finalement prises en charge par les contribuables ; enfin, vérifier si l'action a été conduite dans des conditions respectueuses de la légalité mais aussi de l'éthique. Ce dernier point est essentiel car il est de nature à contribuer à la confiance de la population sans laquelle l'efficacité d'une politique sanitaire, quelle qu'elle soit, est illusoire. La question de la vaccination a cristallisé en effet une crise de confiance : la vaccination ne doit-elle pas être rejetée pour la seule raison qu'elle a pour seul but d'enrichir les grands groupes pharmaceutiques dont la puissance s'impose aux pouvoirs publics d'autant plus qu'ils ont avec eux partie liée ? La transparence est au cœur de la réponse, qu'elle porte sur la dimension financière de la lutte contre la pandémie, sur les conditions de la prise de décision, et sur le respect de l'éthique qui devrait la commander.

Sur le plan financier, les grands groupes pharmaceutiques ont contribué à la transparence par la publication des résultats obtenus pour l'exercice 2020-2021. Mais, si les chiffres sont éloquentes, ils alimentent la suspicion : quelques exemples fournis par *Le Temps*

⁹⁶ Voir en ce sens, les analyses du groupe de personnalités de haut niveau (anciens chefs d'État et de gouvernement) et scientifiques (lauréats de prix Nobel) qui ont invité les candidats à la Chancellerie en Allemagne à se prononcer en faveur d'une levée des brevets sur les traitements et vaccins contre la Covid-19.

qui titrait, le 30 mars 2022, « *BioNTech* devient multimilliardaire grâce au Covid »⁹⁷, le prouvent. En effet, le laboratoire allemand à l'origine du premier vaccin à ARN messager a vu son chiffre d'affaires passer, de 2020 à 2021, de 482 millions à 19 milliards de dollars et ses bénéfices de 15 millions à 10 milliards de dollars. De même la société *Moderna* a annoncé, pour 2021, un chiffre d'affaires de 18,5 milliards de dollars, dont 17,7 milliards liés à la vente de 807 millions de doses de vaccins. Déficitaire depuis sa création en 2010 jusqu'en 2020, *Moderna* a dégagé un bénéfice net de 12,2 milliards de dollars en 2021. Enfin le bénéfice net de la société *Pfizer* a plus que doublé à 22 milliards de dollars, la vente des vaccins ARN messager ayant généré un chiffre d'affaires de 36,8 milliards de dollars. L'action *Pfizer*, à 28 dollars en mars 2020 se trouvait à 53 dollars à la fin de l'année 2021. Le mouvement ainsi décrit à travers quelques illustrations ne devrait pas s'interrompre en 2022, la croissance du marché mondial de vaccins pourrait être de 29 % et atteindre ainsi 84,9 milliards de dollars en 2022.

À l'occasion de la publication de leurs résultats, les dirigeants des grands groupes pharmaceutiques ont fait état de la rapidité de leur réaction face à la crise mais ont aussi annoncé vouloir « s'appuyer sur ce succès pour rapidement avancer sur plusieurs programmes de recherche »⁹⁸. *BioNTech* compte ainsi investir entre 1,4 et 1,5 milliard de dollars dans la recherche et le développement cette année, soit 50 % de plus qu'en 2021 sur des vaccins contre le paludisme, le zona, la tuberculose et certains cancers. Le message délivré est clair : seuls des bénéfices conséquents permettent de mener des recherches pouvant offrir de nouveaux produits pour la santé. Il reste que les politiques menées fonctionnent davantage au service de *BigPharma* qui veut maximiser les profits qu'au service des populations. « La pharma doit faire des profits, mais pas des méga-profits », ce qui se justifie d'autant plus que l'intervention de financements publics a joué également un rôle considérable dans les résultats obtenus. Malheureusement sur ce point, la transparence est plus relative. On néglige trop souvent, d'abord, le fait que les recherches qui ont abouti en 2021 n'ont été possibles que par des travaux réalisés en amont, souvent au sein d'institutions publiques. Certes difficiles à chiffrer, ce qui semble d'ailleurs rarement tenté, ces financements ne sauraient être négligés dans le contexte d'une négociation qui, plus que sanitaire, s'est avérée commerciale. Ensuite, deux types d'apports publics sont distingués : le premier concerne le financement du développement du vaccin qui permet d'accélérer la recherche ; le second, les précommandes afin de partager les risques financiers en payant par avance les doses de vaccins. Quant au financement de la recherche, seuls les États-Unis⁹⁹ ont apporté une réponse immédiate à la mesure de l'urgence avec l'opération « *Warp speed* », décidée par le président Trump, en finançant à hauteur de 11 milliards de dollars la recherche et le développement et l'achat de doses. Les candidats-vaccins jugés les plus prometteurs ont été sélectionnés et soutenus à hauteur de 450 millions de dollars pour *Johnson & Johnson* et 500 millions de dollars pour *Moderna*. Par contre, les États les plus riches sont tous intervenus pour précommander des vaccins, le plus souvent en ordre dispersé (par exemple, les États-Unis, le Canada, Israël, le Royaume-Uni) avant que, pour les

⁹⁷ *Le Temps*, 30 mars 2022, s'appuyant sur les chiffres publiés par les entreprises. <https://www.letemps.ch/economie/biontech-devient-multimilliardaire-grace-covid>. Les profits et les conditions de ces profits, 30 mars 2022.

⁹⁸ Pour *Moderna* par exemple, de nouveaux vaccins contre la grippe ou des thérapies pour le cancer.

⁹⁹ Même s'il est certain que la Chine et à un degré bien moindre la Russie ont sans doute consenti des efforts importants de recherche-développement, voir sur la question, E. Dubois de Prisque, « L'industrie chinoise du médicament : un coûteux et dangereux miracle », et E. Berg, « L'industrie pharmaceutique russe innove », *Revue Conflits, Géopolitique de la santé : vaccins, médicaments, Big Pharma*, NS n° 12, juin 2021, pp. 66-69 et pp. 75-78.

États membres de l'Union européenne, la Commission assure, dans un second temps, des précommandes groupées.

Ainsi, le processus n'exprimait-il pas une grande solidarité entre les États et notamment à l'égard des plus pauvres, d'autant plus que des interrogations sont apparues sur le coût réel des vaccins sur lequel les ONG et notamment Oxfam se sont très tôt mobilisées. Selon une enquête réalisée dans le cadre de la *People's Vaccine Alliance* dont Oxfam est membre¹⁰⁰, l'analyse des techniques de production des principaux vaccins de type ARN messenger produits par *Pfizer/BioNTech* et *Moderna* suggère que le coût réel de production de ces vaccins serait en réalité de 1,20 \$ la dose mais les monopoles des vaccins les rendent au moins 5 fois plus cher. Ainsi, par exemple, la France aurait payé 4,6 milliards d'euros de plus et l'Union européenne près de 31 milliards d'euros. Il en résulte que le marché est déséquilibré au détriment des pays pauvres qui ne peuvent s'aligner sur les prix proposés. La vérification du bien-fondé de cette critique majeure est ainsi apparue indispensable et pour cela, concernant l'Union européenne, elle exigeait la publication des contrats d'acquisition des vaccins passés entre la Commission européenne et les groupes pharmaceutiques. Le Parlement européen, le Médiateur européen et les ONG se sont mobilisés en ce sens au nom du principe de transparence, sans grand succès jusqu'à présent puisque « L'affaire de la transparence des vaccins n'est toujours pas close malgré l'affirmation de la Commission européenne¹⁰¹. Les députés européens qui, dès septembre 2020, demandaient de pouvoir consulter les contrats passés au nom des 27 États membres par la Commission avec les groupes pharmaceutiques ont enfin obtenu gain de cause le 12 janvier 2021. Mais les conditions matérielles (consultation à tour de rôle, sans téléphone ni autre possibilité de photocopier, pendant 45 minutes, de documents dont de nombreux passages ont été expurgés) n'ont permis aux parlementaires qu'une parodie d'examen et confirmé que la Commission avait cédé aux exigences de l'industrie pharmaceutique : « une confidentialité quasi totale sur les aides accordées pour la recherche et sur le coût des achats de vaccins contre le Covid-19 »¹⁰². L'ONG *Corporate Europe Observatory* (CEO) n'a eu guère plus de succès dans ses demandes successives d'accès à l'information, adressées à la Commission. Celle-ci a répondu avec retard et de manière incomplète au point que l'ONG a sollicité la Médiatrice européenne qui s'est heurtée également à la mauvaise volonté de l'exécutif européen, justifiant une nouvelle plainte de CEO et en janvier 2022 la réouverture de son enquête sur les manquements de la Commission à divulguer ces documents. Si l'ONG a reçu désormais la plupart des documents sollicités, ils sont eux aussi considérablement expurgés. En réalité, la rétention de l'information sur le sujet par la Commission est, si l'on peut dire, une position de principe. En témoigne, la décision du 12 juillet 2022 de la Médiatrice européenne dans l'affaire 1316/2021 MIG portant sur une plainte contre l'exécutif bruxellois refusant l'accès au public des SMS¹⁰³ échangés entre la présidente de la Commission et le PDG de *Moderna* concernant l'achat d'un vaccin Covid-19¹⁰⁴. L'enquête a révélé que, selon la Commission, les SMS ne relèvent pas de ses critères internes d'enregistrement dans son

¹⁰⁰ A. Marriott et A. Maitland, « The Great Vaccine Robbery, Pharmaceutical corporations charge excessive prices for COVID-19 vaccines while rich countries block faster and cheaper route to global vaccination ».

¹⁰¹ Corporate Europe Observatory, 30 juin 2022.

¹⁰² E. Guéguen, « Achats européens des vaccins : un secret très bien gardé », Cellule investigation de Radio France, 19 février 2021.

¹⁰³ En avril 2021, un article du New York Times mentionnait les faits selon lesquels la présidente de la Commission et le PDG d'une entreprise pharmaceutique avaient échangé des textes liés à l'achat de vaccins contre la COVID-19.

¹⁰⁴ Affaire 1316/2021/MIG – ouverte le jeudi 16 septembre 2021 - Recommandation 26 janvier 2022 – Décision le mardi 12 juillet 2022 – Institution concernée, Commission européenne (Mauvaise administration constatée).

registre de documents, en raison de leur contenu « éphémère » : elle n'avait donc identifié aucun message-texte relevant de la demande. La médiatrice a estimé qu'il s'agissait d'un cas de « mauvaise administration » et recommandé à la Commission de rechercher à nouveau les messages texte pertinents, sans la limiter aux documents enregistrés ou aux documents qui remplissent ses critères d'enregistrement. Il lui appartenait ensuite d'évaluer si, pour les messages identifiés l'accès public pouvait être accordé. Le silence de la Commission a conduit la Médiatrice à confirmer sa conclusion de « mauvaise administration ».

Cette affaire est particulièrement grave à un triple point de vue. Le comportement de l'exécutif européen traduit la volonté de faire obstacle à la transparence sur un sujet aux implications politiques et financières considérables. La Médiatrice, avec beaucoup de tact, a souligné que cette affaire laissait « l'impression regrettable d'une institution de l'UE qui ne coopère pas sur des questions d'intérêt public importantes. » « L'accès du public aux messages textuels liés au travail est un nouveau domaine pour l'administration de l'UE qui doit être apporté de manière matérielle et en toute bonne foi. Ce n'est pas une façon pour la Commission d'aborder la question de la transparence au XXI^e siècle ». Elle avertit par là même sur un comportement qui constitue « un signal d'alarme pour toutes les institutions de l'Union quant à l'obligation de rendre les comptes à l'ère de la messagerie instantanée »¹⁰⁵. Pour autant, alors qu'il soulève des interrogations juridiques et éthiques, il ne semble pas, sans même évoquer d'éventuelles sanctions, avoir entraîné une réaction de la part des instances politiques des États membres de nature à soutenir l'exigence de transparence. Faut-il s'interroger sur la portée de l'état de droit au sein de l'Union ? Ne faut-il pas aussi apprécier à sa juste mesure « les tactiques de lobbying » conduites par les multinationales pharmaceutiques auprès des institutions européennes.

La question du lobbying à Bruxelles est récurrente, pour des raisons objectives résultant de la « montée en puissance de l'Union européenne comme centre de réglementation et de décision économique et politique »¹⁰⁶. Cette activité¹⁰⁷ a vu se multiplier le nombre des acteurs qui s'y livrent puisque le chiffre officiel des inscrits au Registre officiel de transparence de la Commission (ci-après le Registre) dépasse les 12 000 en 2022. Il s'agit principalement d'organismes privés à but lucratif mais également d'ONG, qui préfèrent qualifier leur activité de « plaidoyer »¹⁰⁸, et de « *think tank* ». La force de frappe¹⁰⁹ du lobby pharmaceutique à Bruxelles, qui apparaît à la lecture du Registre, est impressionnante. Elle s'appuie sur les entreprises pharmaceutiques elles-mêmes, sur les fédérations d'entreprises, notamment par secteurs comme l'EFPIA (Fédération européenne des industries et associations pharmaceutiques), ainsi que sur les cabinets de consultants qui vendent des services de lobbying aux entreprises et aux fédérations. De plus, leurs interventions peuvent se superposer, la fédération et le cabinet de conseil venant en appui de l'action de l'entreprise¹¹⁰. Le Registre fait également apparaître un montant total des dépenses annuelles de lobbying de l'UE par les grands groupes pharmaceutiques de 36 millions

¹⁰⁵ Médiatrice de l'Union européenne, communiqué de presse, n° 4/2022, 14 juillet 2022.

¹⁰⁶ J. Comte, « Le lobbying à Bruxelles : des activités multiples, une transparence insuffisante », *Questions Internationales, Les démocraties à l'épreuve*, n° 113/114, mai-août 2022, p. 139.

¹⁰⁷ Définie par l'Union européenne comme « les activités exercées par les représentants d'intérêts dans le but d'influencer l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques ou de la législation, ou les processus décisionnels des institutions, organes et organismes de l'union ».

¹⁰⁸ Voir par exemple supra le cas de *Corporate Europe Observatory*.

¹⁰⁹ <https://corporateeurope.org/en/2021/05/big-pharmas-lobbying-firepower-brussels-least-eu36-million-year-and-likely-far-more>

¹¹⁰ J. Comte, *op. cit.*, p. 141.

d'euros par an¹¹¹, chiffres toujours jugés sous-estimés, le Registre étant considéré comme « inapte à la pandémie ». Il devrait toutefois être révisé en 2022, en obligeant notamment les groupes de réflexion à divulguer leurs sources de financement.

La pandémie de Covid-19 a eu pour effet de « doper »¹¹² encore les actions de lobbying sur le plan européen¹¹³ pour deux raisons. D'une part, l'enjeu économique représenté par la commercialisation des produits sanitaires liés à la pandémie et notamment les vaccins est colossal. D'autre part, cet enjeu était menacé par la revendication d'une mise à l'écart des droits de brevets dont disposent les grandes entreprises pharmaceutiques sur ces produits au nom de leur qualité de biens communs. En juin 2021, une « féroce bataille de lobbying » opposant tous les protagonistes s'est donc déroulée à Bruxelles, le poids de l'Union européenne étant décisif dans la négociation sur les droits des brevets à l'OMC : les groupes pharmaceutiques parviendraient-ils à faire maintenir la position de l'Union européenne favorable à la défense des droits sur les brevets ? Les ONG parviendraient-elles à convaincre l'exécutif européen que les vaccins sont un bien commun et donc à accepter la levée des droits sur les brevets ? Le compromis obtenu, on l'a vu, n'a pas fait apparaître un vainqueur, suscitant les critiques aussi bien du lobby pharmaceutique que des ONG. Il reste que depuis 2020, Pfizer a dépensé plus de 25 millions de dollars pour le « lobbying interne » et les paiements à 19 sociétés de lobbying¹¹⁴.

Le phénomène précédemment décrit apparaît ainsi paradoxal. Il est, dans son principe, légal et il fait l'objet d'un régime de déclaration plus ou moins contraignant selon que l'on se trouve aux États-Unis ou devant l'Union européenne. L'obligation de déclaration assure ainsi un degré relatif de transparence qui peut toujours être amélioré mais l'encadrement juridique s'arrête là. Le lobbying européen ne connaît pas de véritable régulation, encore moins de contrainte juridique¹¹⁵. Les sanctions sont rares et faibles, le plus souvent l'exclusion temporaire du Registre, très éventuellement, des amendes. Mais surtout, le rapport du lobbying à la décision politique n'est pas apprécié à sa juste mesure : son processus et son impact sont désormais bien documentés mais quid de leurs conséquences sur la légalité et la légitimité des mesures qu'ils ont pour finalité d'influencer ? Ces mesures émanent-elles effectivement des décideurs publics compétents pour les adopter ou de décideurs privés, sans titres pour cela ? Dans ce dernier cas, leur valeur juridique peut-elle être contestée ? Sans avoir la prétention de répondre à ce questionnement, on notera cependant que le phénomène produit une conséquence indiscutable : la perte de confiance dans des autorités, jugées victimes ou complices de groupes d'intérêts dont la puissance leur échappe¹¹⁶.

Cette perte de confiance est encore aggravée par le fait que le lobbying peut basculer éventuellement, pour les agents publics au contact des groupes privés, vers le conflit d'intérêts et *in fine* vers la corruption. Le phénomène existe bien sûr aussi au plan national et sa régulation, en France par exemple, est devenue progressivement plus contraignante.

¹¹¹ Puissance de feu du lobbying de Big Pharma à Bruxelles : au moins 36 millions d'euros par an (et probablement bien plus) Corporate Europe Observatory, 31.05.2021.

¹¹² <https://www.novethic.fr/actualite/gouvernance-dentreprise/lobbying/isr-rse/la-crise-du-covid-19-a-dope-le-lobbying-selon-des-ong-qui-demandent-plus-d-encadrement-des-pratiques-148638.html>

¹¹³ Même s'il faut considérer que pour la même période le lobbying sur le plan national a été lui aussi intense, aux États-Unis mais également dans tous les États développés.

¹¹⁴ A. Allen, « Comment Pfizer a gagné la pandémie, récoltant des bénéfices et une influence démesurée ». <https://khn.org/news/article/pfizer-pandemic-vaccine-market-paxlovid-outrage-profit-influence/>https://lda.senate.gov/filings/public/filing/search/?registrant=®istrant_country=®istrant_ppb_country=&client=pfizer&client_state=&client_country=&client_ppb_country=&lobbyist=

¹¹⁵ J. Comte, *op. cit.*, pp. 144-145.

¹¹⁶ Dans ce sens, M. Rivasi, Députée européenne Europe Ecologie Les Verts, « Jusqu'où la Commission européenne est-elle compromise avec l'industrie pharma ? », Blog, 31 mars 2021.

Néanmoins, à l'occasion de la pandémie de Covid-19, plusieurs cas de soupçons de conflits d'intérêts ont pu être soulevés dans le cadre de l'Union européenne. Le plus emblématique concerne l'un des sept négociateurs choisis par les États membres pour discuter des contrats d'achats de vaccins avec les industriels, qui se trouvait être l'ancien directeur de l'EFPIA. On peut citer également le cas d'un ancien Premier ministre d'un État membre qui avait critiqué la décision de la Commission de poursuivre *AstraZeneca* pour son incapacité à livrer les vaccins à temps alors qu'il travaillait pour un cabinet de lobbying ayant *AstraZeneca* comme client principal. Ont été cités également les noms de la négociatrice en chef de l'Union sur les contrats et un avocat général de la CJUE participant à un séminaire sur la dérogation à l'accord sur les ADPIC organisé par le *Think Tank Aspen Institute Italy* et *Firminindustria* le groupe de pression de l'industrie pharmaceutique italienne¹¹⁷. Il est bien connu, enfin, que le phénomène est beaucoup plus ample, la cible du lobbying ne se limitant pas, tant s'en faut, aux seuls hauts dirigeants proches de la décision finale mais s'étendant également à l'ensemble des agents publics qui disposent d'une influence sur un dossier, parfois beaucoup plus décisifs¹¹⁸.

Le phénomène est donc très général et il serait trop commode d'ignorer qu'il met « les démocraties à l'épreuve »¹¹⁹. On souscrira sans réserve à l'analyse de Serge Sur¹²⁰ qui rappelle que « l'intérêt général est aussi au fondement de la démocratie mais cet idéal est le plus souvent évanescent. La réalité est celle de la force des lobbies de tout poil. Ils contribuent à un mal qui est peut-être le plus menaçant pour la démocratie, la corruption car elle détruit la confiance des citoyens et développe le complotisme. ». Il appartient au politique, parfois accusé d'avoir démissionné, de reprendre la main s'il en a la volonté. Au plan européen, l'occasion pourrait être fournie au Parlement qui dispose désormais de documents finalement obtenus par le CEO auprès de la Commission. « On peut espérer que les députés européens de la commission spéciale Covid du Parlement européen, (devant lequel on rappellera que la Commission est politiquement responsable) utiliseront ces informations pour faire la lumière sur la manière dont l'UE a répondu à cette épidémie historique¹²¹ ». Il devient en effet toujours plus indispensable, pour lutter contre le complotisme, d'établir la plus grande transparence pour restaurer la confiance. Les citoyens pourront alors se « réapproprier une vision intégrale, incluant non seulement le vaccin mais également des mesures de prévention de long terme ».

II.3. Les acteurs du système de sécurité sanitaire internationale

II.3.1. L'Organisation des Nations Unies

Les résolutions de l'Assemblée Générale du 2 avril 2020 et du 20 avril 2020, adoptées par consensus, ont défini très tôt la position commune des États face à la pandémie de Covid-19. Appuyée par le Secrétaire général, cette démarche a permis de définir une stratégie internationale face à la pandémie. Le Conseil de sécurité, confronté aux difficultés propres à son processus de décision, ne parviendra à se prononcer et encore de manière tardive et

¹¹⁷ Le Président de la CJUE, ayant été saisi par *Corporate Europe Observatory* pour non-respect du code de conduite de la Cour a informé que l'Avocat général avait quitté l'Aspen Institute.

¹¹⁸ Sans compter que, jouant sur la crise sanitaire, d'autres grandes entreprises des secteurs de l'énergie, du transport aérien, mais aussi de la chimie ont activé à cette occasion leur lobbying.

¹¹⁹ *Questions Internationales, Les démocraties à l'épreuve*, n° 113-114, mai-août 2022, pp. 1-128.

¹²⁰ S. Sur, « Démocratie et gouvernements : des couples en tension », *Questions Internationales, Les démocraties à l'épreuve*, op. cit., p. 13.

¹²¹ O. Hoedemans, chercheur au CEO qui a commenté plus de 200 documents que celui-ci a reçu.

limitée qu'avec la résolution 2532 du 1^{er} juillet 2020 qui sera suivie de la résolution 2565 du 26 février 2021. L'ONU confrontée, à une crise à la fois universelle et globale est donc apparue, dans un premier temps, comme le pilote naturel de la riposte à la pandémie de Covid-19¹²². Deux ans après, si, l'OMS a repris sa place de responsable principal des questions de santé publique internationale, l'implication de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies n'a pas disparu, qu'il s'agisse du Covid-19 ou d'autres questions de santé publique internationales

II.3.1.1. L'Assemblée générale des Nations Unies et les questions de prévention, de préparation et de riposte aux pandémies

La résolution 76/257 adoptée le 29 mars 2022 par l'Assemblée générale a pour objet de « saisir les plus hautes instances politiques des questions de prévention, de préparation et de riposte face aux pandémies ». Texte stratégique, elle s'inscrit notamment dans la suite de la résolution 74/270 du 2 avril 2020¹²³, première réponse de l'Assemblée générale face à la pandémie. Elle renouvelle l'appel à la mise en œuvre des principes qui doivent, selon elle, fonder la riposte tout en les actualisant à la lumière des événements des deux années écoulées. La nécessité d'une collaboration et d'une coordination internationales globales de toutes les parties, publiques ou privées, face aux pandémies est ainsi rappelée. Elle doit en particulier se manifester dans les discussions destinées à adopter un instrument international contraignant sur la prévention, la préparation et la riposte aux pandémies, en faveur du renforcement des moyens de mise en œuvre du Règlement sanitaire international (2005) et dans « les relations entre les États membres et les milieux médicaux et scientifiques ainsi qu'avec les réseaux de laboratoires ». L'Assemblée générale demande aux États membres de donner la priorité à la prévention, dans leurs programmes nationaux, dans le plein respect des droits humains et d'adopter une stratégie axée sur la société tout entière, afin de mettre en place une couverture sanitaire universelle centrée sur les soins de santé primaires, « composantes essentielles du renforcement des mécanismes de préparation et de réponse aux futures urgences sanitaires ». Cela passe donc par le renforcement des systèmes de santé nationaux fournissant à tous des services essentiels de qualité et abordables, ce qui suppose de former, perfectionner et conserver un personnel de santé qualifié. Les États membres sont également « engagés vivement » à verser des contributions qui assurent à l'OMS un « financement durable, adéquat et prévisible » lui permettant de s'acquitter de ses fonctions essentielles. Pour autant, ils doivent également chercher des moyens pour mobiliser des fonds supplémentaires pour une réponse rapide en cas d'urgence de santé publique de portée internationale. Enfin, la résolution réaffirme et soutien le compromis sur les brevets de vaccins obtenu à l'OMC¹²⁴ de l'OMC tel que modifié et également la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, selon lequel « les droits de propriété intellectuelle doivent être interprétés et mis en œuvre de manière à préserver le droit des États Membres de protéger la santé publique et, en particulier, de favoriser l'accès de tous aux médicaments ».

¹²² Cette chronique, Paix et Sécurité Européenne et Internationale, n° 16, 2021.

¹²³ « Solidarité mondiale dans la lutte contre la maladie à Coronavirus 2019 ». Elle a été complétée par la résolution 74/274 « Coopération internationale visant à assurer l'accès mondial aux médicaments, aux vaccins, et au matériel médical pour faire face à la Covid-19 », A/74/274 du 20 avril 2020.

¹²⁴ Plus précisément « l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) ».

II.3.1.2. L'Assemblée Générale, (Ileme Commission) : les effets de la pandémie de Covid-19 sur les droits humains, AG/SHC/4340, 18 novembre 2021

La Troisième Commission chargée des questions sociales, humanitaires et culturelles a conclu sa session 2021 en adoptant, entre autres, trois textes qui traitent des effets de la pandémie de Covid-19 sur les droits humains. Elle a adopté par 171 voix pour et les abstentions de l'Arménie, de l'Australie, des États-Unis, d'Israël, du Japon, de la République de Corée et du Royaume-Uni, une résolution appelant à « garantir à tous les pays un accès équitable, rapide et universel, à un coût abordable, aux vaccins mis au point pour lutter contre la pandémie de Covid-19 ». Elle demandait notamment d'accélérer la fourniture de 550 millions de doses supplémentaires de vaccins au Mécanisme COVAX avant la fin du mois de décembre 2021 et à tous les États de s'abstenir de prendre toute mesure économique, financière ou commerciale susceptible de nuire à l'accès équitable, juste, rapide et universel à un coût abordable, aux vaccins contre la Covid-19, en particulier dans les pays en développement. Les États-Unis ont justifié leur abstention en estimant que l'ONU devait respecter les négociations commerciales, tandis que la Chine a déclaré appuyer les exonérations de revenus de la propriété intellectuelle. Le Saint-Siège de son côté a regretté qu'en dépit du Mécanisme COVAX, de très nombreuses personnes, en particulier dans le monde en développement, restent dans « une sorte de marginalité pharmaceutique ». On notera que la prise de position ferme de l'Assemblée générale n'a pas été inutile et a pu avoir éventuellement pour effet de faire évoluer les positions même si le résultat n'a cependant pas été un plein succès¹²⁵. C'est par consensus, par contre, qu'a été adoptée la résolution sur les « politiques et programmes de développement social inclusif pour lutter contre le sans-abrisme, notamment à la suite de la pandémie de Covid-19 ». Le texte affirme que l'accès à un logement stable, sûr et adéquat, à un coût abordable est « un droit humain à un niveau de vie suffisant », et insiste sur l'accessibilité des services de soins de santé pour les personnes sans-abri qui sont souvent exposées au risque de contracter le Covid-19. C'est également sans vote que les États ont adopté la résolution demandant d'appliquer la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société, de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus en créant un environnement sûr et favorable pour les défenseurs des droits de l'homme et en assurant leur protection, notamment dans le contexte de la pandémie de Covid-19 et du relèvement après la pandémie.

Dans le domaine sanitaire, l'Assemblée générale est aussi intervenue entre juillet 2021 et juin 2022 sur un certain nombre de questions touchant de manière plus générale à la santé publique le plus souvent en liaison avec les suites de la pandémie¹²⁶. Tel est le cas de la résolution sur la « Portée, modalités, format et organisation de la réunion de haut niveau sur la couverture sanitaire universelle (CSU)¹²⁷. Elle fait suite à la première réunion de haut niveau sur la CSU tenue le 23 septembre 2019, et sur sa déclaration politique « Couverture sanitaire universelle : œuvrer ensemble pour un monde en meilleure santé ». Celle-ci réaffirmait la nécessité d'intensifier les efforts pour bâtir un monde plus sain pour tous et pour mettre en place une CSU d'ici à 2030 afin de permettre à tous de « mener une vie saine et de connaître le bien-être tout au long de sa vie ». Cet engagement est complété par ceux qui ont déjà été pris par les chefs d'États et de gouvernement, d'une part dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, visant à ce que chacun bénéficie d'une CSU, comprenant une protection contre les risques financiers et donnant accès à des services de santé essentiels de qualité et à des médicaments et vaccins essentiels sûrs,

¹²⁵ Voir supra.

¹²⁶ AG/12396, 76^e session, 52^e et 53^e séance plénière.

¹²⁷ A/RES/75/315, 17 août 2021, AG/12353.

efficaces, de qualité et d'un coût abordable, d'autre part dans le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement dans lequel les chefs d'État et de gouvernement ont appuyé la recherche-développement en matière de vaccins et de médicaments, ainsi que les mesures préventives et les traitements des maladies transmissibles et non transmissibles, surtout celles qui touchent les pays en développement de façon disproportionnée.

La résolution considère que la santé est à la fois « un préalable, un résultat et un indicateur des trois dimensions économique, sociale et environnementale, du développement durable » et qu'en dépit des progrès accomplis, des obstacles à la santé mondiale subsistent, y compris d'importants facteurs de vulnérabilité et d'inégalité dans chaque État, région et groupe de population et aussi entre États. Avant même la pandémie de Covid-19, au moins la moitié de la population mondiale n'avait pas accès aux services de santé essentiels et chaque année, près de 100 millions de personnes basculaient dans la pauvreté en raison des dépenses de santé directes. La pandémie a aggravé la situation, mettant en évidence les vulnérabilités des systèmes de santé, avec des effets disproportionnés sur les plus pauvres vulnérables et remettant en cause les gains réalisés en matière de santé et de développement. La réalisation des objectifs de développement durable et la mise en place d'une CSU se trouvent donc remises en cause, rendant plus nécessaire encore la réunion de haut niveau prévue pour procéder à l'examen complet de l'application de la déclaration afin d'identifier les lacunes existantes et les solutions envisageables pour y remédier. La réunion de haut niveau se tiendra donc au siège de l'Organisation des Nations Unies en 2023 à l'occasion de sa soixante-dix-huitième session et se déroulera autour d'une séance plénière et de deux tables rondes multipartites en marge de la séance plénière. La présidence pourra inviter des membres de la société civile à s'exprimer lors des tables rondes. Au terme d'un processus de négociations intergouvernementales, il appartiendra aux participants d'approuver une « déclaration politique concise et pragmatique », faisant consensus. Jusqu'à juin 2023, la présidence devra organiser une « concertation interactive » à laquelle pourront participer toutes les parties prenantes.

II.3.1.3. Résolution A/RES/75/328 du 16 septembre 2021, AG/12359 sur la lutte contre le paludisme

La lutte contre le paludisme demeure un enjeu majeur de santé publique internationale et à ce titre, elle fait l'objet d'une attention constante¹²⁸. Elle figure notamment, comme la lutte contre le VIH-SIDA et contre la tuberculose, parmi les objectifs du développement durable arrêtés au niveau international. La période 2001-2010 a été proclamée « Décennie pour faire reculer le paludisme dans les pays en développement et en Afrique » et les États membres des Nations Unies ont marqué leur détermination à l'éliminer d'ici 2030.

Sur le plan financier d'abord, la résolution 75/328 souligne qu'il est nécessaire d'« optimiser de toute urgence » le financement de la santé en général et de la lutte antipaludique pour améliorer les résultats et l'efficacité des programmes. Le montant des contributions devra augmenter sensiblement pour atteindre les cibles de la Stratégie technique mondiale de lutte contre le paludisme 2016-2030 (ci-après « La Stratégie »). Le montant alloué à ce titre devra passer de 3,1 milliards de dollars par an en 2017 à 8,7 milliards de dollars par an d'ici à 2030. Ce soutien financier doit encore être accru grâce à des sources multilatérales, bilatérales et privées et à l'orientation des mécanismes internes de financement des soins de santé vers le renforcement des systèmes de santé et la promotion d'un accès universel et équitable à des services de prévention, de dépistage et de traitement de qualité. Dans ce

¹²⁸ 74/305 du 11 septembre 2020 et toutes ses résolutions antérieures relatives à la lutte contre le paludisme dans les pays en développement, particulièrement en Afrique.

contexte, les initiatives de financement innovantes adoptées par des groupes d'États Membres, comme la Facilité internationale d'achat de médicaments (UNITAID), la Facilité internationale de financement pour la vaccination, et les activités du Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement notamment en matière de santé sont appelées à jouer un rôle important.

Plus globalement, il appartient à la Communauté internationale à travers les organismes des Nations Unies et les fondations privées de soutenir la mise en œuvre de la Stratégie, notamment en s'appuyant sur un partenariat spécifique, le Partenariat RBM qui fournit un cadre mondial pour la coordination de la lutte contre le paludisme. Le *RBM Partnership to End Malaria* est un partenariat public-privé offrant une plateforme neutre favorisant le consensus afin de développer des solutions aux problèmes de mise en œuvre des interventions et stratégies de lutte antipaludique. Il s'efforce d'obtenir un fort engagement politique et de maintenir le paludisme au centre de l'attention mondiale en soutenant et en harmonisant les initiatives lancées par ses partenaires, notamment l'OMS, la Banque mondiale et l'Unicef Il incombe également à la Communauté internationale de renforcer et de rendre prévisible et durable l'assistance multilatérale et la recherche en faveur de la lutte antipaludique en aidant les États à mettre en œuvre des plans nationaux de santé et d'assainissement reposant sur des mesures peu coûteuses de gestion de l'environnement adaptées au milieu et sur le développement des systèmes de santé au niveau local.

De leur côté, les États Membres doivent prendre les mesures nécessaires pour gérer efficacement le recrutement, la formation et la rétention du personnel qualifié nécessaire pour couvrir les besoins techniques et opérationnels des programmes de lutte antipaludique. Mais la résolution insiste également sur l'importance des stratégies de proximité, les premiers soins étant le plus souvent prodigués dans le cadre de la famille. Les États Membres sont invités à s'appuyer sur les systèmes communautaires de lutte contre le paludisme, à mettre en place des services axés sur l'être humain et à généraliser le traitement de proximité en déployant des agents de santé locaux, afin d'atteindre les populations des régions difficiles d'accès. Cela suppose aussi une collaboration étroite avec les dirigeants locaux, les organisations non gouvernementales, les agents de santé et les bénévoles.

Dans le domaine des médicaments, les États Membres auront à promouvoir un accès aux médicaments et à des soins médicaux d'un coût abordable ce qui joue un rôle déterminant dans l'exercice du droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible. La question de la lutte contre le paludisme est en partie renouvelée par l'apparition de souches de paludisme résistantes aux médicaments et aux insecticides dans plusieurs régions du monde. L'OMS est donc invitée à aider les États Membres à élaborer leurs stratégies nationales de gestion de la résistance aux insecticides et à coordonner l'aide accordée aux pays au niveau international pour veiller à ce que les essais de médicaments et d'insecticides soient menés à leur terme.

Enfin, la résolution souligne que l'interprétation du droit du commerce international conforme à l'approche d'une santé publique mondiale doit s'appuyer sur l'Accord sur les ADIC mais également sur la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, et sur l'amendement à l'article 31 de l'Accord, entré en vigueur en 2017 et qui prévoit des assouplissements aux dispositions de l'Accord pour la protection de la santé publique et, en particulier, l'accès universel aux médicaments.

II.3.2. L'Organisation Mondiale de la Santé

II.3.2.1. Aspects institutionnels

Première Assemblée de la Santé tenue en présentiel depuis le début de la pandémie de Covid-19, elle est parvenue à des avancées significatives sur un certain nombre de dossiers majeurs. Outre la réélection du Directeur général, elles concernent le financement de

l'Organisation et le renforcement du Règlement Sanitaire International. Il reste à espérer qu'elles seront suivies d'effets.

11.3.2.1.1. L'élection du Directeur général de l'OMS

Le premier dossier sensible portait sur l'élection du Directeur général. Pour contribuer à atteindre les objectifs fixés par la 75^e Assemblée mondiale de la santé, les 194 États membres ont choisi, sans surprise¹²⁹, de reconduire le Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus, seul candidat, dans les fonctions de Directeur général de l'OMS. Le processus d'élection a débuté en avril 2021 : les États Membres ont soumis des propositions de candidats au poste de Directeur général. Avec pour date butoir le 23 septembre 2021. Les membres du Conseil exécutif de l'OMS ont formellement validé sa candidature mardi 25 janvier 2022, après lui avoir fait passer un grand oral, lors d'un vote à bulletin secret et à huis clos. La proposition du Conseil exécutif a été entérinée par l'Assemblée Mondiale de la Santé le 24 mai 2022 dans un vote à bulletin secret à l'issue duquel il a obtenu 155 voix pour contre 5. Il a été réélu pour un mandat de cinq ans.

Son premier mandat n'a pas été exempt de difficultés. Ses relations avec les États-Unis de D. Trump ont été compliquées. Sa gestion de la crise du Covid-19 a été, dans un premier temps, critiquée pour sa complaisance, à l'égard de la Chine qui l'attaque désormais pour sa plus grande fermeté à son égard. Il lui a été aussi reproché une réaction trop lente sur le scandale d'exploitation sexuelle dont ont été accusés des employés de l'organisation et, plus généralement, le peu d'efficacité de ses appels, notamment financiers. C'était toutefois sur ce dernier point ignorer l'étendue limitée de ses pouvoirs. Avec l'évolution de la position des États-Unis, son « recentrage par rapport à la Chine » et son investissement dans la lutte contre la pandémie, En interne, des responsables de l'organisation ont déploré le style autoritaire du directeur général et dénoncé le climat de « peur » qui y règne¹³⁰. Paradoxalement, la principale opposition est venue de l'Éthiopie, son pays. Ses commentaires sur la situation humanitaire au Tigré, dont il est lui-même originaire, ont conduit, le 13 janvier 2022, le gouvernement éthiopien à demander l'ouverture d'une enquête pour « forfaiture » à son encontre.

Devant l'Assemblée mondiale, le Directeur général réélu a exposé les priorités de son second mandat : mettre les soins primaires au cœur de la couverture santé universelle, assurer la préparation et la réponse aux urgences, développer les outils permettant de mieux prévenir et guérir et enfin promouvoir l'amélioration constante de l'OMS. Si la représentante des États-Unis, lui a rappelé qu'« il reste encore beaucoup à faire pour moderniser l'OMS pour qu'elle soit beaucoup plus efficace et réactive », l'Assemblée générale lui a néanmoins apporté un soutien particulier sur le plan budgétaire.

11.3.2.1.2. L'augmentation des ressources de l'OMS

En effet, la question des ressources de l'OMS était assurément la plus importante et la plus sensible. Les données du problème sont bien connues. D'une part, ses moyens financiers sont ridiculement bas eu égard à ses missions : « son budget équivaut à celui d'un gros hôpital universitaire de province ». D'autre part, ils proviennent de deux sources principales : la première est constituée par les contributions des États membres (environ 20 % du budget) mises en recouvrement, ces derniers payant en leur qualité d'États membres un pourcentage de leur PIB calculé sur la richesse. Ces ressources sont essentielles car elles sont prévisibles, naturellement libres d'usage et garantissent un niveau de

¹²⁹ S. Bussard, 28 mai 2021 <https://www.heidi.news/sante-alimentation/seul-en-lice-tedros-ghebreyesus-devrait-rester-a-la-tete-de-l-oms>.

¹³⁰ <https://www.letemps.ch/monde/patron-loms-critique-leadership>

financement public multilatéral. La seconde repose sur des contributions volontaires qui proviennent des États membres en plus de leur quote-part mais surtout d'organisations intergouvernementales, de fondations philanthropiques et du secteur privé (environ 80 % du budget). Les contributions volontaires de base (environ 4 % des contributions volontaires) sont libres d'usage pour l'OMS. Par contre, les contributions volontaires spécifiées (plus de 90 %) sont affectées à des objectifs et/ou à des zones géographiques identifiés à l'égard desquels l'Organisation est liée. Les chiffres parlent alors d'eux-mêmes : l'essentiel des financements de l'OMS résulte de contributions volontaires spécifiées parmi lesquelles celle du secteur privé, philanthropique ou non, sont très largement majoritaires. On doit en conclure que l'essentiel des actions couvertes par l'OMS n'expriment qu'imparfaitement sa propre stratégie et donc que ce qui devrait être une politique publique internationale de la santé est en réalité privatisée¹³¹. Le tout conduit à un résultat particulièrement critiquable puisque l'OMS ne peut assumer faute de moyens les objectifs que ses États membres se fixent et, simultanément, doit assumer ceux de partenaires sur lesquels elle n'a pas de véritable contrôle.

La 75^e Assemblée mondiale apporte un début de réponse à ces problèmes même s'il reste encore beaucoup à faire. Les progrès résultent de l'adoption d'une décision visant à améliorer le modèle de financement de l'OMS, faisant suite aux travaux du Groupe de travail sur le financement durable créé par le Conseil exécutif de l'OMS le 25 janvier 2021. Ouvert à tous les États membres et astreint à une obligation de résultat dans des délais limités, le Groupe, présidé par M. B. Kümmel (Allemagne) devait permettre à l'OMS de disposer de structures et capacités solides indispensables pour remplir ses fonctions fondamentales définies dans la Constitution. Qualifiée peut-être hâtivement d'« historique », la résolution, qui reprend l'intégralité des recommandations présentées par le Groupe, vise une augmentation progressive par les États membres de leurs contributions fixées pour atteindre 50 % (contre 16 % dans le dernier exercice biennal 2020-2021) dans le cycle du budget de base de l'OMS, d'ici le cycle budgétaire 2030-2031 au plus tard. L'augmentation des contributions fixées se ferait progressivement à partir du budget 2024-2025 de l'OMS, avec une augmentation proposée de 20 % par rapport aux contributions fixées dans le budget 2022-2023. D'ici 2028-2029, les ressources durables et prévisibles de l'Organisation devraient ainsi augmenter d'environ 600 millions de dollars par an. Cela renforcera la position de l'OMS en diminuant sa dépendance financière mais s'avère également judicieux sur le plan économique pour les investisseurs. Il est prévu par ailleurs d'étudier la faisabilité d'un mécanisme de reconstitution des fonds pour élargir la base de financement. Enfin, l'augmentation des contributions des États membres devra s'inscrire dans le cadre plus général d'une réforme de la gouvernance de l'OMS portant sur la transparence, la responsabilité et la conformité¹³², pilotée par un Groupe de travail des États membres collaborant avec le Secrétariat.

L'enthousiasme doit cependant être modéré¹³³. L'OMS face aux tâches qui sont les siennes reste financièrement très sous équipée. Si le budget total augmentera de 13 %, il ne s'élèvera qu'à 4,9 milliards de dollars pour les deux ans à venir, là où le budget annuel des hôpitaux de Paris se monte à 7,8 milliards d'euros. Avec ces moyens, l'OMS, qui n'a pas de vocation « clinique » doit néanmoins pouvoir soutenir les systèmes nationaux, organiser la réponse aux urgences sanitaires, développer la prévention au plan international etc. ce qui semble

¹³¹ Voir les alertes répétées entre autres, de D. Kerouedan sur ce phénomène, *Annuaire Ramses 2021*, pp. 40-45 et *Annuaire Ramses 2022*, pp. 48-53.

¹³² Les États-Unis avaient directement lié cette exigence à une éventuelle augmentation des contributions.

¹³³ A. Sénéquier, « OMS : une nouvelle Assemblée mondiale de la santé au rendez-vous des défis sanitaires mondiaux ? », 3 juin 2022.

illusoire. L'indépendance de l'Organisation passe donc par la poursuite de l'augmentation des contributions des États membres mais ce processus connaît naturellement des limites. Le rôle des organismes privés assurant des financements demeure donc indispensable mais, dans la logique de la réforme engagée, il apparaît nécessaire désormais de revoir les méthodes de coopération qui les associent à l'OMS. Le partenariat public-privé tel qu'il fonctionne a conduit en pratique à privatiser son action. La plus grande partie des ressources émanent d'organismes qui s'affichent comme philanthropiques mais qui n'ignorent pas pour autant la logique économique. La philanthropie pourrait se manifester plus simplement dans le soutien aux politiques de santé publique établies par la seule OMS, avec l'obligation pour celle-ci d'afficher l'origine des fonds et de rendre des comptes sur leur utilisation, conformément à l'exigence de transparence dont l'importance est sans cesse rappelée.

II.3.2.1.3. La modification du Règlement Sanitaire International (2005)

Sur le plan institutionnel également, l'Assemblée mondiale devait envisager l'évolution du Règlement sanitaire international (RSI), dont le fonctionnement a été très décrié au début de la crise du Covid-19. Elle a pu s'appuyer sur le rapport final du Groupe de travail sur le renforcement de la préparation et de la riposte de l'OMS aux urgences sanitaires présenté par le Directeur général¹³⁴. Selon le Groupe, il est nécessaire d'éviter tout double emploi, fragmentation et manque de transparence quant au rôle joué par l'OMS dans l'architecture sanitaire mondiale face aux situations d'urgence et aux pandémies. Elle doit continuer d'assumer un rôle moteur et de coordination, en particulier pour l'établissement de normes et critères. Dans ce cadre, le RSI est une des armes principales de l'OMS et doit pour cela être modernisé et sa mise en œuvre et son respect renforcés. Sur cette base, les États membres ont adopté deux décisions. La première met en place une procédure pour traiter les futurs amendements au RSI qui devront être « limités et ciblés, sans aller à l'encontre d'autres articles du RSI » et « en respectant la souveraineté nationale ». La décision adoptée maintient le Groupe de travail, qui devient le « Groupe de travail sur les amendements au RSI », avec pour objectif leur adoption par consensus à la 77^e Assemblée mondiale de la Santé. Les propositions d'amendements devront être soumises au plus tard le 30 septembre 2022 et le Directeur général constituera au plus tard pour le 1^{er} octobre 2022 un Comité d'examen du RSI chargé de faire des recommandations techniques sur les propositions. Le Groupe convoquera sa réunion d'organisation le 15 novembre au plus tard et agira en coordination régulière avec le processus établi par l'organe intergouvernemental de négociation¹³⁵, tous les deux étant censés jouer des rôles clés en matière de prévention, de préparation et de riposte face aux pandémies à l'avenir. Le Comité d'examen du RSI soumettra son rapport au Directeur général le 15 janvier 2023 au plus tard, qui le renverra à l'organe intergouvernemental. Le Groupe de travail établira un programme d'achèvement des propositions d'amendement pour examen par la 77^e Assemblée mondiale de la Santé. La seconde décision amende le RSI afin de réduire de 24 à 12 mois le délai d'entrée en vigueur de tout amendement futur.

Ces deux initiatives suscitent deux remarques : elles associent des institutions d'expertises mises en place par l'OMS et un organe intergouvernemental de négociation préexistant, permettant d'espérer des mesures à la fois pertinentes et décisives ; elles

¹³⁴ Rapport du Directeur général, « Renforcement de la préparation et de la riposte de l'OMS aux urgences sanitaires », A/75/17, 23 mai 2022.

¹³⁵ Il s'agit de l'« organe intergouvernemental de négociation chargé de rédiger et de négocier un accord ou un autre instrument international de l'OMS sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies », voir infra.

montrent la volonté de l'OMS de parvenir à un fonctionnement plus efficace avec un calendrier contraint et des délais limités. Ces pratiques nouvelles de la part de l'Organisation ont néanmoins suscité des réserves de nombreux États, notamment africains, sur deux points. Les États africains considèrent d'abord que le processus de révision ne devrait pas être accéléré et les amendements adoptés à un stade ultérieur avec l'ensemble des réformes destinées à améliorer le fonctionnement de l'OMS dans le cadre d'un « paquet holistique ». Ensuite, les États africains, rejoints par d'autres États (Brésil, Iran, Malaisie, Russie, mais aussi Italie) se sont opposés à un projet proposé par les États-Unis et soutenu par d'autres États comme la France, visant à autoriser le déploiement d'équipes d'experts sur les sites de contamination, la création d'un nouveau comité de conformité pour surveiller l'application des règles, et conférant à l'OMS le droit de déployer des spécialistes dans l'État membre où un risque de pandémie existe et de recommander un protocole sanitaire à adopter. Toutes ces mesures auraient pour but de répondre aux critiques ayant visé l'impossibilité de l'OMS d'adopter des dispositions contraignantes dans les situations d'urgence, éventuellement en les imposant aux États. Le changement serait radical car il permettrait à une organisation internationale d'adopter des mesures obligatoires pour ses membres. C'est alors, selon les États africains, la question du maintien de la souveraineté sanitaire qui serait soulevée et qui a justifié leur opposition à la proposition des États-Unis, le 24 mai. Certains y ont vu, de la part des États africains, une stratégie pour obtenir des concessions sur le partage des vaccins et des médicaments de la part de pays riches taxés d'égoïsme. Considérant que cette réforme donnerait des pouvoirs considérables à l'OMS et à son Directeur général, le président du Brésil, de son côté, a annoncé qu'il ne signera pas ce « traité pandémique », car « la souveraineté nationale n'est pas quelque chose à remettre à l'OMS ni à abandonner au profit d'autres entités, uniquement pour rejoindre un club de nations soi-disant avancées »¹³⁶. Si l'on note que la Russie a proposé son propre projet de réforme, on peut s'attendre, là où le consensus est d'ordinaire de mise, à une négociation difficile pour concilier la souveraineté sanitaire, devenue une revendication générale à la suite de la pandémie de Covid-19 et l'efficacité de l'OMS, très largement souhaitée aussi.

11.3.2.1.4. Vers un traité international pour le renforcement de la préparation et de la riposte de l'OMS aux urgences sanitaires ?

Le 30 mars 2021, dans le cadre d'un appel initié par le président du Conseil européen et le Directeur général de l'OMS, 25 chefs d'États et de gouvernements avaient convenu de réunir, en novembre 2021, une session extraordinaire de l'Assemblée mondiale de la santé pour se prononcer sur la négociation d'un traité international sur les pandémies, afin de tirer les enseignements de la crise du Covid-19. Cette session extraordinaire, la deuxième depuis la fondation de l'OMS en 1948, a abouti, le 1^{er} décembre 2021, à l'adoption d'une résolution¹³⁷. « Rassembler la communauté internationale : création d'un groupe de négociation intergouvernemental à l'appui du renforcement de la prévention, de la préparation et de la riposte face aux pandémies ». Cet organe intergouvernemental était chargé d'élaborer et de négocier une convention, un accord ou un autre instrument international de l'OMS sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies, en vue de son adoption en application de l'article 19 ou de toute autre disposition de la Constitution de l'OMS que l'organe de négociation jugerait indiquée.

Le Directeur général souhaitait un « engagement fort et pérenne, qui aille au-delà des cycles budgétaires, électoraux et médiatiques, afin de créer un cadre global permettant de

¹³⁶ « Santé : pourquoi l'Afrique s'est opposée à la réforme américaine du RSI », *Le journal de l'Afrique*, 26 mai 2022.

¹³⁷ Décision SSA2(5) du 1^{er} décembre 2021, [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHASSA2/SSA2\(5\)](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHASSA2/SSA2(5)).

relier les mécanismes politiques, financiers et techniques nécessaires pour renforcer la sécurité sanitaire mondiale ». Un tel traité devrait améliorer « le partage, la confiance et la responsabilisation, et [fournir] une assise solide sur laquelle bâtir d'autres mécanismes au service de la sécurité sanitaire mondiale. Le consensus était en réalité plus large, entre les États membres, pour considérer que la gouvernance par l'OMS de la sécurité sanitaire internationale, telle que la pandémie l'avait mise à l'épreuve, devait être améliorée. À vrai dire, l'idée de « réforme » a été omniprésente dans les réunions de l'OMS tout au long de l'année 2021 et comme on l'a vu précédemment, des avancées significatives, parfois contestées, ont vu le jour. La négociation d'un nouveau traité international sur la préparation et la riposte aux pandémies était de nature à permettre à l'Organisation de disposer d'un outil plus global et plus efficace : plus global car il devait tenter de remédier à tous les dysfonctionnements rencontrés ; plus efficace car il devait substituer à des instruments juridiques le plus souvent purement incitatifs, un engagement ayant une portée juridique obligatoire assortie de sanction. Tous les États membres envisageaient-ils pour autant les mêmes perspectives ? D'un côté, les États occidentaux, très critiques à l'égard de la Chine du fait de son défaut de transparence au début de la crise, souhaitent que l'OMS soit dotée d'un pouvoir de décision obligatoire dans un type de situation relevant de l'urgence sanitaire¹³⁸. D'un autre côté, les États en développement, plus méfiants face à un pouvoir de contrainte accordé à une organisation intergouvernementale, souhaitent voir acter dans le traité un certain nombre de principes et de mécanismes de nature à limiter les discriminations subies durant la pandémie de Covid-, par exemple la qualification des vaccins comme bien public mondial. Ces divergences vont sans doute peser sur la négociation d'autant que, par ailleurs, des engagements ont été pris par les États membres lors de la 75^e Assemblée mondiale de nature à réduire le champ d'application du traité envisagé¹³⁹. Quel peut être dès lors, le contenu d'un tel traité ? Un point de consensus existe cependant sur une des finalités d'un nouveau traité sur les pandémies : il doit renforcer les capacités de l'Organisation et améliorer sa gouvernance en évitant la création de nouvelles agences ou de mécanismes parallèles susceptibles d'accroître encore la fragmentation de la structure multilatérale de gouvernance de la santé.

Les États Membres de l'OMS ayant décidé que le recours à un traité international pour préparer sa structure multilatérale à la riposte aux pandémies, est la voie à suivre, sa base juridique naturelle résulte de sa Constitution. L'article 19 habilite en effet l'OMS à proposer des conventions, des règlements et des recommandations concernant les questions de santé internationales, activité normative faisant partie intégrante de sa mission au service de la santé internationale. Cette compétence n'a toutefois été exercée qu'une seule fois avec la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT). Adoptée en mai 2003 à l'unanimité après trois ans de négociations elle est désormais signée par 177 pays. Si ce succès incontestable a démontré la capacité de l'OMS à mettre en place des dispositifs contraignants, le texte a bénéficié toutefois d'un consensus fort, face à une menace à la santé publique internationale clairement identifiée. Il reste, dès lors, aux États membres, à manifester la même volonté politico-juridique alors même que l'Organisation s'est progressivement cantonnée dans la production d'un « droit mou », de nature à faire consensus. La difficulté sera d'autant plus grande que l'identification des domaines sur lesquels portera la négociation n'est pas clairement établie : faut-il envisager un traité institutionnel qui se borne à améliorer la gouvernance de l'OMS en la dotant de moyens juridiques contraignants ? Faut-il de plus adjoindre à cette approche l'inscription dans le traité de

¹³⁸ Au risque d'ailleurs de voir ce pouvoir s'imposer éventuellement à eux.

¹³⁹ Des décisions ont été en effet adoptées concernant les ressources financières de l'OMS et surtout le Règlement Sanitaire International, voir supra.

principes et de règles traitant de questions matérielles de santé publique internationale ? Les décisions prises par la 75^e Assemblée mondiale de la santé sur des questions sensibles comme le financement de l'Organisation ou le régime du RSI doivent-elles s'intégrer et comment dans le nouveau traité ? Le texte peut-il être l'occasion de se prononcer sur le recours à la notion de bien public mondial dans le cadre de la sécurité sanitaire ¹⁴⁰ ?

La négociation du texte apparaît ainsi, pour l'instant très ouverte, d'autant que les propositions de la société civile ne manquent pas. On en voudra pour preuve le projet de Convention proposé par le Centre international de droit comparé de l'environnement ¹⁴¹ le 30 novembre 2021. Ce document, très élaboré (43 articles et des annexes organisant une procédure d'arbitrage et de conciliation) a été réalisé par un centre de recherche spécialisé dans l'environnement ¹⁴² qui inscrit le projet dans l'approche « Une seule santé », et met en évidence les liens entre la santé humaine, la santé animale et l'environnement. On retiendra, sur le plan institutionnel, qu'il s'appuie sur l'instrument éprouvé de la Conférence des États parties (article 25) auquel sont adjoints, outre un secrétariat, un Groupe d'experts internationaux sur les Pandémies et un Comité de mise en œuvre et du respect des obligations. On notera enfin que le périmètre des parties prenantes dans la réalisation du traité demeure incertain. S'agissant d'un traité international, il sera négocié, signé et ratifié par les États mais la Fédération internationale des fabricants et associations pharmaceutiques (IFPMA), qui représente l'industrie pharmaceutique multinationale, a exprimé le souhait que « ...l'industrie biopharmaceutique joue un rôle dans l'élaboration d'un traité international sur les pandémies ».

La première réunion de l'Organe intergouvernemental de négociation pour rédiger et négocier une convention, un accord ou un autre instrument international de l'OMS sur la prévention, la préparation, et la riposte face aux pandémies (ci-après l'« Organe de négociation ») s'est tenue à Genève les 24 février et 14-15 mars 2022 ¹⁴³. À cette occasion ont été élus les deux co-présidents, M. R. Driecé (Pays-Bas) et Mme P. Matsoso (Afrique du Sud) Coprésidents, avec comme Vice-Présidents M.T. da Silva Nunes (Brésil), M. A. Soliman (Égypte), le Dr V. Tangcharoensathien (Thaïlande) et M. K. Taguchi (Japon). Les États Membres ont pris position en faveur d'un « processus transparent, inclusif et efficace placé sous leur direction et qui tienne compte des contributions de diverses parties prenantes, conformément au règlement intérieur applicable et aux résolutions et décisions de l'Assemblée mondiale de la Santé, y compris le Cadre de collaboration de l'OMS avec les acteurs non étatiques ». Ils ont également souhaité que l'action de l'organe soit en cohérence avec les travaux du Groupe de travail sur le renforcement de la préparation et de la riposte de l'OMS aux urgences sanitaires et les amendements éventuels du Règlement sanitaire international (2005).

L'Organe de négociation a repris sa première réunion les 14 et 15 mars 2022. Y ont été invités les États membres, l'ONU et les organisations intergouvernementales avec lesquelles l'OMS a établi des relations effectives, les observateurs habituels et les acteurs non étatiques en relations officielles avec l'OMS. Des documents ont été mis à la disposition de tous les États membres, portant sur la participation des parties prenantes à l'organe de négociation,

¹⁴⁰ Ce qui sera défendu par les États du sud ; voir sur ce point, G. Velásquez et N. Syam, « Un nouveau traité international de l'OMS sur la préparation et la riposte aux pandémies : pourra-t-il répondre aux besoins des pays du Sud ? », Rapport sur les politiques, South Centre No. 93, Juillet 2021.

¹⁴¹ cidce.or/fr.

¹⁴² Créé en 1982 dans le cadre de l'Université de Limoges, le CIDCE réunit des juristes spécialisés en droit de l'environnement du monde entier. Dirigé par le professeur M. Prieur, il est représenté et accrédité auprès de plusieurs organisations et conventions internationales.

¹⁴³ Rapport de la première réunion de l'« Organe de négociation », A/INB/1/4, 24 février - 14-15 mars 2022.

une proposition concernant le processus visant à identifier les éléments de fond de l'instrument, un calendrier actualisé indiquant les résultats escomptés et un document sur l'organisation d'audiences publiques afin d'éclairer les délibérations de l'organe de négociation. Il appartiendra au Directeur général de l'OMS de convoquer les réunions de l'organe de négociation et d'appuyer ses travaux, notamment en facilitant la participation d'autres parties prenantes dans les limites fixées par l'Organe de négociation.

II.3.2.2. Les activités de l'OMS

L'activité de l'OMS se manifeste par l'adoption d'un grand nombre de mesures dont les plus significatives sont de nature programmatrice. Son action s'appuie également sur la collaboration de partenaires de nature très diverses publics ou privés. Depuis 2022, le traitement de la dimension sanitaire du conflit en Ukraine constitue une part non négligeable de son activité.

II.3.2.2.1. Les stratégies de l'OMS

L'Assemblée Mondiale de la Santé est toujours l'occasion, pour l'OMS, de présenter ou de confirmer des stratégies sanitaires destinées à orienter son action pour les années à venir. Sa 75^e session a particulièrement insisté sur la lutte contre les maladies non transmissibles, mais également sur la situation des soignants et sur la relation entre la santé et la paix.

II.3.2.2.1.1. La lutte contre les maladies non transmissibles (MNT)

La lutte contre les maladies non transmissibles constitue un enjeu majeur pour le XXI^e siècle car sur elle repose toute stratégie réaliste de prévention sanitaire. Leurs liens avec le contexte économique et social rendent toutefois cette action particulièrement difficile. L'Assemblée mondiale de la Santé a approuvé un grand nombre de recommandations concernant les MNT (cancers, diabète, maladies cardiaques et pulmonaires) mais également la santé mentale et la santé bucco-dentaire ainsi que leurs facteurs de risques (obésité, alcoolisme, tabagisme, malnutrition). Ces recommandations ont pour objectif d'accélérer les progrès pour atteindre les cibles définies à l'échelle mondiale concernant les MNT, grâce à une nouvelle feuille de route concernant les mesures de réduction du nombre de décès qui leur est imputable. Un nouveau plan d'action a également été approuvé dans le cadre du mécanisme mondial de coordination pour la lutte contre les MNT, plateforme qui réunit les principaux acteurs œuvrant à l'amélioration de la situation dans ce domaine. Ces recommandations interviennent avant la quatrième réunion de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la prévention et la maîtrise des maladies non transmissibles, qui se tiendra en 2025.

L'Assemblée a associé, à juste titre, au traitement des MNT, les questions posées par la santé bucco-dentaire et les troubles neurologiques. On estime en effet le nombre de cas de maladies bucco-dentaires dans le monde à plus de 3,5 milliards. Bien qu'évitables, ils n'avaient fait jusque-là l'objet d'aucune stratégie mondiale. Cette lacune a été comblée à l'occasion de la 75^e AMS qui a adopté une Stratégie mondiale sur la santé bucco-dentaire visant la couverture universelle par les services de santé d'ici à 2030 grâce en particulier à l'intégration de la santé bucco-dentaire dans les soins de santé primaires et à l'optimisation des technologies numériques. À partir de cette stratégie sera adopté un plan d'action mondial, fixant un cadre de suivi des progrès accomplis avec des cibles à atteindre d'ici à 2030, qui fera l'objet de discussions lors de la 76^e AMS en 2023. De même, pour améliorer la vie des personnes atteintes de troubles neurologiques, les États ont adopté un nouveau Plan d'action mondial intersectoriel sur l'épilepsie et les autres troubles neurologiques 2022-2031 (y compris les accidents vasculaires cérébraux, la migraine, la démence et la méningite). L'accès aux services de prise en charge et de soutien est en effet insuffisant surtout dans les pays à faible revenu alors que les troubles neurologiques sont un facteur

important de dépendance et la deuxième cause de décès au niveau mondial. Le plan d'action vise à développer la prévention de ces troubles et à améliorer l'accès des personnes aux soins et aux traitements.

Parmi les MNT, l'Assemblée s'est intéressée plus particulièrement au diabète qui est l'une des dix premières causes de mortalité dans le monde. Les États sont parvenus pour la première fois à adopter un ensemble de recommandations pour lutter contre cette maladie, visant notamment à renforcer et à surveiller les mesures prises au niveau national. Des cibles mondiales ont été définies : ainsi, d'ici à 2030, 80 % des personnes atteintes de diabète devront être diagnostiquées et bien maîtriser leur glycémie ; 100 % de toutes les personnes atteintes de diabète de type 1 devront avoir accès à des traitements à l'insuline et à des dispositifs d'autosurveillance de la glycémie à un prix abordable.

Enfin, la relation nécessaire entre urgence humanitaire et traitement des MNT a été mise en évidence aussi bien par la pandémie de Covid-19 que par le conflit en Ukraine, ces deux circonstances ayant démontré que les personnes vivant avec ces maladies étaient des personnes à risque. Pour faire face à ces situations, les États ont donc approuvé des recommandations ayant pour but la conception et le renforcement de politiques assurant la résilience des systèmes de santé pour prévenir et prendre en charge les MNT, et, plus généralement, avec les partenaires de l'aide humanitaire internationale, de la société civile, du secteur privé et de l'OMS, approuvé des recommandations pour renforcer la préparation et la riposte aux situations d'urgence du point de vue des MNT.

11.3.2.2.1.2. La lutte contre les facteurs de risques favorables au développement des MNT

Traiter les MNT conduit à envisager les facteurs de risques qui en sont la source. Ils sont bien connus mais particulièrement difficiles à maîtriser car relevant aussi de pratiques ou d'habitudes sociales et soumis le plus souvent à des intérêts économiques particulièrement influents.

Le fléau qu'est devenue l'obésité en fournit un bon exemple. Elle touche plus d'un milliard de personnes (650 millions d'adultes, 340 millions d'adolescents et 39 millions d'enfants) et ce nombre ne cesse d'augmenter sur tous les continents¹⁴⁴. L'OMS estime que d'ici 2025, environ 167 millions de personnes – adultes et enfants – seront en moins bonne santé parce qu'elles sont en surpoids ou obèses. Or, l'obésité entraîne une série de maladies non transmissibles, telles que le diabète de type 2, les maladies cardiovasculaires, l'hypertension et les accidents vasculaires cérébraux ainsi que diverses formes de cancer et des problèmes de santé mentale. La crise de la covid-19 montre que, face à ce virus, les personnes souffrant d'obésité deviennent des personnes à risques, trois fois plus susceptibles d'être hospitalisées en cas de contamination¹⁴⁵. Or, le phénomène est évitable car ses causes sont pour l'essentiel alimentaires : la sur-consommation, notamment par les enfants, d'aliments et de boissons riches en graisse, en sucre et en sel. La réponse devrait donc être d'en limiter la commercialisation, et de créer un meilleur environnement alimentaire en permettant à toutes les populations d'accéder à une alimentation saine et en les encourageant à l'exercice physique. Toutefois, cet objectif toucherait directement les intérêts des grands groupes des industries alimentaires adossés eux-mêmes à des États puissants. Dès lors, si l'OMS a, depuis longtemps, fait une juste appréciation des causes du phénomène et des solutions pour y remédier, elle est dépourvue de moyens suffisants pour y faire face. Elle a néanmoins adopté de nouvelles recommandations relatives à la prévention et à la prise en charge de l'obésité à

¹⁴⁴ Longtemps considéré comme un phénomène des pays riches et singulièrement des États-Unis, il a depuis longtemps gagné l'Europe, et désormais l'Afrique et l'Asie.

¹⁴⁵ <https://news.un.org/fr/story/2022/03/1115672>

toutes les étapes de la vie ainsi qu'un ensemble de cibles connexes dans le but de stopper d'ici à 2025 la progression de l'obésité chez l'enfant de moins de 5 ans, l'adolescent et l'adulte et de mettre fin à toutes les formes de malnutrition d'ici à 2030. Les objectifs sont de réduire la consommation de sucres libres à moins de 10 % de l'apport énergétique total chez les adultes et les enfants ; de porter les taux d'allaitement exclusif au sein au cours des six premiers mois de la vie à au moins 70 % et de réduire de 15 % la prévalence mondiale de l'inactivité physique d'ici à 2030.

Les mêmes difficultés rencontrées par l'OMS se retrouvent face à l'alcoolisme. Dans le monde, quelque trois millions de personnes meurent chaque année des suites de l'usage nocif de l'alcool ce qui représente environ 5 % de tous les décès parmi lesquels les jeunes représentent un nombre disproportionné (13,5 % chez les personnes âgées de 20 à 39 ans). Selon l'OMS, la consommation d'alcool est à l'origine de toute une série de problèmes de santé, allant de la dépendance et d'autres troubles comportementaux à des MNT majeures (cirrhose du foie, cancers maladies cardiovasculaires) ainsi qu'à des blessures et des décès résultant de la violence et d'accidents de la route. Dans un nouveau rapport publié le 10 mai 2022, l'OMS a appelé, une fois encore, à une réglementation plus efficace de la commercialisation de l'alcool, en mettant en évidence sa dimension transfrontalière et le rôle joué par les réseaux sociaux, le marketing de l'alcool étant beaucoup moins contrôlé que celui d'autres produits psychoactifs. Il en va de même pour la promotion renforcée, par le développement de la publicité numérique qui s'appuie toujours sur le parrainage des manifestations sportives (cibles également de publicités encourageant des comportements de consommation favorisant l'obésité) et le placement de produits dans des films et des séries diffusés par abonnement, mais qui joue également sur la consommation d'alcool comme moyen d'émancipation auprès de publics ciblés, notamment les enfants et les jeunes. (Selon l'OMS, des études ont montré que le fait de commencer à boire de l'alcool à un jeune âge est un facteur prédictif d'une consommation dangereuse au début de l'âge adulte et au-delà). Sur ce chantier considérable, les acteurs, et notamment l'OMS, ne sont pas demeurés inactifs mais le rythme d'élaboration et de mise en œuvre de politiques relatives à l'alcool a été lent et inégal dans les États membres et les moyens que l'Organisation a pu y consacrer insuffisants. Au-delà de mesures qui existent parfois dans certains États mais qui sont trop faibles et s'érodent avec le temps, le rapport recommande donc que des restrictions ou des interdictions globales de la commercialisation de l'alcool, y compris de ses aspects transfrontaliers, soient intégrées dans les stratégies de santé publique. Les États ont également convenu d'un plan d'action sur l'alcool pour la période 2022-2030, afin de mettre effectivement en œuvre la Stratégie mondiale visant à réduire l'usage nocif de l'alcool en tant que priorité de santé publique. Il propose des objectifs et des principes opérationnels, des domaines d'action clés pour les États Membres, le Secrétariat de l'OMS, les partenaires internationaux, les organisations de la société civile et le milieu universitaire, ainsi que des mesures qu'il est proposé aux acteurs économiques intervenant dans la production et le commerce de l'alcool de prendre. Il contient en outre un ensemble de cibles, d'indicateurs mondiaux pour en suivre les progrès.

Autant dire que l'OMS et ses États membres sont restés une fois encore prudents sur ces dossiers (obésité et alcoolisme), conscients de la puissance des intérêts économiques auxquels ils sont confrontés et de leur pouvoir d'influence. Faut-il pour autant abandonner toute tentative d'agir afin de limiter l'impact de ces menaces sur la sécurité sanitaire internationale ? La réponse, à la lumière de la lutte contre le tabagisme et de l'expérience néo-zélandaise, est plus nuancée. Elle démontre l'utilité d'un cadre international reposant sur des dispositions obligatoires et d'un engagement fort des États membres pour parvenir à atteindre les objectifs fixés. La lutte contre le tabagisme s'appuie sur un traité international, la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac, approuvée par l'ensemble des États membres de l'Organisation, entrée en vigueur en 2005 et ratifiée par

181 États¹⁴⁶. Le texte définit les engagements généraux souscrits par les États, détaillés dans des protocoles additionnels. Dans une perspective de santé publique, elle a mis en place des stratégies de réduction de l'offre, mais aussi de réduction de la demande qui ont produit des résultats limités mais encourageants. (entre 2007 et 2019, le taux de tabagisme est passé d'une moyenne mondiale de 22,7 % à 17,5 %, soit une réduction relative de 23 % en douze ans ; le tabagisme chez les hommes est passé de 37,5 % à 29,6 % et celui des femmes de 8,0 % à 5,3 %). Ces résultats sont naturellement tributaires de l'action des États et, sur ce point, celle de la Nouvelle-Zélande, développée en trois étapes, est exemplaire. Dès 2011, le pays a commencé à anonymiser les paquets de cigarettes, solution d'ailleurs utilisée ensuite dans d'autres États ; puis, il a augmenté progressivement le prix du tabac pour arriver au prix le plus élevé au monde ; enfin il a décidé l'interdiction totale puisqu'à compter de 2023, il sera interdit aux Néo-Zélandais mineurs de 15 ans d'acheter du tabac à vie. Le tabac ne pourra plus jamais être vendu à tous ceux qui sont nés après 2008. Ce résultat, obtenu de haute lutte, notamment sur le plan juridique, contre l'industrie du tabac et ses alliés, est encourageant mais doit aussi être pondéré. Il concerne un pays où le nombre de fumeurs est peu important et où la contrebande peut être mieux maîtrisée du fait de son insularité. (En Nouvelle-Zélande, moins de 10 % de la population fume, en France, 33 % des adultes ; 1 cigarette sur 10 est issue de la contrebande en Nouvelle-Zélande, 1 sur 4 en France).

II.3.2.2.1.3. Le soutien aux personnels de santé et d'aide à la personne

Le consensus est général pour admettre que la prévention, la médecine de proximité et le recentrage de la santé sur la prise en considération de la personne sont les clés de l'établissement de la santé pour tous. Si cela exige des investissements matériels considérables, ceux-ci n'ont de sens que s'ils s'accompagnent du personnel indispensable pour que la mise en œuvre de ces moyens soit efficace. Les soignants, dont il faut retenir une acception large, sont, comme la pandémie du Covid-19 l'a montré, au cœur du système de santé. Or, il existe une crise générale des soignants malgré les progrès réalisés à l'échelle mondiale depuis 2016. Le déficit en personnel de santé a été réduit de 15 millions en 2020 et devrait être ramené à 10 millions en 2030 mais les progrès sont très différents entre les régions du monde¹⁴⁷. En mai 2021, consciente du rôle joué par les soignants, en « première ligne » dans la lutte contre la pandémie, la 73^e AMS, déjà, avait fait de 2021 l'Année internationale des personnels de santé et d'aide à la personne, et la 74^e session adoptait une résolution¹⁴⁸ demandant « l'élaboration d'un pacte mondial pour les personnels de santé et d'aide à la personne ». Celui-ci a vu le jour à l'occasion de la 75^e session de l'AMS¹⁴⁹.

Le Pacte mondial pour les personnels de santé et d'aide à la personne (ci-après le « Pacte mondial ») vise à donner aux États Membres et à toutes les parties prenantes « des conseils techniques sur la façon de protéger les personnels de santé et d'aide à la personne, de préserver leurs droits et de promouvoir et de garantir un travail décent, exempt de toute discrimination, y compris raciale, dans un cadre de pratique sûr et porteur ». Son élaboration a reposé sur quatre étapes : l'analyse de tous les instruments juridiques de droit international pertinents et également le Code de pratique mondial de l'OMS pour le recrutement international des personnels de santé et la Stratégie mondiale sur les ressources humaines pour la santé à l'horizon 2030 ; des consultations d'experts associant les représentants des professionnels de santé, un examen du Secrétariat de l'OMS, dans

¹⁴⁶ <https://news.un.org/fr/story/2022/06/1121022>

¹⁴⁷ Et la crise n'épargne pas les États développés comme le démontre la situation en France.

¹⁴⁸ « Protéger et préserver les personnels de santé et d'aide à la personne et investir en leur faveur » WHA74.14 (2021).

¹⁴⁹ Pacte mondial pour les personnels de santé et d'aide à la personne, A75/13 12 avril 2022.

l'ensemble des départements et unités techniques concernés et une consultation avec les États membres. Il en résulte un instrument qui n'est pas juridiquement contraignant pour un État particulier mais qui constitue un document de synthèse de référence mis à la disposition de toutes les parties prenantes concernées, un « bien public mondial qui permettra d'éclairer les politiques et les analyses comparatives futures en matière de protection des agents de santé et d'aide à la personne dans le monde entier ». Les orientations fournies aux États membres pour atteindre cet objectif portent sur la protection des préjudices (ex : la protection de l'environnement de travail), la fourniture d'un soutien (ex : une rémunération juste et équitable), l'inclusivité (ex : le respect de l'égalité de traitement et de la non-discrimination) et la protection des droits (ex : liberté d'association et négociation collective)

II.3.2.2.1.4. Action sanitaire et paix internationale

Selon la Constitution de l'OMS « [l]a santé de tous les peuples est une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité ; elle dépend de la coopération la plus étroite des individus et des États ». Depuis lors, l'Organisation a toujours accordé une place importante dans ses stratégies à la relation entre la santé et la paix, en coopérant avec les institutions internationales chargées plus particulièrement du maintien de la paix¹⁵⁰. La notion « La santé, un pont pour la paix » a ainsi fait son apparition dans les années 1980 dans le cadre de l'approche de l'OMS en matière d'assistance sanitaire après les conflits. Enfin, on rappellera que le 27 août 1993, l'OMS avait sollicité de la Cour Internationale de Justice un avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires du fait de son effet sur l'environnement et la santé¹⁵¹. En pratique, dans les années 1990-2000, l'OMS est donc intervenue à travers son programme « La santé, un pont pour la paix », en partant du principe que la santé peut transcender les différends entre les parties à un conflit. Des campagnes de vaccination ont été ainsi facilitées par la mise en place de cessez-le-feu humanitaires. Progressivement l'OMS a développé une importante expertise¹⁵², démontrant son avantage comparatif en tant qu'organisme mondial de santé pour atténuer les effets des conflits armés et pour favoriser les processus de consolidations de la paix. En 2020, l'OMS a présenté une nouvelle initiative mondiale intitulée « Santé pour la paix »¹⁵³ qui constitue la synthèse de son expérience en la matière. Comme l'a rappelé le Directeur général de l'OMS, la santé et la paix sont interdépendantes. Les conflits sont en effet un obstacle majeur à la santé (comme le montre l'actualité de la situation en Ukraine), tandis que le manque d'accès aux services de santé conduit à des phénomènes d'exclusion qui sont un facteur majeur de conflit. Si aujourd'hui, 1,8 milliard de personnes vivent dans des situations de conflit et de vulnérabilité, d'ici à 2030, au moins la moitié des populations pauvres vivront dans des États subissant ce type de contexte, avec des systèmes de santé incapables de répondre aux besoins sanitaires. C'est aussi dans ces États qu'ont lieu 80 %

¹⁵⁰ En ce sens, les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/70/262 et du Conseil de sécurité, S/RES/2282 (2016), qui demandaient à tous les organes des Nations Unies de mobiliser leurs capacités de médiation et de règlement des conflits en vue de prévenir « le déclenchement, l'intensification, la poursuite ou la récurrence des conflits ».

¹⁵¹ Mais demande rejetée le 8 juillet 1996 par la Cour, selon laquelle, conformément à ses compétences, l'OMS pouvait demander un avis sur l'effet des armes nucléaires sur la santé, non sur leur licéité.

¹⁵² Par exemple, en 2016, au Sri Lanka en apportant des services psychosociaux en appui au processus de réparation et de réconciliation ou en Colombie en contribuant à l'intégration d'experts en santé, anciens membres des FARC, comme médecins dans le système de santé, après une formation à Cuba.

¹⁵³ Global Health for Peace Initiative (GHPI) (Initiative mondiale de l'OMS pour la santé au service de la paix <https://www.who.int/fr/publications-detail/9789240005792>).

des interventions humanitaires de l'OMS et 70 % des épidémies auxquelles elle répond. L'OMS, par ses compétences techniques et son pouvoir de mobilisation dans le domaine de la santé a la capacité de promouvoir des moyens nouveaux pour résoudre les conflits et pour renforcer la résilience à la violence.

La principale innovation de l'approche « Santé pour la paix » provient de l'utilisation des programmes de santé, non seulement pour produire des avantages directs dans les situations de conflit ce qui est classique, mais également pour travailler sur les situations de conflits, en se concentrant sur l'utilisation des soins de santé pour traiter leurs causes sous-jacentes. Cela peut se faire de plusieurs manières, par exemple en intégrant la sensibilité aux conflits dans les analyses humanitaires, en améliorant la confiance entre les citoyens et l'État par des soins de santé plus accessibles et équitables ou en renforçant la collaboration entre les parties à un conflit sur la gouvernance de la santé et la prestation des soins.

Une telle approche, dont le succès dépend de sa dimension mobilisatrice auprès de ses partenaires et de la collaboration qui peut en résulter, notamment avec le CICR, est mise à l'épreuve par la guerre en Ukraine. L'Assemblée est donc revenue, à l'occasion de sa 75^e session, sur l'Initiative « Santé pour la paix » en demandant au Directeur général de consulter les États membres sur les moyens proposés pour la mise en œuvre de l'Initiative, notamment les conditions du pilotage opérationnel et normatif par l'OMS, la mise en place de mesures d'application par les États membres eux-mêmes et la recherche de nouveaux partenariats. L'AMS a également demandé l'élaboration d'une feuille de route, en consultation avec les États Membres, les observateurs, les autres organismes des Nations Unies et les acteurs non étatiques partenaires de l'OMS qui devra être présentée à l'occasion de la 76^e AMS par l'intermédiaire du Conseil exécutif.

II.3.2.2.2. Coopérations et Partenariats

L'OMS, organisation internationale et non supranationale, aux moyens juridiques et financiers limités, ne peut mener à bien la plupart de ses actions que si d'autres organismes ou entités y contribuent. Coopérations et partenariats ont donc pour elle un intérêt vital ce qui explique leur multiplication et leur caractère « tous azimuts », qu'il s'agisse des partenaires choisis ou de la forme des relations. On se bornera à en donner ici quelques exemples.

OMS/France : Inauguration des travaux du campus de l'Académie de l'OMS, 27 septembre 2021

Le président de la République française et le Directeur général de l'OMS, ont inauguré le 27 septembre, les travaux du campus de l'Académie de l'OMS dans le Biodistrict Lyon-Gerland (France)¹⁵⁴. Cet événement concrétise leur engagement de créer une Académie de l'OMS ayant pour objectif de répondre, à un niveau mondial, aux besoins des États Membres ainsi que du personnel de santé, en augmentation constante, et qui souhaitent avoir un meilleur accès à des possibilités de formation continue, des activités de renforcement des compétences et des conseils en matière de santé. En raison de l'accélération du rythme des découvertes scientifiques et des progrès technologiques, il devient de plus en plus difficile pour les agents de santé, les responsables des politiques et les autres praticiens en santé publique de se tenir au courant de pratiques et politique fondées sur des données probantes. De ce fait, il faut souvent plus d'une décennie pour mettre en pratique des lignes

¹⁵⁴ La France est le principal investisseur avec plus de 120 millions d'euros engagés et le soutien financier de la Ville de Lyon, de la Métropole de Lyon, ainsi que de la région Auvergne-Rhône-Alpes, laquelle a contribué à hauteur de 25 millions d'euros au projet.

directrices importantes permettant de sauver des vies. Il s'agit de l'une des principales raisons pour lesquelles aucun pays n'est actuellement en voie d'atteindre toutes les cibles des objectifs de développement durable liées à la santé. La pandémie de Covid-19 a également perturbé les structures de formation continue et a suscité une demande croissante en matière d'apprentissage numérique.

L'Académie a pour but d'accroître l'accès à des formations essentielles destinées aux agents de santé, aux gestionnaires et directeurs, aux responsables de la santé publique, aux éducateurs, aux chercheurs, aux responsables des politiques et au personnel de l'OMS dans le monde entier, ainsi qu'aux personnes qui dispensent des soins à domicile et dans leur communauté. Elle offrira des formations multilingues, et adaptables, numériques, en présentiel et sous forme hybride en s'appuyant sur les orientations sanitaires les plus récentes, fondées sur des données probantes, sur des technologies innovantes et sur les derniers progrès en matière de science de l'apprentissage destiné aux adultes. Ces programmes seront compatibles avec les connexions à faible bande passante afin de garantir un accès équitable à une cohorte mondiale et diversifiée d'apprenants. En outre, l'Académie se propose d'exploiter les nouvelles technologies, notamment l'intelligence artificielle, de reconnaître les compétences acquises par des « titres de compétences numériques ». Elle offrira également un accès simplifié à l'ensemble des programmes de formation en ligne de l'OMS, et accueillera un centre de simulation d'urgences sanitaires et d'amélioration de la santé.

OMS/Commonwealth : mémorandum d'accord sur la coopération en matière de santé, y compris l'accès aux vaccins, 7 février 2022

Le Secrétariat du Commonwealth et l'OMS ont signé le 7 février 2022 à Genève un mémorandum d'accord par lequel ils s'engagent à renforcer leur collaboration sur plusieurs questions de santé publique qui préoccupent particulièrement les États Membres et les gouvernements du Commonwealth, notamment la riposte à la pandémie de Covid-19, l'équité vaccinale, la promotion de la couverture sanitaire universelle et la mise en place de systèmes de santé résilients. Par la signature de ce document, les deux parties ont convenu de travailler ensemble et de renforcer l'échange d'informations dans sept domaines prioritaires et notamment la promotion de la couverture sanitaire universelle et des soins de santé primaires ; le renforcement de la sécurité sanitaire mondiale ; la promotion d'environnements sains : la promotion de la santé des groupes vulnérables.

OMS / Union Européenne/ Union Africaine : Centre de transfert de technologie pour les vaccins ARNm, premiers États bénéficiaires, 18 février 2022

Lors du sommet Union européenne-Union africaine qui s'est tenu à Bruxelles, le 18 février, le Directeur général de l'OMS, a annoncé les six premiers pays qui recevront la technologie nécessaire pour produire des vaccins ARNm sur le continent africain. L'Égypte, le Kenya, le Nigéria, le Sénégal, l'Afrique du Sud et la Tunisie se sont portés candidats et ont été sélectionnés comme bénéficiaires de la technologie.

Le Centre de transfert de technologie pour les vaccins à ARNm a été créé en 2021 dans le but d'aider les fabricants des pays à revenu faible ou intermédiaire à produire leurs propres vaccins, en veillant à ce qu'ils disposent de tous les modes opératoires et du savoir-faire nécessaires pour fabriquer des vaccins à ARNm à grande échelle et conformément aux bonnes pratiques de l'OMS. Principalement mis en place pour faire face à l'urgence de la Covid-19, le Centre de transfert de technologie s'inscrit toutefois dans un cadre plus vaste visant à donner aux pays à revenu faible ou intermédiaire les moyens de produire aussi

leurs propres médicaments et produits de diagnostic pour faire face aux urgences sanitaires et atteindre la couverture sanitaire universelle.

En fonction de l'infrastructure, du personnel, de la recherche clinique et des capacités existantes en matière de réglementation, l'OMS et ses partenaires œuvreront en collaboration avec les bénéficiaires en vue d'élaborer une feuille de route et de mettre en place la formation et le soutien nécessaires pour que ces pays puissent commencer à produire des vaccins dès que possible.

En avril 2021, l'OMS a lancé un appel à manifestation d'intérêt aux entreprises souhaitant héberger un centre de transfert de technologie pour les vaccins à ARNm et en juin 2021, elle a annoncé avoir sélectionné un consortium sud-africain qui dirigera le centre mondial et desservira tous les pays à revenu faible ou intermédiaire. Le consortium sélectionné comprend Afrigen Biologics, le South African Medical Research Council (SAMRC) et Biovac, un fabricant de vaccins sud-africain. Au sein de ce consortium, Afrigen est l'entité chargée de mettre en place la technologie de production de vaccins à ARNm, tandis que le SAMRC s'occupe de la recherche et Biovac est la première « antenne » de fabrication. Le centre a déjà mis en place la production de vaccins à ARNm à l'échelle du laboratoire et augmente et valide actuellement la production pour la mise sur le marché.

L'OMS, avec l'appui d'un groupe d'experts, a sélectionné dans toutes les Régions plusieurs bénéficiaires d'un transfert de technologie pour les vaccins à ARNm.

OMS, Organisation Internationale du travail, Organisation Maritime Internationale, Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement : mettre fin à la crise des gens de mer, 28 février 2022¹⁵⁵

Le sort des gens de mer acteurs clés du commerce mondial a été particulièrement affecté par la pandémie de Covid-19 et avec l'apparition de nouveaux variants, il risque encore de s'aggraver. Or, plus de 80 % du volume du commerce mondial de marchandises est transporté par voie maritime. Tout au long de la pandémie, les 1,9 million de marins, venant en majorité des États en développement, ont joué un rôle essentiel en maintenant les navires opérationnels pour assurer la livraison de biens essentiels tels que nourriture, matériel médical et vaccins. Du fait des restrictions imposées pour lutter contre la propagation de la pandémie, de nombreux marins sont restés bloqués en mer bien au-delà de l'expiration de leur contrat de travail et souvent au-delà de la période maximale par défaut de 11 mois de service continu à bord, comme l'exige la convention du travail maritime de 2006. De même, des gens de mer n'ont pu rejoindre les navires pour assurer le remplacement des équipages bloqués à bord, ce qui a entraîné des difficultés matérielles pour eux et leurs familles. Face à cette situation a été adoptée en décembre 2020 la *Déclaration de Neptune* sur le bien-être des marins et les relèves d'équipage¹⁵⁶. Soutenue par plus de 850 entreprises et organisations dans le monde¹⁵⁷, cette déclaration définit quatre actions principales pour faciliter les relèves d'équipage et maintenir le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement mondiales. Les signataires reconnaissent donc les marins comme des travailleurs essentiels et devant bénéficier d'un accès prioritaire aux vaccins Covid-19. Ils s'engagent à établir et mettre en œuvre des protocoles sanitaires basés sur les meilleures pratiques existantes, à accroître la collaboration entre les exploitants de navires

¹⁵⁵ <https://www.meretmarine.com/fr/marine-marchande/relevés-les-armateurs-français-ont-signé-la-declaration-de-neptune>

¹⁵⁶ The Neptune Declaration on Seafarer Wellbeing and Crew Change, <https://www.globalmaritimeforum.org/content/2020/12/>.

¹⁵⁷ Armateurs de France, Bourbon, Brittany Ferries, CMA CGM entre autres ont signé la Déclaration le 10 février 2021.

et les affréteurs pour faciliter les relèves d'équipage et enfin, à assurer la connectivité aérienne entre les principales plateformes maritimes pour les marins.

Le secteur du transport et des services maritimes a donc fait face à de grandes difficultés opérationnelles et à une véritable crise humanitaire en mer se traduisant par des centaines de milliers de marins bloqués à bord de navires après l'expiration de leur contrat initial et ne pouvant être relevés. Avec l'assouplissement des restrictions de voyage liées au Covid-19 et l'augmentation des taux de vaccination du personnel maritime, la situation humanitaire en mer s'est améliorée avant l'apparition du variant Omicron. Selon l'indice du changement d'équipage de la Déclaration Neptune, qui repose sur les données de dix grands gestionnaires de navires employant quelque 90 000 marins, le pourcentage de marins embarqués à bord de navires au-delà de leur contrat est passé de 9 % en juillet 2021 à 3,7 % en décembre 2021. Mais cette part a de nouveau atteint 4,2 % à la mi-janvier 2022. Après que le variant Omicron ait été qualifié de « variant préoccupant », de nombreux États ont réimposé des mesures d'interdictions de voyager touchant les marins partout dans le monde. L'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation maritime internationale (OMI), la CNUCED et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont donc appelé, le 24 février, à une collaboration mondiale pour résoudre la crise du changement d'équipage et demandent aux gouvernements, au secteur du transport maritime et aux autres parties prenantes de redoubler d'efforts pour préserver la santé et la sécurité des marins et d'éviter les perturbations sur les chaînes d'approvisionnement.

Ces organisations craignent que les tendances positives observées avant l'apparition d'Omicron ne s'inversent davantage. « Si le nombre de marins qui restent bloqués a diminué, il reste considérable et des efforts supplémentaires doivent être déployés pour rectifier la situation et atténuer la crise persistante » alors qu'à bord des navires, les gens de mer sont de plus confrontés à des risques ou à un stress accru. Selon la CNUCED, il est nécessaire de renforcer la coopération internationale pour assurer la sécurité des marins et maintenir ouvertes les chaînes d'approvisionnement mondiales. En protégeant les droits et le bien-être des équipages des navires et de leurs familles, on contribuerait de plus à soutenir les économies des pays d'origine des marins.

Les quatre organisations, reconnaissant également le rôle essentiel du secteur maritime dans le maintien de la fluidité du commerce pendant la lutte contre la Covid-19, appellent donc les gouvernements, les autorités nationales et locales, et toutes les parties prenantes, y compris les employeurs, à adopter des mesures qu'elles jugent indispensables. Il importe d'abord de désigner les gens de mer comme des « travailleurs essentiels », afin de faciliter les changements d'équipage en mer et les déplacements transfrontaliers en toute sécurité, de leur fournir un accès immédiat aux soins médicaux et de faciliter leur évacuation médicale lorsque les soins requis ne peuvent être fournis à bord, enfin de donner, dans la mesure du possible, la priorité à la vaccination des gens de mer dans les programmes nationaux de vaccination contre le Covid-19. Par ailleurs, les gens de mer doivent pouvoir bénéficier de tests appropriés pour faciliter l'identification des cas à bord ou au port, et pour faciliter leurs déplacements, y compris les congés à terre et les changements d'équipage.

Sur le plan juridique, il importe de veiller à l'application cohérente des protocoles et normes convenus au niveau international, y compris ceux relatifs aux documents de voyage et de vaccination des gens de mer, d'assurer une coordination appropriée et d'éviter les mesures punitives, les amendes et les coûts excessifs. Les États qui ne l'ont pas encore fait devront adopter les instruments juridiques les plus récents, notamment la Convention du Travail Maritime MLC, 2006, entrée en vigueur le 20 août 2013 et la convention sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), 2003, telle que modifiée (n° 185), et veiller à leur mise en œuvre. Ils devront aussi mettre en œuvre les directives sectorielles de l'OMS récemment mises à jour pour la gestion du Covid-19 à bord des cargos et des navires de pêche, publiées en décembre 2021, qui, entre autres, soulignent l'importance des

interventions non médicales, telles que l'utilisation de masques faciaux indépendamment du statut vaccinal.

Enfin, il appartient à toutes des parties prenantes de développer la collaboration pour assurer la sécurité des marins et limiter les perturbations sur les chaînes d'approvisionnement, ainsi que pour empêcher la propagation incontrôlée des Covid émergents, de nature à prolonger la pandémie et ses considérables conséquences socio-économiques.

Groupe de travail des dirigeants multilatéraux sur la Covid-19, 1er mars 2022 : Troisième consultation avec les PDG des principales entreprises fabricantes de vaccins » : Déclaration conjointe, 7 mars 2022

Le 1er mars 2022, les membres du Groupe de travail des dirigeants multilatéraux sur la Covid-19 (ci-après « le Groupe ») qui réunit les dirigeants du Fonds monétaire international, du Groupe de la Banque mondiale, de l'Organisation mondiale de la Santé et de l'Organisation mondiale du commerce ont tenu, à l'occasion de leur 8^e réunion, des consultations avec l'Unicef, Gavi, et les PDG des principales entreprises fabricantes de vaccins afin d'assurer la livraison rapide et la disponibilité des vaccins là où ils sont le plus nécessaires. Le Groupe vise à soutenir le déploiement des outils contre le Covid-19 en s'appuyant sur les mécanismes financiers et commerciaux multilatéraux, en particulier pour les États à revenu faible ou intermédiaire.

Selon la déclaration du Groupe, on peut constater, dans les derniers mois « des niveaux sans précédent de transmission de la maladie dans le monde entier en raison du variant *Omicron* ». En outre, l'inégalité d'accès aux vaccins, tests et traitements est très répandue, ce qui prolonge la pandémie. Ce sont les pays à revenu faible, pour la plupart situés en Afrique, qui rencontrent les plus grandes difficultés. La protection de la santé des personnes vivant dans ces pays face à une pandémie en constante évolution est une priorité absolue. Les membres du Groupe considèrent qu'ils doivent « faire en sorte que ces pays aient accès aux vaccins et soient dotés des moyens et des capacités nécessaires pour vacciner leurs populations, en particulier celles pour lesquelles le risque est le plus grand ». Si des progrès ont été réalisés dans l'approvisionnement en vaccins et si les restrictions à l'exportation ne sont actuellement pas un problème, les efforts doivent maintenant porter sur l'aide pour augmenter la couverture vaccinale. Il n'existe pas sur ce point d'approche unique, chaque État étant confronté à des problèmes politiques, administratifs et de capacité différents. Il importe donc d'« investir durablement dans des capacités de fabrication géographiquement diversifiées et de nouvelles technologies pour les vaccins, les traitements et les outils de diagnostic afin d'assurer un accès plus équitable, abordable et rapide pour les pays en développement. À cet égard, « les efforts déployés par les principaux fabricants de vaccins afin d'envisager et de conclure de nouveaux partenariats en partageant les licences, la technologie et le savoir-faire » doivent être loués. Enfin, la Déclaration met l'accent sur la nécessité de débloquer des financements afin de mettre au point et de produire plus rapidement des tests, des traitements et des vaccins contre la Covid-19 et d'y assurer l'accès équitable dans les pays à revenu faible ou intermédiaire¹⁵⁸. L'augmentation de l'approvisionnement en vaccins en 2022, devra s'appuyer sur une coordination plus étroite entre toutes les parties prenantes pour faire correspondre l'offre à la demande, réduire la fragmentation de l'offre et déployer les vaccins le plus efficacement possible.

Une telle déclaration est intéressante en ce qu'elle traduit toutes les tensions dans lesquelles l'OMS tente de construire une politique mondiale de la santé. Le partenariat

¹⁵⁸ Ce qui suppose de financer intégralement le Dispositif pour accélérer l'accès aux outils de lutte contre la Covid-19 (Accélérateur ACT).

public-privé, dont les ambiguïtés ne sont plus à démontrer, est la règle et le consensus préside aux positions adoptées, dans lesquelles tous les partenaires peuvent se retrouver assez. Seules les positions les plus radicales sont clairement exclues ce qui marque bien la dépendance dans laquelle se trouve l'OMS pour assurer une gouvernance sanitaire autonome.

OMS / Inde : Création du Centre mondial de médecine traditionnelle en Inde, 25 mars 2022

L'OMS et le gouvernement indien ont signé, le 25 mars, un accord portant création du Centre mondial de médecine traditionnelle de l'OMS. Localisé à Jamnagar dans le Gujarat, ce centre de connaissances sur la médecine traditionnelle, soutenu par un investissement de 250 millions de dollars du gouvernement indien, vise à utiliser, grâce à la science et à la technologie modernes, le potentiel de la médecine traditionnelle du monde entier pour améliorer la santé des personnes et de la planète.

Le terme « médecine traditionnelle » décrit l'ensemble des connaissances, des compétences et des pratiques que des cultures autochtones différentes ont utilisées au fil du temps pour préserver la santé et prévenir, diagnostiquer et traiter les maladies physiques et mentales. La médecine traditionnelle englobe des pratiques anciennes, comme l'acupuncture, la médecine ayurvédique¹⁵⁹ et les mélanges à base de plantes, ainsi que les médecines modernes. Aujourd'hui, les systèmes de santé nationaux n'intègrent pas encore pleinement les nombreux travailleurs de la médecine traditionnelle, les établissements de soins et les dépenses de santé qui y sont liés.

Pourtant, on estime qu'environ 80 % de la population mondiale a recours à la médecine traditionnelle et 170 des 194 États Membres de l'OMS déclarent l'utiliser. Leurs gouvernements ont sollicité l'aide de l'OMS afin de constituer un corpus de preuves et de données fiables sur les pratiques et les produits de la médecine traditionnelle. En effet, quelque 40 % des produits pharmaceutiques autorisés, utilisés aujourd'hui, sont issus de substances naturelles. C'est le cas de l'aspirine, découvert grâce à des formules de médecine traditionnelle utilisant l'écorce de saule, la pilule contraceptive mise au point à partir des racines de l'igname sauvage et les traitements contre le cancer de l'enfant utilisant la pervenche de Madagascar. L'examen des anciens textes de médecine chinoise est à l'origine des recherches sur l'artémisinine pour la lutte contre le paludisme, qui ont été récompensées par le prix Nobel.

Comme l'affirme le Directeur général de l'OMS, ce centre devrait permettre aux médecines traditionnelles de jouer pleinement leur rôle afin que toutes les personnes aient accès à un traitement sûr et efficace. Il se concentrera¹⁶⁰ afin d'optimiser la contribution de la médecine traditionnelle à la santé mondiale et au développement durable. sur la constitution d'une base de données solides pour les politiques et les normes relatives aux pratiques et aux produits de la médecine traditionnelle et aidera les pays à l'intégrer, le cas échéant, dans leurs systèmes de santé et à en réglementer la qualité et la sécurité. Faisant l'objet d'une modernisation rapide de ses méthodes d'études notamment par le recours à l'intelligence artificielle et à l'imagerie par résonance magnétique fonctionnelle Par exemple, pour analyser les propriétés des produits naturels ou pour étudier l'activité cérébrale et la « réponse de relaxation », la médecine traditionnelle occupe désormais une place de plus en

¹⁵⁹ Médecine indienne depuis plus de 5000 ans, la médecine ayurvédique s'intéresse à la santé au sens large, incluant l'hygiène de vie, le corps mais aussi l'esprit. Elle est connue en particulier par ses déclinaisons : massages, yoga, cure, diététique...

¹⁶⁰ Autour de quatre domaines principaux : données probantes et apprentissage ; données et analyses ; durabilité et équité ; et innovation et technologie.

plus importante dans la science moderne. Trop longtemps négligée, elle doit contribuer désormais de manière décisive à l'édification d'une santé pour tous.

OMS/ Ghana/ Norvège : Premier Dialogue stratégique international sur les maladies non transmissibles et les objectifs de développement durable, 12 avril 2022

La coopération plurilatérale occupe, avec la coopération multilatérale et bilatérale, une place non négligeable dans la « politique extérieure » de l'OMS.

L'OMS s'est félicitée, le 12 avril, de la création d'un nouveau groupe des chefs d'État et de gouvernements décidés à progresser plus vite dans la réalisation de la cible des ODD relative aux maladies non transmissibles – une réduction d'un tiers des décès prématurés dus à des maladies telles que le diabète, le cancer, les maladies cardiaques et pulmonaires, et la promotion de la santé mentale et du bien-être. La décision a été prise lors du premier Dialogue stratégique international sur les maladies non transmissibles (MNT) et les objectifs de développement durable, qui s'est tenu, au Ghana, et a inauguré un nouveau Pacte mondial contre les MNT. Le Dialogue a été organisé sous les auspices de l'OMS, en collaboration avec les gouvernements du Ghana et de la Norvège. Les chefs d'État ont souligné l'importance de la pandémie de MNT, qui emporte 7 personnes sur 10 dans le monde à cause de facteurs de risque comme le tabac, l'alcool, une mauvaise alimentation, l'inactivité physique et la pollution de l'air¹⁶¹.

Or, les MNT peuvent en grande partie être évitées et traitées¹⁶². Le Groupe des chefs d'État et de gouvernement a annoncé qu'il rassemblerait les pays qui appuient la lutte contre les MNT et se réunirait chaque année à l'Assemblée générale des Nations Unies, la première réunion devant avoir lieu en septembre 2022. Le Pacte contre les MNT se concentrera sur cinq grands domaines d'engagement : d'ici à 2030, éviter que 50 millions de personnes ne meurent prématurément de MNT grâce aux mesures les plus efficaces par rapport à leur coût pour prévenir et maîtriser les MNT ; protéger 1,7 milliard de personnes atteintes de MNT en veillant à ce qu'elles bénéficient des médicaments et des soins lors des urgences humanitaires ; intégrer les MNT dans les soins de santé primaires et la couverture sanitaire universelle ; faire participer de manière effective 1,7 milliard de personnes souffrant de MNT et de problèmes de santé mentale à l'élaboration des politiques et des programmes.

Le Dialogue a choisi également d'insister sur les avantages économiques et sanitaires des investissements consacrés à la lutte contre les MNT. La Norvège a été un chef de file en matière d'investissement dans la lutte contre les MNT, puisqu'elle a investi à l'échelle internationale et est devenue le premier pays donateur à faire figurer les MNT dans sa stratégie de développement international.

II.3.2.2.3. L'OMS et le conflit en Ukraine

Si l'OMS conduit une intervention sanitaire d'urgence en Ukraine depuis 2014, son action a dû être considérablement renforcée à la suite du conflit armé résultant de l'invasion de la Russie en février 2022. Elle a été menée en coopération étroite avec son bureau régional/Europe à Copenhague et son bureau de pays à Kiev. L'Ukraine se préparait néanmoins aux hostilités et aux situations d'urgence qui pourraient en résulter et cette

¹⁶¹ Voir supra.

¹⁶² D'ici à 2030, plus de 7 millions de personnes pourraient être sauvées pour 0,84 dollar par personne et par an. Cet investissement représenterait un gain de plus de 230 milliards USD sur les plans économique et sociétal et permettrait d'éviter près de 10 millions d'infarctus du myocarde et d'accidents vasculaires cérébraux dans le monde d'ici à 2030.

préparation s'est accélérée en octobre/novembre 2021 notamment dans les régions de l'est du pays. Des stocks de fournitures ont été rassemblés et acheminés vers les hôpitaux ; les équipes médicales d'urgence ont été mises en place et informées sur les lignes directrices de l'OMS pour les situations de conflits armés. Enfin, en janvier 2022 du matériel et des traitements indispensables pour soigner les blessés ont été prépositionnés dans les hôpitaux. Le contexte sanitaire ukrainien était affecté depuis 2014 par le conflit du Donbass où 3,4 millions d'habitants nécessitaient une aide sanitaire et humanitaire, mais aussi par une épidémie de rougeole, la deuxième dans le monde en importance et par une flambée épidémique de poliomyélite en décembre 2021. Dans le même temps, l'Ukraine avait engagé avec le concours de l'OMS un processus de réforme depuis 2016 afin d'instaurer la couverture sanitaire universelle et mis en place à cet effet de nouvelles institutions et appliqué de nouvelles pratiques.

C'est dès 2020 que la pandémie de Covid-19 a touché l'Ukraine et avant même février 2022, la situation sanitaire y était jugée difficile. Le 10 février 2022, elle avait signalé 37 000 nouveaux cas de Covid, son total quotidien le plus élevé depuis le début de la pandémie. Depuis l'apparition du virus, le pays avait enregistré plus de 5 millions de cas confirmés et plus de 100 000 décès, avec une forte augmentation des infections et des décès en février. Après l'invasion, l'Ukraine a d'abord ralenti la communication de ces données avant de les interrompre complètement. Dès lors, il n'existe désormais aucune mesure de l'évolution du Covid dans le pays ; toutes les statistiques sont donc sous-estimées mais il est sûr que l'épidémie est manifestement en augmentation. Le problème est aggravé par le fait que la couverture vaccinale contre le Covid du pays est faible, 36 % seulement de la population ayant reçu une ou plusieurs doses de vaccin. Le 18 février 2022, le taux de positivité connu pour l'Ukraine était de 60 %, valeur très élevée, montrant qu'il existait déjà des foyers incontrôlés dans le pays avant le début de la guerre.

Même en temps de paix, la situation était donc précaire avec une population vulnérable car peu vaccinée. Le déclenchement du conflit armé fait qu'il est devenu encore plus difficile de fournir des soins car la situation facilite la transmission. Outre la mise hors-service d'une grande partie du système de santé, le conflit a entraîné des mouvements très importants de population. Ainsi à la mi-mars 2022, on estimait que trois millions de résidents ukrainiens parmi lesquels un grand nombre de personnes non ou partiellement vaccinées avaient fui leur pays, les personnes vulnérables se mélangeant à des groupes dans lesquels le virus est susceptible de circuler massivement. Le fait d'être déplacé ou de s'abriter du conflit dans des logements d'urgence où règne la promiscuité n'ont fait qu'accroître le risque de transmission du Covid-19 mais offre également un terrain favorable au développement d'autres maladies respiratoires. (grippe, tuberculose) voire d'autres maladies infectieuses (diarrhée, gale). Le pays connaissant aussi une épidémie de poliomyélite, le problème de santé publique posé allait donc bien au-delà du traitement du Covid, d'autant qu'il allait s'accompagner, dans des conditions beaucoup plus dramatiques, d'inévitables phénomènes de déprogrammation voire d'annulation des interventions.

Avec le déclenchement du conflit et alors que le système sanitaire ukrainien était fragilisé par la pandémie de Covid-19, l'OMS a dû faire face aux besoins de santé d'un grand nombre de blessés et de personnes déplacées ou réfugiés ou nécessitant une aide humanitaire. Près de deux millions de personnes ont été forcées de fuir leur foyer et près de 3,5 millions de personnes avaient besoin de soins de santé. Son action a été rendue d'autant plus difficile que les établissements de santé ont été particulièrement touchés.

Face à la dimension sanitaire de la crise humanitaire, l'OMS conduit pour l'essentiel une action d'assistance auprès des Ukrainiens dans leur pays et auprès des réfugiés ukrainiens et des États étrangers qui les accueillent. Les circonstances particulières du conflit l'ont également amenée à prendre fermement position sur la nécessité de la protection des acteurs sanitaires à l'occasion des opérations militaires.

L'OMS a pris position dès le 24 février 2022¹⁶³ : affirmant « sa plus grande préoccupation pour la sécurité, la santé et le bien-être de tous les civils touchés par la crise », elle « alertait sur les conséquences d'une aggravation du conflit et ses conséquences en termes de victimes et de nouveaux dommages à des systèmes déjà fragiles ». Elle rappelait également les principes du Droit International Humanitaire dans le domaine de la santé auxquels elle est soumise en vertu de son mandat et notamment l'obligation de distinguer les civils des combattants et ses conséquences : garantie du droit à la santé et de l'accès aux services notamment en période de crise ; protection des personnels de santé, des hôpitaux et autres services qui doivent pouvoir continuer à répondre aux besoins sanitaires des populations.

Se fondant sur cette exigence de sécurité sanitaire, l'OMS a formulé deux demandes. Selon la première, les fournitures médicales essentielles doivent parvenir en toute sécurité à ceux qui en ont besoin, grâce à un transit sûr à travers la Pologne et sur le territoire ukrainien. Cela concerne en particulier l'oxygène médicinal, médicament vital pour les patients souffrant du Covid-19 et le traitement de pathologies chroniques, de septicémies et de traumatismes, de même que les produits chimiques nécessaires à sa production dans les usines ukrainiennes. Selon la seconde, la santé doit rester, durant la crise en Ukraine, un pilier prioritaire de l'aide humanitaire. Pour cela, la protection, le bon fonctionnement et la sécurité des systèmes et établissements de santé, et leur accessibilité doivent être assurés en permanence à tous ceux qui ont besoin de services médicaux essentiels, ainsi que la protection des personnels de santé afin qu'ils puissent continuer d'accomplir leur mission.

Treize jours après le déclenchement de l'offensive militaire, l'OMS a précisé ses priorités¹⁶⁴. D'abord, l'Organisation s'efforcera, en collaboration avec le coordinateur des Nations unies pour la crise en Ukraine, d'acheminer les fournitures sanitaires (oxygène et insuline, équipements de protection individuelle, fournitures chirurgicales, et produits sanguins sécurisés) nécessaires et d'assurer un système durable de « transit sécurisé » pour leur livraison là où le pays en a besoin. Ensuite, elle agira pour répondre aux besoins sanitaires immédiats en Ukraine par la mise en place d'un centre d'opérations fonctionnel dans l'ouest du pays. Il est destiné à aider à la mobilisation des équipes médicales par la mise à disposition d'effectifs, à leur apporter un soutien en traumatologie par une formation de remise à niveau et assurer l'approvisionnement en fournitures. Enfin, elle veillera à ce que les pays voisins disposent des infrastructures et de l'expertise nécessaires pour répondre aux besoins sanitaires urgents des réfugiés.

Sur le plan opérationnel, l'OMS, le jour où la guerre s'est déclarée, a activé ses plans d'urgence, réaffecté son personnel et ses projets, et s'est concentrée sur les besoins urgents, en vue de soutenir le système de santé et les personnels de santé en Ukraine. Plus de 80 membres de son personnel ont été progressivement déployés dans le pays et plusieurs centaines dans les pays limitrophes. Son action se déroule en étroite collaboration avec le ministère ukrainien de la santé et les autorités du pays. L'OMS, par l'intermédiaire de son bureau régional pour l'Europe à Copenhague et de son siège à Genève, coordonne l'apport de l'aide sanitaire sur le territoire ukrainien ainsi qu'aux frontières du pays, et fournit un soutien technique et du personnel d'appoint. Elle a, dans un premier temps, avec ses partenaires, mis à jour l'analyse de la situation de santé publique de l'Ukraine, afin de recenser les lacunes du système de santé pour pouvoir intervenir rapidement. L'OMS et le groupe de responsabilité sectorielle Santé ont également lancé l'outil de cartographie 3W (*Who/What/Where*), destiné à montrer qui fait quoi et où, et développé, par le biais de l'initiative EIOS (*Epidemic Intelligence from Open Sources*), des activités de surveillance de risques potentiels permettant notamment de détecter les flambées épidémiques afin

¹⁶³ Déclaration de l'OMS/Europe à propos de l'Ukraine, Copenhague, 24 février 2022.

¹⁶⁴ Déclaration du docteur H. P. Kluge, directeur régional de l'OMS pour l'Europe, 8 mars 2022.

d'intervenir rapidement. Pour assister le système de santé, elle devait ensuite identifier les besoins, disposer des approvisionnements en produits médicaux et assurer leur transit. Les besoins immédiats portaient en particulier sur les dispositifs médicaux nécessaires à l'oxygénothérapie et au traitement des traumatismes mais ils se sont accrus rapidement du fait de l'aggravation du conflit. Elle a pu ainsi dans un premier temps envoyer plus de 100 tonnes de matériel médical et ensuite accroître les approvisionnements à partir de réseaux régionaux. Dans ce but, l'OMS a ouvert un centre d'opérations à Rzeszów en Pologne à partir duquel a été organisé un couloir logistique permettant une ligne d'approvisionnement en fournitures de traumatologie à destination de la plupart des villes ukrainiennes. Plus généralement, l'OMS a ainsi livré des centaines de tonnes d'aide médicale, y compris dans les villes situées sur la ligne de front à partir du centre d'opération fonctionnel de Lviv à l'Ouest puis également de Dnipro au centre du pays. Le maintien de l'ouverture des chaînes d'approvisionnement et leur sécurisation s'est donc avéré un enjeu majeur pour garantir l'assistance sanitaire aux Ukrainiens et notamment aux 7,1 millions de déplacés que comptait le pays le 20 avril¹⁶⁵. La disposition de beaucoup d'hôpitaux près des lignes de front et le respect très aléatoire des cessez-le-feu ont toutefois rendu cette mission difficile. Néanmoins, dans les jours qui ont suivi l'invasion, l'OMS a pu envoyer des fournitures médicales, des kits de traumatologie et du matériel divers et le 5 mai 2022, elle avait livré plus de 316 tonnes de fournitures médicales, venant ainsi en aide à 7,5 millions de personnes et apportant un appui pour plus de 200 000 actes chirurgicaux.

Si le rôle des États voisins de l'Ukraine et spécialement de la Pologne s'avère décisif pour assurer une assistance sanitaire à la population ukrainienne, ces États sont aussi les plus directement touchés par les réfugiés qui ont fui le pays. Cela concernait le 26 avril 2022, en Pologne 2 922 978 personnes, en Roumanie 777 602, en Hongrie, 496 914, en Moldavie 435 275 et en Slovaquie 355 493¹⁶⁶. À cette date, 605 815 personnes s'étaient réfugiées en Russie et 24 477 en Biélorussie mais on assistait aussi à un mouvement de retour vers l'Ukraine. L'OMS a donc été amenée à contribuer à la gestion de la situation ainsi créée dans ces États et pour cela, elle a déployé des équipes d'experts en Hongrie, en Pologne, en République de Moldova et en Roumanie. Les besoins des réfugiés en matière de santé font appel en effet à de multiples services : maladies à prévention vaccinale ; santé des mères, des nouveau-nés et des enfants ; maladies non transmissibles, VIH et tuberculose, mais aussi santé mentale et soutien psychosocial. L'OMS a donc développé sa collaboration avec ces pays pour renforcer la capacité de leurs systèmes de santé à accueillir un grand nombre de réfugiés en provenance d'Ukraine. Si leurs besoins sanitaires sont multiples, l'accès à la vaccination est essentiel afin de protéger les plus vulnérables d'entre eux contre les maladies à prévention vaccinale. En pratique, cette action doit être menée dans une double direction pour éviter toute propagation des épidémies : à l'égard de réfugiés qui viennent d'un pays où le système de santé est fragilisé, le taux de vaccination pour le Covid-19 faible et qui ont subi des conditions de vie et de déplacement propices à leur transmission ; à l'égard des populations des États d'accueil dans lesquels des maladies à prévention vaccinale peuvent circuler et ainsi atteindre les réfugiés, en particulier lorsqu'ils sont vulnérables. L'accès équitable aux vaccins doit donc toujours être un droit pour tous, quel que soit le lieu où l'on se trouve. La vaccination contre des maladies telles que le Covid-19, la rougeole et la poliomyélite est particulièrement importante pour les groupes de population les plus à risques et qui se déplacent ou vivent dans des espaces resserrés. De nombreux pays de la Région européenne accueillant des réfugiés d'Ukraine ont donc proposé des services de vaccination aux enfants et aux adultes et l'OMS a recommandé à tous les pays de

¹⁶⁵ <https://news.un.org/fr/story/2022/04>

¹⁶⁶ <https://news.un.org/fr/story/2022/04/1118892>

la Région, dont certains sont encore considérés comme endémiques pour la rougeole et la rubéole, de s'assurer que la population locale est entièrement vaccinée et de veiller à prendre en compte les populations de réfugiés dans toutes les activités de vaccination de masse.

C'est dans ce contexte que trois Bureaux régionaux de l'OMS¹⁶⁷ ont réuni, le 18 mars 2022, des pouvoirs publics de 122 États, des représentants de la société civile, dont des réfugiés et des migrants, et des partenaires du secteur de la santé à Istanbul afin d'élaborer un nouveau projet commun pour la santé et le bien-être des réfugiés, des migrants et des communautés d'accueil. Bien que la réunion ait été planifiée bien avant la guerre en Ukraine, la crise en Europe centrale suivant celles en Syrie et sur le continent africain a fait que son caractère d'urgence est devenu évident. Pour le Directeur d'OMS/Europe en effet, « avec les réfugiés et les migrants, nous devons repenser notre approche de la santé publique, pour prendre conscience que nous nous portons tous mieux lorsque chacun d'entre nous, quel que soit son statut, a accès à la santé ».

Un consensus s'est manifesté entre les participants autour d'un « cadre 5+5 », reposant sur cinq leçons apprises et cinq interventions. Selon les premières, la migration doit être considérée comme un atout, et non pas un fardeau et elle doit être envisagée selon une approche globale tout en tenant compte de l'avis des réfugiés et des migrants. Les systèmes de santé doivent être inclusifs, centrés sur la personne et reposer sur le concept d'« Une seule santé » qui fait le lien entre la santé des humains, des animaux et de la planète. Sur cette base, les participants ont préconisé cinq mesures prioritaires. Ils ont affirmé la nécessité de faire bénéficier les migrants et les réfugiés d'une couverture sanitaire universelle, de mettre en œuvre des politiques inclusives dans les situations d'urgence, de promouvoir l'inclusion sociale afin de faire reculer les inégalités entre les personnes, de renforcer la gouvernance de la santé et la collecte de données dans le cadre des migrations, enfin de soutenir de nouveaux partenariats et des méthodes de travail innovantes. Le cadre 5+5 qui a déjà fait ses preuves, s'inspire de la Stratégie et du plan d'action sur la santé des réfugiés et des migrants dans la Région européenne de l'OMS 2016-2022, mis en place par le Comité régional de l'OMS pour l'Europe après la crise des migrations de 2015. Alors que de nombreux pays d'accueil n'étaient pas préparés, la Stratégie a permis des progrès sur la quasi-totalité des paramètres. De nombreux États membres ont rendu leur système de santé plus accessible et inclusif, élaboré des plans d'urgence en prévision d'une arrivée massive de réfugiés et de migrants et procédé à des évaluations des besoins sanitaires de ces populations vulnérables¹⁶⁸.

Cette stratégie de protection de la santé des populations en situation d'urgence n'a cependant de portée que si les acteurs internationaux et nationaux peuvent remplir leur mission en toute sécurité. Or, dans le cas de l'Ukraine, il apparaît que l'action de l'OMS et d'autres intervenants a été entravée voire empêchée par le non-respect par la Russie de l'obligation de protection des établissements et personnels sanitaires telle qu'elle résulte des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles de 1977 auxquels elle est Partie. Selon ces textes en situation de conflit armé, les installations, moyens et personnels sanitaires ne peuvent faire l'objet d'attaque. Pour les bâtiments et les véhicules, leur nature est attestée par le fait qu'ils arborent l'insigne de la Croix Rouge sanitaires et les personnels. La question toujours sensible de la preuve de faits d'attaques armées contre le personnel sanitaire est désormais facilitée puisque l'OMS dispose d'un mandat pour la surveillance des

¹⁶⁷ OMS/Europe, OMS/Afrique, OMS/Méditerranée orientale.

¹⁶⁸ Priorité à la santé des réfugiés et des migrants : un plan d'action nécessaire, de toute urgence, pour les pays et les régions de notre monde interconnecté, Istanbul, le 18 mars 2022, <https://www.euro.who.int/fr/media-centre/sections/press-releases/2022/>.

attaques contre les structures médicales, fondé sur la résolution de l'Assemblée mondiale de la santé adoptée en 2012. Par ce texte, il est demandé à l'OMS d'être le chef de file mondial dans la collecte et la diffusion de données sur les attaques contre les structures médicales. À cet effet, elle a mis en place *l'Initiative sur les attaques contre les structures médicales* afin de collecter systématiquement des éléments de preuve, de plaider pour que l'on mette fin à ces attaques, et de promouvoir les meilleures pratiques pour, dans ce contexte, préserver les soins de santé. Elle s'appuie pour cela sur le Système de surveillance des attaques (SSA) contre les structures médicales et les personnels de santé¹⁶⁹, nouvel outil mondial en ligne qu'elle a lancé en décembre 2017. Il enregistre les actes et les menaces de violence, ainsi que les entraves qui compromettent la fourniture de soins et de services de santé préventifs et curatifs dans les pays touchés par des conflits ou des crises et permet de mesurer leur incidence sur la santé des populations au travers d'une démarche normalisée. D'autres organisations comme le Mouvement international de la Croix Rouge et du Croissant rouge collectent des données sur le sujet grâce à l'initiative « Les soins de santé en danger » qui vise à améliorer l'accès aux soins de santé et à rendre leur fourniture plus sûre dans les conflits armés et autres situations d'urgence. Son but est de promouvoir le respect des personnels de santé, des structures médicales et des moyens de transport sanitaire, ainsi que la mise en œuvre d'une série de recommandations et de mesures pratiques visant à protéger les services de santé et leur mission humanitaire. L'OMS est cependant le seul organisme à fournir des données mondiales en utilisant la même méthodologie pour tous les pays. Elle exploite ces informations, qui sont rendues publiques, dans le cadre de la campagne de sensibilisation qu'elle mène pour mettre fin aux attaques contre les soins de santé et mieux faire connaître les règles pertinentes du DIH. À terme, elle veut inciter la communauté internationale à agir pour une meilleure protection des services de santé. La collecte ne repose pas sur l'opposition traditionnelle entre informations « vérifiées » et « non vérifiées ». Le SSA retient quatre niveaux pour chaque signalement, à savoir : rumeur, possible, probable et confirmé. Dès lors qu'ils sont au minimum « possibles », tous les signalements sont publiés avec leur niveau de certitude qui repose sur le nombre et la fiabilité des sources. Le SSA permet ainsi au grand public de prendre connaissance des données collectées, à l'exclusion des informations sensibles ou susceptibles de compromettre la confidentialité et la sécurité des sources qui ne sont pas divulguées.

Dès le 24 février, l'OMS a donc pu faire état d'attaques confirmées contre les soins de santé : 64 attaques faisant 15 morts et 37 blessés entre le 24 février et le 21 mars ; au 7 avril, journée mondiale de la santé, 100 attaques faisant 73 morts et 51 blessés ; le 5 mai, 191 attaques sur des services de santé, au cours desquelles 75 personnes ont perdu la vie et 54 ont été blessées. Menées contre des établissements médicaux, des personnels de santé, des fournitures, des ambulances et des patients, elles constituent des violations graves du droit international humanitaire et de plus, devenant « une tactique de guerre inquiétante et courante, elles détruisent les infrastructures essentielles, et pire encore, elles détruisent l'espoir », Les soins de santé ne sont pas une cible, et ne devraient jamais en être une.

¹⁶⁹ Surveillance System for Attacks on Health Care (Système de surveillance des attaques contre les soins de santé, ou SSA).

Études de paix et de sécurité européenne et internationale

La place des mécanismes à dimension sécuritaire dans le droit du commerce international

Olivier Bichsel

Coordinateur scientifique, Chaire Jean Monnet en intégration européenne de l'Université Laval,
Candidat au doctorat, Chaire Jean Monnet en intégration européenne - Université Laval, Québec, QC, Canada,
Contractual Phd Candidate | Doctorant contractuel, CRDEI - Université de Bordeaux, France

Résumé

Pour un État, accepter le libre-échange, c'est avant tout une démarche d'ouverture à l'autre. L'étanchéité des frontières se trouve alors relativisée, ce qui apporte son lot de risques. Cet article propose de broser un portrait des mécanismes sécuritaires du droit du commerce international en 2020. Il tente d'identifier les traits caractéristiques de ces mécanismes en étudiant la réponse du droit du commerce international face aux risques sécuritaires. Il est expliqué que le droit du commerce international ne fonctionne que très rarement selon une logique d'exception au profit de la gestion des risques. Parallèlement, le droit du commerce international ne reste pas étranger à une certaine incertitude dans la détermination objective du risque, tant les paramètres pris en compte dans la légitimation d'une menace sont vastes. Seules les menaces les plus imminentes font l'objet d'un mécanisme assez simple, manifesté par l'exception de sécurité nationale.

Mots-clés : droit du commerce international, sécurité, doctrines de sécurité, doctrine sécuritaire du droit du commerce international.

Abstract

Accepting free trade is above all a process of opening to others. Borders are then put into perspective, which brings its share of risks. This article offers a brief analysis of the main security mechanisms in international economic law. It attempts to identify the characteristic features of these mechanisms by studying the response of international economic law to security risks. It is explained that international economic law very rarely operates according to an exceptional logic for the benefit of risk management. At the same time, international economic law is no stranger to a certain uncertainty in the objective determination of risk, as the parameters taken into account in the legitimation of a threat are vast. Only the most imminent threats are subject to a fairly simple mechanism, manifested by the national security exception.

Keywords: international economic Law, security, security doctrines, international commercial law security doctrine.

I. Introduction

La destinée originelle du droit du commerce international est la disparition complète de la pauvreté et de la guerre. L'idée est simple : plus un pays s'enrichit grâce à son partenaire, moins il tente de lui porter préjudice. Théorisée par Montesquieu selon lequel « [p]artout où il y a des mœurs douces, il y a du commerce »¹, cette idée a parfois bien fonctionné : l'Union européenne en est un exemple. D'un territoire gangréné par les émotions belliqueuses, l'Europe est devenue un espace d'échanges soutenus et d'enrichissement.

Le droit du commerce international n'a pas vocation à gouverner la paix et la sécurité internationale, mais il a – dans sa perception la plus idéaliste – vocation à créer un système d'échanges sain². Il aurait donc une vocation modératrice, intervenant prioritairement sur le développement et la libéralisation des échanges. En fixant ce qu'un État peut ou ne peut pas faire, le droit du commerce international impose des règles qui ont pour objectif de créer une architecture internationale unifiée pour le mouvement des marchandises. Cette idée d'unification se retrouve notamment dans des clauses réprimant les discriminations au sein des relations commerciales³ ou, plus récemment, dans les mesures liées à la reconnaissance mutuelle de normes. Ainsi, que l'on considère les mesures « historiques » des accords de libre-échange – baisse des droits de douane – ou les mesures de « nouvelle génération » – reconnaissance mutuelle⁴ – l'effet principal du droit du commerce international et de ces mesures reste, à terme, l'entrée de marchandises et de services étrangers sur un territoire national.

La conjugaison de l'entrée sur le territoire national de biens et de services étrangers avec la création d'un arsenal de mesures destinées à faciliter cette entrée provoque naturellement une hausse des risques sécuritaires. Nous le verrons plus précisément dans nos développements, mais il convient dès maintenant de préciser que le droit du commerce international n'est pas une aventure téméraire. Si l'architecture du droit du commerce international est prédestinée, par définition, à favoriser une mobilité accrue des marchandises – et donc l'entrée sur le territoire national – elle comprend un certain nombre de dispositifs dédiés à bloquer l'entrée de marchandises ou éventuellement de services dangereux pour l'intégrité du territoire. Dès lors, le droit du commerce international ne peut ignorer que les questions commerciales se trouvent au carrefour de multiples enjeux stratégiques, environnementaux, sociaux, et, naturellement, économiques.

Plusieurs mécanismes mettent en œuvre cette prise en compte des questions de sécurité. Nous serons bien évidemment amenés à les évoquer, tant l'objectif majeur de cette proposition est avant tout d'identifier la place des mécanismes à dimension sécuritaire dans

Cet article est tiré d'une communication présentée lors de la *Summer School* organisée par l'Institut de la Paix et du développement de l'Université Côte d'Azur en septembre 2020 et portant sur « Les doctrines en droit international et droit européen ».

¹ Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, XX, chap. 1^{er}, p. 410.

² Voir par exemple le préambule des *Accords de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce*, 1994, selon lequel « tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique ».

³ Voir par exemple l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (1947) [GATT] qui vise, « sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce et à l'élimination des discriminations en matière de commerce international ».

⁴ Sur ce point, cf. *infra*.

le droit du commerce international⁵. Pour autant, d'une façon plus théorique, il serait utile de déterminer l'esprit de la réponse sécuritaire du droit du commerce international. Quelle philosophie commande les mécanismes de protection proposés par cette branche particulière du droit international ? Outre le dépassement d'une démarche d'inventaire dont l'intérêt s'avèrerait limité, il s'agirait de pousser plus loin la réflexion au-delà du « comment », vers le « pourquoi ». L'intérêt serait évidemment, dans le contexte de la conciliation du libre-échange et des considérations extracommerciales, d'identifier les éléments permettant de déterminer si le droit du commerce international donne priorité au commerce au détriment d'autres enjeux. Cela permettrait d'ouvrir également un débat sur l'existence d'une « doctrine sécuritaire du droit du commerce international », et d'en dessiner les premiers contours. En effet, dans l'objectif de prendre en considération les exigences de sécurité susceptibles d'affecter le commerce international, l'OMC et ses organes de règlement des différends ont progressivement construit une véritable doctrine afin d'éclairer les différents acteurs quant à la posture à adopter face au risque. L'idée est de réaliser une interprétation cohérente des textes dont l'objectif serait moins une perception uniforme de la notion de sécurité qu'une approche harmonisée du maintien de cette sécurité. La « doctrine sécuritaire du droit du commerce international » chercherait donc à définir la dynamique globale par laquelle les acteurs doivent répondre aux risques sécuritaires.

L'idée d'une doctrine liée à la notion de sécurité en droit du commerce international n'est pas neuve. Andrew Emmerson a commencé cette réflexion à propos de l'exception de sécurité de l'article XXI du GATT⁶. Il y explique notamment la raison d'être de l'exception de sécurité comme relevant d'une « doctrine juridique » ayant une double nature :

The Legal Formalism of security exceptions attempts to harness the political concealment of trade protectionist measures. First, doctrinally, the security exceptions are not left as unwritten rules for the subjective discretion of state power. Instead, they are distilled into legally binding texts, open to challenge before an independent arbiter, signifying their 'concreteness'. Secondly, as a process, the security exceptions limit the political 'struggle for power' within the institution. Politically motivated invocations are constrained by the WTO's legal process because even legitimate invocations are to be determined within the system. The embodiment of 'law' in legal doctrine and legal process constrains the politicization of security exceptions. [Notes omises]⁷

Ainsi, en créant un cadre légal fixe à l'exception, l'aspect politique de la notion de sécurité s'efface au profit d'exceptions prévisibles, claires, encadrées par une doctrine juridique. L'auteur oppose ainsi le réalisme porté par l'idée d'une exception de sécurité large activée à la discrétion des États, au « juridisme »⁸ de la conception de l'article XXI, qui cherche à limiter les risques d'usage abusif de l'exception en reléguant le plus possible l'analyse de son contenu à des situations objectivement délimitées. Il souligne ainsi toute la tension autour de

⁵ Nous nous intéresserons principalement au droit de l'OMC. L'intégration dans notre analyse des accords de libre-échange de nouvelle génération restera partielle, tant le modèle du droit de l'OMC, malgré la crise institutionnelle qu'il subit, garde les faveurs d'un bon nombre de ces accords bi- et plurilatéraux. C'est ainsi que les exceptions de sécurité nationale type article XXI du GATT, ou encore les exceptions générales type article XX du GATT se retrouvent fréquemment en droit du commerce international, au-delà du droit de l'OMC. Une clause « type » est, dans le cadre de cet article, une clause que l'on retrouve de façon similaire à travers plusieurs accords de libre-échange. Ainsi, la clause-type article XXI du GATT se retrouve dans l'article 28.6 de l'Accord économique et commercial global [AECG]. - *Comprehensive Economic Trade Agreement (CETA)*, 2016 ; ou encore dans l'Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, 2009, art. 15.9.

⁶ Andrew Emmerson, « Conceptualizing Security Exceptions : Legal Doctrine or Political Excuse ? », *Journal of International Economic Law*, vol. 11, n° 1, mars 2008, p. 135-154.

⁷ *Ibid.*, à la p. 143.

⁸ Traduction de « *legalism* ». *Ibid.*, à la p. 144.

l'appréhension du risque par le droit du commerce international, pris en étau entre le « réalisme » avancé par les États en raison du lien entre sécurité et souveraineté et le « juridisme » défendu par un droit du commerce international inquiet face à de potentiels abus.

Cet article poursuit donc deux objectifs. L'un, principal, va s'attacher à identifier la place des mécanismes à dimension sécuritaire dans le droit du commerce international. Le second, plus restreint et expérimental, entend ouvrir une réflexion sur une potentielle doctrine sécuritaire du droit du commerce international, qui aurait deux caractéristiques. Premièrement, les méthodes de prise en compte du risque en droit du commerce international relèveraient non pas d'une dynamique binaire d'exception, mais plutôt de « veille », visant à faire entrer les exigences de sécurité directement dans le flot des échanges. L'exception, en ce qu'elle a pour effet de rompre les flux commerciaux, serait un dernier recours. Cela nous mènerait donc à la seconde caractéristique, celle d'une approche fermement ancrée dans la conservation des échanges internationaux, où la détermination du risque serait éloignée de toute considération politique. En cela, la doctrine sécuritaire du droit du commerce international poursuivrait un certain « juridisme » en privilégiant une approche « détachée et objective »⁹ du risque, comme le soutient A. Emmerson dans son article.

Les méthodes employées par les mécanismes sécuritaires de droit du commerce international révèlent une intégration particulière de la notion de sécurité dans le système commercial international (II). Cette intégration, par voie de gestion des risques, pose la question de la détermination du risque en droit du commerce international (III).

II. L'intégration de la notion de sécurité dans les systèmes d'échange : les méthodes de prise en compte des risques de sécurité

Elargir le spectre des dispositions étudiées dans le cadre de cette étude a permis de se rendre compte de quelque chose de déterminant : en droit du commerce international, l'exception n'est pas l'usage. Comme nous allons le voir, les exceptions ne sont pas les seules dispositions ayant vocation à assurer la sécurité ou la sûreté dans le système commercial. Elles ont plutôt vocation à assurer un « dernier recours » (II.2.). D'autres systèmes, moins imposants et plus discrets, sont conçus pour veiller au maintien d'un niveau stable de sécurité dans les échanges (II.1.). Ainsi, par opposition aux « systèmes d'exceptions », ceux que nous appelons les « systèmes de veilles » s'attachent à incorporer des exigences de sécurité dans le développement « normal » des échanges.

II.1. Les « systèmes de veille » : l'incorporation des questions sécuritaires dans les flux d'échanges

La crise de la COVID-19 n'a pas, du point de vue, du droit du commerce international et au moment où ces lignes sont écrites¹⁰, entraîné de choc juridique majeur. On aurait pu en effet s'attendre à l'émergence de différends dans la lignée de ceux initiés par d'autres problématiques sanitaires telles que la catastrophe de Fukushima¹¹, la crise de la vache

⁹ « *detached and objective* ». *Ibid.*, à la p. 153.

¹⁰ Décembre 2020.

¹¹ Viabilité du commerce de poisson depuis le Japon vers la Corée du Sud après la crise nucléaire de Fukushima. Voir l'affaire *Corée — Interdictions d'importer, et prescriptions en matière d'essais et de certification pour les radionucléides*.

folle¹², ou encore l'affaire *Bœuf aux Hormones*¹³. Dans ces trois cas, comme d'ailleurs dans beaucoup de problèmes sanitaires, l'incertitude sur la réalité du risque entraîna une réponse disparate des autorités de réglementation, certaines plaidant pour l'existence d'un risque, d'autres pour son absence. Et lorsque l'on intègre une situation d'import/export dans ces affaires, le centre de gravité de l'attention des autorités s'étend lentement du maintien du niveau de sécurité approprié, vers le gain apporté par l'export d'une marchandise. Des différends naissent alors, entre ceux qui veulent exporter et ceux qui veulent se protéger, avec la suspicion sous-jacente d'un protectionnisme plus ou moins assumé. La crise de la COVID-19 n'a pas obéi à ce schéma. S'il n'est pas question ici de s'étendre en détail sur la réaction du droit du commerce international face à cette crise sanitaire, il est cependant intéressant d'évoquer la méthode retenue par cette branche du droit pour répondre à une menace sécuritaire globale, et surtout, reconnue. En effet, contrairement aux autres crises mentionnées précédemment, la crise de la COVID-19 varie sur deux points. D'une part, l'existence du problème sanitaire est globalement reconnue¹⁴, et d'autre part cette crise ne touche pas des marchandises, mais des humains. Quel enseignement apporte donc cette crise sur une potentielle doctrine sécuritaire du droit du commerce international ? En ce qui concerne les questions sécuritaires, il n'y a pas nécessairement une logique binaire de *stop and go*, dont la philosophie serait le blocage des marchandises dangereuses par exception au flot normal de l'import/export. Il y a aussi une sorte de dynamique de « veille », qui vise à faire entrer les exigences de sécurité directement dans le flot des échanges. Ainsi, contrairement au mécanisme de l'exception¹⁵ où les questions de santé publique sont prises en compte « par effacement de la force contraignante des obligations commerciales »¹⁶, le mécanisme que nous appelons de « veille » vient proposer une réponse au risque en temps réel des flux de marchandises et de services.

Les dispositifs de veille reposent à titre principal sur la méthode de la gestion des risques, « *risk management* ». Tant le droit multilatéral que le droit des accords bi et plurilatéraux reconnaissent une place de plus en plus importante à cette approche : on peut aujourd'hui dire qu'elle constitue la norme, ou du moins une partie de celle-ci. Pour mieux comprendre la notion, il faut la situer dans l'environnement des systèmes de régulation des risques :

[The] three-step risk analysis framework [comprises] risk assessment, risk management and risk communication. Risk assessment is science-based and aims at providing the scientific evidence needed to substantiate regulatory measures. The goal of risk management is to determine the scope of these measures by weighing the costs and benefits of various policy options. In doing so, it must of course consider the scientific evidence but it may also take into account other factors, such as socio-economic issues. In other words, what drives risk management is the intent to determine levels of acceptable risk, whereby in the case of the EU the recognition of the precautionary principle also implies that action may be taken even when the scientific evidence is not conclusive. Finally, risk communication delineates all those activities that have to do with the

¹² Persistance de la France à prendre des mesures restrictives alors que la crise de la Vache Folle était réputée sous contrôle. Voir Julia Butault, « Les causes juridiques de la crise de la vache folle » hal-00716311, en ligne : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-007163112>, 2010, à la p. 63.

¹³ Affaire *Communautés européennes — Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones)*.

¹⁴ Elle ne fait aujourd'hui aucun doute, d'autant qu'elle est reconnue par l'Organisation Mondiale de la Santé.

¹⁵ Cf. *infra*.

¹⁶ Hélène Ruiz Fabri (dir.), *La circulation des concepts juridiques : le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Collection de l'UMR de droit comparé de Paris 16, Paris, Société de Législation Comparée, 2009 à la p. 13. Notons que cette citation aborde le sujet de l'environnement, mais reste applicable au système général de l'exception.

*dissemination of information to stake-holders and consumers about risk on the one hand, and risk regulations on the other*¹⁷.

Seuls les deux premiers mécanismes, l'analyse du risque (*risk assessment*) et la gestion des risques (*risk management*) nous intéresseront, la communication des risques n'étant pas centrale à notre réflexion. Auparavant implicite¹⁸, la notion de gestion des risques apparaît de plus en plus explicitement dans les accords de libre-échange. Il est possible d'observer un changement de ton, entre l'*Accord sur la facilitation des échanges* (AFE)¹⁹, conclu en 2013, et d'autres accords ultérieurs. Là où le système multilatéral propose « dans la mesure du possible »²⁰ une approche fondée sur la gestion des risques, les accords régionaux sont plus exigeants. On peut notamment citer l'*Accord Canada-États-Unis-Mexique* (ACEUM), qui pose, sans atténuation ni concession, le principe selon lequel « [c]haque des Parties fonde la gestion des risques sur une évaluation des risques reposant sur des critères de sélection appropriés »²¹. L'Accord économique et commercial global (AECG), plus modéré, demande lui également l'utilisation d'une telle méthode, mais laisse une échappatoire, qui permet un élargissement du contrôle²². Quoi qu'il en soit, en s'appliquant autant aux mesures douanières²³ qu'aux mesures assimilées aux Obstacles Techniques au Commerce (OTC)²⁴, ainsi qu'aux questions sanitaires²⁵, la gestion des risques a aujourd'hui un impact quasi universel sur le commerce de marchandises. Et il y a des arguments pour soutenir qu'elle s'étend également au commerce de services, notamment de services financiers²⁶.

Une lecture croisée des dispositions liées à la gestion des risques dans différents textes de droit du commerce international permet d'éluder en quoi la gestion des risques, en permettant une veille sécuritaire, est aujourd'hui l'une des méthodes entretenues par le droit du commerce international. Par définition, l'approche par gestion des risques est prédestinée à conserver le plus possible un mouvement régulier d'échange. Plutôt que de faire un contrôle complet de chaque marchandise qui rentre sur le territoire indifféremment de ses caractéristiques, il s'agit pour les autorités de cibler les contrôles et d'anticiper intelligemment les risques. L'article 7.12.1 de l'ACEUM évoque explicitement cette idée :

¹⁷ Liana Giorgi et Annuradha Tandon, « Putting Risk Management to the Test or Why It is Ineffectual to Separate Risk Assessment from Risk Management : The Story of Maximum Levels for Aflatoxins » *Eur J Risk Reg* 123, 1:2, 2010, à la p. 125.

¹⁸ Voir la lettre de l'article 5 de l'accord SPS, qui ne mentionne pas explicitement notion, mais qui y fait référence.

¹⁹ *Protocole portant amendement de l'accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce*, WT/L/940 2014.

²⁰ Art. 4.1 de l'Accord sur la Facilitation des Échanges.

²¹ *Accord Canada-États-Unis-Mexique*, 2018, art. 7.12. Il faut dire que l'ACEUM est à ce jour l'un des accord les plus exigeants contrairement à ses congénères, notamment l'AECG, qui, malgré les critiques, reste au demeurant plus modéré.

²² *AECG*, *op. cit.*, art. 6.7.3.

²³ À travers l'*Accord sur la Facilitation des Échanges*, évoqué plus haut.

²⁴ À travers l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC)*, 1994.

²⁵ À travers l'*Accord sur l'Application des Mesures Sanitaires et Phytosanitaires (Accord SPS)*, 1994. Sur ce point, voir par exemple Lukasz Gruscynski, « Risk Management Policies under the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures » *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, 3:1, 2008, p. 261-308.

²⁶ Voir par exemple *AECG*, *op. cit.*, art. 13.5 ; Ce terme est large, et donc n'englobe pas seulement des mesures de gestion des risque. Toutefois, on s'intéresse de plus en plus à ce type d'approche en matière de régulation financière. Voir par exemple Mamiko Yokoi-Arai, « GATS' prudential carve out in financial services and its relation with prudential regulation » *ICLQ*, 57:3, 2008, p. 613-648, à la p. 634.

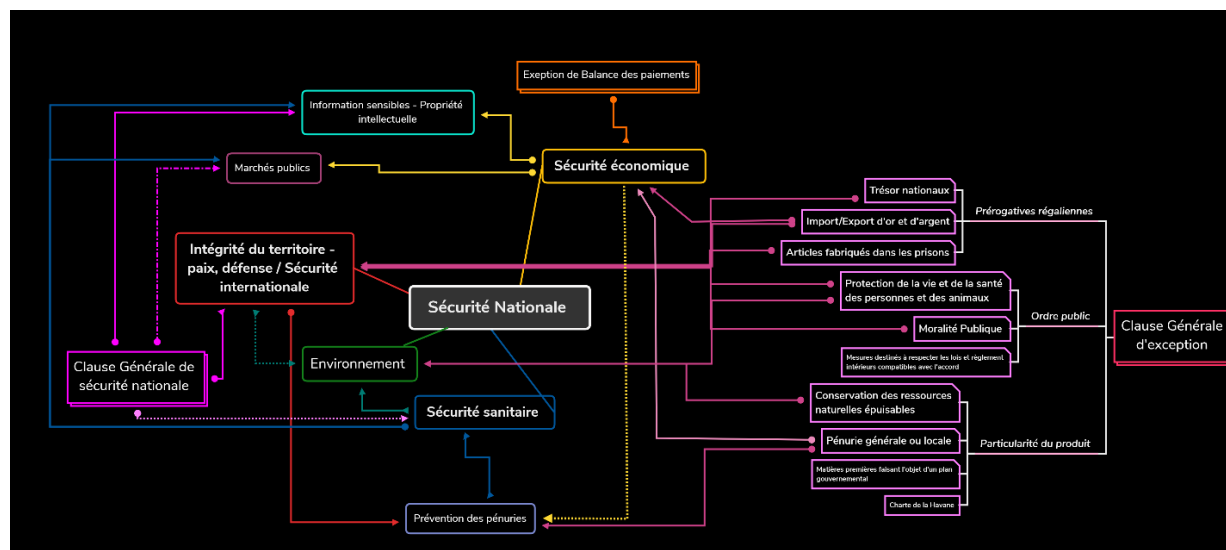
Chacune des Parties maintient un système de gestion des risques aux fins de l'évaluation et du ciblage qui permet à son administration des douanes, ainsi qu'à tout autre organisme participant au processus de commerce transfrontalier, de concentrer les activités d'inspection sur les produits présentant un risque élevé, et qui simplifie la mainlevée et le mouvement des produits présentant un risque faible²⁷.

Il s'agit de faire une sorte de tri, par critère de danger, entre les marchandises, pour cibler les contrôles. Le gain se fait des deux côtés de la frontière : le pays exportateur pénètre plus facilement dans le pays de réception, et le pays importateur réduit les coûts humains et matériels liés aux contrôles. Le tout a pour effet de réduire le prix des marchandises et d'accélérer les échanges, ce qui, là encore, bénéficie à tout le monde. Dès lors, la question du critère est donc primordiale, car elle va influencer l'étape précédant la gestion des risques, l'analyse du risque. Comme nous le verrons plus loin, la sélection de ces critères a exercé une influence particulière sur la façon dont le droit du commerce international les a envisagés aujourd'hui. Auparavant, nous devons faire un détour par une autre méthode de prise en compte des risques sécuritaires, l'exception.

II.2. L'exception : la paralysie du commerce au bénéfice d'un intérêt supérieur

Contrairement aux dispositifs de veille, la méthode de l'exception est aussi efficace qu'elle est redoutée. Matérialisée dans l'environnement juridique du droit du commerce international par les clauses-types des articles XX et XXI du GATT, l'exception est une méthode universellement reconnue au-delà des frontières du droit international. Si l'on se limite au droit du commerce international, il apparaît que l'article XX est explicitement repris dans de nombreux accords de libre-échange²⁸, tant il est devenu un réel standard.

Figure 1. Matrice des trois exceptions principales de droit du commerce international : Clause générale d'exception (type art. XX du GATT), Clause générale de sécurité nationale (clause-type XXI GATT), et clause d'exception de balance des paiements. O. Bichsel



²⁷ ACEUM, *op. cit.*, art. 7.12.1.

²⁸ Voir par exemple *Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part*, *op. cit.*, art. 2.15 ; *AECG*, *op. cit.*, art. 28.3 ; *ACEUM*, *op. cit.*, art. 31.2.

De nombreux articles de doctrine et manuels ont proposé une analyse complète de l'article XX et de sa jurisprudence²⁹ : nous n'allons pas ici nous pencher en détail sur un article qui, nous ne le dirons jamais assez, a réellement façonné l'appréhension des limites du libre-échange. L'article XX est une clause dite « d'exception générale », qui accueille des motifs variés. Les principaux sont la moralité publique³⁰, l'environnement³¹, ou encore les situations de pénuries³². Ce qu'il faut comprendre, c'est que la plupart des situations pouvant mériter une exception peuvent être rattachées à cet article, qui demeure un outil particulièrement flexible. Parallèlement, les clauses-type XXI du GATT³³ proposent une exception exclusivement dédiée aux questions de sécurité nationale. Dans la même lignée, on retrouve également des clauses protégeant la divulgation de certains renseignements³⁴, ou encore une exception liée à la balance des paiements³⁵. À elles deux, les clauses-types articles XX et XXI du GATT permettent, par leur flexibilité, la couverture d'un nombre impressionnant de domaines³⁶. C'est ainsi que l'article XX j), consacré aux situations de pénuries, a pu être appliqué dans une situation liée à la transition écologique³⁷. Ce qui semble ainsi évident, c'est que toute menace sécuritaire reçoit, en droit du commerce international, une chance d'être prise en compte, dans la mesure où les domaines couverts par les clauses-types article XX du GATT couvrent la plupart des risques.

Pour comprendre la dynamique de l'exception, il faut commencer par faire la différence entre l'exception et la dérogation. Sur ce point, nous nous référons au travail de D. Carreau et P. Juillard³⁸, qui met en exergue cette différence en droit de l'OMC. Si ces mots sont sans doute liés, là où l'exception est une « échappatoire »³⁹, qui suppose au préalable la *violation* du droit, la dérogation sert « à relever temporairement un Membre de certaines de ses obligations conventionnelles ». La dérogation est une modification temporaire des règles du jeu préalablement négociées, là où l'exception permet de passer outre les règles posées. Ainsi, la dynamique de l'exception est relativement simple. En droit, elle voit l'application « d'une loi d'exception qui se singularise du droit commun »⁴⁰. Lorsqu'une exception est reconnue, cela entraîne un « effacement de la force contraignante des obligations commerciales »⁴¹. Ainsi, contrairement au mécanisme de veille vu précédemment, qui va chercher à faire du cas par cas, de la recherche ciblée, l'exception pose un coup d'arrêt net. Nous avons expliqué plus haut que cet effet n'est pas recherché par le droit du commerce international, tant celui-ci recherche une circulation constante des facteurs de production.

²⁹ Pour une analyse complète et accessible de l'article XX, voir par exemple « WTO | WTO Analytical Index — Guide to WTO Law and Practice (updated electronic version) », *wto.org*, en ligne : https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_e.htm.

³⁰ *GATT de 1947, op. cit.*, art. XX a).

³¹ *Ibid.*, art. XX b) et g), chacun envisageant la question environnementale de façon différente.

³² *Ibid.*, art. XX j).

³³ On retrouve ces clauses notamment dans l'article 28.6 de l'AECG, ou dans l'article 32.2 de l'ACEUM.

³⁴ *ACEUM, op. cit.*, art. 23.7. Parfois ces dispositions sont intégrées dans les exceptions de sécurité nationale. Voir par exemple *AECG, op. cit.*, art. 28.6.a.

³⁵ V. par exemple *AECG, op. cit.*, art. 28.5.

³⁶ Cf. Figure 1. Ce schéma représente la couverture des potentielles sources de risques relativement aux trois types d'exceptions.

³⁷ Voir par exemple l'affaire *Inde — Certaines mesures relatives aux cellules solaires et aux modules solaires*, 2016 Organe d'Appel. Dans cette affaire, l'Inde a soutenu être en situation de pénurie face à un manque de production nationale de panneaux solaires. L'Organe d'Appel a infirmé cette position en considérant qu'une situation de pénurie devait être analysée globalement et non nationalement.

³⁸ Dominique Carreau *et al.*, *Droit international économique*, 2017 à la p. 231.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Gérard Cornu et Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2014 à la p. 334.

⁴¹ Ruiz Fabri, *op. cit.* à la p. 13.

Dans l'esprit du droit du commerce international, l'exception ne semble pas être le mécanisme principal par lequel les menaces de sécurité et de sûreté doivent être prises en compte. La première caractéristique d'une doctrine sécuritaire du droit du commerce international serait de concevoir l'exception comme un dernier recours et donc de privilégier les mécanismes de veille en ce qu'ils intègrent la notion de sécurité dans le droit. Il y a donc cette philosophie selon laquelle la sécurité fait partie du droit positif et que l'exception, dans la mesure où celle-ci provoque une extinction temporaire, brute et directe de l'application du droit doit être évitée, tant elle constitue une entrave aux flux commerciaux. Si nous venons de voir les dispositifs et finalement les angles d'attaques par lesquels les questions sécuritaires sont abordées par cette doctrine, nous ne sommes pas allés jusqu'au bout de l'analyse. Car l'enjeu sous-jacent, ce n'est pas tant la conciliation de la sécurité et du droit du commerce international que l'autonomie des États dans le choix du niveau de protection approprié. Dès lors, nous devons porter notre analyse sur la perception du risque, sa légitimité et la réaction permise par la doctrine sécuritaire du droit du commerce international.

III. La détermination du risque en droit du commerce international

Pour comprendre comment le droit du commerce international détermine l'existence du risque, il convient de faire un point rapide sur une notion qui en réalité recouvre l'intégralité des développements à venir : la proportionnalité. Le contrôle de proportionnalité est bien connu des juristes européens pour être un outil de choix à la fois pour les juridictions européennes et internes⁴². Aujourd'hui très bien ancrée dans le droit international⁴³, la notion de proportionnalité est la clef de voute de l'action modératrice du droit du commerce international. Elle se retrouve non seulement au titre des analyses de l'article XX du GATT, mais aussi dans les analyses portées par les dispositions des accords SPS ou OTC⁴⁴. L'avantage de la proportionnalité demeure sa capacité à modérer des intérêts antagonistes, conjugué à une certaine neutralité :

*Proportionality may influence the interpretation of specific provisions in WTO law, and pose less of a danger to WTO Members pursuing legitimate policy choices than some other, vaguely defined tests would*⁴⁵.

Moins mécanique que le triptyque habituel nécessité/adaptation/proportionnalité, le droit des échanges internationaux exprime principalement l'idée de proportionnalité à travers la notion de nécessité. En réalité, le droit de l'OMC emprunte une approche guidée de la proportionnalité, imprégnée de considérations commerciales, qui attisent les controverses :

[...] proportionality in WTO law is well-established in terms of necessity, i.e. the ability of less intrusive measures to contribute to the achievement of a particular aim, while

⁴² Sur ce point, voir par exemple Valentina Vadi, « The Migration of Constitutional Ideas to Regional and International Economic Law : The Case of Proportionality », *Northwestern Journal of International Law & Business*, 35:3, 2015, p. 557-590.

⁴³ Sur ce point, voir notamment Thomas Cottier *et al.*, « The Principle of Proportionality in International Law », *SSRN Journal*, 2012, en ligne: <http://www.ssrn.com/abstract=2598410>. Elle s'applique également en droit international des investissements : voir par exemple l'application du principe de proportionnalité à l'affaire Tecmed contre Mexique, Xi Han, « The Application of the Principle of Proportionality in Tecmed v. Mexico », *Chinese Journal of International Law*, 6:3, 2007, p. 635-652.

⁴⁴ Les accords SPS et OTC contiennent un test de proportionnalité « adapté » au droit du commerce international. Sur ce point, voir Cottier *et al.*, *op. cit.*

⁴⁵ *Ibid.* à la p. 31.

*additional tests of proportionality in terms of balancing and weighing different interests in assessing policy goals adopted by governments and the suitability of the measures adopted has remained controversial. The TBT and SPS Agreements go a step further than the other WTO agreements and establish positive normative standards to assess proportionality*⁴⁶.

Au-delà de la proportionnalité, la détermination de ce qui peut ou ne peut pas être permis en matière de mesure restrictive par le droit international économique semble finalement fondée sur la cohérence de la mesure étatique. L'un des exemples les plus significatifs pourrait être l'affaire *États-Unis - Mesures affectant la production et la vente de cigarettes au clou de girofle*. Par le biais de réglementations techniques, les États-Unis ont cherché à restreindre l'importation de cigarettes au clou de girofle venant principalement de Thaïlande, sur le fondement que les cigarettes parfumées sont le point d'entrée des jeunes dans l'accoutumance à la consommation de tabac. Mais les États-Unis ne restreignaient pas les cigarettes mentholées. Concluant à la similarité des cigarettes au clou de girofle par rapport aux cigarettes mentholées⁴⁷, la mesure, par manque de cohérence manifeste au regard de l'objectif de santé publique, n'a pu avoir d'autre destin que de se voir considérée comme une « restriction déguisée au commerce international »⁴⁸, alors même que l'analyse de l'organe d'appel n'est pas allée jusqu'à mobiliser l'article XX du GATT. Face à la crainte de la restriction déguisée, le droit international économique cherche constamment à rationaliser – adoptant une approche « détachée et objective »⁴⁹ – le processus de prise en compte des risques sécuritaires. Dès lors, les caractéristiques de la proportionnalité ne sont plus seulement des paramètres d'analyse, mais des facteurs déterminants de la légitimité d'une mesure, et donc de la capacité d'un État d'introduire des mesures de restriction sécuritaire. Or, face aux situations d'incertitudes (III.1), il semble que le droit international économique s'oriente vers une standardisation des menaces (III.2), qui pose la question d'une potentielle hiérarchisation des menaces (III.3).

III.1. Une réponse hétérogène face à l'incertitude du risque

Lorsqu'un risque est avéré et palpable, le droit du commerce international n'érige aucun obstacle contre les mesures de protection calibrées pour y répondre. Nous avons deux exemples. Le premier, évoqué plus haut est la crise de la COVID-19. Le second est l'affaire *CE - Amiante*, dans laquelle l'Organe d'Appel a conclu sans difficulté en faveur des mesures destinées à protéger la France contre l'amiante, car les preuves scientifiques étaient formelles et la mesure adaptée⁵⁰. Les choses sont plus compliquées lorsque le risque n'est pas scientifiquement prouvé ou que le doute persiste. Précisons d'ores et déjà que ces situations concernent uniquement celles qui impliquent, de près ou de loin, un risque scientifiquement analysable, à savoir des risques environnementaux ou des risques de santé publique. En effet, lorsqu'il s'agit de la moralité publique, le risque n'a pas à être démontré⁵¹

⁴⁶ *Ibid.* à la p. 23.

⁴⁷ Rapport de l'Organe d'Appel dans l'affaire *États-Unis - Mesures affectant la production et la vente de cigarettes au clou de girofle*, au para 160.

⁴⁸ Cette expression vient du « chapeau introductif » du *GATT de 1947*, *op. cit.*, art. XX.

⁴⁹ « *detached and objective* ». A. Emmerson, *op. cit.*, à la p. 153.

⁵⁰ Voir sur ce point, le Rapport du Groupe spéciale dans *Communautés européennes — Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant*, au para 8.188, et le rapport de l'Organe d'Appel dans la même affaire, au para 114.

⁵¹ Autant les Groupes Spéciaux que l'Organe d'Appel ne portent pas de jugement de valeur sur les morales protégées. Le Groupe spécial constitué dans l'affaire *Chine - Produits audiovisuels* a même été jusqu'à expliquer que « *We do not consider it simply accident that the exception relating to "public morals" is the*

dès lors qu'il est prouvé qu'une mesure est destinée à répondre à une situation de préservation de la moralité publique. C'est pour cela que l'Union européenne a tenté de justifier l'interdiction de la vente de produits dérivés du phoque sur ce fondement, alors que la mesure avait une signification avant tout environnementale⁵². Dans le cas de la moralité publique, l'analyse s'intéresse directement à la conception de la mesure, pour déterminer si elle est réellement destinée à protéger la moralité publique, ou si elle ne constitue pas une restriction déguisée au commerce. Une situation similaire peut être détectée pour les questions non scientifiques évoquées par l'accord OTC : la difficulté pour rattacher une mesure à l'article 2.2 de l'accord OTC ne gravite pas tant autour de la nature des risques en cause qu'autour du degré de contribution de la mesure au risque et de ses effets restrictifs sur le commerce⁵³. Enfin, les situations impérieuses de sécurité sont également de ce rang : elles bénéficient d'une analyse différente, comme nous le verrons *infra*.

Dès lors, le débat sur l'incertitude du risque est transféré directement vers les accords SPS, ainsi que vers l'article XX (b) du GATT. Dans cet article, tout comme dans l'article 2.2 de l'accord SPS, la preuve du risque est censée être scientifique. En l'absence de preuve scientifique suffisante, une mesure ne doit pas être maintenue⁵⁴. L'État n'est pas pour autant tenu de suivre automatiquement ce qui constitue l'opinion scientifique majoritaire⁵⁵. Mais qu'en est-il lorsqu'il n'y a tout simplement aucune preuve scientifique du risque ? Cette question fait directement référence au principe de précaution. L'affaire *CE-Hormone* a ouvert la porte au principe de précaution en droit de l'OMC à travers les dispositions de l'article 5.7 de l'accord SPS⁵⁶. Celles-ci permettent de prendre temporairement des mesures, en l'absence de preuve scientifique suffisante. Pour, autant, l'application de ce principe de précaution est limitée⁵⁷. En réalité, aucun accord de libre-échange ne reconnaît explicitement un principe de précaution large. Le champ d'application d'un risque non avéré est limité, et la durée d'application autorisée de ce principe de précaution incertaine⁵⁸. Il semble alors que le droit du commerce international, face à l'incertitude de certains risques, ait tenté de trouver un consensus détourné en recourant à une standardisation des menaces.

first exception identified in the ten sub-paragraphs of Article XX » (Paragraphe 7.187), sous-entendant que les rédacteurs du GATT apportaient une importance particulière à la moralité publique. Il y a aussi une difficulté politique pour une « juridiction » commerciale de porter un regard sur la légitimité morale d'une mesure, dans la mesure où la moralité est intimement liée à la souveraineté. Il est donc moins politique de s'attacher à analyser sa conception. On retrouve là encore l'approche « détachée et objective » identifiée par A. Emmerson (*op. cit.*, à la p. 153). Sur ce point, voir notamment A.-C. Hatton, R. Ouellet, L. Letourneau, « Du rôle de la genèse dans l'exégèse : pour une interprétation historiquement éclairée de l'exception de moralité publique du GATT », RBDI 2010/2, p. 603 et s. ; S. Charnovitz, « The Moral Exception in Trade Policy », *Virginia Journal of International Law*, 1998, p. 20-21.

⁵² Sur ce point, Olivier Bichsel, « La prise en compte du bien-être animal en droit de l'Organisation Mondiale du Commerce : un trompe-l'œil ? », *Revue semestrielle de droit animalier*, Institut de droit européen des droits de l'Homme, Université de Montpellier, 2/2021, p. 577-596.

⁵³ Cela se remarque relativement bien dans le rapport de l'Organe d'Appel dans l'affaire CE – Sardine, au para 286 et suivants. On constate que l'analyse dans le cadre de cette affaire tourne principalement autour de la conception de la mesure, plus qu'autour de l'objectif recherché par celle-ci.

⁵⁴ *Accord SPS*, *op. cit.*, art. 2.2.

⁵⁵ Hélène Ruiz Fabri, « La prise en compte du principe de précaution par l'OMC », Hors-Série « Le Principe de précaution », *Revue juridique de l'Environnement*, 2000, p. 55-66, à la p. 62.

⁵⁶ *Ibid.* à la p. 66 : « On ne peut donc conclure ni à une antinomie, ni à une méconnaissance de la précaution par l'OMC. L'encadrement dont elle est l'objet n'est jamais que le reflet de la méfiance des États concernant un usage abusif [du] principe ».

⁵⁷ Voir notamment Jan Bohanes, « Risk Regulation in WTO Law : A Procedure-Based Approach to the Precautionary Principle », *Columbia Journal of Transnational Law*, 40:2, 2002, p. 323-390.

⁵⁸ *Ibid.* à la p. 370.

III.2. Rationaliser la détermination du risque : le recours aux standards internationaux

Comme nous l'avons constaté, pour favoriser ce mouvement régulier des échanges, les accords de droit du commerce international cherchent à fixer des critères, plus ou moins fermes, sur lesquels les États devront axer leur contrôle, comme ici avec l'article 4.4 de l'AFE :

Chaque Membre fondera la gestion des risques sur une évaluation des risques reposant sur des critères de sélection appropriés. Ces critères pourront inclure, entre autres, le code du Système harmonisé, la nature et la description des marchandises, le pays d'origine, le pays de départ de l'expédition, la valeur des marchandises, les antécédents des négociants pour ce qui est du respect des exigences, et le type de moyens de transport⁵⁹.

Ce que cet article démontre, c'est que le point de tension ne gravite pas tant autour de la gestion du risque qu'autour de la première étape évoquée plus haut, l'évaluation des risques. L'évaluation du risque détermine les risques sécuritaires qui sont ciblés : si un élément n'est pas digne d'une démarche d'évaluation du risque, il ne constituera pas, logiquement, une menace de sécurité. Derrière tout cela se trouve naturellement la légitimité de la menace et de la réaction face à celle-ci : la méfiance envers les tentations protectionnistes règne. Il est donc courant que le droit du commerce international fasse référence à des standards de classifications internationaux, car ils ont le mérite d'être globaux et non régionaux ou nationaux⁶⁰. Les standards internationaux résultant d'un effort de consensus et bénéficiant d'une application globale sont plus à même de s'intégrer dans le système commercial international. C'est par un effet d'harmonisation, porté par plusieurs accords⁶¹, que les menaces sécuritaires sont progressivement prises en compte. L'article 2.4 de l'accord OTC montre assez bien la dynamique recherchée :

Dans les cas où des règlements techniques sont requis et où des normes internationales pertinentes existent ou sont sur le point d'être mises en forme finale, les Membres utiliseront ces normes internationales ou leurs éléments pertinents comme base de leurs règlements techniques [...]⁶².

Les règlements techniques doivent servir de base aux réglementations nationales. Pour autant, il ne s'agit pas d'une classification des menaces. La stratégie est plutôt de standardiser les produits de sorte que tout ce qui sort de ces standards soit considéré comme dangereux parce qu'anormal. Cette approche est particulièrement perceptible dans l'ACEUM qui invite les parties à prendre en compte « l'incidence des produits non conformes »⁶³ dans les choix d'évaluation de la conformité. Dès lors, un produit sans le standard approprié peut devenir par défaut une menace potentielle.

⁵⁹ AFE, *op. cit.*, art. 4.4.

⁶⁰ On peut notamment citer l'affaire « Thon-Dauphin », sur le label « Dolphin-Safe ».

⁶¹ Il est possible de citer en premier lieu l'article 3 de l'accord SPS intitulé « harmonisation ». Citons également l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (article 7.9.2), l'ACEUM (article 9.17.e 9.16.e). Certains accords raisonnent également sur le terrain de l'équivalence, tels que l'Accord entre l'Union européenne et le Japon pour un partenariat économique (article 6.14). D'autres accords raisonnent sur le terrain plus général de la coopération réglementaire. C'est notamment ce que fait l'Union européenne dans son accord avec le Canada (21.4.h ; 21.4.r). De surcroît, il convient de préciser que tous ces accords font parallèlement référence à l'accord SPS, et confirmant les engagements des parties à son égard.

⁶² Accord OTC, *op. cit.*, art. 2.4.

⁶³ ACEUM, *op. cit.*, art. 11.6.8.

Cet état des choses a permis aux États de disposer d'une présomption de licéité en droit de l'OMC lorsqu'une mesure sécuritaire est fondée sur des standards internationaux. C'est ce qu'indique l'Organe d'Appel de l'OMC dans l'affaire *CE-Hormones* :

La présomption (réfragable) comporte deux aspects : d'une part, présomption de la nécessité de la mesure, telle que l'exige l'article 2:2, d'autre part présomption de conformité à l'Accord SPS plus largement et au GATT. Pour que joue la présomption, toutefois, l'exigence envers le Membre se resserre : l'article 3:2 ne fait plus état de mesures SPS prises « sur la base » de normes internationales, mais bien de mesures « conformes » à ces normes. Cette conformité n'est établie que lorsque la mesure SPS « incorpore complètement la norme internationale et la transforme en pratique en une norme nationale » (CE – Hormones, *op. cit.*, § 170)⁶⁴.

Cette présomption de licéité n'est pas pour autant un sauf-conduit : une application partielle⁶⁵ ou exagérée⁶⁶ des standards demande une analyse supplémentaire et, de plus, la présomption demeure réfragable. C'est en cela qu'en droit de l'OMC, fonder une mesure sécuritaire sur des standards internationaux n'est pas une obligation pour les États⁶⁷. La dynamique relève plutôt de l'incitation : « si le système ne peut [...] pas obliger les Membres à la conformité aux normes internationales, il peut en revanche créer une incitation en ce sens »⁶⁸. Les accords régionaux ont dès lors poursuivi une voie un peu plus contraignante. Bien au-delà du recours aux standards internationaux prôné par le droit de l'OMC⁶⁹, les accords régionaux sont allés jusqu'à proposer une reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de la conformité. C'est notamment le cas de l'AECG⁷⁰, et avec une dynamique différente⁷¹, de l'ACEUM⁷². Ainsi, au lieu de reconnaître, indirectement, via des standards internationaux, des catégories de risques standardisées, il est question de reconnaître bilatéralement et directement soit les organismes et protocoles d'évaluation de la conformité, soit les standards de conformité nationaux du partenaire économique. C'est ainsi que des produits canadiens peuvent, avec l'AECG, entrer sur le territoire européen avec une certification européenne type « CE ». Il s'agit là non plus d'une harmonisation indirecte, qui passe par une norme internationale, mais d'une véritable synchronisation des normes nationales. Il est possible de penser que cet effet de synchronisation est aujourd'hui catalysé par la montée en puissance des dispositions de coopération réglementaire. À travers des chapitres dédiés à la « coopération en matière de réglementation »⁷³ ou encore aux « Bonnes pratiques de réglementation »⁷⁴, les États communiquent de plus en plus à travers les accords de libre-échange pour élaborer leurs normes internes.

⁶⁴ Carreau *et al.*, *op. cit.* à la p. 301.

⁶⁵ *Ibid.* à la p. 302.

⁶⁶ *Ibid.* aux p. 302-303.

⁶⁷ L'absence d'obligation est déduite notamment par l'expression *Ibid.* aux p. 300-301.

⁶⁸ *Ibid.* à la p. 301.

⁶⁹ Il faut préciser que les accords régionaux tels que l'AECG ou l'ACEUM incorporent souvent des dispositions de l'OMC en ce qui concerne les normes techniques, ces dispositions servant de « base ». Voir par exemple l'incorporation de dispositions de l'accord OTC dans l'ACEUM à l'article 11.3.

⁷⁰ *Accord économique et commercial global – Protocole de reconnaissance mutuelle des résultats de l'évaluation de la conformité.*

⁷¹ Christian Deblock, « L'Amérique du Nord, un espace toujours plus intégré. L'ACEUM et la coopération réglementaire », Hors-série - Mars 2022, 1^{er} avril 2022, *Revue québécoise de droit international*, <https://www.sqdi.org/fr/lamerique-du-nord-un-espace-toujours-plus-integre-laceum-et-la-cooperation-reglementaire/> aux p. 155-156.

⁷² *ACEUM*, *op. cit.*, art. 11.6.

⁷³ *AECG*, *op. cit.*, ch 21.

⁷⁴ *ACEUM*, *op. cit.*, ch 28.

En dehors des accords de libre-échange, les acteurs majeurs du commerce international ont également proposé des dispositifs d'agrégation des opérateurs économiques et non des produits. C'est notamment en droit européen, le statut d'Opérateur Economique Agréé.

[A]vec les attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis ont imposé au reste du monde une série de mesures de contrôle contraignantes visant à sécuriser les flux internationaux de marchandises et donc, la chaîne logistique. Ils ont parallèlement créé un nouvel agrément, le C-TPAT, destiné aux opérateurs fiables, afin de ne pas les pénaliser. La communauté internationale, à travers l'Organisation mondiale des douanes (OMD), y a répondu en élaborant un « cadre de normes visant à sécuriser et faciliter le commerce mondial (Safe) » auquel plus de 150 pays ont souscrit, dont l'Union européenne. La réponse concrète de cette dernière a été la création du statut d'opérateur économique agréé (OEA), qui a été intégré dans le Code des douanes communautaire modernisé et qui est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008. Au 31 décembre 2010, la douane a délivré 380 statuts d'OEA contre 200 un an plus tôt.⁷⁵

Cette procédure comprend des critères de sécurité variés, axés tant sur la sécurité que sur la sûreté⁷⁶. Ce dispositif, créé à la suite des événements du 11 septembre 2001, s'adresse plutôt à des menaces liées à la sûreté du territoire qu'à la sécurité sanitaire. Visant les opérateurs plutôt que les marchandises, le système de l'OEA vient compléter les critères d'analyse du risque tout en accélérant le passage à la frontière.

Il ne faut pas penser que le droit du commerce international empêche de prendre en compte un risque sécuritaire qui ne fait pas partie d'une classification. L'accord OTC donne explicitement le droit aux États de créer toute réglementation destinée à répondre à des « objectifs légitimes »⁷⁷, qui sont « entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement »⁷⁸. Les États restent souverains, en particulier quand la raison sécuritaire est impérieuse, comme nous allons le voir par la suite. Il n'y a donc pas un effet de restriction manifeste des catégories de menaces. Pourtant, sans expressément restreindre le champ de compétence d'un État pour décider de ce qui constitue un risque ou non, il semblerait que le droit du commerce international utilise les standards internationaux et la coopération, comme vecteur de légitimité des menaces. Là serait finalement la seconde caractéristique de cette doctrine sécuritaire du droit du commerce international, qui viserait une approche « détachée et objective »⁷⁹ du risque, déconnecté de toute considération politique, tendant vers le juridisme identifié par A. Emmerson. En effet, les standards internationaux, par le consensus qu'ils produisent, tendent vers l'objectivité et éloignent le débat potentiellement houleux de la détermination du risque, favorisant une approche plus détachée et donc juridique. Pour autant, sans rentrer dans une analyse critique, il convient de se pencher sur un effet perceptible de cette doctrine. En effectuant une sorte de tri parmi les menaces, on s'aperçoit qu'à certains égards, le droit du commerce international ne les approche pas de façon identique. On assiste dès lors à une forme de hiérarchisation des menaces.

⁷⁵ « 4/ Opérateur économique agréé. Un sésame incontournable dans le nouveau contexte sécuritaire - Le Moci », (17 mars 2011), en ligne : *Le Moniteur du Commerce International (MOCI)* <https://www.lemoci.com/actualites/reglementation/4-operateur-economique-agree-un-sesame-incontournable-dans-le-nouveau-contexte-securitaire/>.

⁷⁶ *Circulaire, Instruction rénovée sur la certification Opérateur Économique Agréé (OEA) suite à l'entrée en application du Code des Douanes de l'Union*, by République Française, Ministère des Finances et des Comptes Publics, NOR: FCPD1611516C, 2016.

⁷⁷ *Accord OTC*, *op. cit.*, art. 2.2.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ « *detached and objective* ». A. Emmerson, *op. cit.*, à la p. 153.

III.3. Vers un effet de hiérarchisation des menaces ?

Le recours accru aux standards au titre de la détermination et de la légitimation du risque pose la question d'une potentielle hiérarchisation des risques. À cet égard, il n'échappera à personne que le droit du commerce international est régulièrement critiqué pour son manque d'égard envers des thématiques extracommerciales, telles que l'environnement ou encore la sécurité sanitaire. En mettant de côté les critiques sur l'activisme judiciaire de l'Organe d'Appel⁸⁰, il faut admettre en effet que faire reconnaître une exception n'est pas facile en droit de l'OMC. Toutefois, une affaire devant l'OMC coûte cher à un État, en termes relationnel et économique. On peut donc s'attendre à ce qu'un État, qui effectue une demande devant l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC, le fasse en connaissance de cause, avec des chances très raisonnables de succès. Cela signifie que l'échantillon des affaires qui passe à l'OMC n'est pas forcément représentatif de la réalité du terrain. En revanche, il demeure possible de proposer une analyse purement factuelle : le droit du commerce international a toujours été dans une dynamique de facilitation des échanges. C'est après tout son but. Dès lors, on retrouve une multitude de dispositions et de rappels sur l'importance du commerce international dans des dispositions pourtant destinées à en limiter la portée. Que ce soit dans les accords SPS, OTC ou dans le GATT, il est ainsi régulièrement demandé aux États de concevoir des mesures qui « ne soient pas plus restrictives pour le commerce »⁸¹ que nécessaire⁸². Il faut évidemment rappeler le test du « chapeau » de l'article XX du GATT : non seulement celui-ci prohibe les discriminations arbitraires ou injustifiables, mais il vérifie également l'existence d'une « restriction déguisée au commerce international ». N'oublions pas non plus que les États doivent régulièrement démontrer qu'aucune alternative raisonnablement disponible pour protéger le commerce n'a été trouvée⁸³ lorsqu'ils sont confrontés au test de nécessité. À partir du moment où cette marge de manœuvre existe, « *the importance of the regulatory objective at stake should not be used to grant more deference to WTO Members* »⁸⁴. Souvent donc, le débat porte davantage sur la conception de la mesure que sur les objectifs qui sont les siens : c'est ce que nous avons vu dans l'article 2.2 de l'accord OTC étudié plus haut, et ce qui transparait de la plupart des tests en droit de l'OMC. C'est normal : le droit du commerce international n'a pas pour objectif ni pour fonction de régir le fonctionnement des mesures sécuritaires. Il est seulement conçu pour sauvegarder les intérêts économiques.

Il pourrait être soutenu au regard de ce qui a été expliqué plus haut qu'il existe des catégories de menaces qui sont davantage prises au sérieux que d'autres. Ainsi, les menaces prouvées par un consensus⁸⁵ ont plus d'importance que celles fondées sur des résultats scientifiques disparates, ou celles ne reposant pas sur des preuves scientifiques. Il est également possible d'arguer que les risques résultant des travaux issus d'une coopération internationale sont davantage pris au sérieux, ceux-ci reposant sur un certain degré de

⁸⁰ Sur ce point, voir par exemple John O McGinnis, « Against Global Governance in the WTO » (2004) 45 Harvard International Law Journal 353.

⁸¹ *Accord SPS, op. cit.*, art. 5.6.

⁸² *Voir également, Accord SPS, art. 5.4 ; Accord OTC, op. cit.*, art. 2.3.

⁸³ Cette condition fait partie du test de nécessité en droit de l'OMC.

⁸⁴ A. Herwig, A. Serdarevic, « Standard of Review for Necessity and Proportionality Analysis in EU and WTO Law : Why Differences in Standards of Review Are Legitimate », dans *Deference in International Courts and Tribunals : Standard of Review and Margin of Appreciation*. Oxford University Press ; 2014, à la p. 219.

⁸⁵ Par exemple, les risques liés à l'Amiante. Cf. Rapport du Groupe spéciale dans *Communautés européennes — Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant*, au para 8.188, et le rapport de l'Organe d'Appel dans la même affaire, au para 114.

consensus et nécessitant, dès lors, moins de justification. Pour autant, il demeure difficile de soutenir fondamentalement qu'une hiérarchie formelle existe entre les risques : l'enjeu reste plutôt la preuve du risque et non les caractéristiques intrinsèques de celui-ci. Il y a, en revanche, un réel argument à soutenir qu'une hiérarchie de menace existe au regard de clauses-types article XXI du GATT, au regard de leur démarche d'analyse particulière.

En tant qu'exception consacrée à la sécurité nationale, l'exception-type article XXI du GATT est « l'exception parmi les exceptions ». En effet, tant juridiquement qu'historiquement, la clause-type⁸⁶ article XXI du GATT représente l'échappatoire ultime. Dès les prémisses du GATT, on retrouve l'idée d'une exception de sécurité⁸⁷, et une explication du dilemme posé par les questions de sécurité nationale dans leur relation avec le commerce international, ici exposé par le *Chairman* de la Commission A du comité préparatoire du GATT :

[t]here must be some latitude here for security measures. It is really a question of balance. We have got to have some exceptions. We cannot make it too tight, because we cannot prohibit measures which are needed purely for security reasons. On the other hand, we cannot make it so broad that, under the guise of security, countries will put on measures which really have a commercial purpose⁸⁸.

Le dilemme, toujours le même, tourne autour de la capacité du droit du commerce international à faire la distinction entre restriction légitime et tentation protectionniste. Pour autant, ici, les enjeux sont plus importants, puisque l'article XXI du GATT se rapporte directement à des éléments de souveraineté de l'État. Avant 1994, l'article XXI n'est apparu qu'une poignée de fois. Il a notamment été utilisé pour justifier des restrictions à l'importation lors de situation de conflit⁸⁹. Après 1994 et la naissance de l'OMC, une utilisation concrète de l'article XXI a tardé à se manifester. Il a fallu attendre 2014 avec le conflit Russie – Ukraine⁹⁰ pour voir une application concrète de l'article, puis l'ère Trump⁹¹, durant laquelle ce consensus silencieux fut rapidement rompu, à la fois dans le cadre d'une guerre commerciale menée contre la Chine, et pour faire pression sur les pays en instance de négociation avec les États-Unis. L'article XXI a ainsi servi de justification à un certain nombre de mesures, posées par les États-Unis, pour restreindre le flux entrant de certaines marchandises considérées comme stratégiques, telles que l'acier.

L'exception de sécurité nationale est considérée comme une « *self judging exception* »⁹². Elle laisse en effet une grande latitude de choix aux États, dans la mesure où son écriture est parsemée d'expressions accordant à celui qui invoque la clause une certaine autonomie. C'est en cela qu'A. Emerson évoque la perception « réaliste » des États de cette clause

⁸⁶ La clause se retrouve quasiment mot pour mot dans *AECG, op. cit.*, art. 28.6; *Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, op. cit.*, art. 15.9 ; Les dispositions de l'ACEUM sont différentes, mais conservent les caractéristiques générales de l'article XXI du GATT, à savoir la capacité pour un État de juger de lui-même de l'opportunité de l'exception, *ACEUM, op. cit.*, art. 32.2.

⁸⁷ *Report of the first session of the preparatory committee of the United Nations conference on trade and employment*, United Nations conference on trade and employment à la p. 37.

⁸⁸ « The Drafting History of GATT Article XXI : The U.S. View of the Scope of the Security Exception », en ligne : *International Economic Law and Policy Blog* <https://ielp.worldtradelaw.net/2018/03/drafting-history-of-gatt-article-xxi.html>.

⁸⁹ « Article XXI - Security Exception » dans *WTO Analytical Index (pre 1994)*, OMC.

⁹⁰ Avec l'affaire Russie — Mesures concernant le trafic en transit.

⁹¹ Avec l'affaire États-Unis — Certaines mesures visant les produits en acier et en aluminium.

⁹² Roger P Alford, « The Self-Judging WTO Security Exception » (2011) 697 *Utah Law Review*, en ligne : https://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/330.

dédiée à répondre à la « projection émotionnelle »⁹³ portée par les enjeux inhérents de souveraineté liés à l'exception. C'est ainsi qu'une partie peut « prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité⁹⁴ se rattachant soit à des questions liées aux matières fissiles⁹⁵, à l'approvisionnement des forces armées⁹⁶, ou à une situation en « temps de guerre »⁹⁷ ou de « grave tension internationale »⁹⁸. En raison de cette terminologie particulière⁹⁹, l'article XXI laisse penser qu'un État peut, en toute autonomie, prendre des mesures restreignant le commerce international, sans qu'un quelconque organisme de règlement des différends puisse le contester. Cela signifierait, en théorie, que les situations visées par l'article XXI sont en effet plus importantes que les autres (qui elles doivent répondre à plusieurs critères pour être légitimées), allant dans le sens d'une hiérarchisation des menaces. Dans l'affaire *Russie — Mesures concernant le trafic en transit*, le Panel a confirmé cette analyse. Selon le Panel¹⁰⁰, les membres de l'OMC ne sont limités sur l'application de l'article XXI du GATT que par deux éléments : le rattachement de la mesure à la lettre de l'article, l'appréciation de la conception de la mesure¹⁰¹. Le Panel n'est en revanche pas l'interprète de la nécessité de la mesure :

[I]l appartient à la Russie de déterminer la « nécessité » des mesures pour la protection des intérêts essentiels de sa sécurité. C'est la conclusion qui doit logiquement être tirée si l'on veut donner un effet juridique à l'expression adjectivale « qu'elle estimera »¹⁰².

Là où nous avons précédemment expliqué que le contrôle de nécessité d'une mesure était l'un des éléments cruciaux de prise en compte des éléments extracommerciaux, l'article XXI se sépare complètement de cette analyse. Tombe également l'obligation de trouver la mesure la moins restrictive au commerce international. En apparence, il semble que l'exception de sécurité puisse provoquer l'effondrement d'une grande partie des édifices destinés à préserver l'intégrité du commerce international. Ce n'est pas le cas : le Panel tente cependant d'ériger, autant que possible, des garde-fous. Il reste en effet maître de la détermination du champ d'application des trois possibilités de mise en œuvre de l'article XXI b), ainsi que de l'expression « intérêt essentiel de sa sécurité ». Ainsi, sur l'article XXI b) iii) invoqué par la Russie, le Panel précise :

[M]oins le « cas de grave tension internationale » invoqué par le Membre est caractéristique, c'est-à-dire plus il est éloigné d'un conflit armé ou d'une situation de désordre public (que ce soit sur le territoire du Membre invoquant la disposition ou

⁹³ A. Emmerson, *op. cit.*, à la p.142. L'expression vient de M. Koskenniemi qu'Emmerson cite abondamment dans son texte. Voir Martti Koskenniemi, « Out of Europe: Carl Schmitt, Hans Morgenthau, and the turn to "international relations" », dans Martti Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law*, New York: Cambridge University Press, 2002.

⁹⁴ *GATT de 1947, op. cit.*, art. XXI b).

⁹⁵ *Ibid.*, art. XXI b) i).

⁹⁶ *Ibid.*, art. XXI b) ii).

⁹⁷ *Ibid.*, art. XXI b) iii).

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Terminologie que l'on retrouve également à l'article XXI a), sur la protection de certains renseignements.

¹⁰⁰ Précisons tout de même que les développements à venir sont fondés sur le travail du Panel, qui n'est pas le dernier niveau d'analyse disponible en droit de l'OMC. À l'heure actuelle, l'Organe d'Appel ne s'est pas prononcé sur la question, c'est donc le travail du Panel qui, à l'heure actuelle fait foi. Il est toutefois possible que l'état de l'interprétation évolue dans le futur.

¹⁰¹ *Russie — Mesures concernant le trafic en transit*, para 1.138.

¹⁰² *Ibid.*, para 7.146

dans son environnement immédiat), moins les intérêts de défense ou militaires, ou intérêts en matière de maintien de la loi et de l'ordre public qui peuvent être généralement attendu, sont manifestes. Dans de tels cas, un Membre devrait énoncer les intérêts essentiels de sa sécurité de manière plus précise que ce qui serait requis lorsque le cas de grave tension internationale impliquait, par exemple, un conflit armé¹⁰³.

Il y a ici quelque chose de familier. Sans y voir un test de nécessité en tant que tel, on retrouve une dynamique, au demeurant logique, expliquée plus haut : plus le risque est démontré, moins l'analyse est rigoureuse. De même, si la notion de risque est corroborée par une prise en compte de l'ONU, elle a plus de chance d'être acceptée¹⁰⁴. L'obligation d'interpréter de bonne foi conformément aux articles 31.1 et 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités est un autre garde-fou cité par le Panel : « L'obligation de bonne foi exige que les Membres n'utilisent pas les exceptions prévues à l'article XXI comme un moyen de contourner leurs obligations au titre du GATT de 1994 »¹⁰⁵. Finalement, le travail du Panel aura confirmé la théorie d'Emmerson, sur l'existence d'un certain « juridisme » tenant vers une approche « détachée et objective »¹⁰⁶ de la situation. Ainsi, dans le cas du conflit armé survenu en 2021 sur le territoire ukrainien, la suspension, par l'UE et d'autres membres de l'OMC, du traitement de nation la plus favorisée de la Russie¹⁰⁷, semble *prima facie* justifiée¹⁰⁸. En effet, en l'espèce, la menace à la paix et la sécurité internationale laissent peu de doute¹⁰⁹. Malgré tout, il y a, *de facto*, une faculté plus importante pour les États à prendre des mesures se rapportant à une clause de type article XXI du GATT. Il y a donc des arguments pour soutenir l'existence d'une hiérarchie entre les situations impérieuses décrites par l'article XXI du GATT et les « autres » risques. Pour autant, cette différence est négligeable, ou du moins se justifie par la nature des enjeux en cause. Une menace grave à la paix et la sécurité internationale dépasse, en tout point, le droit de l'OMC, et celui-ci ne devrait constituer un obstacle à cet égard.

IV. Conclusion

Cette contribution aura tenté d'identifier la place des mécanismes à dimension sécuritaire dans le droit du commerce international. Par deux biais, la veille et l'exception, le droit du commerce international tente de répondre aux menaces sécuritaires. Derrière ces deux mécanismes, un débat subsiste : celui de la détermination du risque, tout particulièrement lorsque le consensus sur son existence est absent. Si le recours à une forme de standardisation des menaces a pu insuffler un vent de rationalisation dans la détermination

¹⁰³ *Ibid.*, para 7.135.

¹⁰⁴ Le Panel se fonde explicitement sur le travail de l'Assemblée générale des Nations Unies. Voir *ibid.*, para 7.737.

¹⁰⁵ *Ibid.*, para 7.133.

¹⁰⁶ « *detached and objective* ». A. Emmerson, *op. cit.*, à la p. 153.

¹⁰⁷ « Statement by Executive Vice-President Dombrovskis on EU Decision to Stop Treating Russia as a Most-Favoured-Nation at the WTO », (15 mars 2022), en ligne : *European Commission* https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dombrovskis/announcements/statement-executive-vice-president-dombrovskis-eu-decision-0_en.

¹⁰⁸ Il s'agit là d'une analyse strictement limitée à l'apparence, qui ignore notamment l'interdiction, en droit de l'OMC, de recourir aux contremesures sans initier, au préalable, une procédure de règlement des différends.

¹⁰⁹ Voir par exemple la résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies « Aggression contre l'Ukraine » du 1^{er} mars 2022 (A/ES-11/L.1).

du risque, le droit du commerce international ne reste malgré tout pas étranger à une certaine incertitude dans la détermination objective du risque, tant les paramètres pris en compte dans la légitimation d'une menace sont vastes. Seules les menaces les plus imminentes font l'objet d'un mécanisme assez simple, manifesté par l'exception de sécurité nationale.

Tous ces éléments permettent d'identifier des tendances qui pourraient former une potentielle « doctrine sécuritaire du droit du commerce international ». Ce qui ressort en premier lieu de ces analyses, c'est que la doctrine sécuritaire du droit du commerce international serait... commerciale. Elle n'est sécuritaire que dans une mesure de nécessité : elle réserve l'essentiel de son analyse au traitement des mesures ayant un impact sur les échanges internationaux. C'est pour cela que c'est avant tout une doctrine de gestion des risques, où l'exception doit rester une exception. Timide sur les questions impérieuses de sécurité, incertaine lorsqu'un risque n'est pas scientifiquement avéré, elle cherche à s'émanciper de la difficulté de la détermination du risque, toujours guidée par l'intérêt commercial. Cette doctrine contournerait donc les difficultés du consensus à travers des méthodes d'harmonisation, allant jusqu'à provoquer ce que l'on pourrait appeler une harmonisation des risques. Ce que ces développements semblent montrer, c'est que la doctrine sécuritaire du droit du commerce international cacherait sa subjectivité par son objectivité. Sous le couvert de la détermination « détachée et objective »¹¹⁰ du risque, la doctrine sécuritaire du droit du commerce international ferait ce que le droit du commerce international fait de mieux : considérer les échanges internationaux.

¹¹⁰ « *detached and objective* ». A. Emmerson, *op. cit.*, à la p. 153.

L'Europe de l'énergie, entre unité et divisions

Jacques Percebois

Professeur Émérite à l'Université de Montpellier (CREDEN)

Résumé

L'Union européenne s'est donné l'objectif d'atteindre zéro émission nette de carbone à l'horizon 2050, une ambition partagée par tous les pays-membres. C'est sur les moyens de mettre en œuvre cette transition énergétique que les points de vue divergent, en particulier sur la place qui doit être celle de l'énergie nucléaire dans le bilan énergétique des pays. L'Union est fortement divisée sur cette question alors qu'elle dépend encore à plus de 70 % des énergies fossiles (pétrole, gaz et charbon) et que la Russie reste son principal fournisseur. La guerre en Ukraine incite l'Union à sortir de cette dépendance russe mais la marge de manœuvre est très variable selon les pays-membres. Le recours à des énergies décarbonées comme le solaire et l'éolien est une solution mais cela risque aussi de créer à terme de nouvelles dépendances, notamment à l'égard de minerais et métaux stratégiques importés du reste du monde.

Mots-clés : Union européenne, transition énergétique, nucléaire, Russie, minerais et métaux stratégiques

Abstract

The European Union has set itself the goal of achieving zero net carbon emissions by 2050, an ambition shared by all member countries. It is on the means of implementing this energy transition that points of view diverge, in particular on the place that nuclear energy should have in the energy balance of countries. The Union is strongly divided on this issue, even though it is still more than 70% dependent on fossil fuels (oil, gas and coal); Russia remains its main supplier. The war in Ukraine is encouraging the Union to move away from this Russian dependence, but the room for manœuvre varies greatly from one member country to another. The use of low-carbon energies such as solar and wind power is a solution, but it also risks creating new dependencies in the long term, particularly with regard to strategic minerals and metals imported from the rest of the world.

Keywords: European Union, energy transition, nuclear energy, strategic ores and metals

I. Introduction

Face à la guerre en Ukraine, l'Union européenne a affiché début 2022 une certaine unité, notamment pour essayer de réduire voire de supprimer à terme les importations de pétrole, de charbon et de gaz naturel en provenance de Russie. La Russie est en effet le premier fournisseur de l'Union pour ces trois énergies mais cette dépendance est très variable d'un pays à l'autre de l'Union. L'Union européenne demeure la région du monde la plus dépendante des importations d'énergie. Elle importe encore près de 90 % de son pétrole, plus de 60 % de son gaz et plus de 40 % de son charbon. Au total, elle importe près de 55 % de l'énergie qu'elle consomme. Le principal fournisseur de ces trois énergies est la Russie, et ce taux de dépendance était en moyenne en 2021 de 46 % pour le gaz, de 35 % pour le charbon et de 26 % pour le pétrole. Les risques d'un nouveau choc énergétique ne sont pas exclus, surtout pour le pétrole. C'est d'autant plus vrai que la production de pétrole de certains fournisseurs devrait diminuer à terme en raison de l'épuisement progressif des gisements ou de changements de politique énergétique. L'Union a décidé de réduire fortement sa consommation d'énergie à l'horizon 2030-2050 en privilégiant l'efficacité énergétique dans tous les secteurs, et ce faisant elle poursuit un objectif commun aujourd'hui consensuel : la décarbonation de son économie, élément central de la lutte contre le réchauffement climatique.

Derrière cette relative unité de façade il y a toutefois de fortes divergences quant au rythme à adopter, mais ces divergences sont nettement plus fortes lorsque l'on aborde le sujet de la réforme du marché de l'électricité et surtout celui de la place du nucléaire.

II. Convergence pour décarboner l'économie

Le *Fit for 55*, adopté en juillet 2021 par l'Union européenne (UE) et qui devait être voté au Parlement européen le 8 juin 2022 (ce qui ne fut pas le cas, les écologistes estimant que le projet était trop timoré ; un nouveau vote est prévu), vise à réduire de 55 % les émissions de gaz à effet de serre de l'Union d'ici à 2030 par rapport à 1990, avec l'ambition affichée d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. Ce n'est pas la première transition énergétique à laquelle doit faire face l'Europe, mais c'est la première fois qu'une transition énergétique se fait au nom de la défense de l'environnement. Dans le passé, les transitions énergétiques étaient motivées par l'émergence d'une énergie plus compétitive (cas de la régression du charbon face au pétrole), par l'épuisement attendu de certaines ressources énergétiques (cas des chocs pétroliers) ou par une révolution technologique majeure (apparition de l'électricité)¹. Il s'agit aujourd'hui de lutter contre le réchauffement climatique et l'Europe entend montrer l'exemple au reste du monde. Rappelons que les énergies fossiles représentaient encore 72 % du bilan d'énergie primaire de l'Union en 2020 (33 % pour le pétrole, 25 % pour le gaz et 14 % pour le charbon), certes moins que leur part dans le bilan mondial (80 %). L'objectif est de substituer des énergies décarbonées à ces énergies carbonées, et non pas d'empiler des sources décarbonées sur des sources carbonées. C'est dans la lignée de l'Accord de Paris de 2015 et du Pacte vert européen (Green Deal) de 2019.

Mais cet objectif ambitieux ne doit pas conduire à ignorer trois autres principes fondateurs de l'Union : le principe de subsidiarité qui donne aux États membres compétence pour choisir la politique énergétique qu'ils entendent mener (même si certains textes parlent de compétence partagée entre la Commission et les États membres), le principe de concurrence

¹ Jacques Percebois (2021), « L'énergie racontée à travers quelques destins tragiques », Éditions Campus Ouvert, 2^e édition, septembre 2021.

qui oblige ces mêmes États à respecter les règles du marché, celle du marché unique de l'énergie en particulier, et le principe de la neutralité technologique inscrite dans le Traité de Lisbonne et qui laisse à chaque pays le droit d'opter pour les technologies de son choix².

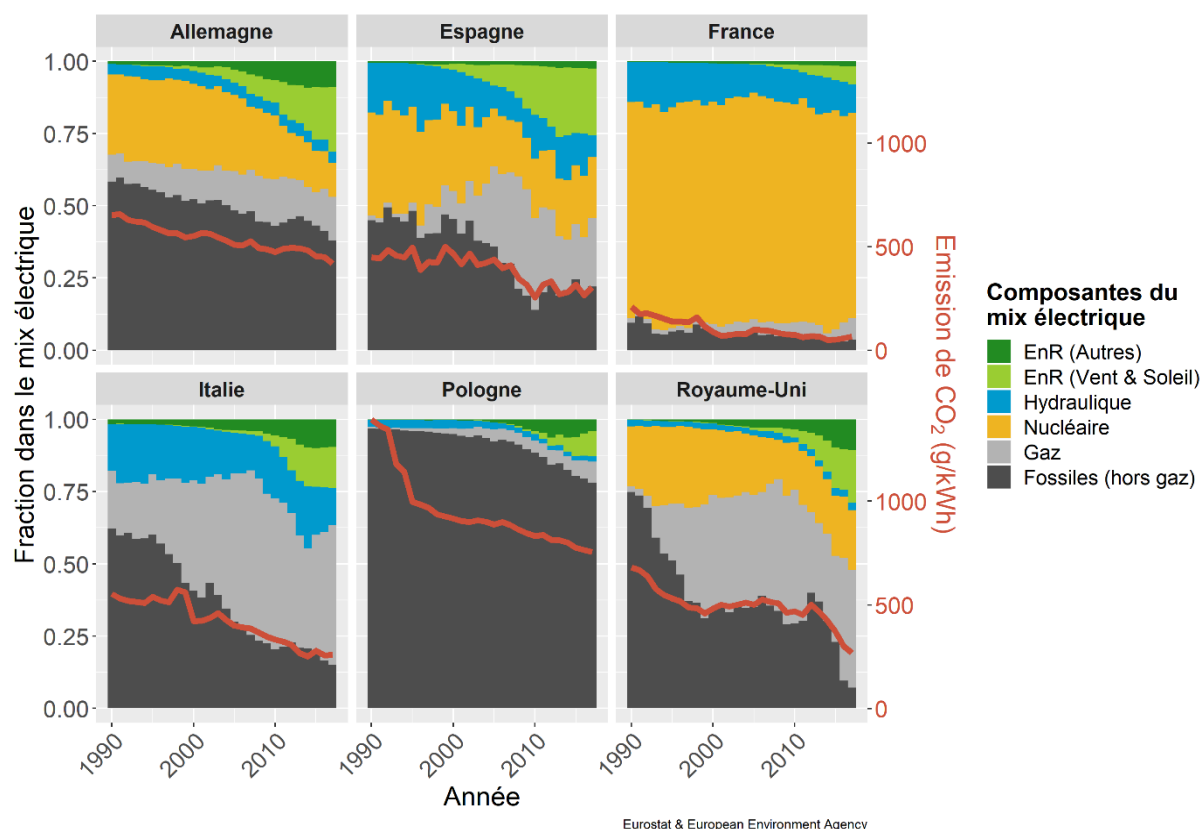
La transition énergétique va s'accompagner d'une électrification croissante des usages, notamment dans la mobilité mais aussi du fait du développement des objets connectés. Les réseaux d'électricité, qui devront en temps réel gérer des millions de points d'injection et de soutirage, auront besoin de s'appuyer sur des plateformes numériques pour opérer les arbitrages entre production, consommation et stockage de l'électricité. À titre d'exemple, le Réseau de Transport de l'Électricité en France (RTE) estime que l'électricité devrait représenter 55 % de la demande finale d'énergie en 2050 contre 25 % aujourd'hui.

Le contrôle des réseaux de transport et de distribution d'électricité va dès lors devenir un enjeu encore plus sensible qu'il ne l'est aujourd'hui, et l'État doit se méfier des risques de prises de participation de la part de capitaux étrangers, chinois en particulier. La dépendance énergétique ne prend pas seulement la forme d'un taux élevé d'importations ; elle peut aussi se traduire par un contrôle par l'étranger de certaines activités stratégiques. Les Offres Publiques d'Achat (OPA) inamicales font partie des risques nouveaux dans un contexte libéralisé. Historiquement, les différents segments de la plupart des systèmes énergétiques (production, transport, distribution et vente aux consommateurs) étaient verticalement intégrés, c'est-à-dire concentrés au sein d'un seul et même acteur, comme EDF pour l'électricité en France. Or, l'objectif de séparation patrimoniale des réseaux de transport du gaz et de l'électricité voulue par la Commission européenne s'inscrit dans un contexte de libéralisation croissante des marchés, ce qui est louable si l'on veut promouvoir la concurrence, mais il peut permettre à des opérateurs étrangers de contrôler demain les réseaux européens de gaz, et mettre ainsi en péril l'indépendance à terme de l'Union européenne. Certains États extra-européens sont déjà entrés au capital de gestionnaires de réseaux électriques : la Chine, par exemple, a pris des participations dans les réseaux électriques en Grèce, au Portugal ou en Italie et a cherché à le faire, sans succès, en Allemagne et en Belgique. Les projets chinois de « Nouvelles routes de la soie » électriques, visant à transporter de l'électricité chinoise, notamment éolienne, jusqu'en Europe grâce aux technologies en ultra-haute tension (en courant continu ou alternatif), peuvent paraître séduisants, en termes de prix ou de qualité environnementale (électricité décarbonée), mais ils comportent des risques de dépendance dont l'Union européenne doit se méfier. Contrôler les réseaux revient à imposer ses normes, valoriser ses équipements et récupérer une masse considérable d'informations sensibles. La guerre en Ukraine a pour l'instant gelé ces projets mais ils ne sont pas abandonnés.

Les deux secteurs qui partout en Europe sont au cœur de l'attention des pouvoirs publics sont celui des transports et celui du chauffage. C'est là que le potentiel d'économies d'énergie est le plus important, mais la difficulté tient au fait que la consommation d'énergie résulte ici d'une multiplicité de décisions individuelles. Certes la hausse importante des prix du pétrole et du gaz doit inciter les consommateurs à faire des économies mais ce n'est pas toujours possible, une partie de la demande étant incompressible, ne serait-ce que pour des motifs de pouvoir d'achat. Le changement d'équipements constitue souvent une barrière à l'entrée pour de nombreux ménages qui ne peuvent pas facilement changer leur chaudière à gaz ou leur véhicule à essence au profit d'équipements électriques plus performants, d'autant que le prix de l'électricité a lui aussi beaucoup progressé. Les aides ciblées (chèque énergie, aides fiscales) ne suffisent pas toujours à modifier sensiblement les comportements. Changer d'énergie c'est en général changer d'équipement utilisateur et cela est coûteux.

² Jacques Percebois (2022), « La mise en œuvre du Pacte Vert pour l'Europe à l'horizon 2050 : ambitions et contraintes », *Questions internationales*, n° 112, mars-avril, pp. 94-101.

Les graphiques ci-dessous, issus d'une étude que nous avons menée³, montrent que les pays européens sont déjà, depuis plusieurs années, engagés dans la décarbonation de leur mix électrique bien que de fortes inégalités demeurent. Les pays qui ont choisi l'option nucléaire présentent des résultats meilleurs que les autres. C'est le cas de la France. L'Italie et le Royaume-Uni ont baissé le contenu carbone de leur électricité en remplaçant largement le charbon par le gaz dans les centrales électriques puisque les émissions de CO₂ sont près de deux fois moindre avec le gaz qu'avec le charbon, mais des efforts sont encore nécessaires. Le recours aux renouvelables y contribue, comme le montre le cas allemand, pays où la part du charbon reste malgré tout élevée. Les pays qui, comme la Pologne, utilisent encore beaucoup de charbon pour produire leur électricité, ont en revanche beaucoup de chemin à parcourir pour améliorer le bilan carbone de leur production d'électricité.



III. Divergences quant à la place du nucléaire en Europe

Le nucléaire constitue aujourd'hui la principale pomme de discorde entre pays de l'Union, en particulier au sein du « couple franco-allemand ». Le nucléaire est une énergie décarbonée, à l'instar du solaire, de l'éolien, de l'hydraulique ou de la biomasse, mais c'est une énergie critiquée par une partie des écologistes à cause des déchets radioactifs qu'elle produit. Des solutions de stockage de ces déchets existent mais cela ne convainc pas les opposants. La transition énergétique ne pourra pas se faire sans le recours au nucléaire.

³ Jacques Percebois et Stanislas Pommeret (2020), « Efficacité et dépendance dans la transition énergétique européenne », *Revue de l'Électricité et de l'Électronique (REE)*, n° 3, juillet-août.

III.1. La situation actuelle

L'énergie nucléaire représente environ 10 % de la production mondiale d'électricité mais 26 % de cette production d'électricité dans l'Union européenne. Il y a 114 réacteurs répartis dans 13 pays sur 27 (c'était 14 pays quand l'Angleterre était dans l'Union). À elle seule la France représente près de la moitié de la production nucléaire de l'Union. Mais 14 pays de l'UE n'ont pas recours au nucléaire.

Les pays les plus pro-nucléaires se trouvent dans l'est de l'UE (République Tchèque, Slovaquie, Hongrie, Bulgarie). La part du nucléaire dans la production d'électricité est de l'ordre de 70 % en France, 53 % en Slovaquie, 48 % en Hongrie, 40 % en Bulgarie, 40 % en Belgique, 30 % en Suède. En Allemagne elle n'est plus que de 9 % et les 3 derniers réacteurs devraient être fermés fin 2022.

Certains pays ont prévu de sortir du nucléaire à terme : l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique, la Suède. La crise actuelle, qui interroge sur le recours au gaz pour produire de l'électricité, incite ceux qui maintiennent l'option nucléaire à accentuer leurs efforts (la France) mais ne conduit pas l'Allemagne à modifier ses choix (l'Allemagne préfère prolonger ses centrales à charbon). La Belgique, qui avait prévu de sortir du nucléaire en 2025, a décidé récemment de prolonger de 10 ans au moins 2 réacteurs au-delà de 2025. Certains pays (la Pologne) envisagent de construire des centrales nucléaires...

Les perspectives du nucléaire dans l'UE sont mitigées. Certes pour le Commissaire européen Thierry Breton l'Europe devrait investir près de 500 milliards d'euros d'ici 2050 (soit 20 milliards par an) pour se doter d'un parc de nouvelle génération, mais la part du nucléaire ne devrait pas dépasser 15 % de la production d'électricité en 2050 au sein de l'UE. En France il n'est plus question de fermer 12 réacteurs comme cela était prévu par la PPE (Programmation Pluriannuelle de l'Énergie) et, au contraire, on prévoit d'en construire 14 (6 EPR2 à mettre en œuvre rapidement et 8 supplémentaires à programmer). De ce fait la part du nucléaire devrait se situer aux alentours de 50 % du mix électrique en 2050, certes dans un contexte où la consommation d'électricité se sera fortement accrue. L'électricité devrait atteindre 55 % du mix énergétique en 2050 contre 25 % aujourd'hui du fait du développement des usages électriques, notamment la mobilité électrique, selon RTE⁴. On a fermé beaucoup de réacteurs en Europe et on en construit peu sauf en Finlande, en France, et dans certains pays de l'est de l'Union (Hongrie, Bulgarie, Slovaquie). La tendance est toutefois à la prolongation des réacteurs en fonctionnement.

III.2. Le coût du nucléaire

Le coût du MWh du nucléaire « historique » (réacteurs en fonctionnement dits de « 2^e génération ») est rentable et c'est cela qui permet à la France de bénéficier de prix de l'électricité plus faibles que la moyenne européenne. Le coût du nouveau nucléaire (3^e génération) sera sensiblement plus élevé et dépendra fortement de la façon dont ce nucléaire sera financé donc des intérêts intercalaires payés avec les emprunts. Cela va de 60 à 100 euros/MWh. Cela est souvent plus élevé que le coût de production des renouvelables mais il faut tenir compte des coûts dits « système » liés notamment à l'intermittence et au renforcement des réseaux pour les renouvelables. Le nucléaire présente l'avantage d'être à la fois décarboné et pilotable. Une centrale pilotable est une centrale qui s'adapte à la demande d'électricité, laquelle est variable selon les heures du jour et les périodes de l'année. Une centrale non pilotable est une centrale dont la production dépend des conditions

⁴ Réseau de Transport de l'Électricité (RTE) (2021), « Futurs énergétiques 2050 : les scénarios du mix de production permettant d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 », [rte-France.com](https://www.rte-france.com).

météorologiques (disponibilité de vent ou de soleil) et c'est donc la demande qui doit s'adapter à la production. Les renouvelables ne sont pas pilotables et il faut donc prévoir des capacités de stockage ou du « *back-up* », c'est-à-dire des centrales en réserve pour faire face à l'intermittence. C'est ce que montre la dernière étude de RTE mentionnée ci-dessus. Rappelons que l'on ne sait pas aujourd'hui stocker l'électricité à grande échelle dans des conditions économiques.

L'UE étudie de nouveaux mécanismes de financement comme ceux utilisés ou programmés en Angleterre : le CFD et le mécanisme de la BAR. Le CFD (*Contract for Differences*), utilisé pour la construction de la centrale nucléaire Hinkley Point C au Royaume-Uni, permet de garantir au constructeur un prix stable durant une longue période, entre 20 et 30 ans, voire au-delà (prix qui couvre les coûts de construction et de fonctionnement). Le mécanisme de la Base d'Actifs Régulés (BAR ou RAB pour *Regulated Asset Base*) permet au constructeur de récupérer au fil de l'eau les investissements qu'il fait. C'est une logique dite de *cost-plus*, mécanisme identique à celui utilisé pour financer les réseaux de transport et de distribution d'électricité. Les tarifs d'électricité payés par le consommateur d'électricité permettent de récupérer le coût de construction et de fonctionnement au fur et à mesure de la réalisation de l'investissement en évitant des intérêts intercalaires importants comme avec un emprunt.

Dans un contexte où la sécurité d'approvisionnement est une priorité, le nucléaire présente l'avantage d'être une énergie « nationale » et peu dépendante des importations. Certes l'uranium est importé mais 1) les approvisionnements sont sécurisés car les principaux exportateurs d'uranium sont des pays de l'OCDE (comme le Canada ou l'Australie) 2) l'uranium se recycle (ce qui est le cas en France qui a choisi de recycler une partie de son combustible usé) 3) on dispose d'un volume de stockage de plusieurs années (5 ans au moins) 4) le coût de l'uranium dans le prix de revient du MWh est faible (de l'ordre de 5 % contre 60 % pour le gaz dans une centrale à gaz à cycles combinés).

Il faut bien sûr tenir compte de certaines contraintes sociales liées notamment à la gestion des déchets et à la déconstruction des réacteurs. Mais des progrès existent et l'enfouissement des déchets les plus dangereux est aujourd'hui une technique prometteuse. Les exemples de la Finlande, de la Suède et même de la France le montrent puisque ces trois pays disposent déjà d'un site de stockage en grande profondeur qui sera bientôt opérationnel (à 500 mètres sous terre pour le site Cigéo en France).

La crise actuelle a montré une meilleure acceptabilité de l'option nucléaire au sein des populations occidentales qui prennent conscience des coûts et des risques liés à la dépendance face aux énergies fossiles. À cela s'ajoute le fait que la lutte contre le réchauffement climatique passe par le maintien de l'option nucléaire. Mais l'opinion publique n'est pas toujours bien informée sur la réalité des contraintes en jeu (cf. les jeunes qui pensent que le nucléaire est carboné).

III.3. Les perspectives

Il existe un potentiel important de progrès technique notamment dans 3 directions : 1) les SMR 2) les réacteurs de 4^e génération 3) la fusion.

Les SMR (*Small Modular Reactors*) sont une technologie proche de celle utilisée pour les réacteurs des sous-marins nucléaires mais leur puissance est faible par rapport aux EPR2 (de 30 à 300 MW contre 1650). Le coût de production est encore élevé mais les perspectives d'exportation sont bonnes. Il existe déjà des prototypes en Russie (modules de 35 MW sur barges) et plusieurs pays ont des projets bien avancés : c'est le cas de la Chine, du Canada, de l'Inde, du Japon et bien sûr des États-Unis avec le projet *Nuscale* de 12 réacteurs de 50 MW chacun, ou de la France qui développe le projet *Nuward* de Naval Group avec 2 réacteurs de 170 MW chacun. Ces réacteurs sont complémentaires des EPR2 et ont vocation à remplacer les centrales à charbon polluantes un peu partout dans le monde. Le gros avantage des SMR

est que ce sont des réacteurs à « sûreté passive » (l'évacuation de la chaleur résiduelle se fait sans intervention humaine en cas d'arrêt inopiné du réacteur) donc plus sûrs d'autant que leur puissance est plus faible. Mais une exportation massive conduirait à des risques de dissémination de combustible irradié selon certains experts.

La France a abandonné le projet Astrid (4^e génération) et c'est regrettable car ces réacteurs ont beaucoup d'atouts (meilleure utilisation de l'uranium, recyclage de certains déchets voire transmutation de ces déchets). Les autres grands pays nucléaires poursuivent leurs efforts dans ce domaine (notamment la Russie et les États-Unis). À terme l'avantage des réacteurs de 4^e génération tient au fait que l'accès à l'uranium ne sera plus un problème puisque ces réacteurs produisent plus de combustible qu'ils n'en consomment.

Notons qu'à l'exportation la Russie (avec la société publique Rosatom) est aujourd'hui le leader mondial incontesté même si de plus en plus la Chine s'efforce de concurrencer la Russie. La raison en est que Rosatom construit, finance et exploite clefs en mains les réacteurs qu'elle propose (système du BOO pour *build, own, operate*). La France a des perspectives d'exportation en Inde et au Moyen-Orient principalement mais il lui faudra compter avec la concurrence des Chinois et des Russes (voire des Coréens). Quant à la fusion, ses perspectives sont encourageantes mais cette technologie est encore loin d'être opérationnelle.

III.4. Conflit sur la taxonomie verte

Le débat européen sur la place du nucléaire dans la « taxonomie verte » est révélateur des clivages européens actuels. Le règlement « taxonomie » apparait en 2018 et son principe a été adopté en 2020 dans le cadre du Pacte Vert (« *Green Deal* »). Ce document énonce les énergies qui pourront bénéficier d'aides en raison de leur caractère « durable » donc favorable à la transition énergétique vers une économie « bas carbone ». Un premier Acte délégué a été adopté en juin 2021 dans lequel les énergies renouvelables considérées comme vertes ont été retenues mais qui excluait le gaz et le nucléaire. Rappelons que les actes délégués sont des actes juridiquement contraignants qui permettent à la Commission de compléter ou de modifier des éléments non essentiels des actes législatifs de l'UE, par exemple pour définir des mesures détaillées. La Commission a proposé un nouvel Acte délégué complémentaire le 31/12/2021, qui a été adopté le 02/02/2022, et qui inclut le gaz et le nucléaire mais avec des conditions restrictives car les deux énergies sont considérées comme des « technologies de transition... ». Ces dispositions doivent être soumises aux États membres et au Parlement européen (dans les 6 mois). Le vote du Parlement doit normalement intervenir avant le 10 juillet 2022. Le vote se fait à la majorité qualifiée pour le Conseil (au moins 20 États membres sur 27, représentant au minimum 65 % de la population européenne) et celui du Parlement à la majorité simple des membres (donc au moins 353 députés européens). L'entrée en vigueur est prévue pour début 2023.

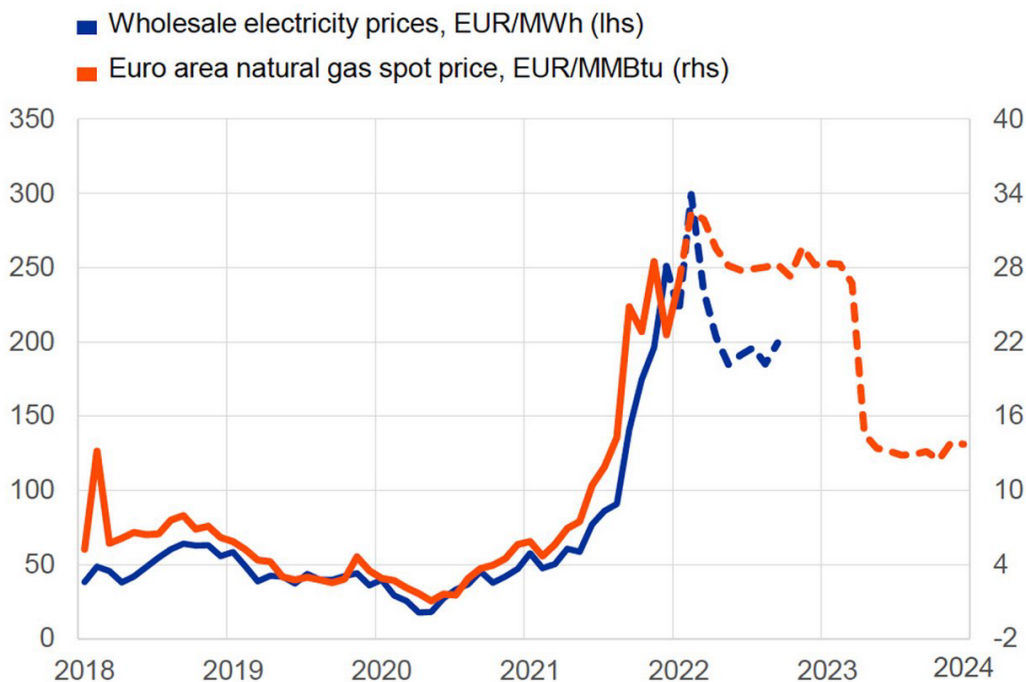
En mai 2022 l'Allemagne a fait savoir qu'elle s'opposerait à l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie. C'est un peu un « coup de poignard dans le dos » pour la France. L'Allemagne, qui dépend beaucoup du gaz russe et fait tout pour que l'embargo contre le gaz russe soit repoussé, voit d'un mauvais œil que la France puisse bénéficier d'une meilleure compétitivité grâce à son nucléaire bon marché.

Les débats sur la place du nucléaire s'inscrivent en réalité dans un débat plus large, celui de la réforme du marché de l'électricité. La libéralisation des industries de réseaux est intervenue en Europe à la fin des années 1990 (Directive « électricité » en 1996 et Directive « gaz » en 1998) et elle ouvre à la concurrence les activités de production et de commercialisation de l'électricité et du gaz. Seuls les réseaux de transport et de distribution, considérés comme des « monopoles naturels », échappent à cette concurrence et leur accès demeure régulé avec des péages fixés par une commission de régulation. C'est la concurrence sur le marché de gros de l'électricité qui pose aujourd'hui problème. Sur ce marché les prix sont devenus très volatils et,

du fait des interconnexions transnationales des réseaux électriques européens, les prix sont de plus en plus déconnectés des coûts nationaux. Les Français ont ainsi beaucoup de mal à comprendre pourquoi le prix de leur électricité dépend du prix allemand ou de contraintes observées sur les autres marchés européens. La structure du tarif réglementé de vente (TRV) fixé en France par les pouvoirs publics ne coïncide plus avec la structure du mix électrique de la France. Le nucléaire qui représente 70 % environ du mix électrique français ne compte que pour 40 % environ dans la structure du tarif payé par le consommateur. Dans un contexte où les prix de l'énergie s'envolent (ceux du gaz, du pétrole, du charbon, du carbone et par ricochet de l'électricité), tous les consommateurs aspirent à des tarifs stables et si possible raisonnables, et du coup la réforme du marché européen de l'électricité se fait de plus en plus pressante.

IV. La réforme du marché de l'électricité : un enjeu prioritaire pour tous

Sur le marché de gros européen dit *day-ahead* (la veille pour le lendemain) le prix se forme chaque heure en fonction de la loi de l'offre et de la demande ; c'est le résultat d'enchères à prix-limite (dites enchères à la française) qui fait que le prix est calé sur le coût marginal de la dernière centrale appelée, la centrale dite marginale. Rappelons que ce prix de gros est l'une des trois composantes du prix de détail payé par le consommateur, à côté du coût des réseaux et du montant des taxes (1/3 chacun environ). La règle, qui paraît logique, est que le gestionnaire de réseau appelle les centrales par ordre croissant de leurs coûts marginaux c'est-à-dire de leur coût de fonctionnement, hors coût du capital (principe dit du *merit order*). La centrale marginale est souvent une centrale à gaz en Europe, en particulier aux heures pleines et aux heures de pointe, et quand le prix du gaz s'envole sur le marché international, comme ce fut le cas fin 2021 et début 2022 (du fait d'une forte demande de gaz et des risques de rupture des approvisionnements à cause de la guerre en Ukraine), le prix de l'électricité s'envole lui aussi. La hausse du prix du CO₂ sur le marché européen du carbone a accentué le phénomène et comme la France est importatrice d'électricité carbonée aux heures de pointe, elle a subi ces augmentations. Le graphique ci-après (document de la Deutsche Bank) met bien en évidence cette bonne corrélation entre le prix de l'électricité et le prix du gaz en Europe.



On intègre aujourd'hui le coût du carbone émis dans le coût marginal des centrales utilisant des énergies fossiles (charbon, gaz ou fioul) puisque ces combustibles sont carbonés. On retient pour cela le prix observé sur le marché européen du CO₂. On devrait également tenir compte d'autres externalités, comme par exemple le coût de l'intermittence pour les énergies renouvelables (solaire et éolien), ce que l'on ne fait pas. Il faudrait logiquement intégrer le coût du stockage-déstockage de l'électricité sous forme de batteries ou de *power-to-gas-to-power*. Cela modifierait parfois le *merit order* puisque le coût marginal de l'éolien ou du solaire ne serait plus proche de zéro. Il n'y a pas de coût de combustible pour ces centrales.

Rappelons que l'objectif du marché unique est que les prix de gros convergent au sein des pays de l'Union européenne du fait des interconnexions, sauf bien évidemment en cas de congestions aux frontières. Les prix de gros ont dépassé en moyenne 250 euros le MWh sur la période novembre 2021-mars 2022 avec des pointes à 700 euros à certaines heures (et même un pic à près de 3 000 euros le 4 avril 2022 à 8h du matin), alors qu'en moyenne ils ne dépassaient guère 90 euros les années précédentes à la même période. Cette envolée se répercute sur les prix de détail, sauf à ce que les pouvoirs publics appliquent un bouclier tarifaire ce qui fut le cas en France en février 2022. L'État a gelé la hausse du TRV à 4 % au lieu de 35 %. Mais ce bouclier a un coût pour les finances publiques. Plusieurs mesures ont été évoquées pour limiter la volatilité des prix de gros.

La logique du *merit order* fait que les centrales dont le coût marginal est inférieur au prix-limite bénéficient d'une rente infra-marginale qui, contrairement à ce que beaucoup pensent, n'est pas une rente indue. Cette rente infra-marginale permet de financer les coûts fixes de l'ensemble du parc, sauf évidemment ceux de la centrale marginale qui ne récupère que ses coûts variables. C'est le problème dit du *missing money* soulevé par Stoft⁵ qui requiert de prévoir un complément de revenu pour cette centrale. Si le montant de rente infra-marginale est insuffisant pour couvrir les coûts fixes du parc, il faut mettre en place un *marché de capacité* qui rémunère la puissance afin de garantir qu'elle sera disponible aux heures de pointe ; ce fut le cas en Europe depuis 2017 en raison du bas prix récurrent du MWh sur le marché de gros du fait de l'injection à coût nul d'électricité renouvelable subventionnée, comme c'était le cas avant juin 2021. Comme cette électricité renouvelable est rémunérée hors marché à travers des prix garantis financés par une taxe (CSPE devenue TICFE), elle participe aux enchères à prix nul ce qui fait baisser le prix d'équilibre toutes choses égales par ailleurs. Ce n'est plus le cas en 2022 du fait de la hausse vertigineuse du prix du gaz qui fait plus que compenser à la hausse cet effet qui jouait à la baisse. Certains suggèrent d'instaurer un prix-plafond sur le marché de gros. On risque dans ce cas de manquer de capacités aux heures de pointe puisque les centrales à gaz dont le coût marginal est supérieur à ce prix-plafond ne seront pas déclarées disponibles au moment des appels d'offres.

Une solution serait plutôt de limiter les appels de puissance à ces heures en réduisant la demande mais rien ne garantit que le potentiel d'effacement serait suffisant. Dans le meilleur des cas on n'aurait plus besoin de faire appel à des centrales à gaz. L'effacement plus ou moins autoritaire de la demande et le délestage ciblé contribueraient à limiter l'appel de centrales coûteuses aux heures les plus chargées de l'année, donc atténueraient la volatilité des prix de gros. Mais il faut étudier le coût collectif d'une telle mesure. Délester certains consommateurs est au demeurant bien éloigné des objectifs d'un service public, d'autant que cela pourrait rompre le principe dit de l'égalité de traitement des usagers face au service public si des discriminations étaient observées.

Une autre solution serait de faire baisser le prix du gaz en procédant à des achats groupés des importateurs européens. À défaut, le risque sera de faire appel aux centrales à charbon si

⁵ Stoft S. (2003), « Demand for operating reserves : key to price spikes and investment », *IEE Transactions on Power Systems*, pp. 470-477.

le coût variable de ces centrales est moindre que celui des centrales à gaz (coût du carbone compris). Mais dans un contexte de pénurie de gaz à l'échelle mondiale, la tentation de chaque pays est de jouer sa carte nationale pour son approvisionnement et les projets européens d'achats collectifs sont pour l'instant demeurés lettre morte.

Certains suggèrent de modifier le mécanisme d'enchères et d'opter pour des enchères dites discriminantes ou *à la hollandaise*, c'est-à-dire des enchères à prix demandé. Les offres sont classées par coût marginal croissant et les centrales retenues à chaque heure bénéficient du prix demandé et non du prix-limite. Comme elles ne récupèrent que leur coût variable il faut prévoir un marché de capacité pour financer les coûts fixes. Il faut également anticiper les comportements stratégiques comme celui induit par la *malédiction du vainqueur*. Le moins-disant peut regretter d'avoir gagné puisque sa rémunération est moindre que celle de ses concurrents. Anticipant cette malédiction il proposera un prix d'offre supérieur à son coût marginal. Il réduit ce faisant la probabilité d'être retenu mais en cas de victoire sa rémunération sera plus forte. Comme tous les offreurs font le même raisonnement, les prix d'offres risquent d'être systématiquement supérieurs aux coûts marginaux.

Une façon de réduire le poids accordé au marché de gros serait de favoriser la signature de contrats à long terme entre producteurs et fournisseurs, d'une part, et entre fournisseurs et consommateurs, d'autre part, le marché spot ne jouant plus alors qu'un rôle de marché d'ajustement. Tous les fournisseurs pourraient ainsi bénéficier d'une garantie d'approvisionnement en nucléaire de base par exemple, à un prix négocié et pour une durée de plusieurs mois voire plusieurs années. En France une telle solution exigerait probablement une réforme du statut d'EDF, ce qui est d'ailleurs en débat. Ces contrats comporteraient des clauses d'indexation et de renouvellement qui permettraient à ces fournisseurs de bénéficier d'un approvisionnement garanti à un prix relativement stable. Certains gros consommateurs industriels bénéficient déjà de tels contrats (soit à prix fixe sur plusieurs mois soit à un prix indexé sur le prix spot), mais la Commission européenne est réticente au motif que cela pourrait constituer une entrave au développement de la concurrence, comme l'a rappelé un récent rapport de l'Association des Régulateurs Européens (ACER)⁶. Ces contrats pourraient inclure des clauses exigeantes d'effacement qui permettraient au fournisseur de mieux gérer la courbe de charge de ses clients. C'est vers cette solution hybride (marché et contrats de long terme) que l'on semble s'acheminer aujourd'hui en Europe.

L'abandon programmé des énergies fossiles et le recours massif aux énergies renouvelables pourraient laisser penser que la dépendance de l'Union européenne à l'égard des importations d'énergie va disparaître progressivement. C'est oublier que le développement des énergies renouvelables et des technologies qui leur sont associées (comme les batteries) requièrent la disponibilité de métaux et minerais qui sont souvent extraits ou transformés dans des pays étrangers, en Chine tout spécialement. Le risque, si l'on n'y prend pas garde, serait de substituer à terme une nouvelle dépendance à la dépendance actuelle.

V. Vers de nouvelles dépendances ?

La guerre en Ukraine a révélé au grand public la forte dépendance de l'Union européenne aux importations d'énergie en provenance de Russie. L'objectif est d'instaurer un embargo progressif sur ces importations d'énergie, le pétrole et le gaz en particulier, mais ce n'est pas simple car le degré de dépendance varie fortement d'un pays européen à l'autre et l'on voit se dessiner des fractures entre pays dans la mise en œuvre pratique d'une telle mesure. Là

⁶ ACER (2022), « ACER's Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market », site de l'ACER.

encore l'Allemagne joue un rôle déstabilisant et freine les efforts collectifs dans la mesure où le pays est fortement dépendant de la Russie, pour sa consommation de gaz en particulier.

Au moment des chocs pétroliers de 1973-1974 et 1979-1981 l'Europe a su prendre des mesures contraignantes pour réduire sa demande d'énergie, diversifier ses importations de pétrole et de gaz et développer des sources nationales d'énergie, comme le nucléaire. Elle a ainsi acquis une certaine résilience⁷. À l'époque la part des hydrocarbures dans le bilan énergétique des pays européens était bien supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui. La crainte d'une pénurie physique de pétrole était réelle, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui du fait des nombreuses découvertes réalisées depuis. C'est le Moyen-Orient qui était la zone d'approvisionnement la plus sensible pour les Européens ; aujourd'hui c'est la Russie.

Les deux tableaux ci-après montrent le poids élevé de la Russie dans les importations de pétrole et de gaz de l'Union européenne, pour certains pays tout particulièrement. Mais il n'y a pas que les hydrocarbures qui sont en cause ; certains minerais ou métaux sont indispensables à la transition énergétique, que ce soit pour la production de cellules photovoltaïques, de pales d'éolienne ou pour la production de batteries et d'électrolyseurs destinés à produire l'hydrogène.

Poids de la Russie dans le pétrole européen (source : Eurostat)

Poids des fournisseurs dans les importations de pétrole de l'U.E. en 2021(%)	Part des importations de pétrole en provenance de Russie dans la consommation de pétrole du pays en 2020 (%)	Poids des fournisseurs de pétrole de la France en 2021 (%)
Russie 27%	Slovaquie 78,4%	Arabie saoudite 15%
Irak 9%	Pologne 67,5%	Kazakhstan 14%
Arabie Saoudite 8%	Roumanie 32,8%	Russie 13% (dont gazole)
Nigeria 8%	Allemagne 29,7%	Nigeria 12%
Etats-Unis 5%	Belgique 22,2%	Algérie 12%

Poids de la Russie dans le gaz européen (source : Eurostat)

Part du gaz dans la consommation d'énergie en 2020 (%)	Part des fournisseurs de gaz de l'Union européenne en 2021 (%)	Part des fournisseurs de gaz de la France en 2021 (%)
Italie 40%	Russie 46,8%	Norvège 36%
Hongrie 36%	Norvège 20,5%	Russie 17%
Roumanie 29%	Algérie 11,6%	Algérie 8%
Allemagne 26%	Etats-Unis 6,3%	Pays-Bas 8%
France 19%	Qatar 4,3%	Nigeria 7%
Suède 10%	Autres 10,5%	Qatar 2%

⁷ PERCEBOIS Jacques et SOLIER Boris (2022), « Pour une transition énergétique résiliente », in DERDEVET Michel « Dans l'urgence climatique », Gallimard, Folio, pp. 52-72.

Certains minerais sont aujourd'hui indispensables à la transition énergétique. On pense au lithium, au cobalt, aux terres rares et à bien d'autres produits qui sont des matières premières incontournables dans la fabrication des batteries, des cellules photovoltaïques ou des moteurs électriques. Certes, à la différence des hydrocarbures qui sont détruits au cours du processus productif, les métaux se recyclent et le progrès technique permet souvent de trouver des substituts. Ces minerais, dont les réserves et la production sont parfois concentrées dans certains pays en développement, sont souvent traités et raffinés en Chine avant d'être exportés en Europe. Notons aussi que parmi les dix premiers fabricants mondiaux de batteries, sept sont chinois, deux coréens et un japonais... L'Europe qui est largement absente de ce secteur s'efforce aujourd'hui de rattraper son retard.

Un risque important et qui ne doit pas être sous-estimé dans les coûts de la transition énergétique est celui de l'émergence de nombreux « coûts échoués » (*stranded costs*) du fait de l'abandon de secteurs ou d'infrastructures dont l'utilité va disparaître avec la transition. Que deviendra par exemple la valeur du réseau de gaz européen si le gaz décarboné ne joue plus qu'un rôle d'appoint ? Ce réseau peut-il être affecté au transport de l'hydrogène ? Les chaînes de montage des véhicules électriques sont différentes de celles des véhicules thermiques dont l'abandon est prévu en 2035 (au niveau de la commercialisation du moins). Il en va de même pour toutes les installations qui fonctionnent avec du gaz ou des produits pétroliers. Construire c'est aussi détruire, comme le rappelle la théorie schumpétérienne de l'innovation, et toute transition s'accompagne de coûts de régression liés à la disparition d'activités en place. L'impact sur le tissu industriel et l'emploi doit être anticipé : il y aura des gagnants et des perdants et la puissance publique se doit d'accompagner les perdants. Des mutations profondes seront observées au niveau de la qualification des emplois et cela aura un impact sur les besoins de formation.

Un dernier risque ne doit pas non plus être ignoré : celui de repli sur soi national en cas de difficultés majeures. L'ambition d'aller vers une économie « bas carbone » est largement partagée au sein de l'Union européenne mais tous les pays ne vont pas d'un même pas. Que se passera-t-il en cas de crise majeure (risque de *black-out* électrique, rupture d'approvisionnement de produits stratégiques) ? Est-on certain que la solidarité entre États membres jouera ? L'interdépendance croissante entre pays-membres dans le domaine électrique en particulier peut favoriser un retour du protectionnisme si certains pays ont le sentiment que les choix faits par d'autres sont coûteux pour eux. Ce sont les épreuves qui révèlent les faiblesses des coalitions.

La guerre en Ukraine sonne peut-être la fin de la mondialisation et celle du « village planétaire ». On voit se dessiner une régionalisation par blocs de l'économie mondiale : un bloc autour des États-Unis, dont l'Union européenne est de plus en plus dépendante pour ses approvisionnements dans beaucoup de domaines, un bloc autour du trio constitué par la Russie, la Chine et l'Inde qui cherche à attirer l'Afrique dans sa zone d'influence, et le reste du monde qui hésite entre diverses attractions. La Chine veut bien que le reste du monde continue à dépendre d'elle mais elle ne veut plus dépendre du reste du monde et elle tend à se replier sur son marché intérieur qui est suffisamment important pour bénéficier d'économies d'échelle. Ses ressources nationales et sa maîtrise des nouvelles technologies sont telles qu'elle peut viser à l'autonomie dans beaucoup de secteurs, ce qui ne l'empêche pas d'investir massivement en Afrique ou en Amérique latine pour prendre le contrôle de matières premières agricoles ou minérales dont elle a et aura besoin demain.

VI. Conclusion

En renonçant aux énergies fossiles, l'Union européenne devrait très largement recouvrer son indépendance énergétique à terme puisque l'énergie décarbonée sera principalement produite en Europe. Mais indépendance énergétique ne signifie pas nécessairement non-vulnérabilité industrielle car certaines technologies utilisées seront encore tributaires d'approvisionnements étrangers.

L'UE se veut vertueuse dans la lutte contre le changement climatique et elle entend montrer la voie au reste du monde. Elle n'a pourtant émis que 7,9 % du CO₂ mondial en 2020 contre 30,7 % pour la Chine et 13,8 % pour les États-Unis⁸. Elle s'est fixé des objectifs très ambitieux en espérant que les autres grands pays émetteurs de gaz à effet de serre ne se comporteront pas en « passagers clandestins ». Il lui faut tout à la fois réussir son pari et convaincre ses concurrents que c'est la bonne stratégie. L'Union européenne demeure encore divisée sur la façon dont elle doit réduire sa dépendance à l'égard des importations russes d'énergie. Et elle est aussi divisée sur la place qui doit être donnée à l'énergie nucléaire. Le Traité de l'Euratom est antérieur au Traité de Rome. Ce traité fait obligation aux États signataires de favoriser le développement de cette énergie. L'Allemagne, par idéologie anti-nucléaire, veut non seulement sortir du nucléaire, ce qui est son droit, mais s'oppose à l'introduction de cette énergie dans la taxonomie verte donc cherche à gêner ses voisins qui ont fait le choix de l'atome. L'Allemagne n'a pas dénoncé ce Traité de l'Euratom et cette position de principe contre le nucléaire fragilise aujourd'hui l'unité de l'Union, à un moment où elle en a pourtant bien besoin.

La transition énergétique est engagée en Europe ; elle repose sur un consensus minimal quant aux objectifs lointains (lutter contre le réchauffement climatique) mais de fortes divisions subsistent entre pays quant aux moyens pour y parvenir. Le conflit en Ukraine ne fait d'ailleurs qu'exacerber ces divisions, notamment au sein du « couple franco-allemand ». Une certitude est commune à tous les pays-membres de l'Union : la transition sera coûteuse pour le consommateur. L'abandon des énergies fossiles ne se fera pas avec un bas prix du pétrole et un prix nul du carbone émis. Il faut un prix élevé de l'énergie et un prix élevé du CO₂ pour inciter aux économies et financer les investissements de la transition. Il faut aussi taxer les importations carbonées si l'on veut réduire l'empreinte carbone des Européens. C'est l'objet du projet de taxation du carbone aux frontières de l'Union. Il ne faut pas se contenter de taxer le carbone émis sur le territoire de l'Union, il faut aussi taxer le carbone émis lors de la production et du transport des produits que nous importons (ce que l'on nomme « empreinte carbone »). Le consensus est ici nécessaire car cela aura un coût pour tous les consommateurs. Souhaitons que la solidarité entre les pays de l'Union permette d'aider à mieux supporter ce coût, notamment pour les catégories sociales défavorisées.

VII. Références

ACER (2022), « ACER's Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market », site de l'ACER.

PERCEBOIS Jacques (2022), « La mise en œuvre du Pacte Vert pour l'Europe à l'horizon 2050 : ambitions et contraintes », *Questions internationales*, n° 112, mars-avril, pp. 94-101.

PERCEBOIS Jacques et SOLIER Boris (2022), « Pour une transition énergétique résiliente », in DERDEVET Michel « Dans l'urgence climatique », Gallimard, Folio, pp. 52-72.

⁸ BP Statistical Review of World Energy (2021).

- PERCEBOIS Jacques (2021), « L'énergie racontée à travers quelques destins tragiques », Éditions Campus Ouvert, 2^e édition, septembre 2021.
- PERCEBOIS Jacques et POMMERET Stanislas (2020), « Efficacité et dépendance dans la transition énergétique européenne », *Revue de l'Électricité et de l'Électronique (REE)*, n° 3, juillet-août.
- Réseau de Transport de l'Électricité (RTE) (2021), « Futurs énergétiques 2050 : les scénarios du mix de production permettant d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 », rte-France.com.
- STOFT S. (2003), « Demand for operating reserves : key to price spikes and investment », *IEEE Transactions on Power Systems*, pp. 470-477.
- BP Statistical Review of World Energy (2021).

Les conséquences économiques et sociales des sanctions internationales contre guerre de la Russie en Ukraine

Jacques Fontanel

Professeur émérite à l'Université de Grenoble-Alpes

Résumé

Menacée par l'élargissement de l'OTAN et par les adhésions d'anciens pays amis à l'Union européenne, la Russie s'est engagée dans une « opération spéciale » contre l'Ukraine, en vue de conserver ce pays dans sa zone d'influence. Pour Vladimir Poutine, l'Ukraine fait partie de la grande Russie, les deux entités ont un destin commun sous la responsabilité de Moscou. L'action militaire, qui ne méritait pas le nom de guerre, devait être rapidement conduite pour remédier à cet accident de l'histoire et à la domination des États-Unis et de leur satellite l'Union européenne. Les combats militaires ont mis en évidence la résistance du peuple ukrainien, mais aussi la volonté de la Russie de remplir coûte que coûte ses objectifs malgré l'élargissement des sanctions économiques, sociales et militaires décidées à son encontre, principalement par les puissances occidentales. Le conflit touche les intérêts de l'ensemble des pays du monde, avec les sanctions exercées sur le système monétaire et financier russe, sur les infrastructures internationales disponibles, sur l'exercice interrompu pour la Russie de la « clause de la Nation la plus favorisée », sur les ventes russes de gaz et de pétrole à destination des pays européens, sur les exportations de céréales qui seront réduites à la fois par les actes de guerre qui limitent la production et le blocus maritime devant Odessa qui empêche leur acheminement. À plus long terme, la globalisation économique et le système monétaire et financier dominé par les États-Unis pourraient être remis sérieusement en cause.

Mots-clés : Russie, Ukraine, guerre, guerre économique, sanctions économiques, système international monétaire et financier, famine, OTAN

Abstract

Threatened by the enlargement of NATO and by the accession of former friendly countries to the European Union, Russia has engaged in a "special operation" against Ukraine, with a view to keeping this country in its zone of influence. For Vladimir Putin, Ukraine is part of the greater Russia, the two entities have a common destiny under the responsibility of Moscow. The military action, which did not deserve the name of war, had to be conducted quickly to remedy this accident of history and the domination of the United States and its satellite the European Union. The military fighting has shown the resistance of the Ukrainian people, but also the will of Russia to fulfill its objectives at any cost despite the expansion of economic, social and military sanctions decided against it, mainly by the Western powers. The conflict affects the interests of all the countries of the world, with sanctions on the Russian monetary and financial system, on the available international infrastructures, on the interrupted exercise for Russia of the "Most Favored

Nation clause”, on the Russian sales of gas and oil to European countries, on the exports of cereals which will be reduced both by the acts of war which limit the production and the maritime blockade in front of Odessa which prevents their routing. In the longer term, economic globalization and the monetary and financial system dominated by the United States could be seriously challenged.

Keywords: Russia, Ukraine, war, economic war, economic sanctions, international monetary and financial system, famine, NATO

I. Introduction

Le Président de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine, ancien représentant du KGB, n’a jamais fait le deuil d’une Russie puissante, d’obédience chrétienne orthodoxe, au moment où de nombreux anciens partenaires des démocraties populaires et des pays ayant appartenu à feu l’URSS intègrent ou veulent devenir candidats à une accession à l’Union européenne et, pire, à l’OTAN. Toute l’organisation publique de la Russie est verticalisée et le capitalisme « à la russe » ne manque pas de faire penser à une ploutocratie autoritaire, dominée par des oligarques peu nombreux qui possèdent directement ou indirectement l’ensemble des secteurs stratégiques de la Fédération de Russie (Fontanel, 2008). Le capitalisme « à la russe » a permis à quelques personnes proches du pouvoir de s’enrichir très rapidement, dans un pays qui n’est toujours pas remis de la violence de la transition économique (Aganbeguyan, Fontanel, 1994). La guerre en Tchétchénie, puis celles de l’Ossétie du Sud et de l’Abkhazie, de la Crimée ou du Donbass témoignent du souci du Kremlin de récupérer les territoires russophones dans le giron de la Fédération et d’établir des liens particuliers dominants avec la Biélorussie, en soutenant la dictature contestée d’Alexandre Loukachenko qui se maintient ainsi au pouvoir. S’il doit y avoir une défense nationale russe efficiente, elle doit d’abord être fondée sur la protection des intérêts du petit groupe au pouvoir. D’ailleurs, les regards portés pour le ralliement ou la conquête de territoires de l’ancienne URSS ne sont pas toujours motivés par des raisons patriotiques, mais aussi par des intérêts politiques de « zone d’influence » et économiques en faveur d’oligarques.

La vassalité des oligarques envers Poutine est bien ancrée dans les mentalités de ceux qui ont reçu un blanc-seing du chef de l’État pour établir, développer et protéger leurs richesses, souvent mal acquises, au détriment de biens publics. D’ailleurs, si la constitution n’avait pas permis à Poutine de rester Président, personne en Russie ou ailleurs ne s’est fait d’illusion concernant le jeu de chaises musicales entre la Présidence et le chef du gouvernement avec M. Medvedev. Vladimir Poutine a appuyé son pouvoir sur quatre piliers, la recherche d’une nouvelle puissance militaire et la relance d’un complexe militaro-industriel, le contrôle des hydrocarbures par oligarques interposés, la maîtrise de l’information et la mise en place progressive de lois lui accordant, de fait, les pleins pouvoirs. Son goût de la puissance, du syndrome d’Hubris, s’exprime plus facilement dans l’expression de la menace ou de la force brute, plutôt que dans une recherche d’un « *soft power* » aléatoire.

L’avancée rapide de l’OTAN aux portes de ses frontières semble avoir incité Moscou à réagir et à condamner la duplicité des États-Unis et de l’Europe qui ne respectent pas leur promesse de ne pas étendre l’OTAN en direction de l’Europe de l’Est. La Russie n’a pas perdu le goût de la puissance, elle veut conserver son influence historique et même naturelle sur tous les territoires qu’elle a autrefois vassalisés. La fameuse « opération spéciale » engagée par la Russie à l’encontre de l’Ukraine est le résultat d’un enchaînement de décisions qui a rendu inéluctable son organisation et sa mise opportuniste en action.

Le Kremlin était convaincu que l'opération spéciale se solderait rapidement par une victoire, conduisant à terme soit au rattachement de l'Ukraine à la Russie soit, au pire, à la « finlandisation » de l'Ukraine. Un accueil positif des citoyens ukrainien à l'opération spéciale de leurs frères russes était attendu, face à un gouvernement de Kiev jugé corrompu, peuplé de nazis et inamical à l'encontre des intérêts de la Russie, avec ses demandes d'adhésion à l'OTAN (dont l'existence constitue une menace pour le peuple russe) et à l'Union européenne. Le Kremlin s'est senti trahi par une Ukraine gouvernée par un acteur sans expérience politique, qui acceptait d'abandonner leur histoire commune pour se commettre avec un Occident finalement hostile aux intérêts légitimes de Moscou. L'Ukraine a pourtant toujours été appelée la « petite Russie » pour témoigner de l'attachement historique réciproque des deux populations qui ont toujours vécu en harmonie et développé une solidarité fraternelle, au point d'en oublier les frontières que les instances internationales ont imposées avec l'effondrement de l'Union soviétique.

Dans ces conditions, la résistance de l'Ukraine, aidée principalement, par les États-Unis et l'Union européenne a été une surprise. La « petite Russie » ne veut plus subir la loi de Moscou, elle a appris à vivre selon ses propres règles. La popularité de l'opération spéciale pour les citoyens ukrainiens n'a pas été évidemment à la hauteur des attentes moscovites. Il n'y a eu nulle part, Donbass exclu, d'insurrections favorables à la ligne moscovite, mais au contraire une résistance acharnée de l'ensemble de la population, atterrée par la violence des destructions des infrastructures et des bâtiments civils. Fin mai 2022, les dégâts imposés par la guerre elle-même en termes de destruction des équipements ou infrastructures ont été estimés, par les autorités ukrainiennes, à 600 milliards de dollars. Plus de 8 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur de l'Ukraine et 7 millions de citoyens (souvent jeunes et féminins) se sont exilés. Ce qui est énorme si l'on se rappelle que le pays comptait 42 millions d'habitants avant « l'opération spéciale ». Ces informations mettent en évidence le refus des citoyens ukrainiens d'une vie commune avec un pays autocratique, capable ainsi de la détruire, évidemment en toute « confraternité ».

Il en résulte la mise en place de sanctions (principalement des pays européens et des membres de l'OCDE) qui exercent des effets économiques et sociaux de court, moyen et long terme. L'ensemble des actions entreprises ont des conséquences économiques, politiques et stratégiques importantes, qui vont toucher à la fois le commerce international des céréales et l'organisation des transferts et des financements internationaux.

II. Les fondements de l'opération spéciale russe

Les rapports de la Russie avec les anciens pays membres européens du Pacte de Varsovie ne sont pas idylliques, même si la Hongrie ne ménage pas ses efforts pour reprendre à son compte les choix politiques de Vladimir Poutine. L'essor de l'Union européenne a attiré l'adhésion des anciennes démocraties populaires, ainsi que les pays baltes, membres de l'ancienne URSS, non seulement pour des raisons politiques et économiques, mais aussi pour se dégager de toute influence de la Russie, un parrain qui fait peur par sa capacité à s'immiscer dans les affaires des États proches. Dans ce contexte, les rapports et liens avec Kremlin se sont rapidement dégradés, notamment face à la volonté stratégique de Moscou de conserver coûte que coûte une zone d'influence forte sur tous les pays limitrophes. Il en a résulté, notamment pour les pays frontaliers de la Russie, une puissante et pressante incitation non seulement à devenir membre de l'Union européenne, mais aussi à appartenir à cette Organisation du Traité Atlantique Nord (OTAN) qui semble n'avoir aujourd'hui, depuis la défunte Union soviétique, plus que la Russie à dissuader d'une quelconque action militaire sur la zone Europe. La Russie se sent elle-même menacée, encerclée. Le Kremlin ne peut pas accepter que les pays anciennement frères ne comprennent pas la situation

d'insécurité qu'elle subit face à l'élargissement de l'OTAN et la pression de la puissance américaine en vue de devenir un gendarme très partial de l'Europe et du monde. Constaté qu'un gouvernement ukrainien qu'il méprise propose sa candidature pour entrer dans le rang du leadership militaire américain constitue une trahison insupportable. Vladimir Poutine a proposé en décembre 2021 une solution de blocage à l'entrée de l'Ukraine dans l'OTAN, en demandant au gouvernement ukrainien de retirer sa candidature ou à un membre de l'OTAN d'empêcher cette perspective d'adhésion¹. Malgré la menace d'un conflit militaire éventuel proféré par le Kremlin en cas d'échec des négociations, la réponse de l'OTAN n'a pas été à la hauteur des attentes russes en estimant que chaque peuple est souverain et peut décider d'appartenir à l'alliance militaire qui convient à sa sécurité et au système politico-économique européen qui lui offre de meilleures perspectives économiques. L'Ukraine n'avait pas l'intention non plus d'accepter un processus de « finlandisation » qui l'aurait, bien plus que la Finlande en son temps, obligé de mener une politique sécuritaire dictée de fait par Moscou. Le cordon ombilical devait être définitivement coupé. C'est ainsi que le Kremlin l'a ressenti. Ce rejet, pour Vladimir Poutine, devenait insupportable et l'heure était venue de dire non au dépècement des relations d'amitiés séculaires avec les anciens membres de l'URSS et notamment de son fer de lance l'Ukraine, qui avait, en son temps, tout comme le Biélorussie, un siège à l'ONU, à la disposition de l'Union soviétique. La « Grande Russie », fière de sa Civilisation, ne pouvait pas annoncer une intervention militaire en cas de refus des négociations, et ne pas respecter sa « lettre de route ». La guerre aurait pu être évitée certes, mais personne non plus ne peut imposer à un autre pays de lui sacrifier sa propre défense.

C'est dans ce contexte que Moscou a pris la décision d'engager une « opération spéciale » à l'encontre (en faveur, pour Vladimir Poutine) de l'Ukraine. Le conflit armé a probablement été décidé en considérant que la lutte serait rapidement gagnée, du fait des circonstances politiques électorales (campagne électorale en France, changement de Chancelier en Allemagne, arrivée de Joe Biden au pouvoir aux USA, fragilité politique du Premier Ministre britannique), des échecs des actions militaires américaines en Syrie et en Afghanistan, de la faiblesse du gouvernement de Kiev, d'une armée et de citoyens ukrainiens peu motivés à combattre leurs frères russes et d'une censure autoritaire de l'information afin de contrôler l'opinion publique nationale. Le Kremlin était convaincu trouver chez de nombreux Ukrainiens le désir de retrouver la Grande Russie et la volonté de se battre pour elle.

Vladimir Poutine pose une énigme au monde occidental, aussi bien au regard de sa rapide conquête encore mal élucidée du pouvoir que par l'évolution de ses actes et pensées. Pour Michel Eltchaninoff (2015), ce n'est pas un homme réputé pour ses ambitions intellectuelles et sa culture philosophique². C'est d'abord un homme pragmatique, patriote, élevé comme un citoyen soviétique de base, épris de culture militaire et du renseignement. À la tête du gouvernement, il veut redonner un sens et un destin à la Sainte Russie. En ce sens, il est plus proche du patriotisme de Staline que de l'internationalisme de Lénine. Si dans un premier temps il est apparu intéressé par les « valeurs occidentales » et par l'économie de marché, depuis 2013, face aux avancées des lois libertaires européennes et de l'OTAN en Europe de l'Est, il est devenu plus conservateur, partisan d'une démocratie respectueuse de l'ordre, attaché au respect de la morale religieuse, désireux de choisir une voie économique et sociale spécifique, une Voie Russe soutenue par la force renouvelée de son armée. Le modèle ne peut pas être anglo-saxon, dans un monde globalisé, il sera d'abord russe. Aujourd'hui Vladimir Poutine est toujours officiellement opposé à la restauration d'une idéologie d'État,

¹ Voir sur ce point le Stock des conflits 2021, n° 84 de J.-F. Guilhaudis dans le présent numéro *PSEI*.

² Ce texte reprend en grande partie notre présentation faite du livre de Michel Eltchaninoff. J. Fontanel (2015), « *Dans la tête de Vladimir Poutine* de Michel Eltchaninoff », *Aquilon*.

il ne supporte aucun carcan idéologique qui ne serait pas instruit à son initiative. D'un point de vue économique, il s'agit aussi de se libérer du diktat de la finance internationale ou, au contraire, de l'utiliser à des fins pragmatiques pour renforcer la puissance de la Russie.

Les convictions des hommes peuvent parfois évoluer au gré des événements imprévus dans leur émergence, leur intensité et leurs effets. Le Poutine jugé libéral, pacifique et démocrate de Saint-Pétersbourg n'est plus, sans doute d'ailleurs qu'il ne l'avait été que par opportunisme pour rallier les anciens partisans de Gaïdar³, le père de la « thérapie de choc ». Sa volonté d'inscrire la Russie dans l'Europe a été progressivement affaiblie par l'évolution récente des relations internationales jugées peu satisfaisantes pour les intérêts de la Russie, notamment avec l'essor territorial et politique de l'OTAN et de l'Union européenne. Il a plus fréquemment tourné son regard vers l'Inde et la Chine, deux partenaires du BRICS, avec lesquels un projet eurasiatique encore à construire est toujours en discussion. Le problème fondamental pour les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) réside dans le fait qu'ils ont sans doute des communautés d'intérêt contre le système international dominé par les États-Unis et les démocraties occidentales, mais qu'ils ont aussi des intérêts différents et souvent même en concurrence.

Vladimir Poutine désire contrecarrer les politiques jugées agressives des pays occidentaux qui repoussent la Russie « sur les bas-côtés de la politique européenne ». Il ne perd pas de vue les pays qui ont appartenu à l'expérience soviétique, en faisant souvent référence aux Russes (citoyens ou non) habitant encore ces anciens territoires de l'Union soviétique, en rappelant que la Russie n'hésitera pas à les protéger s'ils font appel à Moscou.

Aujourd'hui, Vladimir Poutine s'inspire d'Ivan Ilyine, un ennemi de la révolution bolchevique, partisan d'un national-impérialisme religieux, de la « verticale du pouvoir » et d'une « dictature démocratique », organisée autour d'un guide dévoué à la Russie et à ses valeurs religieuses⁴. Ce philosophe se déclarait hostile aux puissances étrangères qui cherchaient à s'emparer des territoires amis qui devaient rester sous le contrôle « naturel » de la Russie. Il condamnait l'impuissance de la non-violence revendiquée par Tolstoï et il valorisait l'importance d'une armée nationale forte. Ce faisant, il exprime un pan essentiel de la pensée politique de Vladimir Poutine selon laquelle la conception libérale et républicaine de la liberté n'est acceptable que lorsqu'elle se soumet à l'État, lequel définit la cohésion interne, exalte la culture russe et organise sa puissance internationale. « La Russie n'est pas menacée par l'autocratie du trône, mais par la dissolution de la nation, à laquelle travaillent les partis révolutionnaires ; ce n'est pas la réaction qui est effrayante, mais la révolution. En revanche si les Russes cessent de rêver aux libertés occidentales, la Russie retrouvera sa liberté, la consolidera et apprendra à son peuple une libre loyauté »⁵.

Sur cette base, Vladimir Poutine va s'inscrire dans un mouvement « conservateur », avec des bases morales et éthiques reposant sur les valeurs chrétiennes traditionnelles, notamment avec la défense de la famille et le refus de l'homosexualité. Pour lui, la nouvelle idée nationale ne peut se développer sur la base des lois du marché, elle est destinée à devenir la gardienne des valeurs chrétiennes authentiques. Elle suppose aussi une nouvelle

³ Madame Nabioulina, Gouverneur de la Banque de Russie, en est un exemple, tout comme Oulioukaev, ancien ministre de l'Économie, aujourd'hui condamné pour corruption.

⁴ Ivan Ilyine s'oppose au communisme, au nom de sa foi religieuse, laquelle peut, sans hésiter, lutter contre le mal par le glaive. Il s'oppose aux démocraties occidentales jugées trop faibles et émoussées. Il propose une nouvelle « idée russe », d'abord religieuse, nationale et militaire afin d'assurer l'unité et la puissance de la Russie. Le chef d'État devient le guide, il est choisi par « acclamation ». « Le Guide sert au lieu de faire carrière, il combat au lieu de faire de la figuration, il frappe l'ennemi au lieu de prononcer des mots vides, il dirige au lieu de se vendre à l'étranger ». M. Eltchaninoff, « Ivan Ilyine, l'inspirateur secret du poutinisme », *Revue des Deux Mondes*, Septembre.

⁵ M. Eltchaninoff (2015), « Ivan Ilyine, l'inspirateur secret du poutinisme », art. cit.

interprétation de la liberté d'expression et des droits de l'homme. Une fois élu, le Président a de fait tous les pouvoirs, même dans l'ordre économique. Enfin, la Russie ne peut devenir le vassal d'un monde unipolaire dirigé par les États-Unis et elle ne peut pas accepter d'être encerclée par les forces agressives de l'OTAN. Pour conforter sa politique et son engagement en faveur d'une Russie forte, Vladimir Poutine cite régulièrement des penseurs aussi différents que Leontiev (chrétien au radicalisme virulent), Soljenitsyne (ce dissident devenu favorable à l'émergence d'une « voie russe » et d'un pouvoir fort), Dalilevski (partisan d'une union des Slaves), Goumilev (adepte d'une puissance eurasiennne opposée à l'Occident) ou Dostoïevski (celui qui, dans « Les Démons », s'oppose à l'intelligentsia libérale et socialiste pro-occidentale).

Si Vladimir Poutine a parfois refusé la vocation impériale à la Russie, il se propose néanmoins de restaurer l'honneur de la Russie fané par l'effondrement du système soviétique et la violence de la transition. Il n'a pas vraiment renoncé au mirage de la reconstitution partielle de l'empire russe, même par les armes et la guerre. C'est pourquoi la « Voie russe » s'adresse aussi, à plus ou moins long terme, à ses voisins, notamment l'Ukraine et la Biélorussie. L'Église orthodoxe soutient et accompagne cette politique qui défend ses propres valeurs conservatrices et la puissance de la Russie sur tous les territoires qui lui sont rattachés. Ces idées correspondent sans doute à la soif de pouvoir de Vladimir Poutine et à sa volonté de rester dans l'histoire comme l'homme qui aura restauré la grande Russie. Pour être mieux compris d'une population, il faut lui donner des textes anciens qui témoignent du caractère sacré de la grande Russie et donnent de la profondeur à la restauration de la puissance de la civilisation russe.

C'est dans ce contexte que l'on peut expliquer le caractère effectivement spécial de cette « opération spéciale ». Après le rapide effondrement de la puissance militaire conventionnelle russe, marquée par des efforts de conversion du complexe militaro-industriel soviétique, l'effort d'endiguement des ambitions supposées de la Russie reposait fondamentalement sur les seules forces stratégiques nucléaires. En 2008, à la demande insistante du gouvernement de la Géorgie d'appartenir à l'OTAN, la Russie a engagé un conflit en Ossétie du Sud et en Abkhazie. Elle a tenu compte de l'évolution des menaces pesant sur sa sécurité et elle a décidé de se préparer à l'éventualité des conflits armés, tout en entretenant et modernisant les forces nucléaires qui lui maintiennent, sans discussion, le statut de grande puissance dans les relations internationales. L'expérience géorgienne a mis en évidence d'insoutenable limites militaires, ce qui aurait pu valoir à Moscou de perdre, de fait, son statut. Encerclée par l'espace occidental et le dynamisme inquiétant de la Chine, la Russie a relancé sa production militaire, elle a réorganisé et modernisé son armée, avec le souci de rester la puissance dominante et incontournable d'une région qui comprend l'Est européen et toutes les anciennes républiques soviétiques devenues indépendantes. Elle veut conserver sa zone d'influence face à la Chine, au Japon, aux États-Unis et à l'Europe. Or, elle a le sentiment, souvent justifié, d'une absence d'empathie à son égard, et elle souffre du syndrome de l'encercllement, lequel fragilise le sentiment national de sécurité et sape les valeurs de la civilisation de la Russie éternelle.

Le 22 août 2012, la Russie est devenue le 156^e membre de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce), dans le cadre d'une stratégie visant à entreprendre les réformes nécessaires à la modernisation de son économie par la diversification de la production, une amélioration de la compétitivité et l'ouverture vers un plus large éventail d'options pour l'économie nationale, encore trop stagnante. L'adhésion de la Russie à l'OMC corrigeait alors une grande anomalie. Compte tenu de son importance politique et économique, la crédibilité de l'OMC était minée par l'absence de la Russie, seul membre du G20 et du Conseil de Sécurité de l'ONU dans cette situation. Cette adhésion d'un pays de près de 150 millions d'habitants était conditionnée par l'octroi inconditionnel du statut de la nation la plus favorisée (NPF) à

tous les autres membres. Chaque membre de l'OMC doit offrir le même niveau d'accès aux marchés des autres membres (Fontanel, 2005).

Il a fallu deux décennies à la Russie pour obtenir cette adhésion, alors que la Chine en était membre depuis 2001, le retard étant principalement dû à une méfiance de Washington à l'encontre du Kremlin en utilisant l'amendement Jackson-Vanik (1974) qui limitait les exportations de marchandises des pays à régime communiste vers les États-Unis, en guise de punition pour les obstacles mis par Moscou à l'immigration. L'utilisation de cet amendement a été perçue comme une désapprobation du Congrès américain à l'encontre de la politique étrangère et commerciale du Kremlin. Il s'agissait d'abord d'affaiblir l'économie russe pour sa puissance nucléaire et son opposition au système de défense antimissiles en Europe, mais aussi pour le soutien qu'elle apportait aux gouvernements iranien et syrien et pour son bilan global jugé insuffisant en matière de droits de l'homme. Cet accès douloureux au libre-échange n'a pas conduit le Kremlin à engager des relations apaisées avec les pays occidentaux. La Russie avait quelques raisons de considérer qu'il y avait deux poids deux mesures, car les conditions économiques pour devenir membres de l'OMC étaient sans doute aussi bien satisfaites par la Russie que par la Chine, qui a par ailleurs bénéficié d'un régime dérogatoire spécifique à l'entrée pour une décennie.

Depuis l'échec relatif de la guerre en Géorgie, Vladimir Poutine a trois convictions. D'abord, Washington et ses alliés européens obéissants n'ont aucun scrupule à violer les principes du droit international, comme la guerre du Kosovo et l'assassinat de Khadafi en témoignent. Ensuite, l'OTAN est fondamentalement une organisation militaire dont les objectifs ultimes portent sur l'affaiblissement de la Russie et le respect dans toute l'Europe de l'impérialisme américain et de sa civilisation marchande. La Russie souffre alors du syndrome de la citadelle assiégée, lequel sera confirmé ou aggravé par les fameuses « révolutions de couleurs » dans les pays de la zone d'influence russe. Cependant, les guerres impérialistes de Washington contre son allié l'Irak et l'Afghanistan ont débouché sur des défaites humiliantes face aux peuples qui s'opposent aux règles que Washington veut imposer au reste du monde. Enfin, ces expériences militaires ratées des campagnes militaires de Washington mettent en évidence à la fois l'affaiblissement militaire des États-Unis et la remise en cause de leur puissance économique face au défi de la Chine.

Cependant, l'évolution géostratégique du monde conduit à l'élargissement de l'OTAN. Lors de la Révolution orange, soutenue sur la Place Maïdan par la NSA (National Security Agency) et des organisations non gouvernementales étrangères, la Russie a compris que cette avancée non seulement réduisait son champ d'influence, mais surtout menaçait directement sa propre sécurité. Elle a alors engagé une « première opération spéciale » qui ne disait pas son nom par une intervention militaire minimale et rapide à l'intérieur même du territoire de Crimée, là où justement elle dispose d'une base militaire qui lui a été accordée au moment de l'implosion de l'URSS. Il faut remarquer que lors de ces discussions, l'Ukraine a perdu sa capacité militaire nucléaire et qu'elle disposait en échange de Sébastopol, une ouverture fondamentale de la Russie vers les mers chaudes.

Au moment de l'annexion de la Crimée, la stratégie de la Russie s'est inscrite dans le droit fil des recommandations trimillénaires de Sun Tsu (Brunat, Fontanel, 2015). L'action a été rapide, bien élaborée, avec une rétention maximale d'information pour se donner du temps (notamment celui du référendum). Cette opération a obtenu un soutien ferme de la population russe et l'indifférence apparente d'alliés puissants comme la Chine ou l'Inde. Les adversaires ont été mis devant le fait accompli et dans l'incapacité de reprendre le terrain cédé. Seul le résultat positif a compté, malgré les sanctions occidentales qui n'ont pas manqué d'intervenir, sans effets politiques d'importance. Dans ce contexte, il est nécessaire de prendre la mesure de ces événements importants qui témoignent de la stérilité relative des actions américaines face aux décisions des États qui appliquent la politique du « fait accompli ». Le conflit armé en Ukraine conduit à des campagnes médiatiques particu-

lièrement virulentes en Occident, mais d'autres États, lassés par l'application des règles internationales oppressantes imposées indirectement par les intérêts de Washington, trouveront dans cette opération le courage d'entreprendre eux-mêmes des actions de rébellion face à l'ordre international et soutiendront les objectifs de Moscou.

III. Les sanctions imposées à la Russie

Après « l'opération spéciale », la Russie a utilisé son veto, pour s'opposer à un projet de résolution au Conseil de sécurité⁶. Elle était seule à voter contre, mais il y avait aussi 3 abstentions, de la part de la Chine, des Émirats Arabes Unis et de l'Inde. Par la suite, le Conseil a adopté la résolution 2623, pour décider la convocation d'une session extraordinaire d'urgence. En ce cas, sur la base de la résolution 377 (V) adoptée par l'Assemblée générale en 1950, le veto ne joue pas. Au cours de cette session, l'Assemblée Générale a voté 2 résolutions ES-11/1 et ES-11/2, le 2 et le 24 mars, avec des scores très nets 141 contre 5 (35 abstentions) et 140 contre 5 (38 abstentions). Les résultats paraissent clairs, mais en même temps on ne peut pas dire non plus que la communauté internationale soit unanimement indignée⁷.

Avec les sanctions décidées à la suite de l'annexion de la Crimée, la Russie est aujourd'hui le pays le plus sanctionné du monde, bien plus que la Corée du Nord, pourtant un « rogue state » particulièrement concerné par une guerre économique de long terme. La Biélorussie, qui est l'exemple même du régime politique que le Kremlin propose à l'Ukraine, subit les mêmes sanctions du fait de son soutien à cette « drôle » de guerre, lesquelles sont d'autant plus efficaces que le nombre des partenaires internationaux y participant est plus élevé. L'Union européenne et les États-Unis ont partagé leurs inquiétudes et leurs actions afin de coordonner les sanctions. Les organisations économiques internationales ont apporté aussi leur soutien, comme la Banque mondiale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Après son exclusion du Conseil de l'Europe, la révocation, par les Occidentaux du statut de la « nation la plus favorisée accordé à tous les membres actifs de l'Organisation Mondiale du Commerce » menace toutes les exportations russes d'importants droits de douane et les importations en situation potentielle de quasi-boycott. En outre, les pays occidentaux ont pris de nombreuses mesures pour saper l'infrastructure financière de la Russie, afin d'affaiblir son activité économique. Tous les acteurs économiques (États et entreprises notamment) sont dorénavant assujettis à une vigilance accrue dans leurs relations commerciales avec la Russie, eu égard aux mesures qui seraient prises à leur rencontre sur

⁶ S/2022/155)

⁷ <https://www.un.org/press/fr/2022/cs14808.doc.htm>

<https://www.un.org/press/fr/2022/cs14809.doc.thm>

À une large majorité, l'Assemblée « déplore dans les termes les plus énergiques » l'agression contre l'Ukraine et exige le retrait immédiat des forces russes | Couverture des réunions & communiqués de presse.

Situation ukrainienne : l'Assemblée générale examine deux projets de résolution concurrents sur l'aide humanitaire, l'un présenté par l'Ukraine et l'autre par l'Afrique du Sud | Couverture des réunions & communiqués de presse.

Ukraine : L'Assemblée générale exige de nouveau la cessation immédiate des hostilités menées par la Fédération de Russie et demande le financement intégral des plans humanitaires de l'ONU | Couverture des réunions & communiqués de presse.

les marchés internationaux si un lien avec le système financier SWIFT faisait l'objet d'une enquête auprès des services compétents américains.

Avec les lois « D'Amato-Kennedy » et « Helms-Burton », Washington utilise l'arme économique pour tous les « rogue states », sur le principe selon lequel tout ce que le droit international ne condamne pas spécifiquement est alors supposé autorisé. Ces lois permettent de condamner des entreprises qui ne respecteraient pas les embargos et sanctions décidés par les États-Unis, notamment en les excluant du système financier international et de l'ensemble du marché américain. Dans ce contexte, Washington s'est attribué une compétence générale d'application du droit international. De fait, tous les États sont concernés, mais ils ont cherché d'abord à obtenir des exemptions pour leurs propres entreprises. La loi FCPA (Foreign Corrupt Practises Act), mise en œuvre par l'OFAC (Office of Foreign Assets Control) établit une forme de loi extraterritoriale qui s'applique non seulement à la corruption, mais aussi au respect de la concurrence (Fontanel, Suscheva, 2019b). Les instruments juridiques utilisés sont variés, comme l'extension des mesures de contrôle des exportations dans le cadre des règlements intitulés « International Traffic in Arms Regulations (ITAR) » et « Export Administration Régulation (EAR) ». Toutes les entreprises directement ou indirectement concernées par des projets et relations d'affaires avec la Russie doivent en tenir compte si elles ne veulent pas être durement sanctionnées.

L'objectif des sanctions est de fragiliser l'économie russe en vue de réduire ses degrés de liberté dans les choix à opérer entre la continuation de la guerre, la capacité à la financer, le respect des normes fixées en lien avec les opérateurs nationaux et le soutien d'une partie au moins de l'opinion internationale. Les sanctions prises visent à empêcher le marché financier russe de bénéficier du système international des mouvements de capitaux et d'exécution des paiements. Dans ce cadre, les investissements étrangers se raréfient très rapidement et les secteurs stratégiques (énergie, spatial, aéronautique, armement ou technologies avancées, par exemple) sont alors directement concernés. Aux États-Unis, la réglementation « Export Administration Regulation » répertorie les produits duaux (à double usage) dont l'interdiction concerne les exportations, les réexportations, les transferts et les licences, selon des modalités variables dans le temps. Tous les produits à double usage concernant simultanément les secteurs civils et militaires (matériaux électroniques, ordinateurs, systèmes de navigation, etc.) sont interdits à l'importation en Russie, ce qui rappelle les activités aujourd'hui partiellement désuètes du COCOM instituées pendant la guerre froide.

Pour l'Europe, il s'agit aussi de réduire les importations des produits pétroliers et gaziers, de suspendre tous les projets économiques d'importance en partenariat (comme le gazoduc North Stream II), de geler les infrastructures financières, de sanctionner les personnalités politiques et militaires russes directement ou indirectement responsables de l'invasion de l'Ukraine et d'appliquer des sanctions sectorielles particulièrement dommageables pour le développement économique de la Russie. Une interdiction totale de toutes transactions avec certaines entreprises publiques a été décidée par l'Union européenne. Dans ce contexte, le partenariat avec des acteurs économiques russes et toutes les opérations engagées deviennent des opérations à très grand risque. Les acteurs économiques sont alors mis devant un fait accompli, celui d'être rendus incapables de réaliser leurs engagements. *In fine*, il est important d'analyser alors les clauses contractuelles ou les raisons de l'imprévision qui permettent de justifier l'arrêt du contrat par un changement profond des conditions économiques internationales, et notamment de cas de force majeure.

Après la mise en place des sanctions européennes et américaines, la Russie a contre-attaqué en considérant que la lutte nécessaire contre les nazis et traîtres ukrainiens était vitale pour la grande Russie, laquelle reprendrait alors ses droits et devoirs sur la « petite Russie ». À noter que l'Ukraine a introduit une requête devant la Cour Internationale de Justice pour « Allégation de génocide... », laquelle n'a pas pris d'arrêt sur sa compétence,

mais a pris des mesures conservatoires demandant la suspension des opérations militaires engagées le 24 février 2022⁸. Elle demande aux deux Parties de s'abstenir de tout acte qui risquerait d'aggraver ou d'étendre le différend. La Russie considère que, pour cette « opération spéciale », la CIJ n'est pas compétente.

Pour empêcher l'information qui tendrait à discréditer « l'opération spéciale », la censure russe cherche à supprimer toutes les contestations éventuelles. Le 15 mars, une loi punit de 15 années d'emprisonnement toute information discréditant l'opération « spéciale », avec un contrôle sévère sur la liberté de la presse, de fait plus fortement garrottée. Tout journaliste peut, à tout moment, subir des sanctions pénales si la doxa du Kremlin est remise en doute. La question est de savoir comment la population russe peut réagir, dans une situation médiatique monopolisée par la propagande gouvernementale. À l'énoncé des sanctions, le rouble s'est effondré, les taux d'intérêt ont grimpé et les produits de première nécessité ont commencé à manquer. Cependant, la population russe a toujours été résiliente, elle n'a pas oublié les files d'attente devant les magasins de la période soviétique. Elle reste globalement certaine d'appartenir à une civilisation slave qui doit se réaliser comme grande puissance face aux tentations impérialistes du monde occidental.

Depuis l'annexion de la Crimée et les combats incessants du Donbass, les sanctions occidentales n'ont eu aucun effet sur la vision politique et stratégique du Kremlin. « L'opération spéciale » en Ukraine a conduit à de nouvelles sanctions, car il était difficile de combattre directement militairement la Russie, au regard de la menace nucléaire clairement avancée par Vladimir Poutine. La mesure phare décidée par les Occidentaux concernant le gel de la clause de la Nation la plus favorisée définie par l'OMC n'a sans doute pas été souhaitée par le Kremlin, mais celui-ci a considéré qu'elle n'était pas suffisante pour stopper des opérations qui acceptent les contraintes économiques pour valoriser plutôt la réunification civilisationnelle de la Grande Russie. Pourtant, le budget de l'État dépend en grande partie des exportations des matières premières et des ressources énergétiques de la Russie et les mesures prises tendent à réduire drastiquement la capacité financière du Kremlin à conduire la guerre sur le long terme. En outre, les sanctions économiques imposées aux oligarques et aux responsables politiques et militaires de la Russie ont pour objet de les faire réagir vivement en vue d'influencer le Kremlin et d'arrêter l'invasion de l'Ukraine. Il faut noter enfin que si les autres pays et entreprises peuvent continuer à commercer avec la Russie, Washington est en mesure de les sanctionner si dans l'opération commerciale et financière il est fait appel à un bien ou service national comme le dollar, ou des technologies américaines embarquées dans les produits et matériels ainsi importés en Russie (Läidi, 2019).

Si l'Europe a trouvé de nombreux points d'accord pour sanctionner l'économie russe, l'efficacité des sanctions, au moins à l'horizon d'un semestre, n'est pas au rendez-vous. Les oligarques n'ont pas été suffisamment puissants pour créer un véritable système oligarchique plus puissant que l'autocratie centrée sur Vladimir Poutine, lequel dispose de moyens suffisants pour en obtenir une obéissance indiscutée. Ils doivent directement ou indirectement leur fortune (ou son maintien) aux concessions qui leur ont été accordées par le Kremlin. C'est pourquoi les oligarques sont personnellement concernés par les sanctions, tout comme, dans le sixième paquet, Krill, le patriarche de l'Église orthodoxe moscovite, mais aussi Vladimir Poutine et ses filles, Serguei Lavrov ou Abramovitch. Le Royaume-Uni a suivi le mouvement et a ainsi sanctionné le fameux Londongrad, avec ses 90 oligarques et 18 banques, avec un gel de leurs avoirs pour un total de 1.500 milliards d'euros. Une loi, très attendue depuis 20 ans au moins, concernant les fortunes « douteuses » des oligarques russes a même été votée. Londongrad va sans doute dans l'année qui vient changer de surnom.

⁸ Ordonnance de la CIJ du 16 mars 2022.

L'Union européenne a décidé d'interdire l'exportation vers la Russie des biens de haute technologie (10 milliards d'euros), appelés « technologies cruciales », et l'importation de matières premières et matériaux critiques (5,5 milliards d'euros). Les produits alimentaires sont aussi concernés (vodka ou caviar, par exemple) ainsi que l'exportation de produits de luxe. L'Union européenne interdit aux entreprises de son territoire de vendre des articles de valeur, d'engager des investissements ou d'accorder des prêts et subventions dans les secteurs de l'énergie (gaz, pétrole, charbon, électricité) avec les opérateurs russes, sous peine de lourdes sanctions. Les sanctions considérées ont cependant pour objet de faire plus de mal à l'économie russe qu'à celle de l'Europe. Ainsi, en réponse aux intérêts de la France, les investissements dans l'énergie nucléaire ne seront pas sanctionnés ainsi que les investissements de Total Énergie à la demande de l'Allemagne. Après un mois de négociation particulièrement difficile, lors du 6^e paquet de sanctions, les membres de l'Union européenne se sont entendus sur un embargo à 90 % des importations de pétrole russe d'ici décembre 2022, car l'oléoduc qui alimente la Hongrie, la Slovaquie et la République Tchèque restera en service pour satisfaire la demande de ces trois pays, alors que toutes les livraisons transportées par bateau (2/3) seront clairement interdites. Un embargo sur le charbon devrait entrer en vigueur en août 2022. Enfin, la diffusion des médias russes Russia Today et Sputnik est interdite pour cause de propagande officielle conduite par le Kremlin.

À l'instar du G7, l'Union Européenne a décidé le gel des réserves de la Banque centrale russe, de l'ordre de 600 milliards d'euros, ainsi que les ressources placées sur son territoire par presque 500 ressortissants russes et hauts gradés militaires. La banque centrale voit ses capacités d'action sur le marché des changes particulièrement réduites, notamment pour défendre la valeur du rouble. Les liquidités en monnaies étrangères sont nécessaires pour les importations des pays qui n'engagent pas de sanction à l'encontre de la Russie, comme plusieurs États asiatiques et africains. Washington a demandé à Visa et MasterCard de bloquer les services de la carte bancaire et de paiement aux banques russes. Plusieurs entreprises comme Starbuck, McDonalds, Boeing, Ford, Disney ou Apple ont interrompu leurs activités en Russie, fortement encouragées par la Maison Blanche, qui aurait pu engager à leur encontre des mesures de rétorsion.

Dans un premier temps, sept banques russes (VTB Bank, Otkritie Bank, Novikombank, Promsvyazbank, Rossiya Bank, Sovcombank, VEB) et trois banques biélorusses trop proches du Kremlin, ont été exclues des marchés et transactions financières, du système financier international de messagerie et de transaction SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication), ce qui a eu pour effet immédiat une forte augmentation du taux directeur et l'affaiblissement du rouble sur les marchés des changes. En avril 2022, un cinquième volet de sanctions concernait le gel des avoirs de quatre autres banques russes, suivi en mai, lors du sixième paquet de mesures, de la Sherbank, la principale banque russe. En revanche, Gazprombank reste dans le système SWIFT, eu égard à son importance dans les transactions de paiement du gaz russe. Les opérateurs européens ne peuvent plus engager d'opérations sur les valeurs mobilières ou fournir des services d'investissement ou recevoir des dépôts de résidents russes de plus de 100 000 euros. Enfin, les banques européennes ne peuvent plus financer les projets du Fonds souverain de la Russie (Russian Direct Investment Fund). Certains pays européens ont pris des mesures spécifiques, comme l'Allemagne qui a suspendu le développement du gazoduc North Stream 2. La France, l'Italie ou le Royaume-Uni ont procédé à la saisie de yachts et de villas appartenant aux oligarques.

Les mesures les plus efficaces concernant le gaz et le pétrole ne peuvent pas être appliquées avec la plus grande sévérité, parce que certains pays européens en pâtiraient considérablement, au moins à court terme. L'Union européenne se trouve aujourd'hui à la limite de ce qu'elle peut faire si elle veut encore présenter un front uni. Certes, l'Union européenne est divisée quant à sa dépendance aux importations russes d'énergie, mais l'inflation galopante qui se présente dans ce secteur soudain en situation dominante de

rareté d'offre touche au fond tous les autres pays. La guerre en elle-même conduit inextricablement à une récession économique mondiale imprévue, qui va amener les États à prendre des mesures qui ne satisferont probablement pas les objectifs à long terme de lutte contre le réchauffement climatique. Cette impréparation concerne bien sûr l'Europe, mais aussi l'ensemble des pays du monde.

Les États-Unis ont engagé des sanctions similaires sur la banque centrale, les avoirs des oligarques, les investissements américains privés ou les exportations de technologies. Le Trésor a interdit à la Russie le remboursement de sa dette avec des dollars détenus dans les banques américaines, ce qui réduit singulièrement les capacités de financement de l'opération spéciale. Les banques russes placées dans le système financier américain sont immobilisées avec de fortes sanctions contre Sherbank et Alfa Bank par le gel de leurs avoirs liés de près ou de loin au système financier américain, rendant ainsi impossible l'utilisation du dollar dans les transactions financières des opérateurs russes. Le gouvernement des États-Unis a engagé aussi des mesures de blocage total de six autres banques (VTB Bank, Okritie Bank, Novikombank, VEB, Promsvyazbank, Soccombank). Dès qu'un actif touche le système financier américain, il est immédiatement gelé et signalé à l'OFAC. Il en va de même pour de nombreuses firmes russes qui souhaiteraient avoir accès au marché américain de financement. Les exportations des technologies avancées sont aussi bloquées. L'ensemble de ces mesures devrait entraîner 3 % de réduction potentielle du PIB de la Russie.

D'autres conséquences peuvent aussi être soulignées. La Norvège a décidé de retirer les investissements russes de son fonds souverain. Le Royaume-Uni interdit les importations de pétrole russe et les investissements britanniques en Russie. Le « soft power » engagé par Vladimir Poutine dans le sport a été remis en cause par l'UEFA avec l'exclusion de la Russie de la Coupe du monde de football et par le CIO qui a banni les sportifs russes et biélorusses des compétitions olympiques.

En rétorsion, le Kremlin a exigé que les livraisons de gaz à destination des pays « inamicaux » soient payées en roubles, depuis des comptes situés en Russie. Les clients de Gazprom se doivent d'ouvrir deux comptes auprès de Gazprombank. Sur le premier, les acheteurs paient dans la devise prévue au contrat. Cette somme est ensuite convertie en roubles avant d'être transférée sur le second compte situé en Russie au nom des clients. Cette demande est en contradiction avec les sanctions des puissances occidentales et avec les contrats signés qui spécifient que les paiements doivent être réalisés en dollars et en euros. Ainsi, le gaz a déjà été coupé à la Bulgarie, à la Finlande et à la Pologne, puis aux Pays-Bas (15 % de son approvisionnement) et au Danemark (18 %), faute de respecter les modalités exigées par le Kremlin. Il s'agit ainsi de valoriser la monnaie nationale russe et de combattre son effondrement.

Il en résulte un rouble qui ne s'est pas effondré au point qu'il est probable que pour toutes ses exportations la Russie demandera officiellement ou non le même mode de règlement. Quand on connaît la dépendance mondiale des pays à l'égard des exportations de céréales, des métaux rares ou des engrais, le système établi depuis l'effondrement de l'URSS est indirectement remis en cause, au moins au niveau des unités monétaires de paiement pour les transactions internationales.

D'autre part, le gouvernement russe prend des mesures pour « minimiser » l'impact de l'embargo du pétrole sur l'économie nationale. Pour Dmitri Peskov, porte-parole du Kremlin, ces sanctions auront un impact négatif pour l'Europe, pour la Russie et pour l'ensemble du marché international de l'énergie. Mais la Russie engage une réorientation de ses flux à l'exportation, ce qui peut éventuellement avoir pour effet de redonner de la force à l'économie russe. La Banque de Russie a réagi aux sanctions européennes, en proposant de racheter l'or à un cours de 5000 roubles le gramme, ce qui a eu un effet positif sur la valeur de la monnaie nationale désormais adossée, comme dans le bon vieux temps, à l'or. La confiance des opérateurs étrangers a ainsi été restaurée. En outre, tous les pays jugés

« hostiles » ou « inamicaux » sont concernés par le paiement des livraisons réalisées en roubles par le canal d'une banque russe. Là encore, face à ce type d'importation essentielle à la vie économique et sociale d'un pays, sans aucune alternative possible à court terme comme c'est le cas de l'Allemagne et des pays d'Europe de l'Est, les conditions des sanctions sont au moins partiellement virtuelles. Si les USA, l'Union européenne, la Suisse, le Royaume-Uni ou le Canada s'engagent fermement dans les sanctions économiques contre le pays agresseur de l'Ukraine, d'autres pays sont plus prudents dans leurs réactions. Ainsi, le Japon soutient la résistance ukrainienne, il applique le gel des patrimoines des oligarques, la coupure de SWIFT, mais il ne propose aucune autre sanction concernant les banques et la Banque centrale russes.

IV. Les conséquences économiques et politiques de « l'opération spéciale »

Les conflits armés sont très onéreux, à court et à long terme. Pour la guerre en Irak et en Afghanistan, les États-Unis avaient subi des coûts estimés à plus de 1000 milliards de dollars pour le budget et 4400 milliards de coûts indirects⁹, sans compter le coût faramineux des destructions des habitations et des infrastructures des pays concernés. Autrement dit, les guerres modernes sont hors de prix. Pour estimer le coût de cette « opération spéciale », il faudra attendre la fin de cette guerre sans nom, mais dès aujourd'hui on pressent que le monde de la fin de la guerre froide va lui-même disparaître progressivement pour laisser place à des structures nouvelles qui vont impacter les comportements financiers et économiques des acteurs internationaux.

Il faudra nécessairement l'aide de ses alliés naturels pour sortir l'Ukraine d'une situation catastrophique. L'existence de mines ou d'obus va rendre la production de céréales encore plus difficile à mettre en place, indépendamment du fait que les semis ne seront pas effectués dans les conditions idéales qui avaient été celles des années précédentes, avec une augmentation spectaculaire de la productivité agricole. Certes, tout ne sera pas à refaire, mais il faudrait sans doute une décennie, si la guerre devait s'arrêter avant l'automne 2022, pour rattraper non seulement le temps perdu, mais aussi l'utilisation optimale de terres devenues dangereuses. Or, la guerre semble s'inscrire dans le temps, ce qui constitue, avec le réchauffement climatique, une autre preuve concernant la folie des hommes, et notamment celle des hommes au pouvoir.

Le Kremlin considère que son opération spéciale se déroule conformément aux plans préétablis, contrairement à ce qu'affirment les Chancelleries occidentales. Il sait que le peuple russe va souffrir économiquement de cette situation mais qu'il sera fier d'une ambition réalisée, celle du retour de la grande Russie avec un témoignage civilisationnel essentiel, et de retrouver en son sein « la petite Russie » que les pouvoirs étrangers ont cherché à séparer de ses liens indéfectibles avec le pouvoir moscovite. Dans ces conditions, les citoyens russes seront clairement en situation de résistance face aux ambitions occidentales, avec l'aide financière de l'État (salaire minimum, salaires et indemnités des fonctionnaires et des retraités). Ainsi, les contre-sanctions russes répondent, point par point, aux sanctions décidées par le camp européen et états-unien.

Le Kremlin considère qu'il est dans son bon droit. Pour éviter que les alliés du régime de Kiev s'engagent entièrement derrière lui, la question de la cobelligérance a été posée. Les pays membres de l'OTAN qui soutiennent le régime de Kiev ne souhaitent pas non plus engager une guerre qui pourrait devenir mondiale et nucléaire. La « cobelligérance », selon

⁹ J. Fontanel (2012), « Les coûts financiers et humains de la guerre en Irak et en Afghanistan, un bilan », *Questions internationales*, n° 55, mai.

le Kremlin, est attribuée à tout pays qui prendrait une mesure destinée à imposer une zone d'exclusion aérienne au-dessus de l'Ukraine (une demande présentée par le Président ukrainien). Cette revendication de Kiev a été rejetée par l'OTAN, mais la politique suivie par l'Europe, par la voix d'Emmanuel Macron, a consisté et consiste toujours à stopper la guerre sans devenir des cobelligérants aux yeux de Moscou. Aujourd'hui, on devrait considérer que la cobelligérance est intuitivement étendue à la vente d'armes « offensives » à Kiev, qui pourraient menacer directement l'intégrité du territoire de la Russie, comme en témoignent les hésitations des États-Unis à fournir des armes à longue portée à l'armée ukrainienne.

De nombreux responsables politiques, chefs de gouvernement, parlementaires, chefs d'entreprise étrangers ont été sanctionnés de visa en Russie. Pour les pays jugés « inamicaux », l'obligation du paiement en roubles des créanciers russes, la suspension de livraison de gaz à plusieurs pays européens ou le choix des exportations agricoles sont utilisés en réponses symétriques. Si l'unité occidentale fait de la Russie un paria international plus ou moins isolé, notamment avec l'exclusion du Conseil de l'Europe, Vladimir Poutine veut mettre en évidence les interdépendances économiques et le poids de son économie sur les échanges internationaux des marchés de l'énergie et de l'alimentation. Comme pour la pandémie du coronavirus, le monde se rend compte enfin de l'interdépendance et de l'incapacité de chaque État d'assurer, à haut niveau, les questions de santé, d'alimentation ou d'énergie de ses populations sans recourir au commerce international. Lorsque les conflits de rareté ou la guerre apparaissent, toutes les activités de production et de consommation sont alors concernées (Fontanel, 2022).

Malgré l'importance des représailles, Moscou répond par des menaces qui, à la sortie de la crise pandémique, ne sont et ne seront pas sans conséquences sur l'ensemble de l'économie mondiale et de son organisation. Gazprom est le premier fournisseur de gaz en Europe, une énergie nécessaire au bon fonctionnement de la plupart des économies européennes. En 2018, Donald Trump avait houspillé les Européens pour leur dépendance énergétique face à la Russie. Cette admonestation avait été mise dans le sac des affirmations excessives et incontrôlées du Président américain. Le boycott partiel de cette source essentielle d'énergie conduit inéluctablement à une envolée des prix du fait des nouvelles raretés provoquées par cette offre réduite dans une situation de demande constante à minima, sauf à restreindre ce type de consommation au niveau national, ce qui n'a pas que des effets positifs dans les démocraties du fait du mécontentement à venir des citoyens électeurs.

Au milieu du mois de juin 2022, la Russie a évité le scénario d'une panique financière, malgré la résurgence d'une inflation prévue entre 18 et 23 % et une récession, estimée par Moscou, de l'ordre de 10 %. Le rouble est même revenu au-dessus de son niveau de 2021, avec +15 % par rapport à l'euro. Deux raisons expliquent cette situation en apparence paradoxale. D'une part, la Russie continue à exporter le gaz et le pétrole à un prix très élevé compte tenu des nouvelles raretés, pour un montant journalier supérieur à 1 milliard de dollars. En outre, elle subit un embargo sur de nombreux produits habituellement importés. Il en résulte un excédent considérable de la balance commerciale, ce qui devrait permettre à la Russie de payer toutes ses dettes. D'autre part, la Russie a mis en place de stricts contrôles des capitaux. La valeur croissante du rouble est donc artificielle, ce qui, dans ce monde marchand à outrance, rassure les opérateurs étrangers.

Les coûts sont multiples et divers, avec des effets aléatoires difficiles à déterminer et même à percevoir, en fonction de l'horizon temps de l'analyse. Il est difficile de déterminer les arrêts de production nationale consécutifs à l'absence de consommations intermédiaires indispensables concernant les technologies de pointe, les productions monopolisées par les compagnies occidentales ou les pièces de rechange des matériels importés en stock. À court terme, la Russie a perdu un nombre indéterminé de personnels militaires, d'armements et de consommations intermédiaires ou finales nécessaires au fonctionnement de l'économie.

Il est évidemment trop tôt pour mesurer l'ampleur des dégâts physiques, et encore plus difficile d'estimer la perte de confiance de nombre de pays importants dans les capacités d'une Russie expansionniste à s'engager dans un processus de paix. Le coût total dépendra de la position des alliés du BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud). La Russie pourrait élargir ses rapports commerciaux avec l'Asie, notamment la Chine et l'Inde, dont les États se sont abstenus de toute condamnation de l'opération spéciale. Les exportations de gaz vers la Chine, par le gazoduc Power of Siberia, ont ainsi déjà augmenté dans le cadre d'un nouveau contrat à long terme entre Gazprom et CNPC (China National Petroleum Corporation), une entreprise chinoise d'État.

Le Président du Brésil, Jair Bolsonaro, souhaite rester neutre dans cette situation, mais les diplomates brésiliens ont voté la résolution condamnant cette « opération spéciale » d'un membre non permanent du Conseil de sécurité. Il témoigne sa « solidarité » envers la Russie et confirme que la priorité est de préserver les intérêts économiques du Brésil, dont l'agriculture dépend en partie de l'importation d'engrais russes. Si cette position n'est pas toujours comprise dans le monde et même au Brésil, la question de la responsabilité de la guerre n'est pas attribuée au seul Président de la Russie. Selon Lula, par exemple, les États-Unis et l'Union européenne auraient pu refuser l'appartenance de l'Ukraine à l'OTAN et même à l'Union européenne. Avant le conflit, il fallait prendre la mesure du degré d'engagement de la Russie sur cette question, relancer un dialogue et attendre le moment propice pour trouver une solution de paix.

L'Inde, un des pays fondateurs du Mouvement des pays non-alignés, n'a pas condamné l'invasion de l'Ukraine (abstentions à l'ONU), sans doute pour préserver ses intérêts économiques, aujourd'hui menacés par une sécheresse à répétition et pour bénéficier des prix avantageux offerts par Moscou pour un armement qui constitue l'essentiel de son arsenal. En outre, après l'invasion de l'Ukraine, la Russie lui a fait une offre pour la vente de pétrole brut à prix réduit. Enfin, l'Inde ne souhaite pas que la Russie se rapproche de la Chine et du Pakistan, deux ennemis traditionnels.

Pour la Chine, le choix reste cornélien, entre la tentation de renforcer son alliance avec la Russie pour conforter ses pouvoirs autoritaires et envisager une expédition à Taïwan et le choix des intérêts économiques à court et long terme qui la lient au monde occidental. En outre, la Chine de Xi Jinping donne priorité à l'unité nationale contre les tentatives indépendantistes du Tibet ou du Xinjiang. À ce titre, elle peut difficilement admettre les prétentions russes concernant l'indépendance, même provisoire, du Donbass. Même si le 4 février 2022, Vladimir Poutine et Xi Jinping ont annoncé un nouvel accord qui augmentera les importations chinoises par gazoduc et permettra d'ici 2025 d'augmenter celles-ci au niveau de celles du gazoduc Nord Stream 2, aujourd'hui arrêté, la Russie ne représente que 1 % des échanges du géant asiatique. La Chine a peu à gagner économiquement dans une entente avec la Russie, et beaucoup à perdre des sanctions occidentales. Aujourd'hui, l'économie chinoise est menacée par une grave crise immobilière et par une crise larvée de son économie digitale. La décision du dirigeant chinois de soutenir son homologue russe serait susceptible d'affaiblir les perspectives économiques de son pays à court et à long terme. Face à la solidarité occidentale, Xi Jinping s'interroge sur l'opportunité et la concrétisation de reprendre Taïwan sous son contrôle. Il y a de quoi hésiter, compte tenu des pertes considérables qui pourraient en résulter pour l'économie chinoise et plus généralement pour l'ensemble de l'économie mondiale. Il n'empêche, au moins politiquement, Xi Jinping semble plutôt attiré par l'option d'un soutien à Vladimir Poutine, ce qui serait une manière de mettre une petite pierre dans la chaussure aujourd'hui un peu usée de la diplomatie américaine. Il est intéressant pour les deux autocrates de continuer à saper le système de Bretton Woods, il est vrai par trop couvert de rustines imposées le plus souvent unilatéralement par Washington. Cependant, en situation de faiblesse relative, Vladimir Poutine, défenseur de la grande Russie, ne peut ni ne veut être dépendant de la force

économique et géostratégique de la Chine, même si Xi Jinping peut aussi avoir besoin de son soutien pour le retour de Taïwan sous le drapeau de la Chine continentale. La question est de savoir l'importance accordée au moins conjoncturellement à la sphère civilisationnelle et politique, par rapport aux critères de performance des économies nationales.

Pour l'Afrique du Sud, qui s'affirme comme tous les États d'Afrique du côté de la paix, le Président Cyril Ramaphosa a demandé le retrait des troupes russes, malgré l'influence russe au sein de l'ANC. Cette réaction a été critiquée en Afrique et un rétropédalage a été ensuite amorcé, en s'abstenant de voter la résolution de l'ONU, qui est accusée de ne pas créer un environnement propice à la diplomatie, au dialogue et à la médiation. Officiellement, l'Afrique du Sud s'en tient à la position du Mouvement des pays non alignés sur les questions de dispute territoriale, à savoir la neutralité. La méfiance à l'encontre de la diplomatie américaine et européenne, qualifiée parfois d'impérialisme occidental, ne permet guère de suivre les injonctions des pays dominants, qui n'interviennent que lorsqu'ils y ont intérêt et laissent les conflits de ce monde s'embourber, comme c'est le cas des conflits de la Palestine, de la Syrie, de la Libye ou aujourd'hui du Yémen. La Russie a été un soutien constant de l'ANC lorsque l'apartheid était bien présent sur ce territoire. La neutralité de l'Afrique du Sud est discutable. De fait, elle est solidaire des critiques prononcées contre le système occidental, la question de la responsabilité des membres de l'OTAN est clairement exprimée, même si les faits sont têtus et l'Ukraine violentée.

Le Japon a engagé des actions diplomatiques en vue de fédérer plusieurs pays asiatiques pour lutter contre l'usage unilatéral de la force par une grande puissance nucléaire. L'opération spéciale va modifier les règles existantes dans l'ordre économique, mais aussi politique et stratégique. Le Japon a pourtant fait oublier ses exactions de la dernière guerre mondiale et son poids économique ne manque pas de lui donner une influence politique non négligeable. De fait, il s'agit d'abord de se prémunir contre une action similaire de la Chine aux ambitions hégémoniques (îles Paracels, Taïwan) et de la Russie (îles de l'archipel des Kouriles, notamment). Le Japon est aligné sur les positions du G7. Le gouvernement souhaite une condamnation plus ferme de la Russie de la part des pays de l'Asie du Sud-Est mais, si l'opération spéciale est condamnée, la plupart des États (Vietnam, Corée du Sud, Indonésie) rechignent à appliquer des sanctions qui les pénaliseraient. Il y a la crainte de se placer dans un camp qui les conduirait à participer au conflit sans avoir la volonté et l'intérêt de faire un « suivisme » des idées principalement occidentales et d'entrer dans une nouvelle « stratégie du domino ». En toile de fond, Tokyo souhaiterait développer un système de sécurité collectif entre les pays asiatiques de la zone, en lien avec les partenaires européens.

La plupart des pays en développement s'attendent à souffrir de cette « opération spéciale » et ils hésitent à prendre des décisions définitives trop tranchées. Ils sont d'abord concernés par la catastrophe alimentaire qui risque de toucher de plein fouet de nombreux pays importateurs des produits céréaliers des deux pays et ils cherchent d'abord à trouver une solution qui les concerne sans s'engager fortement pour l'un ou l'autre camp, même si majoritairement ils ont voté contre cette invasion.

V. Les effets de « l'opération spéciale » sur les flux mondiaux des céréales

Si les économies russes et ukrainiennes vont être significativement impactées par cette guerre, elles ne seront pas les seules à en souffrir. La Russie et l'Ukraine sont devenus de forts exportateurs de céréales et d'engrais. Dans ces conditions, la question de la faim dans le monde est posée pour tous les pays importateurs de ces produits, avec une pression forte sur les prix.

Tableau 1. Production mondiale de blé par pays 2021

Pays	Production (en tonnes)	Production par personne (en kg)
Chine	131.447.000	943
Inde	99.700.000	746
Russie	72.136.000	491
USA	51.287.000	1565
France	35.798.000	5319
Canada	31.769.000	8537
Pakistan	25.076.000	1242
Ukraine	24.653.000	5833
Australie	20.941.000	8360
Total	770.000.000	1002

Tableau 2. Volume d'exportation du maïs 2020-2021 (en milliers de tonnes)

Pays	Production	Exportations
USA	392.451	68.558
Chine	257.349	Importatrice
Argentine	43.462	36.544
Brésil	82.288	27.492
Ukraine	35.801	23.864
Russie	11.419	3.989
Union européenne	60.000	3.735

Toutes céréales confondues, les exportations mondiales correspondent à près de 400 millions de tonnes. Les capacités d'exportation sont évidemment très dépendantes des conditions météorologiques observées (sécheresse, grandes précipitations saisonnières, climat). La Russie et l'Ukraine produisent beaucoup de produits céréaliers, mais leur part dans la production mondiale reste cependant bien plus modeste que ce qui est généralement avancé, à peine 9 % pour la Russie et 3 % pour l'Ukraine concernant le blé. La Russie est la première exportatrice de blé, avec à peu près la moitié de sa production, soit 35 à 40 millions de tonnes exportables, les trois-quarts étant importés en Afrique du Nord. En matière de rétorsion, la Russie dispose, au moins conjoncturellement, d'une arme alimentaire à forte puissance politique, eu égard à la demande des pays importateurs de recevoir les grains en passant par les mécanismes financiers internationaux qui font l'objet aujourd'hui de sanctions occidentales d'usage à la Russie. En outre, Moscou préfère aujourd'hui la consommation intérieure à l'exportation, au regard des restrictions à l'importation de produits alimentaires en provenance de l'Europe principalement.

Aujourd'hui, le maïs prend de l'importance dans les échanges de grains, souvent transformés en aliments pour animaux et biocarburants. En 2021, 140 millions de tonnes ont été exportées dans le monde, la production augmente rapidement, car elle est plutôt bon marché en comparaison avec le blé ou l'orge. L'Ukraine est en mesure potentiellement de produire 40 millions de tonnes de maïs, dont 80 % destinées à l'exportation. Pour le maïs, les exportations ukrainiennes sont importantes sur le marché mondial, de l'ordre de 14 à 15 %. En 2020, l'Ukraine a subi une sécheresse qui a réduit sa production de l'ordre de 30 à 40 %, impactant ainsi sa capacité d'exportation de blé et de maïs. Il est probable que le marché international du maïs souffrira de pénurie durant l'été 2022, compte tenu des difficultés de production, de récolte et de stockage des grains en provenance de l'Ukraine.

L'Ukraine dispose du fameux « tchernoziom », cette terre noire la plus fertile du monde, riche en humus, azote, potasse et oligo-éléments. Elle est devenue le grenier du monde et l'un des premiers exportateurs mondiaux de céréales, soit 12 % du blé, 20 % du colza, 50 % du tournesol, sans mésestimer les exportations de maïs et d'orge. Elle produit 100 millions de tonnes de grains dont 70 % sont destinées à l'exportation. En une décennie, l'Ukraine a considérablement augmenté son rendement agricole, grâce au recours à de nouvelles technologies, aux engrais et à la qualité des semences. Des fonds souverains comme l'Arabie Saoudite (200 000 hectares cultivés) ou la Chine ont investi dans le pays pour assurer leur sécurité alimentaire.

La récolte de 2022 sera décevante, du fait à la fois des destructions et bombardements relatifs à l'opération spéciale, de l'importance des problèmes logistiques qui en découlent et des destructions des infrastructures nationales. Début juin 2022, il restait 20 millions de tonnes de grains dans les silos d'Odessa et l'enjeu est de les exporter à la fois pour que de nouvelles ressources permettent aux agriculteurs de réinvestir pour les semis nécessaires à la prochaine récolte, mais aussi pour les vendre avant que les grains soient déclarés impropres à la consommation. En outre, faute de place dans les silos, le quart de la production ne sera pas ramassé. Le blocus militarisé dans la mer noire, décidé par le Kremlin, paralyse le port d'Odessa, rendant alors très difficiles les conditions logistiques du commerce international des céréales. Briser ce blocus constitue une opération de très haut risque, car outre la présence de la marine russe, les mines sont bien présentes, lestées par un câble, mais aussi parfois dérivantes. Certes, il existe des dragueurs susceptibles de libérer l'accès aux ports ukrainiens, mais pour cela il faut l'accord de Moscou. La question qui se pose pour les Occidentaux porte sur la reconnaissance par Moscou d'une « cobelligérance » qui pourrait leur être attribuée par le Kremlin concernant toute mesure destinée à imposer une zone d'exclusion aérienne au-dessus de l'Ukraine. Cette revendication de Kiev a été rejetée par l'OTAN, mais la politique suivie par l'Europe, par la voix d'Emmanuel Macron, consiste à stopper la guerre sans devenir des cobelligérants aux yeux de Moscou. Si l'exportation ne peut se faire par la mer, il faut alors faire appel aux transports par rail ou par la route, des moyens logistiques à la fois plus compliqués à mettre en place avec les transbordements nombreux, les files d'attente aux frontières et l'importance des coûts supplémentaires à engager.

D'autre part, les prochaines récoltes seront obérées par la guerre et la production ukrainienne à venir devrait être impactée, de près de 50 %, selon diverses sources. Depuis l'opération spéciale, le prix du blé n'a fait qu'augmenter de 30 à 100 %, sans aucune assurance d'un retour à des prix jugés « normaux ». En juillet 2022, les nouvelles moissons pourront être engagées, mais comment les récolter, par qui, avec quels moyens de transport, selon quelles modalités de stockage, en une période où la guerre fait rage ? Le Président Zelensky a accordé une dérogation à la conscription afin que les semis et les récoltes puissent avoir lieu.

L'agriculture représente un pan essentiel de la sécurité nationale de l'Ukraine, mais l'augmentation du prix des carburants pèse sur la productivité agricole avec la rareté qui l'accompagne, ainsi que l'insuffisance de la production d'engrais. La faillite commence à concerner les petits producteurs, incapable de surmonter les coûts de production faute de réserves monétaires suffisantes. À la fois les prix intérieurs des céréales diminuent car l'offre de grains sur le territoire national augmente maintenant du fait des invendus de l'exportation, les frais de stockage sont importants et les producteurs sont sans ressources financières pour financer les prochaines semailles. En revanche, grâce à son avancée sur le territoire ukrainien, la Russie moissonne la production de céréales sur les territoires occupés, accroissant ainsi son pouvoir sur les marchés internationaux. Le blocage des exportations alimentaires de l'Ukraine est préoccupant, notamment pour les clients des pays en développement. 300 millions d'Africains souffrent aujourd'hui de la malnutrition.

Avec cette rareté relative, les prix des céréales continuent encore à augmenter à l'exportation. Macky Sall, Président du Sénégal, a demandé à l'Europe d'engager les efforts diplomatiques nécessaires pour que les stocks de céréales disponibles puissent sortir du port d'Odessa en vue de lutter contre cette crise alimentaire dont la gravité s'annonce sans précédent au XXI^e siècle. Les céréales sont devenues un élément-clé important du soft power de la Russie qui se présente comme un partenaire alternatif à l'Occident et à la Chine. Elles mettent en évidence l'importance de Moscou dans les relations internationales, un rôle qu'on lui avait refusé comme héritière légitime de l'URSS. Après sa rencontre avec Macky Sall, Vladimir Poutine a proposé plusieurs solutions pour exporter les tonnes de céréales stockées à Odessa, en passant par la mer d'Azov qu'il contrôle ou par le port d'Odessa mais à condition qu'il soit « déminé » pour assurer à la Russie un passage sécurisé, ce qui évidemment fragiliserait la sécurité de l'Ukraine. Un transport par le Danube a aussi été évoqué comme le transit par la Biélorussie, beaucoup moins onéreux. Cependant, la Russie considère qu'elle ne peut pas exporter ses propres céréales, compte tenu des sanctions portant sur le paiement de ses marchandises. Vladimir Poutine est pourtant disposé à vendre au moins 50 millions de tonnes de grains à l'Afrique, dans le cadre d'une production nationale qui devrait cette année atteindre des sommets avec 120 millions de tonnes de céréales disponibles. S'il s'agit de sécurité alimentaire, l'Occident doit accepter l'application des règles définies par Moscou pour le gaz et le pétrole.

La Russie et l'Ukraine semblent parfois accepter l'ouverture d'un corridor pétrolier reliant les ports ukrainiens et les marchés mondiaux, qui consisteraient, sous le parrainage de l'ONU, de rendre la libre circulation des marchandises sur la mer Noire. Une première solution a été envisagée consistant à faire appel à des vraquiers ukrainiens, escortés par la marine turque. Cependant, l'Ukraine considère que la Russie vole le blé ukrainien pour être exporté des terminaux de Sébastopol en direction du Moyen-Orient, sans que la Turquie ne s'y oppose. Il faut cependant rappeler que si la Turquie ferme ses détroits à tous les navires militaires, elle n'est pas autorisée à inspecter les navires civils. Kiev considère que sans contrôle des contenus de certains navires apparemment civils, Moscou peut vendre du blé ukrainien et des armes vers la Syrie.

L'Europe ne se reconnaît aucune responsabilité dans ce drame, car Moscou a bombardé les silos et les champs pour que le monde entier soit concerné par cette « opération spéciale », en espérant que leurs clients insistent auprès de ses opposants pour lever une partie des sanctions qui la concernent. C'est une manière de faire porter la responsabilité de la crise alimentaire qui s'annonce sur l'Europe et les organismes internationaux. L'Afrique rechigne aujourd'hui à apporter son soutien à l'Ukraine, car elle considère que les pays riches ne tiennent pas assez compte de ses propres difficultés.

Aujourd'hui, le déblocage des ports ukrainiens de la mer Noire constitue une priorité pour l'OTAN. Or, l'ouverture d'un corridor maritime concerté peut conduire la Russie à profiter de la situation pour fragiliser la sécurité de l'Ukraine. Dans cette négociation, le Kremlin exige le contrôle des opérations afin de vérifier qu'il n'y ait pas d'armes ou de vivres substantiels destinés à renforcer le pouvoir ukrainien. Dans ce contexte, l'Europe des 27 et le Royaume-Uni se proposent de mettre en place des « voies prioritaires » par chemin de fer, routes ou navigation fluviale pour livrer les céréales, ce qui est à la fois plus compliqué, onéreux eu égard à la largeur différente des rails. Il faut au moins 8 mois pour rendre plus compatible ces ruptures logistiques qui aggravent les coûts des opérations et retardent considérablement la fourniture aux importateurs. Les convois sont en attente souvent aux frontières des pays européens, par manque d'infrastructures idoines.

La question de la pénurie alimentaire est extrêmement importante et les pays les plus endettés et les plus pauvres sont dépendants des récoltes des deux belligérants. Après la pandémie du Covid, la croissance économique a été stoppée et les pays importateurs n'ont pas toujours les moyens financiers d'acheter les grains nécessaires à la population. En outre,

compte tenu du réchauffement climatique notamment, l'urgence alimentaire est décrétée dans de nombreuses régions, dans de nombreux pays, comme le Tchad ou le Yémen. Aujourd'hui, au moins 800 millions de personnes sont clairement sous-alimentées et l'insécurité alimentaire s'élargit progressivement dans toute l'Afrique. Les organisations économiques internationales n'ont ni les moyens ni même le pouvoir de réorienter les productions des pays en surconsommation vers les régions en sous-consommation. Cependant, des actions pourraient être entreprises, notamment rendre transparent les stocks mondiaux qui pourraient servir non seulement aux États propriétaires, mais aussi, en cas de grande crise, aux pays en souffrance. Pékin considère pourtant qu'il s'agit d'un secret d'État et qu'aucune règle ne pourrait s'appliquer à elle si une décision de ce type était prise dans les instances internationales. De plus, les deux tiers des réserves connues appartiennent au secteur privé, lequel n'est pas soumis à un transfert d'information sur ses réserves¹⁰. Il faudrait aussi limiter les filières d'agrocarburants qui viennent en compétition avec l'alimentation, compte tenu de la rareté des terres arables. Enfin, comme autres solutions, il s'agirait de consommer moins de viande pour donner une nourriture de pâturage aux animaux qui ne viendrait pas en concurrence avec l'alimentation humaine et évidemment développer les cultures locales. Cependant, à court terme, ces actions n'auront pas vraiment d'effet sur la crise violente qui s'annonce dans le domaine de l'alimentation des hommes.

Pour l'Europe, il est toujours possible d'engager un « plan de résilience » permettant de trouver des alternatives décalées dans le temps face à la crise céréalière, mais pour de nombreux pays en développement la menace de la rareté et de la cherté est bien réelle pour les produits alimentaires importés. De fait pour régler cette question, il conviendrait d'engager une politique d'aide et de solidarités en faveur des pays concernés par une éventuelle famine, ce qui ne lèserait que marginalement les pays développés. Il leur suffirait aussi de réduire le gaspillage endogène de ces céréales, de l'ordre de 15 % de leur production.

VI. Les effets de « l'opération spéciale » sur les transferts monétaires et financiers internationaux

En supposant que la question des échanges internationaux soit résolue pour la Russie, la question du paiement se pose alors, au moment où la Sherbank est exclue du système SWIFT. Les pays africains qui achetaient engrais et céréales à la Russie, à la Biélorussie et à l'Ukraine sont pris entre trois feux, celui de l'acheminement, de l'augmentation des prix et des moyens de paiement. L'Union européenne a indiqué que des mécanismes spécifiques pourraient être conçus pour que ces opérations puissent être réalisées, sans plus d'indication.

L'augmentation des prix est le résultat de crises simultanées qui concernent l'énergie, l'alimentation et le réchauffement climatique, lesquels bouleversent les échanges internationaux et provoquent des crises sociales graves dans les pays les plus pauvres. Pourtant, il existe dans le monde suffisamment de nourriture pour éviter les affres de la faim, mais cette inflation met en évidence l'importance des inégalités sociales et internationales qui conduisent aux tensions inflationnistes. Il faut que tous les pays réfléchissent à la dépendance alimentaire, en prenant en compte le potentiel de l'agriculture de proximité, la protection de terres arables contre les promotions immobilières ou l'épuisement des sols, la réduction de la consommation d'eau (notamment par la production d'espèces agricoles moins assoiffées, l'engagement en faveur des produits de type « bio » et le développement

¹⁰ J. Bouissou, M. Gérard, C. Lafrance (2022), « Les pistes pour atténuer la pénurie », *Le Monde*, 6 juin.

des innovations dans l'agriculture et l'alimentation). Si les agriculteurs français visent l'augmentation de la production, les allemands préfèrent son « verdissement ».

À plus long terme, les politiques de guerre économique dans le domaine monétaire ne seront plus unanimement acceptées par les États. Les Banques centrales vont renâcler devant les règles installées à Brettons Wood. Elles vont généraliser de nouveaux comportements destinés à diversifier leurs réserves monétaires en dollars ou en euros, en y ajoutant des yuans, des yens ou des dollars canadiens ou australiens. L'Arabie Saoudite accepte aujourd'hui d'être payée en yuans pour ses ventes de pétrole à la Chine, tout comme d'autres pays asiatiques. Un nouvel espace monétaire est en train de se créer, au moins potentiellement, qui ne s'appuie plus sur la zone « dollar et euro ». Il s'agit de s'émanciper du contrôle des échanges opéré par Washington. Dans ce contexte, si les banques russes sont exclues du système SWIFT, elles subissent à court terme des inconvénients certains pour le paiement de leurs importations.

Cependant, à plus long terme, elles vont se connecter au système chinois, le CIPS (China international Payments System) qui accompagne les règlements internationaux en yuans. Ce système créé en 2015 est utilisé pour régler les transferts internationaux en yuans en vue de favoriser les échanges liés à l'opération « Belt and Road Initiative » (BRI), une nouvelle route de la soie, terrestre, ferroviaire, routière, avec un volet maritime (21st Century Maritime Silk Road), destinée à développer d'importantes infrastructures reliant la Chine au reste du monde, projet qui n'est pas encore complètement élaboré et mis en place. Ce programme de 4000 à 26000 milliards de dollars sera financé par le gouvernement chinois, mais aussi par les pays bénéficiaires des projets. Il comprend une centaine de banques japonaises, africaines, russes, mais aussi occidentales comme BNP Paribas, HSBC ou Citigroup. Pour les attirer dans le projet BRI, la Chine a donc entrepris d'accélérer l'ouverture de son secteur bancaire et financier aux investisseurs étrangers. Dans ce cadre, le yuan devient une monnaie de réserve mondiale et la Chine réduit alors sa dépendance vis-à-vis du système SWIFT. Le système chinois CIPS peut alors donner une solution de rechange aux pays qui ne souhaitent plus, par le système SWIFT, accepter que leurs activités soient rendues disponibles ou contrôlées par la CIA (Central Intelligence Agency). Dans ces conditions, les pays membres des BRICS pourraient avoir la volonté et les moyens de mettre en place une nouvelle plateforme de règlements internationaux, qu'ils ont déjà envisagée sans pour autant lui donner une forme définitive et opérationnelle.

La crise financière de l'une de ses composantes, la Russie, peut les inciter à transformer les modes de paiements et de financements hérités du leadership américain de l'après seconde guerre mondiale. Il peut en résulter une récession du dollar comme monnaie de réserve et la marginalisation de l'euro. La Chine est susceptible de devenir le grand bénéficiaire de cette opération, avec l'élargissement de ses investissements vers l'Afrique et l'Amérique latine.

La question est alors de connaître la réaction du gouvernement américain, lequel bénéficie grâce à SWIFT d'une surveillance quasi complète de toutes les transactions mondiales par la CIA. La Maison Blanche pourrait insister auprès de la Chine pour empêcher cette solution de remplacement qui deviendrait pérenne. Elle peut alors décider d'engager une action permise par le « Patriot Act » qui consisterait à sanctionner les entreprises et les États qui participeraient au système chinois, en leur interdisant non seulement l'accès sur le sol américain mais aussi tout échange avec les entreprises américaines et celles qui travaillent avec ces dernières. Dans ce cas, la guerre deviendrait mondiale et la globalisation rêvée américaine ne serait plus.

Le gel des réserves de change en euros de la Banque centrale russe pose aussi un problème à l'Europe qui ne sort pas indemne de cette situation. La Russie dispose de réserves importantes en yuans, roubles et or (qui n'est plus monétisé dans le système actuel, mais qui représente une valeur refuge en cas de crise). Les décisions européennes du gel de

ses euros dans les réserves de la Banque de Russie disponibles à l'étranger seront bien perçues par le camp occidental, mais le message politique lancé aux investisseurs internationaux n'est pas très sécurisant. En effet, il est alors possible pour l'Union européenne de bloquer les fonds des réserves de change libellé en sa monnaie, sans préavis, pour des raisons de désaccord politique avec un autre État.

Dans ce contexte, la valeur de l'euro, au moins à court terme, aura tendance à baisser au bénéfice du yuan, du dollar ou du franc suisse. Alors que le pouvoir d'achat des Français s'est posé comme question politique majeure sur le plan national, les importations (matières premières, pétrole, gaz, technologies ou alimentation) continuent à se renchérir et deviennent un nouveau foyer d'inflation. L'Europe semble unie à court terme, mais les États membres sont encore divisés sur les objectifs à atteindre. La volonté, pour le moins maladroite, de ne pas « humilier la Russie » a fait l'objet de nombreux commentaires plutôt acides de la part des pays d'Europe de l'Est, qui souhaitent une défaite (même humiliante) de la Russie. Pour l'Allemagne, l'Italie ou la France, il faut négocier avec la Russie en vue d'un cessez-le-feu rapide, tout en soutenant fermement l'aide apportée à l'Ukraine. C'est la guerre elle-même qui est humiliante pour ce qui reste d'humanité sur Terre.

L'OTAN participe activement à l'aide militaire des combattants ukrainiens par la fourniture d'armements sophistiqués, elle surveille les rapports de la Russie avec la Chine, concernant notamment l'aide économique et le commerce des armes, mais l'impérialisme américain est toujours condamné avec la même ferveur par de nombreux pays, avec un appel à un nouveau monde moins inégalitaire et plus soucieux des questions portant sur le réchauffement climatique et les questions environnementales. La globalisation économique incontrôlée a donné un pouvoir excessif aux firmes multinationales, lesquelles s'avèrent suffisamment puissantes pour intervenir dans les décisions des États, en les mettant en concurrence dans leurs investissements et leurs placements financiers. Il en a résulté une interdépendance économique qui, pour les économistes libéraux, était un gage de paix dans le monde, comme si les seuls objectifs à suivre s'inscrivaient nécessairement dans le domaine économique. Les mercantilistes étaient plus soucieux de la puissance relative et comparative des Princes, ce qui pouvait justifier la guerre.

Aujourd'hui, les questions de religion, de puissance et de nationalisme sont devenues essentielles dans les actions gouvernementales, et le doux commerce de Montesquieu selon lequel « l'effet naturel du commerce est de porter à la paix », est de moins en moins vérifié, au moins au niveau international, car toute dépendance devient aussi une faiblesse quand d'autres arguments que celui de la croissance et du développement économiques sont devenus prioritaires. Aujourd'hui, il paraît insensé de rester dépendants des décisions aléatoires des autocraties pour subvenir aux besoins essentiels des démocraties, que ce soit dans le domaine de l'alimentaire, de la santé ou de l'énergie. La guerre est encore bien présente dans les esprits, même quand elle est intitulée « opération spéciale ».

VII. Bibliographie

- Aben, J., Fontanel, J. (2019). « Military expenditure as a proxy for State's power », *Defence and Peace Economics*, vol. 30, n° 2.
- Aganbeguyan, A., Fontanel, J. (1994). *Un monde en transition. Les exemples de la Russie et de l'industrie d'armement*. Pax Economica.
- Brunat, E., Fontanel, J. (2001). *The arms race, once again ?* Colloquium « Reforming natural monopolies in Russia ». Moscow, June.

- Brunat, E., Fontanel, J. (2015). La stratégie internationale et la réforme militaire en Russie, *Union européenne-Russie : une relation particulière*, Université Savoie Mont-Blanc, LLSETI, Chambéry.
- Brunat, E., Fontanel, J. (2015). « L'économie de la Russie, les grands défis à relever », *Annuaire Français des Relations Internationales*.
- Brunat, E., Fontanel, J. (2018). « La Russie de retour comme puissance militaire ? », *Annuaire Français des Relations Internationales*, vol. 19.
- Brunat E., Fontanel, J. (2021). « La science économique comme idéologie. La science de gestion comme viatique de l'actionnaire », *Marchés et organisation*.
- Bouissou, J., Gérard, M., Lafrance, C. (2022). « Les pistes pour atténuer la pénurie », *Le Monde*, 6 juin.
- Colard, D., Fontanel, J., Guilhaudis, J.-F. (1981). *Le désarmement pour le développement*, Fondation pour les études de défense nationale, 1981.
- Coulomb, F., Fontanel, J. (2000). « La puissance des États et la globalisation économique », *Ares, Défense et Sécurité*.
- Coulomb, F., Fontanel, J. (2003). Disarmament : A Century of Economic Thought, *Defence and Peace Economics*, 14(3).
- Coulomb, F., Fontanel, J. (2006). Mondialisation économique, guerre économique et souveraineté nationale, *La question politique en économie internationale*, La Découverte, Paris.
- Coulomb, F., Fontanel, J. (2012). War and Capitalism. *The marketing of war in the age of neo-militarism*, 59, Routledge.
- Donaldson, R.H. (2002). *Domestic influences on Russian arms sale policy*, International Studies Association, New Orleans, March 24.
- Eltchaninoff, M. (2015). *Dans la tête de Poutine*, Essai, Actes Sud.
- Eltchaninoff, M. (2015). « Ivan Ilyine, l'inspirateur secret du poutinisme », *Revue des Deux Monde*. Septembre.
- Fontanel, J., Gaidar, Y. (1998). *L'avenir de l'économie russe en question*, PUG, Presses Universitaires de Grenoble.
- Fontanel, J., Samson, I. (2003). *Les liaisons dangereuses entre l'État et l'économie russes*, L'Harmattan, Paris.
- Fontanel, J., Karlik, A. (2005). « L'industrie d'armement de la Russie. Effondrement ou renouveau ? », *Innovation*, n° 20.
- Fontanel, J., Henriques, P. (2007). *A Globalização em análise ; geoeconomia e estrategia dos actores*, Piageto, Lisboa.
- Fontanel, J., Coulomb, F. (2007). Les budgets de l'OTAN et ses missions, *Quel avenir pour l'OTAN ?* L'Harmattan, Paris.
- Fontanel, J. (2007). *Question d'éthique : guerre, démocratie, économie, éducation, marketing, sport, genre*, Éditions L'Harmattan.
- Fontanel, J. (2007). Éthique et guerre, *Question d'éthique, guerre, démocratie, économie, éducation, marketing, sport* L'Harmattan.
- Fontanel, J., Henriques, A. (2007, 2010). *A Globalização em Análise : Geoeconomia e Estratégia dos Actores*, Instituto Piageto, Lisboa.
- Fontanel, J., Chatterji, M. (2008). *War, Peace, and Security*, Emerald.
- Fontanel, J. (2008). La politique de la puissance militaire russe de Vladimir Poutine. *Cahiers de l'Espace Europe*, Grenoble.
- Fontanel, J. (2010). *Économie politique de la sécurité internationale*, Paris, L'Harmattan.

- Fontanel, J. (2012). « Les coûts financiers et humains de la guerre en Irak et en Afghanistan, un bilan », *Questions internationales*.
- Fontanel, J. (2013). « Le paradoxe de la politique commerciale des États-Unis au regard de l'entrée de la Russie dans l'OMC », *Questions internationales*.
- Fontanel, J., Karlik, A. (2014). « US debates about the new WTO membership of Russia », *hal-02019356*.
- Fontanel J. (2014). « La Stratégie de la Russie en Ukraine et les leçons de Sun Tzu », *hal-02897519*.
- Fontanel, J. (2015). « Dans la tête de Poutine de Michel Eltchaninoff », *Aquilon*.
- Fontanel, J. (2019). « Différends, conflits et guerres économiques », *Paix Sécurité Européenne et Internationale*. <http://revel.unice.fr/psei/index.html>.
- Fontanel, J., Sushcheva, N. (2019a). « La puissance des GAFAM : réalités, apports et dangers », *Annuaire Français des Relations Internationales*.
- Fontanel, J., Suscheva, N. (2019b). *L'arme économique du droit extraterritorial américain*, CESICE, UPMF, Grenoble & UNECON, Saint-Pétersbourg, 2019.
- Guilhaudis, J.-F. (2011). « Chronique Désarmement », *Paix et Sécurité Européenne et internationale*, PSEI, <https://epi-revel.univ-cotedazur.fr/publication/psei>.
- Guilhaudis, J.-F. (2017). *Relations internationales contemporaines*, LexisNexis.
- Guilhaudis, J.-F. (2022). « Stock des principaux conflits intéressant la sécurité internationale. État à la fin 2021 », *PSEI*, n° 18.
- Infoguerre.com (2003). *Focus sur Rosoboronexport, l'exportation d'armement russe*, 7 Août.
- Isachenkov, V. (2003). Russian Arms Industry Under Siege, *Johnson's Russia List*, 7216, June 9.
- Kornoshchenko, A. (2002). « The Russian army will soon have no weapons left », *Russia Weekly*, April.
- Laïdi, A. (2019). *Le droit, nouvelle arme de guerre économique. Comment les États-Unis déstabilisent les entreprises européennes*, Arles, Actes Sud, Questions de société.
- Shkaratan, O., Fontanel, J. (1998). « Conversion and personnel in the Russian military-industrial complex », *Defense and Peace Economics* 9(4).
- Smith, R., et Fontanel, J. (2008). « International security, defence economics and the powers of nations », *War, peace and security*, 6.
- Weekly analysis (2003). The Russian Defense Ministry has joined a combat for the 2004 military budget? *Issue* n° 90.
- Weir, F. (2003). Russian arms exports booming, *Research Technews*, June 29.
- Wines, M. (2000). Putin cuts forces by 600.000, Promising Military Overhaul, *New York Times*, November, 10.

Questions de paix et de sécurité européenne et internationale

Belt and Road Initiative en Asie centrale, coopération ou rivalités entre puissances régionales autour des axes ferroviaires ?

Frédéric Lasserre * et Olga Alexeeva **

* Professeur, département de géographie, Université Laval, Directeur du Conseil Québécois d'Études géopolitiques (CQEG)

** Professeure au département d'Histoire de l'Université du Québec à Montréal

Résumé

Lancée en 2013, la Belt and Road Initiative (BRI) est un vaste programme destiné à renforcer la « connectivité » entre Chine et régions du monde. Dans le cadre de cette initiative, plusieurs projets de corridors de transport, essentiellement des projets ferroviaires, ont émergé entre Chine et Europe à travers l'Asie centrale. Ils ont suscité tout à la fois l'intérêt et des réserves de la part des États de la région, soucieux de tirer profit des projets chinois tout en préservant leur indépendance. Ainsi, les nouvelles routes de la soie sont-elles un facteur de convergence des intérêts des États de la région, ou un facteur de rivalité ? On analysera ici les relations entre Russie, Kazakhstan, Turquie et Iran au prisme de leur perception des projets de corridors ferroviaires qui ont émergé ou ont été remis au goût du jour depuis 2013.

Mots-clés : Belt and Road Initiative, Russie, Turquie, Iran, Kazakhstan, rivalité, coopération, corridors, transport.

Abstract

Launched in 2013, the Belt and Road Initiative (BRI) is a vast program intended to strengthen "connectivity" between China and regions of the world. Under this initiative, several transport corridor projects, mainly railway projects, have emerged between China and Europe across Central Asia. They have aroused both interest and reservations on the part of the States of the region, anxious to benefit from Chinese projects while preserving their independence. So, are the new Silk Roads a factor of convergence of the interests of the States of the region, or a factor of rivalry? We will analyze here the relations between Russia, Kazakhstan, Turkey and Iran through the prism of their perception of the rail corridor projects that have emerged or have been brought up to date since 2013.

Keywords: Belt and Road Initiative, Russia, Turkey, Iran, Kazakhstan, rivalry, cooperation, corridors, transport.

I. Introduction

Lancées en fanfare en 2013 par Xi Jinping à Astana (Kazakhstan) puis à Djakarta (Indonésie), les nouvelles routes de la soie, encore appelées *One Belt One Road* en chinois (一带一路), renommées Belt and Road Initiative en anglais (BRI) en 2015¹, sont un vaste programme destiné à renforcer la « connectivité » entre la Chine et d'autres régions du monde, Asie centrale, Asie du Sud-Est, Europe, Afrique et même désormais les Amériques, en fonction de l'ajout de nouveaux projets décidés de manière semble-t-il assez opportuniste². D'un projet d'intégration économique eurasiatique, la BRI est ainsi devenue un vaste programme de développement aux ambitions planétaires centré sur la Chine. Selon Xi Jinping, la BRI vise désormais à construire « une communauté de destin pour l'humanité », qui permettrait à la Chine « de jouir d'une influence accrue sur le plan mondial et de susciter une adhésion croissante autour d'elle »³. Cette initiative serait donc l'une des contributions de la Chine au remodelage du système de la gouvernance mondiale qui s'opère depuis les débuts des années 2000 et à la recherche des solutions aux problèmes globaux apparus au XXI^e siècle. Cette volonté de faire de la BRI « une plateforme de la coopération internationale » privilégiée qui va « promouvoir la paix, la prospérité, l'ouverture économique, le développement vert, l'innovation et la civilisation », a été récemment réitérée dans la « résolution historique » du Parti communiste chinois qui place Xi Jinping et sa pensée au cœur du renouveau historique de la nation chinoise⁴.

Toutefois, dans les documents officiels chinois, les objectifs finaux de la BRI et les moyens de les atteindre sont décrits de manière floue et peu détaillée. Ce cadre théorique ambigu permet à Pékin de modifier les objectifs et les modes de la réalisation des différents projets en fonction de la région et d'un pays, d'ajouter les nouveaux champs d'action et d'abandonner les mesures qui ne fonctionnent pas. Cette flexibilité permet à Pékin de répondre de manière efficace aux critiques internationales portant sur les dangers liés à la projection économique chinoise à l'échelle de la planète et de limiter l'impact négatif des postulats qui lui octroie le statut de menace pour le système préétabli (« *revisionist power* », « *Game changer* », « *Thucydides Trap* ») sur son image à l'étranger⁵. En parallèle, le maintien d'une certaine ambiguïté quant aux objectifs stratégiques de la BRI permet à Pékin de corriger les erreurs de communications ou de modifier le sens des anciennes déclarations sans se contredire. Ainsi, par exemple, depuis 2015, dans les communications officielles, on a cessé d'utiliser le terme « stratégie » pour décrire la BRI, en le remplaçant par l'expression « initiative » jugée plus neutre et dénuée d'allusion expansionniste. La BRI serait donc un projet basé sur le « principe d'adaptation contingente »⁶, dont les détails concrets et les

¹ NDRC, National Development and Reform Commission (2015). *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road*. Ministère des Affaires étrangères et ministère du Commerce de la RPC, <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/qwfb/1084.htm>.

² Lasserre F., Mottet É. (2020). « Les nouvelles routes de la soie, un grand projet novateur et coordonné ? », *Revue de Droit des Affaires Internationales*, 5-6, p. 737-745.

³ Xi, Jinping (2017). « Rapport au XIX^e Congrès national du PCC ». *Xinhua*, 3 novembre, http://french.xinhuanet.com/chine/2017-11/03/c_136726219.htm, c. le 15 nov. 2021.

⁴ Comité central du PCC (2021). « Zhonggong zhongyang guanyu dang de bainian fendou zhongda chengjiu he lishi jingyan de jue yi » [中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议] – Résolution du Comité central du PCC sur ses grandes réussites et son expérience historique depuis 100 ans. *Xinhua*, 16 novembre, http://www.news.cn/politics/2021-11/16/c_1128069706.htm, c. le 12 déc. 2021.

⁵ Alison G. (2017). *Destined for War : Can America and China Escape Thucydides's Trap ?*, Boston, Mariner Books.

⁶ De Swielande T. S. (2019). « Les Nouvelles routes de la Soie au service de la grande stratégie chinoise ? », p. 13. Dans de Swielande T. S. et Orinx K. (dir.), *La Chine et les Nouvelles Routes de la Soie : une politique impériale ?*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, p. 11-31.

moyens de réalisation sont en perpétuel mouvement d'ajustement et de redéfinition, ce qui lui permet de saisir le maximum d'opportunités fur et à mesure qu'elles se présentent, sans avoir à se soucier du changement du contexte local ou international.

Dans le cadre de cette vaste initiative, plusieurs projets de corridors de transport ont émergé entre Chine et Europe à travers l'Asie centrale. Ils ont suscité tout à la fois l'intérêt et l'appréhension des États de la région, soucieux de tirer profit des projets chinois tout en préservant leur indépendance économique et politique. Ainsi, les nouvelles routes de la soie sont-elles un facteur de convergence des intérêts des États de la région, ou un facteur de rivalité ? On analysera ici les relations entre Russie, Kazakhstan, Turquie et Iran au prisme de leur perception des projets de corridors ferroviaires qui ont émergé ou ont été remis au goût du jour depuis le lancement par la Chine de la Belt and Road Initiative en 2013.

II. Les corridors transasiatiques au cœur de la BRI

La BRI n'a pas introduit de concept novateur : elle a largement repris des projets de corridors déjà proposés depuis la fin des années 1990, en Asie centrale mais aussi entre Asie du Sud-est et Chine, ou entre Asie du Sud-est et Moyen-Orient via l'Inde⁷. L'idée qui prévaut, dès la chute de l'URSS, est de promouvoir des ponts terrestres entre l'Europe et la Chine selon des itinéraires qui évitent la Russie et l'Iran⁸.

Il n'existe pas de carte officielle de la BRI, même si dans les médias fleurissent bon nombre de cartes sur les tracés des corridors la composant, cartes fausses pour la plupart (Lasserre *et al.*, 2020a). Le gouvernement chinois a de fait interdit la production de cartes approximatives en 2017⁹. En revanche, l'énoncé de la *Vision gouvernementale chinoise* comporte six corridors terrestres¹⁰, dont trois reliant la Chine à l'Europe : le corridor nord, Chine-Mongolie-Russie, articulé autour du Transsibérien ; l'*Eurasian Land Bridge*, à travers l'ouest de la Chine puis le Kazakhstan pour rejoindre la Russie ; et le corridor méridional Chine-Asie centrale-Asie de l'Ouest, à travers l'Ouzbékistan, le Turkménistan, l'Iran puis la Turquie¹¹. Le Kazakhstan, avec son programme de développement des transports *Nurly Zhol* (« La voie vers le futur »), développe de manière autonome une variante centre-asiatique du corridor eurasiatique, à travers une radiale trans-kazakhe vers le port d'Aktau, la traversée de la

⁷ Huang L., Lasserre F. (2017). « China's new global transport network, railway or waterway? A comparison of China's Arctic shipping intention and freight train within One belt and One road strategy », dans Liu Y. (dir.), *Towards New Political Geographies: Bridging East and West*, Beijing, China Review Academic Publishers, p. 313-336.

⁸ Le Roy J. (2004). « La route ferroviaire de la soie. Un pont terrestre eurasiatique par l'Asie centrale ? », dans Hervouet G., Juneau T. et Lasserre F. (dir.), *Asie centrale et Caucase : une sécurité mondialisée*, Québec, PUL, p. 219-233 ; Lasserre F. (2019). « Les corridors transasiatiques : une idée ancienne opportunément reprise par la Chine », dans Lasserre F., Mottet É. et Courmont B. (dir.), *Les nouvelles routes de la soie. Géopolitique d'un grand projet chinois*, Québec, PUQ, p. 31-54.

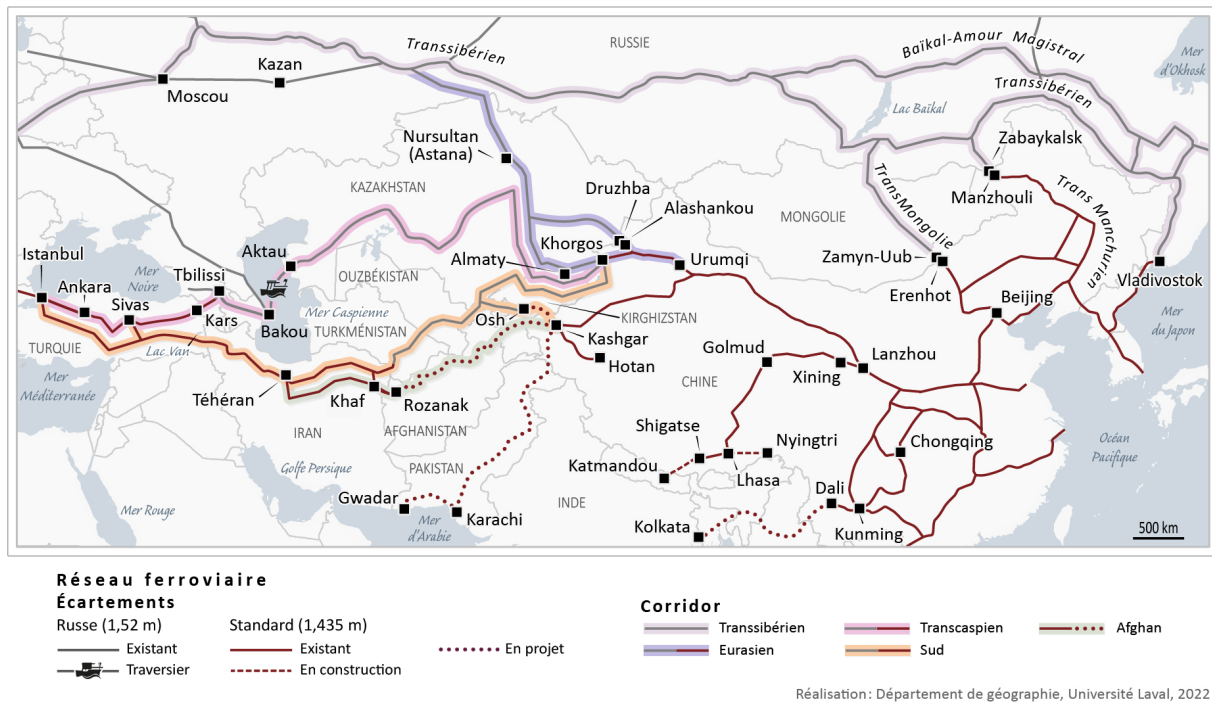
⁹ Jones L., Zeng J. (2019). « Understanding China's 'Belt and Road Initiative': beyond 'grand strategy' to a state transformation analysis », *Third World Quarterly*, 40(8), p. 1415-1439 ; Lasserre F. (2020). « Mackinder, les modèles et la nouvelle route de la soie : un outil fallacieux ? », *Note stratégique 2*, Réseau d'analyse Stratégique, août ; <https://ras-nsa.ca/fr/publication/mackinder-les-modeles-et-la-nouvelle-route-de-la-soie-un-outil-fallacieux/>.

¹⁰ NDRC, National Development and Reform Commission (2015). *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road*. Ministère des Affaires étrangères et ministère du Commerce de la RPC, <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/qwfb/1084.htm>, c. le 17 déc. 2021.

¹¹ Les trois autres étant le Corridor Chine-Péninsule indochinoise ; le Corridor Économique Chine-Pakistan, et le Corridor Bangladesh-Chine-Inde-Myanmar.

Caspienne, puis du Caucase et de la Turquie vers l'Europe centrale et orientale¹². Deux autres projets sont encore à l'état d'ébauche : une voie ferrée de Kashgar à travers le Kirghizstan jusqu'à Osh, complétant le corridor sud, objet de frictions entre Russie et Chine mais aussi de divergences profondes sur le tracé et les coûts entre Chine et Kirghizstan¹³ ; et un projet de liaison à travers le Tadjikistan, l'Afghanistan puis l'Iran et la Turquie¹⁴.

Fig. 1. Les corridors ferroviaires en Asie centrale, objets de coopération ou de rivalités ?



Sources : données multiples compilées par les auteurs, dont *Railway Gazette*, *Railway Pro*, Lasserre F., Huang L., Mottet É. (2020). « Rail development potential in Asia in the frame of the Belt and Road Initiative. What market ? », dans Gerstl A. et Wallenböck U. (dir.), *China's Belt and Road Initiative. Strategic and Economic Impacts on Central Asia, Southeast Asia, and Central Eastern Europe*, Londres, Routledge, p. 181-196 ; Ren Sijie et Lasserre F. (2021). « Le projet de chemin de fer Chine-Kirghizstan-Ouzbékistan : défis et perspectives dans le cadre des nouvelles routes de la soie », *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, 15, <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=2447>.

¹² Meshitbayev A. (2018). Head of Infrastructure projects and mobilization work, Division of Transport Committee, Ministry of Investment and Economic Development. Entrevue avec F. Lasserre, Astana, 11 octobre ; Lasserre F., Mottet É. (2020). « Les nouvelles routes de la soie, un grand projet novateur et coordonné ? », *Revue de Droit des Affaires Internationale*, 5-6, p. 737-745.

¹³ Ren Sijie et Lasserre F. (2021). « Le projet de chemin de fer Chine-Kirghizstan-Ouzbékistan : défis et perspectives dans le cadre des nouvelles routes de la soie », *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, 15, <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=2447>.

¹⁴ Routray B. P., Haldar S. (2018). « Analysis : Five Nations Railway Corridor Project : Increasing Connectivity and Chinese dominance in Afghanistan », *Mantraya Analysis*, 24, 27 avril, <https://mantraya.org/analysis-five-nations-railway-corridor-project-increasing-connectivity-and-chinese-dominance-in-afghanistan/>, c. le 27 oct. 2021 ; Ramachandran S. (2021). « Iran and Afghanistan Inaugurate Cross-Border Railway », *Central Asia-Caucasus Analyst*, 27 avril, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13670-iran-and-afghanistan-inaugurate-cross-border-railway.html>, c. le 27 oct. 2021.

Ces nombreux itinéraires de transport ferroviaire, qui représentent l'essentiel du nouveau marché de transport entre Chine et Europe à travers les corridors terrestres, en l'absence de solution logistique crédible par la route¹⁵, reposent pour la plupart sur des infrastructures existantes, ou récemment achevées comme les voies complétant la transversale transkazakhe (2014) vers les ports d'Aktau puis de Kouryk (début de la construction en 2016) ou la voie transcaucasienne entre Bakou et Kars via Tbilissi (2017). Deux nouveaux itinéraires projetés impliquent de coûteux investissements, le segment Kashgar-Osh pour le corridor à travers le Kirghizstan, et la voie à travers le Tadjikistan puis le nord de l'Afghanistan.

Tous ces projets impliquent une offre diversifiée pour le transit Chine-Europe, sachant que le trafic local demeure faible : se pose alors la question de la concurrence potentielle entre tous ces itinéraires. Le marché du transport de conteneurs entre Europe, Asie centrale et Asie orientale, certes en croissance rapide mais demeurant relativement modeste à ce jour¹⁶, sera-t-il suffisant pour permettre d'atteindre les seuils de rentabilité pour tous ces corridors ? Une certaine rivalité s'est faite jour entre ces corridors de transport, pour s'attirer la caution chinoise d'une part, et l'intérêt des transporteurs et opérateurs logistiques. Plusieurs acteurs étatiques de la région, notamment l'Iran, le Kazakhstan et la Turquie, souhaitent jouer pleinement la carte des propositions chinoises pour développer le secteur logistique et des transports sur le territoire, source de revenus grâce aux droits de transit (1,5 milliard \$ en 2018 pour le Kazakhstan selon Clarke¹⁷) et levier possible de développement industriel, et pour tenter de forger un rôle de passage obligé entre les marchés chinois et européens, stratégie très claire au Kazakhstan, en émergence en Turquie.

III. Des projets qui confortent la stratégie kazakhe de jouer le rôle de pivot logistique

Dès 2004, le Kazakhstan avait envisagé le développement de liaisons ferroviaires entre Chine et Europe via la Russie ou via la mer Caspienne¹⁸, à écartement standard (1,435 m) donc aux normes ferroviaires chinoises mais non compatible avec le réseau kazakh construit aux normes russes (1,52 m). Repris en 2012, donc avant l'annonce de la BRI, dans le cadre du programme gouvernemental *Nurly Zhol*¹⁹, le projet de développement ferroviaire vise à

¹⁵ Lasserre F., Huang L., Mottet É. (2020b). « L'émergence du trafic de fret ferroviaire transasiatique dans le cadre de l'initiative Belt and Road : développement et limites », *Perspectives Chinoises*, 2, p. 47-57.

¹⁶ Le trafic était de l'ordre de 1,1 million de conteneurs en 2020, mais représentait environ 4,7 % du commerce entre Asie et Europe. De plus, ce trafic équivaut au voyage de 61 gros porte-conteneurs de 18 000 unités, un chiffre qui permet de relativiser les volumes de ces échanges ferroviaires (Lasserre et Mottet, 2021).

¹⁷ Clarke M. (2020). « Kazakhstan in Sino-Russian relations : cooperation and Competition between the EEU and BRI », *The ASAN Forum*, 19 octobre, <https://theasanforum.org/kazakhstan-in-sino-russian-relations-cooperation-and-competition-between-the-eeu-and-bri/>, c. le 3 nov. 2021.

¹⁸ Taipei Times (2004). « Kazakhstan officials plan new route from China to Europe », *Taipei Times*, 14 mars, <https://www.taipeitimes.com/News/world/archives/2004/03/14/2003102409>, c. le 27 oct. 2021 ; AAPAC Group (2012). « China and Kazakhstan open new second rail link - renaissance of ancient Silk Road and opening to Eurasian economic boom », <http://www.aapacgroup.com/china-kazakhstan-second-rail-link.html>, c. le 27 oct. 2021.

¹⁹ Contessi N. (2018). « Foreign Policy Diversification and Intercontinental Transport Corridors : The Case of Kazakhstan's Railways Diplomacy », *Europe-Asia Studies*, 70(5), p. 759-790 ; Dovgolenko A. (2021). « Kazakhstan has potential to become important transport route along new Silk Road », *Astana Times*,

investir dans de nouvelles voies pour développer la desserte du territoire, diversifier l'économie en réduisant la dépendance aux hydrocarbures, dont les cours s'effondrent à partir de 2014, et se détacher par ailleurs de l'orbite économique de la Russie²⁰ ; mais ce sont les normes ferroviaires russes, et non chinoises, qui ont été retenues. Ainsi, le Kazakhstan joue pleinement la carte de la coordination du programme *Nurly Zhol* avec la BRI avec l'accord de coordination de ces programmes signé en 2016²¹, afin de renforcer son rôle de pivot ferroviaire pour renforcer son indépendance économique ; mais il a maintenu la cohérence de son réseau, toujours aux normes russes et non avec de nouvelles voies à écartement standard employé par la Chine. Ce choix implique le transbordement des marchandises ou le changement d'écartement des bogies aux gares intermodales frontalières, notamment à Khorgos ou Alashankou, avec des efforts déployés pour réduire le temps d'attente à la frontière²². Un autre accord signé en 2016 prévoit également la relocalisation de 51 projets industriels de Chine vers le Kazakhstan afin d'étoffer son tissu industriel²³.

Le Kazakhstan a ainsi initialement irrité Moscou en portant le projet de corridor central transcasprien, concurrent direct du corridor transsibérien. Mais il n'a pas négligé non plus le corridor eurasiatique, ou sa participation à l'Union économique eurasiatique, le regroupement régional soutenu par la Russie, tout en investissant dans la construction de voies ferrées nord-sud permettant le raccordement du réseau iranien au réseau russe dans le cadre du projet de Corridor Transnational Nord-Sud entre l'Iran et la Russie via le Turkménistan et le Kazakhstan, projet porté depuis 2003 par Moscou, Téhéran et, surtout, New Dehli²⁴. Ainsi, le gouvernement kazakh a su préserver ses relations avec la Russie. Le chantier a débuté en 2007 et la liaison Uzen (KZ) – Gorgan (Iran) a été inaugurée en 2014²⁵.

12 avril, <https://astanatimes.com/2021/04/kazakhstan-has-potential-to-become-important-transport-route-along-new-silk-road/>, c. le 3 nov. 2021.

²⁰ Heim I. (2020). *Kazakhstan's Diversification from the Natural Resources Sector : Strategic and Economic Opportunities*, New York, Palgrave MacMillan.

²¹ Bitabarova A. (2018). « Unpacking Sino-Central Asian engagement along the new Silk Road: a case study of Kazakhstan », *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 7(2), p. 149-173 ; Contessi N. (2018). « Foreign Policy Diversification and Intercontinental Transport Corridors : The Case of Kazakhstan's Railways Diplomacy », *Europe-Asia Studies*, 70(5), p. 759-790 ; Pieper M. (2021). « The linchpin of Eurasia : Kazakhstan and the Eurasian economic union between Russia's defensive regionalism and China's new Silk Roads », *International Politics*, 58(3), p. 462-482.

²² Lasserre F., Huang L., Mottet É. (2020). « Rail development potential in Asia in the frame of the Belt and Road Initiative. What market? », dans Gerstl A. et Wallenböck U. (dir.), *China's Belt and Road Initiative. Strategic and Economic Impacts on Central Asia, Southeast Asia, and Central Eastern Europe*, Londres, Routledge, p. 181-196.

²³ Clarke M. (2020). « Kazakhstan in Sino-Russian relations : cooperation and Competition between the EEU and BRI », *The ASAN Forum*, 19 octobre, <https://theasanforum.org/kazakhstan-in-sino-russian-relations-cooperation-and-competition-between-the-eeu-and-bri/>, c. le 3 nov. 2021.

²⁴ Contessi N. (2018). « Foreign Policy Diversification and Intercontinental Transport Corridors : The Case of Kazakhstan's Railways Diplomacy », *Europe-Asia Studies*, 70(5), p. 759-790 ; Lasserre F. (2019). « Les corridors transasiatiques : une idée ancienne opportunément reprise par la Chine », dans Lasserre F., Mottet É. et Courmont B. (dir.), *Les nouvelles routes de la soie. Géopolitique d'un grand projet chinois*, Québec, PUQ, p. 31-54.

²⁵ Gurt M. (2014). « Landlocked Central Asia gets shorter railway link to Persian Gulf », *Reuters*, 3 déc., <https://in.reuters.com/article/turkmenistan-railway/landlocked-central-asia-gets-shorter-railway-link-to-persian-gulf-idINKCN0JH1Q820141203>, c. le 3 avril 2021 ; Lasserre F. (2019). « Les corridors transasiatiques : une idée ancienne opportunément reprise par la Chine », dans Lasserre F., Mottet É. et Courmont B. (dir.), *Les nouvelles routes de la soie. Géopolitique d'un grand projet chinois*, Québec, PUQ, p. 31-54.

Le Kazakhstan a souhaité développer une diplomatie régionale ouverte et très opportuniste²⁶, en équilibre entre Russie, Chine et Turquie pour tenter de se positionner comme pivot logistique en Asie centrale, saisissant l'occasion fournie par le projet des nouvelles routes de la soie. Il restera à voir à long terme si l'intervention russe dans la répression des troubles politiques de janvier 2022 permettra au gouvernement kazakh de préserver cette autonomie envers Moscou. Par ailleurs, le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022 modifie considérablement les paramètres de la concurrence entre les corridors. L'Union européenne n'a pas formellement interdit l'entrée des convois en provenance de Russie, mais nombre d'opérateurs logistiques et de clients ont décidé de ne plus recourir à ces services. Une partie de ce trafic s'est vu dérouter vers les itinéraires trans-kazakhs via Aktau et la Caspienne²⁷. Conscient de ce revirement, le gouvernement kazakh a annoncé en mai qu'il va construire 4 ferries supplémentaires pour baisser le coût de la traversée de la mer Caspienne et ainsi stimuler davantage la circulation de marchandises via ce corridor²⁸.

IV. La Russie tente de préserver son avantage

Le lancement de la BRI en 2013 a surpris Moscou qui adopte alors une attitude prudente et réservée vis-à-vis de cette initiative²⁹. En effet, l'augmentation de la présence chinoise dans les pourtours de la Russie, en particulier en Asie centrale, mais aussi en Ukraine et en Biélorussie, a été perçue à Moscou avec une certaine ambivalence. D'une part, Moscou, consciente du déplacement rapide des équilibres économiques internationaux vers la Chine, voyait dans la BRI une opportunité d'améliorer ses propres perspectives économiques, mais d'autre part, cette initiative semblait menacer les intérêts géopolitiques russes dans les pays issus de l'ex-URSS, où son influence commençait à s'essouffler. Toutefois, la détérioration rapide des relations avec l'UE et les États-Unis depuis la crise ukrainienne en 2014, a poussé Moscou à revoir sa position envers la BRI et à envisager la collaboration plus étroite avec la Chine dans le cadre de ce projet. Ce rapprochement avec la Chine se retrouve au cœur de la nouvelle orientation géopolitique russe, baptisée « pivot vers l'est », qui affirme la volonté russe d'en découdre avec l'Occident et de développer des relations spéciales avec l'Asie, notamment sur les marchés énergétiques³⁰. Cette tendance pourrait se voir renforcée avec la guerre en Ukraine et les sanctions occidentales. L'adhésion de la Russie au projet fut confirmée en 2015, avec la signature de l'accord sino-russe de coopération dans le cadre de

²⁶ Clarke M. (2020). « Kazakhstan in Sino-Russian relations : cooperation and Competition between the EEU and BRI », *The ASAN Forum*, 19 octobre, <https://theasanforum.org/kazakhstan-in-sino-russian-relations-cooperation-and-competition-between-the-eeu-and-bri/>, c. le 3 nov. 2021.

²⁷ Anika Siirak, Direction générale de l'énergie et des transports (Directorate-General for Mobility and Transport), Commission européenne, entrevue, 27 avril 2022, Bruxelles ; Majorie van Leijen, journaliste chez *RailFreight.com*, entrevue, 29 avril 2022, Rotterdam.

²⁸ Kazinform (2022). « Казахстан планирует построить четыре парома на Каспии (Kazakhstan va construire quatre ferries sur la Caspienne », 1 mai, https://www.inform.kz/ru/kazakhstan-planiruet-postroit-chetyre-paroma-na-kaspii_a3928775, c. 5 mai 2022.

²⁹ Bitabarova A. (2018). « Unpacking Sino-Central Asian engagement along the new Silk Road : a case study of Kazakhstan », *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 7(2), p. 149-173.

³⁰ Hedlund S. (2014). *Putin's Energy Agenda. The Contradictions of Russia's Resource Wealth*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers ; Henderson J. (2018). « Russia's gas pivot to Asia : Another false dawn or ready for lift off ? », *Oxford Energy Insights* 40, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/11/Russias-gas-pivot-to-Asia-Insight-40.pdf>, c. le 12 janv. 2022.

la BRI, et surtout lors du premier forum BRI organisé à Pékin en 2017³¹. Quant à la Chine, elle s'est empressée de mettre en scène ce changement de cap, en accordant à la Russie une place centrale dans les communications officielles sur la BRI en 2017 – affiches, brochures et vidéos – diffusées à l'intérieur du pays³². Face aux critiques de l'initiative par les pays occidentaux, l'adhésion de la Russie, dépeint comme le grand voisin immédiat de la Chine avec lequel le peuple chinois a des liens historiques, politiques, culturels et émotifs profonds, y a été présentée comme une preuve du caractère global et durable de la BRI.

Concrètement, l'intégration de la Russie à la BRI devrait passer par la transformation du Transsibérien en grand corridor nord-eurasiatique, capable à capter le gros des flux transcontinentaux et par la mise en place de la coopération sino-russe en Asie centrale. En effet, bien que le Transsibérien soit utilisé par les compagnies chinoises de transport depuis des décennies, son fonctionnement restait soumis à la logique nationale russe, car il est l'outil principal de l'intégration de la Sibérie et de l'Extrême-Orient russe à l'ensemble national. En absence d'un réseau routier national développé, le Transsibérien reste le seul moyen de transport de fret et de passagers de la partie européenne vers l'est du pays et vice-versa. Par conséquent, ce corridor est actuellement à sa capacité de transit maximal, ce qui conduit à des nombreux goulots d'étranglement et ralentit son fonctionnement. La rénovation du Transsibérien exige pourtant des investissements importants que le gouvernement russe espérait d'obtenir de la Chine après son adhésion à la BRI. C'est dans ce contexte que fut inauguré le projet de construction de la ligne TGV Moscou-Kazan : sa réalisation devait démontrer le progrès de la coopération bilatérale et devenir la première étape dans le programme ambitieux de modernisation du Transsibérien. Or, les investisseurs chinois n'ont démontré que peu d'enthousiasme vis-à-vis de ce projet coûteux et à la rentabilité incertaine³³.

En effet, malgré le rapprochement politique entre Moscou et Pékin, les compagnies et les banques chinoises restent pragmatiques quant aux perspectives du marché russe jugées peu encourageantes à cause de la corruption rampante, la volatilité politique, l'opacité de règles de jeu d'investissement et le non-respect du cadre juridique national par tous les acteurs économiques russes qu'ils soient privés ou institutionnels. La baisse significative des investissements chinois directs dans l'économie russe le confirme : en 2020, ils ont chuté de plus de 50 %, une tendance qui se dessine dès 2014³⁴. Le projet de la ligne TGV Moscou-Kazan qui n'a connu aucune avancée concrète depuis son lancement, semble donc gelé pour un temps indéterminé. Finalement, en 2020, le gouvernement russe a annoncé que la modernisation du Transsibérien serait financée par la RZD, la société des Chemins de fer russes étatique qui exploite le Transsibérien, et par le Fond de stabilisation nationale de la Russie (*Russian National Wealth Fund*). Les travaux envisagés devraient augmenter de 1,5 fois la capacité de transit du Transsibérien ainsi que de son tronçon parallèle reliant la Sibérie orientale à la côte du Pacifique, la magistrale Baïkal-Amour (BAM), pour atteindre

³¹ Alexeeva O., Lasserre F. (2018). « L'évolution des relations sino-russes vue de Moscou », *Perspectives chinoises*, 3, p. 75-84.

³² Koetse M. (2017). « China's Belt and Road Propaganda Machine Running at Full Speed : An Overview », *What's on Weibo*, <https://www.whatsonweibo.com/chinas-belt-road-propaganda-machine-runs-full-speed-overview/>, c. 11 déc. 2021.

³³ Alexeeva O., Lasserre F. (2019). « Une nouvelle étape de relation tumultueuses : a coopération sino-russe dans le cadre de la BRI », dans Lasserre F., Mottet É. et Courmont B. (dir.), *Les Nouvelles routes de la soie. Géopolitique d'un grand projet chinois*, Québec, PUQ, p. 55-70.

³⁴ Finanz.ru (2021). « Китайские инвесторы бегут из России » [Kitaiskie investory begout iz Rossii] (Chinese investors are fleeing Russia). *Finanz.ru*, 8 avril, <https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/kitayskie-investory-begut-iz-rossii-1030285975>, c. le 3 déc. 2021.

180 millions de tonnes par an d'ici 2024³⁵. La Russie semble donc accepter l'idée qu'elle doit moderniser et développer ce corridor elle-même et dans les plus brefs délais.

Plusieurs facteurs pourraient expliquer ce revirement. Premièrement, la Chine est devenue plus sélective dans le choix de projets qu'elle souhaite soutenir dans le cadre de la BRI, et elle invite désormais les pays participants à assumer davantage de responsabilité financière lors de la réalisation des différentes initiatives bilatérales. Ce réajustement fut confirmé par Xi Jinping en 2019, lors de son discours d'ouverture du second forum BRI à Pékin. En effet, il a mis en avant l'impératif « d'assurer la durabilité commerciale et fiscale » des projets et « d'intégrer les principes du développement durable dans leur choix, mise en œuvre et gestion » tout en adoptant « une tolérance zéro pour la corruption »³⁶. Les perspectives de l'inclusion des projets grands russes dans la BRI se retrouvent ainsi réduites.

En parallèle, la décision d'accélérer la modernisation du Transsibérien semble aussi viser le développement de l'exploitation minière d'Elginskii, située en Yakoutie, et du gisement de charbon d'Ogodzhinskoe qui se trouve dans la région de l'Amour, à proximité de la frontière avec la Chine³⁷. En effet, le nouveau programme du développement ferroviaire russe inclut le prolongement de la voie ferrée du BAM jusqu'à ces sites miniers et la construction d'une seconde voie qui serait dédiée au transport du charbon vers le nord de la Chine mais aussi vers un nouveau terminal charbonnier, Vera, en cours de construction dans la région du cap Otkrytyi, sur la côte Pacifique. Il est intéressant de noter que l'exploitation minière d'Ogodzhinskoe a été initialement conçue comme une initiative sino-russe, mais le partenaire chinois, *China Shenhua Energy*, s'est retiré du projet en 2017 à cause de son coût trop élevé, estimé alors aux alentours de 10 milliards de dollars³⁸. Ce projet, ainsi que la construction des infrastructures connexes, sont désormais portés par l'État russe et par quelques compagnies russes privées. L'objectif est de capitaliser sur la demande chinoise en charbon qui a connu une forte croissance en 2020-2021, malgré l'adoption par Pékin de la stratégie visant à réduire son intensité carbone.

Finalement, le dernier facteur qui semble motiver Moscou à agir est la multiplication des projets labélisés BRI en Asie centrale. En effet, avec le soutien discret de la Chine³⁹, d'autres corridors ferroviaires, portés par le Kazakhstan et la Turquie, commencent à prendre forme. Ces corridors transcaspien et transcaucasien contournent le territoire russe et pourraient

³⁵ Lukashevitch E. (2021). « Правительство РФ утвердило параметры второго этапа модернизации Транссиба и БАМа » [Pravitelstvo RF outverdilo parametry vtorogo etapa modernizatsii Transsiba i BAMa] (Le gouvernement russe a approuvé les paramètres de la seconde étape de la modernisation du Transsibérien et de la BAM), *Kommersant*, 4 mai, <https://www.kommersant.ru/doc/4800698?query=трансиб>, c. 11 déc. 2021.

³⁶ Xi, Jinping (2019). « Working Together to Deliver a Brighter Future For Belt and Road Cooperation, Keynote Speech at the Opening Ceremony of the Second Belt and Road Forum for International Cooperation », *National People's Congress*, 2, 6-11, <http://www.npc.gov.cn/npc/c16175/201909/58541b5bd2fc416481919ec3d259a1e3/files/3aa8b87afc19439fb8a0550e50d0cb22.pdf>, c. le 16 déc. 2021.

³⁷ Lukashevitch E. (2021). « Правительство РФ утвердило параметры второго этапа модернизации Транссиба и БАМа » [Pravitelstvo RF outverdilo parametry vtorogo etapa modernizatsii Transsiba i BAMa] (Le gouvernement russe a approuvé les paramètres de la seconde étape de la modernisation du Transsibérien et de la BAM), *Kommersant*, 4 mai, <https://www.kommersant.ru/doc/4800698?query=трансиб>, c. 11 déc. 2021.

³⁸ Amourskaia Pravda (2018). « Огоджинское месторождение угля в Приамурье сменило владельцев » [Ogodzhinskoe mestorozhdenie ouglia v Priamourie smenilo vladeltsev] (Le gisement de charbon d'Ogodzhinskoe dans la région de Priamourie a changé de propriétaires). *Amourskaia pravda*, 31 juillet, <https://ampravda.ru/2018/07/31/083436.html>, c. le 15 déc. 2021.

³⁹ Pepe J. (2021). *Value Chains Transformation and Transport Reconnection in Eurasia. Geo-economic and Geopolitical Implications*, Londres, Routledge.

facilement concurrencer l'axe transsibérien, si ses capacités de transit ne soient pas augmentées. Moscou, qui ne voit pas d'un bon œil l'intégration proactive du Kazakhstan dans la BRI⁴⁰, a tenté de lancer sa propre initiative d'intégration économique régionale - l'Union économique eurasiatique (UEE), qui regroupe la Russie, l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan et le Kirghizstan. Toutefois, la faiblesse de l'économie russe n'a pas permis à ce projet de véritablement décoller. En le constatant, Moscou a accepté de coordonner officiellement son initiative centrasiatique avec la BRI, une association qui, pour l'instant, n'a pas apporté de résultat significatif⁴¹.

Malgré les discours officiels sino-russes enthousiastes sur la nécessaire coopération dans le cadre de la BRI, le gel des projets bilatéraux dans le domaine des infrastructures en Russie et l'absence de projet commun au Kazakhstan suggère que, jusqu'au récemment, la Russie et la Chine tentaient chacun de ménager leurs intérêts propres et que leur coopération demeurait superficielle⁴². Toutefois, depuis 2020, cette situation semble évoluer sous l'impulsion de la Russie qui tente ainsi de trouver un équilibre entre son désir de saisir les opportunités économiques que son intégration à la BRI pourrait lui apporter, et la nécessité de préserver ses intérêts géopolitiques en Asie centrale. En développant le réseau transsibérien, la Russie souhaite sécuriser sa position en tant que point de transit incontournable entre Asie et Europe. De plus, le gouvernement russe est en train d'évaluer la possibilité d'élargir le programme de travaux prévus afin d'élever la capacité de transit du transsibérien et de la BAM jusqu'à 240 millions de tonnes par an⁴³.

V. La Turquie tente de manœuvrer entre Chine et Russie pour asseoir ses ambitions régionales

Tout comme la Russie, la Turquie voit l'Asie centrale comme une zone d'influence privilégiée. Depuis la chute de l'URSS, cette région fait l'objet de l'intense diplomatie culturelle d'Ankara basée sur le postulat de la proximité culturelle, linguistique et religieuse entre la Turquie et les États turcophones de l'Asie centrale et du Caucase, en particulier l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan et le Turkménistan. L'implication de la Turquie dans la guerre entre Arménie et Azerbaïdjan au Nagorno-Karabakh en octobre 2020 a confirmé sa volonté clairement affichée de jouer un rôle régional affirmé⁴⁴. Cette stratégie d'influence à destination du « monde turc » va de pair avec la volonté turque d'affirmation régionale, illustrée sur le plan des projets de transports dès 1993 par le projet de voie ferrée Bakou-

⁴⁰ Pieper M. (2021). « The linchpin of Eurasia: Kazakhstan and the Eurasian economic union between Russia's defensive regionalism and China's new Silk Roads », *International Politics*, 58(3), p. 462-482.

⁴¹ Alexeeva O., Lasserre F. (2019). « Une nouvelle étape de relation tumultueuses : a coopération sino-russe dans le cadre de la BRI », dans Lasserre F., Mottet É. et Courmont B. (dir.), *Les Nouvelles routes de la soie. Géopolitique d'un grand projet chinois*, Québec, PUQ, p. 55-70.

⁴² Clarke M. (2020). « Kazakhstan in Sino-Russian relations : cooperation and Competition between the EEU and BRI », *The ASAN Forum*, 19 octobre, <https://theasanforum.org/kazakhstan-in-sino-russian-relations-cooperation-and-competition-between-the-eeu-and-bri/>, c. le 3 nov. 2021.

⁴³ Skorlygina N. (2021). « И вашим, и БАМшим » [I vachim, i BAMchim] (Pour tous et pour la BAM), *Kommersant*, 21 septembre, <https://www.kommersant.ru/doc/4996349?query=транссиб>, c. le 20 déc. 2021.

⁴⁴ Toureille J. (2021). « Le conflit au Nagorno-Karabagh, nouveau révélateur des défis politiques au sein de l'OTAN », *Diplomatie* 112, p. 61-63.

Kars, dont le chantier débute en 2007, et par la participation au projet TRACECA de corridors de transport Europe-Asie centrale via la Caspienne, porté par l'UE⁴⁵.

En effet, plusieurs États d'Asie centrale, Kazakhstan, Turkménistan, Ouzbékistan et Afghanistan avant le changement de régime en août 2021, soucieux de leur enclavement, ont exprimé leur désir de se connecter à la voie Bakou-Kars, soulignant ainsi l'attrait de ce corridor à leurs yeux pour l'accès aux marchés européens⁴⁶. De manière opportuniste, la Turquie coopère aussi avec le Turkménistan dans le projet de corridor dit Lapis-lazuli, soutenu par la Banque Asiatique de Développement, et prévoyant un itinéraire Kars-Bakou-port d'Alat-port de Turkmenbashi au Turkménistan, jusqu'en Afghanistan⁴⁷. Ce programme du développement ferroviaire régional turc semble donc prendre de l'essor, surtout dans un contexte de déclin de l'appui de l'UE en faveur du projet trans-caspien⁴⁸.

Avec la montée en puissance de la Chine dans les années 2000, le développement de la coopération économique avec Pékin commence à prendre une place centrale dans la stratégie d'affirmation régionale de la Turquie. Ainsi, la Turquie entame, dès 2005, une coopération ferroviaire avec la Chine avec le projet de TGV Istanbul-Ankara, qui sera par la suite intégré à la BRI. Le progrès de relations bilatérales se voit confirmer, en 2010, par la conclusion du partenariat stratégique et par la croissance des échanges commerciaux. Ses efforts de rapprochement dans le domaine économique aboutissent, en 2015, à la signature d'un MoU portant sur l'intégration à la BRI du projet de corridor transcasprien porté par Ankara⁴⁹. Avec le progrès de la BRI en Asie centrale, la Chine devient un levier principal pour développer cet outil d'influence régionale turque que constitue le corridor transcasprien et ses variantes⁵⁰.

L'accélération du rythme de coopération avec la Chine se voit également alimentée par le changement de contexte géopolitique. En effet, les relations avec la Russie, historiquement très complexes, se dégradent alors rapidement à la suite du conflit en Syrie, alors que les tensions entre la Turquie les pays occidentaux vont croissant sur fond de divergences idéologiques et politiques. Le rapprochement avec Pékin apparaît alors aux yeux des dirigeants turcs comme un contrepoids à ces pressions. La volonté turque de réaliser des projets d'infrastructure ciblant l'amélioration de la connectivité avec la Chine et de développer des corridors ferroviaires concurrents s'inscrit dans ce contexte tendu. Ankara ne souhaite pas voir ses projets de corridors dépendre de Moscou ou de Téhéran, c'est pourquoi son option privilégiée devient alors le corridor transcasprien⁵¹. Toutefois, malgré les perspectives radieuses du partenariat sino-turc dépeintes par les communications

⁴⁵ Chaziza M. (2021). « China's New Silk Road Strategy and the Turkish Middle Corridor Vision », *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 15(1), p. 34-50 ; Schindler S., Bayirbağ M. K., Gao B. (2021). « Incorporating the Istanbul-Ankara high-speed railway into the Belt and Road Initiative : Negotiation, institutional alignment and regional development », *Journal of Geographical Sciences*, 31(5), p. 747-762.

⁴⁶ Shahbazov F. (2017). « Baku-Tbilisi-Kars railway to become Central Asia's gateway to Europe », *Central Asia Caucasus Analyst*, 7 déc., <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13486-baku-tbilisi-kars-railway-to-become-central-asias-gateway-to-europe.html>, c. le 3 nov. 2021.

⁴⁷ Eurasianet (2019). « Turkmenistan : Shining city upon a desert », *Eurasianet*, 25 juin, <https://eurasianet.org/turkmenistan-shining-city-upon-a-desert>, c. le 3 nov. 2021.

⁴⁸ Contessi N. (2018). « Foreign Policy Diversification and Intercontinental Transport Corridors : The Case of Kazakhstan's Railways Diplomacy », *Europe-Asia Studies*, 70(5), p. 759-790.

⁴⁹ Ministry of Foreign Affairs (2015). « Turkey's Multilateral Transportation Policy », Ankara, https://www.mfa.gov.tr/turkey_s-multilateral-transportation-policy.en.mfa, c. le 3 nov. 2021.

⁵⁰ Atli A. (2018). « Turkey as a Eurasian Transport Hub: Prospects for Inter-Regional Partnership », *Perceptions*, 23(2), p. 117-134.

⁵¹ Colakoğlu S. (2019). « China's Belt and Road Initiative and Turkey's Middle Corridor : a question of compatibility », *Middle East Institute*, 29 janvier, <https://www.mei.edu/publications/chinas-belt-and-road-initiative-and-turkeys-middle-corridor-question-compatibility>, c. le 2 nov. 2021.

officielles, la coopération réelle peine à décoller car Pékin et Ankara ne voient pas de la même façon les modalités pratiques de cette coopération.

Ainsi, en 2010, le directeur général des *Turkish State Railways*, Süleyman Karaman, a présenté son ambitieux programme de développement du réseau ferroviaire visant à construire 6 000 km de voies pour 2023. Le coût total de ce programme a été estimé à 45 milliards de dollars, dont 28 milliards devraient être prêtés par la Chine ; les compagnies chinoises devraient aussi se charger de la construction de 2 000 km de voies en débutant avec la ligne à haute vitesse Kars-Edirne parcourant le territoire turc d'est en ouest⁵². D'Edirne, cette ligne serait ensuite prolongée vers la Bulgarie en rejoignant ainsi le réseau ferroviaire européen. Quant à son autre extrémité, Kars, les possibles connexions discutées incluaient la Géorgie, la Russie, l'Azerbaïdjan et à terme, les pays centrasiatiques et la Chine. Toutefois, ce projet n'a jamais pu avancer au-delà de la signature de l'accord de principe. Ankara demandait que la Chine débloque les fonds tout en refusant de garantir que la totalité des contrats liés à la construction de la ligne Edirne-Kars serait accordée à des compagnies chinoises, alors qu'aux yeux de Pékin, il s'agissait d'une condition non négociable du prêt. Face à cette impasse, Ankara a finalement décidé d'accorder des contrats importants à la compagnie allemande Siemens qui se chargera de la modernisation du réseau ferroviaire turc⁵³ et fournira des rames TGV⁵⁴, accordant toutefois la maîtrise d'ouvrage de la section Yerkoy-Sivas à un consortium comprenant la chinoise China Major Bridge et plusieurs entreprises de BTP turques⁵⁵.

Quant à la voie ferrée reliant Bakou, Tbilissi et Kars, bien que ce projet soit souvent associé à la BRI dans les communications officielles, en réalité, les compagnies et banques chinoises n'ont pas participé à sa réalisation. Pour construire ces nouvelles infrastructures ferroviaires, la Géorgie a contracté un emprunt auprès des institutions financières internationales, alors que l'Azerbaïdjan a financé lui-même les travaux sur son territoire grâce à ses revenus pétroliers⁵⁶. Deux autres points de transit importants, les ports de Bakou et de Kouryk, ont également été modernisés sans l'aide chinoise, tout en étant officiellement inclus dans le réseau de la BRI. Ainsi, la présence chinoise dans les points névralgiques le long du trajet est très faible, alors que le potentiel d'influence turc le long du trajet se voit au contraire renforcée.

L'irruption du conflit dans le Haut-Karabakh en 2020 a apporté une nouvelle donnée à ce tableau déjà fort complexe. L'accord du cessez-le-feu prévoit, entre autres, le déblocage des voies de communication routières et ferroviaires entre l'Azerbaïdjan et son enclave isolée du Nakhitchevan via le territoire de l'Arménie du Sud. Le corridor de Zangezur devrait permettre connecter l'Azerbaïdjan à la Turquie sans passer par le territoire de la Géorgie ou de l'Iran. Cette route pourrait devenir un autre trajet faisant partie de la BRI, si l'on croit la

⁵² Presidency of the Republic of Turkey, Investment Office (2010). « China to invest in Turkish high-speed rail projects », 17 octobre, <https://www.invest.gov.tr/en/News/News-from-Turkey/pages/181010-turkey-china-high-speed-train-partnership.aspx>, c. le 3 juin 2021.

⁵³ Railway Pro (2016). « Siemens modernizes rail line in Turkey with signaling technology », *Railway Pro*, 12 août, <https://www.railwaypro.com/wp/siemens-modernizes-rail-line-in-turkey-with-signaling-technology/>, c. le 2 nov. 2021.

⁵⁴ Railway Pro (2018). « Siemens wins tender for Turkey's new high-speed trains », *Railway Pro*, 16 janvier, <https://www.railwaypro.com/wp/siemens-wins-tender-turkeys-new-high-speed-trains/>, c. le 30 oct. 2021.

⁵⁵ Railway Technology (2019). « Ankara-Sivas High-Speed Line ». <https://www.railway-technology.com/projects/ankara-sivas-high-speed-line/>, c. le 12 déc. 2021.

⁵⁶ Mardell J. (2019). « On the "Middle Corridor," China Is Largely Absent », *Berlin Policy Journal*, 15 octobre, <https://berlinpolicyjournal.com/on-the-middle-corridor-china-is-largely-absent/>, c. le 4 juin 2021 ; Alexeeva O. (2021). « Le "Grand Jeu" de la Chine dans le Caucase du Sud », *Diplomatie* 112, p. 64-67.

déclaration faite dans ce sens par l'ambassadeur de la RPC en Azerbaïdjan, Guo Min, lors de sa rencontre avec le ministre de l'Économie azéri, Mikayil Jabbarov en juin 2021⁵⁷.

En effet, cette route serait plus courte et potentiellement plus sécuritaire que celle passant par la Russie et la Biélorussie étant donnée la montée croissante de tensions politiques entre ces deux pays et l'UE. Depuis février 2022 et le début de la guerre en Ukraine, cet itinéraire se voit par ailleurs délaissé par bon nombre d'opérateurs et de clients européens. Toutefois, il existe trois obstacles majeurs qui pourraient saper le potentiel de ce trajet aux yeux de Pékin. D'une part, malgré le cessez-le-feu et la présence des soldats de maintien de la paix russes dans la région, le conflit est loin d'être résolu et peut reprendre à tout moment tant les tensions restent palpables entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan⁵⁸. D'autre part, lorsque les marchandises en provenance de la Chine vers l'Europe voyagent sur les routes Russie-Biélorussie-Pologne ou Kazakhstan-Russie-Biélorussie-Pologne, elles sont soumises à un unique régime douanier, ce qui permet d'optimiser le trafic du fret jusqu'à l'arrivée à la frontière polonaise. Ce n'est pas le cas du corridor de Zangezur dont le régime de fonctionnement reste encore à définir. Par ailleurs, l'approfondissement de la coopération Chine-Azerbaïdjan dans le cadre de la BRI reste toujours perturbé par l'absence d'accord bilatéral concernant les swaps de change, les transferts des technologies industriels et l'ouverture des zones de libres-échanges. Le fait que les banques chinoises n'accordent pas de crédit aux compagnies chinoises privées souhaitant lancer un projet en Azerbaïdjan est l'une des conséquences de cette réticence de Bakou à s'ouvrir davantage aux investissements chinois⁵⁹. Finalement, la mise en service de ce corridor confirmerait la position centrale de la Turquie au sein du réseau eurasiatique que la Chine est en train de construire. Cela pourrait conférer à la Turquie le rôle d'un hub indispensable au transit des marchandises chinoises vers l'Europe, un hub où Pékin possède très peu d'outils de contrôle et de moyens d'influence politique et économique.

Le Caucase du Sud a bien été identifié par Pékin comme une cible de la promotion de la BRI, mais l'intégration de la région aux projets chinois demeure faible⁶⁰. Ce manque d'intérêt relatif de la Chine confère davantage de marge de manœuvre à Ankara, mais pourrait aussi freiner les rythmes du développement de ces trajets alternatifs transcaspiciens et transcaucasiens. Le trafic augmente certes depuis l'inauguration de la voie ferrée Bakou-Kars en 2017, mais demeure limité et ne concerne pas forcément des marchandises en provenance de Chine. Si en 2017-2018, le trafic a été non-existant, en 2019 son volume a augmenté de manière importante, entre autres grâce à l'augmentation des exportations russes de concentré de fer vers la Turquie. Toutefois, selon les experts géorgiens, en 2019-2021, seulement 15 % de capacités de transport de cette voie ferrée ont été utilisés, ce qui nuance les déclarations officielles dithyrambiques turques quant à la rentabilité de ce projet⁶¹. Il est difficile à dire combien de conteneurs ont transité par cette voie jusqu'à la Chine ou en

⁵⁷ Ministry of Economy of the Republic of Azerbaijan (2021). « Economy Minister met with the Chinese Ambassador », 1^{er} juillet, <https://economy.gov.az/en/article/i-qtisadiyyat-naziri-chinin-sefiri-ile-gorushub/31747>, c. le 4 déc. 2021.

⁵⁸ Krivosheev K. (2021). « Напоминание о встрече. Чего ждать от новых боев между Арменией и Азербайджаном » [Напоминание о встрече. Чего ждать от новых боев между Арменией и Азербайджаном] (Un rappel de rendez-vous : quoi attendre des nouveaux combats entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan). *Carnegie Moscow Center*, <https://carnegie.ru/commentary/85809>, c. le 5 déc. 2021.

⁵⁹ Yau N. (2021). « In the Caspian Region, China Is Just Getting Started », *Carnegie Moscow Center*, 27 février, <https://carnegiemoscow.org/commentary/83950>, c. le 5 déc. 2021.

⁶⁰ Alexeeva O. (2021). « Le "Grand Jeu" de la Chine dans le Caucase du Sud », *Diplomatie* 112, p. 64-67.

⁶¹ JNews (2021). « Баку-Тбилиси-Карс и "не проснувшаяся" экономика Ахалкалаки » [Bakou-Tbilissi-Kars i ne « prosnouvshayasya » ekonomika Akhalkalaki] (Bakou-Tbilissi-Kars et l'économie « non-réveillée » d'Akhalkalaki). *JNews*, <https://jnews.ge/?p=80140>, c. le 2 déc. 2021.

provenance de Chine, faute de statistiques fiables, mais selon le ministre des Transports et des Infrastructures turc, Adil Karaismailoğlu, Ankara vise à augmenter le trafic à destination la Chine pour atteindre 100 trains par an à court terme et 200 trains par an à moyen terme, sans toutefois établir les paramètres temporels de cet échéancier⁶². Le trafic existant semble donc loin d'être intense ou lucratif. Une source fait état de seulement 30 000 conteneurs en transit par cette route en 2019⁶³; une autre estime le trafic total à 33 267 conteneurs pour toute la période d'octobre 2017 à juillet 2021⁶⁴. La crise ukrainienne présente en revanche une occasion à saisir pour les services ferroviaires turcs. Il semble qu'ils devront faire face à la concurrence du service maritime à travers la mer Noire : une part notable de l'accroissement du trafic transcasprien depuis février 2022 semble s'orienter, non pas vers Kars et le réseau ferroviaire turc, mais vers le port géorgien de Poti puis le port roumain de Constanța via la mer Noire, et ce en dépit du double transbordement supplémentaire que représente cet itinéraire⁶⁵.

De plus, ce corridor transcasprien comporte des contraintes techniques majeures qu'il serait difficile à dépasser sans avoir à fournir d'importants et coûteux efforts de modernisation des infrastructures. D'une part, il existe deux ruptures de charge pour la traversée de la mer Caspienne, un défi logistique aggravé par la faible capacité de manutention des ports d'Aktau, de Kuryk, d'Alyat, de Bakou et de Turkmenbashi. D'autre part, la capacité de transport des 13 traversiers actuellement en service est limitée à 54 wagons, ce qui crée d'importants goulots d'étranglement dans ces villes portuaires⁶⁶. À court terme, il semble que cette difficulté n'ait pas empêché une part notable du trafic via la Russie de se détourner vers cet itinéraire, mais le volume et la pérennité de ce transfert demeurent inconnus.

Quant au tronçon incluant le corridor de Zangezur, la volonté politique d'Ankara de l'associer au trajet Bakou-Tbilissi-Kars s'est vue confirmer en octobre 2021, quand le premier train porte-conteneurs de céréales a quitté Istanbul. Toutefois, étant donné l'absence de connexion ferroviaire entre le territoire de Zangezur et Azerbaïdjan, les conteneurs ont dû être transférés sur des camions pour atteindre leur destination⁶⁷. Il s'agit donc pour l'instant d'une démonstration politique plutôt que de la mise en place de corridor fonctionnel et économiquement viable.

⁶² Anadolu (2021). « Турция нацелена на рост объема грузоперевозок по ж/д Баку-Тбилиси-Карс » [Toursia natselena na rost obema grouzoperevozok po zh/d Bakou-Tbilissi-Kars] (La Turquie vise l'augmentation du volume de trafic via le chemin de fer Bakou-Tbilissi-Kars). *Anadolu*, 6 novembre, <https://www.aa.com.tr/fr/turquie/turquie-naцelena-na-rost-obъema-grouzoperevozok-po-zh-d-baku-tbilissi-kars/2413591>, c. le 5 déc. 2021.

⁶³ Kenderdine T., Bucsky P. (2021). « China's Belt and Road rail freight transport corridors – the economic geography of underdevelopment », *Die Erde – Journal of the Geographical Society of Berlin*, 152(2), p. 91-111.

⁶⁴ Business Turkmenistan (2021). « Baku-Tbilisi-Kars Railway Transports Over 11,000 TEU Containers », *Business Turkmenistan*, 13 juillet, <https://business.com.tm/post/7314/po-bakutbilisikars-perevezeno-bolee-11-tysyach-teukonteinerov>, c. le 18 déc. 2021.

⁶⁵ Majorie van Leijen, journaliste chez *RailFreight.com*, entrevue, 29 avril 2022, Rotterdam.

⁶⁶ CAREC, Central Asia Regional Economic Cooperation Program (2021). *Railway sector assessment for Republic of Kazakhstan*. mars, https://www.carecprogram.org/uploads/CAREC-CRA-KAZ_7th_4MAR2021_WEB.pdf, c. 20 déc. 2021 ; Kenderdine T., Bucsky P. (2021). « Middle Corridor—Policy Development and Trade Potential of the Trans-Caspian International Transport Route », *ADB Working Paper Series* 1268, Banque Asiatique de Développement.

⁶⁷ Trend News Agency (2021). « В Карабах отправлен первый контейнерный блок-поезд » [V Karabakh otpravlenn pervyi konteinernyi blok-poezd] (Le premier train porte-conteneurs a été envoyé au Karabakh), *Trend News Agency*, 15 octobre, <https://www.trend.az/business/3499033.html>, c. le 25 nov. 2021.

L'optimisme d'Ankara quant à la rentabilité de ces corridors transcaspiciens et transcaucasiens demeure donc un acte de foi à ce jour. Cependant, dans la perspective à long terme, ces corridors pourraient bénéficier à la fois, sur le plan politique, de la volonté chinoise de diversifier les itinéraires possibles, notamment hors de Russie, et sur le plan technique, de la saturation du Transsibérien et des difficultés du transbordement à la frontière polonaise, véritable goulot d'étranglement qui ralentit aujourd'hui considérablement le temps de transit des convois provenant de Russie⁶⁸. La convergence d'intérêts turcs et chinois pour le développement des corridors eurasiatiques est donc bien réelle. Toutefois, cette convergence théorique ne se traduit pas nécessairement par l'accélération de la coopération réelle dont les paramètres sont influencés par un contexte géopolitique régional complexe. Le gouvernement turc doit composer avec la vive émotion de son opinion publique envers la Chine du fait de la répression contre les Ouïghours au Xinjiang⁶⁹. La relation d'affaires sino-turque n'est par ailleurs pas toujours facile : les entreprises ferroviaires chinoises semblent peu apprécier la fermeté turque dans le maintien des normes de l'UE et trouvent que l'environnement d'affaires turc est difficile, parce qu'elles ne peuvent pas modifier la réglementation existante en leur faveur (Schindler et al, 2021). Ainsi, aucun calendrier précis du développement de ces corridors dans le cadre de la coopération sino-turque n'a été discuté⁷⁰, alors que la contribution concrète de la Turquie au développement du réseau de la BRI est souvent décrite en termes très généraux et vagues par les sources chinoises⁷¹.

VI. La stratégie iranienne dans la BRI

Les projets iraniens complètent en apparence les projets turcs : Téhéran cherche à développer le réseau ferroviaire sur son territoire tout en développant les interconnexions avec le Turkménistan, l'Afghanistan et la Turquie, dans le cadre des projets de corridors sud de la BRI et Nord-Sud (Inde-Russie). Tout comme Ankara, Téhéran cherche à se doter d'un rôle logistique important dans le cadre du développement du marché du transport transasiatique promu par Pékin avec les nouvelles routes de la soie, et du contre-projet promu par New Delhi, rôle garant de revenus de transit mais aussi d'influence politique indirecte en tant que pivot de transport stratégique.

C'est parce que Téhéran entretient de bonnes relations avec Moscou, en qui l'Iran voit dans la Russie un levier pour compenser ses faiblesses face à ses adversaires régionaux (Turquie, Israël)⁷², et promeut le projet de corridor Nord-Sud, que Moscou modère ses critiques contre les deux projets iraniens de corridors sud, par le Turkménistan et par l'Afghanistan, qui tous deux contribuent à concurrencer le Transsibérien, quoique de manière encore hypothétique : le trafic est encore faible à travers la frontière irano-turque,

⁶⁸ Pepe J. (2021). *Value Chains Transformation and Transport Reconnection in Eurasia. Geo-economic and Geopolitical Implications*, Londres, Routledge.

⁶⁹ Bilener T. (2021). « La politique ouïghoure de la Turquie. Contraintes et ambivalences », *Diplomatie* 110, p. 62-63.

⁷⁰ Chaziza M. (2021). « China's New Silk Road Strategy and the Turkish Middle Corridor Vision », *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 15(1), p. 34-50.

⁷¹ Lei Y., Huang C., Chen Z. (2020). « Tuerqi "zhongjian zoulang" changyi : jichu, dongyin ji diyuan zhengzhi yingxiang » [土耳其“中间走廊”倡议:基础、动因及地缘政治影响] - L'initiative turque du « Corridor du milieu » : origines, motivations et impacts géopolitiques. *Shijie dili yanjiu* [世界地理研究] - *World Regional Studies*, 29(3), p. 460-468.

⁷² Pahlavi P. (2021). « L'Iran au cœur du jeu caucasien », *Diplomatie* 112, p. 48-51.

350 000 t en 2016 et un million de t prévues en 2021⁷³. De plus, on l'a vu, des problèmes majeurs d'équipement et de gestion nuisent à l'efficacité de cette voie. Quant à la voie ferrée via l'Afghanistan, de nombreuses embuches demeurent : si l'interconnexion des réseaux afghan et iranien est réalisée depuis 2020⁷⁴, le réseau afghan demeure très limité : tout demeure à construire. Or, se pose alors la question de la solvabilité des gouvernements afghan et tadjik pour un projet très ambitieux, ainsi que celle des relations entre l'Iran et le nouveau régime des talibans au pouvoir à Kaboul depuis août 2021 – elles étaient exécrables avant la chute des talibans en 2001. Plusieurs observateurs rapportent la grande incertitude à Téhéran quant à la pérennité du projet de corridor Chine-Iran maintenant que les talibans sont au pouvoir⁷⁵. Pour Moscou, la menace des ambitions iraniennes sur le trafic du Transsibérien est encore très théorique, tandis que par ailleurs la convergence d'intérêts entre Moscou et Téhéran demeure bien réelle, corridor Nord-Sud, conflit en Syrie, volonté de réduire le poids des pressions américaines.

Ankara devrait voir d'un bon œil le projet iranien, puisque celui-ci suppose, une interconnexion au réseau turc, ce qui renforcerait le rôle de hub régional de transport pour la Turquie, donc une convergence des intérêts en matière de développement des transports. Mais il semble que les rivalités politiques régionales turco-iraniennes prennent le pas, ainsi que des considérations d'ordre stratégique. Ankara ne cache pas sa préférence pour le projet de corridor transcaspéen : le ministre adjoint des Affaires étrangères, Ali Naci Koru, a ainsi déclaré en 2016 que le corridor central constituait un avantage majeur pour la Turquie, « comme alternative à la fois au corridor transsibérien au nord, qui comprend la Russie, et au corridor sud, qui comprend l'Iran »⁷⁶. Sur le plan politique, dans le cadre de la guerre en Syrie, les intérêts de Téhéran et d'Ankara sont clairement opposés. Dans le Caucase, même si l'Iran s'est montré favorable à l'offensive azerbaïdjanaise pour reprendre le Haut-Karabakh en 2020, Téhéran est un soutien traditionnel de l'Arménie contre l'Azerbaïdjan très proche de la Turquie⁷⁷. La Turquie et l'Iran ont cependant signé un MoU en janvier 2021 afin de promouvoir leur coopération ferroviaire afin de développer ce corridor méridional de la BRI⁷⁸.

⁷³ Jalili S. (2017). « Iran, Turkey Target 1m Tons in Rail Cargo Transit », *Financial Tribune*, 15 août, <https://financialtribune.com/articles/domestic-economy/70430/iran-turkey-target-1m-tons-in-rail-cargo-transit>, c. le 27 oct. 2021 ; van Leijen M. (2021a). « Rail freight Turkey-Iran should reach million tonnes in 2021 », *Rail Freight*, 21 janvier, <https://www.railfreight.com/beltandroad/2021/01/27/rail-freight-turkey-iran-should-reach-million-tonnes-in-2021/?gdpr=accept>, c. le 23 oct. 2021.

⁷⁴ Bizaer M. (2020). « Iran's railway ambitions go beyond Afghanistan », *Atlantic Council*, 4 janvier, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/irans-railway-ambitions-go-beyond-afghanistan/>, c. le 27 oct. 2021 ; Papatolios N. (2020). « Rail link between Iran-Afghanistan officially launched », *Rail Freight*, 15 décembre, <https://www.railfreight.com/corridors/2020/12/15/rail-link-between-iran-afghanistan-officially-launched/>, c. le 25 oct. 2021.

⁷⁵ Van Leijen M. (2021b). « Taliban in Afghanistan, new railway deals in the region ? », *Rail Freight*, 24 août, <https://www.railfreight.com/corridors/2021/08/24/taliban-in-afghanistan-new-railway-deals-in-the-region/>, c. le 2 nov. 2021.

⁷⁶ Önder Yılmaz, « Türkiye ve Çin'den Orta Koridor Hamlesi », *Milliyet*, 24 May 2016., cité p. 119 par Atli A. (2018). « Turkey as a Eurasian Transport Hub: Prospects for Inter-Regional Partnership », *Perceptions*, 23(2), p. 117-134.

⁷⁷ Shahbandar O. (2021). « La tension monte entre l'Iran et l'Azerbaïdjan, rivaux du Caucase », *ArabNews*, 7 octobre, <https://arab.news/nq33f>, c. le 3 nov. 2021 ; Therme C. (2021). « Iran-Turquie : amitié de circonstance ou rivalité stratégique ? », *Grands Dossiers de Diplomatie*, 63, p. 56-57.

⁷⁸ Van Leijen M. (2021a). « Rail freight Turkey-Iran should reach million tonnes in 2021 », *Rail Freight*, 21 janvier, <https://www.railfreight.com/beltandroad/2021/01/27/rail-freight-turkey-iran-should-reach-million-tonnes-in-2021/?gdpr=accept>, c. le 23 oct. 2021.

Si la Turquie demeure tiède envers le projet de corridor méridional, en revanche pour la Chine, ce tracé constituerait un atout important : il est opérationnel et permet de développer des relations d'affaires avec deux économies émergentes dans la région, les marchés turc et iranien ; il permet de faire valoir la main tendue de Pékin vers l'Iran alors que Téhéran demeure en butte aux sanctions américaines que n'osent défier les Européens. Des prêts chinois ont déjà été octroyés pour l'électrification et la modernisation du réseau ferroviaire iranien⁷⁹.

Cela dit, l'avenir des deux tracés du corridor iranien semble incertain. Outre les lourdes incertitudes qui pèsent sur la construction de la voie ferrée afghane, l'exploitation commerciale même de l'itinéraire existant à travers le Turkménistan et l'Iran se heurte à des difficultés majeures. Les sanctions américaines limitent l'intérêt des compagnies logistiques européennes pour travailler avec les entreprises iraniennes. De plus, on rapporte que la compagnie russe chargée de l'électrification de la voie ferrée entre Garmsar en Iran, et l'ouest de la Turquie, a cédé à la menace des sanctions américaines et a renoncé au contrat⁸⁰. Enfin, la capacité de transport du corridor iranien est sévèrement limitée par des facteurs techniques : procédures douanières complexes pour traverser les frontières turkmènes et ouzbèkes ; réseau ferré très dégradé dans l'ouest de l'Iran et l'est de la Turquie ; rupture de charge pour la traversée du lac de Van dans l'est de la Turquie ; capacité limitée à 50 wagons pour les deux traversiers qui assurent le service entre les deux terminaux⁸¹.

VII. Conclusion

On observe des rivalités régionales dans la mise en œuvre de la BRI en Asie centrale. Si l'ensemble des pays de la région, pour des raisons différentes, voient dans ce grand dessein chinois une occasion économique ou politique à saisir, il n'en demeure pas moins que des frictions ont émergé entre projets et corridors concurrents. Bien que la Chine demeure ouverte au développement de multiples corridors, elle n'en préfère pas moins voir certains se développer, possiblement au détriment des intérêts russes. Malgré la relation politique spéciale que Xi Jinping entretienne avec Vladimir Poutine, la Chine semble apprécier la possibilité de diversifier des tracés hors du territoire russe, à la fois pour ne pas dépendre de la Russie et pour réduire son influence en Asie centrale. La Turquie, le Kazakhstan et l'Iran s'efforcent tous trois de tirer profit de l'effet de levier de l'intérêt chinois pour les corridors transasiatiques pour asseoir un statut de pôle logistique majeur, mais il n'est pas certain que le financement et le marché du transport permettent le développement concurrent de tous ces corridors. Des frictions politiques dans d'autres théâtres régionaux viennent également interférer dans ces rivalités, ainsi la relation complexe entre Ankara et Moscou. A fortiori avec les impacts de la guerre en Ukraine depuis février 2022, dans le contexte d'un marché de transport certes en expansion mais encore modeste, il est encore trop tôt pour prédire quels projets prévaudront, et quelles seraient les conséquences, en particulier en matière d'endettement, pour les États dont les ambitions seraient déçues.

⁷⁹ Pepe J. (2021). *Value Chains Transformation and Transport Reconnection in Eurasia. Geo-economic and Geopolitical Implications*, Londres, Routledge.

⁸⁰ Radio Farda (2020). « Russia Pulls Out of \$1.3 Billion Railway Project With Iran », *Radio Farda*, 26 février, <https://en.radiofarda.com/a/russia-pulls-out-of-1-3-billion-railway-project-with-iran/30456621.html>, c. le 28 oct. 2021.

⁸¹ Rail News (2021). « Ferry Lake Van in Turkey's Railway Freight Transport Serious Role Owner », *Rail News*, 27 janvier, <https://www.raillynews.com/2021/01/TRANSPORT-turkiyenin-in-railway-cargo-van-ferries-goal-of-having-a-serious-role/>, c. le 2 nov. 2021 ; Kenderdine T., Bucsky P. (2021b). « Middle Corridor—Policy Development and Trade Potential of the Trans-Caspian International Transport Route », *ADB Working Paper Series* 1268, Banque Asiatique de Développement.

VIII. Références

- AAPAC Group (2012). « China and Kazakhstan open new second rail link - renaissance of ancient Silk Road and opening to Eurasian economic boom », <http://www.aapacgroup.com/china-kazakhstan-second-rail-link.html>, c. le 27 oct. 2021.
- Alexeeva O. (2021). « Le “Grand Jeu” de la Chine dans le Caucase du Sud », *Diplomatie* 112, p. 64-67.
- Alexeeva O., Lasserre F. (2018). « L'évolution des relations sino-russes vue de Moscou », *Perspectives chinoises*, 3, p. 75-84.
- Alexeeva O., Lasserre F. (2019). « Une nouvelle étape de relation tumultueuse : une coopération sino-russe dans le cadre de la BRI », dans Lasserre F., Mottet É. et Courmont B. (dir.), *Les Nouvelles routes de la soie. Géopolitique d'un grand projet chinois*, Québec, PUQ, p. 55-70.
- Alison G. (2017). *Destined for War : Can America and China Escape Thucydides's Trap ?*, Boston, Mariner Books, 389 p.
- Amourskaia Pravda (2018). « Огоджинское месторождение угля в Приамурье сменило владельцев » [Ogodzhinskoe mestorozhdenie ouglia v Priamourie smenilo vladeltsev] (Le gisement de charbon d'Ogodzhinskoe dans la région de Priamourie a changé de propriétaires). *Amourskaia pravda*, 31 juillet, <https://ampravda.ru/2018/07/31/083436.html>, c. le 15 déc. 2021.
- Anadolu (2021). « Турция нацелена на рост объема грузоперевозок по ж/д Баку-Тбилиси-Карс » [Tourtsia natselena na rost obema grouzoperevozok po zh/d Bakou-Tbilissi-Kars] (La Turquie vise l'augmentation du volume de trafic via le chemin de fer Bakou-Tbilissi-Kars). *Anadolu*, 6 novembre, <https://www.aa.com.tr/ru/турция/турция-нацелена-на-рост-объема-грузоперевозок-по-ж-д-баку-тбилиси-карс/2413591>, c. le 5 déc. 2021.
- Atli A. (2018). « Turkey as a Eurasian Transport Hub : Prospects for Inter-Regional Partnership », *Perceptions*, 23(2), p. 117-134.
- Bilener T. (2021). « La politique ouïghoure de la Turquie. Contraintes et ambivalences », *Diplomatie* 110, p. 62-63.
- Bitabarova A. (2018). « Unpacking Sino-Central Asian engagement along the new Silk Road : a case study of Kazakhstan », *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 7(2), p. 149-173.
- Bizaer M. (2020). « Iran's railway ambitions go beyond Afghanistan », *Atlantic Council*, 4 janvier, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/irans-railway-ambitions-go-beyond-afghanistan/>, c. le 27 oct. 2021.
- Business Turkmenistan (2021). « Baku-Tbilisi-Kars Railway Transports Over 11,000 TEU Containers », *Business Turkmenistan*, 13 juillet, <https://business.com.tm/post/7314/po-bakutbilisikars-perevezeno-bolee-11-tysyach-teukonteinerov>, c. le 18 déc. 2021.
- CAREC, Central Asia Regional Economic Cooperation Program (2021). *Railway sector assessment for Republic of Kazakhstan*. mars, https://www.carecprogram.org/uploads/CAREC-CRA-KAZ_7th_4MAR2021_WEB.pdf, c. 20 déc. 2021.
- Chaziza M. (2021). « China's New Silk Road Strategy and the Turkish Middle Corridor Vision », *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 15(1), p. 34-50.
- Clarke M. (2020). « Kazakhstan in Sino-Russian relations : cooperation and Competition between the EEU and BRI », *The ASAN Forum*, 19 octobre, <https://theasanforum.org/kazakhstan-in-sino-russian-relations-cooperation-and-competition-between-the-eeu-and-bri/>, c. le 3 nov. 2021.
- Colakoğlu S. (2019). « China's Belt and Road Initiative and Turkey's Middle Corridor : a question of compatibility », *Middle East Institute*, 29 janvier, <https://www.mei.edu/publications/chinas-belt-and-road-initiative-and-turkeys-middle-corridor-question-compatibility>, c. le 2 nov. 2021.

- Comité central du PCC (2021). « Zhonggong zhongyang guanyu dang de bainian fendou zhongda chengjiu he lishi jingyan de jue yi » [中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议] – Résolution du Comité central du PCC sur ses grandes réussites et son expérience historique depuis 100 ans. *Xinhua*, 16 novembre, http://www.news.cn/politics/2021-11/16/c_1128069706.htm, c. le 12 déc. 2021.
- Contessi N. (2018). « Foreign Policy Diversification and Intercontinental Transport Corridors : The Case of Kazakhstan’s Railways Diplomacy », *Europe-Asia Studies*, 70(5), p. 759-790.
- De Swielande T. S. (2019). « Les Nouvelles routes de la Soie au service de la grande stratégie chinoise ? », dans de Swielande T. S. et Orinx K. (dir.), *La Chine et les Nouvelles Routes de la Soie : une politique impériale ?*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, p. 11-31.
- Dovgolenko A. (2021). « Kazakhstan has potential to become important transport route along new Silk Road », *Astana Times*, 12 avril, <https://astanatimes.com/2021/04/kazakhstan-has-potential-to-become-important-transport-route-along-new-silk-road/>, c. le 3 nov. 2021.
- Eurasianet (2019). « Turkmenistan: Shining city upon a desert », *Eurasianet*, 25 juin, <https://eurasianet.org/turkmenistan-shining-city-upon-a-desert>, c. le 3 nov. 2021.
- Finanz.ru (2021). « Китайские инвесторы бегут из России » [Kitaiskie investory begout iz Rossii] (Chinese investors are fleeing Russia). *Finanz.ru*, 8 avril, <https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/kitayskie-investory-begut-iz-rossii-1030285975>, c. le 3 déc. 2021.
- Gurt M. (2014). « Landlocked Central Asia gets shorter railway link to Persian Gulf », *Reuters*, 3 déc., <https://in.reuters.com/article/turkmenistan-railway/landlocked-central-asia-gets-shorter-railway-link-to-persian-gulf-idINKCN0JH1Q820141203>, c. le 3 avril 2021.
- Hedlund S. (2014). *Putin’s Energy Agenda. The Contradictions of Russia’s Resource Wealth*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers.
- Heim I. (2020). *Kazakhstan’s Diversification from the Natural Resources Sector: Strategic and Economic Opportunities*, New York, Palgrave MacMillan, 286 p.
- Henderson J. (2018). « Russia’s gas pivot to Asia : Another false dawn or ready for lift off ? », *Oxford Energy Insights* 40, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/11/Russias-gas-pivot-to-Asia-Insight-40.pdf>, c. le 12 janv. 2022.
- Huang L., Lasserre F. (2017). « China’s new global transport network, railway or waterway ? A comparison of China’s Arctic shipping intention and freight train within One belt and One road strategy », dans Liu Y. (dir.), *Towards New Political Geographies : Bridging East and West*. Beijing, China Review Academic Publishers, p. 313-336.
- Jalili S. (2017). « Iran, Turkey Target 1m Tons in Rail Cargo Transit », *Financial Tribune*, 15 août, <https://financialtribune.com/articles/domestic-economy/70430/iran-turkey-target-1m-tons-in-rail-cargo-transit>, c. le 27 oct. 2021.
- JNews (2021). « Баку-Тбилиси-Карс и “не проснувшаяся” экономика Ахалкалаки » [Bakou-Tbillissi-Kars i ne « prosnouvshayasya » ekonomika Akhalkalaki] (Bakou-Tbilissi-Kars et l’économie « non-réveillée » d’Akhalkalaki. *JNews*, <https://jnews.ge/?p=80140>, c. le 2 déc. 2021.
- Jones L., Zeng J. (2019). « Understanding China’s ‘Belt and Road Initiative’: beyond ‘grand strategy’ to a state transformation analysis », *Third World Quarterly*, 40(8), p. 1415-1439.
- Kenderdine T., Bucsky P. (2021a). « China’s Belt and Road rail freight transport corridors – the economic geography of underdevelopment », *Die Erde – Journal of the Geographical Society of Berlin*, 152(2), p. 91-111.
- Kenderdine T., Bucsky P. (2021b). « Middle Corridor—Policy Development and Trade Potential of the Trans-Caspian International Transport Route », *ADB Working Paper Series* 1268, Banque Asiatique de Développement.

- Koetse M. (2017). « China's Belt and Road Propaganda Machine Running at Full Speed : An Overview », *What's on Weibo*, <https://www.whatsonweibo.com/chinas-belt-road-propaganda-machine-runs-full-speed-overview/>, c. 11 déc. 2021.
- Krivosheev K. (2021). « Напоминание о встрече. Чего ждать от новых боев между Арменией и Азербайджаном » [Напоминание о встрече. Чего ждать от новых боев между Арменией и Азербайджаном] (Un rappel de rendez-vous : quoi attendre des nouveaux combats entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan). *Carnegie Moscow Center*, <https://carnegie.ru/commentary/85809>, c. le 5 déc. 2021.
- Lasserre F. (2019). « Les corridors transasiatiques : une idée ancienne opportunément reprise par la Chine », dans Lasserre F., Mottet É. et Courmont B. (dir.), *Les nouvelles routes de la soie. Géopolitique d'un grand projet chinois*, Québec, PUQ, p. 31-54.
- Lasserre F. (2020). « Mackinder, les modèles et la nouvelle route de la soie : un outil fallacieux ? », *Note stratégique 2*, Réseau d'analyse Stratégique, août ; <https://rasnsa.ca/fr/publication/mackinder-les-modeles-et-la-nouvelle-route-de-la-soie-un-outil-fallacieux/>.
- Lasserre F., Huang L., Mottet É. (2020b). « L'émergence du trafic de fret ferroviaire transasiatique dans le cadre de l'initiative Belt and Road : développement et limites », *Perspectives Chinoises*, 2, p. 47-57.
- Lasserre F., Huang L., Mottet É. (2020a). « Rail development potential in Asia in the frame of the Belt and Road Initiative. What market ? », dans Gerstl A. et Wallenböck U. (dir.), *China's Belt and Road Initiative. Strategic and Economic Impacts on Central Asia, Southeast Asia, and Central Eastern Europe*, Londres, Routledge, p. 181-196.
- Lasserre F., Mottet É. (2020). « Les nouvelles routes de la soie, un grand projet novateur et coordonné ? », *Revue de Droit des Affaires Internationales*, 5-6, p. 737-745.
- Lasserre F. et Mottet É. (2021). « L'avènement de corridors ferroviaires trans-asiatiques : quel levier de développement ? », *Géographie, Économie, Société*, 23(1), p. 83-100.
- Le Roy J. (2004). « La route ferroviaire de la soie. Un pont terrestre eurasiatique par l'Asie centrale ? », dans Hervouet G., Juneau T. et Lasserre F. (dir.), *Asie centrale et Caucase : une sécurité mondialisée*. Québec, PUL, p. 219-233.
- Lei Y., Huang C., Chen Z. (2020). « Tuerqi "zhongjian zoulang" changyi : jichu, dongyin ji diyuan zhengzhi yingxiang » [土耳其 "中间走廊" 倡议:基础、动因及地缘政治影响] - L'initiative turque du « Corridor du milieu » : origines, motivations et impacts géopolitiques. *Shijie dili yanjiu* [世界地理研究] - *World Regional Studies*, 29(3), p. 460-468.
- Lukashevitch E. (2021). « Правительство РФ утвердило параметры второго этапа модернизации Транссиба и БАМа » [Pravitelstvo RF outverdilo parametry vtorogo etapa modernizatsii Transsiba i BAMa] (Le gouvernement russe a approuvé les paramètres de la seconde étape de la modernisation du Transsibérien et de la BAM), *Kommersant*, 4 mai, <https://www.kommersant.ru/doc/4800698?query=транссиб>, c. 11 déc. 2021.
- Mardell J. (2019). « On the "Middle Corridor," China Is Largely Absent », *Berlin Policy Journal*, 15 octobre, <https://berlinpolicyjournal.com/on-the-middle-corridor-china-is-largely-absent/>, c. le 4 juin 2021.
- Meshitbayev A. (2018). Head of Infrastructure projects and mobilization work, Division of Transport Committee, Ministry of Investment and Economic Development. Entrevue avec F. Lasserre, Astana, 11 octobre.
- Ministry of Economy of the Republic of Azerbaijan (2021). « Economy Minister met with the Chinese Ambassador », 1^{er} juillet, <https://economy.gov.az/en/article/i-qtisadiyyat-nazirichinin-sefiri-ile-gorushub/31747>, c. le 4 décembre 2021.
- Ministry of Foreign Affairs (2015). « Turkey's Multilateral Transportation Policy », Ankara, https://www.mfa.gov.tr/turkey_s-multilateral-transportation-policy.en.mfa, c. le 3 nov. 2021.

- NDRC, National Development and Reform Commission (2015). *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road*. Ministère des Affaires étrangères et ministère du Commerce de la RPC, <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/qwfb/1084.htm>, c. le 17 déc. 2021.
- Pahlavi P. (2021). « L'Iran au cœur du jeu caucasien », *Diplomatie* 112, p. 48-51.
- Papatolios N. (2020). « Rail link between Iran-Afghanistan officially launched », *Rail Freight*, 15 décembre, <https://www.railfreight.com/corridors/2020/12/15/rail-link-between-iran-afghanistan-officially-launched/>, c. le 25 oct. 2021.
- Pepe J. (2021). *Value Chains Transformation and Transport Reconnection in Eurasia. Geoeconomic and Geopolitical Implications*, Londres, Routledge.
- Pieper M. (2021). « The linchpin of Eurasia : Kazakhstan and the Eurasian economic union between Russia's defensive regionalism and China's new Silk Roads », *International Politics*, 58(3), p. 462-482.
- Presidency of the Republic of Turkey, Investment Office (2010). « China to invest in Turkish high-speed rail projects », 17 octobre, <https://www.invest.gov.tr/en/News/News-from-Turkey/pages/181010-turkey-china-high-speed-train-partnership.aspx>, c. le 3 juin 2021.
- Radio Farda (2020). « Russia Pulls Out of \$1.3 Billion Railway Project With Iran », *Radio Farda*, 26 février, <https://en.radiofarda.com/a/russia-pulls-out-of-1-3-billion-railway-project-with-iran/30456621.html>, c. le 28 oct. 2021.
- Rail News (2021). « Ferry Lake Van in Turkey's Railway Freight Transport Serious Role Owner », *Rail News*, 27 janvier, <https://www.raillynews.com/2021/01/TRANSPORT-turkiyenin-in-railway-cargo-van-ferries-goal-of-having-a-serious-role/>, c. le 2 nov. 2021.
- Railway Pro (2016). « Siemens modernizes rail line in Turkey with signaling technology », *Railway Pro*, 12 août, <https://www.railwaypro.com/wp/siemens-modernizes-rail-line-in-turkey-with-signaling-technology/>, c. le 2 nov. 2021.
- Railway Pro (2018). « Siemens wins tender for Turkey's new high-speed trains », *Railway Pro*, 16 janvier, <https://www.railwaypro.com/wp/siemens-wins-tender-turkeys-new-high-speed-trains/>, c. le 30 oct. 2021.
- Railway Technology (2019). « Ankara-Sivas High-Speed Line », <https://www.railway-technology.com/projects/ankara-sivas-high-speed-line/>, c. le 12 déc. 2021.
- Ramachandran S. (2021). « Iran and Afghanistan Inaugurate Cross-Border Railway », *Central Asia-Caucasus Analyst*, 27 avril, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13670-iran-and-afghanistan-inaugurate-cross-border-railway.html>, c. le 27 oct. 2021.
- Ren Sijie et Lasserre F. (2021). « Le projet de chemin de fer Chine-Kirghizstan-Ouzbékistan : défis et perspectives dans le cadre des nouvelles routes de la soie », *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, 15, <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=2447>.
- Routray B. P., Haldar S. (2018). « Analysis : Five Nations Railway Corridor Project : Increasing Connectivity and Chinese dominance in Afghanistan », *Mantraya Analysis*, 24, 27 avril, <https://mantraya.org/analysis-five-nations-railway-corridor-project-increasing-connectivity-and-chinese-dominance-in-afghanistan/>, c. le 27 octobre 2021.
- Schindler S., Bayirbağ M. K., Gao B. (2021). « Incorporating the Istanbul-Ankara high-speed railway into the Belt and Road Initiative : Negotiation, institutional alignment and regional development », *Journal of Geographical Sciences*, 31(5), p. 747-762.
- Shahbandar O. (2021). « La tension monte entre l'Iran et l'Azerbaïdjan, rivaux du Caucase », *ArabNews*, 7 octobre, <https://arab.news/nq33f>, c. le 3 nov. 2021.
- Shahbazov F. (2017). « Baku-Tbilisi-Kars railway to become Central Asia's gateway to Europe », *Central Asia Caucasus Analyst*, 7 déc., [https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-](https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13670-iran-and-afghanistan-inaugurate-cross-border-railway.html)

- articles/item/13486-baku-tbilisi-kars-railway-to-become-central-asias-gateway-to-europe.html, c. le 3 nov. 2021.
- Skorlygina N. (2021). « И вашим, и БАМшим » [I vachim, i BAMchim] (Pour tous et pour la BAM), *Kommersant*, 21 septembre, <https://www.kommersant.ru/doc/4996349?query=транссиб>, c. le 20 déc. 2021
- Taipei Times (2004). « Kazakhstan officials plan new route from China to Europe », *Taipei Times*, 14 mars, <https://www.taipetimes.com/News/world/archives/2004/03/14/2003102409>, c. le 27 oct. 2021.
- Therme C. (2021). « Iran-Turquie : amitié de circonstance ou rivalité stratégique ? », *Grands Dossiers de Diplomatie*, 63, p. 56-57.
- Tourelle J. (2021). « Le conflit au Nagorno-Karabagh, nouveau révélateur des défis politiques au sein de l'OTAN », *Diplomatie* 112, p. 61-63.
- Trend News Agency (2021). « В Карабах отправлен первый контейнерный блок-поезд » [V Karabakh otpravlen pervyi konteinernyi blok-poezd] (Le premier train porte-conteneurs a été envoyé au Karabakh), *Trend News Agency*, 15 octobre, <https://www.trend.az/business/3499033.html>, c. le 25 nov. 2021.
- Van Leijen M. (2021a). « Rail freight Turkey-Iran should reach million tonnes in 2021 », *Rail Freight*, 21 janvier, <https://www.railfreight.com/beltandroad/2021/01/27/rail-freight-turkey-iran-should-reach-million-tonnes-in-2021/?gdpr=accept>, c. le 23 oct. 2021.
- Van Leijen M. (2021b). « Taliban in Afghanistan, new railway deals in the region ? », *Rail Freight*, 24 août, <https://www.railfreight.com/corridors/2021/08/24/taliban-in-afghanistan-new-railway-deals-in-the-region/>, c. le 2 nov. 2021.
- Xi, Jinping (2017). « Rapport au XIX^e Congrès national du PCC », *Xinhua*, 3 novembre, http://french.xinhuanet.com/chine/2017-11/03/c_136726219.htm, c. le 15 nov. 2021
- Xi, Jinping (2019). « Working Together to Deliver a Brighter Future For Belt and Road Cooperation, Keynote Speech at the Opening Ceremony of the Second Belt and Road Forum for International Cooperation », *National People's Congress*, 2, p. 6-11, <http://www.npc.gov.cn/npc/c16175/201909/58541b5bd2fc416481919ec3d259a1e3/files/3aa8b87afc19439fb8a0550e50d0cb22.pdf>, c. le 16 déc. 2021.
- Yau N. (2021). « In the Caspian Region, China Is Just Getting Started », *Carnegie Moscow Center*, 27 février, <https://carnegiemoscow.org/commentary/83950>, c. le 5 déc. 2021.

L'Union Africaine et la gouvernance de la sécurité : Une contribution de la société civile à la prévention des conflits

Ladislav Nze Bekale

Diplômé de l'ENA (France), Docteur en Histoire militaire et Études de défense (Univ. Montpellier 3), Membre du Réseau de Réforme du secteur de la sécurité de l'ONU, Enseignant vacataire au Département d'histoire de l'UOB (Gabon), Chef d'Unité à la Commission de l'UA, Chercheur au Centre d'Analyse et de Prospective sur les Afriques (UQAM-Canada), Chercheur Associé au GRESHS (École Normale Supérieure-Gabon), il fut Fonctionnaire chargé des rapports au Centre conjoint des opérations (MINUSCA).

Résumé

Cet article définit l'implication de la société civile au système de gouvernance de la sécurité collective conçu et déployé par l'Union Africaine, en explorant l'apport de cette société civile à la prévention des conflits aux côtés de l'Architecture africaine de paix et sécurité (APSA) et du Conseil Économique, Social et Culturel (ECOSOCC). Par la suite l'article explore les potentialités de la société civile à prévenir les conflits causés par une mauvaise gouvernance des ressources naturelles, ceux relatifs aux espaces et zones frontaliers, conformément aux différents. En définitive, une autre question abordée est la possibilité d'une participation de la société civile à la surveillance de la circulation des armes en Afrique.

Mots-clés : Union Africaine, gouvernance, sécurité, participation, société civile, conflits, prévention.

Abstract

This article defines the involvement of civil society in the collective security governance system designed and deployed by the African Union, by exploring the contribution of this civil society to conflict prevention alongside the African Peace Architecture and Security (APSA) and the Economic, Social and Cultural Council (ECOSOCC). The article then explores the potential of civil society to prevent conflicts caused by poor governance of natural resources, those relating to border areas and areas, in accordance with the different. Ultimately, another issue addressed is the possibility of civil society participation in monitoring the flow of arms in Africa.

Keywords: African Union, governance, security, participation, civil society, prevention, conflicts.

I. Introduction

L'Union Africaine (UA) a progressivement intégré la dimension de sécurité dans ses activités en construisant une sécurité collective régionale dans le prolongement des dispositions du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies avec son organisation, l'APSA (Architecture Africaine de paix et sécurité)¹. Son action s'inscrit cependant dans une démarche originale reposant sur la notion de gouvernance qui fait une place significative au rôle de la société civile. La problématique de la gouvernance est liée à l'émergence dans la vie internationale de nouvelles catégories d'acteurs, venant relativiser le monopole que les États détenaient sur les relations internationales. Les dispositifs traditionnels, de nature interétatique, sur lesquels reposait l'ordre international westphalien, dès lors, ne suffisent plus ; des mécanismes nouveaux, destinés à assurer une confrontation élargie des points de vue, sont devenus indispensables². La gouvernance désigne le plus souvent les formes contemporaines de régulation collective qui se développent sur la base de relations entre acteurs publics et privés, et dans des cadres institutionnels et territoriaux multiples, plus ouverts³. Dans ces conditions, « tous les intérêts sont conciliables. Sans doute le sont-ils lorsque toutes les parties prenantes sont ou se croient gagnantes »⁴. Cette gouvernance est synonyme d'une démocratisation de l'espace et de l'action publique, et par ricochet des organisations internationales⁵. Ainsi, le système international s'ouvre-t-il aux acteurs non étatiques et par voie de conséquence à la société civile. La reconnaissance de ces acteurs offre d'autres perspectives pour l'Union Africaine, en tant qu'institution intergouvernementale dirigée par les États membres.

Les institutions et les « structures » [internationales] sont fondamentalement des constructions sociales, comportant à la fois des discours et des organisations formelles. De la même façon, les buts et les comportements des agents [de ces institutions] sont conditionnés par les cadres institutionnels et par les autres acteurs. Leur « signification » générale s'interprète à l'intérieur d'un cadre normatif partagé⁶.

L'UA est d'autant plus concernée, qu'« une approche se plaçant au niveau du système ne repose pas [uniquement] sur la seule interaction des États pour expliquer la (re)formation des intérêts »⁷. Le système international s'élargit ainsi aux acteurs non gouvernementaux, amplifiant « le débat sur la nature des différents agents à l'œuvre sur la scène internationale »⁸. L'ouverture de la scène internationale à la société civile signifie implicitement son implication dans une gouvernance internationale multisectorielle notamment à l'UA.

La clé de la production et de la reproduction de la sécurité et de la politique de sécurité se trouve dans le processus de la reproduction de l'identité collective⁹.

¹ Elle est constituée du Conseil de Paix et sécurité, de la Force africaine en attente, du Groupe des sages, du Système d'alerte rapide et du Fonds de la paix.

² Chevallier J., « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'Administration publique*, vol. 1, n° 105-106, p. 208.

³ Nay O. (dir.), *Lexique de science politique : Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, p. 230.

⁴ Moreau Defarges Ph., *La gouvernance, Que sais-je ?*, Paris, PUF, 2008, p. 76.

⁵ Mbengue, M. Mo, « La démocratie comme outil de réforme des organisations internationales ? », in Marie-Clotilde Runavot (dir.), *La démocratie appliquée au droit international : de quoi parle-t-on ?*, Paris, Pedone, 2018, p. 154.

⁶ Klotz A., Lynch C., « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », in *Critique internationale*, vol. 2, 1999, p. 53.

⁷ *Ibid.*, p. 56.

⁸ *Ibid.*, p. 59.

⁹ J. Weldes, cité par Macleod, A., Masson, I., Morin, D., *idem*.

Les organisations internationales ont la responsabilité et le pouvoir de mettre en œuvre la sécurité collective, [laquelle] repose sur le Conseil de sécurité¹⁰ de l'ONU.

Pour remédier aux limites de la sécurité collective, l'ONU, au nom du principe de subsidiarité, a souhaité que « les organisations régionales, comme l'UA, prennent plus de responsabilités »¹¹ pour l'assurer à l'échelle continentale, en contribuant au « maintien de la paix par l'interdiction de tout recours à la force et la mise en place de la négociation collective »¹². En matière de gouvernance de la sécurité collective, en 2020 l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies s'est résolue à « rendre les Nations unies plus inclusives et à engager avec toutes les parties prenantes [un dialogue et des consultations], y compris les organisations régionales et sous régionales, les organisations non gouvernementales, la société civile, le secteur privé, les universités et les parlementaires, afin de garantir une réponse efficace à nos défis communs »¹³, incluant la prévention des conflits. La formalisation du « rôle de la société civile dans les processus internationaux de contrôle et de responsabilisation »¹⁴ ne cesse de se consolider et il faut donc davantage l'impliquer « dans les processus de surveillance et de responsabilité au niveau international »¹⁵. Toutefois, outre l'implication d'organisations de la société civile (OSC) professionnalisées et formalisées, il est urgent de reconnaître et de valoriser la diversité des acteurs et actrices de la société civile et d'intégrer des groupes moins institutionnalisés, comme les organisations communautaires, les associations informelles et les mouvements sociaux, ainsi que les leaders religieux et traditionnels¹⁶.

La dynamique, [politique, sécuritaire et] de développement insufflée par l'UA s'inscrit dans le cadre de la gouvernance compte tenu des évolutions des modes de régulation de l'interaction entre les différents acteurs engagés sur la scène internationale¹⁷.

Une organisation fondée sur la gouvernance donne la possibilité aux acteurs non institutionnels de prendre part à ses activités et à l'élaboration de ses politiques. L'Acte constitutif de l'Union Africaine pose une série de principes lesquels, s'ils sont mis effectivement en œuvre, en les associant aux efforts entrepris au niveau universel, peuvent hisser l'organisation panafricaine au premier plan dans la lutte engagée en faveur de la sécurité humaine, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance¹⁸. Comme lorsqu'il s'agit de construire la paix et la sécurité en recourant aux moyens de la puissance, cette action conduite en utilisant des moyens non militaires devra aussi, pour une mise en œuvre

¹⁰ Maurice V. (dir.), *Dictionnaire des Relations internationales de 1900 à nos jours*, 3^e éd., Paris, Armand Colin, 2009, p. 347.

¹¹ *Idem*.

¹² Nay O. (dir.), *Lexique de science politique : Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, p. 495.

¹³ A/RES/75/1 Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, le 21 septembre 2020, p. 5.

¹⁴ A/RES/75/1 Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, le 21 septembre 2020, p. 6.

¹⁵ *Idem*, p. 4.

¹⁶ OXFAM International-Réseau Africain sur la réforme du secteur de la sécurité, *Plaidoyer pour une approche inclusive de la sécurité dans les espaces civiques restreints en Afrique*, Oxford, Oxfam-House, 2018, p. 27.

¹⁷ Nze Bekale L., « Le Parlement Panafricain et le contrôle de la politique de défense et sécurité de l'Union Africaine », *Colloque internationale sur l'extrémisme, la guerre, la paix et le développement en Afrique*, Université Protestante d'Afrique centrale, Yaoundé, Cameroun du 28 au 30 octobre 2020, p. 1.

¹⁸ Ping J., « Préface », in Abdulwaqwi A.Y., Fatsah O. (dir.), *L'Union Africaine : Cadre juridique et institutionnel*, Manuel sur l'Organisation panafricaine, Paris, Pedone, p. 10.

efficace, s'inscrire dans de nouvelles pratiques¹⁹. En tout état de cause, en contexte d'intégration régionale et de partage des défis sécuritaires, référence est de plus en plus faite aujourd'hui à la sécurité régionale, internationale et collective, aux dépens de la sécurité nationale. Cela traduit une volonté de re-conceptualiser la sécurité sur une base transnationale et multilatérale afin que les États, les OIG [organisations internationales gouvernementales] et les ONG [organisations non gouvernementales] affrontent collectivement les nouveaux enjeux²⁰.

La société civile, même si elle peut aussi être instrumentalisée dans des contextes particuliers, contribue à la pénétration de la démocratie en droit international, et à l'établissement, au renforcement et à la pérennité des régimes démocratiques²¹. De nouveaux acteurs sont désormais associés aux grands choix internationaux, qui ne relèvent plus des seuls États : les ONG ont ainsi pris une part active à la réflexion sur les grands problèmes internationaux et à l'élaboration des normes nouvelles du droit international²². Confrontée à une multitude de défis, l'Union Africaine a inséré la société civile non seulement dans son système institutionnel mais aussi comme partenaire de la gouvernance sécuritaire. Pour l'ECOSOCC, la société civile « comprend les groupes sociaux ; les groupes professionnels ; les ONG, les organisations basées sur la communauté, les organisations bénévoles ; et les organisations culturelles, qui regroupent notamment les femmes, les jeunes, les enfants, les diasporas nationales et des éléments du secteur privé comme les médias ou les associations de femmes travaillant sur les marchés ». Elle prend ainsi une signification globalisante. Dotée d'institutions et de mécanismes sécuritaires multiples et actifs à plusieurs niveaux de sa gouvernance, l'UA déploie une action soutenue dans ce domaine. Le caractère participatif de son système sécuritaire explique l'ouverture d'espaces institutionnels à la société civile, en particulier, dans le cadre de l'anticipation des conflits.

Il est alors nécessaire de s'interroger sur le cadre de la collaboration de la société civile au système de prévention des conflits de l'UA afin de confirmer ou d'infirmer l'effectivité de l'association de la société civile à la gouvernance sécuritaire collective de l'Organisation, et de se prononcer sur son efficacité. Les aspirations de l'UA en matière d'anticipation des conflits, au prisme de son ouverture aux acteurs non gouvernementaux, font penser à une « prévention inclusive [laquelle] implique de porter une attention particulière au renforcement des capacités de la société – et pas seulement de l'État – pour prévenir les conflits. La prévention inclusive est un processus du bas vers le haut, qui devrait impliquer un éventail de personnes et de groupes aussi large que possible. Les coalitions devraient refléter l'importance des jeunes, des femmes, du secteur privé et des organisations de la société civile »²³. Le caractère inclusif de la société civile, conduit à tenter d'identifier son action aux côtés des organes sécuritaires et assimilés de l'UA **(II)** pour ensuite analyser les fonctions qu'elle exerce dans l'anticipation des conflits portant sur l'appropriation des ressources naturelles et sur les questions de frontières, tout en mettant évidence son rôle dans le contrôle de la circulation des armes légères **(III)**.

¹⁹ Chouala Y. A., « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union africaine. Théorie et pratique », *Annuaire Français des Relations Internationales*, vol. 6, 2005, p. 301.

²⁰ *Idem*.

²¹ Martin-Chenut K., « Droit international et démocratie », *Diogène*, vol. 4, n° 220, 2007, p. 4.

²² Chevallier J., « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'Administration publique*, vol. 1, n° 105-106, p. 209.

²³ Groupe de la Banque Mondiale-Nations Unies, *Chemins pour la paix. Approches inclusives pour la prévention des conflits violents*, Washington, 2018, p. 12.

II. L'APSA et L'ECOSOCC : cadre institutionnel d'interaction de la société civile comme acteur de l'anticipation des conflits

Parmi les cinq piliers définis par les textes de l'UA, notamment son Acte constitutif ainsi que le Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS), trois d'entre eux associent la société civile à leur action : le CPS qui en est la pièce maîtresse est assisté par le Groupe des Sages et le Système continental d'alerte rapide (SCAR). Pour l'ONU et l'UA, dans un système de gouvernance sécuritaire « le secteur des ONG constitue [l'un des] outils les plus efficaces en matière de transformation des conflits et de dialogue interculturel et international »²⁴. Pour cela, on reconnaît un « rôle et des contributions de la société civile à la prévention, la gestion, et la résolution des conflits aux niveaux communautaire, national, régional, continental et international »²⁵. La pacification de l'Afrique exige incontestablement, de la part de l'UA, la reconnaissance du rôle essentiel joué par l'expérience de la société civile dans la réalisation de cet idéal. L'Union Africaine s'engage à considérer « la participation active et réelle des citoyens de chaque pays [et de la société civile] aux processus de prise des décisions et à la gestion des affaires publiques »²⁶. On comprend dès lors le rôle des OSC dans l'aide humanitaire, le développement et la protection des droits de la personne. Beaucoup moins connus sont les multiples moyens par lesquels elles participent activement à la construction de la paix. Pourtant, elles jouent un rôle à tous les stades de l'évolution d'un conflit et de sa résolution²⁷. Aux fins de la réalisation de l'objectif de construction d'une Afrique en paix, la quatrième aspiration de l'Agenda 2063 établit comme stratégie, de « doter les OSC africaines [et assimilées conformément aux règles et procédures d'ECOSOCC] des capacités aux niveaux local, national et continental pour traiter la prévention des conflits et la consolidation de la paix »²⁸. La société civile peut ainsi exercer ses compétences au niveau stratégique et opérationnel, en intégrant les activités de prévention des conflits de l'APSA. Cette position ouvre à la société civile d'autres espaces institutionnels internes à l'organisation, comme le Conseil économique et social, exclusivement dédié aux activités des OSC et des ONG. L'institution conduit ainsi une intense activité à travers la commission responsable des questions de gouvernance sécuritaire, avec une importance particulière de la prévention des conflits (B).

II.1. L'APSA et les contours d'une action de prévention des conflits de la société civile

L'APSA est considérée comme le mécanisme clé de la gouvernance sécuritaire de l'UA, avec au centre le Conseil de paix et de sécurité (CPS) **(II.1.1)**. Ce dernier est assisté par le

²⁴ Mkrtchyan A., Oustinoff M., « Le rôle des ONG dans la prévention et la résolution des conflits du Caucase », *Hermès*, n° 51, vol. 2, 2008, p. 86.

²⁵ Allocution de M. François Louncény Fall, Représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour l'Afrique centrale, Atelier sous régional sur le partenariat entre la CEEAC et la société civile en matière d'alerte rapide et de prévention des conflits en Afrique centrale, 31 juillet 2017, p. 2.

²⁶ Union Africaine, Déclaration solennelle sur la conférence sur la sécurité et la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), Abuja, 9 mai 2000, p. 6.

²⁷ Barnes C. « Les acteurs du changement : Les rôles de la société civile dans la prévention de la guerre et la consolidation de la paix », in Kayser Christiane et Djateng Flaubert (dir.), *Les acteurs civils et la prévention des conflits*, Berlin, Service Civil Pour la Paix, 2018, p. 26.

²⁸ Union Africaine, Agenda 2063 : *L'Afrique que nous voulons*, Document cadre, Addis Abeba, CUA, 2015, p. 170.

Groupe des Sages (II.1.2) et le Système continental d'alerte rapide (SCAR) (II.1.3). Ce dispositif interagit avec la société civile pour une prévention inclusive des conflits.

II.1.1. La collaboration entre le Conseil de Paix et Sécurité et la société civile

Dans le cadre de l'Union Africaine la participation de la société civile contribue à l'élargissement du débat sur le rôle des acteurs non gouvernementaux dans l'activité des institutions internationales. Pour autant, l'impact de son action apparaît faible « l'UA [étant] constamment tiraillée par la prépondérance des États membres dans l'organisation à tel point qu'il est impossible de mettre en œuvre une politique ou une décision sans le consentement de cet acteur »²⁹. L'analyse de son fonctionnement montre que plusieurs organes sont engagés dans la construction de la paix, en particulier dans la gestion des conflits. Le CPS, en tant qu'institution stratégique de défense et de sécurité de l'UA, dispose certes de pouvoirs conséquents³⁰, mais la décision reste une prérogative exclusive des États membres. Ces derniers peuvent ou non prendre en considération les communications et les recommandations de la société civile. Le CPS dispose ainsi de pouvoirs énoncés à l'article 7 de son protocole³¹, lui permettant de collaborer avec des acteurs externes et il peut notamment organiser « des réunions consultatives avec les OSC sur les questions de paix et sécurité »³². Mais selon l'UA la pratique montre qu'en réalité, le canal de communication privilégié est celui des États membres. Dans des situations conflictuelles, « le dialogue et la communication entre les sociétés civiles des parties en conflit sont établis essentiellement par l'intermédiaire des ONG »³³. L'organe de gouvernance de la paix et la sécurité a compris la nécessité d'impliquer la société civile dans ses processus et conformément aux articles 21 et 22 de son règlement intérieur, il invite à ses séances les OSC qui ont un statut d'observateur auprès de l'UA, étant enregistrées et reconnues par son Conseil économique et social, pour contribuer aux délibérations sur les différentes thématiques relatives à son mandat. Les OSC invitées désignent alors des orateurs ou des présentateurs principaux³⁴, que l'organisation désigne parfois comme personne-ressource ou point focal. Ainsi, « le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (UA), en sa 575^e réunion, tenue le 11 février 2016, à Addis-Abeba, a consacré une séance publique au thème : "les ressources naturelles et les conflits en Afrique". Le Conseil a suivi une présentation faite par le Représentant d'Oxfam auprès de l'UA, ainsi que des déclarations des représentants des États membres de l'UA, des partenaires internationaux, des institutions spécialisées et des organisations de la société civile »³⁵. Pendant cette rencontre, le Conseil a exprimé sa

²⁹ Nze Bekale L., « La réforme de l'Union africaine : Vers une sophistication de la transformation de l'organisation panafricaine ? », Note de recherche n° 61, *Institut de Recherches et d'Études sur la Paix*, février 2021, p. 14.

³⁰ Nze Bekale L., « Les principes et les instruments de la politique de défense et de sécurité de l'Union Africaine », *Annuaire Français des Relations internationales (AFRI)*, vol. XX, 2019, p. 583.

³¹ L'anticipation, la prévention et le règlement des conflits ; l'intervention dans le cadre d'une opération de maintien de la paix ; les sanctions contre toute menace ou atteinte à la paix ; la mise en œuvre de la politique de défense et de sécurité commune ; la lutte contre le terrorisme ; la coopération avec les mécanismes régionaux.

³² Union Africaine, *Manuel sur les méthodes de travail du Conseil de paix et sécurité de l'Union Africaine*, Addis Abeba, CUA, 2020, p. 28.

³³ Mkrtychyan A., Oustinoff M., Mkrtychyan A., Oustinoff M., « Le rôle des ONG dans la prévention et la résolution des conflits du Caucase », *Hermès*, n° 51, vol. 2, 2008, p. 86.

³⁴ *Idem*.

³⁵ Communiqué PSC/PR/BR (DLXXV), Conseil de paix et sécurité, 575^e réunion, Addis Abeba, 11 février 2016, p. 1.

préoccupation devant le fait que, dans la plupart des conflits de longue durée en Afrique, l'accès, le contrôle et la répartition des ressources naturelles constituent des causes sous-jacentes majeures qu'il convient de neutraliser³⁶. À la suite des présentations de la société civile, « le Conseil a condamné l'exploitation illégale des ressources naturelles du Sahara occidental qu'il considère comme un acte hostile de nature à perpétuer le conflit et asseoir le fait colonial sur le territoire »³⁷. De la même manière, le Président de la Commission Paix et Sécurité d'ECOSOCC, M. Roll Stéphane Ngomat, a été invité à informer le CPS sur la « caravane de la paix » pour la collecte des armes illicites, à l'occasion du mois de l'Amnistie Africaine de septembre 2019 et sur la mise en œuvre du thème de l'UA de l'année 2020 « Faire taire les armes : créer des conditions propices au développement de l'Afrique³⁸ ».

L'UA prône une « institutionnalisation de la formule de Livingstone³⁹ et des réunions annuelles du CPS –ECOSOCC-OSC en marge des retraites du CPS »⁴⁰. Les conditions de collaboration et d'implication de la société civile « exigent de respecter son indépendance par rapport au gouvernement pour préserver la qualité de ses contributions tout en respectant le principe de la souveraineté des États et de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures »⁴¹. La liberté d'action de cette société civile est essentielle pour parer à toute éventualité de manipulation. La multiplication des possibilités d'intervention des OSC étant d'actualité à l'UA, l'institution souhaite le renforcement des « contributions des OSC à l'élaboration du programme de travail annuel du CPS. Les OSC ont ainsi la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour des réunions du CPS, des questions relatives aux problèmes sécuritaires. Elles influencent donc son agenda, et contribuent à la construction d'un système sécuritaire inclusif susceptible de présenter à l'UA le vécu des problèmes sécuritaires des populations par le biais de la société civile.

Les instances de l'UA proposent que cette interaction entre le CPS et les OSC soit plus dynamique ; en ce sens, elles demandent aux OSC « travaillant dans le domaine de la paix, de la sécurité et de la stabilité, conformément à la législation nationale des États membres concernés, et dans le cadre des activités du système continental d'alerte précoce, d'organiser et mener des actions dans les secteurs spécifiques »⁴². Le fonctionnement du CPS demande que s'établissent « des canaux de communication clairs pour les rapports d'alerte rapide »⁴³. À cet effet, sont prévues des « séances d'information sur les alertes rapides réservées exclusivement aux membres du CPS »⁴⁴. Le système d'alerte précoce et les OSC sont

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

³⁸ Union Africaine, Rapport de la Commission sectorielle Paix et sécurité du Conseil Economique, Social et Culturel de l'UA, de juin 2019 à décembre 2020, p. 22.

³⁹ Elle définit les conditions de travail entre les OSC et le CPS de l'UA dans les domaines de la paix et la sécurité.

⁴⁰ Union Africaine, Feuille de route principale sur les étapes pratiques pour faire taire les armes d'ici 2020, Addis Abeba, CUA, 2016, p. 6.

⁴¹ Rôle de la société civile dans la prévention des conflits et le règlement pacifique des différends, Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité, 2004-2007, p. 874. Disponible sur https://www.un.org/fr/sc/repertoire/2004-2007/chapter8/Thematic/0407_8_45C_role_of_civil_society_in_conflict_prevention_and_pacific_settlement.pdf. Consulté le 13 avril 2021.

⁴² Union Africaine, Conclusions sur le mécanisme d'interaction entre le CPS de l'UA et les organisations de la société civile dans le domaine de la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, Livingstone 4-5 décembre 2008, p. 5.

⁴³ Union Africaine, *Manuel sur les méthodes de travail du Conseil de paix et sécurité de l'Union Africaine*, Addis Abeba, CUA, 2020.

⁴⁴ *Idem.*

essentiels pour fournir une information émanant de sources indépendantes et plus proche des populations. De ce fait « le Président du CPS, en consultation avec l'ensemble des membres du CPS et le Président de la Commission, peut au cas par cas, inviter les OSC aux réunions du CPS autant que de besoin, ou lorsque la demande en est faite par une OSC auprès du Président du CPS »⁴⁵. Pour « renforcer les liens entre l'information sur l'alerte rapide et la réponse rapide des décideurs »⁴⁶ l'UA a institué « l'organisation de réunions périodiques du CPS sur l'alerte rapide et l'analyse prospective »⁴⁷. L'efficacité, l'impartialité et la transparence, de ces méthodes de travail, supposent que les OSC y soient pleinement impliquées. Pour ces raisons elles sont appelées « à prendre la parole à une réunion du CPS sur une question à l'ordre du jour, sous réserve [d'être] concernées par la situation soumise à l'examen »⁴⁸. Le souhait de l'UA est que « la société civile devienne un partenaire encore plus actif dans la consolidation de la paix et de reconnaître la nécessité d'améliorer la communication, en particulier au travers d'un renforcement du dialogue entre le Conseil et la société civile, en vue d'instaurer un échange d'informations dans les deux sens »⁴⁹. Le Président de la Commission Paix et Sécurité a participé à la 2^e réunion statutaire annuelle du Comité directeur sur la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS). Ce Comité est établi pour fournir une plate-forme institutionnelle à l'UA, aux Communautés économiques régionales (CER) et aux partenaires internationaux afin de partager des informations et des expériences et pour réfléchir sur les défis, les opportunités et coordonner les efforts et les approches pour faire progresser la RSS à travers le continent⁵⁰. Les OSC [ont également la latitude] de présenter des rapports à la Commission de l'UA pour examen lors du processus de préparation des rapports destinés aux réunions du CPS⁵¹. Par ailleurs, l'ECOSSOC est invité à fournir un Avis Consultatif sur le rôle de la Société Civile dans la RSS, aux États Membres, aux CER, au CPS, à la Commission de l'UA, y compris au Comité Directeur et aux Organes délibérants de l'UA⁵².

La présence des OSC est ainsi effective au sein des instruments de l'UA où elles ont la possibilité de défendre leurs positions dans un système d'anticipation des conflits principalement maîtrisés par les États.

II.1.2. Le Conseil des sages de l'UA : une instance d'anticipation des conflits au nom de la société civile

L'article 11 du protocole relatif au CPS crée « le Groupe de sages, dont les responsabilités sont d'apporter une contribution stratégique et consultative au CPS. Il est composé de cinq personnalités africaines hautement respectées et indépendantes, qui ont toutes apporté une contribution exceptionnelle à la cause de la paix, de la sécurité et du développement sur le continent. Elles sont sélectionnées par le président de la Commission, après consultation avec les États membres concernés, sur la base de la représentation régionale ». Si les OSC

⁴⁵ Union Africaine, Conclusions sur le mécanisme d'interaction entre le CPS de l'UA et les organisations de la société civile dans le domaine de la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, Livingstone 4-5 décembre 2008, p. 4.

⁴⁶ Union Africaine, *Manuel sur les méthodes de travail du Conseil de paix et sécurité de l'Union Africaine*, Addis Abeba, CUA, 2020, p. 6.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ *Idem*, p. 4.

⁴⁹ Rôle de la société civile, *op. cit.*

⁵⁰ Union Africaine, Rapport de la Commission sectorielle Paix et sécurité du Conseil Economique, Social et Culturel de l'UA, de juin 2019 à décembre 2020, p. 32.

⁵¹ *Idem*.

⁵² *Idem*, p. 33.

comprennent notamment les groupes sociaux représentant les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées⁵³, cette définition inclusive s'applique indubitablement au Conseil des sages de l'UA. Celui-ci est en effet « une émanation de la collaboration société politique/société civile [car] composé de personnalités éminentes provenant de diverses couches sociales y compris les femmes, les responsables politiques, les chefs traditionnels et religieux »⁵⁴. La multi dimensionnalité de la prévention des conflits suggère l'intervention d'une diversité de personnalités pour cerner la complexité des oppositions à traiter. Subséquemment « la prévention appelle à des changements profonds dans la manière dont les acteurs, régionaux et internationaux, opèrent et coopèrent, afin que les risques de conflits violents soient identifiés et résolus, avant qu'ils ne dégèrent en crise »⁵⁵. Le Conseil des sages s'est imposé comme un mécanisme de prévention opérationnelle et structurelle des conflits. À cette fin, il « fournit des services consultatifs au CPS et au président de la CUA sur toutes les questions relatives au maintien et à la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. Il entreprend des actions jugées appropriées pour venir en appui aux efforts du CPS et du président de la CUA dans la mise en œuvre de l'architecture de l'UA pour la paix et la sécurité ; il se prononce également sur toute question liée à la promotion et au maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent »⁵⁶. Sa contribution résulte d'un travail d'investigation permettant d'en identifier les causes profondes. « Pour relever les principaux défis relatifs à la paix et à la sécurité, le Groupe des Sages a choisi de se concentrer chaque année sur un domaine de réflexion thématique important par rapport à la prévention des conflits ; ce domaine inspire la plupart des interventions du Groupe »⁵⁷.

En 2010, le Groupe des Sages était déjà chargé d'attirer l'attention, sur des questions largement ignorées du public et, a publié un document intitulé « Atténuer les vulnérabilités des femmes et des enfants dans les conflits armés » centré sur les moyens de renforcer la participation des femmes et des jeunes aux négociations de paix et de sensibiliser aux effets de la guerre⁵⁸. Le rapport préconise quatre actions essentielles devant être menées par la Commission de l'UA : la création du Bureau de l'envoyé spécial pour les femmes, la paix et la sécurité ; le lancement du Programme quinquennal Genre, paix et sécurité 2015-2020 ; la mise en œuvre d'une Session ouverte du Conseil sur les femmes, la paix et la sécurité ; le lancement du Réseau africain des femmes dans la prévention des conflits et la médiation de la paix (*FemWise*)⁵⁹. Toutes ces propositions ont effectivement été considérées et mises en œuvre par la CUA et le CPS. Par ailleurs, dans son rapport 2012 consacré à la violence électorale, le Conseil des sages a fait des « recommandations réparties en six groupes thématiques principaux : les mécanismes de prévention et d'alerte rapide ; la gestion et la gouvernance électorales ; la coordination par l'UA de l'assistance électorale ; les mécanismes de transformation des conflits post-électorales ; la coopération et les partenariats

⁵³ Article 2.a. Statuts du Conseil économique, social et culturel de l'Union Africaine.

⁵⁴ Ayissi A., « Société civile et résolution des conflits en Afrique de l'ouest », *Annuaire Français des Relations internationales (AFRI)*, vol. III, 2002, p. 693.

⁵⁵ Groupe de la Banque Mondiale-Nations Unies, *Chemins pour la paix. Approches inclusives pour la prévention des conflits violents*, Washington, 2018, p. 10.

⁵⁶ Groupe des Sages de l'Union africaine, *Les conflits et la violence politique résultant des élections. Consolider le rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits*, La série de l'Union africaine, New York, International Peace Institute, décembre 2012, p. 54.

⁵⁷ *Idem*, p. 55.

⁵⁸ Kapinda Y., « Le Groupe des Sages : Son rôle pour prévenir les conflits violents en Afrique », in *Chronique ONU*, p. 1. <https://www.un.org/fr/chronicle/article/le-groupe-des-sageson-role-pour-prevenir-les-conflits-violents-en-afrique>. Consulté le 26 septembre 2021.

⁵⁹ *Idem*, p. 2.

internationaux ; et les interventions stratégiques du Groupe des Sages »⁶⁰. Dans son 5^e rapport le Conseil des Sages s'efforce de promouvoir la paix et la sécurité en Afrique en mettant en exergue la façon dont les institutions locales, étatiques, régionales et multilatérales peuvent améliorer la médiation et la résolution des conflits liés aux ressources naturelles. Il propose des recommandations à l'UA, aux CER, aux États membres et aux acteurs locaux⁶¹. Le caractère inclusif de l'action de prévention des conflits du Conseil des sages, est bien illustré par les recommandations destinées aux pouvoirs locaux et à la société civile. Il recommande « aux gouvernements locaux de mettre en place des processus transparents, responsables, ouverts et inclusifs afin de promouvoir la gestion des ressources naturelles, similaires à ceux recommandés au niveau de l'État. Les gouvernements locaux devraient notamment créer des espaces de travail ouverts et sûrs pour les acteurs de la société civile et les ONG »⁶².

Sur le plan opérationnel, le Conseil des sages s'est illustré dans plusieurs conflits en Afrique. En 2011, après des élections controversées en République Démocratique du Congo, il a négocié une trêve entre le président Joseph Kabila et Étienne Tshisekedi, chef de l'opposition et il a aussi prêté son assistance aux parties prenantes aux fins de rédiger la feuille de route pour achever la transition en Somalie⁶³. Les efforts de prévention des conflits de l'UA font ainsi appel à des mécanismes complémentaires, recourant à des personnes influentes, à la diplomatie des sommets, à la médiation informelle et ad hoc et à la médiation professionnelle des secrétariats. Tous ces outils sont souvent mis en œuvre de manière simultanée et improvisée, ce qui en augmente la complexité. Cela estompe aussi la différence entre la théorie et la pratique de la prévention et de la gestion des conflits, comme l'illustre la gestion par l'UA de la crise postélectorale au Kenya en 2008 et la médiation survenue lors de la guerre civile au Soudan du Sud en 2013⁶⁴. Le processus kényan a confirmé l'importance de l'intégrité morale des médiateurs. Lors d'une session, quand un des négociateurs de l'opposition s'est écrié « Vous avez volé l'élection » et que le gouvernement a riposté « Nous avons gagné honnêtement », Graça Machel [membre du Conseil des sages] est intervenue. « Alors pourquoi la violence ? Pourquoi une cérémonie d'investiture à la présidence en pleine nuit ? »⁶⁵. En fin de compte, les deux parties ont formé un gouvernement de coalition et la prolongation de la violence a été évitée, un résultat peu probable sans l'engagement de l'UA⁶⁶.

Ces exemples mettent en évidence l'engagement et le leadership du Conseil des sages dans la prévention structurelle et opérationnelle des conflits tout en démontrant un savoir-faire doublé d'un jugement ajusté aux situations à gérer.

⁶⁰ Groupe des Sages de l'Union africaine, *Les conflits et la violence politique résultant des élections. Consolider le rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits*, La série de l'Union africaine, New York, International Peace Institute, décembre 2012, p. 69.

⁶¹ Union Africaine, Rapport du Conseil des Sages de L'Union Africaine sur L'Amélioration de la Médiation et la Résolution des Conflits liés aux Ressources Naturelles en Afrique, Le 5^e Rapport Thématique du Conseil des Sages de l'Union Africaine, Addis Abeba, octobre, 2019, p. 4.

⁶² *Idem*, p. 6.

⁶³ Nantulya P., « Le Groupe des Sages de l'Union africaine et la prévention des conflits », in *Africa Center*, 2016, p. 1. <https://africacenter.org/fr/spotlight/le-groupe-des-sages-de-lunion-africaine-et-la-prevention-des-conflits>. Consulté le 26 septembre 2021.

⁶⁴ *Idem*, p. 2.

⁶⁵ *Idem*, p. 3.

⁶⁶ *Idem*, p. 4.

II.1.3. Les multiples contributions de la société civile au système continental d'alerte rapide et précoce

Le CPS assume, parmi ses nombreuses missions, les responsabilités d'alerte rapide et de réponse en cas de conflit telles que prévues par l'article 6 de son protocole⁶⁷. Ce mécanisme vise à rassembler et analyser systématiquement les informations provenant d'une zone de crise afin d'anticiper l'escalade vers un conflit violent, à définir des mesures stratégiques pour faire face aux crises et à proposer des options aux principaux décideurs⁶⁸. L'UA, les CER et les États membres ont convenu d'une « continentalisation » et d'une régionalisation des systèmes d'alerte rapide, même s'ils sont à des stades différents d'institutionnalisation. Le système continental d'alerte rapide (SCAR) repose sur un centre d'observation et de contrôle (salle de veille) situé à Addis Abeba chargé de l'analyse des données sur la base d'un module approprié d'indicateurs d'alerte rapide, ainsi que sur des unités d'observation et de contrôle des mécanismes régionaux directement liés par des moyens de communication appropriés à la salle de veille (article 12.2). Les organisations de la société civile jouent un rôle capital dans la mise en place d'un cadre régional d'alerte rapide et de réponse en cas de conflit. C'est le cas du Réseau ouest africain pour la consolidation de la paix qui a exercé une fonction de surveillance « sur le terrain » dans le cadre du réseau d'alerte rapide et de réponse de CEDEAO⁶⁹. La Commission de l'UA [est appelée à collaborer] également avec l'Organisation des Nations Unies, ses agences et d'autres organisations internationales compétentes, les centres de recherche, les institutions universitaires et les ONG, pour faciliter le fonctionnement efficace du Système d'alerte rapide⁷⁰.

Dans un processus de veille communicationnelle afin de garantir la crédibilité des scrutins électoraux, et d'empêcher le déclenchement des violences électorales et d'éventuelles violations des droits de l'homme⁷¹.

L'article 12 (7) précise que le Président de la Commission de l'UA « élabore les détails pratiques liés à la mise en place du Système d'alerte rapide et prend toutes les mesures nécessaires pour son fonctionnement efficace », la participation et la définition du rôle de la société civile dans le SCAR y compris.

La méthodologie du SCAR reconnaît les ONG, les médias, les groupes de défense des droits humains, le monde universitaire, les organisations communautaires de base, comme partenaires issus de la société civile et leur implication dans le développement et la mise en œuvre du SCAR est indispensable⁷². Le Système d'Alerte s'emploie à réagir aux demandes d'informations pertinentes relatives à la sécurité humaine et aux conflits violents, notamment à l'échelle communautaire. Face à de possibles menaces à la sécurité humaine à l'échelle communautaire et nationale, les OSC filtrent les informations puis en assurent l'analyse et le suivi. Puis les résultats (comptes rendus journaliers, hebdomadaires, mensuels et trimestriels, recensement et évaluation des conflits) sont envoyés aux parties

⁶⁷ Nze Bekale L., « Les principes et les instruments de la politique de défense et de sécurité de l'Union Africaine », *Annuaire Français des Relations internationales (AFRI)*, vol. XX, 2019, p. 590.

⁶⁸ Ekiyor Th., « Le rôle de la société civile dans la prévention des conflits : les expériences ouest-africaines », *La dynamique complexe des armes légères en Afrique de l'ouest*, 4^e Forum du Désarmement Accra, 2008, p. 31.

⁶⁹ *Idem*.

⁷⁰ Union Africaine, *Manuel du Système continental d'alerte rapide (SCAR)*, Addis Abeba, CPS, 2008, p. 20.

⁷¹ Segoun J.M., « Sociétés civiles et prévention des conflits armés en Afrique de l'Ouest : Bilans et perspectives du Système d'Alerte Précoce (SAP) », *Regards géopolitiques*, vol. 3, n° 2, 2017, p. 2.

⁷² *Idem*, p. 96.

prenantes concernées⁷³. Ces éléments sont révélateurs de la synergie qui existe entre société civile et UA pour l'opérationnalité du SCAR et la prévention opérationnelle des conflits.

Les expériences togolaises portées par l'opérationnalisation d'un Système d'Alerte Précoce lors des élections législatives de 2013, puis du Réseau ouest africain de consolidation de la paix au Burkina-Faso lors des élections couplées (présidentielles et législatives) de 2015, sont l'expression de l'appropriation par la société civile d'outils comme le système d'alerte précoce⁷⁴.

Les organisations de la société civile constituent ainsi une ressource importante de compétences et de connaissances locales et sont dans une position unique pour encourager les gens à participer aux activités de consolidation de la paix. Ce sont, bien souvent, ces organisations qui favorisent l'harmonie d'une communauté et qui aident à instaurer de nouvelles relations après un conflit⁷⁵. En outre, l'implantation du SCAR au niveau des CER favorise un maillage continental et régional qui permet à l'UA de suivre, collecter et analyser les informations relatives aux situations pré-conflituelles ainsi qu'aux situations de crise et de recherche et de consolidation de la paix. Le cas « du WANEP-Burkina-Faso inspiré du Ecowas Warning and Response Network (ECOWARN), illustre bien que l'évaluation du succès ou de l'échec d'un mécanisme tel que le Système d'Alerte Précoce reste contextuelle et est influencée par le climat socio-politique, des tensions et des enjeux géopolitiques sous régionaux »⁷⁶. Cela confirme la nécessité de la contribution des OSC à la gouvernance sécuritaire prônée par l'UA, même si son efficacité dépend des CER et de la volonté des États membres.

II.2. ECOSOC : la participation des représentants de la société civile à l'anticipation des conflits

Le Conseil économique et social devrait être à la manœuvre s'agissant d'impliquer les OSC dans les mesures recommandées de consolidation de la paix et permettre ainsi l'intervention des organisations non gouvernementales par le biais de ses mécanismes consultatifs, de ses instances subsidiaires et de ses groupes consultatifs spéciaux⁷⁷. Bien qu'au niveau national, la société civile ait souvent été associée au pouvoir politique via des institutions, comme le Conseil économique, social et culturel du Mali⁷⁸, la création d'une institution similaire au niveau de l'UA souligne l'accroissement de son rôle de gouvernance sécuritaire, particulièrement en matière de prévention des conflits. Il a été décidé en effet « que le Conseil économique, social et culturel (ECOSOC) organe consultatif chargé de coordonner la participation de la société civile aux activités de l'Union Africaine, et en particulier son Groupe sectoriel sur la paix et la sécurité, est le point focal et joue un rôle

⁷³ *Idem*, p. 22.

⁷⁴ Segoun J.M., « Sociétés civiles et prévention des conflits armés en Afrique de l'Ouest : Bilans et perspectives du Système d'Alerte Précoce (SAP) », *Regards géopolitiques*, vol. 3, n° 2, 2017.

⁷⁵ Ekiyor Th., « Le rôle de la société civile dans la prévention des conflits : les expériences ouest-africaines », *La dynamique complexe des armes légères en Afrique de l'ouest*, 4^e Forum du Désarmement, Accra, 2008,

⁷⁶ Segoun J.M., « Sociétés civiles et prévention des conflits armés en Afrique de l'Ouest : Bilans et perspectives du Système d'Alerte Précoce (SAP) », *Regards géopolitiques*, vol. 3, n° 2, 2017.

⁷⁷ Rôle de la société civile, *op. cit.*

⁷⁸ Thiriou C., « Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali », *Revue internationale de politique comparée*, 2002/2 (vol. 9), p. 287.

consultatif dans l'interaction entre le CPS et les OSC »⁷⁹. Il est aussi chargé, de promouvoir la participation de la société civile africaine à la mise en œuvre des politiques et programmes de l'Union et de soutenir les politiques et programmes permettant de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique, et d'encourager l'intégration du continent⁸⁰. L'organe est assisté par des groupes sectoriels, mécanismes opérationnels clés de l'ECOSOCC qui fournissent des conseils et apportent des contributions aux politiques et programmes de l'Union. C'est le cas du groupe sectoriel « paix et sécurité » dont les missions sont entre autres « l'anticipation, prévention, gestion et règlement des conflits, reconstruction post-conflit et renforcement de la paix, prévention et lutte contre le terrorisme, utilisation des enfants soldats, trafic de drogue, prolifération illicite des armes légères et de petit calibre et réformes en matière de sécurité, etc. »⁸¹. Il est également le garant de l'adaptation de la vision de l'UA en matière de paix et sécurité aux stratégies et plans d'action d'ECOSOCC. Ainsi, « la Commission Sectorielle Paix et Sécurité a organisé le forum de la Société Civile du 11 au 13 septembre 2019 au Kenya pour suivre les progrès de la mise en œuvre de la feuille de route principale de l'Union Africaine sur les étapes pratiques pour faire taire les armes Afrique »⁸². La réunion s'est essentiellement focalisée sur l'efficacité du rôle d'ECOSOCC, dans la promotion de la paix, la sécurité et la stabilité et sur l'adoption d'approches de sécurité humaine et d'implication communautaire pour prévenir et lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent ainsi que sur le renforcement des capacités nationales de prévention et de lutte contre le terrorisme, l'extrémisme et sur la promotion de l'appropriation des programmes nationaux de DDR et de RSS dans les États Membres⁸³.

Dans le même ordre d'idées, la Commission sectorielle Paix et Sécurité mène une intense activité de plaidoyer à tous les niveaux de la gouvernance, en particulier sur la nécessité de prévenir et d'éliminer le commerce illicite des armes conventionnelles en empêchant leur détournement vers le marché illicite ou à des fins d'utilisation non autorisée et en mettant en place un mécanisme sur la régulation de la vente et l'utilisation des armes. Elle a reconnu également les conséquences sécuritaires, sociales, économiques et humanitaires du commerce illicite des armes classiques, les civils représentant la grande majorité des personnes touchées par les conflits armés et la violence⁸⁴. La Commission Sectorielle Paix et Sécurité durant l'année 2020 a formulé des recommandations à l'endroit de l'UA, des CER, des États membres et des OSC. Pour construire une Afrique prospère et en paix, ECOSOCC pense que l'éducation est l'un des vecteurs qui permettront d'atteindre cet objectif. Pour cela l'organe encourage l'UA, les CER et « les États Membres à refonder progressivement leurs programmes d'enseignement préscolaire et primaire pour inclure l'éducation à la paix et inculquer aux enfants dès le plus jeune âge les valeurs de la paix et vulgariser son importance dans les communautés afin de contrer les récits culturels et les liens entre les armes à feu et la violence »⁸⁵.

La nécessité d'une collaboration efficace entre le CPS et ECOSOCC exige que ce dernier ait une rencontre annuelle avec le CPS « dans son rôle consultatif sur un thème donné dans le

⁷⁹ Union Africaine, Feuille de route principale sur les étapes pratiques pour faire taire les armes d'ici 2020, Addis Abeba, CUA, 2016, p. 2.

⁸⁰ Article 2 Statuts du Conseil économique, social et culturel de l'Union Africaine.

⁸¹ Article 11a Statuts du Conseil économique, social et culturel de l'Union Africaine.

⁸² Union Africaine, Rapport de la Commission sectorielle Paix et sécurité du Conseil Économique, Social et Culturel de l'UA, de juin 2019 à décembre 2020, p. 9.

⁸³ *Idem*.

⁸⁴ *Idem*, p. 7.

⁸⁵ Union Africaine, Rapport de la Commission sectorielle Paix et sécurité du Conseil Économique, Social et Culturel de l'UA, de juin 2019 à décembre 2020, p. 34.

domaine de la paix, la sécurité et de la stabilité ou sur une question connexe »⁸⁶. Cette rencontre est programmée de manière à ce que les contributions des OSC puissent être examinées avant la finalisation du rapport sur les activités du CPS et l'état de la paix et la sécurité en Afrique⁸⁷. ECOSOCC et son assemblée ont chargé « la Commission Sectorielle Paix et Sécurité de préparer une réunion d'information au CPS sur le cadrage normatif de la paix, en tant que paix, justice et sécurité afin de mieux saisir les aspects de la responsabilité et de retirer l'impunité concept inhérent au cadre normatif actuel Paix et sécurité de l'Union africaine »⁸⁸. En outre l'assemblée générale de l'organe a prescrit une étude que la Commission sectorielle devra réaliser, destinée à « souligner le rôle, la contribution des OSC à la paix et à la sécurité tout en exigeant [qu'elle s'engage] davantage avec les OSC externes qui peuvent compléter et accélérer leurs résultats grâce aux consultations régionales »⁸⁹. Avec ECOSOCC l'ancrage de la société civile dans le système de gouvernance de l'UA, est évident. L'étendue de ses pouvoirs en matière de paix et sécurité et son rôle auprès du CPS en font un acteur non négligeable. Le programme Faire taire les armes exhorte « le Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) à tenir des consultations régulières avec le CPS conformément à la Formule de Livingstone et déployer des efforts visant à vulgariser la Feuille de route principale »⁹⁰. Cet organe et les organisations de la société civile concernées doivent aussi interagir avec les acteurs sociaux concernés dans la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme violent et la radicalisation en Afrique⁹¹. Les attentes relatives, à la participation de la société civile à la construction d'une Afrique en paix, à travers son rôle au sein d'ECOSOCC, sont immenses il faut espérer qu'elle soit suffisamment accompagnée dans la réalisation de son mandat.

III. La contribution des organisations de la société civile au système de prévention des conflits de l'Union Africaine

Parmi les nombreuses définitions de la prévention des conflits, on retiendra ici celle qui envisage les « actions entreprises pour réduire les tensions et prévenir l'éclatement ou la résurgence d'un conflit violent »⁹². Souvent la prévention des conflits est évoquée dans le contexte d'interventions étatiques ou d'actions diplomatiques internationales et l'on distingue la prévention directe et opérationnelle de la prévention structurelle qui permet de ne pas retomber dans des conflits violents à moyen et long terme⁹³. Dans toutes ces situations, la société civile est indiscutablement outillée pour apaiser, réduire et même

⁸⁶ Union Africaine, Conclusions sur le mécanisme d'interaction entre le CPS de l'UA et les organisations de la société civile dans le domaine de la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, Livingstone 4-5 décembre 2008, p. 3.

⁸⁷ *Idem*.

⁸⁸ Union Africaine, Rapport de la Commission sectorielle Paix et sécurité du Conseil Economique, Social et Culturel de l'UA, de juin 2019 à décembre 2020, p. 9.

⁸⁹ *Idem*.

⁹⁰ Union Africaine, Feuille de route principale sur les étapes pratiques pour faire taire les armes d'ici 2020, Addis Abeba, CUA, 2016, p. 37.

⁹¹ *Idem*.

⁹² OCDE, *Évaluer les activités de construction de la paix dans les situations de conflit et de fragilité : Mieux comprendre pour de meilleurs résultats*, Paris, 2013, p. 17.

⁹³ Kayser Ch., « Les citoyens africains, acteurs essentiels de la prévention des conflits », in Kayser Christiane et Djateng Flaubert (dir.), *Les acteurs civils et la prévention des conflits*, Berlin, Service Civil Pour la Paix, 2018, p. 10.

éviter une escalade vers la violence. Pour l'UA la prévention est constitutive « des actions diplomatiques, militaires et de développement, destinées à empêcher le déclenchement des différends entre parties, à empêcher les disputes existantes de se transformer en conflits »⁹⁴. Pour y parvenir, il est primordial que ces processus soient pris en charge et pilotés au plan local. Dès lors, il ne peut y avoir de paix durable sans une implication significative de la société civile⁹⁵, « l'engagement de la société civile [faisant] partie d'une culture participative qui renforce la nature démocratique du processus décisionnel en matière de sécurité »⁹⁶. Elle s'est impliquée tout particulièrement, en tant qu'actrice du système de gouvernance sécuritaire de l'UA, dans la prévention des conflits sur les ressources naturelles **(III.1.)**, les problématiques conflictuelles frontalières **(III.2.)** et la lutte contre la prolifération des armes **(III.3.)**.

III.1. Le rôle de la société civile dans la prévention des conflits sur les ressources naturelles

Les activités [de prévention des conflits] contribuent à délégitimer l'idée selon laquelle la force est un moyen acceptable de résoudre un litige, en montrant qu'il existe d'autres voies plus pertinentes, en remédiant aux causes structurelles et immédiates et en atténuant la vulnérabilité face aux facteurs de déclenchement⁹⁷. Il s'agit plus spécifiquement de prévenir les réactions violentes et dommageables face aux divergences d'intérêt et aux conflits entre les objectifs qui existent immanquablement dans toute société⁹⁸. Inspirée par cette vision, « l'Union Africaine s'efforce de promouvoir la paix et la sécurité en Afrique en mettant en exergue la façon dont les institutions locales, étatiques, régionales et multilatérales peuvent améliorer la médiation et la résolution des conflits liés aux ressources naturelles »⁹⁹. La plupart des différends [y relatifs] sont résolus localement sans aucune intervention extérieure ou internationale, à travers les mécanismes législatifs, judiciaires, traditionnels de gestion existants¹⁰⁰. Le Conseil des sages dans son 5^e rapport souligne que les différends relatifs aux ressources « échappent souvent à l'œil » du système international de règlement des différends. Les agences techniques évitent d'aborder les conflits liés aux ressources car ils sont politiquement trop sensibles, tandis que les organisations politiques évitent de les aborder en raison de leur complexité technique. Il en résulte que le système international n'accorde pas suffisamment d'attention à la prévention, à la médiation et au règlement de ce type de conflit¹⁰¹. Ce manque d'intérêt est-il synonyme d'exclusion de la société civile ? L'exclusion tacite, de la société civile de la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (elle n'y est pas explicitement mentionnée), est

⁹⁴ Union Africaine, cadre politique de reconstruction post conflit, NEPAD, 2005, p. 3.

⁹⁵ SIDA-ASDI, « Prévention des conflits : Possibilités et défis liés à la mise en œuvre des principaux engagements et priorités stratégiques », in Kayser Christiane et Djateng Flaubert (dir.), *Les acteurs civils et la prévention des conflits*, Berlin, Service Civil Pour la Paix, 2018, p. 19.

⁹⁶ DCAF, *La société civile : Rôles et responsabilités dans le cadre d'une bonne gouvernance du secteur de la sécurité*, RSS Document d'information, Genève, 2019, p. 1.

⁹⁷ OCDE, *Évaluer les activités de construction de la paix dans les situations de conflit et de fragilité : Mieux comprendre pour de meilleurs résultats*, Paris, 2013, p. 27.

⁹⁸ *Idem*.

⁹⁹ Union Africaine, Rapport du Conseil des Sages de l'Union Africaine sur la médiation et la résolution des conflits liés aux ressources naturelles en Afrique, 5^e rapport thématique du Conseil des Sages, Addis Abeba, octobre 2019, p. 4.

¹⁰⁰ *Idem*, p. 7.

¹⁰¹ *Idem*, p. 10.

manifestement l'explication d'une volonté d'éloigner la société civile des conflits de cette nature, afin qu'elle s'intéresse plutôt aux conflits politiques. Pourtant, « le travail de sensibilisation aux valeurs de paix n'est efficace que s'il est perpétré à tous les échelons d'une société. Pour une meilleure diffusion des valeurs de paix, les publics doivent être les plus variés possibles, et toujours considérés selon le contexte d'un territoire et les initiatives déjà engagées. Jeunesse, groupes sociaux ou professionnels, gouvernements ou monde de la recherche, tous peuvent être sujets à des campagnes de prévention des conflits »¹⁰². Pour ces raisons, la société civile s'avère indispensable dans la prévention des conflits liés aux ressources naturelles et, « le CSP a également exhorté la société civile et autres parties prenantes, à appuyer la promotion de la transparence, de l'équité et de la gouvernance axée sur le développement des ressources naturelles en Afrique, afin de contribuer à la prévention ou au règlement des conflits sur le continent »¹⁰³. Les populations du Burkina Faso l'ont probablement compris car les mécanismes traditionnels, peu ou pas institutionnalisés, semblent être privilégiés en premier recours pour gérer les conflits dans ce pays. Pour régler des disputes entre individus, de relativement faible intensité, c'est généralement la famille, des voisins ou des amis qui sont spontanément sollicités pour faire office de médiateurs. Dans les cas de conflits entre éleveurs et agriculteurs, quand les torts sont reconnus, une solution est trouvée directement entre les protagonistes, impliquant généralement une compensation versée à la personne lésée. Souvent, des voisins peuvent intervenir dans ce processus¹⁰⁴. Sans l'implication des mécanismes institutionnels les populations de ce pays préfèrent une résolution endogène des différends relatifs à la gouvernance des ressources naturelles.

La concertation sur les problèmes environnementaux, pour lesquels la société civile est constamment engagée, « entre des groupes divisés se déroule souvent en une série d'étapes qui renforcent la confiance et approfondissent les relations au fil du temps »¹⁰⁵. Les ONG permettent de faciliter ces discussions en raison de leur engagement dans la protection de l'environnement et l'exploitation équitable et durable des ressources naturelles. « Le parcours commence souvent par un dialogue [organisé par la société civile, les acteurs politiques et institutionnels pouvant éveiller des soupçons dans certains contextes] puis on passe au partage d'informations, à des activités conjointes et enfin à une gestion coordonnée ou conjointe. Chaque étape offre des possibilités de collaboration entre de multiples parties prenantes : hommes politiques et autorités gouvernementales, entrepreneurs privés, scientifiques, agriculteurs et membres de la communauté locale »¹⁰⁶. Les organisations de la société civile font campagne pour une meilleure gouvernance, surveillent les budgets gouvernementaux, dénoncent la corruption et promeuvent la résolution de conflits. Par ailleurs, des associations religieuses organisent des caravanes de paix et créent des espaces de dialogue interreligieux¹⁰⁷. La société civile en tant que garante de l'inclusivité et de la

¹⁰² De Beaumont M., « L'éducation à la paix ou la prévention des conflits », in *De nouvelles dynamiques pour pratiquer la paix : Étude transversale des fiches d'expérience, Irénées*, Paris, février 2009, p. 3.

¹⁰³ Communiqué PSC/PR/BR (DLXXV), Conseil de paix et sécurité, 575^e réunion, Addis Abeba, 11 février 2016, p. 2.

¹⁰⁴ Bertrand E., Sindayigaya A., Deceukelier B., *Quelles opportunités d'action pour la société civile dans la gestion des conflits au Burkina Faso ?*, Rapport final, Search for Common Ground, 2013, p. 28.

¹⁰⁵ Union Africaine, Rapport du Conseil des Sages de l'Union Africaine sur la médiation et la résolution des conflits liés aux ressources naturelles en Afrique, 5^e rapport thématique du Conseil des Sages, Addis Abeba, octobre 2019, p. 13.

¹⁰⁶ *Idem*.

¹⁰⁷ Bertrand E., Sindayigaya A., Deceukelier B., *Quelles opportunités d'action pour la société civile dans la gestion des conflits au Burkina Faso ?*, Rapport final, Search for Common Ground, 2013, p. 30-31.

transparence participe ainsi activement à la restructuration de la gouvernance forestière au Libéria.

Connu sous le nom d'Initiative forestière du Libéria, [elle] implique de multiples parties prenantes dans un processus politique collaboratif. Les objectifs incluent la transparence, la redevabilité, la participation du public et la primauté du droit ; l'objectif le plus important étant de veiller à ce que les droits et les intérêts des communautés forestières soient pris en compte¹⁰⁸.

Au-delà de l'observation des principes relatifs à la bonne gouvernance, l'implication et l'inclusion de la société civile à la nouvelle gouvernance des forêts, a également comme objectif d'éviter et de prévenir les conflits liés aux ressources naturelles. C'est pour toutes ces raisons qu'il est recommandé « aux [organes de l'UA et aux CER], aux institutions gouvernementales et locales de mettre en place des processus transparents, responsables, ouverts et inclusifs afin de promouvoir la gestion des ressources naturelles et les gouvernements locaux devraient notamment créer des espaces opérationnels ouverts et sûrs pour les acteurs de la société civile et les ONG »¹⁰⁹. Leur rôle s'avère en effet important du fait de leur proximité avec l'environnement conflictuel que la gestion des ressources naturelles peut susciter.

III.2. Les organisations de la société civiles et les possibilités d'anticipation des conflits frontaliers

Les conflits et leurs conséquences ne se limitent pas à un seul pays. Les causes profondes du conflit au niveau national et local sont souvent en interaction avec les risques de tensions plurinationaux¹¹⁰, preuves de la complexité des conflits frontaliers et transfrontaliers.

En Afrique, les frontières étatiques sont souvent différentes de celles des communautés et de ce fait, elles connaissent trois types de tensions : entre les États voisins, entre les États et leurs populations et entre États et acteurs violents, y compris les cartels criminels internationaux et groupes terroristes¹¹¹.

Les menaces sur la sécurité comme la propagation des réseaux terroristes, le trafic d'êtres humains, la migration irrégulière, les épidémies et la piraterie ont été exacerbés par un défaut de gouvernance transfrontalière¹¹². Les conflits frontaliers surgissent sur fond de méfiance et d'instabilité entraînant parfois des implications régionales plus larges. Certains ont conduit à des guerres, d'autres ont pris en moyenne de 5 à 6 ans pour être réglés, et d'autres encore ne sont toujours pas résolus. Ces conflits ont entravé le développement économique et social des zones frontalières africaines, freiné le commerce et l'intégration et ont occasionné des dépenses considérables pour leur règlement¹¹³. Tous ces aspects encouragent la mise en place d'une gouvernance holistique et inclusive de prévention des

¹⁰⁸ Union Africaine, Rapport du Conseil des Sages de l'Union Africaine sur la médiation et la résolution des conflits liés aux ressources naturelles en Afrique, 5^e rapport thématique du Conseil des Sages, Addis Abeba, octobre 2019, p. 14.

¹⁰⁹ *Idem*, p. 17.

¹¹⁰ SIDA-ASDI, « Prévention des conflits : Possibilités et défis liés à la mise en œuvre des principaux engagements et priorités stratégiques », in Kayser Christiane et Djateng Flaubert (dir.), *Les acteurs civils et la prévention des conflits*, Berlin, Service Civil Pour la Paix, 2018, p. 23.

¹¹¹ Union Africaine, stratégie de l'Union Africaine pour la gouvernance des frontières, Addis Abeba, CUA, 2017, p. 3.

¹¹² *Idem*.

¹¹³ Union Africaine, stratégie de l'Union Africaine pour la gouvernance des frontières, Addis Abeba, CUA, 2017.

conflits frontaliers incluant nécessairement la société civile. En effet, « les organisations de la société civile peuvent entrer en contact sur le terrain avec des parties hors de la portée des gouvernements et enrichir les travaux de l'ONU grâce à de précieuses analyses de la situation sur le terrain »¹¹⁴. L'appel aux « organisations régionales et [à] la société civile à travailler main dans la main, comme des partenaires, pour améliorer l'efficacité des stratégies de prévention des conflits et de consolidation de la paix »¹¹⁵ incite l'organisation panafricaine à une responsabilisation des acteurs de la société civile à la prévention des conflits frontaliers. L'Acte constitutif de l'UA (articles 3-4) met en exergue les principes de la gouvernance démocratique, la culture démocratique, la participation populaire avec une société civile en tant qu'agent multidisciplinaire.

L'Union africaine a ainsi fait de la prévention des conflits un de ses principaux moyens de recherche et de consolidation de la paix. Le protocole sur le CPS dispose à l'article 3 que les objectifs du CPS sont d'anticiper et de prévenir les conflits¹¹⁶.

La complexité de la prévention des conflits a certainement conduit l'UA à concevoir « un cadre continental structurel de prévention des conflits, pour la mise en place d'un mécanisme fonctionnel à la prévention des conflits en Afrique et la promotion de synergies, la coordination et la coopération entre l'UA, les CER/MR »¹¹⁷. Ce cadre a été conçu pour offrir des espaces de participation à la société civile, la faisant ainsi partie prenante de la prévention des conflits frontaliers. Pour l'UA « la participation, l'engagement communautaire [et de la société civile] pourraient être ainsi considérés comme une extension de l'application du principe de subsidiarité. À travers la décentralisation, les autorités locales et les représentants des communautés locales doivent être en mesure de participer pleinement à la gouvernance des frontières »¹¹⁸.

Dans la perspective d'une implication active, l'UA préconise que « les acteurs [comme ceux de la société civile] doivent être instruits sur les différentes dimensions de la gouvernance des frontières et sur l'exécution des projets et des programmes transfrontaliers »¹¹⁹, y compris les ONG, les organisations féminines et les associations communautaires de base¹²⁰. La création de ces espaces a abouti à la mise en place d'outils de prise de décisions comme le centre pour la paix et la sécurité civile, qui est chargé d'élaborer et de surveiller les indicateurs de paix dans la région du bassin du lac Tchad [Cameroun Niger, Tchad, Nigéria], l'Institut international pour la paix, le dialogue et le développement logé à l'Université de Diff et le réseau interuniversitaire chargé, avec la société civile, de la prévention de l'extrémisme violent et de la radicalisation des jeunes¹²¹. Du fait de sa proximité, la société civile est alors chargée de la sensibilisation des « populations [et des communautés] des zones frontalières sur les lois en vigueur et le rôle qu'elles peuvent jouer dans les efforts d'atténuation des conflits et dans la mise en œuvre des activités de gouvernance des frontières, y compris l'utilisation des mécanismes communautaires de résolution des

¹¹⁴ Rôle de la société civile, *op. cit.*, p. 875.

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ Nze Bekale L., « Les principes et les instruments de la politique de défense et de sécurité de l'Union Africaine », *Annuaire Français des Relations internationales (AFRI)*, vol. XX, 2019, p. 586.

¹¹⁷ *Idem*, p. 587.

¹¹⁸ Union Africaine, Union Africaine, stratégie de l'Union Africaine pour la gouvernance des frontières, Addis Abeba, CUA, 2017, p. 9.

¹¹⁹ *Idem*, p. 12.

¹²⁰ Union Africaine, stratégie de l'Union Africaine pour la gouvernance des frontières, Addis Abeba, CUA, 2017.

¹²¹ Saibou I., Machikou N., « Réintégration des ex-associés de Boko Haram Perspectives de la région de l'Extrême Nord du Cameroun », *Note Politique*, Global Center, février 2019, 11 p.

conflits »¹²². Les responsabilités de la société civile peuvent paraître indispensables lorsque « les institutions entre les pays ne coopèrent pas, [afin d'éviter que] les criminels n'exploitent l'imprécision de la ligne de démarcation et s'assurent un refuge de l'autre côté de la frontière »¹²³. La société civile peut dans ce contexte maintenir « l'engagement et la coopération des communautés frontalières, la confiance et une relation mutuellement bénéfique avec les pouvoirs publics »¹²⁴ ainsi que leur contribution à « la prévention des menaces et des crimes et assurer que le régime des frontières n'a pas d'incidences négatives sur leurs conditions d'existence, au-delà des moyens raisonnables »¹²⁵. En considérant que la sécurité n'est plus de l'exclusivité de l'État et des institutions centrales et au regard de l'apparition de multiples initiatives citoyennes de participation à la sécurité, la société civile peut se saisir de la possibilité de « faciliter la part des populations frontalières dans les activités de sécurité communautaire (comme la veille communautaire) et assurer leur pleine participation à la gouvernance des frontières »¹²⁶.

La stratégie de gouvernance des frontières offre donc plusieurs possibilités à la société civile. Elle appelle à la consolidation du « rôle des autorités locales et de la société civile dans la gestion commune des ressources transfrontalières telles que l'utilisation des zones forestières, de la faune, des points d'eau et de pâturages, en tenant compte particulièrement de la transhumance transfrontalière et en veillant à ce que les populations dans les zones de réception reçoivent des informations sur l'arrivée des animaux et s'y préparent en conséquence »¹²⁷. Le Centre pour le Dialogue humanitaire mène pour sa part des activités de médiation « dans les zones frontalières du Mali, du Niger et du Burkina Faso. Pour ce faire, l'organisation a mis en place des réseaux inclusifs de chefs pastoraux locaux, nationaux et régionaux dont l'objectif est de nouer des liens étroits aussi bien au niveau national que transfrontalier, ainsi qu'avec les autorités de chaque État concerné. De plus, ces activités de prévention des conflits locaux dans la région peuvent participer et aider à prévenir les conflits et l'insécurité au niveau national et international. En effet, il est admis que si les communautés pastorales bénéficiaient d'un meilleur soutien, elles pourraient former une défense contre les groupes djihadistes et le terrorisme en contrôlant et supervisant des territoires où les forces de sécurité nationale peinent à maintenir l'ordre »¹²⁸. La gouvernance frontalière vient attester du caractère multidisciplinaire des possibilités de contribution de la société civile à la gouvernance sécuritaire de l'UA et de consolidation de la sécurité communautaire.

Les initiatives transfrontalières, sont le fait d'ONG ou de communautés appartenant à des pays différents et œuvrant pour une cause partagée. Compte tenu de la nature transfrontalière de la violence armée dans la sous-région, ces organisations ont établi des réseaux sous régionaux à travers lesquels elles peuvent travailler en même temps, à travers plusieurs pays, pour un objectif commun »¹²⁹.

¹²² Union Africaine, stratégie de l'Union Africaine pour la gouvernance des frontières, Addis Abeba, CUA, 2017, p. 17.

¹²³ *Idem*, p. 18.

¹²⁴ *Idem*, p. 19.

¹²⁵ *Idem*.

¹²⁶ *Idem*.

¹²⁷ *Idem*, p. 36.

¹²⁸ URD, De la prévention des crises aux racines de la fragilité. Analyse documentaire, Plaisians, décembre 2018, p. 14.

¹²⁹ Ayissi A., « Société civile et résolution des conflits en Afrique de l'ouest », *Annuaire Français des Relations internationales (AFRI)*, vol. III, 2002, p. 696.

Les mécanismes nationaux et transfrontaliers de gestion et de médiation des conflits [mobilisés par la société civile] liés aux conflits transfrontaliers sont des moyens importants d'aider les différentes parties à passer d'une situation de conflit à une situation de coopération. La médiation par une tierce partie impartiale, reposant sur des négociations axées sur les intérêts s'est révélée bien adaptée à des différends compliqués impliquant des aspects techniques, scientifiques, économiques, sociaux et juridiques¹³⁰. Dans plusieurs autres cas, les États et les communautés africaines ont eu recours aussi, avec une implication active de la société civile, à des mécanismes permettant le partage pacifique des ressources naturelles. Ce fut le cas de la coopération intergouvernementale sur les bassins fluviaux du Sénégal et de la Gambie, qui a permis de résoudre pacifiquement les différends mais également du recours au système d'information de l'Union Africaine sur les frontières (AUBIS) grâce auquel ont été résolus les différends entre États sur les ressources naturelles stratégiques situées dans les zones frontalières. Cela confirme l'intérêt pour l'UA d'une plus grande implication de la société civile dans la prévention de conflits, face auxquels les institutions traditionnelles peuvent montrer des limites.

III.3. L'implication des OSC dans le contrôle de la circulation et de la prolifération des armes

Devant la persistance des conséquences dévastatrices du problème de la prolifération, de la circulation et du trafic illicite des armes légères et de petit calibre sur la stabilité et le développement en Afrique¹³¹ et leur caractère transnational, l'UA reconnaît la nécessité d'adopter une démarche collective. L'organisation panafricaine a pris l'engagement de faire la « promotion de mesures de prévention des conflits et de la recherche de solutions négociées aux conflits »¹³² et de toute action susceptible de favoriser la lutte contre la prolifération des armes. L'éradication du phénomène implique une approche continentale, régionale, nationale, locale et inclusive permettant d'associer la société civile et plus largement la population. L'UA dans sa déclaration a fait le choix « d'associer la société civile pour l'amener à appuyer le rôle central des gouvernements dans ce domaine »¹³³. Il s'agit d'encourager, là où c'est nécessaire, la participation active de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action national qui traite du problème¹³⁴ en tenant compte de la position d'acteur de proximité qu'elle occupe dans la vulgarisation des politiques publiques. Du niveau continental au niveau local, en passant par les CER et le niveau national, la société civile « a développé son expertise en collaborant avec le gouvernement et certaines organisations locales pour mettre en place un système de régulation des armes légères »¹³⁵. De nombreuses organisations de la société civile ont donc

¹³⁰ Union Africaine, Rapport du Conseil des Sages de l'Union Africaine sur la médiation et la résolution des conflits liés aux ressources naturelles en Afrique, 5^e rapport thématique du Conseil des Sages, Addis Abeba, octobre 2019, p. 12.

¹³¹ Union Africaine/OUA, Déclaration de Bamako sur la position commune sur la prolifération, la circulation et le trafic des armes légères et de petit calibre, Bamako du 30 novembre au 1^{er} décembre 2000, p. 2.

¹³² *Idem*, p. 3.

¹³³ Union Africaine/OUA, Déclaration de Bamako sur la position commune sur la prolifération, la circulation et le trafic des armes légères et de petit calibre, Bamako du 30 novembre au 1^{er} décembre 2000, p. 4.

¹³⁴ *Idem*, p. 5.

¹³⁵ Giarmata V., « Travailler à la reconstruction de la paix dans des situations de fragilité ou de post conflit : l'exemple de Saferworld en Somalie, au Soudan et en Ouganda », *Humanitaire*, n° 22, Juillet 2009, p. 3.

décidé de se concentrer sur la lutte contre la prolifération des armes et les efforts collectifs de mobilisation comme ceux du Réseau d'action sur les armes légères en Afrique de l'Ouest ont eu des effets constructifs dans la région. Les OSC étaient ainsi en première ligne pour réclamer une convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre¹³⁶. Dans le cadre du contrôle de la circulation des armes, l'UA, ECOSOCC et les OSC partenaires notamment « Oxfam, principalement au Soudan du Sud, au Niger, en République Centrafricaine, en Somalie et au Burundi »¹³⁷ ont échangé leurs différentes expériences en matière de construction d'une sécurité inclusive et de renforcement du contrôle de la circulation des armes dans des contextes de fragilité. La société civile est de fait un acteur essentiel de la recherche de solutions à ce problème car ses capacités de plaider et de sensibilisation des couches populaires constituent des atouts sur lesquels les États et l'UA peuvent s'appuyer.

Par des activités de lobbying, la société civile a réussi à imposer son inclusion structurelle dans les processus de paix et à se faire une place à la table des négociations. Ces efforts ont permis à des acteurs et actrices de la société civile de participer aux négociations du processus de paix en tant que délégué-e-s formel-le-s et expert-e-s techniques en matière de gouvernance de la sécurité, au sein de groupes de travail thématique¹³⁸.

La société civile a ainsi joué un rôle fondamental dans l'inclusion d'une clause de désarmement des civil-e-s dans l'accord¹³⁹, de paix au Sud Soudan. En réponse au conflit, la société civile s'est mobilisée et a formé des réseaux, des alliances et des coalitions aux niveaux local et national, comme le *South Sudan Civil Society Forum (SSCSF)*, créé en 2017 et composé de plus de 200 acteurs et actrices de la société civile (OSC, réseaux de femmes, associations de jeunes, organisations communautaires, universitaires, journalistes et autres)¹⁴⁰. Ils ont notamment influencé l'élaboration du chapitre II de l'accord de paix qui décrit les conditions du cessez-le-feu permanent et les dispositions transitoires en matière de sécurité¹⁴¹.

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action de l'UA il est également demandé à la société civile de tenir des consultations « annuelles régionales et nationales avec des représentants des États membres de l'UA afin de promouvoir la coopération »¹⁴² dans la lutte contre ces différents phénomènes. La société civile [est aussi sollicitée] lors de la formulation et la mise en œuvre de programmes d'action nationaux sur les questions liées aux armes légères et de petit calibre tout comme elle doit intensifier la sensibilisation, l'éducation et la formation dans les écoles¹⁴³, ainsi que le renforcement des capacités en

¹³⁶ Ekiyor Th., « Le rôle de la société civile dans la prévention des conflits : les expériences ouest-africaines », *La dynamique complexe des armes légères en Afrique de l'ouest*, 4^e Forum du Désarmement, Accra, 2008, p. 32.

¹³⁷ Union Africaine, Rapport de la Commission sectorielle Paix et sécurité du Conseil Économique, Social et Culturel de l'UA, de juin 2019 à décembre 2020, p. 14.

¹³⁸ OXFAM International-Réseau Africain sur la réforme du secteur de la sécurité, Plaidoyer pour une approche inclusive de la sécurité dans les espaces civiques restreints en Afrique, Oxford, Oxfam-House, 2018, p. 13.

¹³⁹ *Idem*.

¹⁴⁰ OXFAM International-Réseau Africain sur la réforme du secteur de la sécurité, Plaidoyer pour une approche inclusive de la sécurité dans les espaces civiques restreints en Afrique, Oxford, Oxfam-House, 2018, p. 13.

¹⁴¹ *Idem*.

¹⁴² Union Africaine, Plan d'action de mise en œuvre de la stratégie de l'Union africaine sur le contrôle de la prolifération, de la circulation et du trafic illicites des armes légères et de petit calibre, p. 16.

¹⁴³ *Idem*, p. 24.

général. La société civile nigérienne par exemple a produit un travail très efficace de diffusion des informations entre ses divers acteurs et actrices, qu'elle a aidés à échanger des connaissances et à renforcer les capacités du secteur de la société civile dans l'ensemble du pays.

Les institutions gouvernementales ont davantage collaboré avec les OSC travaillant sur la sécurité, ce qui a créé des opportunités d'influence en faveur d'une approche inclusive de la sécurité. Malgré les difficultés, la société civile nigérienne a déployé diverses stratégies pour que les dispositions prises en matière de sécurité soient davantage axées sur l'être humain et, en raison d'une grande diversité et de la forte solidarité entre les OSC, elle s'est montrée forte et résiliente tout au long de sa mobilisation de longue haleine pour la démocratie et les droits humains¹⁴⁴.

De même, la société civile au Soudan du Sud a créé des alliances aux niveaux local et national pour travailler sur la RSS, ce qui a facilité le renforcement des capacités et elle a veillé aussi à ce que les problèmes de sécurité au niveau communautaire alimentent les discussions nationales sur la sécurité¹⁴⁵, particulièrement la circulation des armes dans les communautés. L'UA fait ainsi de la société civile un acteur indispensable à la lutte contre la prolifération des armes en Afrique mais son implication reste tributaire de la volonté des États, des institutions sous régionales, régionales et continentales.

Lorsque la société civile élabore un programme de changement sur une question particulière, elle doit faire pression, plaider et persuader le gouvernement, le secteur économique ou le grand public d'apporter les changements qu'elle souhaite¹⁴⁶.

Ceci sous-entend une démarche holistique, coordonnée et établie par des instruments juridiques pertinents, définissant les responsabilités de chacun des acteurs impliqués dans ces différentes politiques.

IV. Conclusion

Déterminée à mettre en œuvre la sécurité humaine, dont la dimension politique inclut implicitement la bonne gouvernance, l'UA s'inscrit dans la perspective d'une ouverture de son champ d'action aux acteurs non gouvernementaux. La réalisation de la sécurité humaine est indissociable d'un contexte, sociopolitique, économique, social et sécuritaire, favorable. Les perspectives d'implications de la société civile à la gouvernance stratégique, politique et opérationnelle, sont essentielles du fait des contributions qu'elle peut apporter dans le débat politique, la prise de décision et au niveau opérationnel, particulièrement pour prévenir les conflits. En effet, les OSC se posent à la fois en médiateur et en facilitateur institutionnel ainsi qu'en intervenant sur le terrain dans les contextes pré-conflituels, conflictuels et sécuritaires. L'expérience de la société civile en fait, non seulement une contributrice de l'activité du CPS, mais aussi de l'action conduite dans le cadre de d'ECOSOCC, particulièrement à travers les groupes paix et sécurité. De même son expérience et son expertise dans les domaines de la sensibilisation, de l'éducation et du plaidoyer, des différents acteurs engagés dans la prévention des conflits sont une valeur ajoutée à mettre

¹⁴⁴ OXFAM International-Réseau Africain sur la réforme du secteur de la sécurité, Plaidoyer pour une approche inclusive de la sécurité dans les espaces civiques restreints en Afrique, Oxford, Oxfam-House, 2018, p. 15.

¹⁴⁵ *Idem*, p. 24.

¹⁴⁶ DCAF, La société civile : Rôles et responsabilités dans le cadre d'une bonne gouvernance du secteur de la sécurité, RSS Document d'information, Genève, p. 3.

au compte d'une société civile engagée dans la sécurité collective. D'ailleurs l'UA proclame son attachement à la réalisation de la sécurité humaine et la société civile est partie prenante incontestable de sa construction. Engagée auprès des autorités et des institutions, elle concourt de ce fait à l'élaboration, la discussion, l'adoption et à la mise en œuvre des lois et des politiques publiques sécuritaires tout comme à l'évaluation de leur impact sur les plans politique et social. Les capacités d'adaptation de la société civile en font pour l'UA, un acteur tout terrain capable d'intervenir en toutes circonstances, en contexte conflictuel et en situation de paix. De manière générale, le rôle et l'implication de la société civile au processus d'édification de la sécurité collective, dirigée par la bonne gouvernance sécuritaire, ont été conceptualisés par l'UA.

On peut néanmoins s'interroger sur la réelle efficacité de ce système pour plusieurs raisons. D'abord, le modèle de gouvernance du « tout État membre », étant fermé, il exclut les autres acteurs de la décision : l'état de la paix en Afrique est le reflet de la volonté des États membres de l'UA et de celui d'un système de prévention des conflits non résilient. Par ailleurs, malgré la multitude d'initiatives de l'UA pour se rendre efficace dans la résolution des crises internes de ses États membres, les résultats obtenus sont loin d'être entièrement satisfaisants. La persistance des tensions dans la plupart des pays sortis de crise et le risque élevé du retour à la violence sont les signes de la relativité des solutions trouvées à travers la médiation entreprise par l'Union africaine¹⁴⁷. Enfin, le nombre de conflits à travers le continent africain est resté élevé, représentant un quart de l'ensemble des conflits politiques à l'échelle mondiale (27,6 %) en 2016¹⁴⁸. Lorsqu'on examine en particulier les conflits particulièrement violents, plus d'un tiers se sont déroulés en Afrique subsaharienne (36,8 %)¹⁴⁹ et le déterminant le plus fréquent en Afrique est le combat contre le régime politique en place (22,2 % de tous les cas) devant les conflits liés aux systèmes idéologiques (19,1 %) et les conflits consécutifs aux dominations nationales (17,3 %)¹⁵⁰.

V. Éléments bibliographiques

APSA, Impact report 2016, *Assessment of the impacts of intervention by the African Union and Regional Economic Communities in 2016 in the frame of African Peace and Security Architecture*, Institute for Peace and Security, Addis Abeba, 2017.

A/RES/75/1 Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, le 21 septembre 2020.

AYISSI A., « Société civile et résolution des conflits en Afrique de l'ouest », in *Annuaire Français des Relations internationales (AFRI)*, vol. III, 2002.

BARNES C. « Les acteurs du changement : Les rôles de la société civile dans la prévention de la guerre et la consolidation de la paix », in Kayser Christiane et Djateng Flaubert (dir.), *Les acteurs civils et la prévention des conflits*, Berlin, Service Civil Pour la Paix, 2018.

¹⁴⁷ Metou, B. M., « La médiation de l'Union africaine dans la résolution des crises internes de ses États membres », *Revue québécoise de droit international*, vol. 2, n° 31, 2018.

¹⁴⁸ APSA, Impact report 2016, *Assessment of the impacts of intervention by the African Union and Regional Economic Communities in 2016 in the frame of African Peace and Security Architecture*, Institute for Peace and Security, Addis Abeba, 2017, p. 13.

¹⁴⁹ *Idem.*

¹⁵⁰ *Idem.*

- BERTRAND E., SINDAYIGAYA A., DECEUKELIER B., *Quelles opportunités d'action pour la société civile dans la gestion des conflits au Burkina Faso ?*, Rapport final, Search for Common Ground, 2013.
- CERMY N., « La société civile, un acteur indispensable à la paix et à la sécurité », in *Région de l'OSCE des défis nouveaux et anciens de la société civile*, n° 155, juin 2018. Disponible sur <https://www.swisspeace.ch/apropos/ohne-zivilgesellschaft-kein-frieden-und-keine-sicherheit/?lang=fr> Consulté le 13 avril 2021.
- CHEVALLIER J., « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », in *Revue française d'Administration publique*, vol. 1, n° 105-106.
- CHOUALA Y. A., « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union africaine. Théorie et pratique », in *Annuaire Français des Relations Internationales*, vol. 6, 2005.
- Communiqué PSC/PR/BR (DLXXV), Conseil de paix et sécurité, 575^e réunion, Addis Abeba, 11 février 2016.
- DCAF, *La société civile : Rôles et responsabilités dans le cadre d'une bonne gouvernance du secteur de la sécurité*, RSS Document d'information, Genève, 2019.
- DE BEAUMONT M., « L'éducation à la paix ou la prévention des conflits », in *De nouvelles dynamiques pour pratiquer la paix : Étude transversale des fiches d'expérience*, Irénées, Paris, février 2009.
- EKIYOR Th., « Le rôle de la société civile dans la prévention des conflits : les expériences ouest-africaines », *La dynamique complexe des armes légères en Afrique de l'ouest*, 4^e Forum du Désarmement. Accra, 2008.
- GIARMANA V. « Travailler à la reconstruction de la paix dans des situations de fragilité ou de post conflit : l'exemple de Saferworld en Somalie, au Soudan et en Ouganda », in *Humanitaire*, n° 22, Juillet 2009.
- Groupe de la Banque Mondiale-Nations Unies, *Chemins pour la paix. Approches inclusives pour la prévention des conflits violents*, Washington, 2018.
- Groupe des Sages de l'Union africaine, *Les conflits et la violence politique résultant des élections. Consolider le rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits*, La série de l'Union africaine, New York : International Peace Institute, décembre 2012.
- KAPINDA Y., « Le Groupe des Sages : Son rôle pour prévenir les conflits violents en Afrique » in *Chronique ONU*, <https://www.un.org/fr/chronicle/article/le-groupe-des-sagesson-role-pour-prevenir-les-conflits-violents-en-afrique>. Consulté le 25 septembre 2021.
- KAYSER Ch., « Les citoyens africains, acteurs essentiels de la prévention des conflits », in Kayser Christiane et Djateng Flaubert (dir.), *Les acteurs civils et la prévention des conflits*, Berlin, Service Civil Pour la Paix, 2018.
- KLOTZ A., LYNCH C., « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », in *Critique internationale*, vol. 2. 1999.
- Les communautés régionales africaines et la prévention des atrocités de masse, rapport de la fondation pour la prévention internationale du Génocide et des atrocités de masse, Budapest, 2016.
- LOUCENY F. F., Allocution de M., Représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour l'Afrique centrale, Atelier sous régional sur le partenariat entre la CEEAC et la société civile en matière d'alerte rapide et de prévention des conflits en Afrique centrale, 31 juillet 2017.
- MACLEOD, A., MASSON, I., MORIN, D., « Identité nationale, sécurité et la théorie des relations internationales », in *Études internationales*, vol. 1, n° 35, 2004.
- MARTIN-CHENUT K., « Droit international et démocratie », in *Diogène*, vol. 4, n° 220, 2007.

- MAURICE V. (dir.), *Dictionnaire des Relations internationales de 1900 à nos jours*, 3^e éd., Paris Armand Colin, 2009.
- MBENGUE, M. Mo, « La démocratie comme outil de réforme des organisations internationales ? » in Marie-Clotilde Runavot (dir.), *La démocratie appliquée au droit international : de quoi parle-t-on ?*, Paris, Pedone, 2018.
- METOU, B. M., « La médiation de l'Union africaine dans la résolution des crises internes de ses États membres », in *Revue québécoise de droit international*, vol. 2, n° 31, 2018.
- MKRTCHYAN A., OUSTINOFF M., « Le rôle des ONG dans la prévention et la résolution des conflits du Caucase », in *Hermès*, n° 51, vol. 2, 2008.
- MOREAU DEFARGES Ph., *La gouvernance*, Que sais-je ? Paris, PUF, 2008.
- NANTULYA P., « Le Groupe des Sages de l'Union africaine et la prévention des conflits », in *Africa Center*, 2016, <https://africacenter.org/fr/spotlight/le-groupe-des-sages-de-lunion-africaine-et-la-prevention-des-conflits>. Consulté le 26 septembre 2021.
- NAY O. (dir.), *Lexique de science politique : Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008.
- NZE BEKALE L., « La réforme de l'Union africaine : Vers une sophistication de la transformation de l'organisation panafricaine ? », Note de recherche n° 61, Institut de Recherches et d'Etudes sur la Paix, février 2021.
- NZE BEKALE L., « Le Parlement Panafricain et le contrôle de la politique de défense et sécurité de l'Union Africaine », *Colloque internationale sur l'extrémisme, la guerre, la paix et le développement en Afrique*, Université Protestante d'Afrique centrale, Yaoundé, Cameroun du 28 au 30 octobre 2020.
- NZE BEKALE L., « Les principes et les instruments de la politique de défense et de sécurité de l'Union Africaine », in *Annuaire Français des Relations internationales (AFRI)*, vol. XX, 2019.
- OCDE, Évaluer les activités de construction de la paix dans les situations de conflit et de fragilité : Mieux comprendre pour de meilleurs résultats, Paris, 2013.
- OXFAM International-Réseau Africain sur la réforme du secteur de la sécurité, Plaidoyer pour une approche inclusive de la sécurité dans les espaces civiques restreints en Afrique, Oxford, Oxfam-House, 2018.
- PING J., « Préface », in ABDULWAQWI A.Y., FATSAH O., (dir.), *L'Union Africaine : Cadre juridique et institutionnel, Manuel sur l'Organisation panafricaine*, Paris, Pedone, 2021.
- Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et Sécurité de l'Union Africaine, Durban, 2002.
- Rôle de la société civile dans la prévention des conflits et le règlement pacifique des différends, Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité, 2004-2007, p.874. Disponible sur https://www.un.org/fr/sc/repertoire/20042007/chapter8/Thematic/0407_8_45C_role_of_civil_society_in_conflict_prevention_and_pacific_settlement.pdf. Consulté le 13 avril 2021.
- SAIBOU I., MACHIKOU N., « Réintégration des ex-associés de Boko Haram Perspectives de la région de l'Extrême Nord du Cameroun », *Note Politique*, Global Center, février 2019.
- SEGOUN J.M., « Sociétés civiles et prévention des conflits armés en Afrique de l'Ouest : Bilans et perspectives du Système d'Alerte Précoce (SAP) », in *Regards géopolitiques*, vol. 3, n° 2, 2017.
- SIDA-ASDI, « Prévention des conflits : Possibilités et défis liés à la mise en œuvre des principaux engagements et priorités stratégiques », in Kayser Christiane et Djateng Flaubert (dir.), *Les acteurs civils et la prévention des conflits*, Berlin, Service Civil Pour la Paix, 2018.
- Statuts du Conseil économique, social et culturel de l'Union Africaine.
- THIRIOT C., « Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali », in *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, 2002/2.
- Union Africaine, Rapport de la Commission sectorielle Paix et sécurité du Conseil Economique, Social et Culturel de l'UA, de juin 2019 à décembre 2020.

- Union Africaine, Manuel sur les méthodes de travail du Conseil de paix et sécurité de l'Union Africaine, Addis Abeba, CUA, 2020.
- Union Africaine, Rapport du Conseil des Sages de l'Union Africaine sur la médiation et la résolution des conflits liés aux ressources naturelles en Afrique, 5^e rapport thématique du Conseil des Sages, Addis Abeba, octobre 2019
- Union Africaine, stratégie de l'Union Africaine pour la gouvernance des frontières, Addis Abeba, CUA, 2017.
- Union Africaine, Feuille de route principale sur les étapes pratiques pour faire taire les armes d'ici 2020, Addis Abeba, CUA, 2016.
- Union Africaine, Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons, Document cadre, Addis Abeba, CUA, 2015.
- Union Africaine, Plan d'action de mise en œuvre de la stratégie de l'Union africaine sur le contrôle de la prolifération, de la circulation et du trafic illicites des armes légères et de petit calibre, Addis Abeba, 2011.
- Union Africaine, Conclusions sur le mécanisme d'interaction entre le CPS de l'UA et les organisations de la société civile dans le domaine de la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, Livingstone 4-5 décembre 2008.
- Union Africaine, Manuel du Système continental d'alerte rapide (SCAR), Addis Abeba, CPS, 2008.
- Union Africaine, cadre politique de reconstruction post conflit, NEPAD, 2005.
- Union Africaine/OUA, Déclaration de Bamako sur la position commune sur la prolifération, la circulation et le trafic des armes légères et de petit calibre, Bamako du 30 novembre au 1^{er} décembre 2000.
- Union Africaine, Déclaration solennelle sur la conférence sur la sécurité et la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), Abuja, 9 mai 2000.
- URD, De la prévention des crises aux racines de la fragilité. Analyse documentaire, Plaisians, décembre 2018.

Notes de lecture

Note de lecture

Géopolitique de la santé. Vaccins, médicaments, Big Pharma. *Conflicts*, NS 12, 2021

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université Grenoble-Alpes

Paru alors que la crise du Covid 19 sévissait depuis plus d'un an, ce numéro de *Conflicts* était, *a priori*, très « alléchant ». On pouvait s'attendre, lecture faite, à savoir ce qu'il convient de mettre sous l'appellation Big Pharma et à connaître le « jeu » du monstre ; à disposer de bons repères sur l'univers du médicament et surtout celui des vaccins, très en vedette depuis des mois. Étant donné le titre retenu on pouvait espérer surtout, avoir perçu les données principales de la géopolitique de la santé et la mesure dans laquelle, la crise du Covid allait les modifier. Serait-elle par exemple l'occasion d'une nouvelle montée de la Chine, au détriment des États-Unis et des autres Occidentaux, ou l'inverse ? Comment la Russie s'en sortirait-elle ? Assisterait-on à une prise de pouvoir par Bill Gates et l'OMS ? L'Union européenne saurait-elle saisir l'occasion de faire un nouveau pas en avant ? Les pays en développement et surtout les plus pauvres n'allaient-ils pas être, une fois encore, les grandes victimes de la crise ?

Ce numéro fournit un certain nombre d'informations utiles sur le secteur pharmaceutique, les médicaments et leur trafic, sur certaines entreprises et la situation de plusieurs États, dont la France, mais il ne répond pas aux questions qui viennent d'être énoncées et, à vrai dire, ne les pose même pas. L'éditorial sous le titre « Le pouvoir de la santé » porte sur un autre sujet, « innovation et technologie : les atouts de la santé ». Sur Big Pharma, il contient une phrase intéressante – « la cartographie de la santé mondiale est très loin du mythe de big pharma », mais rien ensuite qui le démontre. On y trouve aussi l'idée de la santé « arme blanche » de la géopolitique et celle du déclin de la France, entre autres raisons à cause « d'une réglementation qui pénalise nos fleurons ». Cet éditorial est signé par Jean-Baptiste Noé, le rédacteur en chef de la revue, dont on apprend à la lecture d'un autre article écrit par lui (« Industrie pharmaceutique : illustration du mal français »), qu'il est docteur en histoire économique et professeur d'économie politique à l'Université catholique de l'Ouest. Les qualifications de plusieurs auteurs, MM Louis du Breil, Étienne de Floirac, Eugène Berg, manquent. Peut-être ces personnes sont-elles très connues dans les milieux de la santé, de la pharmacie ou de la géopolitique, mais le lecteur de base n'est pas censé les connaître. M. Louis Vidal a écrit deux articles. Pour l'un, ses qualités sont données – il est « cadre dans les laboratoires CEETAL-CMPC » –, mais pas pour l'autre. Puis, quand on lit l'article sur CEETAL-CMPC, on voit que cette société a été fondée par Claude Vidal et qu'elle a comme PDG M. Jean-Claude Vidal. Sont-ils parents ?

Conflicts traite particulièrement, dans ce numéro spécial, l'industrie pharmaceutique et surtout, à ce propos, présente la situation des principaux États. Après lecture, on en sait un peu plus sur certaines entreprises (Merck, Sanofi) mais on reste très loin d'avoir une vision des grands du secteur. S'agissant des États, mis à part le cas de la France, sont abordés les États-Unis, la Chine, l'Inde, la Russie, la Suisse, l'Italie, mais les pays sont traités d'une manière qui ne permet pas de les situer les uns par rapport aux autres, et il n'a pas d'article qui le fasse. À cet égard le tableau de la page 35 est loin d'être satisfaisant.

Dans un ensemble qui ne correspond pas vraiment au titre figurant en première page, les articles sont d'un niveau et d'un intérêt très inégal. L'article de David Simonet, sur « Les médicaments : l'arme blanche de la guerre économique » retient l'intérêt mais il est trop court. Celui d'Olivier de Maison Rouge, « Prédation des données de santé et cybersécurité », gagnerait à présenter de manière plus claire le Health DataClub. Celui qui est relatif à la guerre bactériologique est en revanche de médiocre qualité. À l'heure du Covid, la question à aborder n'est pas « quelle analyse empirique est-il possible de porter sur l'emploi de l'arme bactériologique dans la guerre ? » mais plutôt : d'où vient le Covid, peut-on établir, à son sujet, un lien avec les armes biologiques et aller jusqu'à penser que le virus responsable de l'épidémie a été créé en laboratoire dans le but d'en faire une arme biologique ? *Conflicts* ne pose pas la question, ne discute pas non plus l'efficacité des vaccins et leur utilisation lors de la crise du Covid. Ces questions restent à traiter.

Note de lecture

Les Champs de Mars, n° 35, 2020

Louis Balmond

Professeur émérite à l'Université de Toulon

Le travail de recherche rapporté ici constitue l'essentiel du numéro 35 (2020/2) de la revue *Les Champs de Mars* dont l'originalité doit être soulignée. Elle est en effet la revue scientifique de l'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM), lui-même organisme extérieur de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées. L'IRSEM, comme le souligne son directeur, J.-B. Jangène-Vilmer a une « identité hybride » puisqu'il est à la fois un organisme de recherche avec une forte dimension académique mais également une institution à vocation opérationnelle au service de son ministère de tutelle. Sa position, à l'intersection voulue des deux mondes, universitaire et militaire, est aussi bien un « défi » qu'« une chance » et fait tout l'intérêt de ses travaux.

Principale publication périodique de l'IRSEM, *Les Champs de Mars*, revue d'études sur la guerre et la paix, a été créée en 1996. Elle fait intervenir dans une perspective transdisciplinaire, des universitaires français et étrangers, politistes, historiens et juristes spécialistes des relations internationales, ainsi que des praticiens, militaires.

Le présent numéro porte sur les relations entre l'environnement et la défense et a été piloté par Adrien Estève et Lucile Maertens. Il rassemble les contributions suivantes :

Dans le Dossier : *Environnement et défense*, outre l'introduction : Environnement, climat, défense et sécurité, un agenda en transformation, *A. Estève et L. Maertens* (pp. 11-26)

- De la sécurité environnementale à la prévention des risques : le changement climatique dans les politiques de défense aux États-Unis, *A. Estève* (pp. 27-48)

- Les casques verts et la protection de l'environnement en Afrique : le cas des forces de la MISCA, *M. Garcia Nyangono Noa* (pp. 49-74)

- L'environnement comme problème stratégique : transition énergétique et changement climatique dans les armées françaises, *A. Palle et E. Jolly* (pp. 75-199)

- L'insécurité planétaire vue par le réseau de la Planetary Security Initiative : une approche critique de l'expertise face à l'Anthropocène, *J. Nora Hardt et J. Scheffran* (pp. 101-126)

- La régionalisation de la sécurité environnementale et le rôle des forces armées : le cas de l'Asie du sud, *D. Jayaram* (pp. 127-150)

- Climat, défense et sécurité : la pensée de l'équilibre face à l'urgence climatique-environnementale, *P. Banditti et S. Kabbej* (pp. 151-179)

Dans le Forum :

- La responsabilité de préparer et de prévenir (R2P2) : développer une architecture de gouvernance de la sécurité climatique, *M. Thomas, R. Fleischman, F. Femia et C. Werrel* (pp. 181-198)

- Politique de sécurité climatique du ministère des Armées en Indo-Pacifique, un puissant vecteur de coopération internationale, *N. Regaud* (pp. 199-209)

- Les risques sécuritaires à l'ONU (1990-2020), *M. Lehtonen* (pp. 211-244)

- Gestion des risques environnementaux et empreinte environnementale des forces armées, *A. Waleij* (pp. 227-245)

- Sécurisation du climat, climatisation de la défense : des dynamiques complémentaires ?, *B. Alex* (pp. 247-258)

Comme le soulignent dans leur éditorial Jean-Vincent Holeindre et Jean-Baptiste Jangène-Vilmer, « l'interpénétration croissante des questions environnementales et stratégiques » est devenue une réalité, qui s'impose aux forces armées et devient par là même un sujet important de recherches. Le phénomène a été bien perçu aux États-Unis et des travaux sont développés en particulier dans le cadre du Center for Climate and Security qui présente la particularité d'associer militaires et académiques. S'il existe en France un certain nombre de recherches et d'institutions qui travaillent sur ce domaine, l'étude globale que lui consacrent *Les Champs de Mars* après l'ouvrage de Nicolas Regaud, chercheur de l'IRSEM, sur *La guerre chaude : enjeux stratégiques du changement climatique* (Presse de Science Po 2021) vient à son heure. Issue des travaux menés par le Groupe de travail « Environnement » de l'Association pour les Études sur la Guerre et la Stratégie (AEGES), elle présente des réflexions sur deux plans : d'une part, l'impact du changement climatique sur l'action des armées ; d'autre part l'émergence éventuelle d'une notion de « sécurité environnementale ». La protection de l'environnement comme le changement climatique sont en effet devenus des contraintes opérationnelles voire juridiques qui peuvent peser sur les choix stratégiques. Dès lors, les risques environnementaux et plus particulièrement climatiques ne doivent-ils pas être pris en compte dans une démarche fondée sur la recherche d'une sécurité globale ?

Les contributions présentées s'inscrivent dans ce double questionnement. Renvoyant plutôt à la première dimension, ce que confirme son intitulé (« Environnement et défense »), le dossier aborde ainsi outre des thématiques générales, notamment sur la pensée de l'équilibre face à l'urgence « climato-environnementale », des problématiques nationales (États-Unis, France), régionales (Afrique centrale, Asie du Sud). Les contributions réunies dans le Forum, s'intéressent plus particulièrement aux interrogations soulevées par la notion de sécurité environnementale et plus encore, de sécurité climatique. Le changement climatique est en effet facteur de risque ou plus fréquemment multiplicateur de risques. Au point de constituer dans des circonstances données une menace à la paix et à la sécurité internationale ? Il n'y a pas de consensus sur ce point, du fait de la position en particulier de la Russie et de la Chine qui voient là une possible extension des pouvoirs du Conseil de sécurité hors de la sphère classique de ses attributions. Pour les Occidentaux au contraire, la réponse est positive et ils ont incontestablement réalisé des avancées sur ce point. On en voudra pour preuve, d'abord, la construction théorique d'une responsabilité de préparer et de protéger (R2P2) destinée, comme la Responsabilité de Protéger qui l'a inspirée, à contourner au moins en partie l'obstacle constitué par la souveraineté des États face à une action décisive d'un organisme international. Ensuite, on note que des États comme ceux du Sahel, confrontés à l'insécurité dans sa forme classique de conflit armé, ont perçu sa dimension également climatique (la désertification des terres poussant aux déplacements de population et conduisant à un affrontement entre agriculteurs et pasteurs) et, à travers les organisations régionales qui les regroupent et l'aide des occidentaux, s'efforcent de traiter la question de sécurité très en amont du conflit proprement dit. Comme le note toutefois Bastien Alex dans sa contribution (*Sécurisation du Climat, climatisation de la défense : des dynamiques complémentaires ?*) la causalité climatique ne doit pas camoufler la causalité politique des conflits.

Les contributions du Dossier et du Forum rendent compte, en fournissant un matériel scientifique considérable, d'une problématique nouvelle qui va assurément peser sur les relations internationales et stratégiques dans les années à venir. Toutes les questions abordées méritent d'être suivies et discutées avec attention. Elles montrent bien que s'impose progressivement une notion de sécurité globale dans laquelle la dimension environnementale et climatique rejoint la dimension sanitaire, à travers notamment l'approche « Une seule santé ». La gouvernance mondiale sera-t-elle alors capable d'être au rendez-vous ?

Consignes aux auteurs

PSEI n'accepte, sauf cas particulier, que des contributions originales. La Rédaction doit être avertie si une contribution qui lui est proposée l'est également à une autre publication. Normalement rédigées en français, ces contributions peuvent aussi être proposées en anglais et en espagnol.

Les Études (35 à 75 000 caractères, notes, références et résumé compris) doivent être conçues comme des travaux de réflexion comportant un apport scientifique significatif et être accompagnées d'une bibliographie et d'un appareil de notes de grande qualité.

Les questions de sécurité européenne et internationale (15 à 30 000 caractères, notes, références et résumé compris) ont pour objet de rassembler l'information disponible et d'offrir un travail de référence, sur la question visée.

Les auteurs devront :

S'il s'agit d'une proposition, fournir un CV avec des coordonnées précises – nom, prénom et qualité de l'auteur, affiliation (université, centre de recherche, entreprise...) – et un résumé de la proposition d'une demi page. L'acceptation ou le refus de la proposition seront communiqués dans un délai de 3 mois. Une fois reçu par la Rédaction, l'article rédigé sur la base d'une proposition acceptée sera examiné comme les autres articles.

S'il s'agit d'un article rédigé, donner aussi des coordonnées précises et respecter les consignes de rédaction.

Les articles proposés doivent respecter les consignes de rédaction de PSEI. Le cas échéant, les auteurs s'engagent à avoir obtenu, avant soumission de leur texte, les autorisations d'utilisation d'images ou de documents auprès des personnes et des établissements concernés.

Tous les articles font l'objet d'une double lecture. Les auteurs sont avertis de la décision dans un délai ne dépassant pas trois mois. La transmission d'un article à PSEI vaut autorisation tacite de mise en ligne et de diffusion. Les articles non retenus ne sont pas renvoyés. Les articles publiés ne peuvent être reproduits sans l'accord de la Rédaction. Les auteurs sont responsables de leurs écrits.

Les articles doivent être envoyés par courriel en pièce jointe word à :

jfgui@netcourrier.com et balmond@club-internet.fr

Consignes de rédaction

Respecter les délais et le volume des contributions et les autres consignes de rédaction.

Ne pas oublier le résumé (normalement d'une dizaine de lignes en un paragraphe, ne dépassant pas 1000 caractères) en français et en anglais ; donner également quelques mots clefs séparés par des virgules.

Le texte transmis doit être en word ou en rtf ; de préférence, se limiter à Word 97-2003. Pas de .docx, .odt... pour des raisons de compatibilité avec le logiciel de mise en ligne.

Repérer les tableaux, cartes et graphiques dans le texte mais les transmettre en fichiers séparés, annexés.

Donner au fichier le nom de son auteur.

Le texte doit être organisé, en parties, sous parties... en utilisant les divisions I 1, I 2, I 3, puis I 1 1, I 1 2... ayant des titres courts et expressifs.

Ne pas donner au texte de mise en forme.

Police : Times new roman taille 12.

Faire précéder les ; : ! ? d'un espace en veillant à ce que, sauf à l'intérieur d'une expression, ils ne soient ni en gras ni en italiques.

Les citations doivent être précisément référencées et placées entre guillemets (« ... »).

Les notes doivent être établies avec l'appel automatique de notes, en chiffres arabes et être placées en bas de page. Ne pas utiliser « ibid. », « op. cit. » et remettre chaque fois l'auteur et le titre ; utiliser la présentation classique des références bibliographiques ; les notes sont en Times new roman 10 et sans retour à la ligne.

Pour les références bibliographiques, adopter une présentation classique :

- Prénom Nom en minuscules, *Titre de l'ouvrage*, Éditeur, date, « collection », p. citée.
- Prénom Nom en minuscules, « Titre de l'article », *Titre de la revue*, numéro, date, p. citée.

Placer un espace entre « p. » et le chiffre de la page.

Il est important de procéder, avant de transmettre l'article, à une vérification soignée de l'orthographe, du style et du respect des consignes de rédaction.