



HAL
open science

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

Jean-François Guilhaudis

► **To cite this version:**

Jean-François Guilhaudis. Stock des principaux conflits intéressant la sécurité internationale. État à la fin 2021. Paix et sécurité européenne et internationale, 2022. halshs-03782637

HAL Id: halshs-03782637

<https://shs.hal.science/halshs-03782637>

Submitted on 21 Sep 2022

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.

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

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université Grenoble-Alpes

Résumé

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

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

Abstract

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

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

À remarquer en 2021

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

La tendance dominante est donc très claire.

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

Le Stock

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

I. Conception et construction du stock

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

I.1.1. Liens entre conflits et sécurité internationale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.1.1.2. Conflits intéressant les ressources naturelles

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

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

1.1.1.1.3. Conflits pour des lieux stratégiques

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

1.1.1.2. Les conflits touchant à l'ordre juridique international

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

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

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

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

I.1.1.2.1. Conflits intéressant la sécurité collective

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

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

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

I.1.1.2.3. Conflits relatifs à l'État

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I.1.5. Fin des conflits, règlement, solution

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

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

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

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

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

1.2. Construction du Stock

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

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

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

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

La dénomination du conflit, souvent, ne correspond pas aux dyades que retiennent l'UCDP ou le *Barometer* de l'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.

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

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

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

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

(50) Tableau général, observations d'ensemble

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

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

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

CONFLITS A POTENTIEL D'AGGRAVATION

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

CONFLITS ACTIFS

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

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

CONFLITS GELES, PEU ACTIFS, ENDORMIS, OUBLIES

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

CONFLITS EN VOIE DE TERMINAISON

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

CONFLITS DEPASSÉS

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

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

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

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

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

La tendance dominante est donc très claire.

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

II.1. Les conflits potentiels

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

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

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

Tableau 34. les conflits potentiels en 2021

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

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

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

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

Repères

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

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

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

Tendance : aggravation

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

Repères

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

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

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

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

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

Situation en 2019 et 2020

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

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

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

Tendance : aggravation

(54) Le Conflit potentiel sur l'Arctique

Repères

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁴ Lasserre, art. cit., p. 51.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

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

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

³¹ *Le Figaro*, 30 novembre 2011.

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

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

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

Tendance : stable

(55) Le Conflit potentiel de la Mer de Chine

Repères

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

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

Tendance : aggravation

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

Repères

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

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

³⁵ *Le Figaro*, 20 septembre 2021.

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

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

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

Situation en 2021

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

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

Tendance : stable

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

(57) Le conflit potentiel d'Écosse

Repères

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

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

Situation en 2021

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

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

Tendance : aggravation

II.2. Les Conflits à potentiel d'aggravation

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

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

CONFLITS A POTENTIEL D'AGGRAVATION

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

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

II.2.1. En Europe

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

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

(60) La question d'Ulster

Repères

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

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

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

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

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

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

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

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

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

Tendance : la transformation se poursuit

(61) La question de Catalogne

Repères

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

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

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

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

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

Tendance : stable

(62) La question Corse

Repères

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

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

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

Situation en 2021

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

Tendance : amélioration

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Repères

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

Situation en 2021

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

Tendance : stable/aggravation

(66) Le conflit de Transnistrie

Repères

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

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

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

Situation en 2021

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

Tendance : stable/aggravation

⁴⁹ A/Res 72/282.

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

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

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

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

Repères

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

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

Tendance : stable

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

II.2.2. En Afrique au sud du Sahara

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

(69) Le conflit Érythrée Éthiopie

Repères

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

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

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

⁵⁶ *Conflict Survey 2019*, p. 272.

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

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

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

Situation en 2021

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

Tendance : stable

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

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

(71) Le conflit israélo-palestinien

Repères

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

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

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tendance : transformation

(72) Le conflit Iran Israël

Repères

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

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

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

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

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

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

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

Tendance : transformation

II.2.4. En Asie

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

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

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

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

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

(74) La question de Corée

Repères

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

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

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

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

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

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

Tendance : transformation

(75) Le Conflit Chine Inde

Repères

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

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

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

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

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

Tendance : aggravation

(76) Le conflit Inde Pakistan

Repères

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

Tendance : stable

(77) La situation au Sri Lanka

Repères

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

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

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

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

Tendance : aggravation

(78) La question de Taiwan

Repères

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

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

⁹² V. Crisis Watch, sept. 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

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

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

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

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

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

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

Tendance : aggravation

II.3. Conflits actifs

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

Tableau n° 36. Les conflits actifs en 2021

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

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

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

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

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

II.3.1. Au niveau mondial

(80) La guerre du terrorisme islamiste

Repères

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

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

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

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

Situation en 2021

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

Tendance : aggravation

(81) La guerre de l'État islamique

Repères

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

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

Situation en 2021

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

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

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

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

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

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

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

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

Tendance : aggravation

(82) La guerre d'Al-Qaida

Repères

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

Situation en 2021

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

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

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

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

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

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

Tendance : aggravation

II.3.2. En Europe

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

(84) Ukraine (Donbass...)

Repères

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tendance : aggravation

II.3.3. Afrique du Nord, Moyen Orient

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

(86) La situation en Irak

Repères

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

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

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

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

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

Situation en 2021

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

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

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

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

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

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

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

Tendance : aggravation

(87) La situation en Libye

Repères

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

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

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

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

Début 2016, le sentiment d'urgence était très fort : il fallait stopper le développement de l'État islamique qui avait beaucoup progressé en 2015. Cela fut fait, de mai à décembre 2016, non par l'armée du gouvernement d'union nationale, issu de l'accord politique libyen conclu à Skhirat en décembre 2015, mais par un conglomérat de milices, en majorité de Misrata, avec l'appui aérien des États-Unis. L'EI avait perdu la bataille de Syrte, mais ses dirigeants avaient quitté la ville au début des combats. Ils étaient donc saufs, comme beaucoup de combattants qui avaient réussi à partir au cours des affrontements. L'EI, beaucoup moins menaçant, restait donc bien présent fin 2016. Le pays était par ailleurs divisé essentiellement en deux : Tripoli et la région occidentale, avec le Gouvernement d'union nationale, sous le contrôle de groupes révolutionnaires et de milices de la capitale et des villes de Misrata et Zintan ; et la partie orientale du pays (Cyrénaïque) avec, à Tobrouk, la Chambre des représentants, sous la coupe de l'armée nationale libyenne, commandée par le général Khalifa Haftar.

En 2017, le Conseil de sécurité a approuvé le 10 octobre¹¹⁰, le Plan d'action des Nations Unies en vue de la reprise d'un processus politique sans exclusive pris en main par les Libyens sous la direction et l'égide de l'ONU. Ce plan prévoyait la modification de l'Accord politique libyen de décembre 2015, l'organisation d'une conférence nationale, la préparation des élections et la fourniture d'une assistance humanitaire.

Sur cette base, un certain optimisme régnait début 2018. Mais cela n'a pas duré. La conférence internationale sur la Libye organisée à Paris, le 29 mai 2018, même avec le soutien du Conseil de sécurité, n'a pas donné de résultat concret. Fin 2018, la Libye restait toujours divisée. On n'avancait que très lentement, qu'il s'agisse de l'Accord politique libyen, de la mise au point de la constitution ou des élections ; la dose de violence restait élevée et l'État islamique toujours présent. On percevait aussi de plus en plus l'importance qu'a, dans le dossier libyen, la part des acteurs étrangers, dont les positions ne concordent pas. L'Égypte, les Émirats arabes unis et l'Arabie Saoudite soutiennent le général Haftar, qui a aussi l'appui de la Russie et de la France ; le GNA a la faveur de la Turquie, du Qatar et du Soudan. Et on a bien vu à l'œuvre, en 2018, la rivalité franco-italienne. C'est précisément l'internationalisation du conflit qui a dominé 2019 et 2020, avec une nouvelle intensification des opérations militaires.

L'internationalisation a connu un tournant, en 2019, avec l'offensive du maréchal Haftar sur Tripoli début avril. Tandis qu'il a bénéficié de l'appui des EAU, puis de la Russie, le camp adverse a été soutenu par la Turquie. Ces deux interventions ont fait passer les acteurs occidentaux au second plan. Les modalités de ces interventions sont différentes. L'engagement russe n'est pas officiel ; il est « semi-étatique »¹¹¹, s'effectuant via des compagnies privées liées au Kremlin. Celui d'Ankara est au contraire, tout à fait ouvert. Il s'est fait via la signature, le 27 novembre, de 2 accords : un accord prévoyant une aide militaire de la Turquie¹¹² et, en échange, un accord maritime permettant à Ankara de revendiquer des droits sur de vastes zones, riches en hydrocarbures, en Méditerranée orientale, dont des zones revendiquées par la Grèce et Chypre.

¹¹⁰ S/PRST/2017/19.

¹¹¹ Selon l'heureuse formule de Virginie Collombier, « Intervention étrangère en Libye : pour le meilleur ou pour le pire ? », *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 60, février-mars 2021, p. 72.

¹¹² Ankara fournissait déjà au GNA des drones, des armes et des canons, malgré l'embargo sur les armes des Nations unies. Cet accord approuvé par le GNA et ratifié par le Parlement turc le 21 décembre, prévoit l'envoi par la Turquie d'une force de réaction rapide dès que la Libye le demande. Malgré les préventions de Washington et de Moscou, Ankara est effectivement intervenue par l'envoi de combattants syriens encadrés par des officiers turcs.

Cette évolution, mal vue à Washington et à Bruxelles, relégués au rang de spectateurs, a été analysée comme signifiant une syrianisation du conflit libyen¹¹³, comme affectant la crédibilité des Nations unies¹¹⁴. Mais ce qu'on a aussi appelé le condominium russo-turc a conduit, après 9 mois de combats, à un premier cessez-le-feu, le 12 janvier 2020, très provisoirement appliqué, avant la stabilisation des positions en juin 2020.

Une forme de paix armée s'est alors installée, qui a favorisé une entente des parties libyennes, la première depuis Skhirat (2015), sur l'organisation d'élections et la fin des combats. Annoncée le 21 août, elle a été suivie par des discussions et des négociations, à Genève, au Caire, au Maroc, et des réunions préparatoires en vue de la tenue, dans la ligne du sommet de Berlin, du Forum du dialogue politique libyen. Le 23 octobre un accord de cessez-le-feu « complet et permanent » fut signé à Genève. Son importance réelle était réduite – le feu avait cessé depuis juin. Mais il pourrait marquer une évolution positive, si ses prévisions à 3 mois, étaient réalisées : le retrait des « unités militaires » et des « groupes armés », des lignes de front, le retrait du territoire libyen des « mercenaires » et « combattants étrangers » ainsi que la suspension des « accords militaires de formation » et le départ du pays des équipes de formateurs, avant la prise de fonction du futur « gouvernement unifié ». La perspective ainsi esquissée était celle d'une renationalisation du conflit libyen. Elle est en accord avec la demande exprimée par les manifestations d'une société civile aux conditions de vie très dégradées, mais évidemment très difficile, voire impossible à mettre en œuvre, étant donné le niveau d'internationalisation atteint par le conflit libyen et les affrontements entre les participants au dialogue politique libyen, sans oublier, l'EI et Al Qaida¹¹⁵ ainsi que les milices Touaregs et Toubous. En Libye, la voie de la paix est très étroite et les sentiers de la guerre nombreux.

La situation en 2021

Elle n'a que très peu évolué. Les espoirs de changement qui sont apparus au début de l'année n'ont pas été confirmés ensuite. À l'échéance du 23 janvier, il n'y avait aucun signe de retrait des « mercenaires » et « combattants étrangers » et l'embargo sur les armes restait non appliqué. Mais peu après survint ce qui fut considéré comme une bonne surprise : l'élection par le « forum du dialogue politique libyen » d'un nouveau premier ministre, accompagné d'un nouveau conseil présidentiel, pour former un exécutif à 2 têtes et également le vote de confiance accordé au nouveau gouvernement le 10 mars par le Parlement et libyen¹¹⁶. Avec ce nouveau gouvernement d'union nationale (GUN), la Libye paraissait tourner le dos à la division et s'engager sur la voie de la réconciliation entre la Tripolitaine et la Cyrénaïque. Si le cours des choses était favorable, le nouveau gouvernement permettrait d'organiser avant la fin de l'année, le 24 décembre, de nouvelles élections législatives et présidentielles, d'où procéderait un gouvernement légitimé par le suffrage.

Malgré deux sommets – à Berlin en juin et à Paris en novembre – et une conférence de soutien à Tripoli en octobre, les élections n'ont pas pu avoir lieu et les mercenaires et

¹¹³ V. Par exemple, Isabelle Lasserre, « Pourquoi le conflit libyen rappelle l'engrenage syrien », *Le Figaro*, 19 décembre 2019.

¹¹⁴ Interview de M. G. Salamé au journal *Le Monde* 31 décembre 2019. G. Salam devait donner sa démission peu après, début mars 2020.

¹¹⁵ À côté des salafistes djihadistes d'Al Qaida et de l'EI, il y a en Libye d'autres groupes salafistes durs comme les Madkhalistes. C'est la défection de cette milice qui a permis la prise de Syrte par les forces du maréchal Haftar, début janvier 2020.

¹¹⁶ Le précédent premier ministre M Faïez Sarraj, chef du gouvernement d'accord national (GAN) cumulait les fonctions exercées par L. Abdel Hamid Dbeibah et M. Mohamed Younes Menfi, chef du conseil présidentiel mais il n'était pas parvenu à obtenir un vote de confiance du Parlement.

combattants étrangers sont toujours en Libye. Les divisions entre l'est (Cyrénaïque) et l'Ouest (Tripolitaine) ont resurgi ; elles sont aussi apparues au sein de la Tripolitaine¹¹⁷ et de l'exécutif, entre le GUN et le Conseil présidentiel, comme sur les candidatures à la présidence. Le Parlement en votant une motion de censure contre le gouvernement, le 21 septembre, les a aggravées et a compromis la tenue des élections. Elles ont été reportées, mais ce report n'est pas technique. En réalité les 3 grandes conditions qui gouvernent une évolution positive possible en Libye restent à satisfaire : le départ des mercenaires et des combattants étrangers, l'arrêt des flux d'armements et une entente des acteurs Libyens, sur leurs institutions. Le conflit libyen continue par ailleurs d'avoir des effets collatéraux importants. En 2021, ce fut la mort d'Idriss Déby, victime d'une offensive rebelle partie de Libye.

Tendance : aggravation

(88) La guerre de Syrie

Repères

La Syrie occupe une position particulièrement stratégique au Moyen-Orient du fait de la géographie et en raison de la politique qu'ont menée Hafez El Assad et son successeur, Bachar. Elle a des frontières terrestres avec l'Irak, la Turquie, le Liban, la Jordanie et Israël et des frontières maritimes avec Chypre, le Liban et la Turquie. Elle est donc le maillon indispensable du maintien et de la consolidation du croissant chiite, étroitement liés à la direction du pays par les Assad et à leurs choix politiques. Ceux-ci ont par ailleurs représenté sur les dossiers du Moyen-Orient, la ligne dure, hostile à la politique israélienne et à celle des États-Unis.

La guerre actuelle a son origine directe dans le printemps syrien en 2011 et la répression qui lui a répondu, mais elle dépend aussi très largement du contexte régional tel qu'il a été modelé, après la seconde guerre mondiale, et particulièrement depuis les années 1990 et 2000. En 2011, les opposants à Bachar el Assad ont très vite obtenu des soutiens politiques et matériels qui leur ont permis de s'armer et de faire la guerre au régime. L'Armée syrienne libre (ASL) a été fondée dès juillet 2011, le Conseil national syrien (CNL) en septembre et le Coalition nationale des forces de l'opposition et de la révolution (CNFOR) en novembre 2012. En 2012 et 2013, les rebelles, face à une armée syrienne affaiblie par les défections et avec le soutien financier et en armes de la Turquie, de l'Arabie Saoudite, du Qatar et de la Jordanie ainsi que des États-Unis et de la France, ont pris la plus grande partie du Nord et de l'Est du pays, le régime tenant, à l'Ouest – où se trouve la région occupée par les Alaouites, dont font partie les Assad – et au Sud. Le régime était soutenu par l'Iran (Corps des gardiens de la révolution) et des milices islamistes chiites venues du Liban (Hezbollah), d'Irak (Organisation Badr) et d'Afghanistan (Division des Fatimides). En 2012, les Unités de protection du peuple (YPG) sont entrées en lice. Branche armée du Parti de l'union démocratique (PYD), aile syrienne du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), elles ont pris le contrôle des régions kurdes, au nord de la Syrie.

La guerre a connu un tournant important en 2013, quand l'ASL a été supplantée, dans plusieurs régions de Syrie, par des groupes islamistes shiites comme Ahrar al-Cham ou Jaych al-Islam et salafistes djihadistes, notamment le front Al Nostra, branche syrienne d'Al Qaida. L'État islamique intervient aussi dans le conflit, dès 2013. Initialement avec les groupes rebelles syriens, avant d'entrer en lutte avec eux. En 2014, il prend une place beaucoup plus importante, s'empare de près de la moitié de la Syrie et devient également la cible de frappes de la part de la coalition créée autour des États-Unis. Désormais les théâtres irakien et syrien sont liés.

¹¹⁷ Il s'agit de la rivalité entre M. Bachaga et le premier ministre Dbeibah.

En même temps ils restent distincts. En Syrie, en effet, un autre acteur va prendre une place de plus en plus importante – la Russie. Elle a été présente dans le conflit dès le début, en soutien de Bachar el-Assad, qu'elle a protégé avec son veto au Conseil de sécurité. Elle a aussi joué un rôle particulièrement important en 2013, pour sortir B. Obama du piège dans lequel il s'était enfermé en traçant une ligne rouge pour l'emploi des armes chimiques dans la guerre. C'est Moscou qui a proposé et fait accepter par Damas, le désarmement chimique de la Syrie. Le rôle de la Russie va devenir encore plus important à partir de 2015 puisqu'en intervenant militairement, à son profit, elle va faire basculer la guerre en faveur de Bachar el-Assad. De leur côté, les Occidentaux engagés dans la coalition contre l'EI, vont favoriser les Kurdes des YPG, regroupés en octobre 2015 avec des groupes arabes dans les Forces démocratiques syriennes (FDS). Ce sont elles qui vont reprendre Raqqa, capitale de l'EI en septembre 2017. Le conflit s'est également compliqué avec les interventions de la Turquie, en 2016 (Bouclier de l'Euphrate), puis en 2017, contre les Kurdes. Cette année-là avait été marquée, outre l'évolution très défavorable de la situation de l'État islamique, par une nette consolidation de la position du régime de B. el Assad, grâce à ses victoires sur l'EI et plus généralement sur les forces rebelles. Même si Washington s'était signalé par ses frappes d'avril en réaction à l'emploi d'armes chimiques par le régime, sur le terrain le poids de la Russie et de l'Iran (et du Hezbollah) allait grandissant. Le développement du processus d'Astana, en plus des négociations de Genève, était la marque du rôle de Moscou. S'il était très excessif de dire que les Occidentaux étaient « mis sur la touche », il était de plus en plus clair que la Russie jouait le rôle du maître du jeu.

L'année 2018 a été marquée en réponse aux attaques chimiques du 4 février et du 7 avril par les frappes accomplies dans la nuit du 13 au 14 avril par les États-Unis, la France et le Royaume-Uni. Réussies du point de vue de l'affichage de l'unité des Occidentaux et de leur réaction à un acte barbare, tout en n'ayant que des effets réduits sur le régime syrien et surtout sans toucher à ses alliés (Russie, Iraniens, Hezbollah) ces frappes n'étaient ni réellement punitives ni de nature à dissuader de l'emploi des armes chimiques¹¹⁸. Le régime a effectué des avancées territoriales importantes, reprenant les 2 dernières banlieues rebelles de Damas (la Ghouta orientale et Yarmouk), la province de Deraa au sud et le plateau de Quneitra, voisin du Golan., ses forces se sont aussi déployées à l'ouest de l'Euphrate et dans la ville de Deir-ez-Zor. À la fin de l'année, il annonçait une offensive contre la région d'Idlib, avant que le président turc parvienne à obtenir une suspension des opérations (accord de Sotchi du 17 septembre 2018). Les Forces démocratiques syriennes (FDS), composées de Kurdes et d'Arabes sont parvenues, avec l'appui des États-Unis et de leurs alliés à repousser l'EI le long de la frontière irakienne. La situation militaire a donc nettement évolué mais pas assez pour que cela se répercute sur les efforts en faveur de la paix et de la reconstruction de la Syrie. En octobre, l'envoyé spécial sur la Syrie a « jeté l'éponge » sur un maigre bilan : il est parvenu à maintenir en vie le processus de Genève mais la négociation entre le régime et l'opposition n'a toujours pas commencé. Mais le processus d'Astana et le Groupe restreint sur la Syrie ne donnent pas davantage de résultats. La guerre n'est pas finie et il est encore trop tôt pour de véritables négociations. Viendra enfin, le 19 décembre, l'annonce du retrait des États-Unis : « le Pentagone a reçu l'ordre de retirer les troupes de Syrie le plus rapidement possible ». Ce retrait ayant pris rapidement la forme d'un faux départ¹¹⁹, l'offensive turque contre les Kurdes n'aura pas lieu au début 2019, elle sera reportée. Mais on est entré en 2019 et 2020 dans une autre phase de la guerre.

¹¹⁸ V. sur ces frappes J.-F. Guilhaudis, « Des "pics" dans les crises du désarmement », *PSEI* n° 11, 2019.

¹¹⁹ V. J.-F. Guilhaudis, « La Syrie à l'heure du retrait américain. Le "faux départ" », *PSEI*, n° 13, 2019.

L'EI ne contrôle plus de territoire, il a perdu son chef. Même s'il reste très présent et si son niveau d'activité va d'ailleurs recommencer à croître en 2020, il n'est plus au cœur de la guerre. Le temps est venu de la reprise du contrôle du territoire syrien. À cet égard deux zones seront, alors, particulièrement sensibles – la région d'Idlib et la partie de la Syrie, où se trouvent les Kurdes ; le Rojava.

À Idlib, la prise du contrôle de la ville par le mouvement islamiste Hayat-Tharir Al-Cham (HTS), proche d'Al Qaida au détriment du Front National de libération proche de la Turquie, à la mi-janvier 2019, a remis en question l'accord de Sotchi (septembre 2018) et ouvert la voie à une offensive des forces de Damas appuyées par la Russie. Ponctuée de trêves, cessez-le-feu, d'accrochages entre armées turque et syrienne et de fortes tensions entre Moscou et Ankara, cette offensive s'est poursuivie en 2019 et 2020. Elle a permis à Damas avec l'appui de Moscou, ainsi que celui du Hezbollah et de l'Iran, de reprendre près de la moitié de la province d'Idlib, dont la ville de Saraqeb et la M5 Alep-Damas. La Russie et la Turquie se sont accordées sur un cessez-le-feu, à partir du 7 mars 2020. Elles ont décidé de mettre en place un corridor de sécurité de 6 kms de part et d'autre (soit 12 kms) de l'autoroute M 4, l'axe stratégique traversant la région d'Idlib, de mener à partir du 15 des patrouilles conjointes et elles se sont engagées à faire en sorte que l'aide humanitaire parvienne aux destinataires.

Les Kurdes étant parvenus, à la faveur de la guerre, à étendre considérablement leur territoire en Syrie et à constituer, avec le Rojava, une entité autonome, une sorte d'État dans l'État, en bordure de la Syrie, il était inévitable que la question kurde revienne au premier plan, à la première occasion favorable. L'annonce du retrait américain, en décembre 2018, ouvrait la voie à la Turquie. Ankara avait déjà mené 2 opérations – « Bouclier de l'Euphrate » d'août 2016 à mars 2017 et « Rameau d'olivier » de janvier à mars 2018 – affectant les Kurdes. « Rameau d'olivier » lui avait permis de prendre Afrine, sans combattre parce que les Kurdes s'en étaient retirés. Le retrait américain offrait des perspectives bien plus vastes. Les Kurdes le savaient. Dès le 28 décembre 2018, ils s'étaient retirés des zones exposées à une offensive turque, particulièrement Manjib, y laissant la place aux forces du régime et à des militaires russes. Perdant la protection américaine et occidentale, les Kurdes se trouvent en 2019, face de la détermination turque de ne pas accepter à sa frontière une entité « terroriste » susceptible de servir de base arrière au PKK et d'entretenir le projet d'un Kurdistan indépendant. Pour y faire face ils sont contraints de chercher la protection de Damas et de Moscou. Mais Damas est peu disposé à accepter un statut d'autonomie.

Les États-Unis n'étant pas encore partis, la menace turque a été différée jusqu'en octobre. Début août, une offensive contre les Kurdes des Unités de protection du peuple (YPG) a été évitée grâce à la conclusion, le 7 août 2019, d'un accord avec les États-Unis, prévoyant l'établissement d'une zone tampon de 30 kms entre la frontière turque et les zones contrôlées par le YPG, ce que Damas a dénoncé comme « une agression flagrante de l'unité territoriale syrienne ». Mais le départ des États-Unis du nord, à partir du 6 octobre a été presque aussitôt suivi, le 9, de l'offensive turque « source de paix ». Cela a permis à la Turquie de s'emparer de 2 portions du territoire syrien (Tall Abyad et Ras al-Ain), contrôlant ainsi une bande de terre longue de 120 kms mais a aussi provoqué, dès le 13 octobre, le retour des forces de Damas dans les territoires du Rojava, à la demande des forces kurdes et le 22, un accord entre Moscou et Ankara a mis fin à l'offensive.

Cet accord confirme la zone de retrait des YPG et prévoit sa vérification par des patrouilles conjointes russes et turques. Son application a été émaillée d'accrochages entre Turcs et soldats syriens. Ankara a, au moins partiellement, atteint son but en morcelant le Rojava et en acquérant le contrôle de la zone comprise entre Tell Abyad et Ras el-Ain, en plus de celles dont elle avait déjà le contrôle à la suite de ses 2 opérations précédentes. De son côté, Damas condamne la violation de son territoire mais récupère aussi des zones antérieurement contrôlées par le PYD. Cette situation reste instable, mais un nouvel

équilibre s'est provisoirement établi sous la direction de la Russie. Sur ce front, l'année 2020 n'a pas connu d'autre développement majeur.

Fin 2020, on voit que les Occidentaux sont de plus en plus hors-jeu, du point de vue militaire comme diplomatique. C'est le cas particulièrement des Européens. Ce sont la Turquie et surtout la Russie qui mènent le jeu sur le terrain. Bachar el-Assad revient, il a pu organiser des législatives évidemment favorables en juillet 2020, et commence même un retour « feutré » dans la famille arabe¹²⁰. Il reprend peu à peu le contrôle du territoire syrien, mais à cet égard la tâche est loin d'être achevée. Il semble de plus en plus probable que la Turquie obtiendra au nord de la Syrie, le long de sa frontière une zone tampon l'isolant des Kurdes. Reste à savoir la dimension de cette zone et quel sera son statut. Le processus de Genève est toujours au point mort, malgré la création d'un comité constitutionnel, en septembre 2019¹²¹. Reste aussi à savoir : quand les Américains partiront et quels effets aura ce départ, si l'EI va revenir, si les frappes israéliennes, pour le moment peu dissuasives, demeureront et avec quel effet, et quelle sera la place dans la nouvelle Syrie, peut-être morcelée, des alliés chittes de Bachar el Assad. Au total, on voit mal fin 2020, en considérant les acteurs locaux comme les puissances actives en Syrie, quel peut être l'avenir immédiat de ce pays, en dehors de la poursuite de la guerre. L'incertitude domine.

La situation en 2021

Elle a peu évolué. Le fait le plus notable de l'année a été la campagne contre les derniers fiefs rebelles de Deraa, à partir du début de l'été, qui conforte le contrôle du régime, dans sa zone. Mais celle-ci ne représente toujours que les 2/3 de la Syrie, dont une bonne partie, au centre du pays, est en outre le lieu principal d'activité de Daech. Le régime a organisé, en mai, des élections présidentielles, qui ont sans surprise reconduit Bachar el Assad. Il a poursuivi, grâce aux EAU son retour dans le camp arabe, mais sa légitimité internationale reste faible, très contestée par les Occidentaux. Mise en œuvre, en premier lieu, en Allemagne la notion de « compétence universelle » a permis aux premiers procès pour « complicité de crimes contre l'humanité » d'aboutir. En outre, la position de Damas s'est nettement détériorée sur la question des armes chimiques, puisque l'OIAC a décidé à une assez large majorité (87 pour, contre 15 et 34 abstentions sur 193 membres) de suspendre les droits et privilèges de la Syrie. Enfin, la reconstruction reste en panne et les « retours » des déplacés et réfugiés en nombre très insuffisant¹²². Deux autres parties du pays échappent toujours au régime. D'abord, au nord-ouest, la région d'Idlib, sous contrôle de l'organisation islamiste Hayat Tahrir Al-Cham (HTS), ancienne filiale syrienne d'Al-Qaida¹²³, qui cherche, en échange d'une certaine « normalisation » de sa part, une reconnaissance lui permettant de durer. Ensuite la zone relevant de l'Administration autonome du nord et de l'est de la Syrie (AANES), en clair la zone kurde. Ici, contrairement à ce qui était attendu, il n'y a pas eu en 2021 de nouvelle offensive turque, notamment sur Kobané ; le projet de la Turquie de constituer en Syrie, le long de sa frontière une zone de sécurité dont les

¹²⁰ V. Adelene Mohammadi, « Syrie, retour feutré dans la "famille arabe" », *Le Monde Diplomatique*, Juin 2020.

¹²¹ Ce comité composé des représentants du gouvernement, de l'opposition et de la société civile a tenu sa première réunion le 30 octobre 2019. Il a ensuite suspendu ses travaux jusqu'en août 2020.

¹²² V. Laure Stephan, « En Syrie, le retour à très haut risque des réfugiés », *Le Monde*, 7 septembre 2021.

¹²³ Le divorce du Front Al-Nosra, avec Al-Qaida a eu lieu en juillet 2016. Le Front a été rebaptisé Fatah Al Cham. Sa fusion avec 4 autres groupes islamistes a donné naissance à HTC, fin 2016. Débarrassé de ses éléments les plus radicaux et opposé aux attaques à l'étranger, HTS se présente comme un mouvement islamiste révolutionnaire syrien décidé à garder le contrôle de son fief (3000 km² et 2,6 millions d'habitants). Certains préconisent qu'ils soient reconnus par les Occidentaux comme les nationalistes kurdes (PYD), Voir Jérôme Drevon, Patrick Haenni et Arthur Quesnay, Pour défaire durablement l'EI en Syrie, ce sont désormais les rebelles qu'il faut stabiliser, Tribune, *Le Monde* 15 mars 2021.

Kurdes seraient exclus est donc loin d'être réalisé. Ces données indiquent que la Syrie, en tant qu'État n'existe plus et qu'une fragmentation du pays fait partie des possibilités¹²⁴.

En Syrie, même si Bachar el-Assad et, à un degré moindre, les YPG et HTS, sont des acteurs qui comptent, ce sont des puissances extérieures, qui sont les acteurs principaux, en raison de leurs capacités militaires. En 2021 la Russie, la Turquie et l'Iran, sont toujours au premier plan. Elles peuvent perturber, empêcher, mais mesurent aussi les limites de leurs capacités¹²⁵ et la complexité de leurs relations. Les États-Unis sont toujours en Syrie, à Al-Tarif, dans le Sud-est du pays, la zone des gisements de pétrole, avec un millier d'hommes. De temps à autre, ils frappent – l'administration de J. Biden l'a fait dès février pour faire passer un « message sans ambiguïté » aux groupes armés pro-iraniens portant atteinte à leurs intérêts en Irak et en Syrie. Cela est peu par rapport au poids qu'ils ont notamment sur le sort des Kurdes. Mais, point faible, leurs adversaires savent comme eux qu'ils partiront. Israël frappe très régulièrement des positions du régime syrien et de ses alliés (Iran et Hezbollah) sans parvenir à les faire sortir du jeu syrien et à interrompre l'arc chiite. Le fait qu'un missile syrien aille se perdre, en avril, près de la centrale de Dimona, peu de temps après les dommages causés à Natanz, évoque irrésistiblement la possibilité qu'aura probablement bientôt l'Iran, pour le moment encore obligé de jouer le jeu d'une dissuasion très complexe, de rendre les coups. En 2021, l'acteur qui monte le plus en Syrie est certainement l'EI. Ses adversaires ne parviennent pas à l'éliminer dans sa zone de repli. Il mène, à partir de là, et à l'aide de ses cellules dormantes réparties dans l'ensemble du pays, des actions dans les zones pétrolières et gazières désertes ainsi que dans les zones peuplées, y compris celles de l'AANES et même à Damas (octobre 2021).

La violence et la guerre restent très présentes en Syrie fin 2021. On peut craindre qu'elles repartent de plus belle, notamment à Idlib ou à Kobané. En revanche, les processus de Genève et d'Astana restent improductifs¹²⁶.

Tendance : aggravation

(89) La guerre en Turquie (PKK)

Repères

La question kurde dépasse largement la Turquie, elle est également active en Syrie, en Irak et en Iran. En Turquie, elle connaît un retour à la violence très net depuis 2014.

C'est en 1984 que le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) a lancé la lutte armée contre le gouvernement turc dans le but d'obtenir l'indépendance. Après plus de dix ans d'un conflit faisant chaque année plusieurs milliers de victimes, son chef A. Öcalan, qui avait été capturé, a limité l'objectif du PKK à l'autonomie. Malgré cela, les autorités turques ont longtemps refusé de négocier avec ce qu'elles considéraient comme une organisation terroriste. Puis, en 2012, des pourparlers de paix ont été lancés et le nombre des victimes a nettement diminué, mais cela n'a pas duré. En 2015, les affrontements ont repris. Le PKK accusait la Turquie de ne pas avoir empêché les attaques de l'EI contre lui (attentat suicide de Suruc en juillet 2015). Le niveau de violence, quasi-nul en 2014, est remonté à un millier de morts en 2015, pour y rester ensuite. L'évolution de la situation en Irak et en Syrie relançait l'objectif d'un Kurdistan indépendant et la crainte que cela devienne possible. On est revenu au niveau de la guerre, les frappes aériennes de l'armée turque ont repris dans le sud-est turc et en Irak (v. le n° 86). Et la Turquie mène aussi, depuis 2016, des opérations en Syrie (v. le n° 88).

¹²⁴ Question que pose Fabrice Balanche, voir son interview « Syrie : vers une fragmentation durable du pays ? » dans *Diplomatie Grands dossiers*, n° 65, déc. 2021- janv. 2022, pp. 58-59.

¹²⁵ V. par ex. Benoit Vitkine, « Après ses succès militaires, la Russie craint l'enlisement en Syrie », *Le Monde*, 18 mars 2021.

¹²⁶ Le 17^e cycle des pourparlers d'Astana s'est tenu le 21 et 22 décembre 2021.

Situation en 2021

Les affrontements et les opérations militaires se sont poursuivis dans les provinces de l'est et du sud-est de la Turquie. Mais, comme en Irak (v. le n° 86) et en Syrie (v. le n° 88), l'année 2021 marque plutôt un niveau moindre de violence. Le Baromètre du HIIK passe du niveau 5, à 4, avec tout de même 586 personnes tuées.

Tendance : stable

(90) La guerre du Yémen

Repères

Pays relativement vaste (527 968 km²), montagneux, peu peuplé – environ 20 millions d'habitants – et pauvre, faute d'avoir les mêmes ressources notamment en pétrole, dans un voisinage très riche, le Yémen contrôle le détroit de Bab el-Mandeb, principale voie de trafic maritime entre l'Europe et l'Asie. Il occupe ainsi une position stratégique.

Résultat de la réunion, en 1990, du Yémen du nord (Sanaa) et du Yémen du sud (Aden), il a vécu une histoire très mouvementée et se trouve à nouveau dans la tourmente. Le Yémen, monarchie théocratique a été plongé, après le coup d'État de 1962 dans une guerre civile entre monarchistes, soutenus par l'Arabie Saoudite et républicains, appuyés par l'Égypte. L'affaiblissement de Nasser, après la guerre de Six jours, permettra un accord de cessez-le-feu en 1967, puis en 1970, un gouvernement de coalition sous influence saoudienne. La République du Yémen, sera reconnue et appuyée par les Occidentaux.

Au Sud, les combats ont provoqué le départ des britanniques du protectorat, en 1967 et l'avènement d'une République populaire et démocratique, qui se liera à Moscou par un traité d'amitié et d'assistance. Les efforts de la Ligue arabe en faveur de l'unification des 2 États resteront infructueux – ils entrèrent même en conflit en 1972 et 1979. Puis, après 1986 et l'évacuation des soviétiques d'Aden, on va s'orienter, le Sud étant affaibli, vers la conclusion d'un traité d'union et la mise en place d'une « république yéménite unifiée », en 1990, dont Ali Abdullah Saleh, dirigeant du Yémen du nord depuis 1978, deviendra le Président.

Cette union ne sera qu'une cohabitation et la guerre du Golfe (1990-1991), pendant laquelle le Yémen a fait le mauvais choix – il a choisi l'Irak –, aura un effet néfaste sur l'unité du pays. Isolé, accusé par les États-Unis et l'Égypte de soutenir les terroristes, obligé de faire face au retour d'un million de travailleurs yéménites expulsés d'Arabie saoudite, il va sombrer dans une nouvelle guerre civile qui conduira à la sécession du sud et à l'apparition d'une « République démocratique du Yémen » en 1994. Mais cette séparation sera combattue par le Nord et la réunification sera imposée, par les armes. Ali Abdullah Saleh, gardera la tête de tout le pays. Il se détachera de l'Arabie saoudite en refusant de renouveler le traité de Taëf, venu à échéance en 1992, mais sera contraint de s'en rapprocher à nouveau, en juin 2000.

Imposée par la force, cette union était très fragile et la tentation sécessionniste n'a jamais quitté le Sud. En outre, la région de Saada, dans le nord, sera touchée par une rébellion à forte connotation religieuse (Zaïdites ou Houtistes), contre laquelle le pouvoir de Sanaa mènera d'importantes opérations militaires en 2009, afin d'éviter que les différents groupes rebelles ne s'unifient sous la bannière d'Al Qaida, très présente dans le pays depuis 2004, sous le nom d'Al Qaida dans la péninsule arabique (AQPA)¹²⁷ et cible de frappes de la part des États-Unis (drones).

En 2012, le Yémen sera touché par le printemps arabe. Ali Abdullah Saleh sera chassé du pouvoir par un processus de transition piloté par le Conseil de coopération du Golfe. Mais

¹²⁷ Les Yéménites étaient impliqués dès 2001 dans Al-Qaida, y compris l'organisation des attentats du 11 septembre.

son successeur, le vice-président Abdrabbo Mansour Hadi, ne parviendra pas à mettre en application les recommandations du dialogue national et à s'installer au pouvoir, face à l'opposition des rebelles Houthis de Ansar Allah, alliée à l'ancien président Saleh. En 2014, les rebelles de Ansar Allah s'empareront de Sanna, Hodeïda, puis Aden et Hadi devra s'exiler en Arabie saoudite. Celle-ci tentera, avec une coalition, de le remettre en place en 2015 en lançant successivement, « tempête décisive », du 26 mars au 21 avril 2015, puis « restaurer l'espoir ». On entrait 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 montée sensible de la tension puisque les tirs de missiles houthis contre l'Arabie saoudite, en novembre et décembre, étaient considérés par Riyad comme une « agression militaire directe » de l'Iran. La perspective de la reprise et plus encore de l'aboutissement des négociations de paix s'éloignait, la fin du Yémen se profilait de plus en plus et le risque d'une nouvelle escalade impliquant l'Iran se renforçait.

Cette escalade n'a pas eu lieu en 2018, bien que les tirs de missiles aient continué. Mais la guerre s'est poursuivie (bataille d'Hodeïda). Il en est allé de même en 2019 et 2020, avec plusieurs évolutions importantes. D'abord les frappes par les rebelles houthistes sur les installations pétrolières saoudiennes, en septembre, qui ont reporté l'attention sur l'Iran. Ensuite le début de la division du camp anti-houthistes, favorisant les séparatistes et AQPA. Les Houthistes ont progressé en 2019 et 2020. Ils ont avancé sur le terrain, contrôlent la capitale Sanaa et une grande partie du pays utile. De plus leur capacité de frappe à l'égard de l'Arabie saoudite a été montrée à plusieurs reprises. Face à eux (et aux séparatistes du sud) la coalition était, plus que jamais, fragile. La période de « la guerre sans fin » n'est pas terminée, mais on commence à entrevoir la possibilité que les Houthistes l'emportent.

Situation en 2021

Au début de l'année, on a pu espérer que le changement d'administration aux États-Unis, favorise une évolution vers la paix. Le nouveau président avait, en effet, décidé de revenir sur l'inscription par D. Trump, in extremis, début janvier, des Houthistes parmi les groupes terroristes. Ce choix était très critiqué en raison de ses conséquences humanitaires prévisibles,

désastreuses. Joe Biden avait aussi décidé de ne plus soutenir les opérations « offensives » de l'Arabie saoudite. On espérait que ces options favoriseraient la négociation et la paix. Il n'en a rien été. C'est, au contraire, à nouveau la guerre, en l'espèce la bataille de Marib, qui sera l'événement de l'année 2021. Elle a été déclenchée, début février, par les Houthistes, désireux de s'emparer du dernier bastion des forces gouvernementales, au nord du Yémen. Au moyen d'offensives qui se sont succédées au long de l'année, les rebelles ont progressé, se rapprochant de la ville, mais ils ne l'ont pas prise. Fin 2021, on parlait de la « bataille de Verdun » de la guerre yéménite.

Cette longue bataille est probablement due au fait que l'Arabie saoudite, bien fournie en armes par Washington, a multiplié les frappes aériennes, « défensives », pour empêcher que les Houthistes atteignent leur but. À ces frappes, ont naturellement « répondu » des frappes Houthistes, également au moyen de drones ou de missiles balistiques, contre des objectifs divers, dont des installations pétrolières¹²⁸. Les houthistes, sûrs d'atteindre leur but à terme ont refusé, fin mars, une proposition de cessez-le-feu. L'émissaire des Nations unies n'a pu que constater l'échec de ses efforts. Il faut espérer que son successeur, ne devra pas rendre compte d'un nouvel échec et d'une extension de la guerre.

Tendance : aggravation

II.3.4. Afrique au sud du Sahara

(91) Les conflits très actifs en Afrique, mobilisent beaucoup moins les grandes puissances, mais on constate à cet égard un début d'évolution. Le conflit entre les ethnies éthiopiennes est un cas à part, les autres sont des conflits liés au fait qu'après la décolonisation, les nouveaux États n'en étaient pas réellement. Ils ont dû affronter le défi du développement et celui de la création/consolidation de l'unité nationale. Nombre d'entre eux n'y sont pas parvenus et certains ont été plongés dans la guerre, sans réussir à en sortir, malgré les efforts importants qui ont été accomplis au titre du maintien de la paix. Le coût humain de ces conflits est très considérable. Le fait qu'ils durent en se transformant depuis des décennies pose clairement la question « que faire ? »

Y apporter une réponse risque de devenir de plus en plus difficile dans la mesure où l'on assiste, avec un décalage de quelques années et en adéquation avec des contextes différents, à la montée du phénomène terroriste et à la constitution de complexes d'insécurité.

(92) La guerre du Sahel

Repères

On entend par là le conflit armé opposant les États de la région du Sahel – actuellement le Mali, le Niger, la Mauritanie, le Burkina Faso et le Tchad – à des groupes salafistes djihadistes, liés à al-Qaïda et à l'État islamique.

Ce conflit est une conséquence de la guerre civile algérienne et de l'effondrement de la Libye. À la recherche de bases arrière, les islamistes algériens se sont implantés dans le désert à partir du début des années 2000, y menant des actions de guérilla, de terrorisme, effectuant des prises d'otages, tissant des liens avec les populations locales et diffusant l'islamisme radical. Cela permettra le recrutement d'autochtones et la naissance de nouveaux mouvements très ancrés localement, tels qu'Ansar Dine, le MUJAO ou encore la

¹²⁸ Ces frappes sont généralement interceptées, mais elles maintiennent une ambiance de crainte et parfois, elles causent des dommages importants quand elles touchent un terminal pétrolier (mars 2021), un aéroport (décembre 2020), une base aérienne (août 2021).

katiba Macina. Après la chute de Kadhafi, en 2011, nombre de combattants sont passés de Libye dans le Sud et sont venus renforcer les djihadistes. Depuis le déclenchement du conflit dans le nord du Mali en 2012, la pauvreté – les pays du Sahel sont parmi ceux qui ont un indice de développement le plus bas –, le crime organisé, l'extrémisme violent et la faiblesse des institutions gouvernementales ont rendu la région de plus en plus fragile et instable. Le djihadisme interfère avec les problèmes locaux, qui forment un terreau favorable, notamment le problème Touareg¹²⁹. La violence se diffuse d'un pays à l'autre au point que le Sahel formera bien un complexe d'insécurité susceptible de déborder sur d'autres pays voisins. C'est ce dont témoignent parfaitement la force Barkhane et l'existence du G5 Sahel. La guerre du Sahel doit être appréhendée, à la fois au niveau de la région, notamment du point de vue du terrorisme, de Barkhane et du G5, et à celui de chaque pays concerné. En 2018, cette guerre a particulièrement concerné le Burkina Faso, le Niger et le Mali. C'était encore le cas en 2019 et 2020, mais la guerre, considérée comme un ensemble est alors entrée dans une phase nouvelle. Le nombre grandissant des victimes et l'évolution du phénomène terroriste ont encore accru le risque d'extension et de contagion du voisinage, fait prendre conscience de l'évolution défavorable du rapport des forces, et posé la question de l'efficacité du dispositif en place. Un autre fait marquant a été l'apparition de l'hostilité à la présence française et de la crainte d'une dérive vers un « Afghanistan français ». Tout cela a provoqué une évolution de ce dispositif, début 2020, vers un nouveau cadre, la « coalition Sahel » rassemblant les États concernés et ceux, pays et organisations, acceptant de participer, avec un commandement conjoint pour planifier, encadrer, superviser. Cette tendance à l'internationalisation (accroissement des effectifs, participation européenne accrue dans Takuba, appui des États-Unis) montrait que l'on s'efforçait de reproduire au Sahel ce qui a été fait contre l'EI en Irak et en Syrie. Elle rencontrait sur place, comme en Libye, un mouvement de « réappropriation ». On se demandait fin 2020 si cela suffirait à inverser la tendance dans la durée, ce qui ne dépend pas seulement de facteurs militaires.

Aspects régionaux (Barkhane, le G5 Sahel, le terrorisme...)

Situation en 2021

Le nombre des victimes, le niveau de violence et l'activité terroriste n'ont pas baissé en 2021 ; il n'y a pas eu de retournement de la tendance négative signalée dans les repères. On parle au contraire de « spirale de la violence »¹³⁰. Les principaux événements de l'année ont été : le redéploiement de la force Barkhane, la crise entre le Mali et la France et la nette aggravation de l'hostilité à l'égard de l'ancienne puissance coloniale. Ils sont évidemment liés à cette tendance et ne peuvent guère que l'accentuer. L'affaiblissement des États concernés s'est encore aggravé. En fin d'année s'est ajouté, autre élément très perturbateur, la venue des mercenaires du groupe Wagner.

¹²⁹ Habitants du Sahara central et de ses bordures (Algérie, Burkina Faso, Libye, Mali, Niger, Mauritanie, Tchad, les Touaregs, souvent nomades ont vu leur existence gravement perturbée par les indépendances des années 1960, génératrices de frontières et les politiques de sédentarisation que les États dont ils se trouvaient faire partie voulaient leur appliquer. Il en est résulté plusieurs révoltes affectant notamment le Mali et le Niger, au cours des années 1960, 1990 et 2000. C'est dans le prolongement d'une révolte de ce type – la guerre de l'Azawad –, à laquelle participait à côté du Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNL), le mouvement salafiste Ansar Dine, que s'est développée l'offensive sur Bamako qui a justifié l'intervention française de janvier 2013 (opération Serval).

¹³⁰ V. la Tribune « Pour préparer l'après Barkhane, la France doit être davantage à l'écoute des sociétés civiles au Sahel », de 50 associations, ONG, chercheurs... dans *le Monde* du 23 juin 2021, qui souligne le fait que la plus grande part de cette violence est le fait, non des groupes djihadistes mais des forces de sécurité.

Le renforcement décidé et effectué en 2020 n'a pas été sans résultat, mais on sentait au début de l'année que, en l'état, Barkhane ne donnait plus satisfaction. Elle n'a pas empêché le Sahel de devenir le nouvel « épicrocentro du terrorisme international », en passe, en outre de déborder vers le sud. Envisagé dans les médias, « l'ajustement », au sens de réduction des effectifs, du dispositif Barkhane a d'abord été écarté lors du sommet du G5 Sahel, mi-février, par le président Macron. Il a évoqué « des évolutions sans doute significatives » mais « pas dans l'immédiat », ajoutant « qu'un retrait français... serait une erreur » et donnant la ligne de l'évolution envisagée : « passer d'une logique d'opération extérieure à une logique concentrée sur la lutte contre le terrorisme et la coopération avec les armées de la région ». La « fin » de l'opération Barkhane a été annoncée le 10 juin. En réalité il s'agit plutôt, comme annoncé en février, d'un « changement de modèle », d'une réduction et d'un redéploiement, qui s'effectueront en plusieurs étapes¹³¹. Les bases de Kidal, Tessalit et Tombouctou devraient être abandonnées fin 2021 et les effectifs passer de 5 100 à 2 500 ou 3 000 personnels, en 2023. Même si elle correspond à ce que beaucoup souhaitaient, cette évolution a été fortement critiquée, notamment par le premier ministre de transition malien qui a accusé, en septembre, Paris d'un « abandon en plein vol ». Avec la fin de Barkhane « la France ne s'en va pas » (propos de F. Parly), mais elle revoit et redéploie fortement, son dispositif. Le Mali ne sera plus le territoire d'intervention principal, l'effort va se concentrer sur la menace d'extension du djihadisme vers le sud, le Golfe de Guinée. Parmi les 3 pôles autour desquels était organisée Barkhane – Gao, Ndjamenà et Niamey – c'est le dernier, qui devrait prendre de l'importance, permettant aux moyens aériens de maintenir leurs missions d'appui aux armées du Sahel et d'assumer les nouveaux efforts de lutte anti-terroriste vers le sud. Le nouveau dispositif inclut aussi la task force Takuba, coalition de forces spéciales européennes, comptant fin 2021 de 800 à 900 hommes, pour accompagner dans la zone des 3 frontières les forces des pays concernés. Il va aussi s'appuyer sur les forces spéciales basées au Burkina Faso et, en second niveau, sur les forces prépositionnées au Sénégal, au Gabon et en Côte d'Ivoire.

L'hostilité à l'égard de l'ancienne puissance coloniale fait évoquer par certains la fin des accords de défense et de la présence militaire française en Afrique¹³², on voit avec l'observation qui précède qu'on n'en est pas là, mais la détérioration des relations avec les nouvelles autorités du Mali et les relations difficiles avec les populations, dans plusieurs pays de la région, ne doivent pas être négligées. Il pourrait en sortir des changements considérables, que permet d'entrevoir, la venue au Mali des mercenaires du groupe Wagner.

L'affaiblissement des États de la région s'accroît chaque année. Il est particulièrement net en 2021 et atteint le point où « on peut même se demander si l'émirat islamique revendiqué par les djihadistes n'est pas devenu une alternative crédible à un modèle d'État – ressenti comme imposé par les Occidentaux et en particulier par l'ancienne puissance coloniale – considéré comme dysfonctionnel et accusé d'abandonner les populations. La justice formelle d'importation est aussi moins efficace que l'application rapide de la charia pénale, préférée à l'impunité. Cette perception refléterait peut-être la fin d'un cycle historique avec la volonté de se réapproprier l'espace local sur une base endogène, même violente et coercitive »¹³³.

Les mercenaires du groupe Wagner sont connus pour leur activité en Ukraine, en Syrie, en Libye. En Afrique, au sud du Sahara, ils sont déjà intervenus en Centre Afrique. Ils sont très mal vus par les Occidentaux, qui les considèrent comme le bras armé non officiel de W. Poutine. Évoquée en septembre, leur venue au Mali pour former les forces armées du pays et assurer la

¹³¹ L'évolution de Barkhane n'affecte pas l'opération « Sabre », également au Sahel et qui regroupe les forces spéciales françaises.

¹³² V. Thomas Borrel et Antoine Glaser, « Un retrait militaire français serait un marqueur de rupture », *Le Monde*, 28 novembre 2021.

¹³³ Nicole Normand, « Sahel : sombres perspectives pour 2022 », *Diplomatie, les Grands dossiers* n° 65, déc. 2021- janv. 2022, p. 66.

protection de ses dirigeants, avait été considérée côté français comme « incompatible »¹³⁴, avec le maintien au Mali de forces françaises. En décembre, elle a été annoncée et dénoncée par plusieurs pays occidentaux, dont les États-Unis et la France, avant d'être démentie par le Mali¹³⁵. Cette venue sera confirmée, dans les faits, début 2022. On peut y voir le signe du déclin de la France dans ce qui fut, après la période coloniale, son pré-carré au moment de la France Afrique ; il s'agit aussi et surtout d'une nouvelle confirmation du fait que beaucoup de conflits, notamment ceux qui impliquent le terrorisme, voient des interventions multiples, dont celles des grandes puissances. Le retour de la Russie en Afrique est évidemment aussi une manière de répondre aux avancées de l'OTAN en Europe. On voit assez mal comment elle pourrait avoir un effet positif sur le plan local et même dans la lutte contre le terrorisme.

Tendance : aggravation

Au Mali

Repères

Au Mali le conflit est « complexe et multidimensionnel ». La guerre du terrorisme, qui atteint le pays en 2012, interfère avec la rébellion touarègue, qui se produit cette année-là mais correspond à un problème beaucoup plus ancien, puisqu'elle est la quatrième depuis l'indépendance. Le conflit au Mali, se compose de deux volets principaux : celui des groupes djihadistes liés à l'État islamique et à Al-Qaïda, principalement dans le nord et le centre du Mali ; et celui des conflits intra et intercommunautaires entre les groupes ethniques Peul, Bambara et Dogon dans les régions de Mopti et de Ségou (centre du Mali), et entre les Tolebe (un groupe de Peuls principalement pasteurs) et les Daousahaq (une tribu touareg) dans la région de Ménaka (nord du Mali, près de la frontière avec le Niger). Ces conflits s'inscrivent dans une détérioration générale de la sécurité, notamment au centre du pays, depuis le début de 2017.

Les accords de paix d'Alger, qui furent conclus en 2015 pour mettre fin à la rébellion touarègue tardent à produire leurs effets. À cet égard¹³⁶, en septembre 2017, la CMA (Coordination des mouvements de l'Azawad) et la Plateforme (groupes anti-séparatistes) avaient convenu d'un cessez-le-feu, d'un échange de prisonniers et d'autres mesures de confiance. Mais, en 2018, « la complicité existant, entre des groupes armés qui coopèrent à la mise en œuvre de l'Accord et des groupes armés terroristes et la participation des premiers à des réseaux de criminalité organisée, a continué de menacer la mise en œuvre de l'Accord »¹³⁷. Le processus de paix au Mali restait fragile, des extrémistes islamistes violents et des groupes de rebelles armés continuant de lancer des attaques contre les forces gouvernementales maliennes et les soldats de la paix de l'ONU. Dans le centre du Mali, les attaques menées par des milices d'autodéfense s'étaient intensifiées et une concurrence violente autour du trafic de drogue et d'autres formes de trafic exacerbait le conflit dans le nord du Mali. La situation humanitaire s'était aggravée, les besoins humanitaires étant plus

¹³⁴ Terme employé par le ministre Le Drian.

¹³⁵ V. Elise Vincent et Morgane Le Cam, « Le Mali dément tour déploiement... », *Le Monde*, 25 décembre 2021.

¹³⁶ Ces accords ont été conclus en juin 2015, entre la Plateforme une coalition de groupes armés qui revendiquaient la loyauté envers l'État malien à la suite de la rébellion touareg de 2012 et la Coordination des mouvements de l'Azawad, (CMA), créée en 2014 pour représenter les séparatistes Touaregs dans le processus de paix. À la suite de cet accord, le gouvernement malien, avec le soutien de l'ONU, des donateurs internationaux et de la Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations Unies au Mali (MINUSMA), a initié diverses initiatives de paix. Sur cet accord et son application v. S/2018/581, pp. 8-11.

¹³⁷ Rapport du groupe d'experts sur le Mali (janvier 2019, S/2019/134, p. 2).

importants en 2018 que jamais : 5,2 millions de personnes avaient besoin d'une aide humanitaire, contre 3,8 millions en 2017. Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays avait plus que doublé, passant à 140 000, et plus de 137 000 réfugiés maliens se trouvaient au Burkina Faso, en Mauritanie et au Niger. Les opérations antiterroristes menées par l'armée au Mali ont aussi entraîné « un ensemble inquiétant de violations des droits de l'homme », y compris des morts civiles. Malgré la montée de la violence communautaire et des attaques djihadistes, une élection présidentielle s'était déroulée le 29 juillet. Mais les élections à l'Assemblée nationale, prévues pour décembre, avaient été reportées à 2019. À la suite de la réélection du président Keita (IBK), le gouvernement malien a engagé des réformes politiques et institutionnelles ambitieuses, notamment un réexamen de la constitution, qui faisaient toutes partie de la feuille de route adoptée en mars 2018 pour la mise en œuvre du programme de 2015. En outre, un pacte pour la paix au Mali avait été conclu entre le gouvernement malien et les Nations unies en octobre, comme cela était demandé dans la résolution 2423 (2018) du Conseil de sécurité des Nations unies. Ce pacte était destiné à accélérer la mise en œuvre de la feuille de route. En novembre, un processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration avait été lancé ainsi qu'un atelier de haut niveau sur la réforme du secteur de la sécurité.

Cependant, la pertinence de ces avancées était compromise par la situation sécuritaire précaire dans les régions centrale et septentrionale du pays, la crise alimentaire et humanitaire en cours, et la lenteur de la mise en œuvre de l'accord de paix. En 2019, la mise en œuvre de ces accords a continué à traîner, aggravant la situation sur place, rendant encore plus difficile leur application et affectant l'image de Barkhane et de la France¹³⁸. En 2020 le Mali s'est trouvé plongé dans une nouvelle crise, à partir du moins de juin. IBK a été poussé à la démission (18 août) par un putsch militaire en douceur. La « transition politique civile » annoncée par les militaires a été accélérée par un ultimatum de la CEDEAO exigeant la désignation d'un Président et d'un Premier ministre. Le Président de la transition, un ancien militaire était en place fin septembre, avant qu'il soit procédé à un échange entre quatre otages et 200 djihadistes. Cet échange fut interprété comme signifiant que la junte au pouvoir à Bamako faisait le pari – jusques là exclu – de négocier avec Iyad Ag Ghaly, chef touareg affilié à Al-Qaida, ce qui ouvrait une porte sur l'inconnu. Il était mal vu par Paris et fin 2020, la question du maintien de Barkhane était à nouveau soulevée¹³⁹, alors que l'application de l'accord pour la paix et la réconciliation n'avait pas progressé et que la situation restait mauvaise du point de vue de la sécurité au Nord comme dans le centre du pays¹⁴⁰.

Situation en 2021

Les craintes apparues en 2020 ont été confirmées. Le début de l'année a été difficile pour Barkhane, accusée d'avoir commis une « bavure », dont le bilan était communément jugé insuffisant et la perspective du retrait de plus en plus crédible. Puis fin mai, après l'éviction des autorités civiles de la transition, le colonel Goïta, auteur du coup d'état de 2020, est devenu président de la transition. À partir de ce moment les relations avec Paris vont se dégrader, de plus en plus. La coopération militaire bilatérale sera suspendue début juin avant d'être rétablie début juillet, puis viendra, en septembre aux Nations-Unies, l'accusation par le Premier ministre malien d'avoir subi un « abandon en plein vol ». À partir du retour des militaires au pouvoir on assiste à une double évolution inversée. La modification du dispositif de Barkhane

¹³⁸ V. Nicolas Normand, « Le Mali, un “Far West sans shérif” : quelles perspectives ? Quels remèdes ? », *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 54, décembre 2018- Janvier 2020, pp. 69-70.

¹³⁹ Voir à cet égard Michel Roussin (ancien ministre de la coopération) et Stephen Smith, « Mourir pour le Mali ? », *Le Figaro*, 5 novembre 2020.

¹⁴⁰ Voir les éléments fournis par le rapport du Secrétaire général des Nations unies S/2020/952.

s'accélère. En même temps, les militaires maliens se radicalisent, à mesure que leurs relations deviennent de plus en plus difficiles non seulement avec Paris mais aussi avec l'Union africaine et la CEDEAO. L'UA a suspendu le Mali, le 1^{er} juin, jusqu'au rétablissement de l'ordre constitutionnel normal. Et la CEDEAO prendra le 7 novembre des sanctions individuelles contre les membres de la junte au pouvoir, pour avoir retardé l'organisation des élections. L'année se termine assez logiquement sur une sorte de rupture, avec une transition dont on envisage qu'elle puisse durer plusieurs années et la venue du groupe Wagner. Dans ce contexte, la mise en œuvre de l'accord d'Alger, paraît de plus en plus incertaine. Mais le Conseil de sécurité a, de nouveau, voté à l'unanimité en faveur de la mise en œuvre de l'accord de paix, de la reconduction de la MINUSMA jusqu'au 30 juin 2022 (2584 (2021) et de la reconduction des sanctions établies par 2374 (2017) avec 2590 (2021) jusqu'au 31 août 2022. 2584 (2021) appuie la transition politique et la tenue d'élections.

Tendance : aggravation

Au Burkina-Faso

Repères

Le Burkina Faso est au Sahel, le second pays le plus affecté par le terrorisme. Il est considéré comme un maillon faible parce qu'ayant connu récemment une évolution démocratique et comme un verrou commandant la descente des terroristes vers les États du Golfe de Guinée. Il accueille les forces spéciales françaises de l'opération Sabre, mais Barkhane n'y est pas installée et n'intervient qu'à la demande. En 2018, c'était l'est, vers la frontière avec le Niger, le plus touché. Des attentats avaient aussi été perpétrés à Ouagadougou, la capitale, le 2 mars 2018, visant les quartiers généraux de l'armée, des forces françaises et l'ambassade. Le 31 décembre 2018, l'état d'urgence fut déclaré dans plusieurs provinces à la suite de nouvelles attaques. Les forces armées burkinabé ont mené des frappes aériennes et des opérations terrestres contre les groupes armés et l'opération Barkhane a effectué deux interventions antiterroristes en octobre 2018 dans le nord et l'est du Burkina Faso.

La situation s'est ensuite beaucoup aggravée. Fin 2019, le Nord du pays était largement sous le contrôle des islamistes – on considérait qu'il avait perdu le contrôle d'au moins un tiers de son territoire et qu'il était au bord de l'effondrement. A la violence djihadiste, de la part de groupes affiliés à Al-Qaida ou à l'EI s'ajoutent en effet les violences entre communautés. Un engrenage redoutable s'est installé : le gouvernement pour contrer les djihadistes lève des milices d'autodéfense, comme cela a été fait au Nigeria contre Boko-Haram, mais ces milices nourrissent les violences intercommunautaires, notamment contre les Peuls. En plus les groupes terroristes s'affrontent. La filiale locale du GSIM, lié à Al Qaida, Ansar-ul-Islam a pratiquement chassé l'EIGS du nord, mais il reste encore très présent dans l'est. De nouveaux appels à Barkhane ont été nécessaires, au nord et à l'est.

C'est dans ce contexte très difficile que se sont déroulées, en novembre 2020, les élections législatives et présidentielles reconduisant le président sortant.

La situation en 2021

Elle ne s'est pas améliorée, au contraire. Les massacres se sont poursuivis, notamment avec 160 victimes, début juin, à Solhan, dans le nord (zone des 3 frontières). Malgré la nomination d'un ministre de la réconciliation nationale et de la cohésion sociale, en mars, puis fin juin, le limogeage des ministres de la défense et de la sécurité, les violences djihadistes et autres se sont poursuivies et le pays continue de s'enfoncer. Dans un contexte où le sentiment d'insécurité, d'abandon et d'impuissance des responsables de la sécurité domine, on aboutit naturellement en novembre, après l'attaque d'un poste de gendarmerie faisant plus de 50 victimes, à une poussée de colère populaire, au blocage d'un convoi militaire français et à des appels à la démission du président. Fin 2021, on cite les chiffres de 2000 morts et d'1,4 million de personnes déplacées.

Tendance : aggravation

Au Niger

Repères

Le Niger est un lieu de transit essentiel pour les groupes islamistes extrémistes et criminels armés opérant dans la région du Sahel. Depuis 2015, il a fait l'objet d'attaques de plus en plus nombreuses – d'abord par Boko Haram et, depuis 2017, par des groupes proches des frontières avec le Burkina Faso et le Mali. Barkhane et les forces américaines – qui ont une base de drones à Agadez – ont soutenu les forces armées nigériennes dans des opérations de lutte contre le terrorisme à l'intérieur du pays. Les États-Unis ont également déployé des UAV armés au Niger début 2018. Cela n'a pas suffi.

En décembre 2019 a eu lieu, à Inates, dans la zone des trois frontières, près du Mali, l'assaut le plus meurtrier que le Niger ait connu. 71 soldats ont été tués dans l'attaque d'une base militaire, par des centaines de djihadistes. En août 2020, l'assassinat de sept humanitaires, revendiqué par l'EI, a confirmé la montée de la pression djihadiste, dans un pays qui doit faire face aussi à Boko-Haram, sur la frontière qu'il a avec le Nigeria. Malgré cela la situation du Niger était moins sombre que celle du Burkina Faso et surtout du Mali, mais elle s'est aussi nettement aggravée en 2021.

La situation en 2021

Bien que la succession des présidents se soit faite sans difficulté, le pays a connu une année très difficile, du côté du Mali, notamment dans la zone des 3 frontières. En mars, il comptait 203 morts en 6 jours. HRW en dénombrait plus de 400 mi-août. L'armée tente de faire face. En décembre une opération commune avec le Burkina Faso aurait permis de tuer une centaine de terroristes. Mais, comme ses voisins, le Niger semble de plus en plus dépassé par la violence. Il a aussi connu en fin d'année le phénomène du rejet des Français.

Tendance : aggravation

(93) La situation en République centrafricaine

Repères

La RCA est plongée dans la violence religieuse et communautaire, depuis la chute de François Bozizé en mars 2013, entre la Séléka, groupe armé composé majoritairement de musulmans et les anti-balaka, à majorité chrétienne. La Séléka avait pris le pouvoir en 2013, sans parvenir à l'exercer. L'État s'est effondré et une situation de quasi anarchie s'est rapidement installée. Les anti-balaka ont alors émergé à l'ouest du pays et sont entrés dans Bangui, la France déclenchant l'opération Sangaris, en décembre 2013. Les membres de la Séléka ont fui Bangui, où la violence antimusulmane s'est intensifiée. Nombre de musulmans de l'Ouest de la RCA ont fui vers les pays voisins (Cameroun, Tchad). Malgré un gouvernement de transition, une opération de paix des Nations unies et Sangaris, puis l'élection d'un nouveau président en 2016, qui permettait d'espérer – ce qui a provoqué la fin de Sangaris en octobre –, la RCA n'est pas revenue à la normale. Le conflit initial s'est transformé en des affrontements entre plus d'une dizaine de groupes armés. En 2017, les affrontements se sont intensifiés entre 2 factions rivales au sein de la Séléka – le Front populaire pour la renaissance de la Centrafrique et l'Union pour la paix en Centrafrique – et plusieurs autres groupes armés de la Séléka et des anti-balaka. Un accord de paix a été conclu en juin 2017 entre le gouvernement et 13 des 14 groupes armés de l'époque, mais la violence a repris presque aussitôt. Malgré une feuille de route pour la paix et la réconciliation en RCA, établie en juillet par l'Union africaine et ses partenaires, la situation du pays a continué à se dégrader. Cela s'est poursuivi en 2018, avec un fait nouveau remarquable – la venue, dans cette partie de l'Afrique considérée comme une sorte de chasse gardée de la France, des Russes, à l'appel du président Touadéra, pour fournir à l'armée nationale une formation, des armes légères et des munitions.

2019 avait commencé par une note d'espoir avec la signature, à Bangui, le 6 février, de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation, à la suite de pourparlers à Khartoum, auxquels participaient les chefs ou représentants des 14 groupes armés. Mais, fin 2020, lors des élections législatives et présidentielles du 27 décembre la violence était toujours là. Avec la venue des Russes, le conflit s'était internationalisé. Entre les acteurs locaux, les faits avaient confirmé le peu de substance de l'accord de février 2019. On pouvait se demander si la communauté internationale avait fait un choix efficace en soutenant un pouvoir qui n'a pas l'adhésion effective de la population. Il y a un écart de plus en plus grand entre la dimension régionale et internationale qu'a prise ce conflit et l'importance géostratégique limitée de la RCA.

La situation en 2021

Dès le mois de janvier, une attaque rebelle sur Bangui démontrait que le président n'a guère d'autorité que sur la capitale, ce que confirmeront les attaques rebelles paralysant, début février, la route reliant la RCA au Cameroun. Deux camps sont en présence : celui du Président sortant – il a remporté l'élection, mais ce résultat est contesté et sa légitimité est faible puisque seulement 35 % des inscrits se sont exprimés ; en face de lui se dresse la Coalition des patriotes pour le changement (CPC), nouvelle alliance, très hétérogène, des 6 groupes rebelles les plus puissants du pays, où l'on trouve des anti-Balaka, proches de F. Bozizé, dont la candidature à la présidentielle avait été invalidée le 3 décembre, et des groupes musulmans, dont certains ont participé en 2013 à sa chute (3R, MPC, UPC). Les composantes de la CPC contrôlent les deux tiers du pays. La CPC a tenté, en décembre, d'interrompre le processus électoral en menant une offensive vers Bangui, qui a été bloquée grâce à l'intervention des mercenaires russes du Groupe Wagner et aux soldats rwandais. Comme on le signale justement, face au CPC, se dresse « une étrange coalition »¹⁴¹, composée de la MINUSCA, de soldats rwandais, des Russes de Wagner et même, dans une certaine mesure, de la France dont les Mirage ont survolé les rebelles. Le dialogue national, républicain, annoncé par le président avec l'ensemble des « forces vives de la nation » est soutenu par la CEEAC et le Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), mais le gouvernement excluant toute négociation avec des groupes armés et l'ancien président Bozizé, il n'a pas commencé. La coalition de l'opposition a refusé d'y participer, malgré la déclaration en septembre d'un cessez-le-feu unilatéral par le président.

Sur le plan de la sécurité, la crise s'est nettement aggravée. L'offensive de la CPC sur Bangui a provoqué au cours des mois suivants une contre-offensive, les FACA et leurs soutiens reprenant, la plupart du temps sans combat, la majorité des villes du pays mais sans parvenir à contrôler le territoire. Malgré la présence de la MINUSCA (12 000 casques bleus), les exactions se sont multipliées, la Commission d'enquête spéciale mise en place par le gouvernement, reconnaissant la responsabilité des FACA et d'instructeurs russes dans plusieurs cas, à côté des groupes armés. A cela s'ajoutent l'insécurité alimentaire également grandissante et le nombre de déplacés internes et de réfugiés atteint presque le tiers de la population.

Les relations entre la RCA et les pays voisins, notamment le Tchad lui-même en crise en 2021, ne sont pas facilitées par cette situation de plus en plus dégradée. Les tensions montent aussi avec les partenaires internationaux – la France qui a suspendu son aide budgétaire, la MINUSCA – et entre ces derniers, notamment Paris et la Russie. Le Conseil de sécurité, a augmenté les effectifs militaires de la MINUSCA (rés. 2566 (2021)) ; il soutient l'accord politique pour la paix et la réconciliation de 2019 (APPR) et l'organisation d'élections locales

¹⁴¹ Cyril Bensimon, « En Centrafrique, une étrange coalition militaire pour défendre le pouvoir », *Le Monde*, 18 janvier 2021.

en 2022 et il a renouvelé la MINUSCA jusqu'au 15 novembre 2022 (rés. 2605 (2021))¹⁴². Malgré cela, fin 2021, le futur de la RCA apparaît plus que jamais très « incertain »¹⁴³.

Tendance : aggravation

(94) La situation en Rd Congo

Repères

La situation présente de la Rd Congo s'inscrit dans la suite de la « grande guerre africaine », dont ce pays ne parvient pas à sortir. Le complexe de conflits, auquel on a donné ce nom, se constitue à partir des années 1993-1996 avec le drame du Rwanda. C'est là, et au Burundi, que se met en place l'engrenage qui conduit à la guerre entre 1996 et 2003, au Zaïre, où sont passés les Hutus rwandais et burundais. Lorsque Mobutu est renversé et L.D. Kabila porté à la tête du pays en mai 1997, le conflit est étendu à cinq pays (Rwanda, Ouganda, Burundi, Zaïre, Angola). C'est la première phase de la guerre. La seconde, entre juillet 1998 et janvier 2001, sera celle du renversement des alliances. Mécontents de ses choix – L.D. Kabila demande le départ de la RDC de toutes les forces étrangères – ses alliés Tutsis du Rwanda et du Kivu se rebellent contre lui. Soutenus par les armées du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda, ils progressent vers Kinshasa. L.D. Kabila leur résiste avec l'appui de l'Angola, du Zimbabwe et de la Namibie, avec qui il fait alliance, et également avec l'appui du Tchad, du Soudan et de la Libye. C'est le moment où cette guerre justifie le nom qui lui a été donné ; 9 États y sont impliqués. Les accords de Lusaka conclus en juillet 1999 sous l'égide de la Communauté des États d'Afrique australe permettent l'arrêt des combats et énoncent les principes devant gouverner le retour à la paix, notamment le départ de toutes les forces étrangères et un dialogue inter-congolais. La mise en œuvre de ces accords a été très difficile, parce qu'ils n'avaient pas été négociés par tous les acteurs intéressés et parce que, également, la paix passait par la solution simultanée des problèmes de la RDC et de ceux de 4 autres pays (Angola, Burundi, Ouganda et Rwanda). La guerre s'est donc poursuivie. En 2000, la RDC était divisée en deux parties : celle que contrôlait le gouvernement à l'Ouest et au Sud ; et, à l'est, du côté de Rwanda et du Burundi et au Nord, une partie où les rebelles et les pays intervenant, se partageaient ou « pillaient » les ressources de la RDC. Cette « guerre sans fin » durera jusqu'à l'assassinat de L.D. Kabila en janvier 2001. S'ouvrira alors une troisième phase de la guerre, plus favorable. La Namibie est sortie de la guerre, un pacte de non-agression a été signé entre la RDC et le Burundi, avec qui un accord de paix et de réconciliation venait d'être conclu. En Angola, la disparition de Jonas Savimbi, permettait une évolution positive. Le contexte international s'améliorait. En RDC, Joseph Kabila qui succédait à son père, avait lancé le « dialogue inter-congolais », qui aboutit en avril 2002, aux accords de Sun City. La situation devenait meilleure, on pouvait espérer un renversement de la dynamique du conflit, en faveur de la paix. Cependant, les rebelles tenaient encore 30 % du territoire à l'Est et au Sud-est, la guerre continuait et il fallait encore obtenir le départ des forces étrangères (Rwanda). Le problème de la situation interne des autres États impliqués demeurait en partie. Dans la période qui a suivi, les relations avec les autres pays ont continué de s'améliorer (accords avec le Rwanda et l'Ouganda en 2002). Le Dialogue inter-congolais a abouti à un accord « global et inclusif » à Pretoria, en décembre 2002.

On entra alors, dans une phase de transition (2003-2006), mais la guerre était toujours là. La mise en place des institutions congolaises, prévues par la constitution d'avril 2003, fut

¹⁴² Adoptée par 13 voix pour et 2 abstentions (Chine, Russie, voir S/PV 8902).

¹⁴³ Mathilde Tarif, « République centrafricaine : une crise interminable », *Diplomatie Grand dossiers* n° 65, Déc. 2021- janv. 2022, pp. 71-73.

perturbée par l'évolution de l'Ituri, province du Nord-est, où le retrait des forces ougandaises provoqua un vide dans lequel s'engouffrèrent des milices hostiles et prédatrices. Les massacres interethniques obligèrent la communauté internationale à réagir. Ce fut l'opération Artémis. Les institutions nationales s'installaient et la guerre se poursuivait avec, à nouveau, une dimension internationale (RDC, Rwanda, Burundi). On craignait un retour en arrière. Il fut évité grâce à une mobilisation internationale, mais fin 2004, début 2005, la tension était de retour et la guerre installée en Ituri et au Kivu. Malgré cela, la mise en place des institutions a pu se poursuivre. Les élections législatives et présidentielles de 2006 ont été considérées comme réussies.

Mais la guerre est restée là, malgré tous les efforts et la MONUC. En 2010, la perspective des conflits interétatiques s'était estompée mais n'avait pas disparu. Elle était toujours là dans le nord-est de la RDC. Près de 10 ans après, elle y était toujours, de même qu'une importante opération des Nations unies. A cela était venu s'ajouter un problème politique : J. Kabila, réélu en 2011 s'accrochait au pouvoir. En application de l'accord politique global et inclusif de 2016 (accord de la Saint Sylvestre), M. Kabila est resté en poste et les élections prévues pour décembre 2016 ont été reportées à la fin de 2017, puis à décembre 2018.

Cette impasse politique a eu de graves conséquences. L'autorité gouvernementale s'est effondrée et la violence a gagné dans les provinces, particulièrement dans l'est du pays (Kasaï, Nord et Sud Kivu), avec des conséquences humanitaires (personnes déplacées, famine), aggravées de plus par une nouvelle épidémie de virus Ebola. Finalement J. Kabila ayant annoncé en août qu'il ne se représenterait pas, Félix Tshisedeki, un « homme nouveau » venu de l'opposition, a été élu le 30 décembre 2018. Une nouvelle page s'ouvrait-elle pour l'avenir du Congo ?

L'espoir d'un changement de grande ampleur a rapidement été écarté. Le parti de J. Kabila ayant remporté les élections législatives, le nouveau président a dû former un gouvernement de coalition. Qu'il s'agisse du Nord ou du Sud Kivu les efforts entrepris en 2019, ont eu peu de résultats. Affrontements armés, victimes et déplacement de populations sont restés nombreux, montrant que la RDC n'était pas sortie de la très longue crise de gouvernance dans laquelle elle est plongée depuis des décennies et même depuis sa création. Le nouveau Président doit mettre fin au vieux système qui résiste, en particulier le secteur de la sécurité et les FARDC, aux changements¹⁴⁴. Même si on peut noter un rapprochement entre les acteurs régionaux, cela sera très difficile. Fin 2020 plusieurs éléments inquiétants apparaissent : la fin à l'initiative du Président, de la coalition au pouvoir, le retrait envisagé de la MONUSCO¹⁴⁵, alors que la situation était en passe de se dégrader dans l'est du pays et que Daech avait revendiqué l'attaque d'une prison à Beni, confirmant ainsi ses liens avec *les Allied Defense Force (ADF)*.

Situation en 2021

Fort cette fois, d'une majorité parlementaire, le président a décidé de mettre l'Ituri et le Nord Kivu voisin sous état de siège, en application de l'article 85 de la constitution, complétant cette politique par un Programme de désarmement, démocratisation, relèvement communautaire et stabilisation (P-DDRCS). Les limites de cette politique sont rapidement apparues. Les ADF sont devenus plus violents en Irumu et la stratégie du « tout militaire » a aussi montré ses limites dans le territoire de Djugu contre les différentes factions de la Coopérative pour le

¹⁴⁴ V. Janosh Kullenberg et Reagan El Miviri, « Les conflits armés en RDC : la nécessité des réformes », *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 60, février-mars 2021, pp. 78-79.

¹⁴⁵ Le mandat de la MONUSCO a été prolongé jusqu'au 20 décembre 2021 (rés 2556 (2020)), mais ses effectifs ont été réduits. La force a traversé une « crise existentielle ». Mélanie Gouby, « La mission de l'ONU... », *Le Figaro*, 2 janvier 2020. Une Stratégie commune sur son retrait a été élaborée (S/2020/1041, annexe).

développement économique au Congo (CODECO), les poussant à rejoindre la plus active l'URDPC (Union des révolutionnaires pour la défense du peuple congolais) dans la lutte contre les FARDC. Les divisions ethniques entre Lendu et Hema, au cœur du conflit de 1998-2003 qui avait nécessité l'opération Artemis, tendent à resurgir. La violence est toujours là en Ituri, fin 2021. L'état de siège et l'option militaire doivent manifestement être complétés par des négociations et la mise en œuvre du P- DDRCS, très en retard. Le Conseil de sécurité, unanime, a soutenu le programme d'action 2021/2023 du gouvernement congolais et la mise en œuvre du P- DDRCS, il a prolongé la MINUSCO jusqu'en décembre 2022, prévoyant qu'elle renforce sa présence en Ituri, au Nord et au Sud Kivu (rés. 2612 (2021) du 20 décembre.

Tendance : aggravation

(95) Boko Haram et la région du Lac Tchad

Repères

Boko Haram est apparu au Nigeria dans un contexte porteur. La fédération du Nigeria avait été fondée par les Britanniques sur des bases religieuses. Le protectorat du nord, était constitué majoritairement de Houassa-Fulani, de religion musulmane, et le sud était à majorité chrétien. À partir de là, les prérogatives des États fédérés en ont amenés certains, au Nord, à promulguer la Charia (Zamfara, Bornou etc.) entre 1999 et 2001. Dans ce contexte, les affrontements pour motifs religieux étaient nombreux. C'est sur ce terrain favorable qu'est apparu Boko Haram. Fondé en 1995, Boko Haram s'est fait connaître en 2002 par la désignation de son nouveau chef, Mohamed Yusuf. Il a basculé dans l'islamisme radical et s'est manifesté par le terrorisme, en s'en prenant particulièrement aux symboles de l'État (police, bâtiments publics) et du sud (églises). En 2009, en riposte à une opération de l'armée, il a déclenché une vaste insurrection dans 5 États du nord. Son influence a grandi, malgré la mort de son chef et le nombre de ses partisans a augmenté. Il a internationalisé ses attaques, se rapprochant d'AQMI, à partir de 2010. L'ampleur de ses attentats a augmenté.

Boko Haram a un effet d'autant plus profond sur le Nigeria que celui-ci affronte d'autres conflits internes d'envergure comme celui qui oppose les fermiers aux pasteurs et qu'il est devenu aussi un lieu de passage pour les trafics. Ces évolutions sont importantes, pour l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale et le Sahel. Dès le début des années 2010, le groupe a étendu ses activités aux pays voisins – Cameroun, Tchad, Niger, s'installant dans la région du Lac Tchad.

Début 2013 il commençait à contrôler une partie de territoire, autour de ses camps. Cela conduisit le Nigéria à déclarer l'état d'urgence dans plusieurs de ses États (Adama, Borno, Yobe) et à entreprendre l'opération militaire la plus importante depuis la guerre du Biafra (1967-1970). Cela ne vint pas à bout de Boko-Haram. En 2015, il franchit une nouvelle étape, en prêtant allégeance à l'État islamique – ce que celui-ci accepta –, pour devenir sa province de l'Afrique de l'Ouest. Cette évolution provoqua la scission du groupe en août 2016. Abubakar Shekau, écarté par l'EI pour « extrémisme » et remplacé par Abou Mosab al-Branaoui, reprit la tête du « Groupe sunnite pour la prédication et le djihad » (tout en maintenant son allégeance à l'EI).

Depuis l'arrivée au pouvoir du Président Buhari, en 2015, la lutte contre Boko Haram s'est fortement intensifiée. La force multinationale mixte est aussi un acteur de cette guerre anti-terroriste, même si en 2017 sa coordination, son professionnalisme et ses excès continuaient de faire problème. Ces opérations avaient affaibli les deux branches de Boko Haram et réduit leur capacité de mener des attaques d'envergure et de tenir des portions de territoire. Mais la fin 2018 trouvait Boko Haram toujours présent, avec des attaques de villages chrétiens et animistes au nord du Cameroun et, au Nigéria même, avec un nouvel enlèvement, le 19 février, à Dapchi (État de Yobé), de plusieurs dizaines de lycéennes. Même si le projet prêté à la branche adoubée par l'EI de s'étendre en Afrique centrale (RCA et

Ouganda) ne semble pas réalisé et si les pays du bassin du Lac Tchad ont maintenant une réelle capacité de faire face à de nouvelles offensives, il est clair que Boko Haram est « appelé à durer ». Il s'est adapté à la guerre que l'on a menée contre lui et s'il ne contrôle plus de grande ville ou d'importantes portions de territoires, il continue de faire planer, au Nigéria et chez ses voisins, une menace terroriste et militaire constante. Il reste installé autour du Lac Tchad, d'où il est extrêmement difficile de l'éliminer et où il perturbe et rançonne l'économie de la région, provoquant des déplacements de populations ensuite vulnérables à ses attaques.

Fin 2018, au-delà des apparences – la fin des grandes offensives –, le conflit s'est aggravé. Boko Haram est toujours là, très perturbateur au Nigéria et chez ses voisins ; on n'a pas trouvé de réelle solution pour mettre fin au phénomène et n'en aperçoit pas qui paraisse convaincante. Il y a fort à craindre que comme en Somalie, mais autrement, le problème ne soit « sociétal », « issu de l'échec de la modernisation postcoloniale dans les pays concernés »¹⁴⁶. Quoiqu'il en soit, pour le Nigeria, il représente, ajouté aux autres défis que rencontre ce pays, un danger réel pour la sécurité et l'unité du pays. La nuisance de Boko Haram n'avait pas faibli en 2019 et 2020 ; on craignait même qu'il ne réalise sa jonction avec l'État islamique au grand Sahara (EIGS).

Situation en 2021

Les enlèvements, les attaques contre les militaires, les déplacements de population n'ont pas cessé. En juillet on dénombrait près de 1000 jeunes enlevés, depuis décembre 2020. Le phénomène des enlèvements d'élèves et des assassinats de professeurs a pris une telle dimension que, dans le nord du Nigéria, c'est l'éducation même qui est en voie de disparition¹⁴⁷. Mi-avril, c'est une ville entière – Damasak 65000 personnes – qui s'est vidée de ses habitants. Face à une violence de cette dimension l'État reste impuissant. Pourtant on assistera aussi à la reddition de djihadistes, en nombre. Plus qu'à l'action des forces de sécurité, ces redditions – qui ne vont pas sans poser de sérieux problèmes quant au traitement à appliquer aux personnes concernées – sont dues, aux affrontements entre les deux branches de Boko Haram, après la mort d'Aboubakar Shekau, au mois de mai. Celui-ci se serait donné la mort pour ne pas tomber aux mains de son ennemi, l'Is wap, l'autre branche de Boko Haram. L'avenir dira si cette mort et ces affrontements constituent un tournant majeur, si le terrorisme en sortira affaibli ou au contraire renforcé. En 2021, ils sont plutôt bien tombés. En effet la région a été affectée par la disparition d'Idriss Déby, le président du Tchad, dont l'armée est un facteur majeur pour la maîtrise du terrorisme dans la région du Sahel et du lac Tchad et un appui essentiel pour les forces du Nigéria. Par ailleurs, l'évolution de la situation du nord-ouest du Cameroun fait craindre une régionalisation de la crise « anglophone », qui, par la voie des alliances entre insurgés, pourrait affecter le Nigéria, en y relançant le séparatisme biafrais¹⁴⁸.

Tendance : aggravation

(96) La situation en Somalie

Repères

En guerre civile depuis la chute de Siad Barré en 1991, la Somalie souffre de trois maux : le séparatisme (Somaliland, Puntland), les luttes de clans et la violence islamiste. C'est ce

¹⁴⁶ Comme en RDC et nombre d'autres cas, un aspect majeur de cette modernisation est celui de l'armée et des forces de sécurité. V. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Lutte contre le terrorisme, une aubaine pour les dirigeants nigériens », *Le Monde diplomatique*, décembre 2019.

¹⁴⁷ Le Monde AFP, 16 avril 2021.

¹⁴⁸ V. Léon Koungou, « Cameroun : vers une régionalisation de la crise dite "anglophone" », *Diplomatie, Les grands dossiers* n° 65, déc. 2021 - Janv. 2022, pp. 76-77.

dernier qui était récemment le plus important. À tout cela il faut ajouter la piraterie qui a sévi, au large des côtes somaliennes. Au total cette addition de maux donne un État prototype de l'État failli, de « l'État sans État », victime d'une descente aux enfers de la souveraineté – la somalisation. Après l'échec et le départ de *Restore Hope* en 1993 – échec des Nations unies et, avant tout, des États-Unis – le pays avait naturellement sombré dans l'oubli. Il est revenu sur le devant de la scène, après le 11 septembre, quand les milices Shebab ont fait craindre que la Somalie subisse un processus de talibanisation et, plus encore, quand est apparu le problème de la piraterie, à la fin des années 2000. L'Éthiopie, soucieuse de n'être pas contaminée et déstabilisée est intervenue en 2006, avec le soutien des États-Unis. Cela a permis la réinstallation à Mogadiscio du gouvernement fédéral de transition et le déploiement d'une mission de l'Union africaine (AMISOM). Mais les troupes éthiopiennes, perçues comme des forces d'occupation, ont dû se retirer, les islamistes ont de nouveau progressé, menaçant même le Kenya voisin, qui est intervenu, à son tour, en 2011.

Bien que leur chef, Ahmed Ali Godane, ait été tué en 2014, 2016 avait rappelé que les Shebab/Chabab étaient toujours là. Ils avaient multiplié les attentats, s'en prenant aussi aux bases de certains des principaux contributeurs à l'AMISOM. Cela contribuait à accroître le malaise de celle-ci et les incertitudes pour l'avenir. L'IGAD s'alarmait de l'exportation grandissante du groupe. Recrutant désormais dans plusieurs pays d'Afrique de l'est, il était en train de devenir un problème régional visant notamment l'Éthiopie, le Kenya et la Tanzanie. En même temps, il voyait apparaître en Somalie un début de concurrence, de la part de l'État islamique, auquel il a refusé de faire allégeance, restant fidèle à Al Qaida. Cette concurrence n'était pas une bonne nouvelle, parce que susceptible d'exacerber la violence terroriste. Ce « retour » des Shebab avait conduit les États-Unis à intensifier leur action militaire en Somalie, la portant à un niveau jamais atteint depuis leur retrait en 1993. Sous le nom de « campagne de Somalie », ils y avaient mis en place un modèle de guerre, associant forces spéciales, frappes aériennes, emploi des SMP et des alliés locaux, semblable à celui qu'ils avaient développé, à l'époque de B. Obama, au Moyen-Orient et en Afrique du nord. Capable de porter des coups sérieux aux djihadistes – par exemple une attaque aérienne d'un centre d'entraînement en mars 2016, tuant plus de 150 miliciens shebab – ce dispositif ne peut cependant mettre fin à un phénomène dont on a pu dire : « Les Chabab ne sont pas un problème : ils ne sont que le thermomètre de la situation en Somalie ».

L'élection, le 8 février 2017, du Président Mohamed Abdullahi, l'homme politique le plus populaire de l'histoire récente du pays, par une Assemblée parlementaire nouvellement élue, en novembre 2016, non au suffrage universel, mais par des délégués choisis par les chefs de clans, a été considérée comme un événement positif, ouvrant « une fenêtre d'opportunité ». Elle permettait d'envisager de stabiliser le pays, en lui appliquant une formule de type fédéral où les clans pourraient vivre et cohabiter, tout en respectant le pouvoir central. Cette solution pourrait aussi fournir une porte de sortie, pour le Somaliland et le Puntland. Un accord a été trouvé le 16 avril, entre le gouvernement fédéral et les États membres, sur un dispositif national de sécurité visant à intégrer les forces des régions et de la fédération. L'élection a aussi été suivie par la tenue à Londres, d'une réunion rassemblant une quarantaine d'États et d'organisations internationales, qui a débouché sur l'adoption, le 11 mai 2017, d'un « pacte de sécurité » et d'un « nouveau partenariat » pour la Somalie. Ce faisant, la communauté internationale et les nouvelles autorités somaliennes se sont mises d'accord sur une « feuille de route » les engageant mutuellement en matière d'institutions, de sécurité, de lutte contre la pauvreté et de développement économique. Un nouveau plan d'action humanitaire a été prévu comme l'effacement de la dette lié au respect de la feuille de route. Il y a donc eu une succession d'événements positifs. La Somalie est devenue un objet d'expérimentation. Mais les Chabab ont promis de livrer au nouveau président une « guerre sans merci ». C'est ce qu'ils ont fait en réalisant le 14 octobre, à Mogadiscio,

l'attentat le plus meurtrier de l'histoire de la Somalie, avec plus de 300 morts – ce chiffre sera ensuite porté à plus de 500 – et environ 500 blessés.

2018 a confirmé que réaliser le plan de transition de mai 2017 serait difficile. Le gouvernement fédéral, avec l'appui de ses partenaires internationaux (Nations unies, IGAD, Union européenne, AMISOM renouvelée) et celui des États-Unis, s'est lancé dans son application. Les actions contre les Shebab ont été renforcées, notamment les frappes américaines. Mais les Shebab, dont l'affrontement avec les partisans de l'État islamique est également devenu plus intense, ont fait preuve de résilience. Leur activité n'a pas faibli, elle s'étend toujours au Kenya, dans la zone proche de la frontière. Les attentats se poursuivent de même que les attaques contre l'armée somalienne et l'AMISOM. Par ailleurs les relations entre le gouvernement fédéral et les États fédérés, restaient difficiles et la Somalie continuait d'être affectée par les retombées du conflit entre les Émirats arabes unis et le Qatar.

Si les Shebab n'ont pas réalisé de nouveau coup d'éclat, ni réussi à s'étendre dans les pays voisins, en 2019 et 2020, ils ont confirmé qu'ils restent très présents et actifs en Somalie, malgré les frappes américaines, devenues plus nombreuses 49 en 2018, 64 en 2019 mais toujours sans effet décisif. On craignait que leur nuisance croisse parce que la Somalie tendait à replonger dans les problèmes de séparatisme et de clans et à revenir à la guerre civile¹⁴⁹.

La situation en 2021

2021 a confirmé que la Somalie n'est toujours pas sortie de la crise existentielle qu'elle connaît depuis l'indépendance et qu'elle tend même à y retomber. L'année a été dominée par la crise politique provoquée par le report des élections qui devaient avoir lieu en février et la prolongation du mandat du président, Mohamed Abdullahi, dit Farmajo, pour 2 ans. Appuyée par la Chambre du peuple, cette évolution était jugée inconstitutionnelle et rejetée par la Chambre haute et les chefs régionaux et elle inquiétait la communauté internationale – notamment les États-Unis et l'UE –, consciente de son potentiel de perturbation¹⁵⁰. On craignait non seulement des affrontements avec les milices de l'opposition – des échanges de tirs ont effectivement eu lieu fin avril –, mais aussi un éclatement des forces de sécurité. Le président et les dirigeants des 5 États semi-autonomes sont ensuite revenus à l'idée de tenir les élections (accord du 27 mai), mais l'année a passé sans qu'elles aient lieu. La crise politique a, en fin d'année, opposé le président et son premier ministre. Un tel contexte est évidemment très favorable aux Chebab. Ceux-ci ne se sont pas manifestés plus particulièrement en 2021 mais ils restent très actifs, leur contrôle territorial demeure. Le Comité du Conseil de sécurité sur la Somalie note à leur sujet : « le groupe continue de mener sans faiblir des attaques complexes et asymétriques en Somalie. Tirant parti des profonds clivages politiques nés d'une longue période d'incertitude et de fortes tensions en 2021, les Chabab semblent déterminés à maintenir le rythme de leurs opérations à Mogadiscio ainsi que dans les États membres fédéraux, à moyen et long terme »¹⁵¹. Il est possible qu'ils aient trouvé dans le contexte de 2021, où par ailleurs les frappes des États-Unis contre eux ont été beaucoup moins nombreuses¹⁵², l'occasion de préparer une nouvelle offensive. L'avenir dira si la Somalie parvient à éviter de replonger dans la guerre civile et si le terrorisme y connaît un nouveau départ. La

¹⁴⁹ Tanguy Berthemet, « La Somalie est-elle au bord de la guerre civile », *Le Figaro*, 22 février 2021.

¹⁵⁰ Du côté de l'UE et des États-Unis on évoquait d'éventuelles sanctions, si les discussions pour la tenue d'élections ne reprenaient pas au plus tôt, mais Farmajo n'était pas isolé et pouvait compter sur le soutien du Qatar et de la Turquie ainsi que des ses alliés régionaux, l'Érythrée et l'Éthiopie. Les relations de la Somalie avec le Kenya, plus difficiles, ont été aggravées en 2021 par l'arrêt rendu, en octobre, par la CIJ sur leur frontière maritime, favorable à Mogadiscio.

¹⁵¹ S/2021/849, p. 3.

¹⁵² La première frappe sous l'administration Biden a eu lieu assez tard, le 29 juillet.

communauté internationale est, en tout cas, très mobilisée à son sujet. Le Conseil de sécurité lui consacré 4 résolutions en 2021 : 3 (2568, 2563 et 2568 (2021)) ont été adoptées à l'unanimité et une, 2607 par 13 voix contre 0 et 2 abstentions (Chine, Russie).

Tendance : aggravation

(97) La situation au Soudan et Sud Soudan

Repères

Le plus vaste de l'Afrique (2 500 000 km²), au moment où il accède à l'indépendance en 1956, le Soudan est un État de la vallée du Nil au contact avec le monde arabe et l'Afrique sub-saharienne. Il a une façade maritime sur la mer Rouge, et des frontières avec l'Égypte, la Libye, le Tchad, la RCA, la RDC, l'Ouganda, le Kenya et l'Éthiopie. Le Soudan est rapidement devenu instable après son accession à l'indépendance, dans le contexte difficile du Moyen-Orient (Panarabisme, modèle nassérien) et de la guerre froide, et à cause de sa diversité. Le Nord du pays est musulman, le Sud animiste et chrétien, et le pays rassemble des populations arabes et africaines de divers groupes ethniques. Dès le départ, la Constitution islamique et le statut du Sud ont fait problème. Le Soudan va connaître une très longue guerre civile entre le Nord arabo-musulman et le sud noir, chrétien et animiste. Arrivé au pouvoir, à la suite d'un coup d'État, en 1969, le général Nimeyri parvint à y mettre fin, en faisant du sud une région autonome (accords de paix d'Addis Abeba en 1972). Mais l'autonomie accordée alors ne régla pas la question car celle-ci fut relancée par la découverte de gisements pétroliers qui rendaient viable une éventuelle indépendance et par la volonté de Khartoum d'étendre la loi islamique à tout le pays. L'abrogation du régime d'autonomie en juin 1983 relança la guerre. Elle reprit, menée au sud par l'Armée populaire de la libération du Soudan (APLS) et sa branche politique, le Mouvement populaire de libération du Soudan (MPLS) de John Garang. Très dure – elle provoque plus d'un million et demi de morts et le déplacement de 3 millions de Soudanais du Sud – cette guerre se combine à partir du coup d'État de 1989 et de l'arrivée au pouvoir des islamistes (Omar al-Bashir, Hassan el-Tourabi) encore davantage avec l'autre grand problème du Soudan, sa Constitution islamique. L'islamisation du pays, à partir des années 1990 va donner au Soudan l'image d'un État acquis au terrorisme. Il sera l'objet de sanctions, après l'attentat contre H. Moubarak en 1995, qui seront ensuite renforcées et même de frappes américaines en 1998. Son prosélytisme inquiète et incite des voisins et les États-Unis, à soutenir la sécession sudiste (APLS/MPLS de John Garang). Le Soudan sera encore plus « dans le collimateur », après le 11 septembre.

Un processus de paix initié en 2001, sous l'égide de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), soutenu par une troïka (États-Unis, Norvège, Royaume-Uni) et des négociations conduisent à un « accord de paix global » en janvier 2005 et à un gouvernement d'union nationale en juillet, avec John Garang comme Vice-Président¹⁵³. Un gouvernement autonome du Sud-Soudan est aussi mis en place. Au bout des 6 ans d'autonomie prévus par l'accord, le referendum de janvier 2011, où le « oui » à l'indépendance (98,83 %) l'emporte très largement, conduit à la naissance – acceptée par le Soudan – le 9 juillet 2011 du Sud Soudan. Mais entre janvier et juillet, les problèmes difficiles – frontières, partage des revenus pétroliers, répartition de la dette, nationalité, partage des actifs – sont ressortis au cours des négociations sur les arrangements post référendaires et n'ont pas tous trouvé une solution. Le 21 mai l'armée soudanaise a pris le contrôle du territoire d'Abeyi, contesté. Lorsque le Sud Soudan naît, il est donc dans une situation de sécurité très médiocre et certains doutent de sa viabilité.

¹⁵³ Il mourra peu après.

Bien qu'une Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), ait été créée le 8 juillet 2011, il connaîtra une guerre civile de 2013 à 2015, qui sera terminée par un accord de paix cette année-là. Mais la violence a continué sous la forme d'un conflit armé opposant principalement deux groupes : le gouvernement du Sud-Soudan et ses alliés, dirigé par le président Salva Kiir (groupe ethnique Dinka), et l'Armée de l'opposition de libération du peuple soudanais et l'Armée blanche Nuer, dirigée par l'ancien vice-président Riek Machar (du groupe ethnique Nuer). De son côté, le Soudan a été amputé d'un tiers de son territoire, d'une part importante de ses ressources et, outre le contentieux relatif à Abyei, il a la mauvaise image de l'État lié au terrorisme et nombre d'autres difficultés, notamment la question du Darfour. À partir de la fin 2018, en 2019 et en 2020, les choses ont commencé à bouger.

La « révolution » a affecté le Soudan à partir du 19 décembre 2018. Une grande vague de contestation a emporté le président Omar el-Béchir, déposé le 11 avril, par un coup d'État militaire. Le Conseil de transition militaire a dû ensuite, sous la pression populaire, céder la place à une transition mixte. Ces événements ont commencé à rebattre les cartes au Soudan, au Sud Soudan, dans les relations entre ces 2 pays, dans la région et même au-delà.

Au Soudan, le 17 août, le Conseil militaire de transition et les Forces pour la liberté et le changement ont signé des accords sur les arrangements transitionnels couvrant les 39 mois suivants. Malgré un contexte difficile, cette évolution a permis d'aboutir, le 3 octobre 2020, avec l'appui du Conseil de sécurité¹⁵⁴ à l'accord de Djouba (Juba) avec les groupes rebelles réunis au sein du Front révolutionnaire soudanais, à l'exception toutefois de l'Armée de libération du Soudan-faction Abdul Wahid. L'accord concerne le Darfour et les régions du Nil bleu et du Sud Kordofan. Cette évolution a conduit le Conseil de sécurité à prendre la décision (rés. 2559 (2020))¹⁵⁵ de mettre fin au mandat de la MINUAD, à partir du 31 décembre 2020, son retrait devant intervenir avant le 30 juin 2021. On espérait que ce retrait n'était pas prématuré.

Les relations entre le Soudan et le Soudan Sud se sont améliorées après la chute d'Omar el-Béchir. Cela n'a toutefois pas débouché sur une solution pour Abyei, mais pourrait y contribuer. Ici, le Conseil de sécurité maintient la FISNUA (rés. 2550 du 12 novembre 2020) mais on commence à envisager son retrait.

Au Soudan Sud, les principales parties au conflit étaient parvenues à un accord de paix, l'accord revitalisé sur le règlement du conflit au Soudan Sud, signé à Addis-Abeba le 12 septembre 2018¹⁵⁶. Par la suite, la mise en œuvre de cet accord n'a avancé que lentement et de manière inégale. Les parties n'ont pu respecter aucune des échéances prévues. Elles ont repoussé la période de pré-transition et le gouvernement d'union nationale de transition n'a été constitué que le 22 février 2020. La formation du gouvernement a ouvert une période de transition de 3 ans, qui doit conduire en principe à des élections, en 2023. Mais les parties se sont focalisées sur l'application de ce qui concernait le partage du pouvoir et non sur les autres volets de l'accord de paix (acheminement de l'assistance humanitaire, amélioration de la gestion financière, gouvernance...). Le Conseil de sécurité a donc maintenu ses demandes au gouvernement et à toutes les parties, menacé de sanctions et décidé, en mars 2020 (rés 2514 (2020) de prolonger d'un an la MINUSS.

¹⁵⁴ Le Conseil avait créé, à la demande du Soudan (S/2020/221), la Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan (MINUATS) pour une période initiale de 12 mois (rés 2524 (2020) du 3 juin).

¹⁵⁵ Cette résolution a été adoptée à l'unanimité sur la base du rapport spécial du Président de la Commission de l'UA et du Secrétaire général de l'ONU sur l'opération hybride au Darfour (S/2020/1115).

¹⁵⁶ Cet accord de revitalisation de l'accord de 2015 n'a toutefois pas été signé par tous les groupes rebelles, notamment le front du salut national.

L'évolution positive à laquelle on assiste depuis 2018 est liée au fait que les relations entre les États de la région (Égypte, Éthiopie, Érythrée, Tchad, RCA) le permettent¹⁵⁷. Ils facilitent ou appuient les négociations et les accords. Cela a encore joué en 2019 et 2020, mais reste évidemment précaire. Tous ces États sont très fragiles et il existe entre eux des différends, susceptibles de dégénérer¹⁵⁸.

La situation en 2021

Elle s'est à nouveau aggravée. Dès le début de l'année, une nouvelle vague de violences a touché le Darfour, démontrant que les craintes relatives au départ de la MINUAD, effectif au 30 juin 2021, étaient fondées et que l'Armée de libération du Soudan (ALS) avait vu juste en ne croyant pas que les accords d'octobre 2020 amèneraient la paix. La violence était toujours là en fin d'année et parler de « conflit sans fin »¹⁵⁹, est approprié. Cette impasse est liée au maintien au pouvoir, à Khartoum, des militaires. Après des semaines de fortes tensions entre militaires et civils, un coup d'État, dirigé par le général Al-Bourhane a interrompu, le 25 octobre, le cours de la transition. Des manifestations massives, répétées malgré la répression, et une forte réaction internationale négative – de la part des États-Unis et de l'Union européenne, de l'Union africaine, de la Banque mondiale, notamment –, ont conduit à un accord, le 21 novembre, permettant le retour du premier ministre évincé, M. Hamdok¹⁶⁰. Des élections libres sont promises en juillet 2023, mais l'opposition, principalement les Forces de la liberté et du changement (FLC), n'a pas désarmé et maintenait sa pression sur les militaires.

Au Sud Soudan, dix ans après l'expression « l'État inachevé »¹⁶¹ convient toujours très bien. En mars 2021, le Conseil de sécurité a de nouveau prolongé la MINUSS (Rés. 2567 (2021)) jusqu'au 15 mars 2022. Il a aussi décidé de prolonger l'embargo sur les armes (rés. 2577 (2021)) et demandé au Secrétaire général de créer une équipe d'assistance électorale placée sous la direction de la MINUSS (S/PRST/2021/20).¹⁶²

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

Au niveau régional, les désaccords au sujet du Grand Barrage de la Renaissance éthiopienne (GERD) se sont manifestés après que l'Éthiopie ait annoncé début avril qu'elle allait poursuivre le remplissage du barrage. Les tentatives de négociation ont échoué. En mai les armées égyptienne et soudanaise ont procédé à des manœuvres conjointes et, en juin, elles ont conclu un accord de coopération. Il existe par ailleurs des tensions fortes à la frontière entre le Soudan et l'Éthiopie au sujet de l'appartenance d'un territoire de 250 Km², le triangle d'Al-Fashaga, Ces, tensions sont aggravées par le conflit du Tigré et le risque de le voir se propager au Soudan.

Tendance : aggravation

(98) La guerre interethnique en Éthiopie

Repères

L'Éthiopie est l'un des États les plus anciens d'Afrique et le seul que la colonisation ait épargné. Sa population, plus de 100 millions d'habitants, se concentre sur un tiers du pays,

¹⁵⁷ Rapport du Groupe d'experts S/2019/34, § 24.

¹⁵⁸ C'est particulièrement le cas du barrage de la renaissance, dit « barrage de la discorde », que l'Éthiopie construit, depuis 2011, sur le Nil bleu. Il provoque de graves inquiétudes de manquer d'eau, en Égypte et au Soudan et fait craindre que, pour le moment guerre de mots, elle ne devienne une « guerre de l'eau ».

¹⁵⁹ Eliot Brachet, « Darfour, un conflit sans fin », *Le Monde*, 8 mars 2021.

¹⁶⁰ Voir le rapport du Secrétaire général S/2021/1008.

¹⁶¹ Titre de la série d'articles de Jean-Philippe Rémy, *Le Monde*.

¹⁶² Sur la situation au Sud Soudan, voir S/2021/1015.

les hautes terres ; elle croît de manière extrêmement rapide malgré les famines (1973-1974 et 1984-1985). État enclavé depuis la sécession de l'Érythrée en 1993, après une longue guerre de 30 ans (1961-1991), elle a aussi des frontières terrestres avec le Soudan, le Kenya, la Somalie et Djibouti. Même si elle a évité la colonisation, son histoire a compté nombre de secousses, depuis l'occupation italienne en 1935. Cette occupation fut levée par les alliés en 1941, mais la réunion de l'Érythrée, ancienne colonie italienne, à l'Éthiopie, favorisée par les Nations unies en 1952 devait plonger le pays dans une longue guerre. Les rebelles étant soutenus par plusieurs États arabes et l'URSS, l'Éthiopie se rapprocha du camp occidental, accorda des bases aux États-Unis. Elle fut donc aussi affectée par la guerre froide. Elle fut affrontée, en 1963-1964, à une rébellion en Ogaden, soutenue par la Somalie alors proche de Moscou.

Après que le Négus ait été déposé par un coup d'État militaire (1974), l'Éthiopie bascula dans le camp soviétique. La guerre de l'Ogaden (juillet 1977- mars 1978) fit jouer à son profit la « solidarité socialiste », avec le renfort de troupes cubaines et l'appui massif de l'URSS, ce qui lui permit de repousser les offensives somaliennes. Cela provoqua la rupture de la Somalie avec l'URSS, son passage dans le camp occidental et fut pour elle, le début de l'effondrement, du processus que l'on a nommé, la somalisation. En Éthiopie la guerre de l'Ogaden, finalement victorieuse, a fragilisé le régime marxiste du colonel Mengistu. Dépassé par les difficultés économiques (famine de 1984) et abandonné par une URSS en décomposition, il tombera à son tour. Ce sera la chance de l'Érythrée dont le nouveau gouvernement éthiopien acceptera l'indépendance en 1993.

Initialement bonnes les relations entre les 2 États vont rapidement se dégrader et aboutir à une autre guerre, de deux ans (mai 1998- Juin 2000) meurtrière et coûteuse, qui a laissé l'Éthiopie victorieuse mais exsangue. De plus, malgré les accords de paix d'Alger (décembre 2000) et l'intervention d'une Commission de délimitation de la frontière acceptée par les deux parties, la paix n'était pas véritablement revenue, jusqu'à l'accord conclu en 2018, par lequel l'Éthiopie a accepté la délimitation de la frontière et fait la paix avec l'Érythrée (voir le n° 69).

Il n'est pas surprenant, dans un tel contexte, que malgré l'effet de mobilisation nationale qui accompagne les guerres, malgré aussi la longue histoire étatique du pays, la cohésion d'un État, divers du point de vue ethnique et organisé selon une formule ethno-fédérale¹⁶³, soit remise en question. Les importantes manifestations antigouvernementales de 2015 et 2016, dont la répression fit de nombreux morts et qui provoquèrent l'instauration de l'État d'urgence entre octobre 2016 et août 2017, étaient l'expression d'une frustration ressentie par les ethnies Oromo et Amhara, les deux principales du pays, face à la sur-représentation des Tigréens dans la coalition gouvernementale du Front démocratique révolutionnaire des peuples éthiopiens (EPRDF), qui dirige le pays depuis 1991. Des affrontements ont également eu lieu, en 2017, entre les régions Oromia (Oromos et Hamharas) et Somali (Somalis), pour des questions de délimitation de pâturages, de terres arables et d'eau, faisant des victimes nombreuses et provoquant des déplacements de populations, importants (700000 personnes). 2017 marquait le début du signalement par le *Barometer* de l'IIK, de ce conflit entre communautés ethniques qu'il situe au niveau de la guerre¹⁶⁴.

Dès l'été 2019, on a pu considérer que l'Éthiopie était affectée par un processus de décomposition rappelant l'ex-Yougoslavie. Fin 2020, c'était une véritable guerre civile qui opposait les forces gouvernementales, à l'offensive, et le Front de libération du peuple du

¹⁶³ Selon cette formule, depuis 1995, les régions, au nombre de 11, sont définies selon les ethnies majoritaires.

¹⁶⁴ *Conflict Barometer 2017*, p. 84.

Tigré (FLPT), plusieurs villes du Tigré, dont sa capitale, étant prises par l'armée fédérale, en novembre et on anticipait des conséquences dans la région, au Soudan ou en Érythrée.

Situation en 2021

Elle s'est considérablement aggravée. Cela se remarque au nombre des victimes, l'un des plus élevés parmi ceux qu'a relevés l'UCDP¹⁶⁵ et tient surtout au fait qu'un an après, le gouvernement de M. Abiy n'a pas atteint ses objectifs et se trouve au contraire dans une situation très délicate. L'Éthiopie est fin 2021 un pays où le niveau de violence a énormément cru. Sa survie, comme nation, est en cause. De plus la guerre du Tigré contribue à dégrader le contexte régional et constitue un défi pour la communauté internationale.

Se voir décerner un prix Nobel incite probablement le récipiendaire, à exagérer ses capacités. C'est ce qu'a fait le premier ministre éthiopien, en décidant d'entreprendre le 4 novembre 2020 une opération militaire contre le Tigré, pour mettre au pas, la composante de l'Éthiopie qui a dirigé le pays au cours des dernières décennies. Au commencement, le succès a été au rendez-vous. 3 semaines après le début des hostilités, Makalé la capitale régionale était prise et il proclamait la victoire. Mais ensuite le cours des choses est devenu très différent. Les rebelles du TPLF (front de libération du peuple du Tigré) et les forces de défense du Tigré (TDF) ont d'abord encaissé l'offensive, en basculant dans la guérilla. En juin 2021, ils étaient parvenus à reprendre Makalé et à provoquer le départ des forces fédérales de la plus grande partie du Tigré¹⁶⁶. Cela a poussé le gouvernement fédéral à décréter, début juillet, un cessez-le-feu, que malgré l'exhortation à l'accepter « immédiatement et complètement »¹⁶⁷, le TPLR a seulement accepté « en principe », posant par ailleurs ses conditions.

Les forces du Tigré ont lancé une nouvelle offensive, mi-juillet, dans les zones du Tigré encore contrôlées par les Amharas. Elles ont aussi porté la guerre dans l'État régional Amhara, acolyte du Premier ministre en novembre 2020, dans l'Afar et, également vers le sud, en direction d'Addis Abeba. Par la suite, elles ont pris la ville de Dessié, menaçant de pousser vers la capitale. Cette offensive, accompagnée de la conclusion par le TPLF d'une alliance avec l'Armée de libération Oromo (OLA), a provoqué un phénomène de mobilisation générale du côté gouvernemental. Après cela, les Tigréens ont arrêté leur offensive qui rencontrait une très forte résistance et ils ont opéré, début décembre, un repli inattendu vers le nord, tout en reprenant Lalibela¹⁶⁸. On s'interrogeait, en fin d'année, sur les objectifs des Tigréens et se demandait surtout, si et comment, à partir de cette situation – bien pire que fin 2020, puisqu'au conflit du Tigré nettement aggravé, il faut ajouter les violences intercommunautaires qui l'ont accompagné –, il serait possible de revenir à la paix et au « projet éthiopien » ou si l'Éthiopie n'allait pas suivre le sort de l'ex-Yougoslavie et, comme elle, éclater¹⁶⁹.

Ce conflit n'a pas manqué de produire des effets sur la région, affectant de manière négative une situation qui s'était améliorée. Le pays le plus intéressé et actif a été l'Érythrée. Il existait entre elle et les dirigeants du Tigré un antagonisme ancien. Elle s'est engagée aux côtés du

¹⁶⁵ Voir Therese Peterson, Magnus Oberg *et al.*, « Organized violence 1989-2020... », *Journal of Peace Research*, 2021 vol. 58/4, qui donne 1 318 victimes, chiffre médian entre un minimum de 1 186 et un maximum de 4 283, c'est-à-dire – ce qui est rare – un écart très large pour une période très brève puisque les opérations militaires commencent en novembre. Le *Barometer 2020*, signale le conflit comme *New* et le place aussitôt au niveau 5, celui de la guerre, où il reste évidemment en 2021.

¹⁶⁶ Les forces fédérales restaient le long de la frontière avec le Soudan.

¹⁶⁷ De la part de Mme DiCarlo Secrétaire générale adjointe aux affaires politiques et à la consolidation de la paix, voir S/PV.8812, p. 2.

¹⁶⁸ Il se peut que cette évolution ait un lien avec l'apparition dans les combats de drones. Lalibela est connue pour ses églises rupestres.

¹⁶⁹ Voir à cet égard l'éditorial du journal *Le Monde*, « L'Éthiopie, une nation en danger », 22 novembre 2021.

gouvernement fédéral qu'elle soutient depuis l'accession au pouvoir de M. Abiy en 2018, et a participé aux opérations. D'abord démentie, puis reconnue à la fois par M. Abiy et l'Érythrée elle-même, en mars, cette participation a été très critiquée. Le retrait des troupes a été annoncé fin mars par M. Abiy, puis promis par l'Érythrée le 18 avril. Mais il semble qu'il ait pris du temps. Les États-Unis lui ont demandé, fin avril, de se retirer « immédiatement, complètement et de manière vérifiable »¹⁷⁰, puis ont pris contre elle des sanctions début novembre. Cette guerre du Tigré, a fortement atteint l'image de l'Éthiopie, un temps, très positive ; et elle n'a pas amélioré l'image de l'alliance « tripartite » Éthiopie, Érythrée, Somalie.

Le Soudan est pour le moment, le second voisin le plus touché. L'Éthiopie a annoncé, début septembre, avoir repoussé une attaque visant son grand barrage (GERD) et évoqué une infiltration tigréenne à partir du sud Soudan et Khartoum, qui a dû faire face à un flot de réfugiés, a envoyé des forces dans la région d'Al-Fashaga. Enfin le conflit touche également Djibouti, via l'Afar.

Pour le moment, la communauté internationale a été concernée surtout par la dimension humanitaire du conflit, particulièrement grave, au point que le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a décidé, le 17 décembre, de créer une commission internationale d'experts pour enquêter sur les exactions commises dans le cadre du conflit. En revanche, au titre du maintien de la paix et de la sécurité internationale, le conflit du Tigré n'a pas mobilisé le Conseil de sécurité. Celui-ci l'a évoqué à huis clos, puis le 2 juillet à sa 8812e séance, mais il ne s'est pas saisi du conflit pour adopter une déclaration à la presse, une déclaration de son président et à plus forte raison une résolution. Les réticences de la Russie, de la Chine et des pays africains à l'égard d'une ingérence du Conseil dans une affaire éthiopienne ont prévalu. L'Assemblée générale ne s'est pas davantage mobilisée.

Tendance : aggravation

II.3.5. Amériques

(99) Dans les Amériques, les conflits actuels les plus violents sont encore d'un autre type, que ceux qui affectent l'Europe, le MENA ou l'Afrique sub-saharienne, ils impliquent le plus souvent la drogue et les cartels. À ce titre le cas du Mexique est caractéristique. Celui de la Colombie montre qu'il est difficile de sortir du complexe de violence qui s'y est installé (voir le n° 112).

(100) La Guerre de la drogue au Mexique

Repères

L'expression « guerre de la drogue » était appropriée en 2017 car la violence connaissait alors un nouveau « pic » avec 29 168 victimes, bien au-dessus du pic de 2011 (27 213). On en est arrivé là progressivement.

La montée de la violence a commencé en 2005-2006 avec le début de la guerre du gouvernement mexicain contre le trafic de la drogue. À ce moment-là, le taux de mortalité par homicide était à 2,9. Il est ensuite monté à 4,7 en 2008, puis a atteint un point culminant à 11,4 en 2011, avant de redescendre à 7,5 en 2014, année de la disparition non élucidée de 43 étudiants à Iguala (État de Guerrero). A suivi le retour à la hausse, avec 8,2 en 2015, 10,4 en 2016¹⁷¹ et le nouveau « pic » de 2017 (12,5). Le nombre très élevé de victimes résulte des

¹⁷⁰ Cité par *Le Monde*, 27 avril 2021.

¹⁷¹ Graphique des pics de violence au Mexique, in *Courrier International*, n° 1405, 5-11 octobre 2017, qui reprend les données de *Indece de Paz*, Mexico.

affrontements très violents entre groupes criminels pour contrôler les zones de production de la drogue, les routes du trafic et les points de vente. Ces affrontements sont eux-mêmes le résultat de la guerre contre la drogue.

Dans certains pays, par exemple en Afghanistan ou en Colombie, les organisations narcotraquantes sont liées à des groupes armés rebelles ou terroristes. Ce n'est pas le cas au Mexique mais les organisations mexicaines se sont militarisées pour faire face à l'action des forces de sécurité. On leur a fait la guerre. Au lieu de disparaître, d'être écrasées, elles sont montées au niveau de la guerre. La militarisation a été générale. La production et la consommation de drogue n'ont pas diminué, de nouvelles drogues sont apparues, de nouveaux marchés se sont ouverts. De nouvelles organisations narcotraquantes ont remplacé celles que l'on démantelait ; elles se sont diversifiées et mondialisées. Elles ont suivi le cours des choses, se sont adaptées au monde nouveau, exploitant les failles et les opportunités du système. Selon *Global Financial Integrity*, le marché de la drogue représenterait entre 426 et 652 Md\$. Leur puissance financière permet aux groupes criminels de se doter de moyens militaires et de se payer les services de combattants de très bon niveau, au point de parvenir à tenir en échec les forces spéciales engagées contre elles (échec de la capture d'El Mencho, cartel de Jalisco en 2015).

L'État qui subit le phénomène, est atteint dans son être même et s'affaiblit peu à peu via la peur et la corruption. Le Mexique n'est pas seul concerné, mais il se trouve dans une position particulière, très défavorable, en raison du voisinage des États-Unis. Il est un point de passage obligé entre les gros producteurs que sont la Colombie et le Pérou et le plus grand marché du monde. Il est donc au point de rencontre entre les deux, soumis aux pressions de l'offre et de la demande et à celles des autorités américaines.

Ce sont les États-Unis qui, à l'époque de R. Reagan, en 1982, ont déclaré la guerre à la drogue et y ont investi l'armée américaine. Toutefois, cette guerre s'est développée surtout, Washington pesant très fortement en ce sens, dans les pays latino-américains. La politique menée (*Kingpin Strategy*), conçue au Nord – la souveraineté résiste difficilement aux politiques d'aide – a consisté à essayer de frapper à la tête les narco-organisations, à détruire les récoltes et à tenter d'intercepter les chargements. Cela a signifié un niveau de violence très accru, contre les *Narcos* et également entre eux. On a également constaté que, loin de diminuer, le nombre des organisations narcotraquantes augmentait, en raison de « l'effet Cucaracha », parce que chaque grande organisation démantelée donnait naissance à de nombreux « mini-cartels », mal identifiables, en guerre les uns contre les autres pour prendre la place du groupe éliminé et obligés, pour franchir le seuil de rentabilité, de s'adonner à d'autres activités criminelles (prostitution, trafic de carburant, extorsion de fonds, enlèvement contre rançon...).

Cette évolution rappelle, à bien des égards, celle que l'on a constaté en matière de terrorisme, où la militarisation de la lutte a contribué à renforcer et à diffuser le terrorisme, à conforter la guerre terroriste et non à y mettre fin. Initiateurs de ces guerres, les États-Unis y trouvent un intérêt indéniable. Le terrorisme leur a fourni, après l'URSS et en attendant que la Chine, la Russie et l'Iran puissent reprendre le rôle, l'ennemi dont ils ne peuvent se passer pour entretenir le niveau de leurs dépenses militaires et « tenir » leurs alliés. La guerre contre la drogue leur permet, moyennant le coût d'une aide qui reste modique, de superviser les politiques de sécurité de leurs partenaires américains¹⁷².

La situation du Mexique est devenue difficile. On se demandait même en 2017 si elle n'était pas déjà « hors de contrôle »¹⁷³. La situation sécuritaire y est très inégale selon les

¹⁷² V. Noël T., « Antinarco, des guerres d'un nouveau genre », *Guerres et histoire*, n° 45, 2018, pp. 78-82.

¹⁷³ Interrogation qui sert de titre aux Propos de Diego Osario (recueillis par T. Delage), *Diplomatie, Grands dossiers* n° 42, 2017, pp. 32-33.

parties du pays, les États. Elle est surtout dégradée au nord, à la frontière avec les États-Unis. La corruption ayant beaucoup progressé, la pénétration des cartels s'est étendue dans l'administration et au niveau du renseignement. Le Mexique n'a pas réussi à juguler le phénomène. La criminalité s'étend, les milices d'autodéfense se multiplient, la criminalité s'autoentretient et les dirigeants politiques et l'État perdent peu à peu leur crédit. *Indece de Paz* dénonce « un effondrement du niveau de paix qui affecte la société en général et dans toutes ses sphères ». La population craint même les militaires comme l'a montré, en décembre 2017, une importante vague de protestation contre le vote d'une loi de sécurité intérieure confortant la possibilité pour le président d'utiliser l'armée et contre l'application d'une stratégie militaire au crime organisé. Cette loi a néanmoins été adoptée. Elle était jugée « indispensable à la démocratie » par le parti au pouvoir, la force des cartels ayant selon lui « dépassé celle des autorités civiles, menaçant les institutions et l'État de droit ».

Fin 2017, le Mexique – la violence ayant augmenté et s'étant répandue à la suite de l'arrestation en 2016 de Joaquim « El Chapo » Gezman, leader du cartel historique de Sinaloa, et de la montée en puissance du cartel Jalisco nouvelle génération – était donc en crise. Pour les Cassandre, l'État était « en déliquescence » et la « décomposition sociale forte ».

La situation a continué à se détériorer en 2018. Cela explique l'élection comme président de M. Lopez Obrador, dit AMLO, partisan d'une autre politique, consistant à engager des politiques visant, à long terme, à baisser le niveau de violence, comme la légalisation de la marijuana, l'amnistie des petits trafiquants, le développement économique du sud du pays.

Le nouveau Président, placé dans une excellente situation politique puisque largement élu et ayant obtenu aussi la majorité dans les 2 chambres du Congrès fédéral – ce qui rendait envisageables de grandes réformes –, a bien mis fin à la guerre frontale contre les cartels que menaient ses prédécesseurs. Mais cela n'a pas eu d'effet miracle. Pour mettre fin à la guerre, il faut être deux. Or le crime organisé a, cette fois, déclaré la guerre à l'État en s'attaquant au chef de la police de la capitale. Fin 2020, on se demandait comment trouver une issue. S'attaquer à la corruption est indispensable, mais faut-il politiser cette lutte, en l'étendant aux présidents précédents si un referendum en ce sens le permet ? Peut-on attendre quelque secours des technologies de surveillance les plus modernes, quand on sait la porosité qui existe, entre les forces de l'ordre et le monde du crime ? L'avenir demeurerait très incertain.

Situation en 2021

AMLO est parvenu à faire avancer, en partie, plusieurs de ses projets ambitieux, sur la reforestation et l'énergie. Bien que son parti ait reculé, lors des élections du mois de juin, il conserve, avec ses alliés, le contrôle des Assemblées. Le referendum qu'il prône sur la révocation du mandat présidentiel pourra avoir lieu. Il a surtout conclu avec les États-Unis, un nouvel accord sur leur coopération antidrogue, une nouvelle « alliance », remplaçant l'accord précédent, jugé trop « sécuritaire », par une coopération plus globale et une responsabilité mieux partagée¹⁷⁴. Mais la violence n'a pas baissé. Le Mexique a connu une vague d'assassinats politiques au moment des élections du 6 juin. Fin 2021, sur 3 ans, la barre des 100 000 morts est franchie et la place des cartels n'a pas été réduite. Il semble au contraire que le Mexique soit de plus en plus « sous l'emprise tentaculaire de la mafocratie »¹⁷⁵, soit un système politique où « la voix des citoyens pèse moins que l'influence des mafias. Et où, le crime organisé s'est institutionnalisé »¹⁷⁶. Cette « érosion démocratique »¹⁷⁷ est en concordance avec celle de

¹⁷⁴ V. Frédéric Saliba, « Washington et Mexico revisitent leur coopération antidrogue », *Le Monde*, 9 octobre 2021.

¹⁷⁵ Titre de l'article de Frédéric Saliba, *Le monde*, 23 juillet 2021.

¹⁷⁶ *Ibid.*

l'Amérique centrale où s'installe une « paix narcotique »¹⁷⁸ et participe de l'avancée de « l'emprise tentaculaire des mafias dans le monde »¹⁷⁹.

Tendance : stabilité dégradation

II.3.6. Asie Pacifique

(101) Les trois conflits d'Asie ont comme point commun la diversité ethnique et religieuse des États concernés, caractéristique aussi de la situation au Sri Lanka (v. n° 77). Ils diffèrent à divers égards, notamment le niveau d'engagement des puissances. Si la question des Rohingya n'évolue pas favorablement, il faut craindre que le terrorisme de l'EI et d'Al-Qaida, devienne aussi une de leur caractéristique.

(102) La situation en AfPak

Repères

Depuis 1979 et l'intervention soviétique, l'Afghanistan n'est plus sorti de la guerre. Il reste en 2020 et 2021, l'un des principaux points chauds de la planète.

Cet État enclavé d'Asie centrale, aux confins de l'Empire Moghol, des Khanats Ouzbeks et de l'Empire perse, État tampon, au XIX^e siècle, entre les Empires perse, russe, chinois et britannique (Indes), occupe un territoire très montagneux et aride. Il est bordé au nord par le Turkménistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan, à l'est par la Chine, au sud par le Pakistan et à l'ouest par l'Iran. Son territoire a constitué un obstacle à la pénétration des conquérants et soudé une très forte identité des populations y vivant. En même temps, ces populations, organisées en tribus, sont diverses. Les tribus pachtounes, au sud du pays, ont une position dominante par rapport aux autres ethnies, Tadjiks, Ouzbeks, au Nord, Baloutches, Turkmènes et, une minorité montagnarde chiite, les Hazaras.

L'Afghanistan, traditionnellement carrefour important des routes commerciales entre l'Asie, l'Europe et le Moyen-Orient et des routes d'invasion, est un État de formation tardive, dont les frontières, bien qu'il ait résisté à la colonisation, ont été établies par les puissances européennes sans correspondre à la répartition spatiale des groupes ethniques. Sa frontière avec le Pakistan – la ligne Durand –, coupe en deux la zone de peuplement pachtoune ; la frontière avec l'Iran chevauche la zone de peuplement baloutche. À l'est, le corridor du Wakhan, entre le Pakistan et le Tadjikistan, a été voulu par les Britanniques pour se prémunir d'une agression russe. Il assure un accès (à 4000 m) à la Chine. Historiquement, l'Afghanistan est un terrain d'affrontement entre des puissances extérieures (le « grand jeu » opposant les empires britannique et russe au XIX^e) et, également, entre groupes afghans.

Après la seconde guerre mondiale, le retrait britannique de l'Inde et l'indépendance de l'Inde et du Pakistan, l'Afghanistan devint un enjeu stratégique majeur, en raison de sa frontière avec l'URSS. Le Pakistan étant entré dans le système d'alliances des États-Unis (CENTO et OTASE) et l'Iran dans le CENTO, destinées à contenir l'URSS et la Chine, l'Afghanistan, membre du mouvement des non-alignés s'est rapproché de l'Inde et de l'URSS. L'influence soviétique y grandit jusqu'au renversement de la monarchie et à la prise du pouvoir par les communistes, puis au basculement dans la guerre, avec l'intervention soviétique en 1979.

¹⁷⁷ Angélique Montoya, « En Amérique centrale, l'irrésistible érosion démocratique », *Le Monde*, 19 novembre 2021

¹⁷⁸ Jean Daudelin, « Amérique centrale : vers une paix narcotique ? », *Diplomatie, Les grands dossiers* n° 65, déc. 2021- Janv. 2022, pp. 38-41.

¹⁷⁹ Éditorial, *Le Monde*, 21 août 2021.

La **guerre soviétique** première phase de la longue guerre dont n'est pas encore sorti l'Afghanistan a duré 10 ans (1979-1989). Elle a immédiatement porté un coup très rude à l'image de l'URSS – elle devenait une puissance agressive – et, malgré l'importance des moyens engagés, elle s'est avérée impossible à gagner. Les troupes soviétiques et le régime communiste afghan tenaient les vallées et les villes, les insurgés réfugiés dans les montagnes, menaient à partir de là, leurs attaques. Bénéficiant d'un fort soutien de la part des États-Unis, du Pakistan, de l'Arabie saoudite, la rébellion de mieux en mieux armée et composée de combattants très efficaces, devint impossible à réduire. L'Afghanistan devint le Vietnam des Soviétiques, cette guerre affaiblit considérablement l'URSS, qui s'en retira peu avant de prendre fin, en 1991.

Suivit **la guerre civile et la prise de pouvoir par les Talibans.**

Le régime soviétique en Afghanistan survécut à l'URSS, il resta en place jusqu'en 1992. Mais l'Afghanistan, divisé entre factions à base ethnique, coalitions et contre coalitions, s'enfonçait dans la guerre civile. Les batailles qui s'y livrèrent transformèrent Kaboul en champ des ruines. Après plusieurs années de lutte, ce sont les Talibans, apparus en 1994, à la tête d'une coalition pachtoune, qui vont prendre le pouvoir et imposer un régime islamique. Au début de l'année 2000, seul le nord, tenu par l'Alliance du nord du commandant Massoud, leur échappait. Initialement cette évolution était bien accueillie par le Pakistan, l'Arabie saoudite et Washington, qui y voyaient le moyen de désenclaver les richesses d'Asie centrale, de permettre l'évacuation du gaz et du pétrole de cette région par les ports pakistanais et la possibilité de la satellisation de l'Afghanistan par le Pakistan. Mais elle incitait Téhéran, New Delhi et Moscou à soutenir le nord est qui leur résistait, et le durcissement de la rigueur islamiste des Talibans (destruction des Bouddhas de Bamiyan) les isola, en fit un État « paria », avant que leurs liens avec Ben Laden et Al Qaida, les fassent entrer, après le 11 septembre, dans une autre guerre, la guerre américaine.

À la différence de celle de l'URSS, **la guerre américaine (2001-2014)** était légitime et licite. L'action fut engagée sur la base d'une émotion internationale considérable et des résolutions 1368 et 1373 (2001) du Conseil de sécurité. L'Afghanistan, avec *Enduring Freedom*, a inauguré la « guerre au terrorisme ». Elle a été menée en coalition, commençant le 7 octobre 2001. En quelques semaines, les Talibans ont été balayés, mais pas détruits. Fin 2001, ils ne tenaient plus que des morceaux du pays au Nord-est et au Sud-est. La Conférence de Bonn, en décembre 2001, permit de créer une Autorité intérimaire afghane. Les sanctions contre l'Afghanistan prirent fin. On est passé à l'aide et l'Afghanistan a été appuyé par l'ISAF, la force internationale d'assistance à la sécurité, autorisée par la résolution 1383 (2001) adoptée le 6 décembre par le Conseil de sécurité, sous commandement de l'OTAN. La guerre s'est poursuivie mobilisant contre la guérilla des Talibans, *Enduring Freedom*, spécialisée dans la lutte contre le terrorisme (Al Qaida et les Talibans, principalement dans les zones pachtounes) et l'ISAF, chargée de ramener la sécurité dans le pays et de former une armée et des forces de sécurité afghanes, auxquelles elle pourrait passer la main. L'évolution des effectifs de l'ISAF montre bien que, loin de s'améliorer, la situation s'est au contraire dégradée. Après une période de guérilla de faible intensité, les Talibans ont mené une guerre à grande échelle. L'ISAF qui comptait 19 000 personnels en 2006, passa à 113 000 en octobre 2009 et même à 140 000 en janvier 2011. Cette situation, beaucoup plus difficile que prévu, a conduit les États-Unis à s'engager, après la mort de Ben Laden en mai 2011, dans une démarche de retrait. *Enduring Freedom Afghanistan* et l'ISAF ont pris fin en 2014. La tenue d'élections présidentielles afghanes satisfaisantes, la conclusion d'un accord de gouvernement d'union nationale et la désignation d'un nouveau président, l'ont permis. Cependant, les États-Unis ne sont pas partis totalement. Sur la base d'un *Security and Defense Cooperation Agreement*, conclu le 30 septembre 2014, ils gardaient sur place un certain volume de forces pour continuer la formation de l'armée afghane et poursuivre les opérations contre Al Qaida. Entré en vigueur le 1er janvier 2015, cet accord doit durer jusqu'en 2024. Par ailleurs,

Resolute Support mission de formation, de conseil et d'assistance à la lutte anti-terroriste, dirigée par l'OTAN a succédé à l'ISAF dès le 1^{er} janvier 2015.

Ce dispositif était nécessaire, pour ne pas reproduire l'erreur faite en Irak, dont on a pu mesurer les conséquences. Les autorités afghanes ne peuvent être laissées seules face aux Talibans, qui refusent de négocier avec le nouveau président et promettent de continuer la guerre jusqu'à ce que le pays soit « nettoyé de l'occupation et instauré un véritable gouvernement islamique ». En Afghanistan, la fin de l'ISAF et le retrait américain ne marquaient pas la fin de la guerre. On entrait simplement dans une nouvelle phase de la guerre, peut-être étendue au Pakistan, et face à un adversaire ne se limitant plus aux Talibans et à Al Qaida.

À partir de 2015, une nouvelle phase de la guerre.

On pouvait voir, en 2014, que la situation s'était aussi beaucoup dégradée au Pakistan, où les autorités se trouvaient affrontées à une version pakistanaise des Talibans. L'ombre de la guerre et du terrorisme, y compris celui de l'État islamique, s'étendait sur l'AfPak.

La situation de l'AfPak, ne s'est pas améliorée en 2015, malgré la mort du Mollah Omar. Elle a obligé les États-Unis, en fin d'année, à ralentir leur retrait et à réorganiser leur présence. Un an plus tard, la perspective était plutôt celle d'un réengagement dans un conflit, dont on apercevait d'autant moins la solution, qu'elle concerne maintenant d'évidence deux pays, passe par le traitement de la question pachtoune et que sont, de plus en plus, impliqués des terroristes – l'État islamique s'est implanté aussi en Afghanistan (dans un contexte pourtant très hostile) et au Pakistan – dont les buts excèdent l'AfPak.

2017 et 2018 ont été deux années d'aggravation du conflit. En Afghanistan, en 2018, le nombre des attaques et celui des victimes ont atteint des sommets depuis 2001, comme le nombre des frappes aériennes américaines. Le *Surge* américain a été marqué, mais sans effet évident. La portion du territoire contrôlé par le gouvernement a continué à se réduire. Le terrorisme, notamment celui de l'État islamique, restait également très présent. Les Talibans conservaient une position très dure. Se considérant comme les seuls représentants de l'Afghanistan, ils refusaient de parler avec le gouvernement afghan et voulaient avoir les États-Unis comme interlocuteur. Pour eux, l'occupation doit cesser, fixer un calendrier est un préalable à une négociation avec Washington. L'année fut intense s'agissant du processus de paix, des représentants des États-Unis et des Talibans s'étant rencontrés à plusieurs reprises. Toutefois ces rencontres étaient très préliminaires, on ne parlait pas encore de paix. L'annonce, le 20 décembre, d'un nouveau retrait américain, de 7 000 hommes, ne fut certainement pas, pour les Talibans, une incitation à moins de fermeté.

Au Pakistan, l'activité des groupes terroristes, dont Al-Qaida et l'EI n'avait pas baissé. D. Trump avait décidé de réduire l'aide américaine pour pousser le Pakistan à accroître la lutte contre le terrorisme, ce que fit celui-ci. Mais un premier plan avait été lancé en 2015, sans résultat décisif.

En 2019 et 2020, le cours des choses s'est accéléré.

En Afghanistan, après les élections présidentielles de septembre, on croyait qu'il n'y avait plus que 2 grands acteurs : les Talibans et les États-Unis. Leurs relations difficiles, parfois chaotiques, ont abouti à la signature de l'accord du 29 février 2020. Cet accord est bien « historique », dans la mesure où il marque « clairement une défaite, pour l'Amérique et ses alliés »¹⁸⁰. Ce n'est pas un accord de paix, mais simplement un accord de retrait prévoyant, en échange du retrait américain – grand objectif de D. Trump à l'approche de l'élection présidentielle, après avoir été celui de B. Obama –, l'arrêt du soutien taliban aux groupes djihadistes, au terrorisme. Cet accord est très déséquilibré, en faveur Talibans et, limite sérieuse, le gouvernement afghan n'en est pas signataire. Au-delà du retrait, il offre donc une perspective de paix très fragile et ouvre surtout sur l'inconnu.

¹⁸⁰ Comme le note l'éditorial du journal *Le Monde* du 3 mars 2020.

Les combats ont, en effet, repris deux jours après seulement, Kaboul refusant d'exécuter l'échange, de 5 000 Talibans contre 1 000 membres des forces de sécurité prévu dans l'accord du 29 février, auquel elle n'était pas partie. Le grand problème après la conclusion de cet accord a été la négociation entre Afghans. L'année 2020 a pris fin, sans qu'elle ait progressé. Cela jouait en faveur de la prise du pouvoir par les Talibans, une fois les forces étrangères parties, une sorte de « retour à la case départ »¹⁸¹. Cependant ceux-ci devront compter aussi avec l'État islamique, qui a rappelé sa présence à Kaboul début novembre et avec la nécessité de ne pas mécontenter la communauté des donateurs, qui a renouvelé son soutien à l'Afghanistan fin novembre en lui promettant 10 milliards de dollars d'aide pour la période 2021-2024. On voit alors que la question afghane ne se ramène pas à une relation entre Afghans et avec les États-Unis et les Occidentaux. Il y a bien d'autres acteurs, certains de tout premier plan, comme la Russie, le Pakistan et l'Iran, pays voisins. Moscou ayant noté que les Talibans ont abandonné l'idée du djihad global, a repris contact avec eux bien plus tôt que les États-Unis et W. Poutine les a d'ailleurs invités à Moscou en septembre 2019.

Au Pakistan, la pression des Talibans et des terroristes a été moins forte en 2019 et 2020, alors que la position de l'armée a été consolidée. Le Pakistan est l'un des gagnants de l'évolution que connaît son voisin afghan. Mais tous deux devront probablement gérer, outre la question du terrorisme, celle des Pachtouns, minoritaires au Pakistan et majoritaires en Afghanistan. Comme c'était déjà le cas fin 2017 et fin 2018, on pouvait encore dire fin 2020 : « Au stade actuel du conflit, on peut penser qu'une solution incluant l'Afghanistan et le Pakistan est indispensable et que cela rend inévitable un effort de règlement incluant non seulement ce pays, mais également l'Iran, la Russie, l'Inde et la Chine »¹⁸².

Situation en 2021

Afghanistan

Vingt ans après il s'est produit un retournement de situation historique. En 2001, les Américains arrivaient et les Talibans disparaissaient. En 2021, Washington et l'OTAN s'en vont et les Talibans reviennent. Une fois que le retrait des États-Unis est devenu certain, l'inéluctable a été précipité. Le dialogue national ou processus de paix inter-afghan, ouvert en septembre 2020, qui ne donnait aucun résultat positif, a laissé place à l'offensive générale des Talibans. Débutant en mai, elle les a conduits à Kaboul, le 15 août, avant même que le retrait occidental soit achevé. Le pouvoir officiel afghan s'est simplement effondré. Du côté américain on a, naturellement, nié que ce retrait qualifié de « réaliste mais risqué »¹⁸³ – en réalité inévitable – soit un nouveau Vietnam. Quoiqu'il en soit, il représente bien un énorme échec des États-Unis et des Occidentaux. Ceux-ci ne sortent évidemment pas du jeu, mais leur part sera, au moins pour un temps, réduite, tandis que celle d'autres acteurs, les puissances régionales – la Chine, la Russie, l'Iran, l'Inde, les républiques d'Asie centrale –, va devenir plus importante¹⁸⁴. Le Pakistan est le premier voisin concerné par le changement.

L'effondrement du camp adverse afghan et leur victoire trop rapide ont nui aux Talibans. Leurs premiers pas, de retour au pouvoir n'ont pas suscité d'adhésion. Les conférences de Moscou et de Téhéran fin octobre, les ont appelés à former un « gouvernement inclusif ».

¹⁸¹ Comme le dit justement Georges Lefeuve, « Afghanistan, retour à la case départ ? », *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 54, décembre 2019- janvier 2020, pp. 88-89.

¹⁸² PSEI n° 10 Chronique conflits, n° 63.

¹⁸³ Éditorial du journal *Le Monde* du 15 avril 2021.

¹⁸⁴ À cette liste s'ajoute comme le note justement Georges Lefeuve, « Afghanistan, un conflit de 43 ans à rebondissements multiples », *Diplomatie les Grands Dossiers* n° 65 déc. 2021- Janv. 2022, p. 86, le Qatar, qui a joué un rôle important dans le processus conduisant à cette issue et d'autres pays encore comme les États du Golfe et la Turquie.

Fin 2021 ils ont des défis importants à relever. Le premier, le plus considérable, est celui de leur installation au pouvoir et de leur reconnaissance internationale ; ils doivent donner « des gages de bonne conduite et de stabilité », savoir gérer leur victoire, ne pas garder le monopole du pouvoir, montrer qu'ils sont capables de représenter et de gouverner l'Afghanistan, de faire face aux besoins de la population et d'attirer l'aide internationale nécessaire à la reconstruction du pays. Le second est celui du terrorisme. À cet égard Al-Qaida ne leur pose pas de « problème immédiat »¹⁸⁵, puisqu'ils contrôlent ses réseaux. Toutefois, il faudra que ce contrôle dure, faute de quoi la relation avec le Pakistan pourrait en souffrir. En outre, l'Afghanistan devra absolument éviter d'apparaître comme un sanctuaire du terrorisme international. En revanche l'EI province du Khorassan (EIKP) a encore montré en 2021 sa capacité de frappe et représente un réel défi. Le troisième défi est celui des relations avec le Pakistan.

Tendance : transformation

*Le **Pakistan** a été accusé par les anciennes autorités afghanes d'être responsable de l'avancée des Talibans : « sans le Pakistan, les talibans ne pourraient pas tenir plus de six mois » disait le vice-président afghan¹⁸⁶. Il serait donc le premier bénéficiaire de la nouvelle situation à Kaboul. Même si on peut voir l'ombre du Pakistan et le « double-jeu » de ses services secrets (ISI), derrière le retour des Talibans à Kaboul, les choses restent complexes. Ce retour met en échec l'alliance entre l'Inde et l'Afghanistan, lui assure une « profondeur stratégique » bienvenue et lui ouvre l'accès à l'Asie centrale, tandis qu'il enferme davantage New Delhi. Mais, en même temps, il accentue la rivalité entre l'Inde et le Pakistan, au moment même où l'évolution de l'Afghanistan l'éloigne des Occidentaux et le rend plus dépendant de la Chine. Islamabad va pouvoir aussi peser sur la politique de son voisin et sera un intermédiaire utile voire incontournable pour les pays qui voudront prendre pieds dans le nouvel Afghanistan. Mais il y a plusieurs ombres au tableau. D'abord celle de la longue frontière commune, non reconnue par Kaboul et par les Pachtouns, qu'elle divise. Nul ne sait si les Talibans reconnaîtront la ligne Durand et si le mouvement Pachtoun ne se réveillera pas. Le Pakistan peut aussi être victime d'un afflux accru de réfugiés si la situation ne s'améliore pas, à Kaboul. Enfin – ce risque ne doit pas être oublié –, la manipulation pendant plusieurs décennies de l'extrémisme religieux violent pour contrôler l'Afghanistan a également affecté le Pakistan. Il a assisté, chez lui, à la montée des Talibans pakistanais (Tehrik-i Taliban Pakistan ou TTP) et subi leurs attentats avant de conduire contre eux une vaste opération, en 2014, les obligeant à se réfugier en Afghanistan. Avec le nouvel Afghanistan, soucieux de se démarquer du terrorisme, il n'est pas exclu qu'ils tentent de revenir au Pakistan.*

Tendance : transformation

(103) Le Myanmar (Birmanie) : expulsion des Rohingyas et autres conflits ethniques

Repères

Depuis l'indépendance en 1948, les textes constitutionnels du pays (1947, 1974, 2008), les lois sur la citoyenneté, des décennies de gouvernement militaire et même la récente transition démocratique, « tout concourt... à la construction d'un État ethnique et... à l'impasse identitaire »¹⁸⁷. Le pays a été découpé sur une base ethnique : aux 4 États ethniques de 1947, ont succédé 7 États ethniques en 1974, auxquels se sont ajoutés en 2008, 6 régions autoadministrées sur une base ethnique. La loi de 1982, sur la citoyenneté,

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 87.

¹⁸⁶ Cité par Jacques Follorou, *Le Monde*, 6 mai 2021.

¹⁸⁷ François Robinne, « Guerre civile en Birmanie : la transition démocratique dans l'impasse identitaire », *Diplomatie Grands dossiers* n° 42, Déc. 2017 -Janv. 2018, p. 94.

s'inscrit dans cette logique, en distinguant 3 catégories : les citoyens à part entière, les citoyens invités et les citoyens naturalisés. Ceux qui ne rentrent dans aucune de ces 3 catégories sont des étrangers. Les Rohingyas, regroupés au nord de l'État d'Arakan, près de la frontière du Bangladesh, à la différence des Bamars, des Karens, des Shans et de plusieurs autres groupes ethniques, ne sont pas considérés comme citoyens birmans¹⁸⁸. Ils constituent le point le plus faible de cet assemblage explosif, que la démocratisation du pays ne pouvait que remettre en question. Il y a, en Birmanie plusieurs autres conflits ethniques, potentiellement graves. On le verra, en 2019 et 2020, quand, à la crise des Rohingyas, viendra s'ajouter la guerre menée par l'Arakan Army (AA), contre l'armée Birmane, puis aussi en 2021.

L'expulsion des Rohingyas

La démocratisation a favorisé l'émergence de ce conflit, en incitant les Rohingyas, qui étaient victimes depuis des décennies, de discrimination, de déni des droits fondamentaux, de déplacements forcés et de violences intercommunautaires, à réclamer le changement. Mais cela a provoqué le développement du nationalisme bouddhique et a poussé les tenants de la situation établie à durcir leur opposition. S'est constitué ainsi, sur le chemin de la création d'un État nation intégrateur et respectueux de la diversité, un piège identitaire.

Les Rohingyas, qui s'étaient déjà manifestés violemment en 2016, par une attaque contre 3 postes frontières faisant 9 morts parmi les gardes-frontières et provoquant de lourdes représailles, le firent à nouveau en 2017. L'*Arakan Rohingya Salvation Army* (ARSA) lança le 25 août, des attaques coordonnées contre 30 postes de police et une base militaire. Leurs moyens très limités expliquent que ces opérations aient fait un nombre de victimes beaucoup plus élevé chez eux (80), que parmi les forces de sécurité (12). La réaction de ces dernières ne relève pas des opérations classiques anti-rébellion. Il s'est agi d'opérations de « nettoyage » de grande ampleur, faisant un nombre élevé de victimes. Provoquant la fuite massive des Rohingyas vers le Bangladesh pour y trouver refuge, ces opérations ont rapidement été qualifiées comme relevant du nettoyage ethnique. Début septembre, 580 000 Rohingyas (dont 370 000 en 2 semaines) étaient passés au Bangladesh, ce qui représentait le flux de réfugiés le plus important depuis la seconde guerre mondiale. En janvier 2018, les arrivées se poursuivaient encore, beaucoup moins nombreuses, le total des personnes ayant passé la frontière dépassant 650 000.

Cette surréaction de l'armée birmane, démontre la volonté, en exploitant la poussée du nationalisme bouddhique xénophobe et islamophobe, à la fois, de donner un coup d'arrêt au processus de démocratisation, porté par Aung San Suu Kyi, et de se débarrasser du problème des Rohingyas, dont le nouveau cours des choses allait faire, plus ou moins rapidement, des citoyens.

Il est difficile de parler de guerre et même de guerre civile, à propos de ce conflit. Il relève plutôt de la catégorie *One-sided Violence* de l'UCDP, puisqu'une armée puissante, à partir d'une attaque limitée menée le 25 août, par un groupe n'ayant qu'une faible capacité militaire (ARSA), s'en est prise à une population, pour l'obliger à quitter le territoire où elle vivait et se réfugier au Bangladesh voisin, faisant selon la plupart des estimations plus de 6 000 morts¹⁸⁹ et commettant de nombreuses exactions. Au plan du système de sécurité

¹⁸⁸ Les Rohingyas sont venus du Bengale au moment de la colonisation britannique. Ils étaient, avant la grande déportation de 2017, regroupés au nord de l'État d'Arakan, à la frontière avec le Bangladesh, au nord-ouest de la Birmanie, où ils vivaient/survivaient, dans des conditions très difficiles. Ils ne jouissaient pour la plupart d'aucun droit, l'État Birman les considérant comme des immigrants illégaux et les bouddhistes majoritaires dans l'Arakan, comme des parias à refouler chez eux, au Bengale (Pakistan oriental puis Bangladesh après 1971).

¹⁸⁹ Les chiffres de l'UCDP sont bas. Le SIPRI retient l'estimation de MSF - de 9 000 à 13 000 victimes, dont 1 000 enfants en août et septembre ; l'IISS retient 12 000 victimes.

collective, les réactions ont été, étant donné le problème posé et sa dimension – il s’agit du plus important « nettoyage ethnique » depuis longtemps – très modérées. Le conflit n’a pas été « chargé » d’éléments extérieurs et perturbateurs. Cela est heureux car il a un très fort potentiel d’aggravation. Il peut en effet conduire assez vite à la radicalisation des Rohingya et en faire une proie facile pour les groupes terroristes¹⁹⁰, affecter gravement le processus de démocratisation au Myanmar, voire alimenter d’autres rébellions¹⁹¹. Il peut déboucher aussi sur un conflit avec le Bangladesh et s’aggraver sur le plan de la sécurité collective. Le conflit peut donc connaître plusieurs transformations, notamment devenir, après bien d’autres, l’un des fronts de la guerre du terrorisme.

Le Bangladesh a déjà sur son sol de nombreux Rohingya, venus à l’occasion de crises antérieures et ne peut en absorber beaucoup, en plus. Même si, grâce à l’aide internationale des humanitaires il a pu mettre en place un dispositif d’urgence et bénéficier d’une levée de fonds de 360 M\$, il est indispensable que les Rohingya retournent rapidement chez eux.

Un accord de rapatriement a bien été signé le 23 novembre 2017, entre les 2 pays, mais à la fin de l’année, il n’avait pas encore commencé à être appliqué.

Les réactions devant le drame des Rohingyas, ont été fortes dans les médias occidentaux et du côté des Humanitaires. Le Haut-Commissaire aux droits de l’homme a parlé de tirs sur les civils en fuite, d’exécutions extrajudiciaires et de nettoyage ethnique. Le Secrétaire général, dès le 2 septembre, a écrit aux membres du Conseil de Sécurité pour attirer leur attention sur la situation. La question est venue devant le Conseil de sécurité le 13 septembre, à l’initiative du Royaume uni et de la Suède et a fait l’objet de discussions informelles. Par la suite, le Conseil en a traité, le 28 septembre, à sa 8060^e séance puis le 6 novembre et le 12 décembre. Le Secrétaire général n’a pas mâché pas ses mots. Il est très critique vis-à-vis de la Birmanie. Le représentant de celle-ci a accusé l’ARSA, qualifié de mouvement terroriste, et mis en avant les efforts de son pays. Comme on pouvait s’y attendre, les Occidentaux ont été plus sévères, que la Chine ou la Russie – qui se sont montrées beaucoup plus compréhensives, à l’égard de la Birmanie. Mais ils n’ont présenté aucun projet de résolution condamnant la Birmanie et prévoyant des sanctions contre elle. Il aurait marqué le coup mais rencontré un veto russe et/ou chinois. Ils n’ont pas enclenché non plus le processus des sanctions en dehors du Conseil. Il semble que l’on ait eu conscience que cela n’aurait pas d’autre effet que d’aggraver la situation.

Le Conseil de sécurité s’est exprimé par une déclaration de son Président, mesurée, le 6 novembre 2017¹⁹². Elle ne condamne pas, mais elle fixe assez précisément un cadre pour l’action à venir. En effet le Conseil se félicite de la conclusion du mémorandum d’accord du 24 octobre avec le Bangladesh, qui « engage le gouvernement du Myanmar à collaborer avec le gouvernement du Bangladesh et l’ONU pour permettre le retour librement consenti de tous les réfugiés en toute sécurité et dignité dans leurs foyers ». Cette réaction peut sembler insuffisante. Elle est, en réalité, bien adaptée à l’époque, au cas complexe de la Birmanie car elle laisse une petite chance à une sortie du conflit adaptée aux enjeux. L’International n’aura pas créé de handicap trop lourd ou d’obstacle infranchissable. Manifestement on a tenu à conserver la carte Aung San Suu Kyi, à ne pas rompre avec les militaires et à éviter de rejeter la Birmanie dans la dépendance de Pékin. Reste au national à faire sa part, ce qui promet d’être d’autant plus difficile, que la situation peut facilement dégénérer. La stagnation du conflit ou son aggravation pousserait les Occidentaux, pour rester fidèles à leur image ou sous la pression de l’opinion, à durcir leurs positions, aux Nations unies et en dehors.

¹⁹⁰ Al-Qaida a promis que « le traitement barbare infligé à nos frères musulmans ne restera pas impuni ».

¹⁹¹ Pour celles-ci, on se reportera au *Armed Conflict Survey* de l’IISS.

¹⁹² S/PRST.2017/22.

En 2018, ce conflit n'avait connu ni véritable aggravation ni amélioration. Des affrontements avaient toujours lieu entre l'ARSA, dont le lien avec le terrorisme international n'était toujours pas établi, et l'armée birmane, dans l'État de Rakhine. Les relations avec le Bangladesh restaient pacifiques mais il ne se produisait aucun retour et aucune avancée non plus sur les causes de la crise (citoyenneté des Rohingyas et liberté de circulation) et le processus de paix national entre le gouvernement et les groupes ethniques rebelles avait régressé, deux groupes signataires suspendant leur participation. Les membres du Conseil de sécurité restaient divisés. Les Occidentaux ont soutenu la possibilité que la « Mission internationale indépendante d'établissement des faits au Myanmar », créée à l'initiative du Conseil des droits de l'homme, expose ses constatations au Conseil de sécurité. Elle y a parlé « d'une catastrophe planifiée » et d'un « système d'oppression institutionnalisé », exercé contre la communauté musulmane des Rohingyas et a clairement accusé l'armée birmane de « nettoyage », de violences « répandues et systématiques », « brutales et largement disproportionnées ». Cela permit à certains États, dont la France et les Pays Bas, de suggérer la saisine de la Cour pénale internationale. La Chine et la Russie, qui se sont opposées à ce qu'elle puisse s'exprimer devant le Conseil, ont contesté l'objectivité et l'impartialité de cette Mission¹⁹³. Pour elles, une solution ne peut venir que de la voie politique et diplomatique.

En 2019 et 2020, le dossier des Rohingyas n'a pas connu d'amélioration réelle ni de véritable aggravation. Cependant l'aggravation de la situation dans l'État de Rakhine n'est pas sans conséquences pour le Rohingyas. Elle interdit pratiquement, à supposer qu'il soit par ailleurs possible – ce qui n'est toujours pas le cas –, le retour des Rohingyas. Cela signifie que la charge pesant sur le Bangladesh subsiste et s'accroît. Le problème des Rohingyas demeure donc entier. Ne trouvant pas de solution, il s'aggrave en Birmanie et au Bangladesh. Il en va de même sur le plan international (Nations-unies, Assemblée générale, CIJ, CPI). La pression internationale sur le Myanmar ne faiblit pas et, a priori, la très nette victoire électorale du parti d'Aung San Suu Kyi, permet d'espérer, bien qu'on lui ait reproché sa complaisance, qu'elle parviendra à prolonger l'évolution de la Birmanie vers plus de démocratie, condition nécessaire du rapatriement des Rohingyas et du traitement des problèmes ethniques.

La guerre de l'Arakan Army. L'Arakan Army (AA) est l'instrument des nationalistes arakanais. L'Arakan (État de Rakhine) ne compte pas que des Rohingyas. Ceux-ci ne sont qu'une partie, avec les Kamans, de la population musulmane, minoritaire, de l'État de Rakhine. La majorité, environ 60 % est composée de Rakhines bouddistes. Ces populations autochtones sont proches des Birmans. Descendants d'un ancien royaume indépendant annexé par les Birmans en 1785, ces Rakhines bouddistes ont gardé une identité propre qui alimente des revendications séparatistes ou autonomistes. L'espoir d'un Arakan indépendant ou largement autonome dans une Birmanie confédérale, est en outre renforcé par le caractère stratégique de cet État, riche de ressources naturelles, ouvert sur la mer, proche de l'Inde, du Bangladesh et au débouché d'un gazoduc et oléoduc vers le Yunnan. L'Arakan Army a été fondée par des nationalistes arakanais, au nord du pays, dans l'État de Kachin où elle s'est développée sous le patronage de la *Kachin Independence Organization* (KIO). À la différence de l'ARSA, aux capacités militaires très limitées, l'AA a de réelles capacités opérationnelles, avec des combattants (7 000 à 8 000) très entraînés, bien armés et capables

¹⁹³ Un vote de procédure a eu lieu sur la question de cette audition. La proposition d'audition occidentale (S/2018/926), qui associait entre autres les États-Unis, la France et le Royaume Uni, a été contredite par la Chine, la Russie, la Bolivie et la Guinée Equatoriale (S/2018/938) ; elle a été adoptée par 9 voix contre 4 et 2 abstentions (Ethiopie, Kazakhstan). La situation au Myanmar a été évoquée par le Conseil de sécurité le 13 février (8179^e séance), CS/13205) le 14 mai (8255^e séance, CS/1337), le 28 août (8333^e séance, CS/13469), le 24 octobre 2018 (8381^e séance, CS/13352) et le 28 février 2019 (8477^e séance, CS/13727).

de soutenir un combat de haute intensité. L'AA a donc représenté un adversaire très sérieux pour l'armée birmane, au moins jusqu'en juin 2020. Ensuite, après la perte de plusieurs positions dans le sud de l'État Chin, elle semble affaiblie. L'AA a annoncé un cessez-le-feu le 12 novembre 2020, accueilli favorablement par l'armée birmane. Il a été suivi par un début de négociations. Le fait que l'AA ait été placée (avec l'ARSA) sur la liste des organisations terroristes n'est toutefois pas un élément favorable pour leur aboutissement positif.

Situation en 2021

Le sort des Rohingyas n'a pas été au premier rang de l'actualité. Il est resté en l'état, avec plus de 800 000 personnes toujours au Bangladesh. Le fait principal de l'année a été le coup d'État militaire, qui a renversé le 1^{er} février Aung San Suu Kyi. Il n'a pas constitué une grande surprise. L'armée, depuis l'indépendance en 1948, joue un rôle majeur dans la vie de la Birmanie. Elle constitue « un État dans l'État (et se considère comme) garante d'une unité nationale fantasmée »¹⁹⁴. Plus étonnante a été la très forte réaction hostile de la population, y compris dans la majorité bamar. Il s'est agi d'un mouvement d'ampleur nationale, avec des manifestations monstres et une répression sanglante (des centaines de morts). La résistance au coup d'État a rapproché les minorités ethniques. Certaines – l'Armée de l'indépendance Kachin et l'Armée Karen de libération nationale –, combattent la junte militaire. Un gouvernement fédéral d'Union (NUG) a été établi ainsi qu'une « force de défense du peuple », pour s'opposer au régime militaire et le combattre en ralliant les armées ethniques. Cet objectif n'a été atteint qu'en partie.

L'armée d'Arakan ne s'y est pas associée, préférant se concentrer sur le contrôle de l'État de Rakhine, que l'armée birmane très occupée par ailleurs, lui a permis de renforcer. Dans un État aussi complexe ethniquement que la Birmanie, on peut rêver que la mobilisation des ethnies contre la junte favorise l'apparition d'un sentiment d'appartenance commun, à une nation birmane. Un tel résultat est toutefois fort incertain¹⁹⁵. Il est plus probable que l'on assistera assez vite à un retour de la guerre dans l'État de Rakhine, à moins que le régime militaire s'efface à nouveau devant le pouvoir civil. Pour le moment, on ne peut pas dire que la mobilisation internationale soit de nature à l'y pousser. Elle n'a été que très partielle, le fait essentiellement des Occidentaux- États-Unis, Union européenne. La Russie, la Chine surtout, sont beaucoup moins hostiles au nouveau régime et elles ne sont pas favorables à une intervention du Conseil de sécurité. Celui-ci n'est pas allé au-delà, en mars, d'une déclaration de son président¹⁹⁶.

Tendance : aggravation

(104) L'insurrection Moro aux Philippines

Repères

Les Philippines, État archipélagique, indépendant depuis 1946, à la périphérie orientale de l'Asie du Sud et à la périphérie occidentale du Pacifique nord, furent un élément essentiel de la politique américaine d'endiguement du communisme en Asie, pendant la guerre froide. Elles occupent toujours une position stratégique, au moment de la montée de la Chine et du conflit potentiel de la Mer de Chine. Elles sont aux prises depuis des décennies avec une insurrection musulmane. Les racines de cette insurrection remontent à l'époque de la colonisation espagnole. Les « Bangsamoro » ou « Moros » (musulmans) du sud des philippines, dans la partie ouest de l'île Mindanao, ont toujours refusé de se soumettre à un pouvoir extérieur, surtout chrétien.

¹⁹⁴ Titre de l'article de Bruno Philip dans *Le Monde* 2 février 2021.

¹⁹⁵ V. Philip B., « La Birmanie un État-nation(s) en quête d'identité », *Le Monde*, 15 mai 2021.

¹⁹⁶ CS/PRST/2021/5.

Au cours des années 1970, le Front Moro de libération nationale (MNLF), de sensibilité maoïste et soutenu par M. Kadhafi, revendiqua la sécession de l'île comme terre ancestrale des Moros et engagea la lutte armée. Il signa un accord de paix avec le gouvernement en 1976, qui accordait l'autonomie à une partie de l'île. Mais le MNLF fit l'objet de scissions de la part de tendances plus radicales. La première dissidence, en 1976, fut celle du Front islamique de libération Moro (MILF), revendiquant une région plus autonome et d'y imposer la charia. Au cours des années 1990, le MILF était proche d'Al Qaida. Une autre dissidence du MNLF, au cours des années 1990, a été celle du groupe Abou Sayyaf. Ce groupe était initialement proche d'Al Qaida, mais à partir de 2014, une partie sous la direction d'Isnilon Hapilon, s'est ralliée à l'État islamique.

Après la mort du fondateur du MILF (Hashim Salamat), en 2003, son successeur coupa les liens avec Al Qaida et entra en négociations avec le gouvernement philippin. Ce changement provoqua une nouvelle scission et la création en 2008, pour s'opposer au processus de paix, des *Bangsamoro Islamic Freedom Fighters* (BIFF). Le Gouvernement et le MILF signèrent le 27 mars 2014 un accord « historique » sur la Bangsamoro (patrie des Moros), qui accordait une autonomie renforcée à cette région. Mais le massacre de 44 policiers des forces spéciales par les *Bangsamoro Islamic Freedom Fighters* (BIFF), lors d'une opération anti-terroriste, en janvier 2015, arrêta le processus de paix.

Il reprit en août 2016. Une Commission de transition de la Bangsamoro, avec la participation du MILF et du MNLF fut chargée de réécrire la loi fondamentale de cette région pour qu'elle puisse ensuite être discutée au Parlement et être intégrée à la Constitution nationale. Mais en mai 2017, des forces de la police et de l'armée chargées de s'emparer de Isnilon Hapilon, chef du groupe armé Abou Sayyaf, proche de l'EI, tombèrent dans une embuscade près de la ville de Marawi, tendue par les groupes Abou Sayyaf et Maute¹⁹⁷. Ces militants/terroristes appuyés par des combattants étrangers venus d'Indonésie, Malaise et Singapour membres de Jemaah Islamiyah, affiliée à Daech et d'autres encore venus du Moyen-Orient et d'Asie centrale, attaquèrent ensuite les bâtiments stratégiques de la ville et il fallut 5 mois à l'armée pour en reprendre le contrôle, malgré l'action de l'aviation avec l'appui aérien des États-Unis, au prix de très durs combats. Cette opération provoqua le déplacement de 600 000 civils et plus de 800 terroristes, dont plusieurs membres de la famille Maute et Isnilon Hapilon, et 150 militaires auraient été tués.

La libération de la ville, le 17 octobre 2017, ne mettait évidemment pas fin à un terrorisme dont on avait pu mesurer l'agressivité. Le BIFF, lui-même divisé en factions, poursuivait la lutte ; la mort d'Isnilon Hapilon ne signifiait pas la fin d'Abou Sayyaf, dont, au demeurant, son groupe n'était qu'une partie ; par ailleurs on craignait le retour de combattants de Syrie et d'Irak. Cet épisode accréditait, avec l'évolution de la situation en Afghanistan et au Pakistan, l'idée que reculant au Moyen-Orient, l'EI progresse nettement en Asie du Sud et du Sud-est.

En 2018, la reconstruction de la ville a été lente, les tensions sont restées fortes et, en décembre, le Président Duterte a étendu à Mindanao la loi martiale. Il a également signé le 26 juillet la loi organique de la Bangsamoro, encore appelée *Bangsamoro Basic Law* (BBL), qui repose sur l'accord de paix de 2014, conclu avec le MILF. Cette loi a pour but d'accroître nettement l'autonomie de la région. Elle devait toutefois être complétée.

En 2019 et 2020, on n'est heureusement pas revenu au niveau de violence de 2017, mais les attentats de Jolo, en août 2020, ont montré que s'il avait été affaibli, le groupe Abou

¹⁹⁷ Maute est un clan familial qui forme l'ossature de la Jemaah Islamiyah. Sur le terrorisme aux Philippines, voir François-Xavier Bonnet et Eric Mottet, « Guerillas et terrorisme sur l'île de Mindanao aux Philippines », *Diplomatie, Les Grands dossiers*, n° 42, déc. 2017- janvier 2018, pp. 90-91. Les Philippines ont d'autres conflits violents, particulièrement la lutte contre la drogue et la vieille rébellion de la branche armée (NPA) du parti communiste philippin.

Sayyaf (ASG) restait actif et on pouvait penser qu'il en allait de même pour les groupes affiliés à l'État islamique¹⁹⁸. Mais la création de la région autonome bangsamoro en Mindanao musulman (BARRM), concrétisant l'accord de paix de 2014 entre le gouvernement Aquino et le MILF ouvrait des perspectives meilleures. Le Bangsamoro nouveau, à la différence de l'ancienne région autonome sera dirigé, à partir de 2022, par un Parlement élu et son gouvernement. Il l'est, en attendant, par des institutions de transition nommées par Manille. Cette évolution est positive, mais elle ne doit pas susciter des espoirs exagérés. L'autonomie est une étape nécessaire mais pas suffisante. Il faudra, pour réussir, que la nouvelle administration parvienne à relever les défis de la pauvreté, de la corruption, de la précarité qui ont conduit la situation actuelle. Sans cela, les djihadistes n'auront pas de mal à recruter de nouveau.

Situation en 2021

Pour le moment l'amélioration consécutive à la création de la BARMM est confirmée. La violence militante subsiste mais elle est en baisse. Les anciens rebelles du MILF qui dirigent le gouvernement intérimaire ont contenu, avec l'aide de l'armée nationale, les djihadistes opposés au processus de paix. Il faudra que ce gouvernement intérimaire renforce la participation à la transition de toutes les composantes ethniques de la région, qu'il ait une politique plus inclusive, mais le processus de paix progresse et la décision de Manille de prolonger le mandat de ce gouvernement, jusqu'à la mi-2025 est considérée comme un élément positif¹⁹⁹.

Tendance : amélioration

II.4. Conflits gelés, peu actifs, endormis, oubliés

(105) On se reportera au n° 46, pour les définitions. Les conflits de cette rubrique, sont gelés du point de vue militaire mais pas politique. Aucun n'est en tout cas oublié et le conflit relatif au Sahara occidental s'est réveillé.

Tableau n° 39. Conflits gelés, peu actifs, endormis, oubliés

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

¹⁹⁸ Ces groupes (Maute, Abou Sayyaf, BIFF et AKP) ont renouvelé leur allégeance à l'EI en 2019, v. Antoine Hasday et Nicolas Quenel, « L'avenir sourit à l'État islamique », *Le Monde diplomatique*, avril 2020.

¹⁹⁹ Voir le rapport Asie n° 322 (2022) de *Crisis Watch (International Crisis Group)*, Sud Philippines : favoriser un Bangsamoro inclusif, et le rapport Asie 323 (2022), Lutter contre le militantisme islamiste dans le sud des Philippines, notamment le III, qui fait le point sur l'état du BIFF, du groupe Abou Sayyaf et de Maute.

(106) La question de Crimée

Repères

À l'époque soviétique, la Crimée fut rattachée à l'Ukraine le 8 janvier 1954 par une décision de N. Khrouchtchev qui entendait célébrer par ce « don », le 300^e anniversaire de l'« union fraternelle » entre Kiev et Moscou. Ses 2,5 millions d'habitants sont en majorité russe (65 %) et russophones (85 %). Au moment de l'éclatement de l'URSS, elle avait choisi l'indépendance à une courte majorité (54 %).

Bien qu'elle ait suivi l'Ukraine dans l'indépendance en 1991, Kiev n'a par la suite jamais maîtrisé une Crimée, qui aurait probablement rejoint la Russie peu après (1992-1994), si le contexte avait été plus favorable²⁰⁰. En 2014, il l'est devenu, Moscou accepte alors et gère le rattachement souhaité par la population de la Crimée. Les choses vont aller très vite. Le Parlement de Crimée vota l'organisation d'un referendum sur le rattachement à la Russie le 16 mars. Après celui-ci – une réponse « oui » à 96,6 % –, le rattachement à la Russie fut prononcé le 18. Très bien gérée par les forces russes, cette « annexion », en accord avec la volonté populaire, fut pacifique²⁰¹.

Le rattachement se déroula aussi de manière formelle et solennelle. Désormais, à ceux qui le contestent, la Russie répond que la Crimée est une partie d'elle-même. Pour elle, le changement est accompli, il est légitime et légal et il est irréversible. Il est sorti du champ de la négociation. Le retour de la Crimée en Ukraine n'est plus envisageable. Il ne pourrait être obtenu que par la force, ce qui est évidemment exclu.

Ce changement n'a pas été admis par Kiev et ses soutiens occidentaux. Ils avaient tenté de s'y opposer au Conseil de sécurité, le 15 mars 2014, en vain en raison du veto russe²⁰². Ils ont ensuite obtenu de l'Assemblée générale, une résolution affirmant que le référendum du 16 mars « n'ayant aucune validité, ne saurait servir de fondement » à une modification du statut de la Crimée²⁰³, mais le soutien relativement limité obtenu par leur projet de résolution – les BRICS ne s'y sont notamment pas ralliés et il n'a obtenu qu'une petite majorité 100 voix pour, 11 contre et 58 abstentions – ne pouvait pas détourner Moscou d'aller au bout de l'annexion, d'y procéder et de la mettre en œuvre.

²⁰⁰ Cette modification du statut de la Crimée avait été annoncée dès 1992, par la déclaration d'indépendance du Parlement de Crimée, suivie d'une campagne pour le rattachement à la Russie, interrompue par l'arrivée à la Présidence de l'Ukraine de L. Koutchma, favorable aux liens avec la Russie.

²⁰¹ Différentes études sociologiques et sondages réalisés un an après le référendum de 2014 confirment la très large adhésion de la population locale au rattachement à la Russie. Selon une étude réalisée par GfK en février 2015, seuls 2 % des personnes interrogées répondent négativement à la question : « Approuvez-vous l'annexion de la Crimée par la Russie ? ».

²⁰² Le 15 mars, la Russie a dû faire face à une offensive au Conseil de sécurité. Elle a voté contre le projet S/2014/189, déposé par 42 pays, déclarant que le referendum prévu pour le 16 mars « ne saurait avoir de validité et ne saurait servir de fondement juridique à quelque modification de statut de la Crimée ». La Chine s'est abstenue et les 13 autres membres du Conseil ont voté pour. Cette configuration de veto est très classique, puisque le membre permanent qu'est la Russie est ici directement concerné par le projet. Plus intéressante est la liste des pays auteurs du projet. Il s'agit des 28 membres de l'UE, de pays candidats (Albanie, Monténégro, Islande) ou de son environnement (Liechtenstein), de pays membres de l'OTAN (Canada, États-Unis, Norvège, Turquie) ou occidentaux (Australie, Nouvelle Zélande, Japon). Outre l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie sont parmi les auteurs du projet. En revanche la Serbie n'y est pas. Mais aucun autre pays ne s'est joint aux auteurs, ce qui donnait à l'affaire un fort aspect Est Ouest. Le vote du Conseil doit être rapproché de sa composition favorable aux Occidentaux (Argentine, Australie, Chili, Corée (sud), Jordanie, Lituanie, Luxembourg, Nigéria, Rwanda, Tchad).

²⁰³ A/RES/68/262, § 5.

Depuis qu'elle a été prononcée, le 18 mars 2014, l'Ukraine et les Occidentaux, poursuivent aux Nations unies une offensive contre l'« annexion provisoire » et en faveur du retrait russe, sans obtenir un soutien plus large – celui-ci se réduit au contraire – et ils appliquent des sanctions, liées à l'annexion de la Crimée, génératrices de contre-sanctions. Cette offensive a commencé en 2016, avec un projet sur la « situation des droits de l'homme dans la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol (Ukraine). Chaque année ce projet donne lieu au vote d'une résolution, avec une majorité, plus faible que celle obtenue en 2014 sur A/RES/68/628. Depuis 2018, un second projet est déposé par le même groupe (Ukraine/Occidentaux) sur le thème « Problème de militarisation de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol (Ukraine), ainsi que de certaines parties de la mer Noire et de la mer d'Azov », qui obtient un soutien encore moindre²⁰⁴.

Après l'annexion, Kiev a pratiqué une politique de blocus à l'égard de la Crimée, dont la vie était naturellement très dépendante de l'Ukraine. La Péninsule a d'abord été privée d'eau (fermeture du canal de Crimée du nord) puis s'est vue appliquer un blocus alimentaire et un blocus énergétique. La Russie a logiquement appliqué son système juridique en Crimée. Elle a aussi construit, à marche forcée, deux ponts, enjambant le détroit de Kerch, pour rétablir le contact avec le reste de son territoire. Elle a également entrepris de renforcer ses capacités militaires, auparavant limitées par les accords bilatéraux avec l'Ukraine²⁰⁵. Cela aggrave les tensions avec Kiev, puisque la mer d'Azov tend à ressembler, Moscou contrôlant les deux rives du détroit de Kertch, à une mer fermée russe²⁰⁶.

Dès mars 2014, le sentiment général prévalait que ce rattachement était irréversible. Si deux thèses s'affrontent – pour l'une on est en présence d'une annexion consécutive à l'usage de la force, pour l'autre d'une libre manifestation de la volonté populaire et d'une autodétermination authentique – le point essentiel est qu'en Crimée une très large majorité de la population est en faveur de ce rattachement. De ce fait le temps qui passe joue en faveur de Moscou et de l'annexion de la Crimée. Une partie de la communauté internationale l'a déjà acceptée. Pour l'autre, il sera intéressant de voir si et combien de temps, vont durer les mesures les plus significatives du refus d'admettre le changement de statut – la présentation de projets de résolution à l'AGNU et les sanctions liées à la Crimée²⁰⁷.

Il est probable que le refus de reconnaître l'annexion sera maintenu par certains, mais sans faire obstacle à des relations (quasi) normales avec la Russie, en attendant – ce qui peut prendre des décennies – que l'évolution des relations internationales permette une normalisation. Ce fut le cas pour les pays Baltes, mais ici les populations avaient été réunies à la Russie contre leur gré et étaient favorables à la séparation. Il en va autrement en Crimée²⁰⁸.

²⁰⁴ La séquence des résolutions est : pour le premier thème (droits de l'homme), 71/205 (votée en 2016 par 70 voix contre 26 et 77 abstentions), 72/190, 73/263 en 2018, puis 74/168 et, en 2020, 75/192 ; pour le second thème (militarisation) 73/194 (votée par 66, contre 19 et 72 abstentions), 74/17 et, en 2020, 75/29.

²⁰⁵ La Russie construit dans la région une bulle de déni d'accès, v. I. Delanoë, « La Russie s'affirme en mer Noire », *Le Monde diplomatique*, Janvier 2019.

²⁰⁶ Ce qu'a bien traduit, en novembre 2018, un incident naval, opposant garde-côtes russes et trois vedettes ukrainiennes. Accusées d'avoir pénétré dans les eaux territoriales de la Russie, ces vedettes furent arraisonnées.

²⁰⁷ Il existe d'autres mesures, moins visibles, pour refuser de reconnaître l'annexion sans cesser d'avoir des relations avec la Russie, comme refuser d'installer en Crimée un Consulat ou simplement répéter régulièrement que l'on n'a jamais accepté l'annexion.

²⁰⁸ Différentes études sociologiques et sondages réalisés un an après le référendum de 2014 confirment la très large adhésion de la population locale au rattachement à la Russie. Selon une étude réalisée par GfK en février 2015, seuls 2 % des personnes interrogées répondent négativement à la question : « Approuvez-vous l'annexion de la Crimée par la Russie ? ».

Étant donné l'enjeu pour Moscou et la position de la Russie, il n'y aura de normalisation avec la Russie, si l'Ouest maintient le préalable de l'évacuation de la Crimée.

Fin 2020, l'annexion n'était évidemment toujours pas acceptée et les reconnaissances demeuraient peu nombreuses (Russie, Biélorussie, Venezuela, Syrie, Soudan, Corée du nord, Zimbabwe, Cuba, Bolivie, Nicaragua, Kirghizstan). Sanctions et contre-sanctions restaient également en place. Mais la réunion de la Crimée à la Russie s'était poursuivie, sans que la position de Moscou en pâtisse sur le plan international. Certes la pression occidentale était maintenue aux Nations unies, mais les résolutions adoptées en 2019 et 2020 par l'Assemblée générale sur les thèmes des droits de l'homme (74/168 et 75/192) et de la militarisation de la Crimée (74/17 et 75/29), n'avaient pas recueilli un soutien plus fort, qu'auparavant. Cela ne change pas en 2021.

Situation en 2021

Le temps continue de passer sans net changement. La « Plateforme de Crimée », premier sommet international dédié à la question de l'annexion de cette région par la Russie, réuni à Kiev en août, n'a mobilisé qu'une quarantaine de pays et, alors que la question ukrainienne prenait une ampleur nettement plus grande en 2021, le vote des résolutions (76/179 et 76/70) maintenant la pression sur Moscou, ne marque pas de changement dans le sens d'une condamnation plus ferme.

Le premier thème (droits de l'homme) mobilise davantage que le second, puisque le nombre des votants dépasse 170 alors que, sur la militarisation, il dépasse à peine 140. Mais, il est remarquable que sur les droits de l'homme, le nombre des abstentions ait toujours été supérieur à celui des « pour ». L'écart était de 7 en 2016 pour 71/205 (77 contre 70, le plus fort soutien), de 22 en 2020 (64 et 86) et de 20 en 2021 (65 et 85, résolution 76/179). Si on fait le compte des États qui ne suivent pas l'offensive occidentale, des « contre » et des abstentions, on atteint 103 contre 70 en 2016, 109 contre 64 en 2020 et 110 en 2021. Sur le thème, plus récent, de la militarisation, les pays s'abstenant et les pays opposés sont moins nombreux, mais les votants le sont aussi. Et surtout, le nombre des « pour » est au même niveau - 62 en 2021 contre 63 en 2020 comme en 2019 et 66 en 2018. Alors que l'attachement à l'intégrité territoriale reste très élevé parmi les États, il y a toujours une réticence manifeste, en dehors du camp occidental, à s'associer à la dénonciation, condamnation, de la Russie. On ne peut pas dire qu'une forte pression internationale s'exerce sur la Russie, une base suffisante manque pour ce faire. Mais la guerre d'Ukraine va probablement relancer l'offensive contre l'annexion

Tendance : stable, aggravation

(107) La question des Kouriles

Repères

L'archipel des Kouriles s'étend, sur environ 1200 kilomètres, de la presqu'île de Nemuro (Hokkaido, Japon) au Kamtchatka (Russie) ; il sépare la mer d'Okhotsk et l'océan Pacifique. Ces îles, qui faisaient partie du Japon, furent rattachées à l'URSS à l'issue de la deuxième guerre mondiale, avec l'accord des alliés – elles constituaient la contrepartie que ceux-ci offraient, en échange de la dénonciation par Moscou du traité de neutralité qui liait l'URSS au Japon et de son entrée en guerre à leurs côtés. L'annexion s'accompagna de l'expulsion des Japonais habitant les îles (environ 16 000 personnes) en 1947-1948 et de leur russification, dont un des aspects était l'immigration de Russes. Lorsque fut conclu, le 7 septembre 1951, le traité de paix de San Francisco, les Japonais tentèrent, en vain, de récupérer leurs « territoires perdus ». L'URSS ne signa ni ne ratifia le traité. Durant la guerre froide, bien qu'il y ait eu des négociations et certaines lueurs d'espoir au moment de la

signature de la déclaration commune du 19 octobre 1956²⁰⁹, la situation ne devait pas changer : l'alliance entre les États-Unis et le Japon, puis la normalisation des relations entre Washington et Pékin, aboutit au contraire, à la fin des années 70, au renforcement de la présence militaire soviétique dans l'archipel. Le Japon percevait cette nouvelle situation comme une menace très proche et d'autant plus oppressante qu'au même moment, l'URSS était présente au Vietnam et menaçait de contrôler l'Indochine. Cela ne pouvait que confirmer sa détermination de récupérer les « territoires du nord ». À l'époque de Gorbatchev, une petite amélioration des relations nippono-soviétiques devait intervenir. Un groupe de travail mixte fut constitué, qui était chargé d'examiner les problèmes bilatéraux et la possibilité de conclure un traité de paix. Divers projets de coopération économique furent évoqués, mais ne purent aboutir en raison de la question des Kouriles ; la visite de M. Gorbatchev au Japon, en avril 1991, ne devait marquer aucun progrès ; le président de l'URSS était déjà trop affaibli pour faire des concessions importantes. Il accepta simplement de réduire la présence militaire soviétique dans les îles, de permettre aux Japonais de les visiter sans visa ; sur le fond, la seule concession qu'il fit, fut de reconnaître la déclaration de 1956.

A priori la fin de la guerre froide devait permettre une réelle évolution. La part des données proprement militaires décroissant, l'intérêt stratégique que présentent les Kouriles devrait diminuer. Celle de l'économie, du commerce et des investissements augmentant, la politique traditionnelle du Japon consistant à faire dépendre l'amélioration des relations entre les deux pays de la solution du contentieux territorial (« *principle of inseparability of political and economic relations* » ou « *entrance theory* » ou simplement politique de « donnant-donnant » : d'abord le règlement de la question territoriale puis l'amélioration des relations entre les deux pays) semblait donner enfin à Tokyo, le moyen de forcer les réticences russes. Au début de l'ère Eltsine, en 1992, on a pu croire sinon à la solution de la question des Kouriles, du moins à la possibilité d'une avancée majeure. Mais cela ne devait pas durer. Du côté russe, la « forte détermination » du président n'a pas pu vaincre les oppositions conjuguées des militaires, des nationalistes et des communistes. Par ailleurs, le Japon a subi de très fortes pressions des autres membres du G7, pour ne pas faire dépendre sa participation à l'aide internationale destinée à Moscou d'une évolution du contentieux territorial conforme à ses vœux et il a dû céder, à l'occasion du sommet de Tokyo en 1993 et adopter un politique plus souple, dite « *expanded equilibrium* » ou « rééquilibrage en avant ». La visite d'État de Boris Eltsine au Japon en octobre 1993 aboutit à la signature de la déclaration de Tokyo, sur la base de laquelle devait se développer en principe la négociation amenant à la signature prochaine du traité de paix, en résolvant la question territoriale. Une seconde déclaration relative à la coopération économique était destinée à permettre la mise en place, en application du principe du « rééquilibrage en avant », d'un environnement porteur. Cependant, en raison des contraintes internes en Russie, jamais les négociations n'ont pu progresser. Divers efforts de relance, accomplis par la suite (objectif 2000 pour la signature du traité de paix, Déclaration de Moscou en décembre 1998 sur l'instauration d'un « partenariat productif » entre les deux pays), n'ont pas permis d'aboutir à l'époque de Eltsine²¹⁰. Le maintien de l'obstacle des Kouriles n'a pas empêché une certaine amélioration

²⁰⁹ Cette déclaration commune a permis de mettre fin à l'état de guerre entre le Japon et l'URSS et de rétablir les relations diplomatiques. En ce qui concerne les Kouriles, l'article 9 pose que : « l'URSS répondant au désir du Japon et en considération de ses intérêts, accepte de transférer les îles Habomai et l'île de Shikotan au Japon, à la condition que le transfert effectif des ces îles soit réalisé après la conclusion du traité de paix entre le Japon et l'URSS ».

²¹⁰ Indépendamment de la question de la souveraineté et du retour, plusieurs autres aspects sont sensibles s'agissant des Kouriles : la militarisation/démilitarisation des îles et la pêche. Au cours des années quatre-

des relations entre la Russie et le Japon. Une Commission intergouvernementale en matière d'économie et de commerce a été établie en 1994, le dialogue bilatéral s'est élargi en 1996 aux questions de sécurité, des échanges au niveau des ministres de la défense ont commencé en 1996, qui ont donné quelques résultats (mesures de confiance). Cependant ces relations n'ont pas atteint le niveau de celles que la Russie entretenait alors avec les pays Occidentaux ou avec la Chine. Le développement des relations économiques, du commerce et des investissements japonais en Russie est sans doute ralenti par des raisons techniques, des conditions d'accueil peu favorables, mais ces limites valent aussi pour les autres États. Le niveau bien supérieur atteint par la coopération avec l'Allemagne donne une idée que ce que pourrait être la participation du Japon au développement de la Russie si la question territoriale avait été surmontée, ou si on n'en faisait pas un préalable.

À l'ère Poutine, la probabilité qu'elle le soit à court terme a paru encore plus faible, ce que confirma encore la visite rendue par le président russe à Tokyo fin novembre 2005²¹¹. La restitution des Kouriles au Japon était en contradiction avec la politique de restauration de la Russie qu'a entreprise le nouveau président. M Poutine lors de sa visite à Tokyo au mois de septembre 2000 a refusé la proposition du Japon de dissocier la question de la souveraineté de celle du contrôle administratif des îles, c'est-à-dire d'appliquer aux Kouriles une formule semblable à celle qui a servi pour Hong-Kong ; la seule concession qu'il ait accepté de faire a consisté, une nouvelle fois, à reconnaître la validité de la déclaration commune de 1956, qui repousse la restitution des îles après la signature du traité de paix. Comme l'a écrit un commentateur japonais, il s'agissait d'un « retour à la case départ »²¹². La date butoir de l'an 2000 pour la signature du traité de paix avait sauté et celui-ci était renvoyé aux calendes. La grande question était alors de savoir si les relations économiques, peu développées, pourraient devenir un vrai champ de coopération et favoriser le développement de la confiance qui est en tout cas nécessaire à une évolution sur la question des Kouriles. Il semble que l'on assiste alors, à un dialogue de sourds. Le Japon s'intéresse aux îles et la Russie ne veut parler que d'économie. Pourtant des possibilités existent sur la base d'un échange entre les capacités d'investissements japonaises et les ressources (gaz et pétrole) de la Russie. À cet égard la décision prise en juin 2005 de construire le pipe-line écoulant à l'est le pétrole russe jusqu'à Nakhoda était un élément positif. Mais les relations se sont tendues à nouveau, après que le 3 juillet 2009, la Diète du Japon ait adopté une loi affirmant la souveraineté du Japon sur les quatre îles qu'il revendique (Kounachir, Itouroup, Chikotan et l'archipel des îles Habomai), le texte déclarant que le Japon « fera tous ses efforts pour obtenir la restitution au plus tôt des îles qui font partie intégrante du pays ». Le gouvernement russe a déclaré en réaction : « Nous considérons l'adoption de cette revendication territoriale infondée vis-à-vis de la Russie comme inappropriée et inacceptable ».

La question des Kouriles depuis lors n'a pas progressé. Elle ne s'est pas améliorée et n'a pas basculé non plus dans un conflit plus ouvert politiquement et n'a pas donné lieu à un affrontement militaire. Le conflit n'a pas de dimension humaine importante, la tension procède d'une déclaration, d'une visite, de l'installation d'équipements militaires... Elle réapparaît régulièrement, puis se dissipe. L'objectif du traité de paix est réaffirmé comme la volonté d'avoir des relations de coopération. Le niveau d'intensité relevé par le *Barometer*,

vingt-dix, il semble que certains progrès aient été faits sur le premier point mais pas sur le second ; des incidents eurent lieu entre les garde-frontières russe et les pêcheurs japonais.

²¹¹ W. Poutine a déclaré à cette occasion : « Les quatre îles Kouriles sont sous souveraineté russe ; c'est un fait de droit international. C'est une conséquence de la guerre et nous n'allons pas en faire un sujet de discussion » (cité par R. Arnaud, « Poutine à Tokyo... », *Le Figaro*, 21 novembre 2005).

²¹² Funabashi Yoichi, « Entre Moscou et Tokyo, la paix froide continue », *Le Courrier international* n° 516, 21-27 septembre 2000.

depuis 2010 est à 1 (2012, 2013) ou 2 (2010, 2011, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019), puis 1 en 2020.

Cette stagnation s'explique sans difficulté dans la mesure où le climat international s'est détérioré notablement s'agissant des relations entre puissances, qu'il s'agisse des relations entre les États-Unis, les Occidentaux et la Chine ou de leurs relations avec la Russie. Dans ce contexte, les îles ont retrouvé leur intérêt stratégique pour Moscou et la possibilité d'un retour au Japon s'est éloignée. L'année la plus conflictuelle a été 2014, les relations entre le Japon et la Russie ont alors pâti du fait que le Japon s'est aligné sur les positions américaine et européennes, dont les sanctions, ce qui n'a pas été du goût de la Russie. La rencontre Poutine Abe prévue pour octobre 2014 n'a pas eu lieu. Mais les deux hommes se sont retrouvés fin 2016. L'objectif de conclure un traité de paix a été réaffirmé en 2018 mais il n'y a pas eu de progrès en ce sens. Il en est allé de même en 2019 et 2020.

Situation en 2021

Le conflit reste au même niveau, un, au Barometer 2021. Les prétentions japonaises à la souveraineté et plus encore la dénonciation de l'occupation russe ne trouvent évidemment aucun écho favorable à Moscou. Il n'y a pas eu de nouvelles discussions sur un traité de paix. Et on assiste à une certaine militarisation. Le Japon et les États-Unis font des manœuvres communes, les Russes et les Chinois aussi. Dans le contexte actuel, la perspective d'un retour au Japon et du développement des relations bilatérales économique et politiques s'éloigne de plus en plus.

Tendance : stabilité, aggravation

(108) La situation à Chypre

Repères

La décolonisation de Chypre, qui accéda à l'indépendance en 1960, était particulièrement complexe. Le Royaume-Uni, puissance coloniale, tenait – en contradiction avec l'idéologie de la décolonisation – à garder sur l'île des bases militaires, dont l'intérêt était devenu beaucoup plus grand, après le fiasco de Suez marquant la fin de la période franco-britannique au Proche-orient. Se posait, surtout, le difficile problème des deux communautés – grecque, de loin la plus nombreuse, plus des 2/3 de la population, et turque. Les Chypriotes grecs étaient, au cours des années 1950, très largement favorables à l'*Enosis*, au rattachement de Chypre à la Grèce. Mais ce rattachement était impossible parce que la Turquie, dont les côtes sont proches de celles de Chypre, ne pouvait l'accepter. Elle ne voulait pas non plus d'un régime de minorité à Chypre. Si les bons choix n'étaient pas faits, le risque d'un affrontement armé, impliquant la Grèce et la Turquie, était donc réel. Il aurait inévitablement affecté l'OTAN, dont les deux États étaient déjà membres, et favorisé l'URSS, ce que ne pouvait accepter Washington.

Chypre n'a donc pas été réunie à la Grèce, ce à quoi aurait conduit l'application pure et simple de la règle de la majorité. La division de l'île et sa répartition entre la Grèce, pour les Chypriotes grecs et la Turquie pour les Chypriotes turcs (*Taksim*), était aussi impossible, les deux populations étant mélangées. À la suite d'une négociation internationale, Chypre est donc devenue un État indépendant doté d'un statut international conventionnel. Ce statut établissait une formule *ad hoc*, adaptée aux particularités de l'île, sensée assurer sa stabilité dans le cadre occidental. Il apparaît très particulier si on le compare aux normes, qui prévalaient dans le cadre de la décolonisation. Il résultait d'un accord entre la puissance coloniale, le Royaume-Uni et les deux États directement intéressés, la Grèce et la Turquie. Par ailleurs, cela n'est pas sans importance, il fut approuvé par les représentants des deux communautés chypriotes.

Ce statut permettait à Londres de garder à Chypre deux zones où elle conservera des bases militaires, en « pleine souveraineté ». Il faisait de Chypre un État bi-communautaire.

Ce sont les « articles fondamentaux de la constitution » de l'île, fixant la « Structure de base de la République de Chypre » qui organisaient cet État. On ne faisait pas jouer à Chypre, contrairement à l'habitude, la règle de la majorité. Des quotas étaient prévus pour l'administration (70 % de fonctionnaires grecs, 30 % de turcs), l'armée (60 et 40 %) et cela se retrouvait dans tous les organes politiques (Président grec, vice-président turc, ministres, Chambre des représentants etc.) Il existait au profit de chaque communauté – en réalité au profit des Chypriotes turcs, minoritaires –, un droit de veto, qui s'exerçait en matière exécutive, législative et constitutionnelle. La « structure de base » précisait, par ailleurs, que « l'union intégrale ou partielle de Chypre avec n'importe quel État ou l'indépendance séparatiste seront exclues » (point 22). L'interdiction de toute dérive vers l'*Enosis* ou le *Taksim* se retrouvait dans le traité de garantie, où elle constituait l'engagement que prenait Chypre, à l'article 1. On avait là une autre limite majeure, du point de vue du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : Chypre était vouée ou condamnée à l'indépendance.

Le traité de garantie était une autre pièce constitutive du statut. La garantie qu'exerceront Londres, Athènes et Ankara, les trois États garants, concerne non seulement l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'île mais aussi le respect de la constitution, de « l'ordre de choses établi par les articles fondamentaux de la Constitution » (art. 2 du traité), dont l'interdiction de l'*Enosis* et du *Taksim*. En cas de violation, les garants « promettent de se concerter en vue des démarches ou mesures nécessaires pour en assurer l'observation » et, si une action commune ou concertée n'est pas possible, chaque puissance garante « se réserve le droit d'agir dans le but exclusif du rétablissement de l'ordre établi » par le traité (art. 3).

Enfin, le dernier élément remarquable de statut était le traité d'alliance entre Chypre, la Grèce et la Turquie, mais pas le Royaume-Uni²¹³. Cette alliance est circonscrite à la défense de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de Chypre. Mais elle va au-delà de l'engagement d'assistance, jusqu'à une coopération pour la défense commune. Elle prévoit, à cette fin, l'établissement à Chypre d'un quartier général tripartite et le stationnement sur l'île de contingents grecs et turcs. Si on tient compte du fait qu'à cette époque la Grèce et la Turquie sont déjà membres de l'Alliance atlantique et de l'OTAN et de la présence des bases britanniques, il est clair que le nouvel État fait partie du système de sécurité occidental.

La décolonisation de Chypre a vraiment été « gérée », en dehors des Nations unies. La formule très complexe à laquelle on aboutit finalement en 1959, 1960 est un moindre mal ; c'est un compromis, de type gagnant-gagnant ou plutôt pas perdant-pas perdant, et une formule très associative. Cet édifice complexe a été possible parce que le statut de Chypre a été édifié au sein du camp occidental. Ce statut pouvait être considéré comme viable, dans la mesure où il était rationnel et accepté, même si c'était à contrecœur, par les acteurs concernés, et où il était fortement encadré. Mais il lui restait à subir l'épreuve de la cohabitation des communautés et du temps et il ne l'a pas supportée. Très vite s'est ouverte ce que le Conseil de sécurité nommera la question de Chypre, une question qui n'est toujours pas résolue.

L'évolution sur plus de 50 ans a été, au contraire, nettement et continument défavorable, tant au retour au statut qu'à l'élaboration d'une autre formule, acceptée et apportant une solution à la question de Chypre.

La dérive négative a commencé dès la crise de 1963 et la remise en cause du statut de l'île, par les Chypriotes grecs (Makarios). Cette remise en cause, au profit de l'application du principe majoritaire, a été à l'origine des premiers affrontements violents, mais sans

²¹³ Londres s'est tout de même engagé à « coopérer pour la défense commune de Chypre » avec les parties au traité Point C de la Déclaration britannique.

intervention de la Turquie, de la création de la force des Nations unies à Chypre en 1964 et de l'entrée des Nations unies dans le dossier. Celles-ci ignorant le statut conventionnel et conservant comme interlocuteur l'auteur de la crise de 1963, celui-ci va poursuivre son projet d'une Chypre indépendante gouvernée pas la majorité et non alignée dans des conditions telles qu'il sera renversé par les partisans de l'*enosis*. Cette seconde crise de Chypre, en 1974, beaucoup plus violente, provoquera l'intervention de la Turquie (opération Attila) et la division de l'île en deux parties, le tiers nord où se sont regroupés les Chypriotes turcs sous la protection de l'armée turque et le sud où se sont rassemblés les Chypriotes grecs. La base de la situation actuelle était constituée dès ce moment.

La nouvelle donne excluait un retour pur et simple au statut conventionnel. L'*Enosis* était devenu impossible. Le choix demeurait entre l'unité de l'île – mais il fallait trouver une formule, autre que celle du statut et celle (majorité/minorité) que voulait imposer Makarios, permettant que les deux communautés y vivent – et la partition. Les Grecs et les Chypriotes grecs, à l'origine des deux crises et de la mise à mal du statut, ont eu dans cette période un comportement particulièrement contre-productif puisqu'il a éliminé les 2 objectifs grecs (*enosis*, régime majorité/minorité) et rendu possible la séparation, avec une éventuelle réunion de Chypre nord à la Turquie (*Taksim*).

L'auteur des 2 crises restant toujours l'interlocuteur des Nations unies et le représentant de Chypre – ce qui est pourtant une fiction depuis la crise de 1963/1964 –, on va désormais rechercher « un règlement politique mutuellement acceptable, fondé sur les droits fondamentaux et légitimes desdites communautés »²¹⁴. Très vite, en février 1977, Makarios et Denktash, sont parvenus à adopter un « ensemble de principes agréés » comprenant 4 principes (accord sur un État fédéral, bicommunautaire, bizonal et non aligné), qui constituait la substance d'une solution préservant l'unité de l'île. Comme il n'a pas été possible de progresser à partir de là, au cours des années suivantes, les Chypriotes turcs, ont logiquement avancé sur la voie alternative en proclamant le 15 novembre 1983, la République turque de Chypre Nord. Le geste était significatif mais il ne s'agissait pas d'une déclaration d'indépendance. Les Chypriotes turcs ne remettaient pas en cause l'objectif commun aux parties – la RTCN s'inscrit dans le cadre de Chypre unie – et ne sortaient pas de la négociation. Mais le Conseil de sécurité a condamné cette proclamation²¹⁵.

Au cours des années 1990, l'entrée en scène d'un nouvel acteur majeur, la Communauté européenne, va susciter de grands espoirs, en vain. L'Union européenne n'ayant pas fait de la solution de la question de Chypre, un préalable à l'admission de l'île, n'a pas pu peser en faveur de l'application des principes admis dès 1977, comme base de la solution de la question de Chypre dans un cadre unitaire. Un effort a été fait pour faire adopter, avant l'admission, un nouveau statut établissant un État fédéral composé de 2 États égaux. Ce fut le plan Annan. Mais accepté par 64,91 % des Chypriotes turcs, le plan fut refusé par 75,83 % des Chypriotes grecs. L'Union a donc simplement « importé », « intégré » la question de Chypre. Chypre est dans l'Union, depuis 2004, mais la « question » demeure. Les principes de la solution sont connus depuis très longtemps, mais les parties ne parviennent pas à conclure.

Plus de quinze ans après, on n'a pas progressé vers le règlement global espéré. Se succèdent des périodes vides, par exemple entre 2004 et 2008, puis d'autres où l'espoir revient, les rencontres et les négociations ayant repris, comme entre 2008 et 2010. Mais on revient rapidement en phase négative, c'est le cas après 2010. Puis c'est le temps de la relance. Par exemple après la déclaration conjointe du 11 février 2014, les négociations reprirent à la mi-mai 2015 et le Secrétaire général dans son rapport du 7 janvier 2016

²¹⁴ A/RES/3212(XXIX), § 4, 2 novembre 1974.

²¹⁵ Résolution 541 (1983).

écrivait, au sujet des dirigeants chypriotes : « (ils) ont annoncé leur intention de ne ménager aucun effort afin de parvenir à un règlement global de la question de Chypre dans les meilleurs délais. Ils sont également convenus que les négociations seraient conduites par eux-mêmes et ont engagé depuis des discussions structurées et orientées vers des résultats concrets, portant sur des questions centrales à différents domaines »²¹⁶. Quoique rien ne soit sorti de ces négociations, et que l'on soit au point mort depuis 2017, son successeur reprend espoir à son tour. On peut lire dans son rapport du 16 avril 2019, qu'il est « convaincu que l'on pouvait continuer d'espérer que les deux communautés parviennent à un règlement global. J'ai aussi constaté cependant que la perspective d'un processus interminable et infructueux était bel et bien révolue et qu'il existait un large consensus selon lequel le statu quo n'était plus tenable ». Mais il ajoute aussitôt : « J'ai souligné également que, avant la reprise de véritables négociations, les parties devraient s'accorder sur un cadre de référence qui serait un point de départ consensuel pour un éventuel règlement de la question de Chypre »²¹⁷. Fin 2020, on n'a toujours pas avancé et il semble que la question de Chypre soit en train d'entrer dans une nouvelle phase, nettement plus conflictuelle.

Situation en 2021

*Le Conseil de sécurité continue de renouveler l'UNFICYP (rés. 2618 du 27 janvier 2021)*²¹⁸. Il en reste à l'objectif classique – « parvenir à un règlement durable, global et juste fondé sur une fédération bicommunautaire et bizonale et sur l'égalité politique ». Pourtant les négociations n'ont toujours pas repris depuis 2017. Et l'objectif de leur reprise s'éloigne chaque année un peu plus. À cet égard, le dernier rapport du Secrétaire général sur sa mission de bons offices est très clair : « Depuis mon précédent rapport (S/2021/634), la confiance quant à la possibilité de parvenir à un règlement négocié, déjà au plus bas, a continué d'être sapée. Le débat public, qui a commencé avant le déjeuner informel que j'ai organisé pour les deux dirigeants le 27 septembre et s'est poursuivi même après, a essentiellement porté sur les positions divergentes des parties concernant la base des discussions. Les déclarations négatives ont continué tout au long de la période considérée ; il n'y a eu aucun message harmonisé qui aurait pu trouver un écho dans les deux communautés »²¹⁹.

Du côté chypriote grec, on en reste à la formule traditionnelle de la « fédération bizonale et bicommunautaire » – que cette communauté a pourtant refusée en 2002 (plan Annan)²²⁰. Mais du côté chypriote turc, on pense désormais autrement. Les Chypriotes turcs ont désormais « une nouvelle vision pragmatique pour l'île de Chypre »²²¹. Cette vision est « basée sur l'égalité souveraine inhérente et le statut international égal des deux États sur l'île »²²².

Pour les Chypriotes turcs : Il ne s'agit pas de « s'engager dans des négociations pour le plaisir de faire des négociations. Ces négociations sans fin, qui pendant des décennies ont porté sur le même sujet et ont échoué maintes fois, ont maintenu le peuple chypriote turc dans la souffrance et l'isolement, tout en renforçant la position intransigeante de la partie chypriote grecque »²²³. Le temps des « vaines négociations menées sur la vieille base asymétrique » est

²¹⁶ S/2016/15, § 2.

²¹⁷ S/2019/322, § 3.

²¹⁸ L'UNFICYP est à Chypre depuis 1964. Cette force, compte encore fin 2021, 859 personnes (797 militaires et 62 policiers) pour une population de l'île d'environ 1,2 million d'habitants dont 850 000 au sud et 350 000 au Nord (source rapport du Secrétaire général S/2021/1110).

²¹⁹ S/2021/1109 (31 décembre 2021, § 4).

²²⁰ Voir en ce sens la position du représentant chypriote grec, en annexe I au rapport précité. (S/2021/1109, p. 10).

²²¹ Voir l'exposé de cette vision en annexe II au rapport précité S/2021/1109, pp. 16-20.

²²² *Ibid.*, p. 16.

²²³ *Ibid.*, p. 17.

passé. Et le président de la RTCN ajoute : « Une fois reconnue et garantie notre égalité, qu'il s'agisse de la souveraineté ou du statut international, je serais prêt à m'engager dans des négociations formelles de fond, portant notamment sur la relation future entre les deux États indépendants, la propriété, la sécurité et l'ajustement des frontières, ainsi que sur les relations avec l'Union européenne »²²⁴.

La Covid 19 n'a certes pas facilité les relations entre Chypriotes, mais ce qui a changé surtout, c'est le contexte régional et la position de la RTCN et de la Turquie. Ce que le Conseil de sécurité désigne comme « les tensions persistantes en Méditerranée orientale »²²⁵, se sont nettement aggravées en 2019, 2020 et 2021 la détermination d'Ankara devenant de plus en plus nette.

Il se confirme que la question de Chypre est entrée dans une nouvelle phase. La formule de la fédération bizonale et bicommunautaire, que la communauté internationale et l'UE ont été incapables de mettre en œuvre, est dépassée. Elle va devoir céder la place²²⁶ – des décennies d'échec et la volonté turque de changer les choses l'imposant – à celle des 2 États. Ou, si les pays concernés ne comprennent pas assez vite que les choses ont changé, à la réunion de la RTCN à la Turquie, à partir d'un referendum.

Tendance : transformation, aggravation

Les différends territoriaux maritimes intéressant Chypre et les autres éléments du contexte

Les différends territoriaux maritimes entre la Grèce et la Turquie sont classiques. Ils ont ponctué les années 1970 et 1980. La découverte d'importants gisements hydrocarbures (gaz surtout et pétrole) à partir des années 2000, en Méditerranée orientale, les a relancés, Chypre se trouvant concernée.

La république de Chypre, en réalité la partie grecque de l'île, a délimité des blocs d'exploration/exploitation et en a autorisé, par contrat, l'exploration à plusieurs grandes sociétés internationales, Total, ENI, Exxon Mobil, American Noble Inc. Elle prévoyait en 2019, 6 forages d'exploration et 2 de confirmation. La Turquie a manifesté son opposition à cette politique parce qu'elle ne reposait pas sur une définition préalable de la répartition des bénéfices tirés de cette exploitation entre le sud et le nord de l'île et parce que, ne reconnaissant pas Chypre et sa ZEE, elle ne s'estime pas tenue par les accords de délimitation conclus par Chypre et considère que certaines parties de la zone maritime concernée sont dans sa propre ZEE²²⁷. Elle a elle-même accordé des permis d'exploration à la Turkish Petroleum. De plus, en 2019 et 2020, elle a envoyé des navires d'exploration (Oruç-Reis et Yavuz) escortés par des navires militaires, au sud de Chypre et a conclu, en novembre 2019, avec le gouvernement libyen, un accord de délimitation de leurs ZEE respectives, qui a suscité l'opposition de la Grèce et de Chypre et des autres États portant le projet du gazoduc *EastMed* (Égypte, Israël et Italie) et de l'UE.

Ce dossier fait partie d'un ensemble de questions intéressant le droit de la mer –

²²⁴ *Ibid.*, p. 18.

²²⁵ 2618 (2021), § 4. 2561 (2021) al 6 visait « la poursuite des tensions en Méditerranée orientale, au sujet des hydrocarbures ».

²²⁶ Le conflit de Chypre est particulièrement intéressant à bien des titres : sur les comportements contreproductifs des chypriotes grecs, sur les défauts du système de règlement pacifique des Nations unies, sur l'absence de vision politique et la surestimation de leurs capacités des Européens. Il porte aussi à réfléchir sur les conflits gelés. Le qualificatif convient si on entend par « conflit gelé » un conflit qui n'est plus violent. Mais s'il n'est plus violent, le conflit n'est pas froid, il demeure chaud, au plan politique. Il n'est pas non plus immobile, parce que les efforts de règlement ne progressent pas. L'absence d'évolution vers un statut agréé de Chypre unie consolide inévitablement la solution alternative, la partition de l'île.

²²⁷ Elle considère que 44 % de la prétendue ZEE de Chypre font partie de sa ZEE.

Ankara n'est pas partie à la convention de 1982 et n'admet notamment pas les délimitations en Mer Egée. Elle s'inscrit en outre dans le cadre plus large de ce que l'on appelle les guerres de la Turquie (Haut-Karabakh, Irak, Syrie, Libye) et d'une politique néo-ottomane d'effacement de la honte du traité de Sèvres (1920) et d'affirmation de la Turquie, comme digne successeur de l'empire ottoman.

Développements en 2021.

Ce dossier n'a pas connu de nouvelles tensions importantes cette année, mais il n'y a pas non plus d'évolution positive nette. La Turquie et la Grèce ont repris le 25 janvier, après 4 ans d'interruption, les pourparlers exploratoires menés entre 2002 et 2016, pour tenter de réduire leurs différends sur leurs frontières maritimes et les droits énergétiques en Méditerranée orientale. Mais cela n'a pas donné de résultat.

En octobre, l'Égypte, la Grèce et Chypre ont conclu un accord sur le transfert d'énergie électrique pour renforcer leur coopération. Ces 3 pays participent aussi au Forum du gaz de la Méditerranée orientale avec la France, l'Italie, l'Israël, la Jordanie et la Palestine. Ils ont également exprimé leur « intention de renforcer leur coopération en matière d'exploration et de transfert de gaz naturel, un catalyseur pour la stabilité dans la région ». Chypre a annoncé fin décembre la reprise de la prospection de gaz au large de ses côtes avec le géant américain de l'énergie ExxonMobil après l'interruption des opérations de forage pendant plus d'un an en raison de la pandémie de coronavirus. On sait que la Turquie est opposée à ce type d'opération.

Tendance : stable

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

Repères

Elles forment un archipel de 12 000 km² à moins de 600 km du détroit de Magellan, avec une position stratégique dans l'Atlantique Sud. Occupées de façon continue par les Britanniques depuis 1833, elles sont également revendiquées par l'Argentine. Ce conflit va venir devant les Nations unies à l'occasion de la décolonisation. Buenos Aires considère que les îles doivent lui revenir, qu'elles font partie du territoire national argentin. Mais la population locale veut rester britannique et Londres soutient le principe d'auto-détermination. Contrairement à ce qu'elle fera à propos de Gibraltar, l'Assemblée générale va aller moins loin dans son appui à l'État qui réclame la restitution. Elle n'a pas dénoncé ici une « situation coloniale qui détruit partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays ». Elle a analysé le conflit entre les deux États comme un différend sur la souveraineté sur les îles et leur demande de le régler par la négociation. Mais s'agissant de la population, il n'est pas question d'autodétermination ; elle demande seulement de tenir compte de ses intérêts²²⁸. Le Royaume-Uni ne refusait pas la négociation mais restait intransigeant sur le respect de l'autodétermination. C'était l'impasse.

L'Argentine a ensuite entrepris de franchir l'obstacle, en recourant à la force et en occupant le territoire, le 2 avril 1982. Le pari argentin était rationnel, étant donné l'enjeu, relativement faible (une population de quelques milliers d'habitants) et la distance séparant le Royaume uni du territoire (12 000 km). Mais le facteur psychopolitique – l'orgueil bafoué d'une grande puissance en voie de déclin – a déjoué le calcul des généraux argentins. Ce fut la guerre des Malouines. Londres a mobilisé une flotte de 70 navires, dont 2 porte-aéronefs et un sous-marin nucléaire d'attaque et, avec le soutien des États-Unis et l'appui de la

²²⁸ A/RES/2065 (XX), § 1, 16 décembre 1965.

solidarité européenne, a repris les Malouines par la force. La guerre s'est achevée le 14 juin 1982, par la défaite des Argentins, après avoir fait 750 victimes de leur côté et 254 du côté britannique. Cette guerre a conforté, au Royaume uni, la position de la « dame de fer » mais provoqué du côté argentin la chute des généraux. Elle n'a toutefois pas changé la position du pays, qui continue de revendiquer les îles.

À la différence de ce qui a lieu dans le cas de Chypre, pour les Malouines, il n'y a pas de mobilisation internationale, de force de maintien de la paix, de mission de bons offices et des résolutions régulières du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale ou des deux à la fois. Ce conflit est beaucoup moins pesant dans les relations internationales. Sauf exception, par exemple une certaine interférence avec la question de la zone exempte d'armes nucléaires d'Amérique latine, il ne mobilise pas. Le conflit reste présent toutefois, aux Nations unies via l'examen par le Comité de décolonisation, des territoires non-autonomes.

Il n'y a pas eu et il n'y a de négociations. Sur place, le Royaume-Uni a choisi, contrairement à la politique qu'il menait avant 1982, de pratiquer comme le fait la France, une politique de pré-positionnement interarmées et de prévoir, pour le cas où, une capacité de renforcement rapide, de manière à dissuader les Argentins de tenter à nouveau l'aventure. Un referendum a également été organisé, à la demande du gouvernement local, les 10 et 11 mars 2013. Sur 1 650 inscrits et 1 518 votants, 99,8 % se sont prononcés en faveur de la conservation du statut de territoire britannique d'outre-mer. Le Premier ministre britannique a répété que le Royaume-Uni ne céderait pas sa souveraineté sur les îles à moins que leur population ne le souhaite et la position argentine consiste à considérer que les habitants n'ont pas à être consultés, puisque les Falklandais n'existent pas et qu'ils sont simplement des citoyens britanniques, implantés, vivant dans les Malvinas²²⁹. Sur ces bases, le problème est pour le moment insoluble. Le dossier s'est plutôt alourdi, au cours des années 1990 et 2000, avec la découverte de pétrole exploitable dans le sous-sol des eaux des Malouines. La situation de la population s'est largement améliorée ; elle n'a par conséquent aucune raison de changer d'avis. Par ailleurs les relations entre le Royaume uni et l'Argentine sont actuellement bonnes. Pour le moment, ce dossier n'a pas de dynamique intrinsèque ; il est porté par le Comité de décolonisation.

Situation en 2021

De niveau 2 en 2015, le conflit est passé au niveau 1 à partir de 2016, au Barometer de l'HIK. Il y reste n 2021. La recommandation de négocier qu'émet le Comité de décolonisation reste toujours sans effet²³⁰.

Tendance : stable

(110) La question du Sahara Occidental

Repères

Cette question s'inscrit aussi dans le cadre de la décolonisation. Mais elle oppose le Royaume du Maroc et une population locale, les Sahraouis et non un État et une population « importée ». Par ailleurs les pays impliqués, sont voisins, puisque l'Algérie est le soutien historique du Polisario. Et il ne faut surtout pas, comme le fait l'HIK, mettre ce conflit sous la rubrique Maroc et le rattacher à l'item sécession. Il s'agit toujours d'un territoire non-autonome, dont le statut n'est pas encore défini.

²²⁹ Les positions des deux gouvernements sont exposées dans le document A/AC/109/2018/6, du Comité de décolonisation, pp. 12-14.

²³⁰ Le Comité recommande que les 2 États négocient (A/76/23, pp. 39-41).

Le Sahara occidental, Saquia el Hamra et Oued ad Dahab (ancien Rio de Oro), d'environ 280 000 km², relevait de l'Espagne. Celle-ci l'avait distingué en 1958 de la province d'Ifni, qu'elle rétrocédera au Maroc, en 1969²³¹. L'Espagne avait, à l'époque, l'intention d'y rester, le territoire présentant un intérêt important du point de vue économique (eaux très poissonneuses, gisements de phosphate, etc.). À cette fin, elle s'appuyait sur l'idée que, au moment où elle s'y est installée, il était *terra nullius*. Le maintien de sa présence serait, par conséquent, jugeait-elle, légitime. Ce faisant, elle se heurtait à la logique très indépendantiste de la décolonisation et à la position marocaine. La première poussait à la rupture avec la puissance coloniale. La seconde affirmait que le Sahara occidental est, comme Ifni, un territoire marocain. Selon Rabat, il fait historiquement partie du royaume du Maroc et doit lui être restitué²³². On retrouvait l'idée d'intégrité territoriale, comme pour Gibraltar ou les Malouines ; mais elle jouait ici en faveur d'un État africain récemment décolonisé. On pouvait penser, *a priori*, que la cause serait facilement entendue, au bénéfice de l'État réclmant. Or, l'Assemblée générale va considérer que l'avenir du territoire, devait être régi par le principe d'autodétermination. Elle invita l'Espagne à « (...) arrêter le plus tôt possible, en conformité avec les aspirations de la population autochtone du Sahara espagnol et en consultation avec les Gouvernements marocain et mauritanien et toute autre partie intéressée, les modalités de l'organisation d'un référendum qui sera tenu sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies afin de permettre à la population autochtone du territoire d'exercer librement son droit à l'autodétermination (...) » (résolution 2229 (XXI), du 20 décembre 1966). Ce choix peut paraître surprenant, mais il s'imposait.

À la différence de ce qui valait pour Ifni, il n'existait pas, en premier lieu, d'accord sur la marocanité du Sahara occidental, sur son appartenance antérieure au Maroc. Elle était contestée non seulement par l'Espagne mais aussi par la Mauritanie. Celle-ci, après avoir accédé à l'indépendance en 1960, revendiqua le Sahara occidental comme faisant partie de l'ensemble mauritanien. Il apparaissait, en second lieu, que la perspective du retour au Maroc ne recueillait pas, dans la population concernée, un assentiment général²³³. Or cette population était autochtone, elle ne pouvait être considérée comme une création de l'Espagne ou une conséquence de ses agissements. Il s'agissait bien d'une population coloniale. S'en remettre à la volonté de la population, à l'autodétermination – ce que préconisaient fortement l'Algérie et d'autres États africains – était donc la solution la plus simple. Elle était même tout à fait évidente, incontournable, parce que consensuelle. En effet, si à la limite, l'intégrité territoriale et la restitution peuvent, dans leur version « dure », conduire à un transfert, à un retour, non accepté par la population, aucun des deux prétendants n'avait cette idée²³⁴. Le Maroc comme la Mauritanie avaient accepté le

²³¹ L'Espagne avait auparavant rétrocédé, en 1958, la zone de Tarfaya, entre l'oued Draa et le Cap Juby.

²³² C'est bien le terme « restitution » qui fut employé par le roi Mohammed V dans son discours du 25 février 1958.

²³³ Il existait alors plusieurs mouvements de libération nationale, entendant exprimer la volonté populaire : le Front populaire de Libération de la Saquia el Hamra et du Rio de Oro (Polisario) favorable à la création d'un État indépendant et soutenu par l'Algérie où se trouvait son état-major ; le Parti de l'Union Nationale Sahraouie (PUNS), pour une indépendance favorable à l'Espagne et le Front de Libération et de l'Unité (FLU) pour l'intégration au Maroc.

²³⁴ Le terme « restitution » qu'employait le Roi Mohammed V, dans son discours du 25 février 1958, n'appelle *a priori* aucune consultation populaire. D'un autre côté, il est bien difficile, impossible, de s'opposer à l'organisation d'un référendum, sans donner à croire que l'on veut l'éviter parce qu'en réalité, la population n'est pas favorable ou risque de n'être pas favorable au retour au pays. Quand l'appartenance du territoire n'est pas généralement acceptée, l'État réclmant est en situation difficile car le principe d'intégrité territoriale ne joue pas pleinement en sa faveur. Si le droit des peuples est présent au sens fort du terme, ce qui est le cas lorsque la population concernée est de type colonial, cette situation est encore plus délicate.

recours au referendum²³⁵. S'en remettre au principe d'autodétermination était donc inévitable. Tout autre choix, spécialement le retour au Maroc sans consultation de la population, aurait été générateur de conflit.

Cette convergence sur l'autodétermination était pourtant trompeuse et illusoire. Pour un État réclamant la restitution, la population du territoire visé ne peut évidemment pas vouloir autre chose que « revenir à la maison ». Toute autre volonté exprimée ne peut être que falsification, résultat de manœuvres hostiles. Mais, pour d'autres, l'autodétermination signifie au contraire que la population concernée, en tant que « peuple », peut choisir une autre voie que la réintégration, notamment l'indépendance. Il était prévisible que des difficultés allaient s'accumuler non sur le principe de cette consultation, désormais acquis, mais sur ses modalités d'exercice, sur sa mise en œuvre. C'est ce qui se produisit au cours des années suivantes. L'avis de la CIJ, en 1975, s'inscrit dans ce contexte. Il devait marquer un autre temps fort dans le développement de la question.

Il n'était évidemment pas exclu que les Sahraouis consultés se prononcent en faveur du rattachement au Maroc, mais Rabat redoutait que les menées de l'Espagne et de ses voisins algérien et mauritanien, aient travaillé le terrain dans un sens défavorable à ses intérêts. Pour rétablir une situation en voie de dégradation, le Maroc a, avec la Mauritanie, provoqué une demande d'avis consultatif à la CIJ, quand l'Espagne, en 1974, a annoncé que le référendum prévu serait organisé au cours du premier semestre de l'année 1975. Ils sollicitèrent de l'Assemblée générale des Nations Unies une demande d'un avis consultatif de la CIJ²³⁶. L'Assemblée y accéda, le 13 décembre 1974, dans sa résolution 3292 (XXIX), votée assez largement, par 87 voix, avec 43 abstentions, notamment celles de l'Algérie et de l'Espagne. Elle invita aussi l'Espagne à ne pas procéder à la consultation prévue tant qu'elle ne se serait pas prononcée sur la politique à suivre, après que la CIJ ait rendu son avis.

L'Assemblée ne demanda pas à la Cour de se prononcer sur la hiérarchie à établir entre intégrité territoriale et autodétermination, ce qui était le vrai problème – il restait à affirmer clairement que, même dans le cas où un territoire a fait antérieurement partie d'un État, l'autodétermination signifie pour sa population le droit d'adopter le statut de son choix et de décider, si elle le veut, de ne pas retourner à la situation antérieure. Mais cette redoutable difficulté était présente, en forme de toile de fond. L'Assemblée générale posa deux questions : « 1. Le Sahara occidental (Rio de Oro et Sakiet El-Hamra) était-il, au moment de la colonisation par l'Espagne, un territoire sans maître (*terra nullius*) ? Si la réponse à la première question est négative ; 2. Quels étaient les liens juridiques de ce territoire avec le Royaume du Maroc et l'ensemble mauritanien ? ». C'était bien sûr cette deuxième question, celle de la marocanité, qui était centrale. Si la marocanité de Sahara occidental était reconnue, la réintégration au Maroc deviendrait inévitablement l'option normale, naturelle, même si le référendum prévu restait, pour satisfaire aux exigences du principe d'autodétermination, à options multiples.

La réponse de la Cour fut une surprise, désagréable pour le Maroc. Il attendait la confirmation de liens juridiques forts, l'affirmation d'une souveraineté marocaine préexistante à la colonisation espagnole, mais ne l'obtint pas. La CIJ répondit, sur le premier point, que le Sahara occidental n'était pas *terra nullius* au moment où il fut colonisé et, sur le second, qu'il existait des « (...) liens juridiques d'allégeance entre le sultan du Maroc et certaines des tribus vivant sur le territoire du Sahara occidental » mais « (...) aucun lien de souveraineté territoriale (...) ». Elle ajouta : « La Cour n'a donc pas constaté l'existence de

²³⁵ Ils l'ont fait en approuvant les résolutions qui, de 1966 à 1973, se sont succédé, préconisant la tenue d'un référendum.

²³⁶ Le Maroc avait proposé, auparavant, que la question soit examinée au contentieux ; sa proposition ne put aboutir, faute d'accord de l'Espagne.

liens juridiques de nature à modifier l'application de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale des Nations Unies quant à la décolonisation du Sahara occidental et en particulier l'application du principe d'autodétermination grâce à l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire ». L'avis était très clair sur le point essentiel : il ne retenait pas l'idée d'une marocanité, d'une souveraineté marocaine, préexistante à la colonisation. Ce point fut, de plus, adopté par une très large majorité, 14 contre 2 ; les juges internationaux n'étaient pas divisés.

Un avis consultatif n'a pas d'effet obligatoire mais il dit le droit et sa portée juridico-politique peut être considérable. Tout doute éventuel sur l'applicabilité à l'espèce du principe d'autodétermination, qu'aurait pu réintroduire une reconnaissance de la marocanité, était écarté et même, la Cour ayant pris soin de préciser qu'elle n'avait pas constaté « l'existence de liens juridiques de nature à modifier l'application de la résolution 1514 (XV) », l'indépendance, solution normale en matière de décolonisation, devait être considérée indubitablement comme l'un des termes du choix ouvert aux populations. De plus, autre point très important, l'évolution du statut du territoire se ferait comme cela était devenu la norme en matière de décolonisation, sous la direction de l'Assemblée générale des Nations Unies. Après l'avis, l'idée de la marocanité n'avait plus de crédibilité internationale. Aucun État ne la reconnaîtra. Elle n'était plus, contrairement à ce que Rabat espérait, une certitude du passé dictant ou engageant l'avenir. Elle se transformait en un futur incertain, en une adhésion à susciter, imposant au Maroc une profonde reconversion. Le Sahara occidental, toujours territoire non autonome, ne cesserait de l'être que lorsque la volonté de ses populations se serait exprimée de manière « libre et authentique » en faveur d'un nouveau statut, dont l'Assemblée générale pourrait admettre qu'il met fin à l'absence d'autonomie.

Le Maroc n'a pas contesté l'avis de la CIJ, mais n'a pas non plus cédé, abandonné la marocanité. Le roi Hassan II a « positivé » l'avis et s'en est, en revanche, servi pour « rebondir », forcer le destin. Il exploita la base, très étroite par rapport à ses espérances, qu'offrait au Maroc la reconnaissance de « liens juridiques d'allégeance entre le sultan du Maroc et certaines des tribus vivant sur le territoire du Sahara occidental », en prenant la décision historique, le 16 octobre 1975, le jour même où l'avis fut rendu, de lancer la « Marche verte », soigneusement préparée dans le secret, au cours des mois précédents²³⁷. Cette marche devait aboutir, via l'accord tripartite du 14 novembre 1975, au retrait espagnol puis à l'installation du Maroc dans le territoire. Mais la « Marche verte » va être suivie et « contrée » par la proclamation, le 27 février 1976, de l'indépendance de la « République Arabe Sahraouie Démocratique » (RASD). Celle-ci donnait également un résultat important puisque la « RASD » sera rapidement reconnue par un nombre significatif d'États et admise plus tard, en 1982, comme membre de l'OUA.

Sur le terrain commençait la guerre du Sahara occidental. Le Front Polisario, avec le soutien de l'Algérie et de la Libye – on perçoit ici la dimension régionale du conflit – va mener la lutte armée contre le Maroc et la Mauritanie. Cette guerre va connaître plusieurs phases, y compris en 1976, des affrontements entre forces marocaines et algériennes (bataille d'Amgala), et conduire, après le retrait de la Mauritanie et la construction de 6 murs des sables par le Maroc (sur 2 500 km de long), pour isoler le territoire qu'il contrôle des attaques du Polisario, à l'acceptation par celui-ci et Rabat, en 1988, des propositions de règlement du Secrétaire général de l'ONU et du Président de la Conférence des Chefs d'État

²³⁷ Dans la présentation de l'ouvrage collectif « La Marche verte », diffusé chez Plon en 1990, le roi Hassan II précise qu'il en a eu l'inspiration divine dans la nuit du 19 août 1975, à Fès.

et de gouvernement de l'OUA, puis au cessez-le-feu en 1991. Le Sahara occidental est alors partagé, selon une ligne nord-est, sud-ouest, en deux parties. La partie ouest, environ 80 % du territoire, est contrôlée par le Maroc et l'Ouest, 20 %, du côté de l'Algérie et de la Mauritanie, relève du Polisario.

Le Maroc tient désormais la plus grande partie du territoire. Il est dans une position beaucoup plus forte qu'auparavant. Mais le prix payé pour en arriver là est loin d'être négligeable. Outre la guerre, ses victimes et son coût, il faut surtout remarquer que la marocanité du Sahara occidental est devenue une cause nationale, à laquelle la monarchie marocaine a lié son sort. Cela constitue une force mais aussi une contrainte lourde, du point de vue diplomatique. Par ailleurs, le conflit a gravement nui aux relations entre les États de la région et empêché l'Union du Maghreb Arabe de porter des fruits.

Quoiqu'il en soit, le contrôle du territoire ne peut accomplir la marocanité du Sahara occidental. Le statut du Sahara reste inchangé, il demeure un territoire non autonome, dont le Comité de décolonisation examine le cas chaque année, et auquel l'Assemblée générale consacre aussi une résolution.

Le rattachement au Maroc ne peut procéder – cela a été très clairement souligné par la CIJ et confirmé depuis constamment par le comportement des Nations unies – que d'une autodétermination acceptée par l'Assemblée générale. On s'efforce depuis 1991, pour le moment en vain, d'atteindre cet objectif. Bien que ni la CIJ ni l'Assemblée générale ne l'aient exigé, on va s'orienter vers l'organisation d'un référendum. Il est prévu par l'OUA et les Nations unies, dans le plan de règlement, avec l'alternative indépendance/intégration, et est un point d'accord entre les parties. Il va être au cœur du mandat de la MINURSO²³⁸, toujours prorogée depuis par le Conseil de sécurité. Mais il s'est avéré impossible d'organiser ce référendum et le plan de règlement a, au début des années 2000, cédé la place aux plans Baker (2001 et 2003), qui n'ont, eux aussi, pas donné de résultat. Viendront alors, en 2007, les propositions des parties, le plan marocain d'autonomie, bien connu et un projet présenté la veille par le Polisario²³⁹. Point important, une évolution s'est produite du côté marocain : le projet prévoit que le référendum ne doit porter que sur le projet d'autonomie négocié et, en aucun cas, sur l'indépendance, totalement exclue par principe, du fait de la marocanité du territoire. L'autre partie conserve l'alternative indépendance intégration.

À partir de là, plusieurs phases de négociation ont eu lieu entre les Parties, en 2007 (18 et 19 juin et 10 et 11 août) et 2008 (7-9 janvier et 16-18 mars), en présence des pays voisins et sous les auspices des Nations unies. L'envoyé personnel du Secrétaire général a ensuite organisé neuf réunions informelles en 2009 (9 et 10 août), 2010 (10 et 11 février, 7-10 novembre et 16-18 décembre), en 2011 (21-23 janvier, 7-9 mars 5-7 juin et 19-21 juillet) et 2012 (11-13 mars), pour préparer un 5^e cycle de négociations.

On voit que rien de décisif ne s'est produit et que, même, la négociation ne se poursuit pas. Pourtant, le cadre fixé pour cette négociation par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité est large. Il n'est en aucune façon, déterminé par l'unique perspective de l'indépendance, mais celle-ci demeure inévitablement présente. L'Assemblée vise les résolutions 1514 et 1541 (XV) et l'objectif qu'elle fixe pour ces négociations – « (...) parvenir à une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable qui permette l'autodétermination du peuple du Sahara occidental (...) » – ne diffère pas de celui du Conseil²⁴⁰.

Le blocage est du côté marocain et c'est de là que l'on attend une évolution. Le Maroc, qui l'avait acceptée au moment du plan de règlement, refuse toute option d'indépendance, ne

²³⁸ Résolution 690 (1991).

²³⁹ S/2007/210 pour le projet du Polisario.

²⁴⁰ Voir les résolutions 65/112 (2010), § 2, puis 66/86 (2011), § 2, et 1920 (2010), §4, puis 1979 (2011), § 6 et plus récemment, 2414 (2018) et A/RES/73/107.

veut pas transiger sur la marocanité et, par conséquent, sur l'autonomie comme seul avenir concevable du territoire. Peut-être n'y a-t-il pas de marge de manœuvre à Rabat.

Sans doute compte-t-il aussi améliorer le contrôle du territoire et l'attrait de la solution marocanité. Mais, sauf si elle parvient à faire un large consensus, ce qui risque d'être difficile car le Polisario ne manque pas de rappeler son existence, une consultation limitée à l'autonomie ne peut pas constituer une consultation satisfaisante d'autodétermination, pour un territoire non autonome, particulièrement pour le Sahara occidental. Par ailleurs, il ne faut pas se faire d'illusion sur l'effet de la politique du fait accompli. Le Conseil de sécurité, en 2010, soulignait déjà que « (...) la consolidation du statu quo n'est pas acceptable à long terme (...) » (résolution 1920 en date du 30 avril 2010, alinéa 11). Mais, on remarquait aussi, que les Nations unies, ne semblent pas envisager de surmonter le blocage, en fixant elles-mêmes les termes de la question à poser à la population.

Tout cela correspond à une configuration de conflit gelé aussi bien du point de vue militaire que du point de vue politique, dont l'issue, sauf surprise, se dessinera dans le temps long. C'est bien dans cette direction que s'inscrivaient les dernières années, avec le retour du Maroc au sein de l'Union africaine – pour ce faire il a dû accepter d'y cohabiter désormais avec le Polisario. Le *Barometer* note une baisse d'intensité de 3 (en 2015 et 2016 également) à 2, en 2017, 2018 et 2019. Les parties avaient repris en décembre 2018, les 5 et 6, les pourparlers interrompus depuis 6 ans. Elles paraissent, une certaine impatience s'étant manifestée, aussi bien au Conseil de sécurité qu'à l'Assemblée générale²⁴¹, reprendre une sorte de service minimum. Toutefois, la Cour européenne de justice jugeant en février 2018, que l'accord de pêche avec le Maroc n'est pas applicable au Sahara occidental, parce que contraire à la souveraineté permanente de ses habitants sur leurs ressources naturelles, montrait que jouer la montre n'est pas sans inconvénients. Cela se fait notamment, au prix de la coopération et de l'intégration régionale, que le conflit interdit. Le coût est donc considérable. Il y a fort à craindre aussi que, bientôt, le terrorisme, qui prend de l'ampleur dans la région, ne vienne se mêler de la partie.

En 2019 et plus encore 2020, le Sahara occidental est redevenu un conflit plus visible et on pouvait craindre qu'il ne redevienne actif. D'abord, le 13 novembre 2020, la tension est montée nettement parce que le Maroc et le Polisario ont rompu le cessez-le-feu. Rabat a pris la « décision stratégique »²⁴² de rétablir une circulation routière entravée par des militants sahraouis, en franchissant la ligne de cessez-le-feu dans la zone de Guerguerat, près de la frontière de la Mauritanie. Cela conduira le Polisario à dire que « la guerre a commencé » et à dénoncer une « agression ». Des échanges de tirs auront lieu. Et surtout, très peu de temps après, c'est sur le plan politique que le dossier va subir un véritable choc, avec la reconnaissance par les États-Unis de D. Trump, le 10 décembre, de la souveraineté du Maroc sur le Sahara Occidental. Cette décision est en relation évidente avec le choix fait par le Maroc de rétablir ses relations diplomatiques avec Israël. Elle représente, du point de vue juridique et politique, une véritable transgression, dans la mesure où le statut d'un territoire non-autonome ne peut en principe changer que sur la base d'une détermination de l'Assemblée générale, historiquement engagée sur les questions de décolonisation.

²⁴¹ Le Conseil dans sa résolution 2414 du 27 avril 2018, demandait de « faire des progrès dans la recherche d'une solution politique réaliste, pragmatique et durable » (§ 2) de « reprendre les négociations... sans conditions préalables et de bonne foi » (§ 3 et 11) et « une contribution importante au processus politique » des États voisins (§ 4). L'Assemblée de son côté réaffirme dans sa résolution 73/107 que « toutes les formules possibles d'autodétermination des territoires sont valables dès lors qu'elles correspondent aux vœux librement exprimés des peuples concernés et qu'elles sont conformes aux principes clairement définis dans ses résolutions 1514 (XV) et 1541 (XV) ».

²⁴² Frédéric Bobin, « Regain de tension au Sahara Occidental », *Le Monde*, 17 novembre 2020.

Cette aggravation nette du dossier, marque une nouvelle étape dans une dérive en faveur du Maroc, perceptible depuis 2018. Dès cette année-là, les États-Unis ont été plus offensifs au Conseil de sécurité sur la question, tentant d'infléchir son traitement, vers « une solution politique, réaliste, pragmatique et durable »²⁴³ et proposant de renouveler le mandat de la MINURSO tous les 6 mois, ce qui s'est fait de 2018 à 2019 (résolution 2494 du 30 octobre 2019). La meilleure traduction de ce glissement est probablement le fait que plusieurs États africains (Burundi, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Gambie, Libéria, RCA)²⁴⁴ ont décidé d'ouvrir des consulats à Laayoune et Dakhla. Les États-Unis ne sont pas seuls à évoluer en faveur de Rabat. Cela ne peut que favoriser un durcissement du Polisario, qui se sent lâché et davantage d'audace, de la part du Maroc.

Situation en 2021

Trois questions se posaient au début de l'année : Joe Biden maintiendrait-il le choix de D. Trump ; quelle serait la réaction de l'Assemblée générale ; et comment les choses évolueraient-elles, sur le terrain et au plan régional ?

L'administration américaine n'est pas revenue en arrière. L'évolution de sa position sur le Sahara occidental fait partie d'un ensemble bien plus vaste (voir les relations entre Israël et les États arabes aux n° 71 et 72), qui suscite aux États-Unis une adhésion dépassant largement le camp de D. Trump. Le dossier du Sahara est donc vraiment affecté par un élément nouveau qui bouscule nettement les équilibres anciens, au profit du Maroc. Le montre bien le fait que, le 24 août 2021, l'Algérie a annoncé qu'elle rompait ses relations diplomatiques avec le Maroc. Elle a invoqué entre autres « l'abandon par le Maroc de l'engagement pris par le roi Hassan II dans un communiqué conjoint de soutenir « une solution juste et définitive du conflit du Sahara occidental à travers un référendum d'autodétermination régulier et libre se déroulant dans la sincérité la plus totale et sans aucune contrainte »²⁴⁵.

Sur le terrain, la situation s'est nettement dégradée, le Polisario a décidé le 14 novembre 2020 de reprendre la lutte²⁴⁶, mais en 2021, on n'en est pas encore arrivé à des affrontements intenses²⁴⁷. S'agissant des Nations unies, pour le moment, rien n'a changé au niveau du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. Le premier a renouvelé la MINURSO en octobre (rés. 2602 (2021) adoptée par 13 voix et 2 abstentions, de la Russie et la Tunisie) pour un an. Et l'Assemblée a adopté sans vote la résolution 76/89, dont le texte est le même que celui de ses précédentes résolutions. On fait donc encore, comme si rien ne s'était passé. Mais certains commencent à se demander si la nouvelle situation ne pourrait pas dégénérer en un conflit violent, voire en une nouvelle guerre, impliquant l'Algérie²⁴⁸.

Tendance : aggravation

²⁴³ Cette expression apparaît au § 2 des résolutions du Conseil, à partir de 2414 (2018) adoptée sur la base d'un projet américain, non à l'unanimité comme auparavant mais par 12 voix contre zéro et 3 abstentions (Russie, Chine, Afrique du Sud), la Russie dénonçant cette expression : « la résolution met l'accent sur des catégories aussi banales et contradictoires que la praticabilité et le réalisme, ce qui pourrait ouvrir la voie à toutes sortes d'interprétations équivoques » (PV 8246, p. 4).

²⁴⁴ V. le rapport du Secrétaire général S/2020/938, § 6.

²⁴⁵ Le communiqué visé est celui du 16 mai 1988, qui accompagnait la reprise des relations diplomatiques entre les 2 États (A/43/366, annexe).

²⁴⁶ Voir A/AC.209/2022/17 § 16.

²⁴⁷ Voir notamment le rapport du Secrétaire général, S/2021/843 (octobre 2021) §§ 36-39 et le document de travail A/AC.109/2022/17 destiné au Comité de décolonisation.

²⁴⁸ V. Luis Martinez, « Algérie et Maroc ; sur le chemin de la guerre ? », *Diplomatie, les Grands Dossiers*, n° 65, déc. 2021- janv. 2022, pp. 64-65.

II.5. Conflits en voie de terminaison

(111)

Tableau n° 40. Les conflits en voie de terminaison

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

Les deux cas placés sous cette rubrique ont subi une évolution négative depuis 2018. Cela ne va pas, pour le moment, jusqu'à imposer de les en retirer mais indique que cette éventualité – soit parce que le conflit revient en arrière, soit parce qu'il se transforme –, qui impliquera la réintroduction du conflit dans une autre rubrique ne doit pas être écartée.

Pour les deux cas à l'examen, à moyen et long terme, les perspectives d'évolution semblent assez différentes. Dans le cas de Cuba on peut envisager que passé l'épisode Trump, on reviendra à la politique de normalisation soit à la fin du conflit. Dans le cas colombien, on voit mal en revanche, comment l'État pourrait venir à bout des groupes armés, qui se sont emparés du pays et reprendre le contrôle de son territoire. Il faut, en tout cas, laisser passer le temps pour avoir confirmation que le conflit est bien en voie de terminaison ou qu'il doit changer de catégorie.

(112) La situation en Colombie

Repères

Au cours de la décennie qui suivit la *Violencia* (1948-1953), période de guerre civile entre les conservateurs et les libéraux, la Colombie vit apparaître plusieurs mouvements de guérilla, marxistes-léninistes – les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) en 1964, castriste, l'Armée de libération nationale (ELN) en 1965 et l'armée populaire de libération (EPL) en 1967 – opposés au « Front national » constitué par les anciens adversaires. Elles s'en prenaient à la privatisation des ressources naturelles, luttant pour le monde rural pauvre. Dans les années 1980, l'expérience Betancour ayant échoué, la violence a repris entre la guérilla et l'armée et les grands propriétaires fonciers ruraux ont commencé à organiser des groupes paramilitaires de droite pour se protéger de la guérilla. Ces organisations, dont la plus importante était l'*United Self-Defense Forces of Colombia* (AUC), officiellement dissoute en 2006, ont également été très génératrices de violence. Apparue à la fin des années 1960, le trafic de drogue a alimenté le conflit et est devenu lui-même producteur de violence. Assurant une grande part de la production mondiale de Coca, l'économie de la drogue a colonisé les institutions et provoqué une crise avec les États-Unis, soutien du régime, au cours des années 1990. Les deux grandes organisations de la drogue, le cartel de Medellin et celui de Cali, ont été démantelées mais leur éclatement, en environ 300 groupes de trafiquants, a compliqué la lutte contre la drogue. En dépit du soutien du « plan Colombie » lancé par B. Clinton en 1998 et de ses méthodes « musclées », A. Uribe, au pouvoir entre 2002 et 2010, n'est pas parvenu à réduire les FARC ni à en finir avec la culture du Coca et les relations avec les voisins vénézuélien, surtout, et équatorien, accusés de soutenir les FARC, se sont détériorées.

Ces relations se sont améliorées sous la présidence de M. Santos et les négociations de paix entre le gouvernement colombien et les FARC ont commencé en septembre 2012. Toutefois, s'il constituait un beau résultat, l'accord de paix du 24 août 2016 avait échoué lors du référendum du 2 octobre et la nécessité de renégocier un accord modifié, acquis le

12 novembre 2016, montrait que cet accord était loin de faire consensus sur le plan national. L'année 2017 fut bonne.

En 2018, la mise en œuvre de l'accord de paix de 2016 entre le gouvernement et les FARC s'est poursuivie, mais avec difficulté et des fractions dissidentes refusaient de les appliquer. Par ailleurs, les groupes criminels impliqués dans le trafic de drogue et d'autres activités illégales restaient très violents et continuaient de menacer à la fois la population civile et les institutions gouvernementales. Le problème principal était celui des réseaux criminels de la drogue, qui s'affrontaient pour le contrôle des territoires et des itinéraires du trafic. En 2016, 69 % des terres de culture de coca dans le monde étaient situées en Colombie. La situation était en outre aggravée par le fait que l'instabilité politique au Venezuela et la faible surveillance des frontières créait des zones de refuge pour les guérilleros et les criminels.

Le 7 août 2018, I. Duque est devenu le nouveau président colombien. De droite et très critique de l'accord de paix avec les FARC, il a promis d'être plus dur avec les guérilleros et les organisations criminelles. Il a suspendu les pourparlers de paix avec l'Armée de libération (ELN) en septembre 2018. Le *Barometer* notait 8 conflits en Colombie dans son numéro de 2010, il en répertoriait 11 en 2018, les deux plus violents, de niveau 4, étant celui qui oppose le gouvernement aux cartels et aux groupes paramilitaires et celui qui oppose cartels, groupes paramilitaires et groupes militants de gauche (AGC, Los Caparropos, FARC dissidents, ELN, EPL...) La tendance esquissée en 2016 et 2017 était donc menacée et la fin de la violence restait toujours un objectif de long terme. C'était toujours et plus nettement encore le cas, fin 2020.

Quatre ans après la signature des accords de paix, la sécurité de la Colombie s'était peu améliorée. Des régions (Macarena) auparavant inaccessibles sont pacifiées mais dans d'autres (Narino, Catacumbo) la violence a augmenté, alimentée par les cartels mexicains, des dissidents des FARC, l'ELN, devenue la guérilla la plus importante du pays, les paramilitaires qui se financent à partir de la drogue ou de l'or. L'État colombien n'a repris qu'une partie du terrain.

Les FARC se comportent comme un parti politique normal, la plupart de leurs membres travaillent dans des « coopératives de production ». Le principal problème les concernant est celui de leur protection ; le nombre des assassinats augmentant (64 en 2018, 66 en 2019). Leur réhabilitation n'a pas tenu ses promesses et 2 leaders des FARC (Jesus Santrich et Ivan Marquez) sont entrés en dissidence fin août 2019, dénonçant la trahison par l'État des accords de paix. Ces FARC -EP ont été classés par les autorités comme groupe narcoterroriste et non comme guérilla. Cela pourrait, comme le nouveau plan Colombie annoncé mi-août 2020, marquer une aggravation, un retour au passé. L'éradication de la culture de la coca est un échec – la surface cultivée a nettement augmenté. Par ailleurs, l'émigration massive des Vénézuéliens, complique le retour à la normale. Cela conduisait à la conclusion que le classement de la Colombie dans la catégorie des conflits en voie de terminaison, même pour les FARC et le gouvernement, était probablement une anticipation et qu'un retour dans la catégorie des conflits actifs doit être envisagé.

Situation en 2021

Contre toute attente, elle ne s'est pas aggravée nettement. Parmi les 6 composantes, les plus significatives de cette situation, que recense le Barometer en 2020 et en 2021, 4 sont restées au niveau 3, une au niveau 4 et une – la relation ELN/gouvernement – s'est améliorée, passant de 4 à 3. La violence reste donc omniprésente, au niveau trois (crise violente), mais ne croît pas. Cependant, à ce même niveau, on note aussi en 2021, une forte montée de ce que le Baromètre nomme la protestation sociale. Apparue en 2019 elle a occupé une grande partie de l'année 2021 avec des manifestations de très grande ampleur contre une réforme fiscale, puis contre la répression – il y a eu une cinquantaine de victimes – et pour la réforme de la police. On peut se demander si l'État, qui ne parvient pas à reprendre le dessus – qu'il s'agisse de l'ELN, des FARC

dissidents, des paramilitaires etc. –, n'est pas en train d'être submergé par une violence généralisée, qui tend à devenir un mode ordinaire de relations sociales et dont les auteurs multiples sont de moins en moins identifiables.

L'année 2021 comporte toutefois un aspect positif. La Juridiction spéciale pour la paix (JEP), créée par l'accord de 2016 a mis en accusation, le 28 janvier, huit anciens commandants guérilleros pour « crimes de guerre et crimes contre l'humanité ». À l'annonce de cette inculpation portant sur les quelques 20 000 séquestrations dont le mouvement armé s'est rendu coupable entre 1990 et 2016, les anciens chefs guérilleros concernés ont réitéré leurs excuses et leur engagement pour la paix. Par la suite ils ont décidé de plaider coupables. La JEP a aussi reconnu, un mois plus tard, que 6 402 civils avaient été assassinés par l'armée colombienne entre 2002 et 2008. Cela a mis en vedette la JEP et amené à prendre conscience de l'intérêt de l'accord de 2016, de son originalité. Il y a, en quelque sorte, un modèle colombien, qui marche. L'accord de 2016, bien qu'appliqué dans un contexte défavorable, puisque le président élu ensuite lui est hostile, commence à donner des résultats réels. Peut-être n'a-t-il pas épuisé son potentiel ? Ce second aspect compense le premier plus négatif et redonne quelque espoir.

Tendance : stable

(113) Le conflit États-Unis Cuba

Repères

La plus grande île des Caraïbes est à moins de 150 km des côtes de la Floride et elle verrouille le golfe du Mexique. Annexe des États-Unis avant même d'être devenue indépendante de l'Espagne, elle était travaillée depuis longtemps par le souci de l'indépendance. Elle ne l'obtient, en 1902, qu'avec le soutien des États-Unis et en subissant leur interventionnisme (amendement Platt, base de Guantanamo). L'économie de l'île et le régime de Batista sont dans les mains des Américains, quand Fidel Castro entre en scène. Renversant l'ordre établi (réforme agraire notamment), il entre inévitablement en conflit avec les intérêts des États-Unis et se rapproche aussi de l'autre puissance de l'ordre bipolaire, Moscou.

Très rapidement se constitue un des conflits qui ont marqué la guerre froide. Ce conflit est ponctué de quelques épisodes majeurs – le débarquement de la baie des cochons en 1961, les missiles soviétiques et la crise de Cuba en 1962. Après qu'ils aient été retirés, viendra le temps de l'embargo et de la mise à l'index de Cuba (exclusion de l'OEA en 1962). Cuba est très caractéristique de la volonté des États-Unis de contrôler l'espace qui les entoure et même les Amériques, et d'y interdire l'implantation, surtout politico-militaire, d'autres puissances. Du côté cubain, cet épisode ne se résume pas à la proximité entre Cuba et l'URSS. Il exprime surtout le besoin de l'indépendance, dans un contexte difficile, la volonté de faire entendre sa voix et de participer au combat pour la libération des peuples (soutien aux guérillas en Amérique latine, chef de file du camp antiimpérialiste parmi les non-alignés, intervention militaire en Angola).

Dans une situation économique beaucoup plus difficile à l'époque de M. Gorbatchev et après la fin de l'URSS, Cuba va faire l'objet de deux renforcements de l'embargo, en 1992 (loi Torricelli) et 1996 (loi Helms-Burton), visant à faire chuter le régime. Il y résistera, en procédant à des réformes, en supportant des conditions plus dures et au prix des tensions dans une société devenant moins égalitaire. A aussi contribué à sauver le régime de Castro le tournant à gauche de l'Amérique latine à la fin des années 1990. Il offrira un rôle à F. Castro, en association avec H. Chavez avec la création de l'Alternative bolivarienne pour les Amériques. Cet espace est consolidé avec l'arrivée au pouvoir d'E Moralès et la montée en puissance économique de la Chine. Cuba, alors que son leader vieillit et cède sa place à son frère, a retrouvé, une place et même un rôle.

C'est dans ce contexte que se produira le rapprochement avec les États-Unis, après l'élection de B. Obama. Il sera marqué, fin 2014 par la reprise des relations diplomatiques, puis en juillet 2015 par le rétablissement des ambassades et en mars 2016 par la visite officielle à Cuba du Président américain – peu avant le décès de Fidel Castro –, mais pas par la levée complète de l'embargo. En revanche Cuba a été enlevé de la liste américaine des États parrains du terrorisme.

Ce rapprochement était bilatéral. *A priori*, ce sont surtout les États-Unis qui bougent. B. Obama les adapte au nouveau contexte interaméricain et international. Il allège notamment le fardeau qui pesait sur les États-Unis dans leurs relations avec l'Amérique latine. Mais, pour Cuba, la normalisation est aussi un choix majeur. Fidel et Raul Castro ne peuvent ignorer qu'être moins isolé signifie aussi, inévitablement, le retour d'une présence américaine interventionniste.

L'arrivée tonitruante de D. Trump, affichant sa volonté de rupture avec la politique de son prédécesseur, a interrompu cette évolution. Elle s'est traduite par diverses restrictions (sur les déplacements des Américains à Cuba, sur les échanges bénéficiant à l'armée et aux services de sécurité cubains...), sans aller jusqu'à la rupture des relations diplomatiques. Ces mesures affectent Cuba, spécialement l'essor de son tourisme. En même temps, elles donnent à Cuba, plus de temps pour s'adapter à la sortie de son isolement.

En avril 2018, la fin de l'ère Castro – Miguel Diaz-Canel, vice-président succédant à R. Castro –, n'a pas infléchi la politique de D. Trump. Il n'est pas inutile de signaler que ce durcissement correspond à l'affaiblissement de la gauche en Amérique latine, après la disparition d'H. Chavez en 2013, et une véritable offensive des États-Unis au Venezuela, pour obtenir la fin du régime de N. Maduro. L'hostilité de D. Trump a continué de se manifester en 2019 et 2020, par des mesures de restriction des transferts financiers, par le soutien apporté aux « Clandestinos » et *in fine*, quelques jours avant de quitter la Maison blanche, en décidant de réinscrire Cuba sur la liste des États parrainant le terrorisme.

Situation en 2021

Joe Biden ayant annoncé vouloir revenir à la ligne politique suivie par B. Obama, on pensait que la normalisation reprendrait rapidement son cours. Tel n'a pas été le cas, bien que la lente évolution de Cuba se soit poursuivie en janvier avec la réforme monétaire et en février avec l'autorisation de l'activité privée dans la majorité des secteurs économiques et que, lors du Congrès du PC cubain, le 16 avril, Raul Castro qui abandonnait sa place de premier secrétaire, ait appelé à une « nouvelle forme de relations » avec les États-Unis. Cette absence d'amélioration du côté américain a contribué à aggraver, à Cuba, les effets de la crise du Covid 19 et des pénuries alimentaires qui ont conduit, en juillet, à des manifestations populaires d'une ampleur inédite, à un durcissement du régime cubain et à un nouveau renforcement des sanctions américaines, par une administration dont on attendait qu'elle les allège. Fin 2021 on ne trouvait par conséquent dans une « impasse mortifère »²⁴⁹. Sera-t-il possible de rejoindre l'évolution qu'a interrompue D. Trump ? On peut l'espérer, mais s'il est facile de voir les facteurs qui s'y opposent, par exemple les considérations de politique intérieure américaine, la réticence des États-Unis à alimenter un nouveau renforcement de la gauche sud-américaine ou même les tensions entre les grandes puissances, il est plus difficile de voir des facteurs favorables au rapprochement. Ce moment-là est peut-être à nouveau passé, pour un temps.

Tendance : aggravation

²⁴⁹ Titre de l'éditorial du journal *Le Monde* du 23 décembre 2021.

II.6. Conflits dépassés ?

(114)

Tableau 4I. Les conflits dépassés en 2021

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

Situation en 2021

Le dépassement des conflits du Timor oriental et Pérou Chili n'est toujours pas remis en cause. À Timor, la situation continue de s'améliorer, on parle toujours de « petit miracle démocratique », les relations avec l'Indonésie sont apaisées. Cependant Timor est une entité minuscule, assise sur un tas d'or, qui doit trouver sa place dans un contexte qui risque d'être de plus en plus dominé par la montée en puissance de la Chine et son affrontement avec les États-Unis et les Occidentaux, dont l'Australie. De nouvelles secousses sont donc très possibles. Il en va de même en Amérique latine, toujours instable et conflictuelle.

S'agissant de l'ex-Yougoslavie, le suivi détaillé des conflits qui subsistent en Bosnie Croatie, Macédoine et Serbie/ Kosovo, que permet le Baromètre de l'IIK ne note pas d'aggravation significative en 2021. L'évolution de cette région reste positive, avec des points sensibles (Serbes du Kosovo notamment). La situation s'était améliorée en 2020. Elle reste globalement stable en 2021, avec toutefois le passage du niveau 1 au niveau 2, pour Kosovo/Serbie. L'évolution de l'ex-Yougoslavie se fait dans l'orbite d'une communauté de sécurité (UE et OTAN) qui la porte et la cadre et dans un contexte où l'interférence de puissances extérieures est limitée. Se posait toutefois la question des investissements chinois. À cela il faut ajouter la détérioration très nette des relations avec la Russie, qui pose désormais la question de savoir si Moscou ne pourrait pas exercer, via les Serbes, un effet déstabilisateur et enrayer l'évolution positive de la région. On voit en définitive que la catégorie conflits dépassés doit par prudence, être accompagnée d'un ?

Index pour Vue d'ensemble et stock des conflits 2021

Abkhazie 65
Accords de paix 30
Acteurs 9, 15, 32
AfPak 102
Afrique du nord 85- 91
Afrique sud du Sahara 25, 27, 28, 29, 31, 68-69, 91-98
Algérie 110
Al-Qaida 34, 82
Amérique(s) 25, 27, 28- 29, 31, 98-100
Arabie saoudite 90
Arc de crise 22
Arctique 54
Arménie 67
Azerbaïdjan 67
Asie Océanie 25, 27, 28-29, 31, 73-78
AUKUS 55
Australie 55
Azerbaïdjan 67

Baltes (minorités russophones Estonie, Lettonie) 56
Bangladesh 103
Birmanie/Myanmar 103
Boko Haram 95
Bosnie 114
Burkina Faso v Sahel

Cachemire v. Inde
Cameroun 95
Catalogne 61
Chine États-Unis, Occidentaux 52
Chine/Inde 75
Chypre 108
CIJ 30
CPI 30
Colombie 112
Complexe d'insécurité 22-23
Complexe de sécurité 22-23

Conflit va Stock des conflits
Acteurs 9-17
actifs 50, 79-104
aspects humanitaires 3-6
aspects sociétaux 7-8
caractères de la conflictualité 33-34 bis
conflit potentiel 45, 50, 51-57

conflit à potentiel d'aggravation 45, 58-78
contiguïté 22
dépassés 114
dynamique des 24-32, 47, 48
endormis v gelés 46, 50, 105-110
équilibres de puissance 17-38
équilibres régionaux 38
extra-étatiques 17
fin v. dynamique
gelés 46, 50, 105-110
Intensité (v guerre, guerre limitée)
interétatique 10
internationalisé 12, 13, 20
intraétatique 11
meurtriers (les plus) 3
nouveaux 26
objet 18
one-sided, v violence unilatérale
oubliés v gelés
potentiel des conflits 30,
potentiel (conflit), 50, 51-57
potentiel d'aggravation (conflit à) 50, 58-78
principaux en 2021 33
règles, régimes, ordre juridique 41-44
règlement 48
répartition spatiale 19- 23,
sécurité (et) 36- 44
sécurité collective 42
solution 48
système international (et) 36-42
tendances 32, 33
terminaison 111-113
transrégionaux 21
transtate 14
Conflictualité (caractères de la, en 2020) 23-24
Congo RD 94
Corée 74
Corse 62
Crimée 106
Criminalité v Mexique, Colombie
Cuba 113

Darfour v. Soudan
Donbass 84
Drogue 100
Drones 34 bis

EAU 90
Écosse 57
Érythrée Éthiopie 69
Espagne v Catalogne

Estonie v. Baltes
État islamique (va Syrie, Afghanistan, Sahel) 21, 32, 34, 81
États-Unis/Occidentaux (va Afghanistan, Corée, Cuba, Iran, Irak, Syrie) 13
États-Unis Russie 52, 54
États-Unis Chine 53
Éthiopie 98
Éthiopie/Érythrée 69,
Europe v. Arctique, Abkhazie, Géorgie, Ossétie du sud, Transnistrie, Haut Karabakh, Corse,
Catalogne, Chypre, Crimée, Ulster, Écosse, Baltes, Ukraine, Ex-Yougoslavie)
Ex-Yougoslavie 114

Forces spéciales 12, 13
Fragilité (de l'État) 7
France 13 va Corse, Libye, Sahel
Georgie 65
Grands lacs v RD Congo
Guerre 25-30
Guerre au terrorisme (va Al Qaida, EI) 80-82
Guerre de la drogue v Colombie, Mexique,
Guerre du terrorisme 80-82

Hezbollah v Syrie
Humanitaire 6, 32
Inde v Chine/Inde
Inde/Pakistan 76
Intervention v. conflit internationalisé
Irak 86
Iran Israël (va Syrie) 72
Israël v. Syrie
Israël/Palestine 17, 30, 72

Karabakh v Nagorno-Karabakh
Kosovo v. Yougoslavie (ex)
Kouriles 107
Kurdes v. Syrie, Turquie
Lettonie v Baltes
Lieux stratégiques 40
Libye 87

Mali v Sahel
Malouines 109
Maroc 110
Méditerranée orientale 108
MENA 20, 25-29, 31, 50, 70-72, 85-90
Mer de Chine 55
Mexique (guerre de la drogue) 100
Myanmar v Birmanie
Nagorno Karabakh 67
Niger v Sahel, Boko Haram
Nigeria v Boko Haram
Non-prolifération v. Corée, Iran

Ossétie 65
Pakistan v Inde et Afpak
Palestine v Israël
Pérou/Chili 114
Personnes déplacées 4
Philippines 104
Prolifération nucléaire v Corée, Iran
RCA 93
Réfugiés 5-8
Ressources naturelles 39
Royaume uni 13 (va Écosse, Malouines, Ulster)
Russie v Crimée, États-Unis, Haut Karabakh, Syrie, Ukraine, Baltés, Géorgie, Transnistrie, Kouriles, Nagorno-Karabakh

Sahara Occidental 110
Sahel 92
Sécurité internationale (conflit et) 36-48
Système international 36-40
Système global 37
Régional 38
Ressources 39
Lieux stratégiques 40
Ordre juridique 41-44
Règles et régimes 42
Sécurité collective 42
Somalie 96
Soudan/ Sud Soudan 97
Sri Lanka 77
Stock des conflits 35-114
Conception 36-48
Construction 49
Évolution 50
Tableau des conflits de 2020 50
Syrie 88, 116-139

Tableaux 50 (général) et 51, 58, 79, 105, 111, 114
Taiwan 78
Tchad v Bokon Haram
Terrorisme (v.a. guerre, État islamique, Al-Qaida...)
Timor 114
Transnistrie 66
Turquie 89, 108
Ukraine (va Crimée, Donbass) 84
Ulster 60
URSS (ex) 64
Violence unilatérale (*one-sided violence*) 16
Yémen 90
Yougoslavie (ex) 114