



HAL
open science

Conflits et sécurité internationale 2023 1

Jean-François Guilhaudis

► **To cite this version:**

Jean-François Guilhaudis. Conflits et sécurité internationale 2023 1. Paix et sécurité européenne et internationale, 2023, 20. hal-04353937

HAL Id: hal-04353937

<https://hal.science/hal-04353937v1>

Submitted on 19 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Conflits et sécurité internationale 2023¹

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université Grenoble-Alpes

Résumé : La liste des conflits importants du point de vue de la sécurité internationale, 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. Elle donne une présentation générale de la conflictualité internationale puis 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 2022, 2023 ». Des tableaux par catégorie et un tableau général, à la fin, 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 importance from the point of view of international security is longer than that of the conflicts currently active. Some conflicts that are still far from war can lead to a new large-scale war. Conflicts, which were violent, seem to have slumbered, or even ended, but could be reawakened. Beyond active conflicts, there is a stock of conflicts that need to be constantly monitored. This study does that every year. It gives an overview of international conflict and then reviews them into six categories – potential conflicts/ conflicts with the potential for aggravation/ active conflicts/ frozen, inactive, dormant, forgotten conflicts/ conflicts in the process of being terminated/ and outdated conflicts – 48 conflicts. For each conflict, "Benchmarks" are given - i.e. basic information on the conflict, its determinants, its drivers, its scope (systemic, global/regional, etc., of interest to the State, international law, etc.), the context, the parties, the history, the relevant economic, political, legal elements, etc. - and then in italics the "conflict situation in 2022, 2023". Tables by category and a general table at the end bring together the relevant data.

Keywords: Potential conflicts, escalating conflicts, active conflicts, frozen, not very active, dormant, forgotten, terminating conflicts; outdated conflicts.
Translated with www.DeepL.com/Translator (free version).

¹ Les conflits ont été considérés jusqu'à la fin août 2023.

Avertissement

Notre analyse des conflits connaît avec PSEI n° 20, une nouvelle évolution. Définie et précisée par rapport aux autres approches, dans PSEI n° 1 (2015), n° 4 (2016) et n° 10 (2018), elle nous a conduit dans les numéros 13 (2019), 16 (2020) et 18 (2022) à présenter d'une part une vue d'ensemble de la conflictualité et, d'autre part, l'état du stock des conflits retenus comme les plus significatifs pour notre approche, celle de la sécurité internationale. La période 2022, 2023 met nettement en évidence l'intérêt de cette approche. Cela nous conduit à fusionner la vue d'ensemble et l'état du stock, dans une présentation permettant de mieux centrer l'attention sur le stock des conflits et son évolution, sous le titre "Conflits et sécurité internationale".

I. Introduction

(1) Il existe plusieurs approches de la conflictualité intéressant les relations internationales (conflictualité internationale) : l'approche humanitaire, la plus habituelle, l'approche sociétale, l'approche de type « faire face aux besoins », l'approche géopolitique, l'approche militaire. Selon l'approche retenue, les conflits les plus importants, la manière de voir la conflictualité, les points jugés les plus caractéristiques, et les listes des conflits tenus pour significatifs, ne sont pas les mêmes. Il y a, certes, un certain nombre de conflits que toutes retiennent mais elles ne les considèrent pas sous le même angle d'étude (voir nos développements sur les conflits et les approches de leur étude dans PSEI, n° 1, 2015 (JF Guilhaudis, Conflits, grandes épidémies... n° s 189-199).

L'approche que nous retenons dans PSEI est celle de la sécurité internationale. Les conflits les plus importants, les plus significatifs de ce point de vue, ne sont pas forcément les plus meurtriers, il peut s'agir de conflits ne donnant pas encore lieu à des affrontements militaires, ou seulement à des affrontements limités. De même, certains conflits qui avaient baissé fortement d'intensité ou qui ne sont plus violents, doivent rester sous surveillance, parce qu'ils pourraient revenir à la guerre. Du point de vue de la sécurité internationale, il faut suivre dans la durée les conflits, surveiller leur évolution (stabilité, amélioration, aggravation, transformation, règlement, solution) et ne pas cesser leur examen, avant qu'ils aient réellement pris fin. Cela permet également d'examiner si et dans quelle mesure, la communauté internationale a la capacité, de gérer les conflits qui la concernent et si elle y parvient ou non.

Cette approche conduit à s'intéresser non seulement aux conflits actifs mais aussi aux conflits potentiels et au potentiel des conflits peu actifs. Elle retient comme très significatifs les conflits affectant le système international (équilibre des puissances, ressources naturelles, lieux stratégiques), les équilibres régionaux, les conflits touchant à l'ordre juridique international (sécurité collective, État). Elle n'oublie évidemment pas les conflits dits gelés, endormis et oubliés, peu actifs.

Cela nous a conduit à constituer un stock de conflits intéressant la sécurité internationale (voir en annexe 1 la conception et la construction de ce stock).

Ce stock comprend, depuis sa création (PSEI n° 13, 2019), 48 conflits, répartis, en 6 catégories :

- Les conflits potentiels ;
- Les conflits à potentiel d'aggravation ;

- Les conflits actifs ;
- Les conflits gelés, peu actifs, endormis, oubliés ;
- Les conflits en voie de terminaison ;
- Les conflits dépassés.

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 ... ». Des tableaux par catégorie - et un tableau général, donné à la fin du texte-, rassemblent les données significatives.

Le stock 2022, 2023 est très porteur d'enseignements sur l'évolution de la conflictualité, particulièrement de notre point de vue, celui de la sécurité internationale.

II. État de la conflictualité

(2) Cet état rassemble : les principales caractéristiques de la conflictualité; la liste et la situation des principaux conflits actifs et les principales évolutions du stock.

Depuis notre premier examen, qui portait sur l'année 2017, les principales caractéristiques de la conflictualité sont stables, la plupart des conflits avaient évolué, souvent s'étaient aggravés, mais les conflits principaux étaient les mêmes ; enfin, le stock n'avait enregistré ni entrée, ni sortie et, autres points importants, ni la désignation des conflits, ni leur répartition par catégories, n'avaient changé.

Il en va autrement cette fois, à l'automne 2023. La portée du changement, considérable, ressortira de manière plus précise après le rappel de l'état de la conflictualité fin 2021.

II.1. État de la conflictualité, fin 2021²

Nous soulignons alors, les **caractéristiques de la conflictualité** suivantes:

- 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.
- j) L'importance prise par l'emploi des drones.

Notre liste des principaux conflits actifs était restée très stable (tendance entre ().

La guerre de l'État islamique et, plus généralement, la guerre du terrorisme islamique continuait de se transformer(ag/ag).

La guerre d'Afghanistan était entrée dans une nouvelle phase avec le départ des États-Unis et la prise du pouvoir par les Talibans (tr/ag).

² Voir PSEI n° 18, 2022.

En Syrie, le contrôle du pays par Bachar el Assad, comme l'établissement par Ankara, d'une zone tampon isolant des Kurdes, n'étaient toujours pas achevés (ag/ag)..

En Irak, la situation n'avait pas connu d'évolution majeure, mais elle ne s'était pas améliorée, au contraire, quelle que soit la composante de l'imbroglio irakien, que l'on considère (présence américaine, terrorisme, situation politique, question kurde) (ag/ag).

Au Yémen, la période de la « guerre sans fin » n'était pas terminée. Le rapport des forces penchait désormais en faveur des Houtistes (ag/tr).

Au Nigéria le temps passait sans que l'activité de **Boko Haram** se réduise (ag/st).

En Somalie, l'action des Shebab ne faiblissait pas, alors que la crise politique s'aggravait et faisait craindre un possible retour à la guerre civile (ag/ag).

Au Soudan, la situation redevenait négative, la transition à Khartoum étant interrompue par un coup d'État militaire (ag/am).

Au Myanmar (Birmanie), la situation des Rohingyas n'avait pas connu d'amélioration. Le conflit de l'Arakan Army avait été moins actif, mais la situation générale du pays était affectée par un coup d'État militaire qui rencontrait une forte résistance (ag/ag).

Au Mexique, le changement de Président n'avait pas permis une amélioration nette. On commençait à se demander si « l'emprise tentaculaire » de la « mafocratie » et l'« érosion démocratique » n'étaient pas déjà allées trop loin (st/st).

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 (ag/ag).

Considérés en 2017, 2018, 2020 et 2021, ces conflits connaissaient, clairement, une aggravation continue (voir tableau 1).

Cette tendance à l'aggravation était aussi dominante pour l'ensemble du **stock des conflits**. Elle concernait 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 concernait même 15 cas sur 18. On comptait aussi 4 autres cas présentant la dimension aggravation - un cas d'aggravation/transformation et 3 cas de stabilité/aggravation. Il n'y avait, en 2021, qu'un cas d'amélioration. La stabilité était présente dans 14 cas. Par ailleurs le stock des conflits ne s'allégeait pas ; on ne voyait pas de conflit dont on puisse vraiment dire « c'est fini » ! Et, il n'y avait toujours pas de passage d'un conflit d'une catégorie à une autre.

II.2. La nouvelle conflictualité (à l'automne 2023).

(3) 2022 et 2023 marquent probablement, avec la guerre d'Ukraine, l'entrée dans une nouvelle phase de la conflictualité. Ce fait majeur intéresse les caractéristiques de la conflictualité 2022, 2023 et pèse fortement sur notre stock des conflits.

II.2.1. La guerre d'Ukraine

Elle domine incontestablement cette période, par le nombre des victimes, les destructions, son intensité et, plus encore, par la mobilisation internationale à laquelle elle a donné lieu et ses effets sur plusieurs rubriques du stock des conflits. Elle **se situe, par sa genèse, son déroulement et ses effets, au niveau du système international**.

On mesure avec le recul, à quel point le fait d'avoir négligé les accords de Minsk et d'être revenu sur le non-alignement de l'Ukraine, a été coûteux. « Si loin de Dieu et si près de... » - il est surprenant que les dirigeants américains et européens aient oublié les contraintes du voisinage avec une grande puissance et les conseils de prudence que suggère cette formule bien connue du vocabulaire de la géopolitique.

Cette guerre est une **coproduction de la Russie** qui a lancé, en février 2022, l'« opération spéciale » qui en marque le début, **et des Occidentaux** qui, par l'importance exceptionnelle de

l'aide apportée à Kiev, lui ont donné la dimension d'une vraie guerre. A l'automne 2023, elle se poursuit toujours. On espère que ce conflit est stratégiquement « verrouillé » par la menace nucléaire et territorialement « confiné » à l'Ukraine³, mais ne peut toutefois pas exclure le risque d'une escalade. Cette guerre a évidemment affecté le conflit actif Ukraine **Donbass** qui, au sud de l'Ukraine, prend le tour d'une annexion et d'un conflit international et – parmi les conflits gelés, peu actifs, endormis, oubliés –, celui qui intéresse la **Crimée**.

Mais les effets de la guerre d'Ukraine sont beaucoup plus vastes. Cette guerre a marqué aussi le **passage du conflit potentiel États-Unis, Occidentaux/ Russie, dans la catégorie des conflits à potentiel d'aggravation**. La Chine apportant de manière claire son appui à Moscou, elle a encore sensiblement affecté le conflit Chine/États-Unis, qui se transforme en un **conflit Démocraties/ régimes autoritaires**. Cette guerre, au-delà des conflits eux-mêmes, intéresse l'évolution de l'Europe, le système international et même l'ordre international.

En Europe, « l'après-guerre froide » est terminée. Au moment où M Gorbatchev qui avait appelé de ses vœux le retour à l'Europe « maison commune » disparaît (septembre 2022), **l'Europe retourne à la division**.

La transition, s'était ouverte, au-début des années 1990, sur un large champ de possibilités : unification du continent, Europe à deux (Union européenne élargie et CEI), Europe à nouveau divisée, Europe unie sans la Russie, architecture transatlantique, Europe multiple ou Europe des États⁴. Cinq ans après, le champ des possibles restait ouvert⁵, mais déjà, le lent processus du retour à la division était à l'œuvre. Nous écrivions alors « la question d'une nouvelle division de l'Europe du fait de l'élargissement de l'OTAN... reste ouverte »⁶ Ce processus de retour à la division, qui a commencé de manière insensible, aussitôt après la fin de la guerre froide, implique l'OTAN et l'UE.

L'élargissement de l'OTAN a été le moteur de la division, après la fin de l'URSS et du Pacte de Varsovie, depuis que la question s'est posée, à partir de 1993. Il s'est opéré par étapes (1999, 2004, 2009) malgré, chaque fois, l'opposition de la Russie et s'est accompagné de tensions grandissantes au sujet du traité FCE et de sa révision et de l'implantation des systèmes antimissiles, notamment en Pologne. De son côté, l'UE « a servi à pousser en avant vers l'est, d'une manière à peine moins visible, l'élargissement de l'OTAN »⁷. Cette avancée continue, combinant *Roll Back* et encerclement, avait provoqué des réactions de plus en plus vives de la Russie - guerre de Géorgie en 2008, crise d'Ukraine (Donbass, Crimée) en 2014. Faisant le point en 2017 nous pouvions dire « l'Europe se compose de deux ensembles entre lesquels l'antagonisme grandit non seulement d'un point de vue politique et économique, mais aussi militaire ». Partant de là, nous avons tenté, d'examiner les perspectives pour l'évolution des relations de l'OTAN et de l'UE avec la Russie. Le point de départ de cet examen était le constat du déséquilibre de puissance entre la Russie et l'Ouest. La Russie ne fait plus le poids, sa population est inférieure à la moitié de celle de l'URSS et loin de celle de l'UE, son PIB est en-dessous de celui de chacun des 4 principaux pays de l'UE, la zone sous son contrôle n'a cessé de se rétrécir depuis la fin de l'URSS, sa puissance militaire reste à reconstruire.

Il est clair, par conséquent, que si Moscou garde un réel pouvoir de nuisance dans son voisinage, l'idée qu'elle puisse être une menace pour les Européens n'est pas réaliste. Cette situation offrait une chance à la normalisation des relations. L'autre branche de l'alternative était claire : « Si cela n'est pas fait et, surtout si la pression en faveur de l'élargissement se

³ Estimation de Louis Gautier, La guerre en Ukraine n'inaugure pas une ère géostratégique nouvelle, *Le Monde* 4 avril 2023.

⁴ Voir la première édition de notre *L'Europe en transition*, Montchrestien, 1993, pp 151-153.

⁵ Voir la seconde édition de notre *L'Europe en transition*, Montchrestien, 1998, pp 151-152.

⁶ *Ibid.*, p 82.

⁷ Ces points notre *Relations internationales contemporaines*, Lexis Nexis, 4^e édition, 2017, pp. 563-567.

poursuit, la partition, plus ou moins violente, des États concernés, l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie, devrait être la phase suivante de l'antagonisme entre l'OTAN et la Russie »⁸. S'agissant de l'Ukraine, la normalisation impliquait non seulement l'application des accords de Minsk « condition nécessaire » mais aussi - le véritable enjeu étant le basculement du pays dans l'OTAN - que celui-ci soit évité, c'est à dire le recours à une formule de neutralisation/finlandisation. Comme le choix a été fait par les Occidentaux d'ignorer ce qu'imposait à l'évidence, l'inévitable s'est produit.

Ce retour à la division, à un nouveau rideau de fer, ne sera pourtant pas un simple retour en arrière, à une séparation entre l'Ouest et l'Est de l'Europe, mais plutôt **une exclusion de la Russie de l'Europe** ; en d'autres termes une réduction de l'Europe. La Russie ne fait pas, ne fait plus, ne peut pas faire partie du camp de ceux qui se nomment les « Démocraties », ses relations économiques avec les Occidentaux prennent aussi fin. En revanche, elle se rapproche très vite de ceux qui la soutiennent et vers lesquels elle reconvertit son économie. Sauf extraordinaire, le probable nouveau rideau de fer, séparera non deux parties de l'Europe mais plutôt une Europe bientôt rassemblée dans une UE, sous-ensemble oriental d'une alliance atlantique peut-être élargie vers le pacifique et l'Asie, et une Russie exclue d'Europe, devenu elle-même le sous-ensemble occidental d'une communauté de régimes autoritaires, sous la direction de la Chine.

Cette évolution signifie que **le système international tend à passer de la phase caractérisant l'après-guerre froide, où les Occidentaux constituaient le pôle des relations internationales⁹, à une phase bipolaire, avec les Occidentaux d'un côté et un ensemble Chine, Russie et al, de l'autre**. Cette évolution est très nette et s'accompagne d'une résurgence du non-alignement. Si cela se confirme, il ne s'agira pas d'un retour à une bipolarité semblable à celle de la guerre froide. L'URSS n'a jamais véritablement été l'autre pôle, un pôle équivalent à celui constitué par les États-Unis et leurs alliés et proches, occidentaux. Le déséquilibre des pôles était alors très net. La nouvelle bipolarité devrait être sensiblement plus équilibrée.

Cette nouvelle configuration du système ne devrait pas être sans effet sur l'ensemble de **normes et institutions** qui composent l'ordre international. Issu de la seconde guerre mondiale et très occidental, cet ensemble a vu son caractère occidental sensiblement accentué, après la fin de la guerre froide. Il faut s'attendre, désormais, à des tensions importantes et à des évolutions, en fonction des compromis qui pourront être faits. On peut dès maintenant avoir une idée de la demande de l'autre pôle, en considérant les documents que présente la Chine, par ex sa position à l'occasion de la 77^e AGNU ou son initiative de sécurité mondiale du 21 février 2023.

La guerre d'Ukraine a aussi des **conséquences considérables sur l'économie mondiale** par la perturbation des circuits d'approvisionnement en ressources agricoles, notamment en blé, et en énergie, par ses effets inflationnistes et les conséquences des sanctions. Elle accroît fortement l'insécurité alimentaire et représente un choc énorme et dont les effets se feront sentir très durablement pour les pays les plus fragiles.

Le passage du conflit États-Unis, Occidentaux/Russie dans les conflits à potentiel d'aggravation et sa transformation en conflit États-Unis, Occidentaux /Russie, Chine et al, ainsi que la transformation du conflit potentiel Chine/ États-Unis, Occidentaux en Conflit potentiel Démocraties régimes autoritaires, ne sont pas les seules évolutions liées à la guerre d'Ukraine.

Les effets de la guerre d'Ukraine, également développée au n° 12, sur les autres conflits sont enfin considérables. A côté des conflits du Donbass (n° 38) et de Crimée (n° 63), elle

⁸ Ibid., p 569.

⁹ Voir sur le système international et la question des pôles, *Relations internationales...*, op. cit., pp. 485-496.

affecte l'Arctique (n° 7), la mer de Chine (n° 8), les minorités russes (n° 9), les conflits d'Abkhazie, Ossétie (n° 18), de Transnistrie (n° 20) et du Haut Karabakh (n° 21), le conflit Iran/Israël (n° 27), celui de Corée (n° 29), celui des Kouriles (n° 64), celui de Cuba (n° 70). En Afrique, elle touche aussi le Sahel (n° 35-37) ou encore l'Erythrée (n° 24). Elle pourrait même contribuer à réveiller des conflits que l'on pensait dépassés (Ex-Yougoslavie n° 69).

II.2.2. Caractéristiques de la conflictualité

La guerre d'Ukraine marque le retour – le fait est largement souligné –, d'un conflit de grande ampleur entre États. Elle est le conflit le plus meurtrier, en 2022, comme en 2023. Les chiffres, comme toujours, varient. L'UCDP donne, pour 2022, 81.517 victimes, (entre 57.517 et 160.778) et *Ongoing Armed conflicts* indique une fourchette (24685 et 95088), pour 2023. La revue *DSI (Défense et sécurité internationale)* fournit des données sur les pertes, considérables, en matériels¹⁰. C'est une guerre, entre armées modernes, grosse consommatrice de matériel. Toutefois, si on la rapporte à l'échelle des guerres établie par MM. Dufour et Vaïsse, elle n'est encore, qu'un conflit de 3^e catégorie, un macro-conflit certes, mais très en dessous des ultraconflits et des hyperconflits¹¹. Elle changerait de niveau, si l'arme nucléaire était utilisée, même si cet emploi - qui pourrait être celui d'une arme à neutrons-, ne faisait pas un nombre de victimes très élevé, car un « seuil » serait franchi. La guerre d'Ukraine suggère que la classification citée, basée sur la longue durée et intégrant des guerres mondiales, devrait être complétée, s'agissant du nombre des victimes et, sans doute aussi, en tenant compte des armements et plus généralement des moyens de guerre.

A part cela, on retrouve, en 2022, 2023, les caractéristiques antérieurement signalées :

- a) La tendance des conflits à s'inscrire dans la longue durée (Syrie, Libye, Sahel, Nigéria, Afghanistan ...), se prolonge. Le seul espoir d'évolution vers la sortie, très fragile se situe en Afghanistan
- b) Le nombre des victimes des conflits (décès), en nette augmentation en 2021 ne baisse pas. 2022 a dépassé 2021. L'UCDP note que 2022 a été l'année la plus violente depuis le génocide rwandais en 1994¹² et 2023 ne semble pas être inférieur
- c) Le stock des personnes déplacées et des réfugiés est toujours en nette augmentation.¹³
- d) L'augmentation du nombre des États quasi détruits par les conflits ou en passe de l'être. Le suivi des conflits du stock montre à quel point il est difficile de reconstruire un État après un conflit et que l'État (Sahel, Nigéria) sombre peu à peu devant les assauts conjugués, des groupes terroristes, sécessionnistes, des mafias etc. Cette constatation est encore plus nette si on considère aussi des cas, retenus par d'autres approches de la conflictualité, comme ceux du Liban – pour lequel on parle maintenant d'un « État en voie de disparition ».
- e) La multiplication des interventions dans les conflits. Très net au sujet de l'Ukraine, ce phénomène classique¹⁴ - nuance beaucoup l'idée que les conflits entre États avaient quasi disparu. Ils se poursuivaient et se poursuivent souvent, autrement et à un niveau

¹⁰ Voir ex. son numéro de septembre octobre 2023, pp. 18 et 20. DSI assure un intéressant suivi militaire de la guerre.

¹¹ Voir le tableau des conflits selon ces auteurs dans PSEI n° 4 (2016) in J.F. Guilhaudis, Puissances et impuissances..., au n° 147.

¹² Shawn Davies, Thérèse Pettersson et Magnus Oberg, Organized Violence 1989-2022, and the Return of Conflict Between States, *Journal of Peace Research*, 2023, vol. 60 (4), voir figure 1.

¹³ Voir : UNHCR *Global Trends Forced Displacement 2022*.

¹⁴ Voir notre Vue d'ensemble de la conflictualité en 2021, PSEI 18, n° s 12, 13, 20.

inférieur, par le moyen des interventions. Il se confirme aussi que les interventions ne sont pas le seul fait des grandes puissances. Le « retrait » français du Sahel en cours, montre bien que la « lassitude » de l'Occident, en matière d'intervention, dont fait état l'*Armed Conflict Survey 2022* de l'IISS au sujet du retrait américain d'Afghanistan, est davantage un arrêt en raison de l'échec de l'intervention et du refus qu'elle se poursuive.

- f) La résilience et la diffusion du terrorisme est confirmée, alors que la guerre au terrorisme – conséquence de son échec autant que de son succès - baisse fortement d'intensité.
- g) L'apparition d'acteurs capables de tenir tête militairement aux États est un phénomène qui prend de l'ampleur. L'IISS insiste dans son *Armed Conflict Survey 2022*, sur le rôle des groupes armés non-étatiques et le *SIPRI Yearbook 2023*, sur les entreprises militaires et de sécurité privées, dont Wagner
- h) L'aggravation de la majorité des conflits les plus actifs et de la plupart des conflits est à nouveau nette, pour le stock de 48 conflits (voir le n° 70)
- i) La difficulté à terminer les conflits est soulignée cette fois dans le cas de l'ex-Yougoslavie, où on peut se demander si on ne va pas assister à un retour en arrière (voir n° 69).

L'importance prise par l'emploi des drones a été confirmée dans la guerre d'Ukraine.

II.2.3. Principaux conflits actifs

Outre la guerre d'Ukraine (v. n°s 3, 12, 37, 61), on retrouve les mêmes conflits que fin 2021. Aucun d'eux ne doit sortir de la liste des conflits actifs à surveiller en priorité. Il n'y a pas lieu non plus de faire entrer un autre conflit dans cette liste. Voici leur évolution et leur tendance à l'automne 2023.

La guerre de l'État islamique et, plus généralement, la guerre du terrorisme islamique continuait de se transformer. Elle se poursuit et se relance (Al-Qaida), au moment où le dispositif anti-terroriste subit, au Sahel, un fort affaiblissement avec le retrait français (v. ° s 35-37)

La guerre d'Afghanistan était entrée dans une nouvelle phase avec le départ des États-Unis et la prise du pouvoir par les Talibans. Ceux-ci s'installent dans un contexte difficile, en Afghanistan même et dans la région (situation au Pakistan, relations avec lui). L'amélioration constatée en 2022, 2023 est fragile et l'avenir très incertain. (v. n° 57).

En Syrie, la manière de résumer la situation reste la même à l'automne 2023, que ce qu'elle était fin 2021 : 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. La Syrie d'avant n'est toujours pas de retour. (v. n° 41)

En Irak, la situation n'avait pas connu d'évolution majeure en 2021, mais elle ne s'était pas améliorée, au contraire, quelle que soit la composante de l'imbroglio irakien, que l'on considère (présence américaine, terrorisme, situation politique, question kurde). Il n'y a toujours pas d'amélioration. L'Irak est loin d'avoir dépassé le stade des graves tensions entre Chiites et Sunnites, entre Chiites, et même entre Kurdes. (v. n° 39)

Au Yémen, la période de la « guerre sans fin » n'était pas terminée. Le rapport des forces penche en faveur des Houtistes qui avaient progressé en 2019, 2020 et encore 2021. On a assisté depuis à une petite amélioration, mais on craint qu'elle soit fragile (v. n° 42).

Au Nigéria l'évolution en cours était plutôt en forme d'aggravation. Cela a été confirmé en 2022, 2023, le djihadisme, l'insécurité et le délitement du Nigéria progressent (v. n° 50).

En Somalie, l'action des Shebab ne faiblissait pas, alors que la crise politique s'aggravait et faisait craindre un possible retour à la guerre civile, avec ses inévitables conséquences en Somalie même et dans la région. A l'automne 2023, malgré la « guerre totale » que leur a faite le successeur de Farmajo, les Chebab sont toujours là et leur empreinte régionale n'a pas diminué (v. n ° 51).

Au Soudan, la situation redevenait négative, la transition à Khartoum était interrompue par un coup d'État militaire, et le contexte régional était également en voie de détérioration. La situation s'est depuis beaucoup aggravée depuis et les perspectives d'avenir sont jugées sombres. On peut craindre que le Soudan s'engage dans une guerre sans fin, comme la Syrie ou le Yémen (v. n ° 52).

Au Myanmar (Birmanie), plus de 2 ans après le coup d'état, la situation est toujours en voie d'aggravation et l'on n'aperçoit toujours pas comment il sera possible d'en sortir. La dégradation des relations entre les grandes puissances ne favorise pas les efforts de paix des Nations unies et de l'ASEAN (v. n ° 58).

Au Mexique, le changement de Président n'avait pas permis une amélioration nette. On pouvait se demander si « l'emprise tentaculaire de la mafocratie » et l'« érosion démocratique » n'étaient pas déjà allées trop loin, en espérant toutefois que le nouvel accord de coopération anti-drogue avec les États-Unis, permette une éclaircie. La période 2022, 2023 a confirmé que AMLO n'avait pas trouvé la « clef » des problèmes du Mexique. La solution militaire a ses limites et la nouvelle alliance avec les États-Unis, avec qui le niveau de confiance est bas, n'a pas non plus donné de résultat (v. n ° 55).

En Libye, l'internationalisation du conflit (interventions russe et turque) avait conduit à une forme d'équilibre, de paix armée. Fin 2021, les 3 grandes conditions gouvernant une évolution positive restaient 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. Par la suite, bien que le cessez-le-feu ait tenu et que les parrains des factions libyennes soient très occupés ailleurs, la situation a continué à se détériorer. A l'automne 2023 la Lybie est frappée par de graves inondations (septembre 2023), et on ne voit toujours pas poindre la paix (v. n °40).

Considérés en 2017, 2018, 2020 et 2021, ces conflits connaissaient, clairement, une aggravation continue. On constate que, à l'automne 2023, la situation de plusieurs d'entre eux indique une amélioration ou une stabilisation.

Tableau I. Tendances des principaux conflits actifs 2017- 2023

Guerre	Fin 2017	Fin 2018	Fin 2020	Fin 2021	2023
Guerre de l'EI.	Ag, T	Ag	T	Ag	Ag
Afghanistan	Ag	Ag	T	T	Am Fragile
Irak	Am	S	Ag	Ag	St, ag
Syrie	Am	T	Ag	Ag	S
Yémen	Ag	S	T	Ag	Am Légère
Guerre Boko Haram	Ag	S	S	Ag	Ag
Somalie	S	S	Ag	Ag	S
Soudan	Am ?	S	Am	Ag	Ag
Birmanie	Ag	Ag	Ag	Ag	Ag
Mexique	Ag	S	Ag	St	S
Ajouté à la liste en 2020					
Libye		S	T	Ag	Ag

III. Les conflits potentiels

(4) Cette catégorie correspondant aux conflits actuellement non violents, mais ayant un potentiel élevé de violence. Ils peuvent basculer directement dans la violence ou passer par une autre phase, celle des conflits à potentiel d'aggravation. La distinction est importante. On la perçoit actuellement très bien, à la fois dans les relations entre les États-Unis et la Chine et avec l'évolution du conflit États-Unis, Occidentaux/ Russie. Pékin et Washington échangent des visites ; les deux puissances tiennent à marquer que leurs relations ne sont pas une confrontation. Elles refusent de se considérer en conflit l'une avec l'autre. Leurs relations sont difficiles sur plusieurs dossiers et, au sujet de Taiwan, elles pourraient donner lieu à un affrontement militaire. Mais le conflit pour le moment reste potentiel. En même temps les relations deviennent de plus en plus difficiles et on voit, avec la guerre d'Ukraine qu'elles se transforment en conflit potentiel Démocraties (derrière Washington) / Régimes autoritaires (derrière Pékin).

En revanche, la guerre d'Ukraine marque le changement de catégorie du conflit États-Unis, Occidentaux / Russie. S'il n'est pas encore un conflit armé actif, il n'est évidemment plus un conflit potentiel et a basculé dans la catégorie des conflits à potentiel d'aggravation.

Les conflits 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. Ils le sont - par groupes de deux (Chine États-Unis, Occidentaux et mer de Chine) ou même de trois avec l'Arctique. Ils sont liés aussi avec d'autres conflits. Quel sera l'effet de l'évolution du conflit Chine/ États-Unis, Occidentaux en conflit Démocraties/ régimes autoritaires sur le conflit de la mer de Chine ? 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 et des relations États-Unis, Occidentaux/ Russie. Vont-ils basculer et changer de catégorie ?

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.

Il est confirmé en 2022, 2023 que la catégorie des conflits potentiels est en évolution rapide et profonde. Les perspectives envisageables fin 2020 étaient la constitution de deux ensembles antagonistes États-Unis/Occidentaux contre Chine/Russie ou, à l'inverse, un relâchement de l'ensemble occidental, le plus ancien et le plus organisé sous le leadership américain. Tandis que la relation entre la Russie et la Chine se transformerait de plus en plus en une alliance, se produirait une autonomisation des Européens par rapport aux États-Unis, pour 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)¹⁵ et/ou entraîner une réorganisation de l'ensemble occidental. Fin 2021, c'était assez clairement l'hypothèse des deux ensembles antagonistes, qui semblait se confirmer. L'autonomisation des Européens et leur capacité d'offrir une autre voie s'effaçait.

On voit, à l'automne 2023, que l'hypothèse des 2 ensembles antagonistes est tout à fait confirmée et que l'autonomisation des Européens par rapport à Washington est exclue.

S'agissant de l'évolution des conflits, la tendance dominante à l'aggravation se maintenait en 2021, C'est encore le cas, en 2022, 2023.

¹⁵ 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.

Tableau 2. les conflits potentiels en 2023

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
Démocraties/ Régimes autoritaires (ex Chine/ États-Unis, Occidentaux)	G, R, Rs, LS	SC, DI	Années 2000 (2017) Transf 2022,2023	Transf. Aggrav. (ag)
Arctique	R, Rs, G, LS	DI	2001	Aggrav. (st)
Mer de Chine	R, Rs, G, LS	DI	1949	Aggrav. (ag)
Minorités russes des pays baltes, Estonie Lettonie	R, G	DI, E	1991	Aggrav. (st)
Royaume-Uni Ecosse	R, G	DI, E	2007	Stable (ag)

NB : entre Aggrav, Transf, Stable donne la tendance actuelle (2023) et (ag, st, am), en dessous, la tendance antérieure (fin 2021).

On assiste, en 2022, 2023, à deux changements majeurs :

- le passage, avec la guerre d'Ukraine, du conflit États-Unis, Occidentaux / Russie dans la catégorie des conflits à potentiel d'aggravation ;
- et l'évolution, transformation du conflit Chine/ États-Unis, Occidentaux, en conflit Démocraties/ régimes autoritaires.

Ces deux conflits sont distincts mais interdépendants.

(5) Le conflit potentiel Démocraties/ régimes autoritaires.

(Evolution transformation en 2022, 2023, du conflit Chine/États-Unis, Occidentaux)

Repères

La Chine, « réveillée » et désireuse de retrouver sa place, 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'écartier 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, à ce moment-là, l'autre superpuissance d'un nouvel ordre bipolaire, ni même une vraie 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 »¹⁶ - 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, après 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.

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 pas de course aux armements côté chinois, où Pékin est

¹⁶ Formule d'Alain Frachon, Washington Pékin, le grand bond en arrière, *Le Monde* 11 septembre 2020.

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.

Cela s'est poursuivi et accentué fortement en 2022, 2023 - avec la guerre d'Ukraine, où l'on a vu face à un ensemble occidental mobilisé dans une véritable croisade (appui politique, financier, économique et militaire) en soutien de Kiev, se constituer nettement, un autre ensemble, en soutien de la Russie en difficulté face à la mobilisation orchestrée par Washington, dont la Chine est devenue le numéro un. Il est possible que cette évolution marque le début d'une nouvelle, et peut-être cette fois réelle, bipolarité du système international.

Situation en 2022, 2023.

Les relations entre la Chine et les États-Unis restaient mauvaises fin 2021. La nouvelle administration aux États-Unis, n'avait pas changé les choses. La guerre commerciale n'avait pas cessé. Du point de vue politique, les relations étaient restées exécrables. En témoignait le boycott des JO d'Hiver par les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie. Sur le plan militaire la tension avait aussi grandi nettement avec le lancement de l'AUKUS, et autour de Taiwan.

En 2022 et au début de 2023, tous les dossiers sensibles (Oùïgours, Hong-Kong, Taiwan, commerce, mer de Chine, relations avec les États du Pacifique...) le sont restés mais sans aggravation notable. L'évolution et l'aggravation du conflit tiennent surtout à la confirmation du maintien de Xi Jinping à la tête de la Chine et aux conséquences de la guerre d'Ukraine pour le statut de puissance de la Chine.

L'obtention d'un troisième mandat de président de la RPC par Xi Jinping - par ailleurs secrétaire général du PC, où se trouve la réalité du pouvoir -, malgré les difficultés multiples, dont la guerre d'Ukraine, la crise Covid et un certain ralentissement économique de la Chine, a été considérée comme un signe. Xi Jinping, qui détient maintenant un « pouvoir sans précédent depuis Mao »¹⁷ est bien installé à la tête de la Chine et le projet de puissance dont il est porteur va continuer à être affirmé et porté avec habileté. L'« empereur de la Chine rouge » va poursuivre son rêve de puissance. La question de l'avenir de puissance de la Chine est revenue au premier plan. Certains émettent l'hypothèse qu'elle pourrait ne pas dépasser les États-Unis, s'endormir après s'être réveillée, voire connaître le sort de l'URSS, mais le sentiment dominant reste celui d'une puissance qui monte toujours et continue de s'affirmer inexorablement.

Au moment où se produit cette confirmation de la puissance chinoise et de la personne qui la porte, la guerre d'Ukraine et le comportement de Pékin dans cette crise majeure, dont les Occidentaux ont fait un combat des Démocraties contre les Régimes autoritaires, désigne la Chine comme le leader de ces derniers et, plus encore, comme le pays porteur d'une autre vision du monde et des relations internationales que l'Ouest, largement discrédité par son interventionnisme destructeur et le non-respect des règles qu'il prétend imposer aux autres.

Dire que « l'Ukraine apparaît comme la première crise de la « nouvelle guerre froide » »¹⁸, n'est toutefois pas exact. Elle est plutôt la première crise d'une « coexistence conflictuelle », à la limite du conflit ouvert et de la « guerre chaude », entre le camp des démocraties et celui des régimes autoritaires. A la différence de celle qui opposa l'URSS et le Pacte de Varsovie aux États-Unis et à l'OTAN, cette guerre - il s'agit d'une caractéristique inquiétante - n'est plus vraiment froide, le théâtre de l'Ukraine à cet égard fait suite celui à de la Syrie. Elle n'oppose pas des camps coupés l'un de l'autre car si les sanctions font que la Russie est obligée de mettre fin à ses relations économiques avec l'Ouest, la Chine reste au cœur du commerce mondial. D'autre part si le camp autoritaire porte, comme le faisait l'URSS, un autre discours, il s'agit d'un discours différent et

¹⁷ Yves Godement, opinion dans *la Croix* 14 mars 2023.

¹⁸ Michel Duclos et François Godement, article dans *Le Monde* 12 janvier 2022.

dont Pékin et non Moscou, est la première voix. Enfin, autres différences notables : le camp des autoritaires, a un poids dans le monde, beaucoup plus lourd que celui du camp soviétique et même socialiste autrefois mais il est encore peu organisé, sans l'équivalent de l'OTAN. Son évolution à ce titre, sera un des principaux points à surveiller pour les années à venir. La puissance de ce second ensemble est évidemment à considérer dans la durée, particulièrement sur des questions comme la montée du yuan et sa rivalité avec le dollar et l'euro. Dans une configuration réellement bipolaire la montée du rôle de la monnaie chinoise dans les échanges internationaux paraît inévitable, inexorable comme l'a été l'extension, que l'on constate maintenant, de la zone maritime où l'accroissement de la puissance chinoise se fait sentir. Longtemps on a visé la mer de Chine, on voit maintenant qu'il s'agit, toujours et de plus en plus, de cet espace mais aussi du Pacifique et même de l'Indopacifique.

Autre élément notable, qui confirme la constitution de ce deuxième ensemble et le retour à un système international de type bipolaire : la résurgence d'un certain non-alignement, avec le refus d'un nombre important d'États, d'aller plus loin que le rappel des principes majeurs des relations internationales et du respect qui leur est dû et de s'associer à la croisade anti-Russie et anti-Poutine. Mais, dans un contexte où les relations entre les deux pôles sont à la limite de la guerre chaude, il est possible voire probable, que certains des nouveaux non-alignés, décident de se protéger, en brisant le tabou de la non-prolifération nucléaire. L'intérêt de le faire a été amplement démontré dans le cas de la Corée du nord et franchir le Rubicon nucléaire est beaucoup plus facile, quand les États dotés sont dans une phase de mésentente.

Tendance : transformation, aggravation

(6) Le conflit États-Unis, Occidentaux/ Russie, sort en 2022, 2023 de la catégorie des conflits potentiels et passe dans celle des conflits à potentiel d'aggravation en se transformant en conflit à potentiel d'aggravation États-Unis, Occidentaux/ Chine, Russie et al.

(7) 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 ». A la différence du précédent, ce conflit n'apparaît pas encore dans les conflits répertoriés par le *Barometer*¹⁹. 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 potentiels²⁰. 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 exclue²¹. Un consensus s'est fait, parmi les États de la région et les autres puissances intéressées, sur l'idée que l'Arctique

¹⁹ 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.

²⁰ 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 ?

²¹ Sur l'Antarctique, voir J.F. Guilhaudis, avec la collaboration de L. Balmond, *Relations internationales contemporaines*, 4^e éd édit., 2017, pp 1140-1143.

devait continuer à relever du droit général de la mer²². 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 navigation²³. Cela facilitera en outre l'exploitation des ressources pétrolières, gazières et 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 marins²⁴. En réalité, « il n'y a pas de course aux zones arctiques »²⁵ et une fois franchie l'étape de la CLPC, en cas de chevauchement²⁶, 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 transit²⁷. Pour le Canada – et pour la Russie – ces eaux sont intérieures, des eaux sur lesquelles s'exerce leur souveraineté.

²² 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.

²³ 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 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).

²⁴ 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.

²⁵ Lasserre, art. cit., p. 51.

²⁶ 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.

²⁷ Cette position est aussi soutenue par l'Union européenne.

Si des différends existent et si des conflits paraissent possibles, 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 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. A 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 Lavrov²⁸ – 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 Russie²⁹. 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

²⁸ Cité par Emmanuel Grynszman, Moscou investit des milliards dans sa conquête de l'Arctique, *Challenges* n° 637, 16 janvier 2020.

²⁹ 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*).

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 vaste³⁰. 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 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 civile³¹.

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 poussaient à se demander si et jusqu'à quand l'Arctique resterait une zone de coopération³². La nette dégradation, en 2022, des relations entre les Occidentaux d'une part, la Russie et la Chine d'autre part, à l'occasion de la guerre d'Ukraine, marque peut-être un tournant à cet égard.

Situation en 2022, 2023

Si, en 2021, le dossier de l'Arctique n'avait été marqué par aucun événement remarquable, il n'en a pas été de même ensuite. La guerre d'Ukraine a nettement affecté cette région d'intérêt géostratégique majeur. Il s'agit de la partie du globe où les principales puissances occidentales, notamment les États-Unis, la Russie et la Chine, sont les plus proches, les unes des autres.

Il n'y a pas eu d'affrontement, d'accrochage ou même de gesticulation militaire significative, mises à part les habituelles grandes manœuvres du type Cold Response 2022. Le différend, entre Moscou et Oslo, « autour » du Svalbard n'a pas concerné le statut de l'archipel mais l'application des sanctions contre la Russie, par la Norvège, qui affectait le ravitaillement des Russes qui y sont installés. Mais un fait majeur qui va affecter nettement le Grand Nord s'est produit, avec la

³⁰ 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.

³¹ Voir *ibid.*, pp 8-12, sur la remilitarisation de l'Arctique côté russe.

³² Question que pose justement J.L. Lozier, Arctique : vers la fin de l'exception ? *Etudes de l'IFRI*, n° 64, 2022.

décision de la Finlande et de la Suède, accueillie très favorablement, de rejoindre l'OTAN. La procédure d'adhésion a abouti pour la Finlande et est en cours pour la Suède. Elle ne produira ses effets militaires et autres que progressivement, mais l'OTAN a dès maintenant affiché qu'elle refusait un « vide sécuritaire » en Arctique³³. Pour le moment toutefois, les dispositifs en place, déjà importants, tant du côté américain que du côté russe, n'ont pas subi de changement significatif. Mais cela devrait évoluer, Washington, Ottawa et Londres ayant affiché leur volonté de renforcer leurs capacités dans la région³⁴. Les États-Unis ont publié en octobre 2022, une stratégie de sécurité pour l'Arctique, sensée marquer leur retour dans la région³⁵.

Autre événement de première importance : la suspension de l'activité du Conseil de l'Arctique. Elle a été décidée par tous les membres permanents du Conseil, sauf la Russie qui en assurait la présidence, une semaine après l'invasion de l'Ukraine. La coopération a été poursuivie entre les sept autres membres du Conseil, tous anciens et futurs membres de l'OTAN, mais -sans le principal des pays arctiques- elle ne peut évidemment satisfaire les besoins de la région, qu'il s'agisse de gestion des stocks de poissons, de protection de l'environnement, de recherche, etc. Surtout dans cette région habituée au fonctionnement par consensus, il sera intéressant de voir si et pendant combien de temps, la politique parvient à résister aux contraintes de la géographie. Ces contraintes sont d'autant plus fortes que la Chine, pays du « proche Arctique » et autre acteur de poids dans la région, ne peut jouer le jeu d'un forum alternatif, sans la Russie.

Du côté occidental, la réaction collective face à la Russie, du type « serrez les rangs », a eu comme effet collatéral positif la fin de la « guerre du whisky » entre le Canada et le Danemark. Les 2 pays ont signé, en juin 2022, un accord de partage de l'île Hans. Cet îlot est situé au nord-ouest du Groenland, dont l'importance géostratégique croît à nouveau fortement, à cause de ses ressources minières exceptionnelles (terres rares) et de la base de Thulé. Mais elle a aussi accéléré la conclusion, en mars 2023, de l'accord entre la Chine et la Russie sur la construction du Gazoduc Force de Sibérie 2, de 2600 kms de long qui reliera la Sibérie au Xinjiang. Cette annonce confirme l'intensification des relations économiques entre les 2 pays. Mais, à court et moyen terme, les sanctions occidentales affectent sérieusement le développement de l'Arctique russe (Yamal LNG et route du nord) en raison des réductions et des arrêts d'achat de pétrole et de gaz et du retrait des entreprises occidentales impliquées, notamment Total et Technip.

Tendance : aggravation nette.

(8) Le Conflit potentiel en Mer de Chine (et Indopacifique).

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 Taiwan, 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-

³³ *Le Figaro* et AFP, 25 mars 2022.

³⁴ Le Canada a annoncé le 20 juin 2022 la modernisation de sa défense aérienne et antimissiles dans l'Arctique. Londres a également annoncé en mars 2022 une nouvelle stratégie pour le grand nord, notamment un renforcement au moyen de la présence de facto permanente de Royal Marines, en Norvège, Suède et Finlande (v. <https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-defence-contribution-in-the-high-north>). Cela a été suivi en mars 2023 par l'annonce de l'ouverture d'une base, au nord de Tromsø.

³⁵ V. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>.

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. Etant 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 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 pas³⁶.

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.

Un véritable tournant a eu lieu dans ce dossier, en 2021, avec la conclusion de l'AUKUS. En 2022, 2023, ce dossier n'enregistre pas de nouvelle évolution préoccupante, mais les problèmes de la mer de Chine demeurent et on parle de plus en plus, ce qui accompagne la montée de la puissance chinoise et son extension, de l'Indopacifique, ce qui justifie qu'il soit ajouté.

Situation en 2022, 2023

Si on ne retrouve pas en 2022, l'équivalent du choc qu'a représenté l'avènement de l'AUKUS, l'année est à l'unisson de l'évolution des dossiers (voir les n°) intéressant la Chine. La tonalité générale est celle de l'aggravation.

Au nord le Japon, voisin à la fois de la Chine et de la Russie, donc placé en « première ligne », a logiquement fait une nouvelle fois évoluer sa doctrine de défense, avec la nouvelle stratégie adoptée en décembre 2022. Celle-ci mentionne des « capacités de contre-attaque », ce qui est considéré comme une rupture avec le principe traditionnel de stricte posture défensive. Il a décidé aussi une augmentation forte de son budget militaire. Cette évolution conjuguée avec le renforcement de son alliance avec les États-Unis et sa réconciliation avec la Corée du sud, ne peut guère être considérée comme favorable par Pékin, même si Séoul et Tokyo ont peu apprécié la visite de Nancy Pelosi à Taïwan. Le containment orchestré par Washington se renforce au nord après l'avoir fait au sud.

Les membres de l'ASEAN se sont efforcés de rester en dehors de l'affrontement sino américain - leur sommet en novembre a accueilli le président des États-Unis et le premier ministre chinois.

³⁶ Sur les différends relatifs à la mer de Chine, voir F. Schneider, Guerre juridique en mer de Chine méridionale, PSEI n° 5, 2016.

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, mais n'a que peu progressé³⁷.

En Australie, la mise au point du plan permettant de fournir, dans le cadre de l'AUKUS, les sous-marins à propulsion nucléaire destinés à Canberra a pris du temps. Ce plan ne sera énoncé qu'en mars 2023 ; on a même pu craindre un moment que le pays se trouve en panne de submersibles. Même s'il est clair que l'Australie est bien dans le camp occidental et si elle révisé aussi sa doctrine militaire, la guerre commerciale menée par la Chine contre elle, après la constitution de l'AUKUS, n'a pas duré ; la détente commerciale a marqué aussi le début de l'année 2023.

Outre ces développements et les tensions autour de Taiwan (n°), ce qui marque surtout 2023, ce sont les efforts de la Chine pour renforcer son influence dans le Pacifique sud en offrant, en mai 2022, à 10 États, une « vision commune de développement », son aide et un accord de libre-échange incluant un volet de sécurité, contre l'accès à leurs fonds marins³⁸. Pékin a aussi conclu un pacte de sécurité avec les îles Salomon. Cet accord qui autorise une présence militaire sur l'île³⁹, a fait craindre l'installation future de bases militaires. Il a représenté une « onde de choc » et a naturellement provoqué inquiétudes et réactions. Le Dialogue quadrilatéral pour la sécurité (QUAD), associant les États-Unis, le Japon, l'Australie et l'Inde a été relancé (rencontre au sommet du 24 mai 2022), les États-Unis ont proposé un « Cadre économique indo-pacifique pour la prospérité ». Celui-ci a presque aussitôt rassemblé plus de 10 pays, mais ne correspond que très partiellement – mises à part l'Australie et la Nouvelle-Zélande, Fidji est le seul pays sur les 2 listes –, à l'objectif chinois. La Chine a essuyé un refus, de la part de la Micronésie. Mais la poussée chinoise va obliger les Occidentaux à s'occuper davantage des membres du Forum du Pacifique sud. Cet effort pour s'implanter au loin entre la deuxième et la troisième chaîne d'îles qui entravent son accès à la haute-mer, accompagne la montée en puissance politique et militaire de la Chine.

Celle-ci a continué à s'affirmer en 2023 comme l'atteste la sortie en février de la « nouvelle » carte des frontières de la Chine, qui reprend les revendications habituelles et commet même une « erreur » de tracé avec la Russie.

Tendance : aggravation.

Cependant, à la différence du conflit avec la Russie qui change de catégorie, celui-ci reste encore dans les conflits potentiels⁴⁰

(9) 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

³⁷ Frédéric Lasserre et Olga V. Alexeeva, Mer de Chine : une bataille juridique comme outil d'influence politique ? *Les Grands dossiers de diplomatie*, n° 71 déc. 2022- janvier 2023, pp 81-83 signalent une évolution des discours juridiques des États d'Asie du sud-est et de la Chine. Celui de Pékin passerait de la ligne des 9 traits à la théorie des « quatre Sha », évacuant le concept d'île fragilisé par l'arbitrage de 2016 pour lui substituer celui d'archipel permettant de générer les espaces maritimes à partir de lignes de base regroupant les îlots. Le 13 juillet 2023 l'ASEAN et la Chine ont achevé la seconde lecture du projet de code, ils ont l'intention de parvenir à un accord dans 3 ans (v. *Crisis Watch*, juillet 2023).

³⁸ Bohineust A., La Chine va renforcer son influence..., *Le Figaro* 27 mai 2022.

³⁹ V. Lemaître F En garantissant le « sécurité » des îles Salomon, la Chine s'impose dans le Pacifique, *Le Monde* 21 avril 2022.

⁴⁰ Les parties se jugent elles-mêmes en compétition et veulent éviter d'entrer en conflit. « Nous sommes en compétition avec la Chine, mais nous ne cherchons pas la confrontation ou une nouvelle guerre froide » (Kurt Campbell, conseiller-adjoint de J. Biden, cité par *le Figaro*, A Pékin, Blinken veut apaiser..., 17, 18 juin 2023).

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 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 suite été plus calme qu'on le craignait. Les Baltes se sont peu à peu installés dans l'UE et l'OTAN, sans crise sérieuse avec la Russie. Il en est allé ainsi tant en 2008 (guerre de Géorgie) qu'en 2014 (annexion de la Crimée). La peur d'être victime d'une opération de la part de la Russie a toujours été présente après 2014, mais cette opération n'a pas eu lieu⁴¹. C'est ce que l'on doit encore constater en 2022 au moment de la « guerre d'Ukraine ». A mesure que le temps passe, les Baltes se font une place dans l'UE et l'OTAN. On peut considérer que cette appartenance a eu pour effet de les protéger. Le fait que l'OTAN s'étende, avec l'entrée prochaine de la Finlande et de la Suède, modifie les données de sécurité dans la région. La Baltique prend un intérêt nouveau parmi les zones d'intérêt géostratégique et Kaliningrad⁴² pourrait venir s'ajouter, dans la liste des conflits potentiels, aux pays Baltes.

Pour ces derniers, leur appartenance à l'OTAN et l'engagement de cette dernière pour les protéger ont été largement démontrés en 2022. Le scénario d'une « satellisation » à partir des communautés binationales n'est pas encore sorti des esprits, mais on peut considérer qu'un coup de force, une invasion russe sont sortis du champ des possibles. En revanche, la guerre des « Fake News » et les cyberattaques se poursuivront probablement.

Des crises, plus ou moins graves, peuvent survenir aussi, à partir des questions non résolues (normalisation de la frontière⁴³, intégration de la population russophone, droit à une éducation en Russe) en Estonie et Lettonie. Les russophones y représentent encore respectivement environ 25 et 35 % de la population et ces deux États ont choisi en matière de nationalité une politique génératrice de « non citoyens » et de tensions avec la Russie. La

⁴¹ Certains avaient même annoncé que la 3^e guerre mondiale commencerait en Lettonie, voir sur ce point et plus généralement la géopolitique des pays baltes André Filler, Les pays baltes et la « nouvelle guerre froide », géopolitique des États « duels », *Hérodote* 2017, 1, pp 163-178.

⁴² Qualifiée « d'épine dans le pied de l'Otan » (*Le Monde* 13 mai 2022), Kaliningrad n'est pour le moment pas un objet de conflit. Des tensions avec les pays voisins (Pologne, Lituanie) se manifestent de temps en temps à propos de l'accès et, à mesure que les relations entre les pays de l'OTAN et la Russie se dégradent, le territoire s'est transformé en bastion militaire. Mais il pourrait en aller autrement. L'ancienne capitale de la Prusse orientale fut rattachée à la suite des accords de Postdam. Pour les alliés occidentaux, il s'agissait d'un rattachement pour administration ; pour l'URSS d'un transfert de souveraineté. On peut considérer que l'unification de l'Allemagne a réglé la question dans le sens souhaité par Moscou ; il n'y a d'ailleurs pas de revendication officielle. Mais il arrive que la question soit soulevée, par ex. en 1998 par le Président Lituanien qui considérait que le statut de Kaliningrad restait « un problème international » à résoudre (cité par J.P. Picaper, Le rêve évanoui d'un Hong-Kong de la Baltique, *Le Figaro* 6 février 1998).

⁴³ 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 cas. L'accord n'est toujours pas ratifié et l'Estonie a entrepris d'établir une barrière, là où la frontière n'est pas naturelle.

minorité russophone n'est que d'environ 7 % 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. Mais la Lituanie, comme la Pologne, est voisine de Kaliningrad.

Situation en 2022, 2023

Depuis 2014, les Baltes craignaient beaucoup d'être victimes eux aussi d'une opération russe. Cette opération – c'est en ce qui les concerne le fait marquant de 2022 comme de 2023 – n'a pas eu lieu, bien qu'ils se soient engagés en soutien de l'Ukraine et aient œuvré en faveur de l'autonomisation de l'UE par rapport aux ressources de la Russie. Leurs relations avec la Russie se sont nettement détériorées mais il n'y a pas eu de soulèvement ou de désordre, de la part des communautés russe et russophone et la présence de l'OTAN, y compris celle des principales puissances de l'alliance (États-Unis, France, Royaume-Uni), s'est intensifiée.

Pour le moment, ces conflits restent en dessous du seuil de la violence (Baromètre 2019, 20, 21 et 22), mais la tension est beaucoup montée.

Tendance : aggravation.

(10) Le conflit potentiel d'Écosse

Repères

A 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 et provoquer son éclatement.

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 2022, 2023

Le Brexit – les Ecossais 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 pris davantage de poids politique et a remporté nettement les élections au parlement de l'Ecosse, 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).

Cela a logiquement poussé la première ministre écossaise N. Sturgeon à réclamer l'organisation d'un second référendum. Londres a refusé de l'organiser – B Johnson considérant entre autres, qu'un tel vote ne peut avoir lieu « qu'une fois par génération ». N. Sturgeon, désirant suivre une voie légale – ce qui différencie l'Ecosse de la Catalogne – a choisi de soumettre son projet d'organiser, en octobre 2023, un vote sur la question « l'Ecosse doit-elle être un pays indépendant ? », à la Cour suprême du Royaume-Uni. La Cour, à l'unanimité de ses 5 juges a, sans surprise, répondu, le 23 novembre 2022, par la négative. Un nouveau referendum ne peut être organisé à la seule initiative du Parlement écossais ; il requiert l'autorisation du Parlement britannique.

Contrairement à ce que l'on pouvait craindre, ce refus n'a pas provoqué de crise politique. Cela tient à plusieurs raisons. D'abord au fait que la démarche choisie était moins conflictuelle que celle qui aurait consisté à aller à la bataille, à faire adopter la loi et à forcer le gouvernement britannique à la faire annuler. Ce refus est, par ailleurs, intervenu au moment où le courant indépendantiste subissait un certain reflux. Enfin, la première ministre n'a pas relancé fortement. Elle a au contraire démissionné le 15 février 2023. Début 2023, le projet de referendum et la perspective de l'indépendance sont « en pause », mais le nouveau premier ministre a repris le flambeau, n'hésitant pas à affirmer : « nous serons la génération qui obtiendra l'indépendance pour l'Ecosse »⁴⁴.

Tendance : stabilité.

IV. Les Conflits à potentiel d'aggravation

(11) A 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.

⁴⁴ Cité par *Le Figaro*, 27 mars 2017, Ecosse : Humra Youssef élu par les indépendantistes pour devenir premier ministre.

Tableau 3. Les conflits à potentiel d'aggravation en 2023

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
Hors région				
États-Unis, Occidentaux/Russie, Chine et al	G,R,RS,LS	SC,DI	Années 2000 (2014)	Aggrav, Transf. (ag.)
Europe				
Abkhazie, Ossétie du Sud (Géorgie)	R, G	SC, E, DI	1989	Stable (st/ag)
Transnistrie (Moldavie)	R, G	SC, E, DI	1989	Aggrav. (st/ag)
Haut- Karabakh (Azerbaïdjan)	R, SR	SC, E, DI	1989	Aggrav.(st)
Catalogne (Espagne)	R	DI, E	1979	Stable (st)
Corse (France)	R	DI, E	1975	Aggrav. (amél)
Ulster (Roy-Uni)	R	DI, E	1968	Aggrav. (tr)
Afrique sud du Sahara				
Erythrée/Ethiopie	R	E, SC	1998	Stable (st)
Maghreb Moyen-Orient				
Israël/Palestiniens	R, G	SC, DI, E	1948 (1967)	Transf, ag (tr)
Iran/ Israël	R, G	SC	1979 (2018)	Transf. (tr)
Asie				
Corée	G, R	E, DI	1953 (2018)	Aggrav. (tr)
Chine Inde	G, R	E	1962	Stable (ag.)
Inde Pakistan	G, R	E	1947 (1986)	Stable (st)
Sri Lanka	SR	E	1983 (2009)	Aggrav. (ag)
Taiwan	SR, R, G	DI, E	1949 (1971)	Aggrav. (ag)

En 2022, 2023 cette catégorie de conflits accueille le conflit potentiel États-Unis, Occidentaux/ Russie. Celui-ci, avec la guerre d'Ukraine, change de catégorie et se transforme dans la mesure où plusieurs États, dont la Chine, soutiennent Moscou. De cette manière le conflit Démocraties/ Régimes autoritaires a déjà un pied dans les conflits à potentiel d'aggravation.

IV. I. Conflit hors région

(12) Le conflit États-Unis, Occidentaux/ Russie, Chine *et al.*

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 dossier Chine/ États-Unis, Occidentaux, au moment où ils sont répertoriés dans les conflits potentiels. 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 a veillé à « gérer » ses actions d'un côté comme de l'autre. Les manœuvres militaires servaient à faire passer des messages. Il n'était pas question de guerre, mais un incident ou un accident étaient possibles. C'est cet aspect qui a connu, en 2022, un changement très net. Le conflit n'est plus potentiel mais réel. La Russie et les Occidentaux de l'OTAN se font la guerre, en Ukraine et au-delà.

La seconde composante de ce dossier, de moins en moins négligeable, à mesure que passent les années 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, nous surveillons donc trois autres indicateurs : les relations entre les États-Unis et les Européens, entre lesquels existaient de plus en plus de tensions, y compris à l'OTAN même ; la relation entre l'UE, ses membres et la Russie et, enfin, troisième indicateur l'état des relations entre la Russie et la Chine. Ces trois indicateurs sont en effet nettement affectés, en 2022, par la guerre d'Ukraine

Nous ajoutons, dans nos repères pour 2021, que à la limite, les conflits Chine/États-Unis, Occidentaux et États-Unis, Occidentaux 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 Pékin⁴⁵. Cela marquerait le retour à un « échiquier mondial simplifié », à un ordre bipolaire, peut-être à une nouvelle version de la guerre froide. Cette tendance s'est nettement accentuée en 2022 et a atteint, en 2023, le point où on peut parler de conflit entre Démocraties et régimes autoritaires. Mais la guerre d'Ukraine montre que le conflit États-Unis Occidentaux contre Russie reste distinct ; il se transforme, étant donné les appuis que reçoit Moscou en États-Unis, Occidentaux/ Russie, Chine et al. Il reste encore une marge importante avant que les deux se confondent.

Situation en 2022 et 2023.

Fin 2021, on sentait la guerre arriver. Désormais, elle est bien là. Elle n'est en rien une surprise ou le seul fait d'un dictateur à la limite de la folie, en mal de reconstitution d'un empire perdu. Elle vient de loin, de 2014 et même d'avant cela, et est en réalité une coproduction, de la Russie qui a engagé en violation du droit international l'« opération spéciale », marquant son début et des autorités de Kiev et des Occidentaux, qui ont négligé les accords de Minsk et les signaux, pourtant très clairs, émis par Moscou⁴⁶. C'est une guerre très particulière, qui affecte fortement les protagonistes – la Russie et ses proches, les États-Unis, l'OTAN, l'UE et ses membres et bien sûr, l'Ukraine. Ses effets vont aussi au-delà et concernent le système et l'ordre international (voir le n°).

Une guerre très particulière.

Il ne s'agit ni d'une guerre froide, ni d'une vraie guerre où Russes et Occidentaux s'affrontent militairement et directement. C'est une guerre sans véritable précédent, d'une forte intensité,

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Le traitement par les médias occidentaux de la guerre d'Ukraine a été affecté par l'engagement de pays concernés. Les médias ont participé à la croisade contre l'agresseur russe. Voir à cet égard dans Ukraine. Jusqu'où l'escalade, *Manière de Voir* n° 186, avril mai 2023 les articles de Serge Halimi et P.R., En gare de triage de l'information et de P.R. Evènement total, crash de l'information. Le plus souvent la responsabilité de l'Ouest dans la montée vers la guerre est ignorée et celle de W. Poutine exagérée.

La responsabilité de l'Occident est toutefois bien mise en évidence par un certain nombre de personnalités, auxquelles on donne, spécialement *Le Figaro*, parfois la parole. Luc Ferry Ukraine dans : comment en est-on arrivé là, *Le Figaro* 3 mars 2022, pose la question des responsabilités qui sont les nôtres et ajoute-« nous aurions dû veiller à l'application des accords de Minsk ». H. Védérine dit : « Je considère que, autant l'Occident a été ferme, constant, dissuasif et finalement efficace, pendant les décennies de la guerre froide, autant il a manqué, par hubris et soumission à l'hyperpuissance américaine, de sens historique et stratégique durant la période Gorbatchev et plus encore dans les premières années de la fin de l'URSS, Poutine I et II et encore Medvedev » extrait de De Gorbatchev à Poutine, nos occasions manquées, *Le Figaro* 7 septembre 2022. La période visée couvre la décision de principe de l'OTAN, en 2008, d'admettre l'Ukraine. N. Sarkozy et A. Merkel se sont opposés à sa mise en œuvre immédiate, on ne cesse de le rappeler, mais cette opposition a été bien timide. On imagine sans peine qu'un « non » de la, part d'un personnage comme De Gaulle aurait eu une tout autre portée. Le Général, à supposer qu'il n'ait pas déjà dit « non » bien avant, se serait d'ailleurs certainement opposé au principe même de l'élargissement de l'OTAN à l'Ukraine. J.M. Guéhenno estime que « après la fin de la guerre froide, il aurait fallu repenser en profondeur l'ordre européen et il était hypocrite de prétendre que l'élargissement de l'OTAN était compatible avec le développement d'une vraie relation d'amitié avec la Russie » (*Le Figaro* 8 février 2022). Piotr Smolar donne dans *Le Monde* 6/7 mars 2022), un aperçu bien informé et équilibré de l'évolution qui conduit à la guerre, mais dont le titre retenu- « Russie-Occident. Vingt ans de radicalisation de Poutine » ne traduit pas la réalité. Il aurait bien valu choisir comme titre « Comment l'Occident a perdu Poutine ».

associant, outre la cyberguerre⁴⁷, une guerre des images et une guerre politique de grande envergure (voir pour les Nations unies le n°), une guerre économique dont la formule du ministre Lemaire – « une guerre économique et financière totale » donne la mesure et, du point de vue militaire, un engagement surprenant des États-Unis et des Européens. La déclaration du président Biden annonçant en décembre 2021, qu'il n'était pas question d'envoyer des « boys » en Ukraine fait un contraste net avec le véritable « pont aérien », qui a permis au cours des premières semaines de l'opération spéciale » aux Ukrainiens, de contenir l'offensive russe sur Kiev et de la mettre en échec. Après avoir concerné prioritairement des missiles antichars, l'aide a pris de l'ampleur et s'est diversifiée, couvrant la défense antiaérienne, l'artillerie, les blindés et elle pourrait s'étendre à l'aviation. Après un an de conflit, l'aide cumulée des États-Unis et de l'Union européenne à l'Ukraine, dépassait 120 milliards de dollars, ce que l'on peut comparer avec l'aide des États-Unis au Royaume-Uni ou à l'URSS lors de la seconde guerre mondiale⁴⁸. Cet engagement très fort, conforte son destinataire, le président ukrainien, dont la stature médiatique est devenue si considérable, qu'elle soulève le problème de son contrôle par les bailleurs de fonds et de leur capacité à ne pas être entraînés, par lui, plus loin qu'ils le souhaitent.

Cela pose la question de leurs buts de guerre et de l'adéquation de ceux-ci à la réalité, à la fin de l'été 2023. Peut-on croire, alors que le front s'est stabilisé depuis des mois – ce que confirme la tenue des référendums et l'annexion d'octobre – que le renforcement continu de l'armée de Kiev puisse lui permettre une grande offensive conduisant à la récupération des territoires concernés ou qu'un autre type de guerre sur place, voire sous des formes nouvelles (drones, actions d'opposants russes médiatisées...), en Russie même, puisse conduire à ce résultat ? Le fait de n'avoir pas cru aux signaux émis en 2021 par la Russie a conduit à l'« opération spéciale » et à la guerre. On aurait tort de négliger qu'en annexant officiellement 4 oblasts, la Russie en a fait, comme la Crimée, des territoires russes, qu'elle doit dès lors défendre comme tels ; en d'autres termes des territoires sur lesquels il est inconcevable qu'elle subisse une défaite. Cette observation est à rapprocher du fait que, depuis le début, W Poutine a lié l'arme nucléaire à cette guerre⁴⁹. Il serait très regrettable que l'on néglige cet autre avertissement et prenne le risque de tomber dans un « engrenage funeste »⁵⁰, en essayant de vérifier s'il est exact que « le nucléaire ne dissuade que du nucléaire ».

Cobelligérance ?

Cette évolution étonnante et inquiétante, ramène à la question de la cobelligérance, évoquée très tôt dans ce conflit. Comme le rappelle Serge Sur, la cobelligérance implique que l'on se batte militairement avec et contre. Dans le cas de l'Ukraine l'aide, apportée au titre de la légitime

⁴⁷ La cyber guerre est l'aspect le plus remarquable pour le moment dans l'extension « hybride » du domaine de la guerre, mais celle-ci comporte d'autres aspects, par ex. le sabotage des gazoducs North Stream 1 et 2 ou la destruction du barrage de Kakhovka.

⁴⁸ V. R. Girard, La double stratégie du président ukrainien, Le Figaro 16 mai 2023. R Girard rappelle qu'après 2015, l'armée ukrainienne a été entraînée par les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada. Etant donné les événements en décembre 2021 et janvier 2022, l'« opération spéciale » ne constituait qu'une demi-surprise, encore réduite par les indications données par les systèmes d'observation américains et de l'OTAN. L'échec russe à s'emparer de Kiev et à faire tomber le gouvernement en place pour le remplacer par des autorités dociles, est finalement assez explicable.

⁴⁹ Cette mention du nucléaire, présente dès le début, a provoqué bien des commentaires. On a notamment perçu la guerre d'Ukraine comme « une guerre coloniale sous protection nucléaire » (T. Gomart *Le Monde* 25 mai 2022) comme un cas d'usage coercitif de la dissuasion. En réalité comme le souligne justement B. Tertrais, il faut tenir compte de l'asymétrie des enjeux. Pour Moscou, le sort de l'Ukraine est par nature un enjeu énorme qui touche à l'avenir même de la puissance russe et à l'héritage que laissera derrière lui M. Poutine. Pour les Occidentaux, c'est un enjeu majeur pour la sécurité européenne mais non existentiel » in « pour dissuader Poutine... », *Le Monde* 9 février 2022.

⁵⁰ Pierre Lellouche, En Ukraine éviter un engrenage funeste, *Le monde* 21 janvier 2023.

défense fait sortir les États aidant de la neutralité, mais elle ne va pas jusqu'à la cobelligérance, puisqu'ils n'emploient pas eux-mêmes la force armée⁵¹. Ces considérations juridiques sont pertinentes surtout s'agissant de la Russie, État qui tient à respecter les formes en matière juridique. Mais on ne doit pas oublier que s'agissant de conflits, surtout de cette ampleur, ce qui est déterminant – et que l'on doit donc surveiller de près – est la perception des acteurs. Il faut s'attendre – si le jeu des renforts et de la contre-offensive à venir persiste – à ce que, à un certain moment, la Russie fixe une limite, par rapport à laquelle la menace nucléaire prendra son sens.

Si elle n'a pas atteint les objectifs probables/possibles qu'on a considéré être les siens – renverser le régime de Kiev, rejoindre la Transnistrie et fermer l'accès de l'Ukraine à la mer Noire –, elle a étendu sensiblement les territoires sous son contrôle. Sauf à prendre le risque de l'escalade, on peut penser que ces territoires sont perdus pour Kiev, à moins que ne survienne un règlement pacifique et miraculeux, dont on ne voit pas encore la possibilité (septembre 2023).

Les États-Unis et l'OTAN sont, pour le moment les grands gagnants de cette guerre. S'agissant de Washington, la guerre d'Ukraine a plusieurs avantages : faire oublier la déconfiture afghane ; restaurer le lien transatlantique – les Européens, on le vérifie une fois encore ne peuvent toujours pas se passer de Washington ; rompre la relation entre l'Europe et la Russie ; et être à plusieurs égards – fourniture d'armements, vente de gaz naturel, exportations de blé – très rentable du point de vue économique.

L'OTAN, il y a peu dans une mauvaise passe – on la disait en état de « mort cérébrale » – est ressuscitée. Signe de son retour à l'avant de la scène, elle s'élargit une nouvelle fois, à la Finlande début 2023 et bientôt à la Suède. La neutralité, vieille institution pluriséculaire est en passe de sortir de la nouvelle Europe. La frontière de l'OTAN avec la Russie s'est considérablement allongée avec l'adhésion de la Finlande. Elle s'allongera encore si l'OTAN accepte l'Ukraine, ce qui pourrait accompagner la division du pays.

L'OTAN dont l'existence même était menacée au début des années 1990, quand l'URSS et le Pacte de Varsovie prirent fin, a finalement gagné la bataille de l'après-guerre froide, sur la Russie et sur l'Europe maison commune. A terme, la question va probablement se poser de l'adoption d'un nouveau concept stratégique, incluant une position à l'égard de la Chine⁵².

Même si on accepte l'idée qu'elle a pris une partie de l'Ukraine et que cette situation va s'installer dans la durée, **la Russie a déjà beaucoup perdu dans cette guerre**, dont on a pu dire qu'elle était le résultat de « la décision la plus contreproductive de l'histoire de la Russie »⁵³. Moscou a gravement compromis son image, chez ses voisins, en Europe et au-delà, dans un nombre important de pays. Sauf la Moldavie, qui a annoncé, le 15 mai 2023 vouloir quitter la Communauté, ses proches, membres de la Communauté des États indépendants⁵⁴ et de l'Organisation du Traité de Sécurité Collective⁵⁵, lui sont restés fidèles. Mais la Russie politiquement et économiquement « sort » et est « poussée dehors », d'Europe ; elle se trouve projetée du côté de la Chine. Entre elle et l'Europe désormais réduite à l'Ouest, va probablement

⁵¹ S. Sur La guerre du droit dans le conflit ukrainien (2), *Thucyblog* n° 228, 20 juin 2022.

⁵² Question soulevée par J.P. Stroobants, dans « Comment Poutine a ressuscité l'alliance atlantique », *Le Monde* 11 janvier 2022. Le sommet de 2021 avait vu dans la Chine un « défi systémique » pour l'ordre mondial et la sécurité de l'alliance ; la déclaration du sommet de Vilnius (2023) n'évoque pas la Chine.

⁵³ R. Girard, Poutine a consolidé le lien transatlantique, *Le Figaro* 6 décembre 2022. Cette décision et ses résultats négatifs sont un bon exemple des « enchainements funestes » puisqu'on peut d'autre part considérer que du point de vue russe, étant donné l'évolution en cours à l'Ouest, elle s'imposait.

⁵⁴ Avant la Moldavie, l'Ukraine elle-même, la Géorgie et le Turkménistan ont quitté la CEI qui compte encore outre la Russie et le Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan.

⁵⁵ Compte 6 membres : Russie, Biélorussie, Arménie, Kazakhstan, le Kirghizstan, Tadjikistan.

s'élever un nouveau rideau de fer, à moins que l'OSCE résiste, maintienne l'idée de l'Europe de l'Atlantique à l'Oural et au-delà, refusant de devenir une fiction, avant de disparaître.

La Russie – même si elle parvient à conserver ses acquis en Ukraine, et à éviter que celle-ci soit intégrée à l'UE et à l'OTAN – va entrer dans une période de difficultés encore accrues. Comme les Européens, elle aura à subir les effets économiques et financiers de la rupture et à se reconverter. Du point de vue militaire, elle devra s'adapter à l'élargissement de l'OTAN qui affectera de manière significative le nord de l'Europe et la mer Baltique ; au sud sa situation sera améliorée en mer noire, mais la guerre devrait y produire à terme un renforcement de l'OTAN, dont les membres contrôlent déjà la Méditerranée. Moscou, tout en poursuivant la guerre en Ukraine et ailleurs avec « l'Occident collectif » va devoir surtout s'adapter dans ses relations avec les États qui l'ont soutenue et ménagée depuis les débuts de l'opération spéciale.

A Moscou, les Occidentaux ne sont plus nommés que par les expressions « l'Occident collectif » ou « nos anciens partenaires occidentaux ». La nouvelle doctrine de politique étrangère exposée le 31 mars 2023 les désigne comme une « menace existentielle » face à laquelle il faut réagir : « La Russie entend accorder une attention prioritaire à l'élimination des vestiges de la domination des États-Unis et d'autres États hostiles dans les affaires mondiales ». On peut penser que l'activité de Wagner en Afrique, particulièrement au Sahel, constituent une bonne illustration de cette action, mais elle a vocation à s'exercer plus largement.

*Plusieurs observateurs n'ont pas hésité à placer **aussi les Européens et l'UE au rang des perdants**. C'est indubitable dans le cas de l'Allemagne, le pays le plus proche de la Russie et qui portait le Gazoduc. Les entreprises européennes, allemandes et autres, beaucoup plus engagées que celles des États-Unis, ont dû se retirer de Russie. Selon les États le choc est plus ou moins important. Mais les États-Unis sont beaucoup moins affectés. Washington ayant une nouvelle fois repris la main, le leadership, la conclusion s'impose aussi – sur la base de l'expérience passée – que ce retour sera peu favorable au développement réel de l'Europe de la défense. Bien qu'ils soient parvenus à une certaine unité et aient démontré par l'aide fournie et les sanctions prises contre la Russie, une certaine « présence stratégique », on parle aussi de « puissance géopolitique », il semble peu probable que l'autonomie des Européens puisse se renforcer, par rapport aux États-Unis et à l'OTAN, très relancés par la guerre, surtout au moment où les équilibres internes se déplacent au profit du nord et de l'est de l'Union. Certains annoncent la « marginalisation géopolitique » des Européens.*

Bien que cela fasse peu, voire pas, partie des réflexions actuelles à l'Ouest, on ne doit pas perdre de vue, même si elle est très asymétrique, que la guerre engagée avec la Russie, qui dépasse de très loin la question d'Ukraine gagnerait à faire l'objet de réflexions approfondies, sur toutes ses dimensions et dans la durée. Une de ses premières victimes a été le désarmement avec New START dont l'application a été suspendue par la Russie en février avant son retrait officiel du traité FCE en mai.

Les partenaires privilégiés de Moscou sont désormais la Chine et l'Inde – « centres mondiaux de pouvoir et de développement souverains amis »⁵⁶. Et elle a aussi quelques autres appuis.

*Comme cela était prévisible, **la Chine** n'a jamais lâché la Russie dans la crise ukrainienne. Quelques jours avant le déclenchement de l'opération spéciale, la déclaration commune du 4 février célébrait l'amitié « sans limites » entre les 2 pays⁵⁷. Mais elle ne s'est pas engagée, et de*

⁵⁶ Les citations sont reprises de Figaro AFP La Russie veut..., 31 mars 2023. On trouvera le texte complet de la doctrine sur le site de la Mission permanente de Russie auprès de l'UE (<https://russiaeu.ru/en/news/concept-foreign-policy-russian-federation>).

⁵⁷ Voir le texte dans <https://jacquesfath.international/2022/02/05/document/>.

loin, au même point que les Occidentaux vis-à-vis de Kiev. L'absence de livraison d'armes de sa part est un point de différence très net. Mais la Russie en a-t-elle vraiment besoin ? Si cette livraison advenait, elle marquerait un tournant majeur dans la guerre d'Ukraine et dans la nature du Conflit Occidentaux/ Chine. Mais outre son soutien politique aux Nations unies et au-delà, qui lui évite l'isolement, Pékin, permet la réorientation de l'économie russe ce qui est fondamental. On note qu'une amitié n'est pas une alliance, préfère parler d'alignement que d'alliance⁵⁸, souligne souvent entre les deux puissances, les divergences d'intérêt – la Chine « est écartelée, entre son partenariat stratégique avec la Russie et ses impératifs économiques menacés par les conséquences de l'invasion de l'Ukraine »⁵⁹ -, les « calendriers différents »⁶⁰, les asymétries⁶¹. Il paraît clair que, pour un temps au moins, la Russie va dépendre de la Chine. Mais on souligne plus rarement que le temps de la brouille et de l'affrontement entre les deux frères communistes est lointain – la normalisation des relations a commencé en 1989, un traité d'amitié, de bon voisinage et de coopération a été signé en 2001, le contentieux territorial a été réglé. Cette évolution s'est transformée ensuite en un partenariat stratégique, porteur de relations de plus en plus importantes, en matière d'énergie, d'espace et de coopération scientifique et technique, d'armement et de coopération militaire. Le soutien chinois n'est donc pas circonstanciel mais il s'appuie sur cette longue évolution. Par ailleurs la convergence entre les 2 pays sur l'ordre international souhaitable et leur souci commun d'offrir au monde un autre modèle que celui des Occidentaux n'ont cessé de croître au cours des dernières années. Ce que l'on nomme une « quasi alliance » dispose d'un potentiel que l'on ne doit pas mésestimer.

Le second grand soutien de la Russie est **l'Inde**. Dans ce cas, les bonnes relations avec Moscou sont très anciennes. A l'époque de l'URSS existait déjà un traité d'amitié et de coopération de 1971, qui fut suivi par un traité de 1993, présenté comme sa « continuation » et en 2000 par un partenariat stratégique. L'Inde est le premier acheteur d'armes russes. Ici aussi, il n'existe pas d'alliance, au sens d'engagement militaire d'assistance, et il existe des divergences, touchant aux relations bien différentes avec la Chine et le Pakistan notamment, mais cette relation ancienne est solide.

Quelques autres appuis. Parmi les pays réputés proche de la Russie, on compte aussi l'Iran – on parle de l'axe sino-irano-russe⁶²-, ou du « cartel émergent des sanctionnés » en ajoutant la Corée du Nord⁶³. Le cercle des appuis possibles est en réalité plus vaste ; on le perçoit mieux en considérant les votes contre lors de la 11^e session extraordinaire. On constate alors que tous ces États, font partie de l'organisation de coopération de Shanghai. Cette œuvre commune de Moscou et Pékin, en 2001 avec 4 ex Républiques soviétiques d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Tadjikistan), a ensuite rassemblé en effet l'Inde, le Pakistan et l'Iran. L'OCS est très loin de constituer une autre OTAN, mais certains pensent que cette organisation qui a « la main sur tous les leviers énergétiques, qu'ils soient fossiles, nucléaires ou renouvelables », pourrait « devenir l'autre acteur d'une nouvelle guerre froide avec le bloc occidental »⁶⁴. On s'est demandé si la Russie avec la guerre d'Ukraine n'allait pas perdre l'Asie centrale⁶⁵. S'il y a une certaine prise de distance avec Moscou des États d'Asie centrale à cette occasion, elle ne va toutefois pas, y compris pour le Turkménistan, jusqu'à voter avec la majorité,

⁵⁸ B. Tertrais Entretien avec Marc Semo, *Le Monde* 23 septembre 2022.

⁵⁹ N. Guibert, F. Lemaitre, B. Philip et B. Vetkjine, Ukraine. L'axe Moscou Pékin en terrain miné, *Le Monde* 27-28 mars 2022.

⁶⁰ B. Girard, *Le Figaro* 21 juin 2022.

⁶¹ S. Kaufmann, L'asymétrie amitié sino-russe, *Le Monde* 9, mars 2023.

⁶² Par ex. Girard R., L'Amérique gagnera-t-elle contre l'axe sino-irano-russe ? *Le Figaro* 25 janvier 2022.

⁶³ Girard R., *Le Figaro* 13 septembre 2022.

⁶⁴ Charlez P., Russie : la solution Shanghai, *Valeurs actuelles*, 19 mai 2022.

⁶⁵ Genté R., Avec la guerre en Ukraine..., *Le Figaro* 14 novembre 2022.

sur une ou l'autre des 6 résolutions adoptées par l'Assemblée générale et, en toute hypothèse, on voit mal ces États échapper au poids d'un ensemble comprenant Pékin, Moscou, New Delhi, Islamabad et Téhéran.

On voit facilement dans le cas de l'Iran, nettement moins proche de la Russie, que l'aide apportée par Téhéran en matière de drones, a été récompensée par le blocage par Moscou de processus de retour au JCPOA. Il n'est sans doute pas exagéré de dire que « la bombe (se profile) derrière l'axe Moscou-Téhéran »⁶⁶, ce qui va avoir un effet perturbateur de premier plan en matière de non-prolifération. Malgré la dimension de la Russie, le centre de gravité de l'OCS est clairement en Asie, comme celui de l'OTAN est dans l'Atlantique. L'OTAN a d'autres alliés dans le vaste monde (Amérique latine, Corée du Sud, Japon, Australie, Nouvelle Zélande et d'autres encore). L'OCS, si elle se développe comme l'autre grande alliance militaire, n'en manquera pas non plus. Les votes au sujet de la guerre en Ukraine en signalent quelques-uns, dont certains sont, comme Cuba, « historiques ». Le nouvel ensemble anti-occidental, vulnérable en Ukraine (et peut-être à nouveau en Géorgie et Moldavie pour l'Europe) voudra probablement appliquer la réciprocité à l'Ouest. On peut attendre avec intérêt le moment où la Chine intensifiera ses relations avec des pays voisins des États-Unis, leur donnant l'occasion d'éprouver la pesanteur de cette vieille « vérité » géopolitique « si loin de dieu et si près de ».

Le cas turc.

Un dernier État à évoquer dans ce dossier est la Turquie

Membre non originaire mais ancien de l'OTAN, on sait qu'elle marque souvent sa spécificité. C'est le cas depuis le début de la guerre d'Ukraine. Elle a longtemps bloqué, par exemple, l'adhésion de la Suède. S'agissant des votes sur les projets de résolution elle est restée tout à fait dans la majorité. Elle s'est par ailleurs efforcée de jouer un rôle de médiateur, de « faiseur de paix » en mars avril 2022, sans succès. Ce résultat ne peut guère être tenu, pour surprenant ; membre de l'OTAN et donc clairement dans le camp occidental, Ankara ne peut pas jouer le rôle de médiateur, qui implique plus de distance et de neutralité. Cet aspect joue d'autant plus qu'elle est partie prenante au conflit du Haut Karabakh. En même temps, la Turquie ne peut pas avoir un comportement comme les autres, simplement parce qu'elle est la gardienne des détroits. A ce titre, elle a pris une décision de fermeture aux navires de guerre, le 28 février 2022. Il est intéressant de voir que cette décision, dont on dit qu'elle a sauvé Odessa, n'a pas été contestée. La Turquie a, à la fois, livré des drones à Kiev et refusé de s'associer aux sanctions occidentales. Ce résultat est remarquable. Mais le défi à relever si les relations de guerre, s'étendent dans les années à venir, comme on peut le craindre, deviendra plus redoutable. Placée à un point de contact sensible entre les deux ensembles, OTAN et OCS, et de plus investie d'une fonction internationale au sujet des détroits, Ankara aura du mal à tenir l'équilibre.

Tendance : transformation, aggravation.

IV.2. En Europe

(13) 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 Ecosse (v. le n° 57),

⁶⁶ Titre d'un article d'Isabelle Lasserre, *Le Figaro* 27 octobre 2022. Mais l'accès de l'Iran à la bombe était probablement inscrit dans l'ordre des choses depuis de retrait américain du JCPOA.

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 territoriale⁶⁷. 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.

(14) 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)⁶⁸. Elle a été violente, de 1970 aux accords du vendredi Saint en avril 1998⁶⁹, 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 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 referendum 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'Ecosse (et la volonté des Ecossais) 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Le gouvernement de l'Irlande n'est évidemment pas extérieur à la question.

⁶⁹ 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.

Situation en 2022, 2023

Les difficultés post Brexit se sont poursuivies et même aggravées. Après la démission du premier ministre unioniste (DUP Democratic Unionist Party), en février, pour protester contre l'absence de renégociation du protocole nord irlandais, entre Londres et Bruxelles, les nouvelles élections ont donné, début mai 2022, la victoire au Sinn Féin. Celui-ci a obtenu 27 sièges contre 25 au DUP et 17 à Alliance, parti du « Ni-ni », ni nationaliste ni unioniste. Les commentateurs ont à juste titre parlé de « victoire historique » et même de « séisme ». L'évolution vers le referendum prévu par les accords du « Vendredi saint » (10/04/1998) et l'unification paraît de plus en plus inéluctable et même proche. Cette perspective est difficile à accepter pour les Unionistes. Il n'est donc pas surprenant que le DUP ait refusé d'occuper le poste de vice-premier ministre d'un exécutif dont le premier ministre appartiendrait au Sinn Féin, tant que le protocole nord irlandais ne serait pas modifié. Le DUP – malgré les exhortations de Londres et même des États-Unis – a donc bloqué durablement le fonctionnement du gouvernement de l'Ulster. L'année s'est terminée avec un DUP boycottant toujours l'exécutif et sans nouvel accord nord irlandais, dans une situation de blocage politique⁷⁰.

A l'approche du 25^e anniversaire des accords du « Vendredi saint », une évolution très nette est en cours en Ulster. La crise politique dure. Elle est toutefois un moindre mal, peut-être nécessaire pour éviter le retour à la violence. Mais il reste à en sortir. La conclusion du « cadre de Windsor », fin février 2023, avec la Commission européenne est une avancée positive, en ce sens.

Evolution : aggravation positive.

(15) 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

⁷⁰ Le nouvel accord sera conclu le 27 février 2023.

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 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 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 2022, 2023

En 2021, la situation n'avait pas connu d'aggravation ; à certains égards elle s'était améliorée, ce que traduisait le Baromètre 2021, où le conflit descendait au niveau un. Les élections régionales de février avaient 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, elles avaient 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 avait été longue et difficile. ERC dû faire des concessions mais finalement M M Pere Aragonès fut investi le 21 mai. Cette évolution avait 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 permettait que se poursuive avec le gouvernement socialiste espagnol une certaine coopération entamée au moment de l'investiture de M Sanchez, en 2020. Aucune avancée n'eut lieu sur la question du statut, mais la levée, par le Parlement européen, de l'immunité de M Puigdemont et de 2 autres leaders indépendantistes fut compensée par les grâces octroyées en juillet aux dirigeants catalans condamnés en 2019 et emprisonnés en Espagne. Le problème de l'indépendance demeurait, la légère progression des nationalistes permettait même de dire que cette perspective se renforçait mais, pour un temps, le courant dur était passé au second plan et le risque de violence momentanément réduit.

La violence n'est toujours pas revenue en 2022, 2023, mais il n'y a pas eu, non plus, d'avancée sur le statut. Après une période de tension liée à l'affaire des « écoutes », dont ont été victimes les leaders nationalistes, la reprise du dialogue a été annoncé pour la fin juillet, mais aucun résultat n'a été obtenu. Plusieurs événements se sont produits, susceptibles de peser indirectement sur le dossier ; l'abandon de la présidence de Junta per Catalunya par C Puigdemont, mais Laura Borrás qui lui a succédé, vient, en mars 2023 d'être condamnée à 4 ans et demi de prison et 9 ans d'inéligibilité pour faux et usage de faux. S'agissant de C Puigdemont, la décision du juge européen, en janvier 2023, qui aurait posé un problème sérieux puisqu'elle doit amener la Belgique, où il s'est réfugié, à le remettre à l'Espagne, a été heureusement compensée par la réforme du code pénal espagnol de décembre 2022 supprimant le délit de sédition. Les leaders séparatistes réfugiés à l'étranger s'ils sont livrés et jugés pourront ainsi bénéficier de peines plus légères. Les efforts pour réduire la tension, se poursuivent des deux côtés. Les nationalistes se sont manifestés lors de la signature du traité d'amitié et de coopération entre la France et

l'Espagne, qui eut lieu à Barcelone, le 19 janvier 2023, mais sans outrance ni surtout violence. Le calme règne. Mais nul ne sait pour combien de temps. Cela ne saurait durer. Plus le temps passe, plus il devient nécessaire, au moins, que les discussions reprennent et, même, que le dossier avance. On ne doit pas perdre de vue que la coalition nationaliste avait donné 2 ans au nouveau président pour obtenir des « avancées » Pour le moment, les difficultés politiques que connaît l'Espagne depuis les élections de juillet 2023, favorisent la cause des « nationalités ».

Tendance : stable

(16) 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 ». On doit 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 renouvellement⁷¹. Les projets constitutionnels restent donc à l'ordre du jour, pour le moment sans résultat et même sans début de réelle négociation, ce qui suscite une tension grandissante.

Situation en 2022, 2023

2021 avait introduit une donnée nouvelle avec les élections régionales. Celles-ci avaient, à la fois, confirmé la vigueur du mouvement nationaliste et nettement privilégié sa composante modérée. Dans un scrutin où le niveau de l'abstention fut beaucoup moins fort qu'en métropole (58,91 %), les nationalistes avaient obtenu près de 70 % des voix (67,98 %). De plus avec 40,64 % des suffrages, Fà populu Inseme de M Gilles Simeoni, disposait de la majorité absolue des voix à l'Assemblée territoriale et ne subissait plus les contraintes passées d'une coalition. Nettement renforcé par le suffrage, le chef de la tendance autonomiste, cherchant « une solution politique », avait été réélu président de la Collectivité corse et avait rapidement commandé une étude sur l'évolution institutionnelle de l'île. Le rapport en résultant (rapport Mastor) énonçait 15 propositions qui furent adoptées ensuite par l'Assemblée de Corse. Le démarrage d'un cycle de négociations avec l'État paraissait inévitable. Paris pouvant d'autant moins ne pas accepter de négocier que le FNLC avait annoncé le 2 septembre son intention de reprendre la lutte armée⁷².

⁷¹ Le lien avec le banditisme mafieux a été particulièrement souligné par J.P. Chevènement, dans son interview à Europe I, le 12 octobre 2012. Sur le renouvellement du nationalisme, v. J. Fourquet, *La nouvelle question corse*, Ed. de L'Aube, 2017.

⁷² Paul Ortoli, En Corse le FNLC menace..., *Le Monde* 4 septembre 2021.

La tendance était donc à l'amélioration fin 2021. L'année 2022 est allée nettement en sens inverse.

Un événement a pesé fortement sur le cours des choses : l'agression le 2 puis la mort, le 21 mars, d'Yvan Colonna, emprisonné sur le continent. Les violences subséquentes ont a priori provoqué une avancée – l'entrée dans le champ de la négociation prévue, du mot « autonomie » – et l'annonce d'un cycle de rencontres. Mais ce cycle n'a, en réalité, pas vraiment commencé. Au contraire, la fin de l'année a été marquée par la multiplication des attentats de la part du FNLC et d'un groupe nouveau, le GGC (Gheventu Clandestina Corsica/ jeunesse corse clandestine) et des enquêtes, interpellations et mises en examen pour faits de terrorisme. Alors que le mouvement nationaliste ne faiblit pas – les 3 députés nationalistes ont été réélus aux législatives de 2022 –, et que la radicalisation progresse, Paris craint manifestement la contamination possible du précédent néo calédonien. Mais il est sans doute temps d'avancer. Le Président Macron vient, semble-t-il de faire un pas en ce sens, en prononçant le mot, le 28 septembre dernier.

Tendance : aggravation

(17) 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 européenne⁷³. 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 internationales⁷⁴. On dépasse ici le plan régional et touche au système global.

Qu'il s'agisse du Royaume-Uni, de l'Espagne ou de la France, on voit enfin: que l'État peine à trouver une formule, conciliant le maintien de l'unité et l'acceptation de la diversité et est obsédé par la crainte de l'engrenage ; que les démocraties n'ont pas d'argument susceptible de faire durablement obstacle à une volonté forte de séparation, mais aussi que dans des collectivités concernées, dont les populations n'ont plus le même degré de particularisme et sont immergées dans leur environnement, la volonté de séparation ne peut probablement pas être mesurée à la simple majorité ni être exprimée en une fois. Etant donnés ses enjeux, la mise en œuvre du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne peut pas, au moins en Europe occidentale, ne pas innover.

⁷³ Cécile Chambraud et Sandrine Morel, *Le Monde* 9 novembre 2014.

⁷⁴ Sur l'UE en tant qu'acteur et laboratoire, v. notre *Relations internationales contemporaines*, Lexis Nexis, 4^e éd., 2017, nos 298-305.

(18) 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 a essayé 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 sur les autres conflits.

(19) Le conflit de Géorgie, Abkhazie, Ossétie du Sud.

Repères

Avec la Moldavie, les trois républiques Baltiques et l'Arménie, la Géorgie a fait partie des 6 républiques qui ont refusé de participer au référendum sur l'Union, organisé par M. Gorbatchev le 17 mars 1991 ; elle a organisé son propre référendum 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. La dégradation de la situation en Ukraine n'a pas, pour le moment, contaminé la Géorgie.

Situation en 2022, 2023.

L'Abkhazie et l'Ossétie du sud constituant un précédent à la reconnaissance d'indépendance du Donbass par Moscou, intervenue fin février 2022, on pouvait craindre que l'annexion des régions de Louhansk, Donetsk, Kherson et Zaporijjia, fin septembre 2022, ne produise une évolution dans le même sens en Géorgie. Le dirigeant de l'Ossétie du Sud, avait envisagé cette possibilité au mois de mars. Tel n'a pas été le cas, pour le moment. La candidature de la Géorgie à l'Union européenne, début mars 2022 et la reconnaissance par le Conseil de l'UE de la « perspective européenne » de la Géorgie – elle pourra se voir reconnaître le statut d'État candidat quand elle aura pris en compte les recommandations émises par la Commission dans son avis sur sa candidature – a été compensée par l'extrême prudence des autorités de Tbilissi à l'égard de Moscou et de la guerre d'Ukraine. Cette réserve a même conduit la Russie à lever certaines des restrictions établies les relations économiques. Mais les relations diplomatiques entre les deux États n'ont pas été rétablies.

Tendance : stable (dans un contexte difficile).

(20) 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^{ème} 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. La Moldavie réclame toujours la réintégration de la Transnistrie, 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 Moscou⁷⁵. Sans basculer à nouveau dans la violence, le conflit redevient périodiquement sensible. La Russie y a été, à la fois médiateur et acteur, à l'appui des autorités séparatistes, et reste toujours présente militairement sur place⁷⁶. Le conflit lui a donné 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, quand la guerre atteint celle-ci. La situation en Moldavie/Transnistrie est effectivement devenue nettement plus difficile en 2022, mais la guerre ne s'y est pas étendue.

Situation en 2022, 2023.

Après 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, a montré qu'elle « oscille entre Russie et Europe »⁷⁷. Mais cette évolution n'était pas favorable à la solution de problème de la Transnistrie, au contraire, au moment où la tension grandissait entre Kiev, les Occidentaux et Moscou⁷⁸. On pouvait même craindre que la guerre permette la réalisation de l'une des

⁷⁵ La neutralité permanente du pays est pourtant inscrite à l'article 11 de la constitution de 1994.

⁷⁶ A/Res 72/282.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ 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.

hypothèses que nous évoquions en 2020 : 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. Il est possible de penser que cette dernière hypothèse dans laquelle l'Ukraine serait privée d'accès à la mer noire, la Russie se retrouvant dans une situation 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 – a figuré au rang des objectifs militaires envisagés. Toutefois, il n'y a pas eu d'opérations militaires en ce sens et, pour le moment, la Transnistrie et la Moldavie n'ont pas été touchées militairement par la guerre d'Ukraine. Mais celle-ci les a fortement affectées. Le pays a été un lieu de refuge pour plus de 400 000 Ukrainiens, les opérations militaires sur le territoire de son voisin ont perturbé son approvisionnement en énergie, et il a été victime d'une grave crise économique, en partie à cause de mesures prises contre lui par la Russie.

Même si, comme ceux de la Géorgie, les dirigeants du pays ont fait preuve de prudence, leur penchant pro-européen leur a valu de trouver plus de soutien du côté de l'UE. La candidature moldave présentée le 3 mars 2022 lui a permis d'obtenir en juin le statut d'État candidat et ils ont obtenu des « gestes de solidarité » significatifs⁷⁹. La Moldavie a donc fait un pas en avant vers l'UE, mais on voit mal comment elle pourra aller plus loin et surtout abandonner sa neutralité, sans en passer par la phase de la violence.

Tendance : aggravation.

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

Repères

Ce territoire peuplé majoritairement d'Arméniens (120000 Arméniens et 40000 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 250000 azéris d'Arménie et les 500000 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. A 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 orbite⁸⁰, pour le forcer à faire partie de la Communauté des États indépendants

⁷⁹ V. Virginie Malingre, Moldavie : l'UE multiplie les gestes de solidarité face à la menace russe, *Le Monde* 9 mars 2023.

⁸⁰ Voir la série d'articles de Gérard Chaliand. La guerre oubliée du Caucase. *Le Figaro* 24, 25, 26 août 1994.

(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.

A 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 centrale⁸¹.

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 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. A 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 Russie⁸² 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 restait donc posée, mais dans des termes en partie modifiés. En 2021 la situation évolua peu, sur le plan militaire comme sur le plan diplomatique. Toutes les possibilités de négocier demeuraient ouvertes, mais la volonté de le faire restait absente et la capacité de peser en ce sens était réduite, tant du côté russe que du

⁸¹ 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.

⁸² Voir l'analyse de cet accord dans notre chronique précédente, in *PSEI* n° 16, 2021, n° 67.

côté occidental. La nette aggravation de la crise à propos de l'Ukraine faisait craindre un retour à la guerre.

Situation en 2022, 2023.

Le retour à la guerre n'a pas eu lieu, mais fin 2022, la tendance dominante était nettement celle de l'aggravation.

Le début de l'année a pu susciter quelques espoirs, les escarmouches et incidents dans les zones du Haut-Karabakh peuplées d'Arméniens, n'empêchant pas une accélération du processus de paix (travail sur un projet de traité de paix et l'établissement d'une commission mixte des frontières) au point d'inquiéter les autorités et la population du Haut-Karabakh, soucieux de ne pas en être les victimes. Bien que la guerre en Ukraine ne le favorise pas, le Groupe de Minsk, n'était remis en question par aucun des participants. Mais, malgré les efforts de l'UE, de la Russie et des États-Unis et une situation plus calme sur le terrain, le processus de paix n'a pas avancé de manière significative.

La seconde partie de l'année a été nettement moins bonne. Après les opérations militaires de l'Azerbaïdjan au Haut Karabakh en août et des affrontements sérieux – les plus importants depuis ceux de 2020 – le long de la frontière entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, en septembre, on a assisté – spectacle surprenant alors que la guerre se poursuivait en Ukraine et les opposait de plus en plus – à une mobilisation des membres permanents du Conseil de sécurité, en faveur du retour à la paix. Le Conseil alors sous présidence française, s'est réuni d'urgence à la demande de l'Arménie, pour évoquer la situation. La séance n'a donné lieu à aucune résolution ou déclaration du Président, mais à des appels, adressés aux deux parties, à la modération, au dialogue et à la recherche d'un règlement pacifique, sans que – à aucun moment – la guerre en Ukraine, affecte les débats et soit même évoquée⁸³. Mais la reprise des pourparlers en octobre à la faveur de réunions organisées, par les acteurs du groupe de Minsk n'a permis aucune avancée réelle. Elle a montré au contraire que l'un des points de blocage les plus sérieux est le désaccord existant sur le « format » des négociations, en ce qui concerne la situation du Haut Karabakh. Stepanakert veut être reconnu comme une « partie à part entière dans le conflit », avec les autres, dans un processus international visant un « règlement global ». Du côté azéri, on considère au contraire, que le Haut Karabakh est une affaire intérieure de l'Azerbaïdjan et entend développer seulement des relations informelles avec les Arméniens du territoire.

Le blocage du corridor de Latchine en décembre, par des manifestants soutenus par Bakou, maintenu malgré la pression internationale, a provoqué une nette montée des tensions en fin d'année. Le Conseil de sécurité a tenu une nouvelle séance, le 20 décembre, à la tonalité très proche de celle de septembre. Alors que l'implication de l'Azerbaïdjan est cette fois plus nette, personne – sauf évidemment l'Arménie – ne le désigne comme coupable ; seuls les États-Unis et l'Irlande lui demandent de rétablir la liberté de circulation⁸⁴. Les puissances sont à la fois engagées en faveur d'une solution pacifique et très modérées. Cela explique que l'Azerbaïdjan et son appui turc⁸⁵ « profitant du fait que l'attention du monde est focalisée sur l'Ukraine, tentent de tirer le meilleur parti de la situation » et que Bakou « viole régulièrement le cessez le feu de novembre 2020 dans les territoires sous mandat des Casques bleus russes »⁸⁶. Dans ce contexte

⁸³ Voir la demande de l'Arménie voir S/2022/688 et le PV le de 9132^e séance (S/PV. 9132). La position de l'Azerbaïdjan est dans S/2022/885. Les 2 États se sont exprimés au Conseil lors des 9132 et 9228^{es} séances.

⁸⁴ Voir S/PV.9228, pp. 6 et 10.

⁸⁵ Il existe entre l'Azerbaïdjan et la Turquie, depuis la déclaration de Choucha (ville de Karabakh), du 15 juin 2021, une alliance. Cette déclaration, initialement signée par les 2 Présidents, a été approuvée en février 2022 par les Parlements turc et azerbaïdjanais.

⁸⁶ Pierre Jolicoeur, *Caucase du Sud : une extension du conflit ukrainien..., L'état des conflits..., Diplomatie, Grands dossiers* n° 71 décembre 2022- janvier 2023, pp. 30-31. Si son titre est d'une pertinence discutable,

nouveau où Moscou a perdu son monopole et partage avec la Turquie, la marge de manœuvre de l'Arménie est réduite et l'avenir des Arméniens du Haut Karabakh paraît très incertain. La position de Bakou se heurte toutefois à l'idée que le règlement doit être global, couvrir toutes les questions posées, que soutiennent notamment la Russie, les États-Unis et la France⁸⁷.

L'actualité du conflit a été dominée en 2023 par la poursuite du blocus du Haut-Karabakh et l'absence de résultat des négociations malgré les efforts de la Russie, des États-Unis et de l'UE. Dépitée par l'impuissance de la Russie, son incapacité d'assurer l'ouverture du corridor de Latchine et plus généralement de protéger un État membre de l'OTSC, Erevan a commencé à se rapprocher de l'Ouest. Mais cela n'a pas suffi. Bakou, fort de l'atout du pétrole et conscient d'un contexte très favorable, avait ignoré la demande de la CIJ d'assurer le libre passage⁸⁸. En août, l'absence de toute initiative de la part du Conseil de sécurité lui a probablement paru être, un « feu vert » pour aller plus loin et reprendre par la force le Haut Karabakh⁸⁹. Cela a été fait, très rapidement, par son offensive des 19 et 20 septembre. La question est posée de savoir si cette offensive aura ou non un prolongement du côté du Nakhitchevan.

Tendance : aggravation nette.

En septembre 2023, ce conflit est passé dans la catégorie des conflits actifs, où nous aurions pu le placer dès l'année 2000.

II.2.2. En Afrique au sud du Sahara

(22) 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 Erythrée Ethiopie figure, pour le moment.

(23) Le conflit Erythrée Ethiopie

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'Erythrée à l'indépendance, en 1993, on ne s'était pas préoccupé de la délimitation. Les dirigeants Erythréens et Ethiopiens 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'Erythrée, a provoqué une crise. La suppression de l'espace économique commun affectait l'accès de l'Ethiopie à la mer et la rendait plus dépendante de Djibouti. Les relations se sont vite détériorées et l'Erythrée 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'Ethiopie victorieuse mais exsangue et a gravement porté atteinte à l'Erythrée, 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

cet article fait bien le point sur le jeu complexe des principaux acteurs de la région, par exemple sur la contrepartie établie par l'Azerbaïdjan entre son alliance turque et la « déclaration sur l'interaction alliée » avec la Russie, signée le 22 février 2022 et sa neutralité sur la guerre d'Ukraine et, également, sur le rôle de l'Iran.

⁸⁷ V. S/PV.9228, pp. 4 et 6.

⁸⁸ Ordonnance du 22 février 2023.

⁸⁹ Voir la séance du 16 août 2022 (S/PV.9397 et compte rendu CS/15384).

l’Ethiopie. 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’Ethiopie à accepter la délimitation de la frontière et à faire la paix avec l’Erythrée. 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’HIIK considère le conflit entre l’Erythrée et l’Ethiopie comme terminé. L’IISS juge l’accord comme historique⁹⁰.

Au cours des mois suivants, les comportements et les mesures prises – l’Ethiopie a par exemple demandé la levée des sanctions contre l’Erythrée, 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 Ethiopie 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 Ethiopie⁹¹. Par ailleurs, au plan régional de la Corne de l’Afrique, demeure aussi la question de la frontière entre l’Erythrée et Djibouti⁹². 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 potentiel d’aggravation. Depuis lors le conflit Ethiopie Erythrée n’a pas repris, mais la violence est de retour en Ethiopie depuis 2020, avec la guerre du Tigré, dans laquelle, pour le moment, l’Erythrée 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 Ethiopie)

Situation en 2022, 2023

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’Ethiopie avec l’Erythrée, puisque les forces de cette dernière ont appuyé les actions du gouvernement éthiopien. Mais ce renfort a aggravé nettement la guerre civile.

L’accord de paix conclu en novembre 2022 entre Addis Abeba et le FLNT constitue une évolution positive mais son application reste difficile. De plus cet accord n’inclut pas l’Erythrée, qui conserve quelques forces au Tigré sur des points stratégiques. Asmara n’a pas fait obstacle à l’évolution favorable du conflit du Tigré et ses relations avec l’Ethiopie restent bonnes. Mais on ne peut toujours pas exclure des effets négatifs de cette guerre civile, à moyen terme, s’agissant des relations entre les deux États, et des relations régionales, dans un contexte où l’antagonisme entre les grandes puissances est de retour. Le conflit entre les États-Unis et les Occidentaux contre la Russie et, cette fois, la Chine tend fortement à s’y transporter.

Tendance : stable

⁹⁰ *Conflict Survey* 2019, p. 272.

⁹¹ V. Les développements de I. Davis et N. Melvin dans le *SIPRI Yearbook 2019, Armed Conflict and Peace Processes in Sub Saharan Africa*.

⁹² Point sur lequel insiste le représentant de la France à la 8398^e séance du Conseil de sécurité, p. 7.

IV.3. Au Moyen-Orient, Afrique du Nord.

(24) 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.

(25) 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 Chiïtes, 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 contre *Hamas et al. Palestinian territories*) ou Israël contre *State of Palestine (PNA)*) et les *items (sécession, 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 décision⁹³ et a dû encaisser une résolution de l'Assemblée générale condamnant nettement sa politique⁹⁴.

⁹³ Veto solitaire opposé le 18 décembre 2017 à un projet de résolution (S/2017/1060) présenté par l'Égypte.

⁹⁴ 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).

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 occupés⁹⁵, 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 Emirats 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, toutefois 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 »⁹⁶.

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.

2021 a été marquée par la quatrième guerre de Gaza – après celles de 2009, 2012 et 2014. Elle s'est terminée le 20 mai, avec un accord de cessez-le-feu entre Israël et le Hamas, 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.

Point majeur, 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 aussi très bien résisté à la nouvelle guerre de Gaza.

⁹⁵ Voir, à cet égard, le nouveau rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 2334 (2016) (S/2019/938).

⁹⁶ 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.

Le seul élément discordant dans cette évolution très favorable à la position israélienne a été le fait que, aux Nations unies, à l'Assemblée générale, on adoptait toujours les résolutions habituelles⁹⁷, inscrites dans la ligne des normes traditionnelles⁹⁸. Le Conseil de sécurité était resté silencieux, en 2021, sur la question de Palestine⁹⁹.

Situation en 2022, 2023.

La transformation s'est poursuivie. L'année 2022 a été la plus meurtrière pour les Palestiniens depuis la seconde Intifada de 2005. Après la victoire de B Netanyahou aux élections de novembre 2022, la colonisation, les raids israéliens, la violence des colons, les affrontements entre forces israéliennes et militants palestiniens se sont encore accrus sans provoquer de réaction américaine ou européenne significative. La coalition d'extrême droite au pouvoir en fin d'année, malgré les manifestations hostiles, est revenue au projet de réforme judiciaire visant à limiter le pouvoir de la Cour suprême de bloquer les décisions du gouvernement jugées « déraisonnables » et un projet de loi en ce sens a été adopté le 4 juillet 2023.

Comme on s'y attendait le durcissement du nouveau gouvernement est net. Toutefois, il n'a pas encore osé s'engager sur la voie de l'annexion de la Cisjordanie. Cette transgression pourrait affecter la normalisation des relations avec les pays arabes. Celle-ci s'est poursuivie – B. Netanyahou a reconnu en juillet 2023 la souveraineté du Maroc sur le Sahara occidental – mais sans autre nouveau développement spectaculaire, que la tenue du sommet « historique » qui a réuni, en mars 2022, en Israël et avec lui, les États-Unis et 4 pays arabes – Bahreïn, Égypte, Emirats arabes unis, Maroc¹⁰⁰-, soucieux de se coordonner face à l'Iran. L'Arabie saoudite refuse toujours la normalisation, sans un État palestinien.

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, en Cisjordanie ou à Jérusalem tend à devenir secondaire ; les regards sont tournés vers le golfe. La discordance demeure toutefois très présente, en fin d'année, avec le retour des résolutions de l'Assemblée générale, toujours dans la ligne classique de la fin de l'occupation des territoires palestiniens et d'un règlement selon la solution des 2 États, israélien et palestinien, « à l'intérieur des frontières reconnues sur la base de celles d'avant 1967 »¹⁰¹. Toujours largement considérée comme illicite et illégitime, la politique d'annexion de fait que mène Israël aura de la peine à atteindre le stade du fait accompli.

Outre l'absence d'acceptation, de reconnaissance, la violence y fait toujours obstacle. Elle est loin d'être sortie du dossier israélo-palestinien et la paix d'y être entrée. La situation, à cet égard s'est au contraire aggravée. Que la politique de colonisation israélienne se poursuive inlassablement, contrairement aux principes reconnus et sans freins réels 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. De plus elle oppose des adversaires dont la situation est, d'un côté et de l'autre, très dégradée, ni l'un ni l'autre n'étant rassemblé autour d'une direction largement acceptée.

⁹⁷ 76/10 Règlement pacifique de la question de Palestine (148/9/14) (ante : 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).

⁹⁸ Avec des votes qui montrent une érosion progressive, mais lente et avec des pauses, de la majorité propalestinienne.

⁹⁹ En mai, il lui a simplement consacré une séance, le 27 mai (S/PV.8782).

¹⁰⁰ Qui se défend d'abandonner la cause palestinienne. Tous ont voté pour 77/25.

¹⁰¹ Voir la résolution 77/25 §§ 2 et 3 (votée par 153 voix contre 9 et 10 abstentions. En 2021, 76/10 l'avait été par 148 voix contre 9 et 14 abstentions.

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 ! Et on voit moins que jamais la possibilité d'une solution alternative, abordant par exemple le problème dans un cadre plus large. Ni sur le plan régional ni sur celui de la communauté internationale, il n'y a pour le moment de capacité de paix crédible. A cet égard le § 3 de la résolution 77/25 qui réclame la tenue à Moscou d'une conférence internationale, pour établir un règlement pacifique « juste, durable et global » est simplement ubuesque. C'est ce qu'envisageait le Conseil de sécurité, mais en 2008.

La transformation en cours, sort le conflit de « la une », le fait oublier mais elle ne correspond en rien à une amélioration.

Tendance : Transformation poursuivie, aggravation.

(26) 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 de temps à autre. 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, notamment le conflit israélo palestinien, et avec les intérêts des grandes puissances et des puissances régionales.

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, en 2018, 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 armées¹⁰², 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 et le Djihad islamique en Cisjordanie et à Gaza.

Quoique clairement hostiles, chacun est devenu le premier ennemi de l'autre¹⁰³, 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

¹⁰² 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.

¹⁰³ 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.

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 nucléaire¹⁰⁴, 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, 2021 et ensuite, 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, rendait un résultat positif de plus en plus improbable. Par ailleurs les escarmouches se sont poursuivies en Syrie, au Liban, en Irak, dans le Golfe. En apparence, rien ne changeait ; en réalité, ce dossier commençait à connaître une transformation fondamentale. L'Iran est en train d'accéder à la capacité nucléaire. Dès lors, ni Israël, ni même les États-Unis ne pourront 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, Egypte, Arabie saoudite notamment).

Situation en 2022, 2023

Les escarmouches habituelles se sont poursuivies, peut-être même intensifiées, mais sans événement particulièrement notable, générateur d'une crise sérieuse. Du côté israélien des frappes sur de sites militaires ou industriels jugés stratégiques, sur des éléments du Hezbollah ou des milices pro-iraniennes, en Syrie ou en Irak, des assassinats de militaires ou de scientifiques iraniens. Du côté iranien, des enlèvements et des captures de navires dans le golfe. Les deux pratiquent aussi les cyberattaques.

En revanche la transformation du dossier s'est poursuivie. Sans surprise, la négociation visant à rétablir le JCPOA, objectif affiché depuis l'élection de J Biden, n'a pas débouché sur un résultat positif – début juillet 2023 « l'impasse perdue »¹⁰⁵ – mais elle n'est pas terminée. Mis à part peut-être, Israël, aucun des acteurs concernés n'y a intérêt. Au-delà des circonstances qui peuvent à tel ou tel moment pousser à espérer et à accélérer la négociation ou faire blocage, le point majeur est que 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. Qu'apporterait à Téhéran d'accepter les concessions exigées, pour un

¹⁰⁴ A 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).

¹⁰⁵ Voir Nations unies CS/ 15344.

accord, qu'un nouveau changement d'administration à Washington pourrait très bien remettre en cause, sans que les autres parties puissent l'empêcher ? L'Iran a logiquement, sans refuser de négocier, continué à se rapprocher de la bombe. Il est communément admis, qu'il est au « seuil ». Et il va probablement, après la Corée du nord, passer la ligne, sans le dire et même en le niant, mais en agissant tout de même de telle sorte que cela se sache. Cette avancée vers la capacité nucléaire va de pair avec des progrès dans le domaine des missiles. L'Iran a « dévoilé » début juin 2023 son premier missile balistique hypersonique, qui aurait une portée de 1400 kms. Cette évolution a, depuis le début de la guerre d'Ukraine, été nettement favorisée par la rupture des Occidentaux avec la Russie. Téhéran s'est clairement rangé dans le camp de Moscou, lui fournissant même des drones. La donne est devenue différente au Conseil de sécurité. Il n'y a plus de consensus, entre les membres permanents, les 5 États dotés, sur la question iranienne. Face aux 3 Occidentaux, l'Iran bénéficie désormais de l'appui de la Russie et de la Chine et vient de devenir membre de l'OCS.

La normalisation entre les pays arabes et Israël, également impulsée par D Trump, pouvait lui faire craindre la constitution d'une coalition hostile. Pour le moment cette perspective n'est pas confirmée, au contraire. Elle est en effet compensée par une autre normalisation, favorable à Téhéran. Il s'agit du rétablissement des relations entre l'Arabie Saoudite et l'Iran. Cette normalisation est intervenue, sous l'égide de la Chine, le 6 avril 2023. La reprise des relations diplomatiques s'accompagne de l'engagement « de développer (la) coopération dans tous les secteurs, afin d'assurer la sécurité et la stabilité de la région ». De plus cette normalisation est seulement la plus symbolique - elle intervient entre les 2 États représentatifs des chiïtes et des sunnites - car elle s'inscrit dans un mouvement de normalisation avec les États arabes. Au moment où elle se produit, les Emirats et le Koweït ont déjà repris leurs relations avec l'Iran, le même processus en est cours avec Bahreïn et on pense que l'Égypte pourrait suivre¹⁰⁶.

2022 et le début de 2023 sont donc assez nettement favorables à l'Iran. Cela correspond à un affaiblissement de la position des États-Unis vis-à-vis des pays du Golfe. Cet affaiblissement est sans doute lié à la prise de conscience que Washington, en passe de se concentrer sur sa rivalité avec la Chine, va se désengager du Moyen-Orient et que par conséquent le parapluie américain est nettement moins protecteur¹⁰⁷. Cette nouvelle « politique d'indépendance » de la part de Ryad et d'autres pays du Golfe ouvre des perspectives intéressantes pour la région. Mais le fait majeur demeure l'accès de l'Iran à la dissuasion nucléaire, qui devrait plus ou moins vite affecter fortement le TNP, et en tout cas provoquer un phénomène d'imitation de la part des pays de la région qui en ont les moyens- l'Arabie saoudite elle-même et, également, la Turquie et l'Égypte. La solution des problèmes qui s'annoncent dépasse largement le « grand arrangement » entre l'Iran et l'Amérique, qu'évoque R. Girard¹⁰⁸. A supposer qu'il soit envisageable, cet arrangement ne pourrait être qu'un élément dans un ensemble beaucoup plus vaste et appelant une négociation plus large.

Les choses bougent toujours dans un « Grand Moyen-Orient » en recomposition.

Tendance : poursuite et élargissement de la transformation

¹⁰⁶ Après des années de tension, l'Iran et l'Arabie Saoudite se réconcilient à Pékin, *Le Figaro avec AFP* 6 avril 2023.

¹⁰⁷ Selon G. Malbrunot, cette prise de conscience aurait eu lieu, dans le cas saoudien, en septembre 2019, quand des installations pétrolières de ce pays furent frappées par des drones iraniens sans provoquer de réactions militaires des États-Unis (voir Dégel en vue dans les relations entre l'Iran et l'Arabie saoudite, *Le Figaro* 25 octobre 2021).

¹⁰⁸ L'Iran cherche à renouer avec l'Occident, *Le Figaro* 21 août 2023.

IV. 5. En Asie

(27) 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.

(28) 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 dénucléarisation¹⁰⁹.

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'incluait dans le tableau des puissances nucléaires au 1er janvier 2021 en lui attribuant 40 à 50 ogives¹¹⁰. L'annuaire 2022 lui accorde 20 ogives

¹⁰⁹ 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 2 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 à l'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).

¹¹⁰ 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

assemblées. 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 GW 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 échouer¹¹¹. L'événement soulève des questions 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 », manifestement 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

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 ».

¹¹¹ 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.

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. A l'ombre de ce conflit, la Corée du Nord peut poursuivre son affirmation comme puissance nucléaire. C'est ce qu'elle a fait encore en 2021. Ses relations avec les États-Unis n'ont connu aucune amélioration et les sanctions ont été reconduites, sans effet puisqu'elle a multiplié, à défaut de nouvel essai nucléaire, le lancement de missiles de toutes sortes. A sud, un accord de principe a été trouvé sur le financement de la présence américaine. A cela s'est ajoutée une autre évolution, un peu à contre-courant, limitée mais non négligeable : le rétablissement en octobre, des canaux de communication entre les 2 Corées, interrompus en août 2020¹¹². Il était vu comme « une base pour la reprise des relations intercoréennes »¹¹³.

Si on considère le dossier dans la durée, on perçoit nettement que la dénucléarisation devient un objectif de plus en plus irréaliste. La Corée du nord est une puissance nucléaire en train de se doter d'une capacité réelle de frappe à distance. Quand les puissances vont-elles accepter cette réalité. Et, autre question, comment les relations intercoréennes vont-elles évoluer dans cette nouvelle configuration ?

Situation en 2022, 2023.

Elle s'est sensiblement aggravée, en raison de facteurs locaux, l'élection d'un nouveau président à Séoul, et plus généraux, la dégradation des relations entre les Occidentaux et la Chine et la Russie. En Corée du sud, M Yoon Seok-youl a succédé à la présidence de la République à M Moon. Ce dernier avait choisi une politique d'ouverture à l'égard du nord avec l'objectif de stabiliser la situation de la péninsule. M Yoon a opté pour l'alignement sur les États-Unis et l'amélioration des relations avec le Japon. Cela s'est traduit aussitôt par des exercices militaires de grande envergure, destinés à montrer la solidarité des alliés et à conduire Pyongyang à cesser essais nucléaires et tirs de missiles et dénucléariser. Le résultat a, comme cela était très prévisible, été exactement inverse. La Corée du nord n'a pas fait de nouvel essai en 2022, mais elle a procédé à un nombre de tirs de missiles inusité, près de 70 dont 25 le 2 novembre. De son point de vue, il n'y a moins de raison que jamais de changer une politique qui a donné de bons résultats et, de toute manière, le nucléaire et les missiles sont, pour elle, une « priorité existentielle »¹¹⁴. Cela conduisait début novembre à une forte montée de la tension – on en était arrivé à des échanges de tirs de missiles - et des inquiétudes, devant un risque possible d'escalade.

Le resserrement de l'alliance États-Unis Japon, Corée du sud est lié beaucoup plus au souci de s'organiser et se renforcer face à la Chine et aux crises d'Ukraine et de Taiwan, qu'à la situation dans la péninsule et on sait que, dans le repositionnement des alliances, que ces crises ont provoqué, la Corée du nord a penché pour Moscou et Pékin. On peut être surpris, étant donné ce contexte, par le fait que les sanctions prises au titre de la prolifération ont été maintenues à l'unanimité par le Conseil de sécurité, début 2022 (résolution 2627 (2022)) comme début 2023 (résolution 2680 (2023) du 23 mars). Cela démontre que malgré toutes leurs divergences et l'hostilité grandissant entre eux, les membres permanents, États dotés, ont encore, à ce moment-là, le souci de maintenir autant que possible l'interdit de la non-prolifération qui est dans leur intérêt commun. Mais, si on va aux explications de positions et de vote, on peut noter que la Chine

¹¹² V. Pons, Entre les deux Corées, un rapprochement dans l'urgence, *Le Monde* 29 juillet 2021

¹¹³ Propos du ministère de l'unification sud-coréen rapportés par *Le Monde*, 4 octobre 2021.

¹¹⁴ Evaluation très pertinente de Marianne Péron-Doise, Corées : comment stopper le risque d'escalade militaire ? *La Croix* 4 novembre 2022, à condition d'ajouter les missiles au nucléaire, dans ce contexte, il faut que l'arme soit opérationnelle.

précise bien que « les sanctions ne doivent pas avoir de conséquences humanitaires négatives sur les moyens de subsistance de la population »¹¹⁵, indiquant très nettement par là qu'elle ne les appliquera pas à l'américaine. On doit noter aussi, que le Conseil enchaîne les séances sur la question des missiles sans parvenir à adopter une résolution. Ici la rupture est très nette entre les Occidentaux et Moscou et Pékin, qui imputent ouvertement aux États-Unis et à leurs alliés sur place, la responsabilité de l'aggravation de la situation dans la péninsule¹¹⁶. Peut-être est-ce le signe que l'on approche du moment où le vote des sanctions ne sera plus possible, faute d'accord entre les Cinq.

Comment débloquer la situation ? Certains proposent de substituer au désarmement, exigé de la Corée du nord en vain, la maîtrise ou le contrôle des armements, « une sorte de gel des armements conditionné à un allègement des sanctions »¹¹⁷. Il s'agit d'une solution impossible, à contre-courant de la tendance prévalant actuellement. Ce type de solution suppose qu'une négociation soit possible. Or le temps est plus que jamais, à l'affrontement. S'il est exact que la Corée du Nord fournit des armes à la Russie, cela devrait se traduire par une évolution de la position de Moscou au Conseil de sécurité, quand reviendra la question des sanctions.

Tendance : aggravation nette.

(29) 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 14000 kms de frontières terrestres avec 5 pays : le Pakistan, la Chine, le Népal, le Bhoutan et le Bangladesh. S'y ajoutent 7700 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 »¹¹⁸. C'est le cas de la frontière avec la Chine, longue de 3500 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 1959¹¹⁹, 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 « 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'Aksai 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

¹¹⁵ S/PV 9292 ; la même limite se trouve dans la position russe.

¹¹⁶ Voir les séances 8993, 9030, 9145, 9183, 9197 et 9305 du 17 avril 2023.

¹¹⁷ Marianne Péron-Doise, art. cit.

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ 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.

cessez-le-feu unilatéral, puis retira ses troupes de l'Arunachal Pradesh début décembre, au nord de la ligne Mac Mahon. Les Chinois libèrent 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. A 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 90000 km², est tibétain et qu'il a été illégalement cédé par Lhassa. A 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 35000 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 fortement en 2020 et l'on n'était pas parvenu, en 2021 à l'accord de « désengagement mutuel » espéré - accord limité ne portant que sur la zone de Pangong -, la porte de la négociation n'étant toutefois pas fermée.

Situation en 2022, 2023.

Les sessions de discussions militaires et diplomatiques se sont succédées mais elles n'ont abouti qu'à un désengagement partiel. La ligne de contrôle effectif (LAC) reste donc militarisée. Il y a même eu en décembre une nouvelle échauffourée en Arunachal Pradesh, dans la zone de Tarang. Selon le ministre indien de la défense, les forces chinoises auraient tenté de « transgresser » la ligne. Il semble que l'on soit en présence d'un « implacable grignotage »¹²⁰ de la part de l'armée chinoise refusant de revenir au statu quo d'avant 2020, auquel l'Inde, obsédée par la crainte d'avoir à mener une guerre sur 2 fronts – la zone où elle est en conflit avec le Pakistan est proche - ne parviendrait pas à répondre. Ce conflit serait l'un des instruments d'une gamme, dont la Chine, se sert pour jouer le jeu de la puissance et garder un moyen de pression sur le comportement de son voisin à l'égard du Tibet. Il serait temps de fixer une ligne rouge.

D'un autre côté il ne faut pas oublier 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'Aksaï Chin et l'autoroute NH 219. Le choix fait par l'Inde au sujet du statut est loin de la formule évoquée par Zhou Enlai, comme solution du conflit entre les deux pays – reconnaître l'Arunachal Pradesh à l'Inde et l'Aksaï Chin, à la Chine¹²¹.

Ce conflit, comme celui entre l'Inde et le Pakistan est certes « borné » par la possession des armes nucléaires, mais cela laisse de la marge pour la violence. Il faut espérer que l'on parviendra, au moins, à éviter un drapage d'envergure.

Tendance : stabilité

¹²⁰ V. Sophie Landrin, Dans le Ladakh, l'implacable grignotage de l'armée chinoise, *Le Monde* 10 août 2022. Les Chinois auraient pris depuis 2020 plus 1000 Km² à l'Inde dans l'est du Ladakh.

¹²¹ 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.

(30) 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 demeurait : 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 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 conflit¹²², 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. A 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 nucléaires¹²³.

La tension est montée davantage encore en 2020. 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 pakistanais, à l'Inde, de l'attentat contre la bourse de Karachi en juin 2020, revendiqué par l'Armée de libération du Baloutchistan attestait l'état très médiocre des relations entre les deux puissances. Les relations entre les deux États étaient 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'impasse¹²⁴, réduit à espérer le maintien du *statu quo*, sans trop de violence.

On a vérifié en 2021 que 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

¹²² Sur les solutions envisageables mais impraticables, voir notre chronique pour 2018, *PSEI* n° 13, n°76.

¹²³ 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. Selon Mike Pompeo, les 2 États ont été au bord de la confrontation nucléaire en 2019 et ont été arrêtés par les États-Unis (*Le Figaro* et AFP 24 janvier 2023).

¹²⁴ Qualificatif pertinent appliqué à l'ensemble du Cachemire, par Dorothee Vandamme, *L'impasse cachemirienne*, *Diplomatie Grands Dossiers* n° 65, Déc. 2021- Janv. 2022, pp. 94-95.

cessez-le-feu, a été une bonne nouvelle. Mais, la perspective de revenir au dialogue, restait très limitée. Cela n'a pas changé.

Situation en 2022, 2023.

Le niveau de violence est resté peu élevé, ordinaire - attaque contre les forces indiennes, morts de rebelles « infiltrés » - alors que, en Inde et surtout au Pakistan, la situation générale était difficile. Il n'y a eu aucune évolution vers le retour au statut spécial ou vers la reprise de pourparlers. Début mai 2023, une réunion de l'organisation de coopération de Shanghai en Inde, qui fournissait une occasion de le faire, n'a pas été utilisée pour reprendre le contact, se parler. Inde et Pakistan, pour le moment, n'ont rien à se dire. Ils en sont au temps des invectives.

Tendance : stable

(31) 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 65000 victimes¹²⁵. 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 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. A 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

¹²⁵ 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.

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 tamoule¹²⁶ – 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.

En 2021, dans un contexte très lourd de crise Covid et de difficultés économiques, le pouvoir a eu du mal à résister à la tentation des pratiques répressives. En décembre, la suspension du Parlement, a montré que l'aggravation se poursuivait. C'est encore le cas.

Situation en 2022, 2023.

La colère suscitée par la crise économique très grave – le pays obligé de se déclarer en défaut de paiement début avril est alors « à la dérive »¹²⁷ – va entraîner une forte mobilisation de la population contre la famille Rajapaksa au pouvoir, qui provoquera d'abord la démission du gouvernement puis la démission et la fuite du Président, à la mi-juillet 2022. Mais cette évolution n'a pas apporté une réelle amélioration de la situation. En effet le successeur élu par le Parlement, et non issu de nouvelles élections, est un proche de clan au pouvoir, qui va d'ailleurs rapidement renouer avec une politique répressive. L'ombre des Rajapaksa n'a donc pas disparu ; l'ancien président rentrera d'ailleurs au pays début septembre. Pour que la situation devienne meilleure, le contact doit être rétabli entre le pouvoir et la population et la situation économique doit être redressée, ce qui n'est pas le cas. De plus, la marginalisation de la minorité Tamoul demeure et même s'est aggravée avec la crise¹²⁸. Beaucoup de facteurs négatifs s'accumulent au Sri Lanka. Plus qu'une réelle évolution positive, 2022 a marqué, une étape, une maturation de la situation, et une aggravation.

La situation n'a été améliorée en 2023, au contraire. La position de la Chine ayant enfin évolué, le Sri Lanka a pu obtenir une aide du FMI pour améliorer sa situation. La nouvelle est, en principe, bonne, mais ce type de plan est très dur à supporter par la population et, sur l'essentiel, le changement reste à venir. Il n'est pas exclu que cette nouvelle situation conduise à une nouvelle révolte.

Tendance : aggravation.

¹²⁶ Le président élu en 2019 était alors Secrétaire à la défense et son frère Mahinda Rajapaksa, actuel premier ministre, président.

¹²⁷ Sophie Landrin, Sri Lanka. Une île à la dérive, *Le Monde* 10-11 avril 2022.

¹²⁸ Vaness Dougnac, Les Tamouls du Sri Lanka, citoyens de seconde zone, 18 mai 2022.

(32) 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 incertaines¹²⁹. 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 un peu plus d'une dizaine 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 le Chine, les États-Unis et la communauté internationale. Il suffit de dire 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. A 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 - 36000 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*

¹²⁹ Voir notre *Relations internationales contemporaines*, LexisNexis, 2017, 4^e éd., n° 111.

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 Taïwan 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 - elle est même devenue une sorte de repoussoir - 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. A 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 Taiwan », qui correspond à la pratique actuelle, semble la voie la plus sûre¹³⁰. Elle pourrait même, pour Pékin, à condition d’être reconnue et officialisée, être échangée contre un désengagement américain. Mais la tension a de nouveau beaucoup augmenté en 2022.

Situation en 2022, 2023.

En 2020, la nette victoire de Tsai Ing-wen, présidente sortante, avait confirmé le rejet de l’application à Taiwan de la formule « un pays, deux systèmes ». Dans ce contexte, Taiwan apparaissait et se percevait comme un « bastion de la liberté en Asie »¹³¹. De son côté, Pékin maintenait les principes de base de la réunification - une seule Chine, un pays deux systèmes - et ne fermait pas l’option du recours à la force. Washington avait renforcé son soutien stratégique à Taiwan avec le Taïpei Act¹³², 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

¹³⁰ La fin des relations diplomatiques avec Taiwan 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 Taiwan ». 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.

¹³¹ Sébastien Faletti, Taiwan, refuge des rebelles hongkongais, *Le Figaro* 15 janvier 2020.

¹³² 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.

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, faisait que ce dossier avait acquis un aspect symbolique très fort s'agissant de la solidité des engagements américains. Rien en 2021 ne vint contredire ce schéma, l'AUKUS marquant au contraire une nouvelle aggravation.

On comprend sans peine, dans ces conditions, l'impact qu'a eu en 2022, la guerre d'Ukraine sur la situation de Taïwan. La question a été aussitôt posée de savoir si la Chine, qui soutenait Moscou, n'allait pas profiter de la guerre pour s'emparer de l'île. Que feraient alors les États-Unis et les Européens ? On conseillait aux premiers de se préparer à faire face à une crise. Shinzo Abe n'hésitait à dire : « l'heure est venue pour les États-Unis de faire clairement savoir qu'ils défendront Taïwan face à la Chine »¹³³. C'eut été aller nettement plus loin que l'engagement pris en 1979 et sortir de la politique « d'ambiguïté stratégique » traditionnelle. Après que le président Biden ait répondu nettement « oui » à la question posée par un journaliste, on a pu croire que le pas était franchi mais Washington y est revenu en ajoutant peu après « il n'y a rien de changé ». En réalité cette « ambiguïté stratégique s'estompe sans disparaître », simplement parce que l'abandonner n'est pas possible, quand les protagonistes veulent conserver une certaine retenue mutuelle¹³⁴. Le « Oui » américain a naturellement provoqué la réponse chinoise attendue : « Si quelqu'un tente de séparer Taïwan, Pékin n'hésitera pas à combattre, sans regarder le prix »¹³⁵.

La crise s'est ensuite poursuivie, en raison du lancement de l'initiative États-Unis-Taïwan sur le commerce du XXI^{ème} siècle. Cette initiative confère à Taïwan, qui ne faisait pas partie du Cadre économique pour l'Indo-Pacifique (IPEF) afin de ne pas fâcher Pékin, un statut particulier. De son côté l'UE a lancé avec l'île un dialogue, au niveau ministériel - ce qui a une signification politique -, sur le commerce et l'investissement.

La situation s'est encore aggravée peu après, avec la visite à Taïwan, début août de Nancy Pelosi, Présidente de la Chambre des Représentants.

Pékin devait évidemment réagir, en montant aussi d'un cran le niveau de sa réaction. Cette succession d'affronts a amené la Chine à organiser début août 2022, des exercices militaires de grande envergure dans 6 zones, certaines se trouvant dans les eaux territoriales de l'île, autour de Taïwan, ainsi totalement encerclée et en lançant des missiles dans le détroit. A des gestes politiques de la part des Occidentaux, la Chine répond sur le plan militaire. Sur place le curseur continue de se déplacer inexorablement de son côté. Ce comportement a été répété depuis, en avril 2023 (rencontre de la présidente avec le président de la chambre des représentants), en juillet (escale aux États-Unis du vice-président taiwanais). Cette présence militaire beaucoup plus marquée peut approcher de la « collision » avec des navires effectuant un transit de « liberté de navigation » dans le détroit de Taïwan (juin 2023 navires américains et canadiens). La tension monte, le soutien des États-Unis, ne faiblit pas et Pékin maintient sa pression..

On peut sans difficulté partager cette opinion : « Le dernier tour a vu l'APL s'approcher de Taïwan de façon inédite et les défenseurs amorcer un rapprochement politico-militaire jamais

¹³³ Voir *Le Monde* 19 avril 2022.

¹³⁴ François Godement Interview *Le Figaro*, 25 mai 2022.

¹³⁵ Propos du ministre de la défense cité par le *Courrier International* n° 1650, 16-22 juin 2022, La Réplique de Pékin à Washington.

vu depuis 1979. Les tensions vont perdurer »¹³⁶. Elles pourraient croître encore si la nouvelle situation relançait la demande d'indépendance. Ce n'est pas le cas pour le moment. Les États-Unis, lors de la visite à Pékin de leur secrétaire d'État, les 18 et 19 juin 2023, ont pris soin de marquer qu'ils maintenaient leur position traditionnelle - la reconnaissance d'une seule Chine - , étaient « opposés au changement du statu quo par quelque partie que ce soit » et ne soutenaient pas l'indépendance de Taiwan. De part et d'autre, on s'efforce - ce qui correspond bien au souci de maintenir la relation bilatérale en deçà de la confrontation - de gérer la question de Taiwan, dans le cadre d'une coopération conflictuelle.

Tendance : très nette aggravation.

V. Conflits actifs

(33) Le tableau des conflits actifs en 2021 comportait les mêmes conflits que celui de la précédente chronique (PSEI n° 16, 2021). C'est encore le cas, pour celui de 2023. Et la tendance dominante est à l'aggravation, et pas seulement dans le cas du Donbass.

Tableau 4. Les conflits actifs en 2023

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

¹³⁶ Hugo Tierny Taiwan-Chine : le raidissement, *Les grands dossiers de Diplomatie*, n° 71 déc. 2022- Janv. 2023, p. 80.

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

NB : Système international : G (global, R (régional), SR (subrégional), R Ressources, Ls (lieu stratégique). Ordre international : SC (sécurité collective), DI (droit international), E (État)

V.I. Au niveau mondial

(34) 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. Elle a provoqué depuis le début des années 2000, une très forte mobilisation internationale¹³⁷. Le cours des événements depuis 2017 attire l'attention sur le contrôle territorial, la capacité perturbatrice des groupes djihadistes dans les conflits et les attentats sur le territoire ennemi, comme à Paris en 2015. Mais il ne faut 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 massive¹³⁸.

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

¹³⁷ Voir notre Relations internationales contemporaines, LexisNexis, 2017, nos 1003-1011 (la guerre au terrorisme).

¹³⁸ L'EI a déjà employé, en Syrie des armes chimiques, mais il ne s'agit pas de terrorisme stratégique, dont le seul exemple pour le moment reste le 11 septembre.

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

En 2021, vingtième anniversaire du 11 septembre historique, le terrorisme avait continué à progresser, en Afrique particulièrement. Al Qaida, après une période difficile, était de retour, plus menaçante dans plusieurs cas (Sahel, Somalie) que l'EI. Le redéploiement se poursuivait, malgré la mort des chefs (Al Baghdadi, Al Qourachi, Al Sahraoui). Al Qaida et l'État islamique restaient très actifs. Les points à surveiller particulièrement paraissaient être l'Afghanistan et le Mozambique. En même temps du côté américain, avec le retrait d'Afghanistan, on sortait de la guerre au terrorisme.

La situation en 2022, 2023.

L'année 2022 a été marquée par deux événements importants du point de vue de la lutte anti-terroriste : la mort du chef de l'État islamique – Abou Ibrahim Al-Hachimi Al-Qourachi, successeur d'Abou Bakr Al- Baghdadi, en février et, en août, celle d'Ayman Al-Zawahiri, second et successeur de Ben Laden à la tête d'Al-Qaida. À côté de ces victoires, il y a eu d'autres faits positifs de ce côté, notamment l'adoption, sans vote, de la résolution de l'Assemblée générale relative au 8^e examen de la Stratégie antiterroriste mondiale (A/RES/77/298) et celle de la Déclaration de Delhi sur la lutte contre l'utilisation des technologies nouvelles et émergentes à des fins terroristes (29 octobre 2022).

Mais il y a aussi, de ce même côté de la lutte contre le terrorisme, un aspect très négatif - le début du retrait français du Sahel. Il s'agit, on le verra mieux en 2023, d'un retrait de grande envergure susceptible de se transformer en retrait de l'Afrique, qui marque un fort affaiblissement de dispositif de lutte contre le terrorisme. Sans être, pour le moment, affectée au même point, la position des États-Unis, au Sahel et même en Afrique, est également en question. Or cela se produit à un moment où le terrorisme, particulièrement Al -Qaida¹³⁹, a repris son avancée.

Ce retour du terrorisme est signalé par le Secrétaire général des Nations unies dans un rapport du 2 février 2023¹⁴⁰. Il mentionne particulièrement le terrorisme dans les zones de conflits et note également, en dehors des zones de conflits, le terrorisme frappant les États-Unis ou les Européens (loups solitaires ou petites cellules). En outre, écrit-il, « l'Afghanistan est redevenu un refuge pour les groupes terroristes, ce qui pourrait avoir un effet déstabilisateur sur les pays voisins et sur la région » (§ 7).

Les informations disponibles sur l'État islamique sont beaucoup plus abondantes, aux Nations unies, que sur Al-Qaida¹⁴¹. En les utilisant avec les données fournies par l'UCDP, on peut avoir une idée, plus précise pour l'EI que pour Al-Qaida, de la lutte des 2 principaux groupes terroristes

¹³⁹ Une carte, malheureusement très sommaire dans DSI, janv.- fév. 2022, pp. 6-7, donne une idée de son extension, 20 ans après le 11 septembre.

¹⁴⁰ Voir A/77/718, §§ 3-10, évolution du terrorisme dans le monde.

¹⁴¹ Le Secrétaire général consacre à Daech plusieurs rapports par an, voir : S/2016/ 92,501,830 ; S/2017/ 97, 467 ; S/2018/ 80, 870 ; S/2019/ 102, 612 ; S/2020/95, 774 ; S/2021/ 98, 692 ; S/2022/ 63, 576 ; S/2023/ 76, 147, 367, 568 et A/77/ 266 et 718. Sont particulièrement informatifs les rapports sur la menace que représente l'EILL, S/203/568 est le 17^e.

contre les États et coalitions, de leurs affrontements entre eux et avec d'autres groupes non-étatiques, ainsi que de leurs exactions.

(35) 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 et 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. Aux Nations unies on parle en 2023, d'une « menace complexe, évolutive et durable ».

Situation en 2022, 2023

Affrontements avec des États

Le tableau suivant, sur la base des chiffres de l'UCDP (*State-based Armed Conflicts*) pour la période 2018 – 2022, montre que l'EI reste bien présent en Irak et en Syrie. On voit une nette montée, à partir de 2019 en Afrique (Mali, Niger, puis surtout Congo RD, Mozambique et Nigéria), suivie récemment d'une baisse forte. Mais baisse ne veut pas forcément dire recul ; elle peut correspondre aussi à une mode d'action différent, plus soucieux d'économiser ses forces. Cette baisse pourrait, comme pour Al-Qaida, précéder une nouvelle avancée.

Tableau 5. La guerre de l'État islamique dans la période 2018-2022.

Vision classique (nombre de morts)	2018	2019	2020	2021	2022	Vision EI centrée Chiffres 2017, 2018, 2019, 2020, 2021
Europe						
Russie Gouvernement contre EI	28	26	30	---	---	État islamique contre gouvernement /État russe (53, Rappel : 53 en 2017 Puis : 28, 26, 30, ---, ---
Moyen Orient						
Egypte Gouvernement contre EI	676	406	327	112	251	État islamique contre gouvernements/ États d'Egypte, d'Irak, d'Iran, du Liban, de Syrie de Turquie
Iran Gouvernement contre EI	---	---	---	---	---	

Irak Gouvernement contre EI (13817 en 20)	831	498	670	707	335	Rappel : 25898 en 2017 Puis : 5765,1426,2065,1499, 913
Liban Gouvernement contre EI	---	---	---	---	---	
Syrie Gouvernement contre EI	4258	522	1068	680	347	
Turquie Gouvernement contre EI	---	---	---	---	---	
Asie						
Afghanistan Gouvernement contre EI	2842	1075	316	264	252	État islamique contre gouvernements /États d'Afghanistan, du Bangladesh, du Pakistan, des Philippines Rappel :4265 en 2017 Puis 3061,1220,391,361,322
Bangladesh Gouvernement contre EI	---	---	---	---	---	
Pakistan Gouvernement contre EI	51	29	---	26	29	
Philippines Gouvernement contre EI	168	116	75	71	41	
Afrique						
Burkina Faso	---	78	160	170	404	
Cameroun	---	135	---	62	---	
Congo (RD)	---	---	628	614	577	
Libye Gouvernement contre EI	44	43	---	---	---	État islamique contre gouvernements /États en Afrique : Burkina, Cameroun, Rd Congo, Libye, Mali, Mozambique, Niger, Nigéria, Somalie, Tanzanie, Tchad Rappel : 399 en 2017 Puis : 1060, 1936,4050, 3752, 2756
Mali Gouvernement contre EI	125	181	62	110	323	
Mozambique	---	42	924	711	373	
Niger Gouvernement contre EI	74	298	512	380	323	
Nigéria Gouvernement contre EI	817	1018	1555	1597	1034	
Somalie	---	33	41	53	---	
Tanzanie	---	---	25	---	---	
Tchad Gouvernement contre EI	---	108	143	55	45	
Total morts	9914	4609	6536	5612	3991	

Source : Etabli à partir des données de l'UCDP, pour les State-based Armed Conflicts. Shawn Davies, Therèse Petterson et Magnus Oberg, Organized violence 1989- 2022, JPR 2023, vol. 60, pp 691-708.

NB : Dans plusieurs cas- Irak, Syrie, Burkina Faso, Mali, Niger, Tchad, Rd Congo, Nigéria, Mozambique-, les gouvernements sont soutenus par un ou plusieurs États. Ce fut le cas de l'Afghanistan jusqu'en 2021.

Les rapports du Secrétaire général permettent d'avoir une vision plus précise par régions et par pays. Dans le dernier disponible¹⁴², on remarque notamment l'insistance sur l'adaptation de

¹⁴² S/2023/ 568 du 31 juillet 2023.

la stratégie et la prudence, sur l'autonomie opérationnelle des groupes affiliés et une préoccupation particulière pour l'EI Khorassan, en Afghanistan.

Affrontements avec d'autres groupes non-étatiques et entre groupes terroristes

On peut repérer les principaux avec les données fournies par l'UCDP (même référence que pour le tableau 6) sur les Non State Conflicts.

Tableau 6. Affrontements avec d'autres groupes non-étatiques et entre groupes terroristes

Adversaires	2018	2019	2020	2021	2022
EI/ SDF Syrie	3732	1163	139	120	453
EI/JNIM ¹⁴³ Burkina Faso, Mali	----	-----	381	122	405

Les affrontements avec le SDF/FDS (Forces démocratiques syriennes, étaient plus élevés en 2016 (2870) et surtout 2017 (4958). L'EI s'est aussi affronté aux Talibans avant 2020 (577 victimes en 2018, 51 en 2019). Cet affrontement se poursuit avec les Talibans au pouvoir, en 2021 (264) et 2022 (252).

Violences contre les populations

A ce titre l'EI est très nettement le plus meurtrier des groupes djihadistes. Le nombre de ses victimes atteint 3718 en 2016, 2524 en 2017, 1388 en 2018, 1057 en 2019, 2453 en 2020, 3086 en 2021, 3783 en 2023. On note que le nombre de victimes remonte depuis 2020.

Source : chiffres UCDP pour « one sided violence ».

Au total, on ne s'étonnera pas que la coalition contre Daech ait allégé son dispositif fin 2021-missions de combat remplacées par des missions de formation, de conseil et de renforcement des capacités - mais qu'elle n'ait pas encore pris fin. La question posée est plutôt celle de son redéploiement ou de son extension en Afrique. La tenue de la réunion ministérielle de la coalition à Marrakech, en mai 2022 était peut-être un signe, en ce sens.

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. Même si on ne l'y voit plus depuis plusieurs années – ou peut-être à cause de ce calme - on peut craindre que le parcours de Daech ne se ramène pas, à l'avenir, aux États-Unis et en Europe, à une clandestinité parsemée de rares attentats, mais réserve des surprises.

Tendance : adaptation, aggravation à venir.

(36) 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

¹⁴³ Le JNIM ou GSIM (Groupe de soutien à l'Islam et aux Musulmans) est apparu le 1^{er} mars 2017. Il rassemble Ansar Dine, les forces D'Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI), de la Katiba Macina et de la Katiba Al-Mourabitoune. Sur le JNIM, v. D. Etzenga et W. Williams, Le Puzzle formé par les groupes islamistes militants au Sahel, *Bulletin de la sécurité africaine*, déc. 2020.

niveau très supérieur à celui qu'il avait précédemment atteint, au niveau d'un terrorisme véritablement stratégique. Malgré la mort de Ben Laden, en mai 2011, et les énormes moyens ligüés contre elle - elle était devenue le nouvel ennemi et une autre superpuissance -, elle a survécu et essaimé. Son empreinte s'est étendue, après l'Irak et la Syrie, dans la péninsule arabique (AQPA), au Maghreb (AQMI) 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.

2021 avait montré qu'Al-Qaida restait bien présente et jouait même un rôle plus important que l'EI non seulement en Somalie mais aussi au Sahel. En Afghanistan, par Talibans interposés, elle pouvait 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 arrivés à la direction du pays. Elle était, en somme, revenue au premier plan.

Situation en 2022, 2023

Affrontements avec des États

Tableau 7. La guerre d'Al Qaida en 2019, 2020, 2021 et 2022

Acteur	2019	2020	2021	2022
JNIM	688	851	1528	2985
Chebab	1973	1994	2196	3106
Total	2660	2870	3724	6091

Source : Etabli à partir des données de l'UCDP, pour les State-based Armed Conflicts.

Les 2985 victimes d'AQMI/JNIM se répartissent entre le Bénin (30), le Burkina Faso (1643), le Mali (1113), le Niger (165) et le Togo (32) ; les chiffres de 2019 et 2020 concernent le Burkina Faso et le Mali ; les chiffres de 2021 sont relatifs au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Togo.

Les chiffres pour les Chebab concernent le Kenya (72) et la Somalie (3034). Les États mentionnés sont, pour la plupart, soutenus par d'autres.

On constate donc très nettement, en 2022, une montée d'activité des groupes liés à Al-Qaida. On a donné aussi les chiffres attribués aux Chebab, qui en sont proches

Affrontements avec d'autres groupes non-étatiques et entre groupes terroristes.

A ce sujet le point a déjà été fait sur la principale relation conflictuelle entre terroristes, pour le JNIM et l'EI (voir tableau 6).

Au Yémen, AQPA s'oppose aux forces du Hadi (57 victimes en 2021) ou du Conseil présidentiel (205 en 2022).

Violences contre les populations

L'EI est ici, très nettement, le plus meurtrier des groupes djihadistes. Le nombre de ses victimes atteint 3718 en 2016, 2524 en 2017, 1388 en 2018, 1057 en 2019, 2453 en 2020, 3086 en 2021, 3783 en 2023¹⁴⁴.

Source : chiffres UCDP pour « one sided violence ».

Tendance : aggravation

¹⁴⁴ Ces chiffres sont donnés pour l'ensemble des pays où l'EI est actif. La liste de ces pays a varié. Jusqu'en 2019, elle comprend surtout l'Irak et la Syrie ; à partir de 2019, l'EI sévit principalement en Afrique (Burkina Faso, Mali, Nigéria, R d C).

II.3.2. En Europe

(37) Le conflit d'Ukraine (Donbass...) est avec celui de Crimée, 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 ». Il a connu des développements nouveaux importants en 2022,2023.

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- militaires¹⁴⁵. 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.

¹⁴⁵ 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.

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)¹⁴⁶. 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 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

¹⁴⁶ 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.

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. Mais, à cet égard, 2021 va marquer une rupture : Moscou va la faire venir au premier plan. Ce sera un tournant dans le conflit. La mise en œuvre des accords de Minsk n'ayant toujours pas avancé et la question de l'adhésion à l'OTAN devenant une « top priorité » pour Kiev, l'année se terminera avec des forces russes massées à la frontière et la présentation par Moscou de 2 projets : un accord sur « *les mesures pour assurer la sécurité de la Fédération de Russie et des États membres de l'OTAN* » et un traité entre les États-Unis et la Fédération de Russie sur « *garanties de sécurité* ».

Leurs destinataires, de même que les observateurs et commentateurs, n'ont pas mesuré la portée de ces documents. Nous soulignons dans notre chronique (PSEI n° 18, 2022) qu'ils montraient « *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* ».

L'article 4 du projet d'accord Russie/ OTAN indiquait clairement, la date que la Russie considère comme celle du basculement inacceptable. 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 et veut des « garanties formelles », d'abord sur l'extension de l'OTAN, faute de quoi elle agira, pour préserver sa sécurité.

La demande majeure était donc que : « 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 retrouvait à l'article 4 du projet de traité bilatéral. En outre, celui-ci ajoutait, 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 ».

Comme on le sait, ces demandes, en forme d'ultimatum et de menace n'ont reçu ni une réponse positive, ni même une réponse d'attente, sous forme d'une proposition de se

rencontrer pour discuter et chercher un terrain d'entente¹⁴⁷. Ont-elles été prises pour du bluff? A-t-on sous-évalué le risque? A-t-on accepté ou même cherché la guerre d'Ukraine? Quoiqu'il en soit, le cours des choses a considérablement changé, d'abord pour le Donbass, puisque la Russie a annexé non seulement les régions, objet des accords de Minsk mais aussi une portion nettement plus étendue de territoire, à l'est et au sud de l'Ukraine.

Situation en 2022, 2023.

L'annexion, fait majeur de l'année 2022, est intervenue, en septembre, après plusieurs mois de guerre. Elle a naturellement provoqué, à l'initiative de l'Ukraine et de ses appuis, une réaction internationale forte. Mais l'essentiel est la guerre que font les Occidentaux à la Russie (voir sur ce point le n°3). Ceux-ci, pourtant très actifs aux Nations unies, où ils ont provoqué une session extraordinaire de l'Assemblée générale, n'ont pas réussi à mobiliser la communauté internationale contre la Russie. Pour le moment, on ne voit pas poindre de sortie du conflit, malgré plusieurs propositions de paix.

L'annexion

Moscou a commencé par reconnaître - après que celles-ci l'aient demandé -, le 18 janvier, l'indépendance des Républiques populaires de Donetsk et Lougansk. Cela fut fait le 21 janvier, soit 2 jours avant le lancement de l'« opération spéciale ». Cette reconnaissance d'indépendance - déjà accordée à l'Abkhazie et l'Ossétie-, permet de porter secours militairement voire d'installer des bases militaires. Cela servira au cours de l'« opération spéciale ». La reconnaissance d'indépendance s'est accompagnée de la signature d'accords bilatéraux de coopération, en vertu desquels les dirigeants des deux Républiques ont sollicité l'appui militaire de Moscou¹⁴⁸. A ce stade, du point de vue politique et juridique, Moscou franchit un pas considérable, en sortant du champ des accords de Minsk¹⁴⁹; pour la Russie, les 2 Républiques ne font plus partie de l'Ukraine.

Au cours des mois suivant, les territoires des Républiques et leurs forces serviront la campagne de l'armée russe, notamment à atteindre (presque) l'objectif, affiché en janvier, de récupérer l'ensemble du Donbass.

¹⁴⁷ 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 tribut » à payer si... ; difficultés des Européens à dégager une ligne commune claire. Les positions et réactions occidentales, au mois de décembre 2021, montraient que le message russe n'avait pas été bien perçu ou que l'on avait décidé de ne pas en tenir compte et d'accepter le risque.

¹⁴⁸ Information donnée par M. Nebenzia (A/ES-11/PV.1, p 8 28/02/2022).

¹⁴⁹ Angela Merkel a déclaré, le 7 décembre 2021 à Die Zeit que « Les accords de Minsk de 2014 ont servi à donner du temps à l'Ukraine [...] Un temps qu'elle a utilisé pour se renforcer, comme on peut le constater aujourd'hui. L'Ukraine de 2014-2015 n'était pas l'Ukraine d'aujourd'hui. Comme nous avons pu l'observer début 2015 lors des combats autour de Debaltsevo [ville du Donbass, dans l'oblast de Donetsk], Poutine aurait pu alors facilement gagner. Et je doute fortement qu'à l'époque l'Otan aurait été en capacité d'aider l'Ukraine comme elle le fait aujourd'hui... Il était évident pour nous tous que le conflit allait être gelé, que le problème n'était pas réglé, mais cela a justement donné un temps précieux à l'Ukraine. » Cette affirmation a été confirmée par F. Hollande dans une interview au Kyev Independent. Les Russes ont considéré qu'ils avaient été trompés : « les accords de Minsk, approuvés par le Conseil de sécurité, n'étaient qu'un écran de fumée dont l'Occident s'est servi pour préparer l'Ukraine à une guerre contre la Russie » déclaration de M. Nebenzia (A/ES-11/PV.17, p. 7).

V. Sourkov, « le mage du Kremlin », aurait déclaré, rapporte Régis Genté (*Le Figaro* 18-19 février 2023) que les autorités russes n'auraient pas non plus eu l'intention d'appliquer les accords de Minsk, Ce « pavé dans mare » est très surprenant, car la position russe, que M. Sourkov ne peut évidemment ignorer, est que la Russie n'est pas partie à ces accords.

L'annexion prononcée le 30 septembre, après un referendum, concerne un territoire nettement plus étendu que les 2 républiques. Ce territoire englobe 4 oblasts, ceux de Donetsk et Louhansk et, également, ceux de Zaporijia et Kherson. Elle correspond à environ 20 % de la surface de l'Ukraine, à l'est et au sud de ce pays, mais la zone contrôlée à l'époque par l'armée russe ne concerne pas tout le territoire des oblasts, sauf dans le cas de celui de Lougansk ; ce contrôle se situe à 68 % pour Donetsk, à 72 % pour Zaporijia et 88 % pour Kherson¹⁵⁰. L'Ukraine, ses alliés occidentaux et les commentateurs ont naturellement et à juste titre, contesté la validité de ces referendums et de cette annexion. On se trouve en présence, une nouvelle fois, d'un fait accompli, en contradiction avec le droit.

Quoiqu'il en soit, s'agissant de l'évolution du dossier, un nouveau pas, énorme, a été franchi. Du point de vue de la Russie, cette vaste région fait désormais partie, comme la Crimée, du territoire national et elle sera traitée et défendue comme telle. Cette observation a des conséquences importantes tant du point de vue d'éventuelles futures négociations, que du point de vue militaire.

S'agissant des négociations les accords de Minsk ne sont plus du tout sur la table et la perspective même de négociations a pratiquement disparu. Le temps pertinent est désormais, davantage, celui de la poursuite de la violence ou du cessez le feu¹⁵¹. Pour ce qui concerne l'usage des armes, les multiples avertissements lancés par W Poutine concernant l'emploi éventuel d'armes nucléaires prennent ici tout leur sens. Cet emploi entre dans le champ des possibles, dès l'instant que l'on touche au territoire russe. Il n'a pas manqué de le rappeler au moment de l'annexion, déclarant que la Russie « défendrait son territoire avec toutes les forces et tous les moyens disponibles »¹⁵².

Le pas à franchir pour en arriver là est évidemment énorme, mais l'adversaire ukrainien et ses alliés ne peuvent pas ignorer ce changement. De son côté Moscou, qui subit elle-même la contrainte de cette perspective nucléaire, doit éviter d'avoir à accomplir cet emploi, c'est-à-dire, autant que possible, être capable de faire face avec des moyens classiques.

Ces observations donnent plusieurs indications intéressantes. D'abord que dans la configuration qu'elle a, au moment de l'annexion, la région concernée est probablement convenable, du point de vue russe. Elle inclut, outre la centrale nucléaire de Zaporijia, Marioupol et fait de la mer d'Azov un lac russe ; elle augmente passablement la façade russe sur la mer Noire, fournit un glacis à la Crimée et résout la question de son approvisionnement en eau. La seconde indication est que les Russes la jugent défendable. Il sera intéressant, enfin, de voir si le fait que tout le territoire des régions administratives n'ait pas été annexé laisse à l'avenir place à une revendication pour récupérer le reste¹⁵³. Dans ce contexte, que complète la guerre États-Unis/Occidentaux – Russie, il est possible que cette annexion fasse partie des faits accomplis qui s'inscrivent dans la longue durée. De ce point de vue, il n'est pas inutile de remarquer que la région annexée, qu'il s'agisse des divisions historiques de l'Ukraine ou de son découpage linguistique, fait partie des régions les plus proches de la Russie¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Voir la carte donnée par B. Vitkine, Moscou prêt à annexer..., *Le Monde* 29 septembre 2022. Données en pourcentage sont fournies par F. Duprez, L'annexion russe « ne change rien » pour les Ukrainiens, *La Croix*, 3 octobre 2022.

¹⁵¹ Ces 2 régions ont d'abord proclamé leur indépendance, le 27. Celle-ci a été reconnue par Moscou, le 29, avant l'annexion, le 30.

¹⁵² Cité par A. Barluet, Poutine annexe..., *Le Figaro* 1^{er}-2 octobre 2022.

¹⁵³ Cet objectif ne doit pas être exclu ; fin février 2022 M. Pouchiline, président de la RPD affichait la volonté des républiques prorusses de rétablir leur souveraineté sur l'ensemble du Donbass, v. Interview dans *Le Figaro* du 26-27 février 2022.

¹⁵⁴ Voir à cet égard les cartes fournies par Alain Barluet, Que recherche Poutine... ? *Le Figaro* 3 mai 2021. Il est intéressant de noter que Moscou souligne que le principe de souveraineté et d'intégrité territoriale, qu'on lui reproche de violer est énoncé dans la déclaration sur les principes du droit international... adopté

Sauf exception, par exemple la ville de Bakhmout, il est très difficile de savoir si, depuis l'annexion, la zone contrôlée par les Russes a bougé et où. La comparaison entre les cartes circulant début octobre 2022 et début juin 2023, puis en septembre, semble indiquer une nette stabilité de cette zone. La contre-offensive ukrainienne, annoncée depuis des mois, n'a commencé qu'au mois de juin et on a rapidement perçu qu'elle progressait peu. Très vite on a entendu parler de « front figé », de « progression marginale » et surtout de « guerre longue ». Fin septembre 2023, cette contre-offensive n'avait pas donné de résultat. Effet de la dissuasion russe et de la capacité de l'armée russe à constituer un front difficile à percer, de l'impossibilité d'établir un rapport de forces correspondant à ce qu'exige une offensive pour aboutir, limite imposée par les parrains occidentaux... ? Tous ces éléments ont pu jouer pour expliquer un résultat, qui va certainement constituer une donnée majeure pour l'avenir du conflit.

Le soutien occidental à l'Ukraine et les développements du dossier aux Nations unies. La 11^e session extraordinaire d'urgence¹⁵⁵.

Le soutien occidental à l'Ukraine a été poussé au point où on doit constater que depuis 2022, le conflit potentiel États-Unis Occidentaux/ Russie est devenu actif et qu'il existe même, une véritable guerre entre le camp occidental et la Russie (voir le n°53). S'agissant de la dimension politique de cette guerre, l'Ouest mène, à l'appui de Kiev, l'offensive aux Nations unies. Mais la 11^e session extraordinaire d'urgence, instrument de cette offensive, n'a pas réellement pesé sur l'évolution du conflit car les Occidentaux n'ont pas réussi à mobiliser la communauté internationale.

Cette session s'est ouverte le 28 février 2022 ; elle s'est ajournée à titre provisoire le 23 février 2023 à l'issue de sa 19^e séance. Elle a été convoquée – après l'échec (veto russe) du projet de résolution occidental (S/2022/155) –, par le Conseil de sécurité lui-même (résolution 2623 (2022)), malgré le veto russe et les abstentions de la Chine, de l'Inde et des EAU, sur la base d'un projet déposé par les États-Unis et l'Albanie (S/2022/160) où le Conseil applique lui-même la solution mise au point en 1950 par l'Assemblée générale (377 (V)) pour passer outre le veto soviétique. Au cours de cette session, l'Assemblée a déjà adopté 6 résolutions, qui suivent les principaux développements de la guerre. Ces résolutions montrant l'intensité durable du soutien occidental à Kiev, sont de 2 types. Quatre d'entre elles, les résolutions 1, 2, 4 et 6, se situent au niveau des grands moments de la guerre et des principes ; les deux autres, 3 et 5, concernent des mesures plus précises. Cette différence se marque nettement au niveau des votes.

Les résolutions 1 et 2 ont été adoptées au début de la guerre. La première, du 2 mars, a pour titre « agression contre l'Ukraine ». Elle la déplore, exige la cessation de l'emploi de la force par la Russie et soutient l'indépendance, l'unité et l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Elle exige aussi que Moscou « revienne » sur sa décision relative aux régions de Donetsk et Louhansk et appelle au respect des accords de Minsk. La seconde adoptée le 28 mars porte sur les « conséquences humanitaires de l'agression contre l'Ukraine ». La résolution 4 a été votée le 12 octobre 2022, elle condamne les référendums illégaux organisés en septembre et la tentative d'annexion subséquente qui n'a « aucune validité au regard du droit international ». La

en 1970 (résolution 2625 (XXV)) comme valant pour tout État « se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes... et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple du territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur » (v. M. Nebenzia, A/S-11/PV. 1, pp. 8-9).

¹⁵⁵ Cette session s'est ouverte le 28 février 2022 ; elle s'est ajournée à titre provisoire le 23 février 2023 à l'issue de sa 19^e séance. Elle a été convoquée, après l'échec (veto russe) du projet S/2022/155, par le Conseil de sécurité (résolution 2623 (2022)), malgré le veto russe et les abstentions de la Chine, de l'Inde et des EAU, sur la base d'un projet déposé par les États-Unis et l'Albanie (S/2022/160) où le Conseil applique lui-même la solution mise au point en 1950 par 377 (V) pour passer outre le veto soviétique.

résolution 6 « Principes de la Charte des Nations unies sous-tendant une paix globale, juste et durable en Ukraine » est plus tardive. Adoptée le 23 février 2023, elle réaffirme une nouvelle fois son attachement à la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Ukraine et réclame le retrait immédiat, complet et sans conditions des forces russes ; un autre volet de la résolution intéresse le respect des conventions de Genève et du droit humanitaire et l'ouverture d'enquêtes et le lancement de poursuites contre les auteurs des crimes les plus graves. Pour ces 4 résolutions le niveau des votes est très semblable.

Tableau 8. Les votes à la 11^e session extraordinaire d'urgence

Résolution	Pour	Contre	Abstention	Non-participation au vote (sur 193 États membres)
A/RES/ES-11/1	141	5	35	12
A/RES/ES-11/2	140	5	38	10
A/RES/ES-11/4	143	5	35	10
A/RES/ES-11/6	141	7	32	13
A/RES/ES-11/3	93	24	58	18
A/RES/ES-11/5	94	14	73	12

Les résolutions 3, sur la suspension de la Russie du Comité des droits de l'homme, et 5 - « recours et réparation »- ont été adoptées le 7 avril et le 14 novembre. On voit qu'elles ont bénéficié d'un appui beaucoup plus faible.

Dans la bataille que lui livre l'Ouest aux Nations unies, la Russie a le soutien d'un petit noyau dur de fidèles qui l'accompagnent à peu près toujours dans le « non » (Biélorussie, Syrie, Corée du nord, avec 6 votes contre). Sont proches de ce soutien inconditionnel l'Erythrée (5) et le Nicaragua (4) et même le Mali (3). La Chine, Cuba, Iran, la RCA, le Zimbabwe et l'Éthiopie ont émis 2 votes contre sur les résolutions 3 et 5, pour lesquelles le nombre des opposants est le plus élevé. Au total 12 pays ont voté « non » au moins 2 fois et 24 au moins une fois. Il faut aussi noter que, en plus, certains pays dont l'Afrique du sud, l'Inde et le Pakistan, n'ont jamais voté avec la majorité, se plaçant systématiquement dans l'abstention ou ne participant pas au vote.

L'absence d'adhésion du Sud à la thèse occidentale

Ceci signifie - les médias quoique largement engagés dans la « croisade » anti-Russie, l'ont tout de même souligné-, que l'Ouest n'est pas parvenu à obtenir l'adhésion des États du Sud. La thèse occidentale, selon laquelle l'Ukraine est victime d'un « agression non provoquée et injustifiée » ou d'une « guerre non provoquée, injustifiée et inadmissible »¹⁵⁶, ne les a pas convaincus. Ils ne peuvent admettre l'usage de la force, la violation de l'intégrité territoriale, mais ils comprennent bien le point de vue exprimé par Moscou. Selon celui-ci la Russie n'a aucune ambition impériale. Elle a été contrainte de déclencher l'opération militaire spéciale parce que, pendant 8 années « après le coup d'État inconstitutionnel fomenté par l'Occident en 2014, le pouvoir installé à Kiev a mené une guerre meurtrière » contre les habitants du Donbass, dont le seul crime était de vouloir rester Russes ». Ce pouvoir a été armé et équipé par les Occidentaux. Avec la complicité des Américains et des Européens, qui n'ont jamais eu l'intention de faire appliquer les accords de Minsk, il a bombardé les régions de Donetsk et Louhansk. La Russie a « tiré la sonnette d'alarme » ; elle a proposé un éventail d'initiatives qui ont été traitées par l'indifférence et le mépris. Moscou a donc été obligé d'intervenir : « nous avons lancé une opération militaire afin de mettre un terme à la guerre que les autorités de Kiev menaient depuis 8 ans contre la

¹⁵⁶ Déclaration, à la 1^{re} séance de la 11^e session, de l'UE et du représentant des États-Unis (A/ES-11/PV.1, pp. 7 et 12).

population de Donetsk et de Lougansk » et, un an après « ce n'est pas l'Ukraine qui se bat contre la Russie mais le bloc occidental »¹⁵⁷.

On comprend que ces arguments portent ; ils sont imparables : il est exact en effet que les Occidentaux n'ont pas fait pression en faveur de la mise en œuvre des accords de Minsk, qu'ils ont favorisé la réapparition de la candidature à l'OTAN et que, surtout, alors que Moscou augmentait très fortement la pression fin 2021 et affichait l'opération militaire à venir, ils n'ont rien fait pour calmer le jeu., quand plusieurs possibilités s'offraient, pour éviter l'opération spéciale et la guerre. Compte aussi beaucoup le fait que, après l'Irak, l'Afghanistan et la Lybie, les Occidentaux, particulièrement les Américains sont mal placés pour donner des leçons en matière de respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des États, de non-agression, de non-intervention comme de respect des populations et du droit humanitaire¹⁵⁸.

Ce que l'on appelle le « Sud global », n'a pas suivi. Cela a été confirmé, au G 20 de septembre 2023, en retrait par rapport à celui de l'année précédente, où les Occidentaux ne sont pas parvenus à obtenir une condamnation de l'agression russe¹⁵⁹. Le temps qui passe, ne travaille pas en faveur de Kiev et ne peut manquer d'affecter ses soutiens. Des signes de lassitude, de difficultés à maintenir la mobilisation commencent à se manifester.

Un début de lassitude chez les soutiens occidentaux ?

Le sommet de l'OTAN de Vilnius a été une déception pour Kiev, qui n'a pas obtenu, le 12 juillet, que l'Ukraine soit inscrite dans une perspective d'adhésion. Elle pourrait devoir se contenter de « garanties » de sécurité¹⁶⁰, du plan d'aide à long terme inscrit dans la déclaration du G 7 et d'espérer, ayant depuis juin 2022 le statut de pays candidat, rejoindre rapidement l'Union européenne. Cette désillusion a été suivie par une autre, début octobre, le non-renouvellement de l'aide américaine. La lassitude devient un des éléments majeurs dans la poursuite de la guerre en Ukraine. Cela devrait faciliter une évolution vers un cessez-le-feu, voire davantage. Mais, pour le moment, tel n'est pas le cas.

Pas de sortie de la guerre en vue, malgré plusieurs propositions de paix, peu ou pas pertinentes.

Pas de sortie de la guerre en vue.

Sur le plan militaire, mis à part les combats autour de Bakhmout, il n'y a pas eu, à l'approche de l'été 2023, d'affrontements de haute intensité. La contre-offensive ukrainienne annoncée depuis des mois, se faisait attendre. On assistait à des opérations menées par des drones ou par des groupes de Russes hostiles à W Poutine, en Russie même. Ces opérations étaient, sans surprise, très médiatisées par l'Ukraine et ses alliés occidentaux et, au contraire, minimisées,

¹⁵⁷ A/ES-11/PV.17, p. 8.

¹⁵⁸ Ghassan Salamé rappelle pertinemment dans une interview au *Monde* que « cela fait 20 ans (depuis l'intervention américaine en Irak en 2003) que le monde souffre de la dérégulation de la force » (*Le Monde* 2-4 avril 2022) et R. Girard que G.W. Bush était un autre « fauteur de guerre ».

¹⁵⁹ Le point pertinent de la déclaration est son § 8 : « S'agissant de la guerre en Ukraine, tout en rappelant nos discussions à Bali, nous avons réaffirmé nos positions nationales ainsi que les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/ES-11/1 et A/RES/ES-11/6) et nous avons souligné que tous les États doivent agir dans le respect de l'ensemble des buts et principes de la Charte des Nations Unies. Conformément à la Charte, tous les États doivent s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force pour chercher à s'emparer de territoires au détriment de l'intégrité territoriale, de la souveraineté ou de l'indépendance politique de quelque État que ce soit. L'emploi ou la menace d'emploi de l'arme nucléaire est inadmissible. ». A comparer aux §§ 3 et 4 du communiqué de Bali.

¹⁶⁰ V. Anne Rován, l'UE avance sur le chemin des « garanties » de sécurité à Kiev, *Le Figaro* 29 juin 2023.

voire presque ignorées, par la Russie. L'explosion du barrage hydroélectrique de Kakhovka - et des dommages considérables, inondation, destructions multiples et pollution - était, mi-juin, le dernier événement de la guerre. Sans surprise, les deux camps se sont accusés de ce forfait. Les médias ont véhiculé la thèse de la responsabilité de la Russie. Cette thèse n'est pas en contradiction flagrante, avec l'indice - que donne la réponse à la question « à qui peut profiter le crime, » -, car l'inondation excluait, pour longtemps, toute attaque sérieuse via la zone inondée. Mais, à supposer qu'une telle attaque ait été envisagée, il y aurait eu, obstacle redoutable, le Dniepr à franchir. A l'époque, sur le plan militaire, on ne voyait pas de sortie du conflit. Manifestement, les Russes semblaient être passés à la défensive et outre l'impossibilité d'exclure une éventuelle nucléarisation du conflit, on imaginait mal, à supposer que cela soit réalisable, ses parrains occidentaux armer l'Ukraine au point qu'elle puisse battre l'armée russe dans les territoires nouvellement annexés et, à plus forte raison, atteindre la Crimée et/ou la Russie car cela signifierait basculer dans la cobelligérance (voir sur ce point le n°53).

La suite de l'été a confirmé ces indications très perceptibles mi-juin. Malgré la volonté de reconquête de Kiev et les moyens fournis par ses alliés occidentaux, jamais la contre-offensive n'a pu prendre de l'ampleur, se transformer en vraie percée et permettre de reprendre une portion significative du territoire annexé par Moscou. Malgré les difficultés (affaire Prigogine), les Russes ont tenu bon. Si on admet que les Russes se satisfont de conserver le terrain conquis et n'ont pas d'autre objectif majeur, ce sont l'Ukraine et ses soutiens Occidentaux - et même surtout ces derniers qui détiennent la clef de l'arrêt de la guerre, S'ils cessaient leur aide et leurs fournitures d'armements divers, toute illusion de contre-offensive disparaîtrait. Il faudrait « faire la paix ». Fin septembre 2023, il n'y a pas encore de signe net en ce sens, seulement une évolution que l'on peut considérer comme positive.

Pas de proposition de paix et de médiation pertinente.

Le dernier événement, sur le versant de la paix, est même plutôt négatif. Il s'agit de la décision russe de ne pas prolonger l'accord de juillet 2022, permettant l'exportation des céréales d'Ukraine par la mer Noire.

Outre cet accord, il y a seulement eu, au cours des derniers mois des propositions dites de paix et des offres de médiation.

Le Président Zélenksi a exposé le 15 novembre 2022, devant les membres du G 20, son plan de paix en 10 étapes. Même si on peut le juger satisfaisant du point de vue juridique, comme l'a très bien dit R Girard ce plan est « irréaliste géopolitiquement »¹⁶¹; il s'agit simplement d'une liste des desiderata ukrainiens que, même aux abois, W Poutine ne pourrait accepter.

Des propositions ont ensuite été faites par la Chine et l'Indonésie.

Plus qu'un véritable plan de paix, le document chinois, qui ne mentionne ni la Russie ni l'Ukraine, est un énoncé en 12 points des principes que les représentants de la Chine exposent aussi bien au Conseil de sécurité qu'à l'Assemblée générale, pour le maintien et la restauration de relations internationales pacifiques: le respect de la souveraineté de tous les pays, la renonciation à la mentalité de guerre froide, la cessation des hostilités et le lancement de pourparlers de paix, la réduction des risques stratégiques, la fin des sanctions unilatérales, etc.. Cette initiative a été prise en février 2023, peu avant le premier anniversaire du déclenchement de l'opération spéciale, à un moment où les États-Unis disaient craindre la fourniture d'armes par Pékin à la Russie, ce que la Chine a démenti. Même si elle ne fait pas partie comme Washington ou les Européens de ceux auxquels elle reproche de « jeter de l'huile sur le feu », la

¹⁶¹ Les contours possibles d'une paix en Ukraine, *Le Figaro* 6 juin 2023. Ce plan prévoit par exemple l'évacuation des troupes russes de la totalité du territoire de l'Ukraine et la constitution d'un Tribunal spécial sur le crime d'agression contre l'Ukraine (voir les éléments fournis par <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/11/18/le-plan-de-paix-de-zelensky/>).

Chine est connue pour être un soutien et même le principal soutien de Moscou, et même si ses principes sont pertinents, elle est à vrai dire mal placée pour jouer le rôle du médiateur. Elle figure parmi ceux que l'on peut classer parmi les parties, au sens large du terme.

L'Indonésie, qui accueille le G 20, en 2022 est, au titre de rôle de médiateur, en meilleure position. Elle figure parmi les États qui ont voté pour les résolutions sur le respect des principes et se sont abstenus sur les 2 autres. Son plan comprendrait : un cessez-le-feu, la création d'une zone démilitarisée, les deux adversaires se retirant à 15 kms de leurs positions avancées et une force de maintien de la paix des Nations unies. Elle prévoit également un référendum parrainé par l'ONU pour déterminer la volonté de la population dans les régions contestées.

Il y a eu d'autres tentatives et propositions. Les 16 et 17 juin, une délégation de chefs d'État et de représentants de pays africains a rencontré les présidents ukrainien et russe pour tenter d'ouvrir des perspectives de négociations, en vain. L'Arabie saoudite a ensuite organisé les 5 et 6 des discussions sur le plan ukrainien, auxquelles ont participé l'Ukraine, et outre des pays occidentaux, le Brésil, l'Inde, l'Afrique du sud et même la Chine, mais pas la Russie.

Aucune initiative, aucune proposition n'a rencontré d'écho positif et l'on n'a pas encore vu une tentative de médiation sino-américaine¹⁶².

Cela n'est pas anormal. Il est certes bon de rappeler les principes et d'appeler au cessez le feu et à la négociation – cela permet de se faire valoir, de jouer un rôle¹⁶³ – mais le temps de la négociation n'est pas encore venu.

Pour le moment ce sont surtout les Occidentaux et d'abord les États-Unis, qui détiennent la clef d'une évolution en ce sens. La réduction et la fin de leur soutien à Kiev, y conduirait rapidement¹⁶⁴. En juin, il était bien trop tôt. Kiev et ses soutiens espéraient reconquérir les terres perdues. Pour éviter une mauvaise paix, il fallait encore un peu plus de guerre. Depuis l'échec de la contre-offensive, la dynamique de la reconquête étant en outre coupée par le sommet de Vilnius et l'arrêt de l'aide américaine, on est entré dans une autre période où le cessez-le-feu et la négociation peuvent rejoindre le champ des possibles. Mais reste à reconnaître la réalité et à définir une position de négociation côté ukrainien. Le « Show » du président Zelenski, devant l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, fin septembre, indique qu'il en est encore loin¹⁶⁵.

Tendance : très forte aggravation.

II. 3.3. Afrique du Nord, Moyen Orient

(38) 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

¹⁶² Evoquée par P. Lellouche, *Le Figaro* 19 juin 2023.

¹⁶³ Comme le dit très bien Gilles Paris « la profusion d'initiatives diplomatiques en dit plus sur les ambitions nouvelles de leurs promoteurs que sur le règlement du conflit », *L'Ukraine, le Sud global et ses plans de paix*, *Le Monde* 23 juin 2023.

¹⁶⁴ Cet arrêt, l'Ukraine n'étant encore ni dans l'UE ni dans l'OTAN, pourrait s'accompagner d'une formule de garanties accordées par les États-Unis et les Européens, pour lui assurer d'être à l'abri d'une nouvelle action russe.

¹⁶⁵ M. Zelenski voit dans la formule ukrainienne pour la paix « la base de la modernisation de l'architecture de sécurité internationale existante et de la restauration du véritable pouvoir de la Charte des Nations unies et de l'ordre international fondé sur des règles » (S/PV.9421, 20/09/2023, p. 7).

niveau supérieur aux guerres de Gaza, une guerre sunnites /chiites, ou même – quoique cette perspective s’atténue nettement – 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.

Cette évolution est soulignée, en 2023, par la normalisation entre l’Arabie Saoudite et l’Iran. 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, a su se placer 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. Cette remarque est encore plus pertinente après que l’opération spéciale en Ukraine ait affecté l’image de la Russie. Mais la Russie reste un acteur important dans la région et, la Chine – le rôle qu’elle a joué dans le rapprochement entre Téhéran et Ryad le montre – est le nouvel acteur.

Quoiqu’il en soit, maîtriser tel ou tel conflit de la région 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, restent loin de là, même si le rapprochement entre l’Arabie saoudite et l’Iran, constitue un point positif en ce sens.

(39) 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 laissaient 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'EIIL, 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 5200 hommes, fermeture de 3 petites bases, renforcement de la protection de 2 bases restantes – et de la coalition en Irak¹⁶⁶. 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 islamique¹⁶⁷. 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.

La situation de l'Irak n'avait pas connu d'évolution majeure en 2021, mais elle ne s'était pas améliorée, au contraire, quelle que soit la composante de l'imbroglio irakien, que l'on considère : la présence des États-Unis, l'activité de l'EI, la question kurde ou la vie politique et le rôle de l'Iran.

Situation en 2022, 2023.

L'élément dominant dans cette période a été la longue crise politique – on a parlé du décès du système politique irakien et de bataille pour le contrôle de l'État – qui a failli dégénérer en guerre intra-chiite. Après les élections législatives de 2021, il a été impossible d'élire le Président du Parlement. Il a fallu un an pour y parvenir, en octobre 2022, ce qui a permis de doter l'Irak d'un gouvernement, après un an d'affrontement entre le Cadre de coordination, alliance de l'ancien premier ministre Nouri Al-Maliki et des milices pro-iraniennes et le mouvement de Moqtada Al-Sadr, vainqueur des élections d'octobre 2022 et, également, de dissensions entre les partis kurdes (UPK et PDK). Le perdant, M Al-Sadr, continue de boycotter la vie politique officielle mais reste un acteur majeur. Cette évolution reste favorable à l'Iran et, au contraire, défavorable à la présence américaine, mais la dimension de celle-ci n'a pas été modifiée, depuis 2021. La coalition a continué à être victime de frappes. L'Iran, comme la Turquie a pratiqué des frappes contre les Kurdes du Parti démocratique du Kurdistan-Iran (KDPI). Du côté turc ces frappes ont été plus fréquentes et nettement plus importantes, notamment au mois de novembre, au moment de l'opération aérienne « Claw Sword » (Griffe épée), qui a également concerné la Syrie. Elles, ont conduit en avril 2023, le PKK à mettre fin au cessez le feu unilatéral qu'il avait décidé, en début d'année, après le tremblement de terre et se poursuivent à la fin de l'été. Dans ce contexte troublé, l'activité de l'État islamique s'est inévitablement poursuivie, malgré les opérations anti-EI, la plupart du temps à petite échelle. Il n'y a guère d'élément positif en Irak en 2022, 2023, hormis l'apaisement des tensions entre Kurdes au mois de mai. L'Irak est loin d'avoir dépassé le stade des graves tensions entre Chiites et Sunnites, entre Chiites, et même entre Kurdes. Il n'y a toujours pas d'État en Irak.

Tendance : stabilité/ aggravation.

¹⁶⁶ Notamment le transfert de l'état-major de la coalition au Koweït.

¹⁶⁷ The resurgence of the Islamic state in Iraq: Political and military response, *SIPRI Essay*, 9 juin 2020.

(40) 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'État¹⁶⁸ 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 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 octobre¹⁶⁹, 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

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ S/PRST/2017/19.

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 Emirats 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 »¹⁷⁰, 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 Turquie¹⁷¹ 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.

Cette évolution, mal vue à Washington et à Bruxelles, relégués au rang de spectateurs, a été analysée comme signifiant une syrianisation du conflit libyen¹⁷², comme affectant la crédibilité des Nations unies¹⁷³. 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 Genève¹⁷⁴. Son importance réelle était réduite – le feu avait cessé depuis juin. Il aurait pu marquer une évolution positive, si ses prévisions à 3 mois – 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

¹⁷⁰ 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.

¹⁷¹ 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.

¹⁷² V. Par exemple, Isabelle Lasserre, Pourquoi le conflit libyen rappelle l'engrenage syrien, *Le Figaro* 19 décembre 2019.

¹⁷³ Interview de M. G. Salamé au journal *Le Monde* 31 décembre 2019. G. Salam devait donner sa démission peu après, début mars 2020.

¹⁷⁴ Texte de l'accord in S/2020/1043, annexe.

suspension des « accords militaires de formation » et le départ du pays des équipes de formateurs, avant la prise de fonction du futur « gouvernement unifié » – avaient été réalisées, mais tel n'était pas le cas.

En 2021, la bonne surprise constituée par la constitution, en mars, d'un gouvernement d'union nationale, n'a pas débouché sur l'organisation des nouvelles élections, législatives et présidentielles espérées, en fin d'année. En réalité la situation a continué à s'aggraver et les 3 grandes conditions qui gouvernent une évolution positive possible en Libye restaient 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.

La situation en 2022, 2023.

Elle a continué à se détériorer. L'échec des élections a été prolongé par une crise politique sérieuse : la Libye a rapidement eu, à nouveau, deux gouvernements : le GNU (M A. Al Dabiba), qui a refusé de céder la place, et un nouveau gouvernement (M F. Bashagha), nommé le 10 février par la Chambre des Députés. Cette situation a fait craindre que le cessez le feu de 2020 soit remis en cause. Les efforts de l'ONU pour sortir de l'impasse sont restés vains et la crise a pris en mai, une tournure violente, les partisans des gouvernements rivaux s'affrontant à Tripoli. La lutte pour le contrôle des ressources s'est accentuée et l'affrontement politique a aussi affecté les institutions économiques et financières. A la mi-avril 2022, les champs de pétrole et de gaz et les terminaux d'exportation étaient fermés par le maréchal Haftar pour affaiblir M Dabiba. Les combats se sont intensifiés au mois d'août. La situation a encore été compliquée en fin d'année par le désaccord des deux parlements rivaux – la Chambre des députés à l'est et le Haut Conseil d'État à Tripoli – sur la création d'une Cour constitutionnelle. Le projet a été abandonné mais le dialogue entre les deux assemblées sur la modification du projet de constitution afin de définir une feuille de route vers les élections était dans une impasse fin janvier 2023¹⁷⁵. L'impasse a persisté jusqu'à l'été, malgré les efforts des Nations unies, du nouveau représentant spécial du Secrétaire général et du Conseil de sécurité qui a prolongé la MANUL¹⁷⁶. Le 16 mars, par une déclaration de son Président, il soutenait le représentant spécial du Secrétaire général, son initiative de mettre en place un Groupe libyen de haut niveau chargé des élections et son appui à la Haute Commission électorale nationale de Libye. Il validait aussi les pourparlers du Caire entre les présidents de la Chambre des députés et du Haut Conseil d'État et les progrès sur le cadre constitutionnel des élections¹⁷⁷. Malgré ces efforts l'impasse politique, entre Libyens, demeurait mi 2023. En revanche, les factions rivales sont parvenues à créer une haute Commission pour veiller à la transparence des dépenses publiques et la répartition équitable des ressources¹⁷⁸.

Malgré tout, le cessez le feu a tenu et il tient toujours à l'automne 2023. Pour désigner cette situation étonnante, on parle de « paix en clair-obscur »¹⁷⁹. Le pétrole coule à nouveau, les sites de production fermés ont été réouverts au cours de l'été 2022, ce qui a contribué à atténuer les tensions, à favoriser les affaires, les « deals » ; la division est-ouest s'estompe quelque peu. Tout cela produit un calme trompeur et génère « une addiction au statu quo » inquiétante. L'observateur ne peut en effet ignorer que, sans élections, les institutions en place n'ont pas de

¹⁷⁵ Sur l'évolution de la situation en Libye voir Crisis Watch et les rapports du Secrétaire général des Nations unies : S/2022/32,409, 632 et 932 et, pour 2023, S/2023/248 et 589.

¹⁷⁶ Le Conseil de sécurité a prolongé ses sanctions (res2629 (2022)) et renouvelé le mandat de la MANUL (res 2656 (2022)) jusqu'en octobre 2023.

¹⁷⁷ S/PRST/2023/2.

¹⁷⁸ Voir Crisis Watch, juillet 2023 et S/2023 § 7.

¹⁷⁹ Frédéric Bodin, En Libye, les fragilités d'une paix en clair-obscur », *Le Monde* 13 juin 2023.

légitimité réelle et que cela ne peut durer. Mais rien ne permet de dire qu'elles auront lieu prochainement.

Les parrains étrangers sont très occupés ailleurs. Cela contribue à ce que la situation ne se dégrade pas davantage. Mais l'emprise étrangère, turque surtout mais également russe via Wagner, ne faiblit pas et bien d'autres États – Égypte, Émirats arabes unis et évidemment les Européens et les États-Unis – sont très concernés ou impliqués. Et le départ des mercenaires et combattants étrangers reste pour l'essentiel à réaliser. Des accords économiques et maritimes ont été signés le 3 octobre 2022, par le gouvernement basé à Tripoli (M Dabaida) avec la Turquie pour permettre des forages de pétrole et de gaz dans la zone économique revendiquée par la Libye, mais contestée par l'Égypte et la Grèce. Ils ont été rejetés par le Caire et Athènes et qualifiés de « nuls et non avenues » par le gouvernement rival. La question maritime reste également sans solution et s'aggrave, les États concernés (Turquie, Égypte, Grèce) développent leurs politiques de délimitation, exploration et exploitation.

L'immigration vers l'Europe se poursuit, la route de l'est libyen se développant. Au Sud on peut craindre une contagion des conflits du Soudan et du Sahel. Le retour de la guerre, on le sent, n'est pas sorti du champ des possibles et reste probable.

Bref, le calme libyen tient, mais les conditions de la paix ne sont toujours pas réunies. La perspective d'une renationalisation du conflit libyen, en accord avec la demande exprimée par les manifestations d'une société civile aux conditions de vie très dégradées, reste lointaine, très difficile, voire impossible à mettre en œuvre, étant donné le niveau d'internationalisation atteint par le conflit et les relations entre les participants au dialogue politique libyen, sans oublier un possible retour de l'EI et d'Al Qaida¹⁸⁰ ainsi que les milices Touaregs et Toubous. En Libye, la voie de la paix reste très étroite et les sentiers de la guerre nombreux.

Tendance : aggravation.

(41) 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 la 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

¹⁸⁰ A côté des salafistes djihadistes d'Al Qaida et de l'EI, dont les derniers rapports ne signalent plus d'activité, 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.

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.

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 chimiques¹⁸¹. 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. A 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

¹⁸¹ Voir sur ces frappes J.F. Guilhaudis, Des « pics » dans les crises du désarmement, *PSEI* n° 11, 2019.

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 départ,¹⁸² 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.

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. A 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.

A 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

¹⁸² V. J.F. Guilhaudis, La Syrie à l'heure du retrait américain. Le « faux départ », *PSEI*, n° 13, 2019.

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 arabe¹⁸³. 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 2019¹⁸⁴. 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 avait peu évolué en 2021. Le fait le plus notable de l'année fut la campagne contre les derniers fiefs rebelles de Deraa, à partir du début de l'été. Cela confortait le contrôle du régime, dans sa zone. Mais celle-ci ne représentait toujours que les 2/3 de la Syrie, dont une bonne partie, au centre du pays, restait 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 restait faible, très contestée par les Occidentaux. En outre, la position de Damas s'était 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 restait en panne et les « retours » des déplacés et réfugiés en nombre très insuffisant¹⁸⁵. Deux autres parties du pays échappaient 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-Qaida¹⁸⁶et,

¹⁸³ V. Adeline Mohammadi, Syrie, retour feutré dans la « famille arabe », *Le Monde Diplomatique*, Juin 2020.

¹⁸⁴ 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.

¹⁸⁵ V. Laure Stephan, En Syrie, le retour à très haut risque des réfugiés, *Le Monde* 7 septembre 2021.

¹⁸⁶ 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

ensuite, la zone relevant de l'Administration autonome du nord et de l'est de la Syrie (AANES), en clair la zone kurde.

Toutes ces données indiquaient que la Syrie, en tant qu'État n'existait plus et qu'une fragmentation du pays faisait partie des possibilités¹⁸⁷. Par ailleurs, qu'il s'agisse des acteurs locaux – les forces de Bachar El Assad, les YPG et HTS – ou des acteurs extérieurs – Russie, Turquie, Iran, États-Unis, Israël – on voyait bien aussi, qu'aucun d'eux, n'a la capacité de peser assez sur la situation pour imposer une évolution. En revanche la capacité de perturber est largement distribuée et, à ce titre, l'EI est toujours là. En 2021, il est même l'acteur qui monte le plus.

La violence et la guerre restaient très présentes en Syrie fin 2021. On pouvait même craindre qu'elles les repartent de plus belle, notamment à Idlib ou à Kobané. En revanche, le processus de Genève et celui d'Astana restaient improductifs¹⁸⁸.

La situation en 2022, 2023.

Elle a peu évolué. Le fait le plus notable dans la période considérée a été le retour de la Syrie de Bachar El Assad à la Ligue arabe début mai 2023, après 11 ans de suspension et malgré l'hostilité des Occidentaux. Ce retour consolide évidemment sa position, mais il est surtout la conséquence de l'évolution des politiques des pays du Golfe (voir le n°25). Le régime reste toujours loin de contrôler tout le territoire syrien. Il n'a repris ni la zone tenue par HTS ni celle occupée par les Kurdes et l'EI reste toujours très présent. En janvier 2022, il a lancé l'attaque la plus meurtrière depuis 2019 et, malgré la mort de son chef, il demeure très actif début 2023. Les frappes russes, israéliennes, américaines restent fréquentes, mais ne modifient pas la situation. A la suite de l'attentat du 13 novembre à Istamboul, qu'elle a imputé au PKK, la Turquie a lancé l'opération « Griffes-Épée » (Claw Sword) dans le nord de la Syrie et en Irak, mais, peut-être en raison de l'hostilité conjuguée du régime syrien, de la Russie et des États-Unis, les frappes des 20 et 21 novembre n'ont pas été suivies par l'opération terrestre attendue. Par la suite le tremblement de terre (6 février 2023), s'il a facilité le retour de Bachar El Assad, l'a exclue, au moins pour un temps. Le projet de réaliser le long de la frontière turque une zone tampon, l'isolant des Kurdes, sera sans doute plus difficile à accomplir qu'on pouvait le penser.

Le retour de la Syrie à la Ligue arabe n'est pas un retour à la normale, la guerre reste bien présente, à la fin de l'été 2023, dans un État qui n'existe toujours plus. Et les efforts de paix, de Genève ou d'Astana, ne débouchent toujours sur aucun résultat.

Tendance : stabilité

(42) 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,

islamiste révolutionnaire syrien décidé à garder le contrôle de son fief (3000 kms² 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.

¹⁸⁷ 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.

¹⁸⁸ Le 17^e cycle des pourparlers d'Astana s'est tenu le 21 et 22 décembre 2021.

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° 36). Et la Turquie mène aussi, depuis 2016, des opérations en Syrie (v. le n° 40).

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 et en Syrie, l'année 2021 marquait plutôt un niveau moindre de violence. Le Baromètre du HIIK passait du niveau 5, à 4, avec tout de même 586 personnes tuées.

Situation en 2022, début 2023.

L'évaluation du HIIK reste pour 2022 au même niveau, le 4, avec un nombre de victimes un peu inférieur (484). Les opérations de l'armée turque se sont poursuivies aussi bien dans les provinces de l'est et du sud-est de la Turquie qu'en Irak et en Syrie (voir les numéros 39 et 41)). L'attentat d'Istamboul, imputé aux Kurdes (PKK et YPG), a été à l'origine de l'opération « Claw Sword » (Griffe -Épée)), mais la Turquie n'a pas lancé de nouvelle offensive terrestre d'envergure dans le nord de la Syrie. Après le tremblement de terre du 6 février 2023, le cessez le feu unilatéral du PKK ne les a pas interrompues, ce qui a conduit à la fin du cessez le feu, au mois de juin. La réélection de M Erdogan au mois de mai 2023, laisse à penser que la Turquie poursuivra la même politique à l'égard des Kurdes.

Tendance : stable

(43) La guerre du Yémen

Repères

Pays relativement vaste (527 968 km²), montagneux, peu peuplé – environ 24 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 entreront 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)¹⁸⁹ 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 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 Sanaa, 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 entra 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 enlèvement 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

¹⁸⁹ Les Yéménites étaient impliqués dès 2001 dans Al-Qaida, y compris l'organisation des attentats du 11 septembre.

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 alors, à entrevoir la possibilité que les Houthistes l'emportent.

En 2021, l'espoir que le changement d'administration aux États-Unis favorise une évolution vers la paix a été déçu, la guerre a été, une fois encore, l'élément dominant de l'année. Malgré des offensives répétées, les Houthistes ne sont pas parvenus à prendre Marib. Ils ont été stoppés par les frappes aériennes de l'Arabie saoudite, auxquelles ils ont naturellement « répondu » au moyen de drones ou de missiles balistiques, contre des objectifs divers, dont des installations pétrolières¹⁹⁰. Les efforts de paix ayant échoué, on pouvait craindre une nouvelle aggravation, voire une extension du conflit.

Situation en 2022, 2023.

L'aggravation et l'extension redoutées ne se sont pas produites, mais le conflit demeure. Le rapprochement entre l'Arabie Saoudite et l'Iran n'a pas mis fin à la guerre du Yémen

Deux évolutions intéressantes se sont produites en avril 2022. Le 1^{er} avril, l'envoyé spécial de l'ONU a annoncé la conclusion d'une trêve de 2 mois entre le gouvernement Hadi et les Houthistes (qui se font aussi appeler Ansar Allah). Peu après, le Président Hadi a été remplacé par un Conseil présidentiel de 8 membres. Toutefois, ces évolutions, a priori positives, n'ont pas provoqué de changement significatif. Certes la trêve a eu des effets sur les combats qui ont diminué d'intensité et les attaques transfrontalières, mais elle était de courte durée et il n'a pas été possible de la prolonger durablement. Elle l'a été, chaque fois, seulement pour 2 mois, début juin et début août 2022. Mais début octobre, les parties n'ont pas réussi à s'entendre sur la prolongation et les efforts de l'ONU en ce sens sont restés vains. Les Houthis ont redéployé en novembre leurs troupes sur les lignes de front et repris les attaques sur les infrastructures pétrolières.

Toutefois, la guerre n'a pas repris – une trêve de facto a tenu plusieurs mois – avant mars 2023, quand les Houthis ont repris l'offensive à Marib et Shebwa. On peut accepter l'idée que cela visait à faire pression sur l'Arabie saoudite et relancer les négociations secrètes existant avec elle, depuis plusieurs mois. Effectivement des échanges de prisonniers ont eu lieu peu après, mi-avril 2023, les pourparlers de paix ont été relancés, mais ils ont connu de nouvelles difficultés. A la mi-2023, ils n'avaient toujours pas abouti. L'accord de normalisation entre Ryad et Téhéran, n'a donc pas modifié le cours des choses. Cela confirme la thèse selon

¹⁹⁰ 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).

laquelle les Houthis, en position de force, n'ont pas de raison de faire de concessions et que, en restant dans la guerre, ils améliorent peu à peu leur position¹⁹¹.

Le départ de M Hadi et la constitution du Conseil présidentiel n'ont pas non plus marqué de changement notable. La coalition anti-Houthistes reste très fragile. Cela fait le jeu aussi bien des Houthistes que des séparatistes du sud (STC et al.) eux-mêmes divisés et favorise les tensions entre Ryad et les EAU, soutien des sudistes. De plus, autres éléments d'un dossier qui tend à devenir de plus en plus complexe, les Houthistes et le STC – qui ne manquent pas aussi de s'affronter – et Al-Qaïda. AQPA qui a manifesté au cours de la période considérée un regain d'activité.

Dans ce contexte, les possibilités des Nations unies restent plus que jamais limitées – elles ont été « doublées » par la négociation « secrète », entre Ryad et les Houthis. Malgré tout, même quand les membres permanents s'affrontent, elles restent à certains égards incontournables. Le Conseil de sécurité a renouvelé, à l'unanimité, le 10 juillet, le mandat de la mission en appui de l'accord d'Hodeïda (2018)¹⁹². Pour 2022-2023 on peut parler d'une amélioration légère. Mais il est à craindre qu'elle ne soit que provisoire.

Tendance : amélioration légère.

II.3.4. Afrique au sud du Sahara

(44) 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.

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. A 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 katiba Macina.

¹⁹¹ Thèse de Thomas Juneau, Yémen : une année 2023 qui s'annonce éprouvante, Diplomatie, les Grands dossiers n° 71, déc. 2022-Janv. 2023, p. 50.

¹⁹² Résolution 2691 (2023) Pour les rapports pertinents du Secrétaire général voir S/2022/484 et S/2023/432. En 2023, le Conseil de sécurité a évoqué le Yémen, le 16 janvier, le 17 avril, le 17 mai et le 10 juillet. Pour l'accord d'Hodeïda voir S/2018/1134, annexe.

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 Touareg¹⁹³. 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 G 5 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 G 5, 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.

En 2021, il n'y eut aucun retournement de tendance mais au contraire une accélération forte de l'aggravation, avec un accroissement de la violence – on a parlé de « spirale de la violence » –¹⁹⁴, 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, la poursuite de l'affaiblissement des États concernés et la venue des mercenaires du groupe Wagner, au Mali. En fin d'année des perspectives inquiétantes commençaient à être évoquées – le départ des forces françaises et la remise en cause des accords de défense, le remplacement de la France par la Russie, l'installation politique des Djihadistes et l'accroissement de la diffusion du terrorisme.

Ces prévisions pessimistes ont été en bonne partie confirmées en 2022 et 2023. Il devient de plus en plus évident, que le moment de la guerre du Sahel, au sens initial de l'expression – la guerre aux groupes liés à Al-Qaida et à l'EI – est passé. Qu'il s'agisse du Mali, du Niger, du Burkina ou de la RCA, le problème de sécurité n'est plus celui- de faire face à un terrorisme venu d'ailleurs. On se trouve maintenant face à des conflits qui dépassent de loin la question

¹⁹³ 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).

¹⁹⁴ 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.

du djihadisme international, d'Al-Qaida et de l'État islamique. Le terrorisme est toujours présent mais fait partie de conflits essentiellement endogènes – la majorité des terroristes sont des nationaux recrutés sur place et enracinés -, qui tiennent aussi de la guerre civile, des conflits ethniques, et du banditisme et des trafics.

La situation en 2022, 2023.

On a assisté en 2022 à une forte dégradation de la position française, qui s'aggrave encore en 2023. Ce recul français s'accompagne d'une avancée de la Russie, via le groupe Wagner. Cette évolution rapide aura nécessairement des effets sur la situation des djihadistes, mais pour le moment ceux-ci sont moins visibles.

L'aggravation de la position française était très nette fin 2022, au point que l'on pouvait déjà lire « Macron l'africain a perdu le Sahel ¹⁹⁵». Elle s'est encore nettement accusée en 2023. Fin 2021, Paris était en désaccord avec la RCA, où s'était installé Wagner, et avec le Mali, qui lui reprochait de le « lâcher » en reconfigurant Barkhane et commençait à faire appel, lui aussi, aux Russes. En 2022, ce désaccord s'est transformé en rupture. Le Mali, où s'est ostensiblement installé le groupe Wagner a remis en cause son accord de défense avec le France. A l'époque, Barkhane, dont le retrait du Mali s'est achevé le 15 août 2022, était en cours de redéploiement au Niger, au Burkina-Faso et au Tchad. Mais cette opération va rapidement être gravement perturbée. Au Burkina-Faso, la junte installée au pouvoir début 2022 a demandé début 2023 le départ des forces spéciales de l'opération « Sabre », puis après le renversement du Président nigérien, par un coup d'État militaire, en juillet, les nouvelles autorités vont exiger et obtenir le retrait des forces françaises. Ce nouveau coup dur n'était d'ailleurs pas le dernier, puisqu'il a été suivi, fin août 2023, par le renversement du Président O. Bongo, qui venait d'être réélu, au Gabon, Cela donne à penser qu'il existe un risque fort que le projet de redéfinition de la présence militaire française en Afrique, de « nouveau partenariat »¹⁹⁶, envisagé du côté français, ne trouve plus de partenaire. Au-delà de Barkhane¹⁹⁷, qui n'aura plus comme point de chute éventuel que le Tchad, une pression s'exerce dorénavant sur les présences militaires au Sénégal, en Côte d'Ivoire, voire à Djibouti.

Le départ de la France s'accompagne de la fin du G 5 Sahel. Après le retrait du Mali, on pouvait penser à un G 4 mais avec ceux du Niger et du Burkina, le G 5 - qui n'avait d'ailleurs pas vraiment fait ses preuves – disparaît. Il en est allé de même de la Task force Takuba, qui a pris fin début juillet 2022. Ce retrait s'étendra à la présence européenne dans son ensemble. En 2023, il touchera également la MINUSMA.

Le départ de la France ou plus exactement son expulsion et son remplacement possible par la Russie, changent énormément la donne, militaire et politique au Sahel. Les États-Unis se sont démarqués de Paris et ont tenté, sans succès, de revenir en RCA, avec une offre excluant évidemment Wagner. A un moment où le rejet de la France est en bonne partie une illustration de la poursuite de la décolonisation et une manifestation du besoin des Africains de retrouver la

¹⁹⁵ Titre de l'article de Christophe Châtelot, *Le Monde* 6 avril 2022.

¹⁹⁶ La réalisation de ce nouveau partenariat risque d'être beaucoup plus difficile que prévu. Il faudra définir une offre adaptée à nos intérêts – mais quels sont-ils désormais – et à l'Afrique. A cet égard P. Bernard fait très justement remarquer que le problème est de « changer de logiciel sur l'Afrique » et que cela est manifestement difficile : comment notre ministre des armées « peut-il convaincre les Africains que la France entend parler d'égal à égal avec eux, lorsqu'il présente l'Afrique comme faisant partie de notre profondeur stratégique » et justifier le maintien de bases militaires sur le continent par le souci de « protéger nos ressortissants » ? (*Le Monde* 5-6 février 2023). Il faudra aussi trouver des partenaires intéressés et en état d'accepter ce « nouveau partenariat ». Le futur proche sera probablement occupé davantage par la fin de l'ancien partenariat.

¹⁹⁷ Voir le rapport de C. Allizard, O. Cigolotti et M.A. Carlotti, Quel bilan pour l'opération Barkhane, Sénat n° 708, 7 juin 2023.

maîtrise de leur destin, ce type de proposition a très peu de chance d'aboutir. Le départ français est aussi une défaite des Occidentaux et il faudra sans doute du temps pour que leur retour redevienne possible.

Le Groupe Wagner est donc l'acteur qui monte en 2022/ 2023 au Sahel.

« Armée privée », « mercenaires », « milice », « armée fantôme », « société paramilitaire », les qualificatifs que lui attribuent les médias occidentaux, sont généralement négatifs¹⁹⁸. Il est possible qu'un jour prochain on les dise « terroristes », ils sont vus et dénoncés comme des hostiles et des malfaisants. Du point de vue militaire et politique, ils se présentent surtout comme l'alternative politique et militaire à la présence française, européenne et occidentale au Sahel. Ce sera une véritable révolution géostratégique -, au profit de la Russie – si Wagner réussit à s'implanter et à établir, sur la région une sorte de monopole, éventuellement élargi à des pays amis, en matière de sécurité, voire au-delà. Cela dépendra de Wagner et de la Russie, de leurs amis mais aussi des pays de la région, des terroristes, des Occidentaux et des circonstances. Pour le moment on ne peut que signaler, sur ces divers points quelques éléments pertinents.

Le fait que le Groupe Wagner soit très proche de l'État russe n'en fait pas un acteur à part. Les sociétés militaires privées occidentales le sont aussi des États-Unis, du Royaume-Uni ou de la France. Il est plus intéressant de voir comment Moscou se situe par rapport à Wagner. Les autorités russes nient avoir des liens avec lui en Afrique et insistent sur le fait que Wagner agit « sur une base commerciale ». Comme en Libye, où Wagner est présent depuis des années, la Russie est bien, là mais de manière pas vraiment officielle. Il faut tout de même noter que, avec les pays où se trouve Wagner, la Russie a ordinairement conclu des accords de coopération militaire¹⁹⁹. Le Courrier international signalait en mai 2022 des accords de ce type avec le Mali, la RCA, le Soudan, le Niger, le Mozambique, Madagascar, en même temps qu'une présence avérée du groupe ; avec l'Angola et le Zimbabwe la présence était simplement supposée. A cela s'ajoutaient : des accords avec la Guinée, le Niger, le Tchad, l'Éthiopie, le Nigéria, la RDC, le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie, le Botswana ; une présence avérée sans accord en Libye et une présence supposée sans accord en Angola²⁰⁰. Depuis, la situation a évolué aussi bien pour la présence de Wagner (venue au Niger) que pour les accords de coopération de défense (accord de coopération de défense avec le Cameroun du 12 avril 2022) –, et ces mentions ne sont pas exhaustives.

La présence russe grandit donc fortement en Afrique. Normalement Wagner et la Russie avancent ensemble mais séparément. Ils peuvent aussi progresser chacun de son côté. Cela permet à Moscou de doser son engagement.

Savoir si la Russie arrivera à dominer le Sahel comme Paris l'a fait est peut-être une question incontournable. Mais il ne s'agit pas de la bonne question. Les temps ont changé ; nous sommes dans une nouvelle phase de décolonisation, où les Africains « en ont marre » de ne plus gérer leur destin. La France « dégage » pour ne pas en avoir assez pris conscience ; mais cette contrainte vaut pour toute autre puissance, la Russie comme les États-Unis ou la Chine. Il faut savoir s'adapter à ce temps nouveau du non alignement ou du pluri alignement. Paris comme Washington ne l'ont pas compris, en restent à « choisissez, eux ou nous ». Les nouveaux entrants, Moscou, Pékin, d'autres encore peut-être, semblent moins affectés par cette contrainte... mais la redistribution des présences en Afrique se fera au cours de plusieurs décennies. Les anciennes

¹⁹⁸ Sur les mercenaires et les SMP, voir T. Gracia, Mercenaires et contractors : ressemblances, différences et recherche d'un régime équivalent, PSEI n° 3, 2016.

¹⁹⁹ Les accords de coopération militaire ne doivent pas être confondus avec les accords de défense. Sur les accords de défense de la France en Afrique voir J.F. Guilhaudis, Les accords de « défense » de deuxième génération entre la France et divers pays africains PSEI n° 4, 2016.

²⁰⁰ V. Comment le Groupe Wagner tisse sa toile, Courrier International, 12-18 mai 2022.

puissances dominantes, la France en premier partent avec un lourd handicap mais aussi quelques atouts, qu'il faudra identifier et savoir exploiter.

Pour le moment, Wagner arrive. Il est trop tôt pour dire s'il sait s'adapter. Le meilleur point de repère que l'on ait est la RCA, où Wagner est présent depuis 2018. Bangui est même qualifiée de « capitale » des mercenaires russes en Afrique²⁰¹. Selon les médias occidentaux, Wagner a pris un « virage colonial »²⁰², pratique la prédation des ressources naturelles du pays et ne recule pas devant les exactions. Mais Wagner est toujours en RCA, on ne peut pas dire que l'on ait voulu s'en débarrasser et la situation du pays est plutôt en voie d'amélioration (voir n°). Wagner s'installe donc au Sahel. Et il n'est pas inutile de noter que le départ des Français laisse, s'agissant des acteurs régionaux de premier plan, la place à l'Algérie, traditionnellement proche de la Russie.

Faire le point sur la situation du terrorisme dans la région du Sahel n'est pas facile, faute d'information. Il a été la cause d'une forte mobilisation internationale, de Barkhane, du G 5 Sahel, mais on en parle finalement très peu. En 2022, une évidence s'impose toutefois : cette mobilisation n'a pas réussi à vaincre ni même à endiguer le djihadisme. Elle relève d'un mode de traitement du problème médiatique et militaire, à l'américaine : on désigne et condamne ; on sanctionne, traque et élimine. Quelques trophées, comme en septembre 2021, la mort d'Al Sahraoui, le chef de l'État islamique au Grand Sahara (EIGS) ne sont en réalité, que des victoires « en trompe-l'œil »²⁰³. Même l'élimination de la plupart de ses cadres n'est pas un « coup décisif » ; le groupe terroriste n'est que momentanément affaibli – l'EIGS a continué ses attaques –, il s'est doté d'un nouveau chef... Malgré les efforts de Barkhane et ses succès, malgré leurs rivalités, les groupes terroristes actifs au Sahel, n'ont pas cessé d'accroître leur emprise locale, de s'enraciner, de se mêler aux populations, d'exploiter au mieux les ressources locales²⁰⁴. Le terrorisme a étendu son aire au Sahel, se propageant au Burkina-Faso et au Niger et il a diffusé en Afrique de l'Ouest. On en est arrivé au point où les islamistes « peuvent espérer cogérer les États »²⁰⁵, ce que confirme bien le fait que les dirigeants des pays du Sahel aient accepté, malgré l'opposition française, de discuter et négocier avec eux²⁰⁶.

Le Sahel est entré dans une autre période, où la France passe au second plan mais avec la tâche difficile de gérer au mieux ce qui lui reste en Afrique et d'abord au Sahel. Dans cette situation nouvelle, les questions s'accumulent : que vont devenir les groupes terroristes et les États de la région, Wagner et la Russie vont-ils s'installer et comment, vont-ils accepter de partager avec d'autres le fardeau et les ressources ?

(45) 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

²⁰¹ Carl Valade, *Le Monde*, 28 juillet 2023.

²⁰² Tanguy Berthemet, *Le Figaro* 16 août 2023.

²⁰³ Comme le note alors très bien Laurent Larcher dans *La Croix* du 17 septembre 2021.

²⁰⁴ Par exemple en essayant de faire des parcs des sanctuaires v. Tanguy Berthemet, *Le Figaro* 31 janvier 2022.

²⁰⁵ Entretien de Luiz Martinez avec *Le Monde*, 26-27 mars 2023.

²⁰⁶ C'est qu'indiquait avant sa destitution le président nigérien (entretien avec *Le Monde*). Ces discussions ont lieu d'abord au niveau local (v. Sahal. Ceux qui ont choisi de parler aux djihadistes, *Courrier International* 27 janv.- 2 février 2022). Cette avancée des groupes terroristes se produit au moment où comme le signale Frédéric Bobin « Au Maghreb, l'islam politique reflue au profit des États », *Le Monde*, 12 avril 2023.

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. A cet égard²⁰⁷, 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 »²⁰⁸. 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 étaient plus 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

²⁰⁷ 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.

²⁰⁸ Rapport du groupe d'experts sur le Mali (janvier 2019, S/2019/134, p. 2).

plus difficile leur application et affectant l'image de Barkhane et de la France²⁰⁹. 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 soulevée²¹⁰, 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 pays²¹¹.

2021 a clairement été une année d'aggravation. 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. A partir de ce moment les relations avec Paris se sont dégradées de plus en plus. La fin de Barkhane a été considérée comme un « abandon en plein vol ». A mesure que la modification de son dispositif s'accélérait, les militaires maliens se radicalisaient. Leurs relations devenaient également de plus en plus difficiles avec l'Union africaine et la CEDEAO. L'UA avait suspendu le Mali, le 1^{er} juin, jusqu'au rétablissement de l'ordre constitutionnel normal. Et la CEDEAO prit le 7 novembre des sanctions individuelles contre les membres de la junte au pouvoir, pour avoir retardé l'organisation des élections. L'année se termina assez logiquement sur une sorte de rupture, avec une transition dont on envisageait qu'elle puisse durer plusieurs années, et la venue du groupe Wagner. Dans ce contexte, la mise en œuvre de l'accord d'Alger, paraissait de plus en plus incertaine. Mais le Conseil de sécurité avait, de nouveau, voté à l'unanimité en faveur de sa mise en œuvre, 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) appuyait la transition politique et la tenue d'élections.

La situation en 2022, 2023.

La radicalisation des militaires au pouvoir s'est poursuivie, comme l'installation de Wagner et la montée des djihadistes. Rien n'est parvenu à arrêter le colonel Goïta, devenu chef de l'État. Son bras de fer avec la CEDEAO a tourné à son avantage. En juillet 2022, le Mali et la CEDEAO se sont entendus sur le calendrier de la transition, qui a été prolongée jusqu'à la fin mars 2024, et les sanctions économiques et financières ont été levées.

Avec Paris, ce fut la rupture en début d'année, Bamako expulsant l'Ambassadeur de France le 31 janvier et Paris annonçant le 17 février son retrait militaire, qui sera achevé le 15 août. Cela fut complété le 2 mai par la dénonciation, par le Mali, de l'accord de défense et par son retrait du G 5 Sahel, le 15 mai. Cette rupture avec le dispositif en place a culminé avec la demande officielle le 16 juin 2023 du retrait de la MINUSMA²¹². Bien que plusieurs membres aient regretté ce retrait, le conseil a mis fin à la MINUSMA (rés. 2620 (2023), adoptée à l'unanimité) – la volonté de l'État d'accueil a prévalu, c'est la règle en matière d'opérations de maintien de la paix. Le Conseil n'avait d'ailleurs pas vraiment le choix : plusieurs États participants avaient décidé de

²⁰⁹ 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.

²¹⁰ Voir à cet égard Michel Roussin (ancien ministre de la coopération) et Stephen Smith, Mourir pour le Mali ? *Le Figaro* 5 novembre 2020.

²¹¹ Voir les éléments fournis par le rapport du Secrétaire général des Nations unies S/2020/952.

²¹² V. S/2023/463.

retirer leurs contingents, la MINUSMA avait de plus en plus de difficultés sur place et le Mali aurait facilement pu lui rendre la vie impossible. Bien que le lien avec la CEDEAO subsiste, le Mali des militaires s'est donc refermé sur lui-même, isolé avec Wagner. Sur celui-ci et son implantation au Mali, il existe peu d'informations.

Cette évolution n'a évidemment pas ralenti la poussée djihadiste et favorisé la sécurité. En juillet 2022, la Katiba Macina, une des composantes du JNIM prenait pour cible, le camp de Kati, à 15 kilomètres de la capitale, principale base militaire du pays et résidence de son président. L'EIGS devenu l'EIS est passé à l'offensive dans le nord, après le départ de Barkhane ; il a consolidé sa position dans une grande partie du Nord-est – en juin 2023, la région de Ménaka est passée sous son contrôle -, au détriment du JNIM et des groupes armés Touareg. Il s'emploierait à créer un pseudo -État dans la zone à cheval sur le Mali, le Niger et le Burkina-Faso²¹³. Il semble que l'armée malienne et Wagner ne parviennent pas, pour le moment à endiguer cette poussée. Ils sont surtout signalés pour des exactions, par les Nations unies, ce qui l'une des explications de la rupture avec la MINUSMA.

Dans ce contexte peu favorable, la mise en œuvre de l'accord de 2015, n'a pas progressé. En décembre 2022, les mouvements signataires ont remis en question sa viabilité et décidé de suspendre leur p

Participation à ses mécanismes de suivi et application²¹⁴.

Tendance : aggravation, transformation

(46) 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 accueillait les forces spéciales françaises de l'opération Sabre, mais Barkhane n'y était pas installée et n'intervenait 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'était 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'ajoutaient en effet les violences entre communautés. Un engrenage redoutable s'était 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 avait pratiquement chassé l'EIGS du nord, mais il restait encore très présent dans l'est. De nouveaux appels à Barkhane avaient 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.

²¹³ V. S. Poyet, Dans le nord du Mali..., *Le Figaro* 24 avril 2023.

²¹⁴ V. le rapport de Secrétaire général S/203/36 § 17.

En 2021 la situation ne s'était pas améliorée, mais au contraire, aggravée. Dans un contexte où le sentiment d'insécurité, d'abandon et d'impuissance des responsables de la sécurité dominait, on avait abouti 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 citait les chiffres de 2000 morts et d'1,4 million de personnes déplacées.

Situation en 2022, 2023.

Le Burkina lui aussi basculé, en 2022, dans la succession des coups d'État. Il en a subi deux, celui du colonel Damiba en janvier puis, en octobre, celui du capitaine Traoré, sans que la situation s'améliore. La volonté de prendre des distances avec la France s'est aussi manifestée, avec la demande du départ de la force Sabre et la dénonciation de l'accord permettant sa présence, le 23 janvier 2023. Un souci d'ouverture à d'autres partenaires a été affiché, dont la Russie. On a évidemment évoqué Wagner. Toutefois à la mi-2023, il n'est pas sur place alors que le pays est plongé dans « une crise sécuritaire sans précédent ». La population y est victime aussi bien des raids djihadistes (JNIM et EIGS)), que des exactions de l'armée et l'aide humanitaire lui parvient de plus en plus difficilement. La solution des forces de défense supplétives – les volontaires de défense de la patrie – n'a pas donné le résultat efficace espéré. L'armée ne parvient pas à contenir l'expansion des groupes djihadistes ; ceux-ci résistent et s'installent d'autant plus facilement dans le nord du pays qu'ils parviennent à faire accepter leur présence par la population. En février 2023, 40 % du territoire échappent au contrôle des forces de sécurité²¹⁵.

Dans ce contexte, on peut se demander, si la non-venue de Wagner n'est pas due davantage à la crainte russe de s'embourber au Burkina qu'à l'absence de demande de Ouagadougou.

Tendance : transformation, aggravation

Au Niger

Repères

(47) 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.

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 tentait de faire face. Mais, comme ses voisins, le Niger semblait de plus en plus dépassé par la violence. Il a aussi connu en fin d'année le phénomène du rejet des Français.

²¹⁵ V. L'armée burkinabé étrillée par les djihadistes, *La Croix* 23 février 2023.

La situation en 2022, 2023.

L'aggravation s'est poursuivie en 2022 mais c'est en 2023 que se produit une crise considérable.

*« Niger, l'insécurité sur tous les fronts », ce titre dans le journal *Le Monde* du 21 avril 2022²¹⁶, fournit une bonne idée de l'état du pays à l'époque où Barkhane est en train de s'y replier. Malgré la présence française et occidentale – le Niger a aussi une base aérienne américaine et bénéficie également de la coopération de l'Allemagne, de l'Italie et du Canada – la situation n'est pas bonne, elle s'aggrave. Même si le Président élu en avril 2021 affiche son optimisme – il ne croit pas à la montée du sentiment anti-français, ne craint pas la menace d'un coup d'État militaire –²¹⁷, le doute et l'inquiétude grandissent.*

Le basculement s'est produit fin juillet 2023. Le 26, le Niger a été, à son tour, l'objet d'un coup d'État militaire. La junte s'est assez vite installée au pouvoir, a trouvé le soutien de l'armée et d'une large partie de la population. Elle a fait fi des sanctions et des menaces d'intervention militaire de la CEDEAO et, surtout, elle a très vite, dès le 3 août, dénoncé les accords de coopération en matière de défense et de sécurité avec la France et demandé le départ des militaires français. Dire que, avec cette nouvelle évolution « toute la région sahélienne s'enfoncé davantage dans l'incertitude sécuritaire »²¹⁸ semble pertinent. Le coup est rude également, pour Paris dont tout le dispositif militaire en Afrique est gravement affecté²¹⁹, pour l'UE qui redoute que le filtre migratoire nigérien disparaisse et encore pour les États-Unis²²⁰. La remise en cause ici est non seulement celle de la présence française, mais encore du partenariat occidental. En août 2023, les États-Unis se dissocient de la France, en défendant une ligne moins dure. Ils espèrent ainsi sauver leur présence. Le départ de leurs militaires n'a pas été demandé. Mais cela fait partie du champ des possibles et, en ce cas, l'influence russe pourrait s'étendre aussi au Niger.

Tendance : transformation, aggravation.

(48) 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

²¹⁶ Article de Christophe Châtelot.

²¹⁷ V. son entretien avec *Le Monde* du 22 novembre 2022.

²¹⁸ Formule du *Courrier international*, 10-16 août 2023.

²¹⁹ Paris peut également craindre pour son approvisionnement en uranium.

²²⁰ Ceux-ci ont au Niger un contingent de 1 100 hommes avec une importante base à Agades, d'où opèrent des drones et plusieurs autres implantations, dont une à Dirkou, près de la Libye, v. J.P. Rémy, le Niger base anti djihadiste..., *Le Monde* 10 août 2023.

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 avait un écart de plus en plus grand entre la dimension régionale et internationale prise par ce conflit et l'importance géostratégique limitée de la RCA.

L'aggravation s'est poursuivie en 2021. Deux camps sont alors 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. Elle 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. Face au CPC, en soutien du président, se dresse « une étrange coalition »²²¹, 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 la 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 (12000 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. Et Les tensions

²²¹ Cyril Bensimon, En Centrafrique, une étrange coalition militaire pour défendre le pouvoir, *Le Monde* 18 janvier 2021.

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. Malgré tout, 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 en 2022 et il a renouvelé la MINUSCA jusqu'au 15 novembre 2022 (rés. 2605 (2021))²²². Fin 2021, le futur de la RCA apparaissait plus que jamais très « incertain »²²³. Contrairement à ce que l'on pouvait attendre, la situation n'a pas continué à se détériorer en 2022, début 2023 ; toutefois les améliorations restent limitées.

La situation en 2022, 2023.

L'adoption le 16 septembre 2021 par la Conférence internationale de la région des Grands Lacs (CIRGL), d'une feuille de route conjointe, pour la paix et la réconciliation en RCA, afin de revitaliser l'accord politique de 2019 et le cessez-le-feu unilatéral du Président centrafricain, du 15 octobre suivant, ont eu un effet positif, mais limité sur le processus de paix et le dialogue politique.

Le dialogue républicain, tenu du 21 au 27 mars 2022, il a abouti à un rapport final le 19 avril. Il s'agissait d'un succès simplement partiel puisque toute l'opposition n'y a pas participé. Initialement prévues pour septembre 2022, les élections locales ont été reportées à janvier, puis à septembre 2023. Le projet de réforme constitutionnelle a rencontré une forte opposition politique. De plus le 23 septembre, la Cour a déclaré inconstitutionnel le processus entrepris pour rédiger une nouvelle constitution et annulé les décrets présidentiels portant création et nomination du comité de rédaction, ajoutant que le Président pouvait, selon la constitution, initier une réforme constitutionnelle par voie de référendum. C'est la voie qu'il a suivie, après avoir démis de leurs fonctions par décret -jugés inconstitutionnels-, 2 juges, dont la présidente de la Cour. Cependant la Cour a validé en janvier 2023 la loi permettant d'organiser un referendum sur la révision de la constitution. Le texte a été mis au point et le referendum est prévu pour le 30 juin 2023.

Ces péripéties politiques ont affecté le processus de paix, la mise en œuvre de l'accord politique de 2019. Un comité de suivi, chargé de la suivre, mois par mois, et des réunions d'évaluation trimestrielles, avec les parties prenantes internationales, ont été établis. Un certain nombre de groupes ont pu être désarmés et inclus dans le processus aboutissant à la réintégration dans les forces de sécurité. Fin 2022, début 2023, 9 des 14 groupes signataires de l'accord de 2019 ont été dissous. Toutefois la violence subsiste sous des formes multiples, affrontements militaires entre les groupes de la Coalition des patriotes pour le changement (CPC) et les forces de défense nationale « et autres personnels de sécurité », ce qui couvre le groupe Wagner sans le nommer, engins explosifs improvisés, mines diverses, violences intercommunautaires, activités criminelles.... Des groupes armés non identifiés apparaissent, les forces gouvernementales ne l'emportent pas toujours. D'un rapport du Secrétaire général des Nations unies à l'autre²²⁴, on note que le niveau des violations de l'accord, dont une bonne partie est le fait des forces gouvernementales, varie assez peu et que la violence ne baisse guère. A la mi-2023, la situation reste grave et les besoins humanitaires très importants. Aux effets du conflit s'ajoutent ceux, des déplacements, de l'accès limité aux services de base et de l'afflux de réfugiés soudanais. Le niveau d'insécurité alimentaire reste très élevé.

²²² Adoptée par 13 voix pour et 2 abstentions (Chine, Russie, voir S/PV 8902).

²²³ Mathilde Tarif, République centrafricaine : une crise interminable, Diplomatie Grand dossiers n° 65, Déc. 2021- janv. 2022, pp. 71-73.

²²⁴ Les rapports couvrant la période considérée ont les cotes S/2022/491 et 762 et S/2023/108, 356, 382 et 442.

Manifestement la venue du Groupe Wagner n'a pas transformé la situation. Au cours de sa séance du 20 juin 2023, le Conseil de sécurité note que la RCA progresse dans la mise en œuvre de l'accord politique mais qu'elle est « confrontée à une insécurité croissante dans certaines régions frontalières et affectée par les conséquences du conflit au Soudan »²²⁵. Il a normalement renouvelé la MINUSCA en 2022 comme il l'avait fait en 2021 mais il n'a pas encore totalement mis fin aux restrictions imposées aux achats d'armes de la RCA, malgré ses demandes appuyées par les pays africains et par la Russie et la Chine. La résolution 2693 (2023) renouvelle l'embargo sur les armes pour un an avec une dérogation pour les forces de sécurité. La Russie et la Chine n'y ont pas fait obstacle, trois pays africains étant dans la majorité (Gabon, Ghana et Mozambique). Le mandat de la MINUSCA avait été renouvelé en novembre 2022 (rés. 2659), pour un an, par 12 voix et 3 abstentions (Gabon, Chine, Russie). Pour le moment elle ne semble pas menacée, mais la RCA privilégie les partenariats bilatéraux (Russie, Rwanda) ce sont eux et non la MINUSCA qui assureront la sécurisation du referendum constitutionnel.

Tendance : stabilité.

(49) 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 LD 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 – LD 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. LD 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 LD 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

²²⁵ Compte rendu CS/15328.

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 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 changements²²⁶. Même si on peut noter un rapprochement entre les acteurs régionaux, cela sera très difficile. Fin 2020 plusieurs éléments inquiétants apparaissaient : la fin à l'initiative du Président, de la coalition au pouvoir, le retrait envisagé de la MONUSCO²²⁷, alors que la situation était en passe de se dégrader dans l'est du pays et que Daech avait

²²⁶ 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.

²²⁷ 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).

revendiqué l'attaque d'une prison à Beni, confirmant ainsi ses liens avec *les Allied Defense Force* (ADF).

En 2021, la situation avait continué de s'aggraver. Fort cette fois, d'une majorité parlementaire, le président décida 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). Mais 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 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, ont en tendance à réapparaître à resurgir. La violence était toujours là en Ituri, fin 2021. L'état de siège et l'option militaire devaient manifestement être complétés par des négociations et la mise en œuvre du P-DDRCS, qui restait 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, comme au Nord et au Sud Kivu (rés. 2612 (2021) du 20 décembre).

La situation en 2022, 2023.

En 2023 comme en 2022, la situation n'a cessé de se détériorer, ce qui est inquiétant à l'approche des élections générales de décembre 2023. Cela concerne les 3 provinces de l'est -Ituri, Nord et Sud Kivu. De plus à l'ouest, dans la province de Mai-Ndombe, un conflit intercommunautaire oppose les Teke et les Yaka. L'accroissement des présences internationales ne change pas cette évolution. Enfin, l'implication du Rwanda ne laisse pas d'être préoccupante.

En Ituri, les factions de la Coopérative pour le développement du Congo/ Union des révolutionnaires pour la défense du peuple congolais (CODECO/URDPC) et le groupe Zaïre ont continué à attaquer les FARDC et les populations civiles, à étendre leur zone de contrôle (CODECO 2022) et à s'affronter pour l'exploitation et le commerce de l'or. Début 2023, la violence s'est encore intensifiée dans toute la province, CODECO/URDPC étant le groupe le plus violent. Ses attaques et celles du Groupe Zaïre, contre les civils, reflètent la montée des tensions entre Lendu et Hema. Le Front patriotique et intégrationniste du Congo (FPIC) a fait semblant d'adhérer au programme de désarmement, mais ses combattants ont gardé leurs armes. On a assisté aussi à la création du Mouvement d'autodéfense de l'Ituri.

Dans le Nord-Kivu sévissent les ADF et le M23. Les Forces démocratiques alliées (ADF), liées à Daech, bien qu'affectées par l'opération Shuja, ont poursuivi leur expansion dans cette province et dans l'Ituri ; elles utilisent de plus en plus des engins explosifs improvisés en milieu urbain. Daech leur apporte un appui financier et elles développent des liens avec les cellules de l'EI en Afrique du sud²²⁸. Le Mouvement du 23 mars (M23), en sommeil depuis 2013, est redevenu très actif en 2022 et, en 2023, il a étendu son territoire au prix d'une crise humanitaire de grande ampleur, avec le déplacement de plus d'un million des personnes. Il a également joué le jeu (tactique) du désengagement. Le M23 bénéficie de l'aide sous forme d'interventions directes de la Force de défense du Rwanda. Le Groupe d'experts des Nations unies sur la R d Congo affirme

²²⁸ Informations fournies par le Groupe d'experts des NU sur la RdC (S/2023/431, p. 2).

à plusieurs reprises en avoir des preuves²²⁹. M23 dispose d'une puissance de feu importante attestant la violation de l'embargo sur les armes. La Force de défense du Rwanda mène aussi des opérations contre les forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) basées en R d C. Ces forces sont une des cibles du M23. Avec d'autres groupes armés locaux victimes du M 23, elles ont créé le Réseau des résistants patriotiques congolais, qui combat le M23 avec les FARDC. Le M23 tente de se faire des alliés dans le Sud Kivu (Groupe Twirwancho), son activité violente alimente la défiance et la haine contre les populations rwandophones.

Au Sud Kivu le déploiement de la Force du Burundi et ses opérations conjointes avec les FARDC ont provoqué, en 2022, un réaménagement des alliances entre les groupes armés. Certains groupes se rapprochent du M23 (Twirwancho), d'autres tentent de l'empêcher de pénétrer au Sud Kivu.

En 2022, l'escalade de violence a aussi touché la province de Mai-Ndombe, dans l'ouest de la R D C, avec un conflit entre communautés Teke et Yaka, qui s'aggrave toujours en 2023.

Cette évolution négative, notamment au Nord Kivu et la dégradation des relations entre la R d C et le Rwanda, ont amené les pays de la Communauté des États de l'Afrique de l'est à entamer une médiation et à demander la mise en place d'urgence d'une force régionale pour combattre les groupes armés présents dans l'est de la R d C et les amener à participer au programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation. Une force de plus, toujours sans résultat notable, on comprend qu'une forme de rejet puisse se manifester à l'égard des aidants ; il concerne la MONUSCO, victime de manifestations hostiles et d'attaques contre ses bases et la force de la Communauté des États d'Afrique de l'Est, mal accueillie par les sociétés civiles de l'est de la R d C²³⁰, certains contingents étant soupçonnés de mollesse ou même de collusion. En mai le président du Congo menaçait d'en demander le départ et une force de la Communauté de développement d'Afrique australe devrait aussi participer. On voit que peu à peu le conflit s'internationalise à nouveau ; tous les États qui ont participé à la guerre, au début des années 2000, vont se trouver à nouveau sur le terrain.

Cet état, à nouveau très dégradé de la sécurité en R D Congo, touche aux chaînes d'approvisionnement et affecte naturellement la capacité de ce pays de profiter pleinement de ses ressources naturelles.

Malgré les « preuves » réunies par le Groupe d'experts, le Rwanda échappe pour le moment à toute condamnation, au Conseil de sécurité. Au grand dam de la R d C, aucun État ne la propose. Le conseil en 2022 et il fera probablement de même en 2023 a poursuivi sa politique en adoptant le 3 juin 2022 une déclaration de son président condamnant les groupes armés agissant à l'est de la R d C et les exhortant à participer au dialogue national et au programme de désarmement démobilisation et en votant à l'unanimité 3 résolutions : le 30 juin 2641 (2022) (prolongation du mandat du groupe d'experts, réduction de la portée de l'embargo sur les armes, élargissement de la gamme des sanctions), et le 20 décembre 2022 2666(2022) (prolongation du mandat de la MONUSCO) et 2667 (prolongation embargo sur les arme, avec suppression de l'obligation de notification). 2668 du 27 juin 2023 a renouvelé le régime des sanctions et prorogé le mandat du groupe d'experts.

Tendance : aggravation

²²⁹ Informations fournies par le Groupe d'experts des NU sur la Rd (in S/2023/431, p. 2, v. également S/2022/967 p. 2). Sur la situation en R d C et notamment la MONUSCO on peut voir aussi : S/2022/503, 709, 735, 892 et S/2023/237.

²³⁰ V. Coralie Pierret RDC : la nouvelle force régionale inquiète, *Le Monde* 29 septembre 2022.

(50) 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 Haoussa-Fulani, de religion musulmane, et le sud était à majorité chrétienne. A 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 terreau 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, mise en place par les pays du Lac Tchad (Cameroun, Niger, Nigéria, Tchad) et le Bénin, 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 »²³¹. 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).

La situation a continué à s'aggraver en 2021, malgré la mort d'Aboubakar Shekau et, au Tchad, la disparition d'Idriss Deby, facteur majeur dans la lutte contre le terrorisme dans la région et appui essentiel pour les forces du Nigéria. Les enlèvements, les attaques contre les militaires, les déplacements de population n'ont pas cessé. 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 disparition²³². 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 restait impuissant. Par ailleurs, l'évolution de la situation du nord-ouest du Cameroun faisait craindre une régionalisation de la crise « anglophone », qui, par la voie des alliances entre insurgés, pourrait affecter le Nigéria, en y relançant le séparatisme biafraïse²³³.

Situation en 2022, 2023.

L'aggravation se poursuit inexorablement ; elle est très nette, malgré la tenue, dans l'ensemble de manière pacifique, des élections présidentielles et législatives, en février 2023. M Bola Tinubu succède à M Buhari, dont on voit que l'action n'a réussi ni à arrêter la montée du djihadisme ni celle de l'insécurité, ni le délitement du Nigéria. On parle désormais, d'État en déliquescence, d'État failli, d'un géant « en pleine dérive »²³⁴, d'un « pays sous la coupe des « bandits »²³⁵. Non seulement le terrorisme est toujours là, ses branches s'affrontant mais, malgré cela et les opérations militaires montées contre elles, il progresse. Désormais, ce n'est plus seulement au nord, nord-ouest, nord-est et centre-nord, qu'il se manifeste mais aussi près de la capitale²³⁶. En 2023, l'insécurité est partout, car s'additionnent violences djihadistes, criminelles et aussi séparatistes²³⁷. On peut craindre que le Nigéria fasse un retour dans le passé et revienne à la guerre du Biafra.

Pour le moment le Djihadisme progresse dans la région du Lac Tchad et au Nigéria même. On craint aussi que les groupes qui le composent puissent fusionner ou nouer des alliances de circonstances²³⁸.

²³¹ 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.

²³² *Le Monde* AFP, 16 avril 2021.

²³³ 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.

²³⁴ Marie de Vergès, *Le Monde* 1 février 2023.

²³⁵ Jean Philippe Rémy, *Le Monde* 6 septembre 2023.

²³⁶ V. *Crisis Watch*, octobre 2022.

²³⁷ V. *Ibid.*, février, mars 2023. Parmi les violences, se trouvent aussi celles entre pasteurs et fermiers (*Crisis Watch*, juin et juillet 2023) et les violences entre communautés (Peul et Kutel, v. *Crisis Watch* avril 2023).

²³⁸ ISS to day, octobre 2022. Selon ISS to day 3 groupes sont concernés : l'État islamique en Afrique occidentale (EIAO), Jama'atu Ahlis Lidda'awati wal-Jihad (JAS) et Ansaru. Ansaru, séparée de la tendance radicale de Boko Haram en 2012, était en retrait depuis. Elle a fait récemment son retour, en s'affiliant à AQMI en 2022. Elle mène une campagne « cœurs et esprits » qui vise à séduire la population en lui fournissant nourriture, vêtements et argent (v. Idriss Mohamed, Après Boko Haram, la montée en puissance des djihadistes d'Ansaru au Nigéria, *Courrier International* 18 juin 2022). L'EIAO ou ISWAP est la branche de l'EI. Il a fusionné avec l'État islamique au Grand Sahara (EIGS). Son chef Abu Musah Al Barnawi a été tué

Tendance : nette aggravation

(51) 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 dernier qui était récemment le plus important. A 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 Chebab/Chabab (militants d'Al-Shabaab) 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 Chebab 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

en août 2021. JAS est la tendance, rivale, du leader historique de Boko Haram, Abubakar Shekau, mort également, en 2021.

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 Chebab 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 Chebab ont été renforcées, notamment les frappes américaines. Mais les Chebab, 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 Emirats 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 restaient 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 civile²³⁹.

La situation ne s'était pas améliorée en 2021. L'année 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, avait confirmé que la Somalie n'est toujours pas sortie de la crise existentielle qu'elle connaît depuis l'indépendance et qu'elle tendait même à y retomber. Un tel contexte était évidemment très favorable aux Chebab. Tout en restant très actifs, ceux-ci ne s'étaient pourtant pas particulièrement manifestés en 2021. Cela laissait à penser qu'ils profitaient de ces circonstances plus favorables, pour préparer une nouvelle offensive. Mais leur modération pouvait aussi bien s'expliquer par évolution des Chebab devenus une mafia qui a intérêt à une certaine stabilité pour mieux lever des fonds afin de financer le terrorisme à l'extérieur, par exemple au Yémen ou au Sahel²⁴⁰.

La situation en 2022, 2023.

C'est au contraire le successeur de Farmajo, déjà au pouvoir entre 2012 et 2017, réélu en mai 2022 – il avait fait de la guerre aux islamistes sa principale promesse de campagne -, qui a attaqué. Une coalition associant l'armée somalienne, des troupes d'élite entraînées par la Turquie et les États-Unis, les forces de la l'ATMIS, (22000 soldats), de nombreuses milices citoyennes et paysannes²⁴¹, appuyées par des drones turcs et américains, est passée l'offensive.

²³⁹ Tanguy Berthemet, La Somalie est-elle au bord de la guerre civile, *Le Figaro*, 22 février 2021.

²⁴⁰ V. les propos de Samira Gaid recueilles par *le Monde* 19 mai 2022.

²⁴¹ Ces milices posent la question de leur rétribution et de leur soumission au pouvoir central, v. Noé Hocht Bodin, En Somalie, la « guerre totale » contre les Chebab, *Le Monde* 16 novembre 2022.

Cette « guerre totale » a permis de reprendre aux Chebab de nombreuses localités, mais ils n'ont pas cédé, multipliant les attaques, dont un attentat faisant plus de 100 morts et 300 blessés à Mogadiscio. Les Chebab ont reculé mais pas cédé, conservant leur emprise sur les campagnes du sud et du centre du pays et une forte résilience. L'offensive gouvernementale s'est poursuivie en 2023, alternant succès et revers, mais elle n'a toujours pas conduit à la défaite des Chebab, qui restent une menace majeure notamment dans le sud. Les problèmes classiques de la Somalie (clanisme, séparatisme, relations entre la Fédération et les États membres), demeurent, constituant à la fois un terreau favorable pour les Chebab et un obstacle pour les forces gouvernementales et leurs alliés. Une des contraintes importantes que subit Mogadiscio est la nécessité d'avoir des appuis, dont le soutien est à géométrie variable. Désengagés en 2020, les États-Unis sont revenus²⁴², mais c'est l'ATMIS (Mission de transition de l'UA en Somalie) qui va se retirer. Nouvelle configuration de l'AMISOM, proposée par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, approuvée par le Conseil de sécurité le 1^{er} avril 2022 (résolution 2628 (2022)) pour une période de 12 mois, l'ATMIS, d'ailleurs en-deçà des demandes somaliennes, a fait l'objet d'une autorisation de prolongation jusqu'au 30 juin 2023 (résolution 2687 (2023)), mais doit se retirer avant le 31 décembre 2024.

L'empreinte régionale des Chebab ne faiblit par ailleurs pas. Le groupe s'est signalé en Ethiopie en juillet 2022 et procède fréquemment à des attaques au Kenya, près de la frontière avec la Somalie.

Tendance : stabilité

(52) La situation au Soudan et Sud Soudan

Repères

Le plus vaste de l'Afrique (2500000 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 subsaharienne. 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.

²⁴² En 2020, D. Trump avait retiré les 700 militaires américains présents en Somalie. J. Biden a décidé d'y revenir en mai 2022, y envoyant environ 500 soldats, chargés non de combattre mais de former, équiper, conseiller. V. Eric Schmitt, le Retour de Faucon noir, *Courrier international*, 6-12 avril 2023.

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-Président²⁴³. 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'Abyei, contesté. Lorsque le Sud Soudan naît, il est donc dans une situation de sécurité très médiocre et certains doutent de sa viabilité.

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.

A 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 sécurité²⁴⁴ 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))²⁴⁵ de mettre fin au mandat de la MINUAD, à partir du 31 décembre 2020,

²⁴³ Il mourra peu après.

²⁴⁴ 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).

²⁴⁵ 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).

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 2018²⁴⁶. 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.

L'évolution positive à laquelle on a assisté depuis 2018 était liée au fait que les relations entre les États de la région (Égypte, Éthiopie, Érythrée, Tchad, RCA) la permettaient²⁴⁷. Ils facilitaient ou appuyaient les négociations et les accords. Cela avait encore joué en 2019 et 2020, mais restait évidemment précaire, tous ces États étant très fragiles et des différends, susceptibles de dégénérer²⁴⁸, existant entre eux.

Dans un contexte régional moins favorable, la situation s'est à nouveau aggravée en 2021. 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 »²⁴⁹, semblait approprié.

Cette impasse était liée au maintien au pouvoir des militaires. Après des semaines de fortes tensions entre militaires et civils, un coup d'État, dirigé par le général Al-Bourhane avait interrompu, le 25 octobre, le cours de la transition. Des manifestations massives, répétées malgré la répression, et une forte réaction internationale – de la part des États-Unis et de l'Union européenne, de l'Union africaine, de la Banque mondiale, notamment –, avaient conduit à un accord, le 21 novembre, permettant le retour du premier ministre évincé, M Hamdok²⁵⁰. Des élections libres étaient promises en juillet 2023, mais l'opposition, principalement les Forces de la liberté et du changement (FLC), n'avait pas désarmé et maintenait sa pression sur les militaires.

Au Sud Soudan, dix ans après, l'expression « l'État inachevé »²⁵¹ convenait toujours très bien. En mars 2021, le Conseil de sécurité avait de nouveau prolongé la MINUSS (Rés.2567

²⁴⁶ 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.

²⁴⁷ Rapport du Groupe d'experts S/2019/34, § 24.

²⁴⁸ 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 ».

²⁴⁹ Eliot Brachet, Darfour, un conflit sans fin, *Le Monde* 8 mars 2021.

²⁵⁰ Voir le rapport du Secrétaire général S/2021/1008.

²⁵¹ Titre de la série d'articles de Jean-Philippe Rémy, *Le Monde*.

(2021) jusqu'au 15 mars 2022, 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).²⁵²

S'agissant d'Abeyi, le Conseil de sécurité continuait de soutenir sa démilitarisation effective et il a renouvelé la FISNUA (rés. 2575 (2021) et 2609 (2021)).

La situation en 2022, 2023

Faute de reprise de la transition démocratique au Soudan, elle s'est très nettement aggravée. Le retour du premier ministre évincé par le coup d'État militaire du 25 octobre 2021 n'a pas duré ; il a démissionné le 2 janvier 2022. Après cela, malgré les efforts du mécanisme trilatéral (ONU, UA et IGAD) pour la faciliter, et les manifestations contre la junte, la transition politique est restée dans une impasse. Un nouvel espoir est apparu avec l'annonce de la conclusion, entre les militaires et les civils, le 5 décembre, d'un accord devant permettre la nomination d'un gouvernement de transition dirigé par des civils. Mais cet accord n'a pas eu de suite positive et le pays a de nouveau basculé dans la violence avec des affrontements armés d'envergure entre les forces armées soudanaises du général Al-Burhan²⁵³ et les forces d'appui rapide (RSF) du général Dagalo, dit Hemeti²⁵⁴, à partir du 15 avril 2023, sans que plusieurs cessez-le-feu annoncés parviennent à durer, malgré les demandes de la nouvelle coalition civile, les efforts du mécanisme trilatéral et diverses tentatives de médiation. Les combats se sont poursuivis, sans qu'un camp prenne l'avantage ; ils duraient encore fin août²⁵⁵.

Cette évolution très négative, on parle de « descente aux enfers », de « sauve qui peut général », a évidemment pesé sur celles du Darfour, du Sud Soudan et du statut d'Abey et on craint des débordements régionaux.

Si les violences intercommunautaires n'avaient pas disparu, la situation s'était toutefois améliorée au Darfour. Le Conseil de sécurité, par sa résolution 2620 (2022), adoptée à l'unanimité, avait renouvelé en février le mandat du groupe d'experts chargé de suivre l'application des sanctions au Darfour, en envisageant de procéder en août à leur ajustement. Il ne l'a pas fait. Fin 2022, la situation dans cette région restait médiocre²⁵⁶. Le Conseil a reconduit en mars les sanctions (résolution 2676 (2023) avec les abstentions de la Chine et de la Russie), non en les assortissant d'une clause d'extinction, mais en fixant, pour la première fois, une date

²⁵² Sur la situation au Sud Soudan, voir S/2021/1015.

²⁵³ Ce général représente l'élite traditionnelle issue du nord du pays et du centre. L'armée dirige traditionnellement le pays et a la main sur l'essentiel des richesses. Elle a été associée au courant islamiste, à l'époque AL-Bachir. Sur les 2 généraux, v. l'entretien au *Monde* de Roland Marchal (propos recueillis par A.S. Treiner, *Le Monde* 18 avril 2023).

²⁵⁴ Sur Hemeti et les RSF, voir Laurent Larcher, Le général Dagalo à la conquête du pouvoir au Soudan, *La Croix* 18 avril 2023.

²⁵⁵ Pour l'évolution détaillée de la situation, voir les rapports du Secrétaire général S/2022/172, 400, 898 et S/2023/305, 355, 433 et 644.

²⁵⁶ « Les mouvements armés darfouriens signataires de l'Accord de Djouba pour la paix au Soudan sont restés attachés à cet accord. Le Mouvement l'Armée de libération du Soudan sous la direction d'Abdul Wahid Mohamed Ahmed al-Nur (ALS-AW) est resté à l'écart de l'Accord mais n'a pas mené d'action militaire de grande ampleur contre les forces gouvernementales soudanaises. Les groupes armés communautaires, couramment appelés « milices tribales », se sont eux aussi tenus à l'écart de l'Accord. Le Gouvernement soudanais y est resté attaché et a eu recours à d'autres accords de réconciliation intercommunautaire en vue de rétablir la paix à l'échelle locale. Plusieurs mouvements darfouriens non signataires présents en Libye ont engagé des pourparlers avec le Gouvernement soudanais concernant des mesures de sécurité, sans rapport avec celles prévues dans l'Accord, dans le cadre d'un processus distinct (le « processus de Niamey ». La plupart des mouvements favorables à l'accord de Djouba étaient en revanche hostiles à l'accord du 5 décembre, craignant qu'il n'affecte leur rôle. (S/2023/93 résumé).

à laquelle il devra se prononcer sur leur renouvellement, le 12 septembre 2024. Le groupe d'experts signale surtout dans son rapport la lenteur de la mise en œuvre de l'accord de Djouba, mais on pouvait craindre bien pire, si la situation à Khartoum ne s'améliorait pas ; les généraux qui s'affrontent dans la capitale sont aussi très présents au Darfour²⁵⁷. On évoquait une possible ethnicisation du conflit – en juin 2023, le conflit ethnique « pointe » au Darfour²⁵⁸ –, l'éclatement du pays²⁵⁹ et la guerre civile.

Au Sud Soudan, il était devenu évident que les parties n'étaient pas en mesure de conclure la mise en œuvre des principales dispositions de l'Accord revitalisé de 2018, avant février 2023. La signature, le 4 août 2022, d'un accord sur une feuille de route prolongeant la période de transition de 24 mois, jusqu'en février 2025, et prévoyant des élections en décembre 2024, a donc été bien accueillie. Mais le retour la violence dans plusieurs parties du pays et des progrès toujours jugés trop lents, ont provoqué le retour de l'inquiétude. Le Conseil de sécurité a prolongé les sanctions, par sa résolution 2683 (2023), le 30 mai. Elle n'a recueilli cette fois que 10 voix pour, 5 États s'abstenant (Russie, Chine, Gabon, Ghana, Mozambique). Ces États considèrent que le maintien de sanctions est contreproductif au Soudan du Sud et que mieux vaudrait augmenter l'aide apportée. Le Conseil a aussi prolongé le mandat de la MINUSS à deux reprises, en mars 2022 (rés. 2625) et 2023 (rés. 2677), chaque fois par 13 voix pour et les abstentions de la Chine et de la Russie, qui sont en désaccord avec l'étendue exagérée – elle est autorisée à « utiliser tous les moyens nécessaires » à l'exécution de son mandat – des prérogatives de la MINUSS²⁶⁰.

Une situation plus mauvaise au Soudan et au Sud Soudan, ne pouvait évidemment favoriser des progrès significatifs à Abyei, c'est au contraire l'inquiétude qui prévaut, même si les présidents du Sud Soudan et du Soudan, ont convenu, en janvier, de poursuivre les discussions sur le statut définitif et de déployer des forces conjointes aux frontières²⁶¹. Le Conseil de sécurité a, sans surprise, renouvelé la FISNUA d'abord pour 6 mois (2630 (2022)), jusqu'au 15 novembre, puis pour un an (2660 (2023)). Les 2 résolutions ont été adoptées à l'unanimité, toutefois la Russie insiste sur la nécessité que le statut final ne soit pas imposé de l'extérieur, mais soit le produit des 2 Soudan.

Pour le moment, la situation au Soudan ne déborde pas et ne subit pas d'influence régionale trop négative, mais l'état de la région (Libye, Tchad, RCA, Rdc, Ethiopie, Kenya, Ouganda) ne s'améliore pas. Tous ces États sont très concernés ou intéressés et d'autres aussi (Égypte, EAU,

²⁵⁷ « Les Forces d'appui rapide contrôlent la majeure partie de la capitale et du Darfour, à l'exception de certaines parties d'El-Fasher et de Nyala, tandis que les Forces armées soudanaises conservent le contrôle du nord et de l'est du pays, ainsi que de la majeure partie des « Deux Zones » des États du Kordofan méridional et du Nil-Bleu. Les affrontements entre le Mouvement populaire de libération du Soudan-Nord-faction Abdelaziz Hérou (MPLS-N-faction Abdelaziz Hérou) et les Forces armées soudanaises dans les États du Kordofan méridional et du Nil-Bleu ont plongé le pays dans une plus grande instabilité » (S/2023/644 § 3). Le Général Dagalo (Hemeti) est originaire du Darfour et les RSF sont proches des Janjawids, milices arabes qui sévissaient au Darfour du temps d'Omar Al-Bachir et sont reparties à l'action. Hemeti est proche du général Haftar (Libye) et de Wagner.

²⁵⁸ Eliott Brachet, Soudan : la guerre des chefs vire au conflit ethnique au Darfour, *Le Monde* 21 juin 2023. Au Soudan existe une fracture classique centre (Khartoum et la vallée du Nil) périphérie. Au Darfour l'opposition est entre les Fours, population qui vit de part et d'autre de la frontière avec le Tchad et la Libye et les milices arabes.

Le communautarisme n'est cependant pas une caractéristique totalement dominante au Soudan. En 2019 le soulèvement contre O. Al Bachir rassemblait une grande partie de la population.

²⁵⁹ De ce point de vue, 2 autres régions sont sensibles : celle du Nil bleu, à la frontière de l'Éthiopie, fracturée entre Haoussas et Bartas et celle du Kordofan (conflit foncier entre Nouba et Misseriya).

²⁶⁰ Sur l'évolution de la situation au Sud Soudan, voir les rapports S/2022/ 689, 898,918 et S/2023/93, 135, 305,355, 393, 300 et 433.

²⁶¹ Sur la situation à Abyei, voir S/2023/305.

Arabie Saoudite²⁶²), sans omettre les grandes puissances.²⁶³ On ne doit pas oublier que le Soudan et le Sud Soudan ont d'abondantes ressources et, que par exemple, Wagner est présent au Soudan, comme en Libye, au Mali etc. La région s'est mobilisée face au risque d'éclatement du pays, au point que l'on a assisté à une sorte d'« embouteillage » des plans de médiation, pour aboutir au cessez-le-feu et à la reprise du processus de transition²⁶⁴. Les perspectives d'avenir sont jugées sombres. On peut craindre que le Soudan s'engage dans une guerre sans fin, comme la Syrie ou le Yémen.

Tendance : aggravation nette.

(53) La guerre interethnique en Ethiopie

Repères

L'Ethiopie 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, les hautes terres ; elle croît de manière extrêmement rapide malgré les famines (1973-1974 et 1984-1985). État enclavé depuis la sécession de l'Erythrée 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'Erythrée, ancienne colonie italienne, à l'Ethiopie, 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'Ethiopie 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'Ethiopie 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 Ethiopie 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'Erythrée 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'Ethiopie 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'Ethiopie a accepté la délimitation de la frontière et fait la paix avec l'Erythrée (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-fédérale²⁶⁵, soit

²⁶² V. Elliott Brachet, Autour du Soudan, un jeu géopolitique risqué, *Le Monde* 28 avril 2023.

²⁶³ Dont les positions sont de plus en plus divergentes comme le montrent leurs votes au Conseil de sécurité.

²⁶⁴ Terme judicieusement employé par Noé Hochet-Bodin, Face à la menace d'un éclatement du pays, la région se mobilise, *Le Monde* 18 avril 2023.

²⁶⁵ Selon cette formule, depuis 1995, les régions, au nombre de 11, sont définies selon les ethnies majoritaires.

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 guerre²⁶⁶.

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 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.

La situation s'était considérablement aggravée en 2021. Le nombre des victimes était l'un des plus élevés dans les relevés de l'UCDP²⁶⁷, M Abiy n'avait pas atteint ses objectifs et se trouvait au contraire dans une situation très délicate. La survie de l'Éthiopie, comme nation, était en cause. De plus la guerre du Tigré contribuait à dégrader le contexte régional et constituait un défi pour la communauté internationale.

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 puisque, au conflit du Tigré nettement aggravé, il fallait 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, éclater²⁶⁸.

Ce conflit n'avait pas manqué, en outre, de produire des effets sur la région, affectant de manière négative une situation qui s'était améliorée. Le pays le plus intéressé et actif était l'Érythrée. Il existait entre elle et les dirigeants du Tigré un antagonisme ancien, expliquant son engagement aux côtés du gouvernement fédéral qu'elle soutient depuis l'accession au pouvoir de M Abiy en 2018. Elle a participé aux opérations. D'abord démentie, puis reconnue à la fois par M Abiy et l'Érythrée elle-même, en mars, cette participation fut très critiquée. Les États-Unis lui ont demandé, fin avril, de se retirer « immédiatement, complètement et de manière vérifiable »²⁶⁹, 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 aussi affecté l'image de l'alliance « tripartite » Éthiopie, Érythrée, Somalie. Le Soudan était, en 2021, le second voisin le plus touché, par une guerre qui touchait aussi Djibouti, via l'Afar.

La communauté internationale s'était impliquée sur le plan humanitaire, mais pas au titre du maintien de la paix et de la sécurité internationale, qu'il s'agisse du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale.

²⁶⁶ *Conflict Barometer 2017*, p 84

²⁶⁷ Voir Therese Peterson, Magnus Oberg et al, Organized violence 1989-2020..., *Journal of Peace Research*, 2021 vol. 58/4, qui donne 1318 victimes, chiffre médian entre un minimum de 1186 et un maximum de 4283, 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.

²⁶⁸ Voir à cet égard l'éditorial du journal *Le Monde*, L'Éthiopie, une nation en danger, 22 novembre 2021.

²⁶⁹ Cité par *Le Monde*, 27 avril 2021.

La situation en 2022, 2023.

Après la reprise de la guerre sur une grande échelle, à partir de la fin du mois d'août, le moment important de 2022 a été incontestablement, la conclusion de « l'accord de paix » de Prétoria. Cet accord, obtenu sous la pression internationale, notamment celle de l'UA, permettait au FLPT d'éviter une probable défaite, face à la coalition des forces fédérales et de leurs alliés érythréens et à M. Abiy de restaurer quelque peu une image très dégradée sur le plan international. Conclu le 2 novembre, entre le gouvernement fédéral et les dirigeants du Tigré, il fut rapidement complété, le 12 novembre par un accord entre les commandants militaires. Cet accord allait nettement au-delà d'une simple trêve. Il prévoyait en effet non « seulement la cessation permanente des hostilités », mais surtout, en échange de l'arrêt de l'offensive fédérale, le désarmement des forces du Tigré, la dissolution de son administration et des discussions sur les zones contestées. L'accord du 12 novembre ajouta à cela la remise de ses armes lourdes par le Tigré, en échange du retrait des troupes étrangères – ce qui désignait évidemment l'Erythrée – et non fédérales (Amhara). Cet « accord de paix » était évidemment jugé « fragile ». L'Erythrée n'était pas au nombre des signataires ; se considérerait elle comme tenue par lui ? Son silence permettait de l'espérer, mais cela restait à confirmer.

La mise en œuvre de l'accord s'est faite peu à peu. En décembre les forces érythréennes ont commencé à se retirer, en même temps qu'était créée une mission de surveillance de l'UA, le 29. Ce retrait, avec celui des forces Amhara permit que débute, en janvier, la remise des armes lourdes du Tigré. En février 2023, M Abiy a rencontré les dirigeants du TPLF. En mars, les autorités fédérales ont retiré le qualificatif terroriste au TPLF et abandonné les charges contre ses dirigeants. L'évolution est donc positive.

Toutefois si elle a bien évacué la plupart de ses forces, l'Erythrée conserve au Tigré des éléments militaires dans des positions jugées stratégiques et il reste aussi des difficultés dans le Tigré occidental contesté, avec les forces Amhara. Cela explique que les parties aient convenu de prolonger la mission de l'UA.

La situation humanitaire s'est améliorée. Mais l'engagement de la communauté internationale – Conseil de sécurité, Assemblée générale) n'a pas été supérieur en 2022 et 2023. Cela tient beaucoup au fait que l'on voit revenir dans la région, l'antagonisme qui y était très vif autrefois, entre les États-Unis, les Occidentaux²⁷⁰ et la Russie. Mi-2023, Washington et Londres poursuivaient leurs accusations contre l'Erythrée.

De son côté Asmara continue de soigner son intégration dans la région – particulièrement ses relations avec, outre l'Ethiopie, le Soudan²⁷¹, la Somalie, le Kenya et même l'Arabie Saoudite– et est revenue en juin 2023, dans l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). L'Erythrée se rapproche aussi très nettement de Moscou. Son Président a effectué sa première visite officielle à Moscou, début juin 2023, à la suite d'une visité d'État en Chine.

Si la situation au Tigré s'est améliorée et si, globalement, le niveau de violence y est moindre ; l'Ethiopie reste « entre guerre et paix ». Cette expression, employée par Berunesh Tamru, fin 2022²⁷², reste d'actualité à la fin de l'été 2023, car si le conflit entre la fédération et le TFLP connaît une nette amélioration, ceux l'Amhara (autorités régionales contre la milice nationaliste

²⁷⁰ Les États-Unis, le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont adopté le 12 octobre 2022 une déclaration commune condamnant « l'implication croissante » de l'Erythrée.

²⁷¹ Ce souci de bonnes relations régionales est aussi celui d'Addis Abeba. Les relations entre l'Ethiopie et le Soudan se sont améliorées. Ils ont signé le 24 décembre 2022, un accord de coopération sur les questions de paix et de sécurité (Crisis Watch Ethiopie, décembre 2022). De plus l'Ethiopie et l'Egypte ont convenu le 13 juillet 2023 de rechercher un accord final sur le grand barrage de la Renaissance (Crisis Watch, Ethiopie, juillet 2023).

²⁷² V. son article L'Ethiopie entre guerres et paix, *Diplomatie, Les grands dossiers* n° 71, Dec. 2022- janv. 2023, pp 72-73.

dite milice Fano²⁷³) et de l'Oromia (gouvernement/ Armée de libération oromo (OLA)) sont toujours très actifs, les efforts en faveur de la paix ayant échoué, et les tensions entre les régions Oromo et Amhara se sont intensifiées.

Tendance en 2022, 2023 : amélioration fragile.

II.3.5. Amériques

(54) 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. A 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.

(55) 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 29168 victimes, bien au-dessus du pic de 2011 (27213). 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. A 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 2016²⁷⁴ et le nouveau « pic » de 2017 (12,5). Le nombre très élevé de victimes résulte des 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

²⁷³ Cette opposition serait aggravée si, comme on le craint Asmara soutenait la rébellion Fano pour empêcher le Tigré de reprendre le contrôle du territoire contesté et d'accéder ainsi à une frontière extérieure (avec le Soudan). Mi 2023, certaines parties du Tigré restent sous l'administration d'Amhara depuis novembre 2020.

²⁷⁴ 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

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 narcotrafiquantes 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 américains²⁷⁵.

La situation du Mexique est devenue difficile. On se demandait même en 2017 si elle n'était pas déjà « hors de contrôle »²⁷⁶. La situation sécuritaire y est très inégale selon les 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

²⁷⁵ V. Noël T., Antinarco, des guerres d'un nouveau genre, *Guerres et histoire*, n° 45, 2018, pp 78-82.

²⁷⁶ Interrogation qui sert de titre aux Propos de Diego Osario (recueillis par T. Delage), *Diplomatie, Grands dossiers* n° 42, 2017, pp 32-33.

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 demeurait très incertain.

Fin 2021, il n'y avait pas d'amélioration, au contraire. Sur 3 ans, la barre des 100000 morts était franchie et la place des cartels n'avait pas été réduite. Il semblait au contraire que le Mexique soit de plus en plus « sous l'emprise tentaculaire de la mafocratie »²⁷⁷, soit un système politique où « la voix des citoyens pèse moins que l'influence des mafias. Et où, le crime organisé s'est institutionnalisé »²⁷⁸. Cette « érosion démocratique »²⁷⁹ est en concordance avec celle de l'Amérique centrale où s'installe une « paix narcotique »²⁸⁰ et participe de l'avancée de « l'emprise tentaculaire des mafias dans le monde »²⁸¹. Dans ce contexte très négatif, le nouvel accord sur la coopération antidrogue, avec les États-Unis, une nouvelle « alliance », remplaçant l'accord précédent, jugé trop « sécuritaire », par une coopération plus globale et une responsabilité mieux partagée²⁸², à supposer qu'il soit appliqué – le niveau de confiance entre les 2 pays est très bas²⁸³ – paraît bien tardif.

La situation en 2022, 2023.

Elle n'a connu aucune amélioration. Après une rencontre des présidents à Washington en juillet 2022 et un accord relatif aux flux migratoire, en janvier 2023, les relations avec les États-Unis se sont à nouveau tendues, avec la crise du fentanyl. Washington accuse le Mexique d'être responsable de la production et du trafic de ce nouveau fléau, sur la base d'informations fournies par des « infiltrations » de ses agences, en violation de la souveraineté du Mexique et des bruits d'intervention armée circulent, en contradiction directe avec le souci mexicain du respect de sa souveraineté.

Si le nombre des victimes n'a pas augmenté – 2022 aurait enregistré le taux d'homicides le plus bas depuis 2017 –, la violence entre cartels, contre les représentants des administrations publiques et les forces de l'État, les civils, les politiques et les journalistes est restée à un niveau constamment élevé et mi-2023, la préoccupation première est redevenue celle des enlèvements, celui des étudiants restant non élucidé.

Le président AMLO, toujours convaincu que l'armée est le corps de plus intègre, et fort d'une position restée favorable – il a remporté, en avril 2022, le referendum de révocation qui le

²⁷⁷ Titre de l'article de Frédéric Saliba, *Le monde* 23 juillet 2021

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ Angélique Montoya, *En Amérique centrale, l'irrésistible érosion démocratique*, *Le Monde* 19 novembre 2021

²⁸⁰ Jean Daudelin, *Amérique centrale : vers une paix narcotique ?*, *Diplomatie, Les grands dossiers* n° 65, déc. 2021- Janv. 2022, pp 38-41.

²⁸¹ Editorial *Le Monde*, 21 août 2021.

²⁸² V. Frédéric Saliba, *Washington et Mexico revisitent leur coopération antidrogue*, *Le Monde* 9 octobre 2021.

²⁸³ V.Luiz Albert Reygada, *Mexico secoue la tutelle américaine*, *Le Monde diplomatique*, mai 2022.

menaçait, et son parti les élections législatives, mais sans avoir une majorité lui permettant de modifier la constitution – a poursuivi sa politique de militarisation de la sécurité. Le Congrès a approuvé, en octobre 2022, une réforme constitutionnelle autorisant les forces armées à assurer des tâches de sécurité publique. Toutefois le Sénat a créé une Commission chargée de surveiller le rôle de l'armée en matière de sécurité publique et la Cour suprême a jugé la militarisation de la Garde nationale inconstitutionnelle. Elle a aussi annulé certaines parties de la réforme électorale du gouvernement. Au-delà d'éventuels avantages immédiats, la solution militaire a ses limites – les militaires sont, comme tous les humains, susceptibles d'avoir peur, influençables et corruptibles. La situation du Mexique ne se redresse pas. C'est aussi le cas de ses voisins d'Amérique centrale (Honduras, Guatemala, Salvador) engagés dans une « guerre totale » avec les « gangs devenus mafias »²⁸⁴. Comme la guerre au terrorisme, la guerre contre la drogue prend de plus en plus le tour d'une défaite. D'évidence s'intéresser davantage à la demande devient de plus en plus nécessaire.

Tendance : stabilité

II. 3. 6. Asie Pacifique

(56) 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°31). 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.

(57) La situation en AfPak.

Repères

Depuis 1979 et l'intervention soviétique, l'Afghanistan n'était plus sorti de la guerre. Il restait en 2020 et 2021, l'un des principaux points chauds de la planète. Cela commence à changer en 2022.

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. A 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

²⁸⁴ Juan Martinez d'Aubuisson, Amérique centrale. Des gangs devenus mafias, *Le Monde* 4-5 juin 2023.

est un terrain d'affrontement entre des puissances extérieures (le « grand jeu » opposant les empires britannique et russe au XIX^{ème}) 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.

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.

A 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 19000 personnels en 2006, passa à 113000 en octobre 2009 et même à 140000 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 devait 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 1er 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.

A 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 7000 hommes, ne fut certainement pas, pour les Taliban, 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 »²⁸⁵. 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 des Talibans et, limite sérieuse, le gouvernement afghan n'en est pas signataire. Au-delà du retrait, il offrait donc une perspective de paix très fragile et ouvrait surtout sur l'inconnu.

Les combats ont, en effet, repris deux jours après seulement, Kaboul refusant d'exécuter l'échange, de 5000 Talibans contre 1000 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 »²⁸⁶. 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 »²⁸⁷.

2021, Vingt ans après un retournement de situation historique en Afghanistan. Le retour des Talibans au pouvoir.

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.

Cela 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

²⁸⁵ Comme le note l'éditorial du journal *Le Monde* du 3 mars 2020.

²⁸⁶ Comme le dit justement Georges Lefeuvre, Afghanistan, retour à la case départ ? *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 54, décembre 2019- janvier 2020, pp 88-89.

²⁸⁷ PSEI n° 10 Chronique conflits, n° 63.

républiques d'Asie centrale –, va devenir plus importante²⁸⁸. 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 ». 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. A cet égard Al-Qaida ne leur pose pas de « problème immédiat »²⁸⁹, 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.

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 afghan²⁹⁰. 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 pied 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.

Situation en 2022, 2023.

En comparaison avec les années précédentes, la situation a été calme en Afghanistan. Le nouveau pouvoir s'installe. Comme cela était prévisible, il rencontre des difficultés nombreuses. La crise économique et humanitaire persiste et les aides manquent. Les Talibans ont de la peine

²⁸⁸ A cette liste s'ajoute comme le note justement Georges Lefevre, 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

²⁸⁹ Ibid., p 87.

²⁹⁰ Cité par Jacques Follorou, *Le Monde* 6 mai 2021.

à ajuster leurs politiques, notamment à l'égard des femmes. Sur le plan de la sécurité, il se confirme qu'ils auront à faire face à deux adversaires intérieurs, l'État islamique de la province du Khorassan (ISKP/EIPK) et le Front de résistance nationale (NRF/FRN). Le premier, actif tout au long de l'année 2022 et en 2023, avec des attentats fréquents et importants (meurtre du gouverneur de Balkh en mars 2023 et d'un haut responsable Taliban en juin) a fait l'objet d'une très ferme répression par les Talibans. Malgré cela l'EI, est toujours une menace présente dans le pays. Le FRN dirigé par Ahmad Massoud, actif surtout dans le nord du pays (provinces de la Kapisa, de Baghlan et Parwan), a été aussi l'objet d'une répression rude. L'avenir de Daech comme celui du FRN dépendront en bonne partie des divisions de la société afghane, elles-mêmes liées aux politiques menées par les Talibans, et de leur capacité à les exploiter. L'EIPK fait notamment des efforts pour présenter les Talibans comme un gouvernement ethnique pachtoun, oppresseur des minorités, de manière à recruter notamment parmi les Tadjiks. Cette ethnicisation, susceptible d'affecter le FRN, est potentiellement dangereuse pour le régime et, également, pour le Tadjikistan voisin. L'opposition de l'EIPK et du FRN n'est pas, au stade actuel une menace existentielle, mais les Talibans ne parviennent pas à l'éradiquer. Cette opposition armée pourrait prendre une autre dimension si l'unité des Talibans se fissurait et si elle trouvait de l'aide à l'extérieur²⁹¹.

Pour le moment les relations du nouveau pouvoir, qui cherche à s'installer dans la région, avec les pays voisins n'ont pas connu de secousse majeure. Il y a eu cependant des escarmouches à la frontière avec l'Iran en mai 2023. Dans l'immédiat c'est surtout la relation avec le Pakistan, lui-même en crise sévère, qui est devenue plus sensible. Le changement de régime à Kaboul a accompagné une augmentation de l'activité des Talibans pakistanais (TTP). Malgré l'annonce d'un « cessez le feu indéfini » en juin 2022, les affrontements avec l'armée pakistanaise et les attentats n'ont pas cessé. Le ministre pakistanaise de la défense a averti le 12 avril 2023 que son pays ciblerait les cachettes des Talibans pakistanais réfugiés en Afghanistan. Le nationalisme pachtoun et la contestation de la ligne Durand constituent un obstacle de taille à une réelle normalisation des relations entre les deux États voisins²⁹².

Tendance : amélioration fragile

(58) 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 »²⁹³. 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, 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

²⁹¹ V. Chaudet D., Afghanistan, quelle opposition armée contre les Talibans, Les grands dossiers de diplomatie, n° 71 déc. 2022- Janv. 2023, pp 91-92

²⁹² Sur la situation très complexe et difficile du Pakistan, voir D Chaudet, Le Pakistan face à des fragilités sécuritaires, Les grands dossiers de diplomatie, n° 71 déc. 2022- Janv. 2023, pp 88-90.

²⁹³ François Robinne, Guerre civile en Birmanie : la transition démocratique dans l'impasse identitaire, *Diplomatie Grands dossiers* n° 42, Déc. 2017 -Janv. 2018, p 94

sont pas considérés comme citoyens birmans²⁹⁴. 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, lorsque, 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 6000 morts²⁹⁵ et commettant de nombreuses exactions. Au plan du système de sécurité 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 Rohingyas et en faire

²⁹⁴ 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)

²⁹⁵ Les chiffres de l'UCDP sont bas. Le SIPRI retient l'estimation de MSF – de 9000 à 13000 victimes, dont 1000 enfants en août et septembre ; l'IISS retient 12000 victimes.

une proie facile pour les groupes terroristes²⁹⁶, affecter gravement le processus de démocratisation au Myanmar, voire alimenter d'autres rébellions²⁹⁷. 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 2017²⁹⁸. 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.

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

²⁹⁶ Al-Qaida a promis que « le traitement barbare infligé à nos frères musulmans ne restera pas impuni ».

²⁹⁷ Pour celles-ci, on se reportera au *Armed Conflict Survey* de l'IISS.

²⁹⁸ S/PRST.2017/22.

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 Mission²⁹⁹. 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). A la différence de l'ARSA, aux capacités militaires très limitées, l'AA a de réelles capacités opérationnelles, avec des combattants (7000 à 8000) très entraînés, bien armés et capables 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.

²⁹⁹ 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).

Les éléments dominant l'actualité en 2021 ont été le coup d'état militaire qui a renversé le 1^{er} février Aung San Suu Kyi et, fait plus surprenant, 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. 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 –, ont combattu la junte militaire. Un gouvernement fédéral d'Union (NUG) a été établi ainsi qu'une « force de défense du peuple » (PDF), pour s'opposer au régime militaire et le combattre en ralliant les armées ethniques. Dans ce contexte, 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. Du côté de l'Arakan Army (AA), le cessez le feu a été poursuivi. Face à cette situation nettement dégradée, la mobilisation internationale n'a été que très partielle, le fait essentiellement des Occidentaux – États-Unis, Union européenne. La Russie, la Chine beaucoup moins hostiles au nouveau régime, n'étant pas favorables à une intervention du Conseil de sécurité, celui-ci n'est pas allé au-delà, en mars, d'une déclaration de son président³⁰⁰.

Situation en 2022, 2023.

Depuis le coup d'état, le pouvoir militaire n'est pas parvenu à prendre le contrôle du pays, bien qu'il n'ait pas dû faire face à une action réellement coordonnée de la part des milices ethniques et de FDP. La situation s'est nettement dégradée, à tous les points de vue. Cela alimente une pression migratoire de plus en plus difficile à supporter de la part des pays voisins, dont le Bangladesh, où sont réfugiés plus de 800 000 Rohingya. Point important, le cessez le feu de l'Arakan Army (AA) a pris fin en septembre 2022.

Plus de 2 ans après le coup d'état, la situation est toujours en voie d'aggravation et l'on n'aperçoit toujours pas comment il sera possible d'en sortir. L'ASEAN reste présente, réaffirmant périodiquement son consensus en Cinq points d'avril 2021 – cessation des hostilités, dialogue entre toutes les parties, assistance humanitaire, désignation d'un envoyé spécial et visite sur place de celui-ci – sans résultat pour le moment. La très forte dégradation des relations entre les membres permanents du Conseil de sécurité, « en guerre » les uns contre les autres à propos de l'Ukraine, et également sur des positions différentes à l'égard de la junte birmane, ne favorise évidemment pas l'intervention du Conseil de sécurité. Celui-ci est néanmoins parvenu à adopter le 21 décembre 2022 la résolution 2269 (2022), par 12 voix pour et les abstentions de la Chine, de la Russie et de l'Inde. Il y exige l'arrêt de toutes les formes de violence, demande instamment la libération de toutes les personnes détenues arbitrairement dont Aung San Suu Kyi et, surtout, soutient les initiatives de l'ASEAN. Mais, 6 mois après, cela n'a pas eu d'effet positif.

Tendance : aggravation

(59) 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

³⁰⁰ CS/PRST/2021/5.

philippines, dans la partie ouest de l'île Mindanao, ont toujours refusé de se soumettre à un pouvoir extérieur, surtout chrétien.

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'Isnlon 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 Isnlon 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 Maute³⁰¹. Ces militants/terroristes appuyés par des combattants étrangers venus d'Indonésie, Malaisie 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 600000 civils et plus de 800 terroristes, dont plusieurs membres de la famille Maute et Isnlon 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'Isnlon 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.

³⁰¹ 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.

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 Sayyaf (ASG) restait actif et on pouvait penser qu'il en allait de même pour les groupes affiliés à l'État islamique³⁰². 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. En 2021 la tendance à l'amélioration était confirmée. Il en va de même ensuite, mais on craint toujours que cela ne soit pas suffisant. Le succès du processus de paix ne peut pas être considéré comme acquis.

Situation en 2022, 2023.

Une bonne surprise en 2022 a été l'engagement du nouveau président philippin en faveur du processus de paix. De ce fait, on peut estimer que celui-ci garde ses chances bien que la date considérée comme décisive – les élections prévues en 2025, qui marqueront la fin de la période de transition vers l'autonomie – approche et qu'il reste nombre de retards à rattraper (désarmement des groupes armés privés, transformation des camps du MILF, versement des indemnités aux combattants démobilisés) et des motifs d'inquiétude, en particulier la subsistance de « poches de violence »³⁰³. Avoir la paix chez soi est un facteur important au moment où les relations entre les États-Unis, dont les Philippines sont proches et se rapprochent, et les Occidentaux et les régimes autoritaires (Chine, Russie et al) se dégradent. Y parvenir sera toutefois difficile ; à la fin de l'été 2023 l'insécurité persiste dans la région du Bangsamoro.

Tendance : amélioration fragile

VI. Conflits gelés, peu actifs, endormis, oubliés

(60) On se reportera au n° 74, pour les définitions. Les conflits de cette rubrique, sont gelés ou peu actifs 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. La guerre d'Ukraine a certes ramené au premier plan la Crimée, mais le décalage subsiste entre elle et le reste des territoires maintenant annexés par Moscou et, pour le moment, elle ne sort pas des conflits peu actifs.

³⁰² 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.

³⁰³ Voir International Crisis Group Rapport n° 331/Asie.

Tableau 8. Conflits gelés, peu actifs, endormis, oubliés

CONFLITS GELES, PEU ACTIFS, ENDORMIS, OUBLIES				
Chypre	R	E, DI, SC	1963 (1974) (1983)	Aggrav. (tr/ag)
Crimée	R, G	E, DI, SC	1991 (2014)	Aggrav. (st/ag)
Kouriles	R, G	E, DI	1945	Aggrav. (st, ag)
Malouines	R, G	E, DI	1982	Stable (st)
Sahara Occidental	R	E, DI, SC	1975 (1991)	Aggrav. (ag)

(61) La question de Crimée

Repères

A 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 russes (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 favorable³⁰⁴. 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 pacifique³⁰⁵.

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 russe³⁰⁶. Ils ont

³⁰⁴ 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.

³⁰⁵ 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 ? ».

³⁰⁶ 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

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 Crimée³⁰⁷, 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.

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 moindre³⁰⁸.

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'Ukraine³⁰⁹. 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 russe³¹⁰.

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

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).

³⁰⁷ A/RES/68/262, § 5.

³⁰⁸ 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.

³⁰⁹ 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.

³¹⁰ 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.

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 Crimée³¹¹.

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 Crimée³¹².

Etant donné l'enjeu pour Moscou et la position de la Russie, il n'y aura pas 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 n'avait pas changé en 2020 et 2021.

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'avait mobilisé qu'une quarantaine de pays et, alors que la question ukrainienne prenait une ampleur nettement plus grande, le vote des résolutions (76/179 et 76/70) maintenant la pression sur Moscou, ne marquait pas de changement dans le sens d'une condamnation plus ferme. A partir de 2022, la question se pose de savoir quels effets la guerre en Ukraine aura sur la situation en Crimée.

Situation en 2022, 2023

En 2022, l'évolution de la « guerre d'Ukraine », est à la fois favorable et négative pour la Crimée. Elle n'est plus la seule terre annexée par Moscou, sa vulnérabilité hydraulique a été réduite et elle est désormais mieux protégée. Mais d'un autre côté, le choc de la guerre et la très forte mobilisation internationale contre l'agression de Poutine la ramènent au premier plan de l'actualité, remettent en avant l'illégalité contre laquelle le temps commençait à jouer. Kiev, par l'attaque de sites russes situés sur la péninsule³¹³, a travaillé à ce qu'elle soit rattrapée par la guerre et, par la création d'un « Conseil pour la désoccupation », s'est efforcé de la réinscrire dans un récit fixant le début de l'agression russe en 2014 et dans la perspective d'une future libération. Le Conseil de sécurité s'est d'ailleurs réuni, le 25 février 2022, à sa demande, sur la base du document S/2014/136, celui qu'elle avait envoyé le 28 février 2014 visant la

³¹¹ 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.

³¹² 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 ? ».

³¹³ Il s'agit des explosions survenues en août 2022 dans deux bases, v. F Vincent et C Pietralunga, La Crimée rattrapée par la guerre, *Le Monde* 18 août 2022, et de l'attaque du pont de Crimée. Cet activisme ukrainien a fait renaître l'espoir chez les Tatars, reconnus comme population autochtone de Crimée. *Le Monde* l'a souligné v. O Truc, Chez les Tatars de Crimée l'espoir renaît, *Le Monde* 22 septembre 2022, en signalant toutefois que cette évolution n'était pas du goût des alliés de Kiev, v. P Ricard et P. Smolar, La Crimée, l'annexion russe qui embarrasse les Occidentaux, *Le Monde* 12 octobre 2022. Des actions militaires ont également eu lieu en 2023 et le 26 août un geste symbolique, planter le drapeau de l'Ukraine

détérioration de la situation en Crimée menaçant l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Cela aboutira à la convocation de la 11 session extraordinaire d'urgence.

Au cours de la session ordinaire de l'Assemblée générale, seule la résolution relative aux droits humains a été votée à la 77^e session (77/229). On note une augmentation des soutiens, de 65 à 82 mais il reste 14 opposants (25 en 2021) et surtout 80 abstentions (contre 85). Le nombre de contre et abstenant reste plus élevé que celui de pour. Si les principes sont rappelés et la violation du droit international dénoncée, le discours ukrainien et occidental ne mobilise toujours pas. Pour le moment, la guerre d'Ukraine n'a pas vraiment relancé l'offensive contre l'annexion de la péninsule.

Tendance : Aggravation

(62) 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 16000 personnes) en 1947-48 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 1956 ³¹⁴, 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 ». A 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

³¹⁴ 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 ».

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 G 7, 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 Eltsine³¹⁵. Le maintien de l'obstacle des Kouriles n'a pas empêché une certaine amélioration 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.

A 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 2005³¹⁶. 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 un 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

315 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-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.

³¹⁶ 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)

commentateur japonais, il s'agissait d'un « retour à la case départ »³¹⁷. La date buttoir 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. A 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*, depuis 2010 est à 1 (2012, 2013) ou 2 (2010, 2011, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019), puis 1 en 2020 et 2021.

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, 2020 et 2021.

En 2022, la guerre en Ukraine modifie la donne.

Situation en 2022, 2023.

La « guerre d'Ukraine » a fait ici une victime collatérale, provoqué une rupture. La Russie a annoncé, en mars, qu'elle sortait des discussions sur l'avenir des Kouriles et ne poursuivrait pas les négociations sur la conclusion du traité de paix. Cette décision est consécutive à l'engagement du Japon aux côtés des États-Unis et des Européens, en faveur de Kiev. Elle s'inscrit, plus généralement, dans le durcissement des alliances accompagnant la montée de l'antagonisme entre les Occidentaux et la Chine et la Russie. De son côté Tokyo a engagé son réarmement et renforcé son alliance avec Washington.

Tendance : forte aggravation

³¹⁷ Funabashi Yoichi. Entre Moscou et Tokyo, la paix froide continue. *Le Courrier international* n° 516 21-27 septembre 2000.

(63) 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. A 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-Uni³¹⁸. 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 trucs. 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 contre-cœur, 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 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 »³¹⁹. Très vite, en février 1977, Makarios et

³¹⁸ 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.

³¹⁹ A/RES/3212(XXIX), § 4, 2 novembre 1974

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 proclamation³²⁰.

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 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 »³²¹. 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 »³²². Fin 2020, on n'avait toujours pas avancé et il semblait que la question de Chypre soit en train d'entrer dans une nouvelle phase, nettement plus conflictuelle.

C'est ce qui a été confirmé en 2021. Nous écrivions alors (PSEI 18) : « 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

³²⁰ Résolution 541 (1983).

³²¹ S/2016/15, § 2.

³²² S/2019/322, § 3

dépassée. Elle va devoir céder la place³²³ – 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 référendum ». Cette évolution correspondait à une aggravation nette du conflit, non en nombre de victimes, mais du point de vue politique et s'agissant de lui trouver une solution, puisque le consensus entre les parties était rompu. Le conflit pouvait redevenir nettement plus actif, au moins au plan diplomatique.

Situation en 2022, 2023.

Tel n'a pas encore été le cas, pour le moment, mais les choses bougent. Le Conseil de sécurité a comme à l'habitude, renouvelé l'UNFICYP, deux fois en 2022, pour 6 mois, (rés. 2618 et 2646) puis, pour un an, le 30 janvier 2023 (rés. 2674), toujours à l'unanimité. 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 et au dialogue des parties » mené par le Secrétaire général pour organiser de nouveaux pourparlers informels, afin d'ouvrir une négociation aboutissant à un règlement mutuellement acceptable.

On ne peut être surpris de constater que le Secrétaire général, dans ses rapports souligne que l'on n'a pas avancé en ce sens. Il note, au contraire, fin 2022 « l'absence de perspectives de pourparlers »³²⁴, puis il fera état du « durcissement » : « les parties se sont durcies et la perspective d'un règlement mutuellement acceptable continue de s'estomper »³²⁵. Un « fossé » se crée entre elles.

On est bien désormais face à une nouvelle réalité et à une situation qui se dégrade fortement et rapidement. Le président turc a lancé, lors de la 77^e session de l'Assemblée générale, un appel aux États membres les invitant à reconnaître la République turque de Chypre nord. Celle-ci a logiquement demandé à l'UNFICYP de ne plus se déployer à Chypre nord, à moins d'avoir conclu à cet effet, avec elle, un accord spécifique. En outre, premier pas vers une reconnaissance, l'Organisation des États turcs (Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Turquie) a admis la RTCN comme membre observateur.

Une certaine tension apparaît aussi au plan militaire. Les États-Unis ont décidé, le 16 septembre 2022, de lever l'embargo sur les armes qui frappait Chypre. Cette initiative a été aussitôt critiquée par les Chypriotes turcs et Ankara. La Turquie a, à titre de réponse, annoncé augmenter son soutien militaire à la RTCN, pour la protéger. Enfin de violentes escarmouches ont eu lieu, en août 2023, dans la zone tampon, entre des Chypriotes turcs et le personnel de l'ONU.

Étant donné la réélection de M Erdogan, on ne doit pas s'attendre à un recul turc. Mais on voit mal aussi comment le Conseil de sécurité, où l'unanimité des membres permanents, est confortable mais factice, pourrait offrir une solution permettant de dépasser la crise. Le temps, que l'on a trop laissé passer, a fait son œuvre. La solution traditionnelle, que les Nations unies et l'UE ne sont pas parvenues à « imposer » aux Chypriotes grecs, est désormais obsolète. Après avoir longtemps traîné, le cours des choses s'accélère brutalement. Si l'admission de la RTCN

³²³ 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.

³²⁴ S/2022/533 § 3.

³²⁵ S/2023/ 3 § 58.

comme le second État à Chypre ne se produit pas rapidement, viendra sans doute très vite le rattachement, par un referendum quasi unanime, à la Turquie.

Tendance : transformation confirmée, nette 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 ZEE³²⁶. 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 - 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.

Ce dossier n'avait connu, en 2021, ni tensions importantes ni évolution positive nette. Le Grèce et la Turquie avaient repris leurs pourparlers exploratoires, sans résultat. Et, fait important la Grèce, l'Égypte et Chypre avaient conclu en octobre un accord sur le transfert d'énergie électrique pour renforcer leur coopération, *exprimant leur « intention de renforcer leur coopération en matière d'exploration et de transfert de gaz naturel, un catalyseur pour la stabilité dans la région »*. Et Chypre avait annoncé, fin décembre, la reprise de la prospection de gaz au large de ses côtes par le géant américain de l'énergie ExxonMobil.

Développements en 2022, 2023.

Comme en 2021, le dossier reste calme, mais les évolutions qu'il connaît viennent de l'autre bord. C'est la Turquie qui a annoncé, en août 2022, une nouvelle phase d'exploration gazière en Méditerranée orientale. Ankara a également signé, le 3 octobre, avec la Libye, un Memorandum of Understanding (MOU) activant l'accord du 27 novembre 2019. Cet accord représente un véritable « défi stratégique » pour l'UE

³²⁶ Elle considère que 44% de la prétendue ZEE de Chypre font partie de sa ZEE

et Washington et il s'inscrit dans le projet de R Erdogan et W Poutine visant à faire de la Turquie le « hub » gazier de l'Europe³²⁷.

Tendance : stable

(64) La question des Malouines (Malvinas, Falkland)

Repères

Elles forment un archipel de 12000 km² à moins de 600 kms 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'autodétermination. 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 intérêts³²⁸. 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 (12000 kms). 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 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.

A 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

³²⁷ R Girard, Le « grand jeu » turc en Méditerranée, *Le Figaro*, 17 octobre 2022.

³²⁸ A/RES/2065 (XX), § 1, 16 décembre 1965.

a également été organisé, à la demande du gouvernement local, les 10 et 11 mars 2013. Sur 1650 inscrits et 1518 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 Malvinas³²⁹. 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. *De niveau 2 en 2015, le conflit est passé au niveau 1 à partir de 2016, au Barometer de l'HIK. Il y était toujours en 2021 et y reste.*

La situation en 2022, début 2023.

Elle reste sans changement. Les positions des parties n'évoluent pas et la recommandation de négocier qu'émet le Comité de décolonisation reste toujours sans effet³³⁰.

Tendance : stable

(65) 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.

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 1969³³¹. 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.). A 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 restitué³³². 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

³²⁹ Les positions des deux gouvernements sont exposées dans le document A/AC/109/2018/6, du Comité de décolonisation, pp 12- 14.

³³⁰ Le Comité recommande que les 2 États négocient (A/77/23 et A/78/23) Le point de la situation est fait chaque année dans un document de travail du secrétariat général (A/AC.109/2022 puis 2023/6).

³³¹ L'Espagne avait auparavant rétrocédé, en 1958, la zone de Tarfaya, entre l'oued Draa et le Cap Juby.

³³² C'est bien le terme « restitution » qui fut employé par le roi Mohammed V dans son discours du 25 février 1958.

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.

A 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 général³³³. 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'avancé cette idée³³⁴. Le Maroc comme la Mauritanie avaient accepté le recours au référendum³³⁵. 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.

³³³ Il existait alors plusieurs mouvements de libération nationale, entendant exprimer la volonté populaire : le Front populaire de Libération de la Saguia 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.

³³⁴ 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.

³³⁵ Ils l'ont fait en approuvant les résolutions qui, de 1966 à 1973, se sont succédé, préconisant la tenue d'un référendum.

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 CIJ³³⁶. 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 du 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 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, préexistant 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

³³⁶ Le Maroc avait proposé, auparavant, que la question soit examinée au contentieux ; sa proposition ne put aboutir, faute d'accord de l'Espagne.

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 précédents³³⁷. 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 2500 kms 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 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

³³⁷ 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.

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 referendum. 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 MINURSO³³⁸, 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 Polisario³³⁹. 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.

A 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 Conseil³⁴⁰.

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 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

³³⁸ Résolution 690 (1991).

³³⁹ S/2007/210 pour le projet du Polisario

³⁴⁰ 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.

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 générale³⁴¹, 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 »³⁴² 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.

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 »³⁴³ 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)³⁴⁴ ont décidé d'ouvrir des consulats à Laayoune et Dakhla. Les États-Unis ne sont pas seuls à évoluer en faveur de Rabat ; ils exercent un effet d'entraînement, y compris en Afrique. Cela ne peut que favoriser un durcissement du Polisario, qui – même s'il garde des appuis importants - se

³⁴¹ 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) ».

³⁴² Frédéric Bobin, Regain de tension au Sahara Occidental, *Le Monde* 17 novembre 2020

³⁴³ 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 bancales et contradictoires que la praticabilité et le réalisme, ce qui pourrait ouvrir la voie à toutes sortes d'interprétations équivoques » (PV 8246, p 4).

³⁴⁴ V. le rapport du Secrétaire général S/2020/938, § 6.

sent lâché, et davantage d'audace, de la part du Maroc et de ses soutiens Dans un contexte régional (Maghreb, Sahel) devenu beaucoup plus difficile, cette évolution est inquiétante. On doit craindre que la violence revienne à un niveau bien plus élevé et élargi. Cela pousse les acteurs principaux à la modération.

S'agissant de l'évolution du conflit vers une solution, il ne faut pas perdre de vue que le statut du Sahara occidental est toujours celui d'un territoire non autonome et que la solution du conflit passe par l'Assemblée générale, ce qui implique un large consensus, difficile à obtenir par la violence, la défaite d'une thèse et sans négociation. La solution de ce conflit passe vraisemblablement par une formule de dépassement

Situation en 2022, début 2023

L'administration Biden n'étant pas revenue sur la transgression effectuée par D Trump, celle-ci a continué de produire ses effets. La « marocanité » a nettement progressé. Le gouvernement espagnol s'est prononcé, en avril 2022, en faveur du plan marocain d'autonomie de 2007³⁴⁵. Israël a fait de même, en juillet, ce qui a précédé le rétablissement des relations diplomatiques entre les deux pays (juillet 2023). L'ouverture de consulats par des États africains et autres s'est poursuivie (Togo, Cap Vert, Suriname et Organisation des États Caraïbes)³⁴⁶. Cela a naturellement été accompagné par une dégradation forte des relations entre Rabat et Alger. L'Algérie qui avait décidé la rupture des relations diplomatiques, a aussi fermé son espace aérien et interrompu l'accès du Maroc à son gaz et ses relations avec l'Espagne ont été affectées. Dans les médias, on a vu reparaître l'idée d'un retour possible à la guerre, entre le Maroc et l'Algérie³⁴⁷, mais le niveau de violence est resté peu élevé (basse intensité). La qualité de membre de l'Union Africaine du Polisario n'est pas en cause. Par ailleurs, aux Nations unies, qu'il s'agisse du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, le statu quo prévaut. Le Conseil a prorogé le mandat de la MINURSO jusqu'à la fin octobre 2023 (Résolution 2654 (2022)³⁴⁸) et l'Assemblée a adopté, toujours sans vote et sur la base des rapports de sa quatrième Commission (questions politiques spéciales et décolonisation), et du Comité des 24 (décolonisation, sa résolution annuelle (A/res/77/133), qui reprend le principe gouvernant, selon elle, la solution du conflit : une « solution politique juste, durable et mutuellement acceptable, qui permette l'autodétermination du peuple du Sahara occidental ».

On l'a souligné, l'évolution favorable à la « marocanité » du Sahara occidental fait partie d'un ensemble plus vaste (voir les relations entre Israël et les États arabes au n° 25). Dans la mesure où les États-Unis et, plus largement, les Occidentaux appuient l'avancée de la marocanité du territoire, il est logique que l'on assiste également à un rapprochement entre l'Algérie et la Russie. Ce rapprochement serait accéléré si le futur accord de pêche entre l'UE et le Maroc incluait, à la différence du précédent accord, les eaux du Sahara occidental, ce qui marquerait le basculement de l'UE dans le camp de la marocanité. Cette rupture de la position de neutralité des Européens pourrait avoir des conséquences lourdes, l'UE étant la « puissance » la plus exposée aux troubles affectant l'Afrique du nord.

Tendance : aggravation (poursuite de la tendance à l'aggravation, mais sans nette aggravation).

³⁴⁵ Voir pour l'initiative marocaine le document S/2007/206 et, pour la position du Polisario, le document S/2007/210. Nombre de pays européens évoluent dans le sens de la « marocanité », dont la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni mais le renouvellement de l'accord de pêche entre l'UE et le Maroc reste en suspens, dans l'attente de la décision de la Cour de justice de l'Union sur son applicabilité au Sahara occidental.

³⁴⁶ V. le rapport du Secrétaire général S/2022/733 § 18.

³⁴⁷ V Adam Arroudi, La guerre peut-elle éclater entre le Maroc et l'Algérie ? *Le Figaro* 8 novembre 2021

³⁴⁸ Adoptée avec les abstentions de la Russie et du Kenya.

II. 5 Conflits en voie de terminaison

(66)

Tableau 40. Les conflits en voie de terminaison en 2023

CONFLITS EN VOIE DE TERMINAISON				
Colombie	R	E	1964	Stable (st)
Cuba, États-Unis	R, G	DI	1960	Stable (ag)

NB : Système international : G (global, R (régional), SR (sub-régional), R Ressources, Ls (lieu stratégique). Ordre international : SC (sécurité collective), DI (droit international), E (État).

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.

(67) 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.

Contre toute attente la situation ne s'était pas aggravée nettement en 2021 même si on pouvait noter une forte montée de la protestation sociale, qui poussait à se demander si l'État n'était pas en train d'être submergé par une violence généralisée, tendant à devenir un mode ordinaire de relations sociales, dont les auteurs multiples sont de moins en moins identifiables. *Il y avait un signe plus positif, toutefois : le fonctionnement de 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 », qui*

décidèrent de plaider coupable. Cela mettait en avant l'accord de 2016, son originalité et suggérait la possibilité d'un modèle colombien, donnant des résultats réels.

La situation en 2022, début 2023

Le Baromètre 2022 ne signale pas de différence dans le niveau de conflictualité. La continuité dans une situation fortement dégradée prévaut largement. Il s'est pourtant produit un changement important. S'il n'a pas mis fin à la violence, l'accord de 2016 a ouvert la voie au changement politique, rompu le lien établi entre « gauche » et « lutte armée » et « terrorisme » et c'est son candidat, un ex-guérillero, qui a remporté l'élection présidentielle, en juin 2022. Cet événement considérable - il s'agit de la première alternance politique de l'histoire du pays - est porteur d'espoir. Il suggère que « la paix est porteuse de tous les possibles »³⁴⁹. Le nouveau président a mis en route rapidement des réformes importantes : une réforme fiscale, une réforme de l'armée et du modèle de défense et un projet de « paix totale », avec les groupes armés. Un an après, le changement se fait attendre. Cela ne peut être considéré comme une surprise mais pourrait affaiblir la nouvelle direction et briser la dynamique positive enclenchée en 2022. Pourtant l'accord de cessez-le-feu intervenu le 9 juin 2023 avec l'ELN est porteur d'espoir.

Tendance : stabilité, amélioration à confirmer.

(68) Le conflit États-Unis Cuba

Repères

La plus grande île des Caraïbes est à moins de 150 kms 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

³⁴⁹ Marie Delcas, Colombie : Gustavo Petro, un ex-guérillero converti au pouvoir, *Le Monde* 22 juin 2022

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, à 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 à 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.

La situation n'a guère évolué 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. 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 se trouvait par conséquent dans une « impasse mortifère »³⁵⁰.

Situation en 2022, début 2023.

Elle ne s'est pas aggravée en 2022, les indices du Barometer restent au même niveau. Il y a même un début d'amélioration avec la réouverture du consulat des États-Unis à La Havane (mars 2022) et une levée limitée des sanctions (ami 2022). A cette évolution a correspondu, du côté cubain, un comportement modéré sur la question de l'Ukraine, avec une abstention et non un vote contre, le 2 mars, sur la résolution condamnant l'agression. Le successeur de Raul Castro, Miguel Diaz Canel, a été réélu, comme prévu en avril 2023.

³⁵⁰ Titre de l'éditorial du journal *Le Monde* du 23 décembre 2021.

La situation de l'île se prête à des jugements un peu sommaires. On lit que Cuba « a sombré dans le castrisme »³⁵¹ ou que son futur est « sans le castrisme »³⁵². Pour le moment Cuba est encore en train de sortir - Raul Castro étant toujours là³⁵³ - de la période dominée par les frères Castro. Après la disparition de Raul, leurs successeurs, se trouveront devant des choix difficiles. Sortir du Castrisme signifierait renouer avec Washington et retomber dans une situation quasi-coloniale³⁵⁴. L'alternative serait, dans le prolongement des choix des frères Castro d'appuyer son indépendance par rapport aux États-Unis sur un retour à une alliance russe et, plus encore, avec l'ensemble en train de se constituer autour de la Chine et de la Russie. Des indices de rapprochement sont signalés en 2022 et 2023, Cuba aurait même accueilli une base d'écoutes chinoise. Se frayer une voie, entre les deux lignes politiques - ce que les frères Castro n'ont pas réussi -, promet d'être toujours aussi difficile. Il ne serait pas étonnant que Cuba, prolonge autrement l'expérience castriste et redevienne sous peu un conflit nettement plus actif et connecté à celui qui oppose les États-Unis et les Occidentaux, à l'ensemble qui se constitue autour de Pékin et de Moscou.

Tendance : stabilité

II.6. Conflits dépassés ?

(69)

Tableau 10. Les conflits dépassés en 2023

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	Aggrav. (st)

NB : Système international : G (global, R (régional), SR (sub-régional), R Ressources, Ls (lieu stratégique). Ordre international : SC (sécurité collective), DI (droit international), E (État).

Situation en 2022, 2023.

Le dépassement des conflits du Timor oriental et Pérou Chili n'est toujours pas remis en cause, mais cette évolution reste fragile. En revanche, l'évolution est plus négative dans l'ex-Yougoslavie.

A **Timor**, la situation en 2021 continuait de s'améliorer, on parlait toujours de « petit miracle démocratique », les relations avec l'Indonésie étant apaisées. En 2022, Timor se rapproche de l'ASEAN. Cependant Timor reste une entité minuscule, très dépendante du pétrole, qui doit trouver sa place dans un contexte de plus en plus dominé par la montée en puissance de la Chine

³⁵¹ Titre d'un article d'Hector Lemieux, dans *Le Figaro* 26 juillet 2023.

³⁵² Article du même Hector Lemieux, *Le Figaro*, 4 décembre 2022.

³⁵³ Selon H Lemieux, art cit., *Le Figaro* 26 juillet 2023, il aurait même repris les rênes du pouvoir après les émeutes de 2021.

³⁵⁴ Un des facteurs qui pèseront dans ce choix sera la situation de l'Amérique latine par rapport à Washington. Après la période Obama, la relation est redevenue difficile, v. Angeline Montoya, Entre les États-Unis et l'Amérique latine, l'incompréhension grandit, *Le Monde* 8 juin 2022.

et son affrontement avec les États-Unis et les Occidentaux, dont l'Australie. De nouvelles secousses sont donc très possibles. Son entrée attendue dans l'ASEAN devrait l'aider à tenir son objectif de position d'équilibre.

Il en va de même en Amérique latine, toujours instable et conflictuelle. La grave crise politique dans laquelle est plongé fin 2022, début 2023 le **Pérou**, pourrait affecter les relations avec le Chili.

S'agissant de **l'ex-Yougoslavie**, la perspective est plus sombre. La guerre en Ukraine a un effet perturbateur. Les pays candidats à la candidature à l'UE depuis de longues années sont dépités de voir que l'Ukraine ou la Moldavie, font l'objet d'un traitement différent. La Bosnie n'a atteint cette position qu'en décembre 2022. Par ailleurs la relation à la Russie est différente dans les Balkans et la politique de condamnation, sanctions et rupture, dans laquelle l'UE et l'OTAN se sont engagés, passe mal. Cela relance les tensions entre la Serbie et le Kosovo et les difficultés internes de la Bosnie. Celle-ci a connu en 2022 la crise la plus grave depuis les accords de Dayton (1995) et, malgré les efforts de l'UE, la normalisation entre la Serbie et le Kosovo reste à venir. Dans une région où l'Union européenne déçoit et devient un objectif qui semble inatteignable et où, dit-on, on commence même à regretter l'ex-Yougoslavie, un retour au conflit n'est pas à exclure.

On voit en définitive que la catégorie conflits dépassés doit, par prudence, être accompagnée d'un ?

(70)

Tableau général, observations d'ensemble

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	(N °)
Démocraties/ Régimes autoritaires (ex Chine/ États-Unis, Occidentaux)	G, R, Rs, LS	SC, DI	Années 2000 (2017) Transf 2022, 2023	Transf. Aggrav. (ag)	6
Arctique	R, Rs, G, LS	DI	2001	Aggrav. (st)	7
Mer de Chine	R, Rs, G, LS	DI	1949	Aggrav. (ag)	8
Minorités russes des pays baltes, Estonie Lettonie	R, G	DI, E	1991	Aggrav. (st)	9
Royaume-Uni Ecosse	R, G	DI, E	2007	Stable (ag)	10

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	(n°)
Hors région					
États-Unis, Occidentaux/Russie, Chine et al	G,R,RS,LS	SC,DI	Années 2000 (2014)	Aggrav, Transf. (ag.)	12
Europe					
Abkhazie, Ossétie du Sud (Géorgie)	R, G	SC, E, DI	1989	Stable (st/ag)	19
Transnistrie (Moldavie)	R, G	SC, E, DI	1989	Aggrav. (st/ag)	20
Haut-Karabakh (Azerbaïdjan)	R, SR	SC, E, DI	1989	Aggrav. (st)	21
Catalogne (Espagne)	R	DI, E	1979	Stable (st)	15
Corse (France)	R	DI, E	1975	Aggrav. (amél)	16
Ulster (Roy-Uni)	R	DI, E	1968	Aggrav. (tr)	14
Afrique sud du Sahara					
Erythrée/Ethiopie	R	E, SC	1998	Stable (st)	23
Maghreb Moyen-Orient					
Israël/Palestiniens	R, G	SC, DI, E	1948 (1967)	Transf, ag (tr)	25
Iran/ Israël	R, G	SC	1979 (2018)	Transf. (tr)	26
Asie					
Corée	G, R	E, DI	1953 (2018)	Aggrav. (tr)	28
Chine Inde	G, R	E	1962	Stable (ag.)	29
Inde Pakistan	G, R	E	1947 (1986)	Stable (st)	30
Sri Lanka	SR	E	1983 (2009)	Aggrav. (ag)	31
Taiwan	SR, R, G	DI, E	1949 (1971)	Aggrav. (ag)	32

CONFLITS ACTIFS					
Niveau Mondial					(n°)
La guerre du terrorisme EI/ Al-Qaida	G, R, SR, Rs	E, DI, SC	2001 (2014)	Aggrav. (ag)	34,35, 36
Europe					
Ukraine (Donbass...)	R, G	E, DI, SC	1991 (2014)	Aggrav. forte (ag)	37
Afrique du Nord Moyen-Orient					
Irak	R, G, Rs	E, DI, SC	2003 (2011)	Stable (ag)	39
Libye	SR, R, Rs, G	E	2011	Aggrav. (ag)	40
Syrie	R	E, SC	2011	Stable (ag)	41
Turquie (PKK)	R	E	1992 (2015)	Stable (st)	42
Yémen	R	E, SC	2004	Amel. (ag)	43
Afrique					
Sahel	R	E	2012	Aggrav/ Transf (ag)	44,45, 46,47
RCA	R	E	2012	Stable. (ag)	48
Congo (rD)	R, Rs	E,	1994	Aggrav (ag)	49
Ethiopie (rivalités interethniques)	SR, Rs	E	2017	Amél. fragile. (ag)	53
Boko Haram Lac Tchad	R,	E	2003	Aggrav. (ag)	50
Somalie (Al-Shaabab)	R	E	2006	Stable. (ag)	51
Soudan Sud Soudan	R, Rs	E	2003 2011	Aggrav. (ag)	52
Amériques					
Mexique (cartels)	R	E	2006	Stable (st)	55
Asie-Pacifique					
AfPak	R, G	E, SC	1979 (2001) (2014)	Amél. (tr)	57
Birmanie (Rohingya)	R	E,	2012	Aggrav. (ag)	58
Philippines (Islamistes)	R	E	1991	Amél. (am).	59

CONFLITS GELES, PEU ACTIFS, ENDORMIS, OUBLIES					
Chypre	R	E, DI, SC	1963 (1974) (1983)	Aggrav (tr/ag)	63
Crimée	R, G	E, DI, SC	1991 (2014)	Aggrav (st/ag)	61
Kouriles	R, G	E, DI	1945	Aggrav (st, ag)	62
Malouines	R, G	E, DI	1982	Stable (st)	64
Sahara Occidental	R	E, DI, SC	1975 (1991)	Aggrav (ag)	65

CONFLITS EN VOIE DE TERMINAISON					
Colombie	R	E	1964	Stable (st)	67
Cuba, États-Unis	R, G	DI	1960	Stable (ag)	68

CONFLITS DEPASSES					
Ex Yougoslavie	R, G	E, DI, SC	1991	Stable (st)	69
Timor oriental	R	E, DI, SC	1975 2002	Stable (st)	69
Pérou Chili	R	E, DI, SC	1883	Aggrav. (st)	69

Principales évolutions du stock des conflits 2023

Nombre de conflits : sans changement (48).

Passage d'une catégorie à une autre : le conflit potentiel États-Unis, Occidentaux/ Russie devient conflit à potentiel d'aggravation États-Unis, Occidentaux/ Russie, Chine et al.

Transformations : le cas le plus remarquable, il s'agit d'une aggravation transformation qui fait changer le conflit de catégorie est celui du conflit États-Unis, Occidentaux/ Russie qui, conflit potentiel, devient conflit à potentiel d'aggravation et se transforme en conflit États-Unis occidentaux/ Russie, Chine et al. Le conflit potentiel Chine/ États-Unis, Occidentaux devient le conflit potentiel Démocraties/ Régimes autoritaires. Sont aussi en passe de transformation et aggravation, les 2 conflits où Israël est partie (Palestiniens et Iran).

On notera aussi que le conflit considéré comme dépassé de l'ex-Yougoslavie donne des signes de réveil.

Répartition par catégories

Conflits potentiels : 5 (1 Transformation aggravation, 3 aggravations 1 conflit stable).

Conflits à potentiel d'aggravation : 15 (2 Transformation, aggravation, 1 T, 7 aggravations, 6 stables)

Conflits actifs : 18 (1 Transformation aggravation, 7 aggravations, 6 stables, 4 améliorations)

Conflits gelés, peu actifs, endormis, oubliés : 5 (4 aggravations, 1 stable)

Conflits en voie de terminaison : 2 (2 stables)

Conflits dépassés : 3 (2 stables, 1 aggravation).

Par rapport à notre dernier état de situation fin 2021, le nombre d'aggravations est moindre, 26 contre 28, dont 19 cas d'aggravation sur aggravation. La stabilité prévaut dans 16 cas contre 14 en 2021. Il y a 4 améliorations, contre une en 2021 et une transformation. Il y a donc, à côté de la nette aggravation liée à la guerre d'Ukraine, fait majeur de l'année, quelques rares éléments (fragiles) plus positifs (Ethiopie n° 53, Afpak n° 57).

Annexe

Conception et construction du stock des conflits

I. Conception

(71) 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 jusques 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 intraétatiques 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.1 critères d'inclusion, catégories et liste des conflits appartenant au Stock.

I.1.1. Liens entre conflits et sécurité internationale.

(72) Les conflits qui intéressent le plus la sécurité internationale sont ceux qui, violents ou avec un potentiel de violence ou de perturbation élevé³⁵⁵, touchent au système international et à l'ordre juridique international.

I.1.1.1. 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.1.1.1.1. Conflits concernant l'équilibre des puissances.

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

³⁵⁵ 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'Ecosse pourrait affecter la capacité de la dissuasion nucléaire britannique. Conjuguée à la réunification de l'Irlande, elle modifierait fortement l'ordre des puissances.

européen et les relations entre les grandes puissances (Russie, États-Unis, Européens et UE). Il connaît en 2022, 2023 des développements considérables, qui en font une sorte de modèle. 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 mènent 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 l'**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.

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, 2021 et 2022), 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 2022). 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. Et ils ont d'ailleurs recommencé à s'aggraver en 2022, 2023.

1.1.1.1.2. Conflits intéressant les ressources naturelles

Parmi les dix raisons des conflits retenues par le *Barometer* celle des ressources est toujours l'une des plus importantes, 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 »³⁵⁶. Un des aspects de la politique très active de la Turquie concerne les gisements de gaz naturel en Méditerranée orientale. Plus récemment, la guerre d'Ukraine a montré l'extrême importance des céréales.

1.1.1.1.3. Conflits pour des lieux stratégiques.

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/devrait 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 chinoise³⁵⁷ – ne se paye pas d'un conflit impliquant les puissances. Mais cela pourrait advenir. Ici encore la guerre d'Ukraine produit des effets en mettant au premier plan la mer Noire et la mer Baltique.

1.1.1.2. Les conflits touchant à l'ordre juridique international

(73) 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 règles et parfois les remettent en cause, notamment ceux qui comportent une agression, et ceux qui défient 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,

³⁵⁶ 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 ?

³⁵⁷ Accord de décembre 2015, avec début d'installation d'éléments militaires en juillet 2017.

provoquée par D Trump, des relations entre Israël et les États arabes, cet aspect est en passe de s'estomper.

1.1.1.2.1. Conflits intéressant la sécurité collective.

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 collective³⁵⁸.

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

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.

1.1.1.2.3. Conflits relatifs à l'État.

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

1.1.2. Conflit et potentiel de violence. Potentiel des conflits, conflit potentiel.

(74) 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,

³⁵⁸ 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.

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, virtuel³⁵⁹.

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*.

L'engagement de Washington et des Occidentaux dans la guerre d'Ukraine et les soutiens apportés à la Russie, ont transformé le conflit potentiel États-Unis, Occidentaux / Russie en conflit à potentiel d'aggravation États-Unis, Occidentaux/ Russie, Chine et al. Le principal **conflit potentiel** est désormais le conflit **Démocraties/ Régimes autoritaires**. Sont proches de ce conflit ceux d'Ukraine et de la *Mer de Chine*³⁶⁰ et celui de l'Arctique.

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

1.1.3. Conflits gelés, endormis, peu actifs, oubliés.

L'expression conflit gelé, est souvent appliquée aux conflits ayant suivi la fin de l'URSS (*Abkhazie, Ossétie, Transnistrie*)³⁶¹, la Russie serait passée maître dans l'art de la « confection des guerres arrêtées où les activités militaires ne sont plus que sporadiques³⁶² ». 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.

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. A 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

³⁵⁹ Voir pour des exemples (crise yougoslave, crise ukrainienne) J.F. Guilhaudis et L. Balmond, *Relations internationales contemporaines*, LexisNexis, 2017, pp. 748- 752 n° 724.

³⁶⁰ 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.

³⁶¹ Voir *Etudes Internationales*, vol. 40, n° 4, 2009, Les conflits gelés dans l'espace postsoviétique.

³⁶² Yann Mens, Le conflit gelé, *Alternatives économiques* Hors-série n° 18, janvier 2016, p30.

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 aussi, mais avec un point de départ différent, 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 opérations militaires actuelles et prévisibles 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 »³⁶³. 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. Puisqu'il semble de retour à la faveur de la guerre d'Ukraine, il sera intéressant de voir si ce retour – à supposer qu'il soit bien confirmé – a un effet sur le silence évoqué.

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

³⁶³ En 2018 A/RES/73/123, puis 74/113 (2019), 75/122 (2020) et 76/105 (2021).

Ukraine, en 2022, 2023. 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.

1.1.4. Conflits actifs, stabilité, amélioration, aggravation, transformation

(75) 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, en 2020, est celui qui oppose, en Afghanistan le gouvernement aux Talibans, il compte 20157 mort (contre 28828 morts en 2019). *Ongoing Armed Conflicts* décompte pour sa part, 2 guerres faisant plus de 10000 décès, en 2021 (Afghanistan, Yémen). En 2022, on dépasse de beaucoup ces chiffres, avec la guerre d'Ukraine (81,517 pour l'UCDP). Si on rapporte ces conflits à l'échelle de la conflictualité dans la longue durée, de M Vaïsse et JL Dufour³⁶⁴, 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 intraétatiques, 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 limitées³⁶⁵, 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 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. Etranger 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.

³⁶⁴ La guerre au XXe siècle, Hachette, 2003, p.10-11.

³⁶⁵ On notera que c'est dans un sens très différent, que le *Barometer* de l'IIK emploie l'expression de guerre limitée ; pour lui il ne s'agit pas encore de la guerre.

I.1.5. Fin des conflits, règlement, solution.

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 et 2022, 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 satisfaisante³⁶⁶. 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. A cet égard, mieux vaut que l'on cherche une solution, qui vient des parties et passe par une négociation. A 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.

II. Construction du Stock.

(76) 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

³⁶⁶ Le Center for Systemic Peace est plus réaliste, quand il note, dans son rapport 2014, à propos des conflits recently ended, que « *In many of these locations, political tensions and /or low level violence continue to challenge state authorities* » p 14).

finit par oublier parce qu'ils sont peu actifs, gelés, quasi - endormis et les conflits en voie de terminaison.

On trouve donc un **tableau organisé en, 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.

La **colonne 1** désigne le conflit. La dénomination du conflit, souvent ne correspond pas aux dyades, que retiennent l'UCDP ou le *Barometer* de l'IIK. 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.

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 **colonne 6** donne le numéro permettant de retrouver facilement les développements (repères et situation) relatifs au conflit.

Pour chaque conflit, sont donnés, sous « Repères », 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.³⁶⁷, puis, en italiques la « **situation du conflit** ».

Pour une bonne lisibilité, le Stock des conflits est présenté après un état de la conflictualité qui donne une vue d'ensemble, auquel il est rapporté. Il l'est en six sous-ensembles – les catégories de conflits - composé chacun d'un tableau et des développements sur les conflits concernés. Un tableau complet les reprend tous, à la fin, avec les commentaires sur l'ensemble.

Un **index** permet une utilisation aisée de l'ensemble.

³⁶⁷ 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.

Index

- Abkhazie 19
- AfPak 57
- Al-Qaida 36
- Arabie saoudite 25, 43
- Arctique 7
- Arménie 21
- Azerbaïdjan 21
- AUKUS 8
- Australie 8

- Baltes (minorités russophones Estonie, Lettonie) 9
- Bangladesh 58
- Birmanie 58
- Boko Haram 50
- Bosnie 69
- Burkina Faso 46

- Cachemire 30
- Cameroun 50
- Catalogne 15
- Chine États-Unis, Occidentaux 5
- Chine/Inde 29
- Chypre 63
- Colombie 67

- Conflictualité 1, 2, 3, 71-76
- Conflits actifs 33-59
- Conflits potentiels 4-10
- Conflits à potentiel d'aggravation 11-32
- Conflits dépassés 69
- Conflits endormis v gelés
- Conflits gelés 60-65
- Conflits oubliés v gelés
- Conflits peu actifs v gelés
- Conflits en voie de terminaison 66-68
- Conflits dépassés 69
- Congo RD 49
- Corée 28
- Corse 16
- Crimée 61
- Criminalité v Mexique, Colombie
- Cuba 68

- Darfour 52
- Démocraties/ régimes autoritaires 5
- Donbass 37
- Drogue 55
- Écosse 10
- Érythrée Éthiopie 23
- Estonie 9
- État islamique (va Syrie, Afghanistan, Nigéria, Sahel) 35
- États Unis/ Occidentaux (va Afghanistan, Corée, Cuba, Démocraties, Iran, Irak, Syrie) 12
- États Unis Russie 5, 12

États-Unis Chine 5, 12

Éthiopie 53

Éthiopie/Érythrée 23

Europe v. Arctique, Abkhazie, Géorgie, Ossétie du sud, Transnistrie, Haut Karabakh, Corse,

Catalogne, Chypre, Crimée, Ulster, Écosse, Baltes, Ukraine, Ex-Yougoslavie

Ex-Yougoslavie 69

France v. Corse, Démocraties, États-Unis, Occidentaux, Libye, Burkina, Mali, Niger, RCA, Sahel
Géorgie 19

Grands lacs 49

Guerre de la drogue v Colombie, Mexique,

Guerre du terrorisme 34- 36

Inde/Chine 29

Inde/Pakistan 30

Irak 39

Iran Israël 26

Israël va. Syrie

Israël/Palestine 25

Kosovo 69

Kouriles 62

Kurdes 39, 41, 42

Lettonie 9

Libye 40

Mali 44, 45

Malouines 64

Mer de Chine 8

Mexique (guerre de la drogue) 55

Myanmar 58

Nagorno Karabakh 21

Niger 44, 47, 50

Nigeria 50

Non-prolifération 26, 28

Ossétie 19

Pakistan 30, 57

Palestine 25

Pérou/Chili 69

Philippines 59

RCA 48

Royaume uni v. Démocraties, États-Unis, Occidentaux, Écosse, Malouines, Ulster

Russie v Crimée, Démocraties, États-Unis, Haut Karabakh, Syrie, Ukraine, Baltes, Géorgie, Transnistrie,

Kouriles

Sahara Occidental 65

Sahel 44

Somalie 51

Soudan 52

Sri Lanka 31

Stock des conflits 4-70

Sud Soudan 52

Syrie 41

Tableaux 70 (général) et 3, 4, 11, 33, 35, 60, 66
Taiwan 32
Terrorisme (v.a. guerre, État islamique, Al-Qaida...)
Timor 69
Transnistrie 20
Turquie 40, 41, 42, 63,
Ukraine 3, 12, 37, 61
Ulster 14
Yémen 42
Yougoslavie (ex) 69