

Stock des principaux conflits intéressant la sécurité internationale. État à la fin 2020

Jean-François Guilhaudis

▶ **To cite this version:**

Jean-François Guilhaudis. Stock des principaux conflits intéressant la sécurité internationale. État à la fin 2020. Paix et sécurité européenne et internationale, 2021, 16. hal-03293995

HAL Id: hal-03293995
https://hal.science/hal-03293995

Submitted on 27 Jul 2021

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 2020

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université Grenoble-Alpes

I. Introduction

(35) 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 intraétatiques internationalisés par une intervention extérieure. Un conflit interne, de type *substate/nonstate* voire *one sided,* peut intéresser la sécurité internationale s'il donne lieu à des violations majeures du droit humanitaire ou provoque des déplacements de population considérables.

II. Conception et construction du stock

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

II.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 élevé[1], 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'Ecosse pourrait affecter la capacité de la dissuasion nucléaire britannique. Conjuguée à la réunification de l'Irlande, elle modifierait fortement l'ordre des puissances.

II.1.1.1. Les conflits affectant le système international

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

II.1.1.1.1. 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 l'***Afghanistan*** sont à la charnière entre les conflits à dimension systémique globale et à dimension régionale. Elles sont significatives de ces deux points de vue. Elles ont une dimension régionale et également systémique plus globale, à cause de l'État islamique, dont la base est située dans ces deux États et aussi du coup que porterait un 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 et 2018), du ***Sahara Occidental*** (niveau 3 en 2015, 2016, 2017 et 2 en 2018) et le conflit ***israélo-palestinien*** (de niveau 3 en 2015, 16, 17 et 18*)*. 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.

II.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'Ethiopie 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 ». Un des aspects de la politique très active de la Turquie concerne les gisements de gaz naturel en Méditerranée orientale (voir les n°s).

Voir dans ce numéro de PSEI notre étude, avec Jacques Fontanel : Les « terres rares » et autres matériaux critiques et stratégiques, au cœur des conflits de demain ?

II.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***) n'apparaît pas dans les bases de données sur les conflits. Peut-être est-ce parce que les acteurs sont plus difficiles à déterminer et le nombre des victimes peu élevé. Cela est regrettable, car il s'agit d'une activité fortement condamnée, meurtrière, très dommageable pour l'économie internationale et exigeant un effort de prévention et de répression très important. On pourrait/devrait inclure la piraterie dans le stock des conflits.

La ***Mer de Chine*** est devenue un lieu d'importance stratégique, au niveau du système international puisque la Chine y remet en question le contrôle exercé par les États Unis et leurs alliés. Pour le moment, la montée de Djibouti au niveau stratégique – en accueillant des bases militaires, dont récemment une base chinoise[2] – ne se paye pas d'un conflit impliquant les puissances. Mais cela pourrait advenir.

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

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

II.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, le conflit d'***Ukraine***, intéresse également, la sécurité collective[3].

II.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.

II.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'HIIK 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 vase communicants entre autonomie et sécession. Une revendication d'autonomie non ou mal satisfaite, peut s'aggraver et se transformer en exigence de l'indépendance. On tente souvent de faire face à une demande d'indépendance en offrant un statut d'autonomie qui préserve l'unité de l'État et y parvient très rarement. Ces questions sont très actuelles. Le Royaume-Uni après le Brexit est très concerné, au sujet de l'Ecosse et de l'Ulster ; la Chine et l'Inde ont de sérieuses difficultés avec leurs régions autonomes. Elles sont très délicates du point de vue juridique car si le droit d'autodétermination est largement proclamé, sa modalité d'exercice la plus radicale, très perturbatrice et génératrice de conflits très violents – la sécession – n'est toujours pas organisée juridiquement. De ce fait, chaque cas peut constituer un précédent, ce qui ne facilite pas son traitement.

II.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, virtuel[4].

[3] 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 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 l'attention.

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

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 Russie 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.

II.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***)[5], la Russie serait passée maître dans l'art de la « confection des guerres arrêtées où les activités militaires ne sont plus que sporadiques[6] ». On l'emploie aussi à propos de ***Chypre***, ou du ***Sahara Occidental,*** des cas où le front ne bouge pas depuis très longtemps***.***

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

S'agissant des conflits situés dans l'espace de l'ex-URSS (***Abkhazie, Ossétie, Transnistrie, Nagorny-Karabagh, est de l'Ukraine***), il y a certainement une stratégie et des tactiques, fort intéressantes de la part de Moscou. Mais sa capacité de geler le conflit est toute relative puisque l'autre partie peut le relancer. C'est bien ce qu'ont fait la Géorgie en 2008 ou l'Ukraine en 2014 et, en 2020, l'Azerbaïdjan. Le véritable gel ne peut être qu'une coproduction. Par ailleurs, il est important de savoir si on parle uniquement des aspects militaires, ou non. Les conflits précités peuvent être gelés sur le plan des opérations et des victimes, ils ne le sont en aucun cas du point de vue politique. 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, 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 du Sahara occidental et des Malouines. Dans ces 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 n'y ont pas intérêt. On doit réserver toutefois s'agissant du Sahara occidental, la possibilité que le terrorisme s'empare de la question ce qui ferait inévitablement revenir la

[5] Voir *Etudes Internationales*, vol. 40, n° 4, 2009, Les conflits gelés dans l'espace postsoviétique.
[6] Yann Mens, Le conflit gelé, *Alternatives économiques* Hors-série n° 18, janvier 2016, p. 30.

violence. Ces conflits sans opération militaire actuelle et prévisibles ne sont pas véritablement froids, ils sont entre guerre et paix.

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 »[7]. 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.

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 », il est 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.

II.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 28 828 morts en 2019. *Ongoing Armed Conflitcs* décompte pour sa part, 2 guerres faisant plus de 10 000 décès, en 2020 (Afghanistan, Yémen). Si on rapporte ces conflits à l'échelle de la conflictualité dans la longue durée, de M. Vaïsse et J.L. Dufour[8], 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 affrontements étrangère et les guerres civiles, exemples les guerres du Golfe ou du Liban ») et des médio-conflits (« intermédiaires entre guerres limitées et les micro-conflits inter ou intraétatiques, comme les guerres du Tchad, du Sahara occidental ou encore le conflit d'Irlande »). Restent, en dessous, les micro-conflits (guérilla et terrorisme) et les infra-conflits (rivalité armée, de type guerre froide) mais au-dessus, il y a deux catégories de violence – les ultra-conflits (guerres atomiques) et les hyperconflits (guerres mondiales).

[7] En 2018 A/RES/73/123.
[8] La guerre au XXe siècle, Hachette, 2003, p. 10-11.

Dans le vocabulaire de la guerre, les conflits actuels, sont des guerres limitées[9], de guerres qui ne sont pas sans limites, totales. Toutes les guerres conventionnelles postérieures à 1945 ont, pour le moment, été limitées. Dans ce même vocabulaire, limité n'a pas le même sens que de « faible ou de basse intensité ». L'expression conflit de faible ou basse intensité désigne des conflits, nombreux, qui se distinguent des guerres classiques et des conflits de décolonisation, qui ont des dimensions restreintes, se déroulent, au Sud, dans le tiers-monde, selon des modalités variées (insurrection, guérilla, contre-insurrection, terrorisme, interétatiques peu intenses…). Elle ne doit aussi être employée qu'à bon escient. Il est important de suivre les conflits actifs, du point de vue de leur stabilité, de leur aggravation, et de leur amélioration. La tâche est difficile. Il faut aller au-delà des paramètres que retient le *Barometer* (victimes, personnel participant, armes employées, destructions, personnes déplacées et réfugiés), considérer aussi les acteurs, l'objet du conflit, son extension, son stade d'évolution. Il y a stabilité quand aucun des grands paramètres du conflit, n'a bougé sensiblement. L'amélioration ou l'aggravation intéressent un ou plusieurs paramètres.

La transformation indique que l'amélioration, l'aggravation, l'évolution sont telles que le conflit est devenu différent. Interne, un conflit peut s'internationaliser, être marqué par l'intervention d'une puissance majeure. Son objet peut passer de la réclamation de l'autonomie à celle de la sécession ou l'inverse. De la guérilla, il peut glisser à des combats plus ouverts et 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.

II.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. Mais cela n'est guère concluant, car si la guerre de Gaza de 2012 puis celle de 2014 se sont bien terminées en 2012 et en 2014 et si on peut dire aussi que la première guerre civile libyenne a commencé et pris fin en 2011, il est évident que les guerres de Gaza, font partie du conflit israélo palestinien qui est loin d'être fini et que la guerre civile en Libye se poursuit. Les opérations militaires peuvent baisser d'intensité et s'arrêter et le conflit qui les a générées, se poursuivre. Se prononcer sur la fin d'un conflit peut être très délicat

Selon l'UCDP, un conflit « *is categorised as terminated by any of the following events : 1) victory ; 2) peace agreement; 3) ceasefire agreement; 4) low activity; 5) no activity; or 6) other (the latter three are sometimes grouped as other outcome)* » (v Definitions, UCDP). Cette définition, cohérente avec l'approche humanitaire, n'est pas satisfaisante[10]. 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.

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

[10] 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).

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

II.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 antérieure 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'HIIK. 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. 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 (systémique, global/régional…, intéressant l'État, le droit international…), le contexte, les parties, l'histoire les éléments économiques, politiques, juridiques pertinents etc.[11], puis, en italiques la « situation du conflit en 2019 et 2020 ».

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.

III. Le stock des conflits intéressant la sécurité internationale fin 2020

(50) Tableau général, observations d'ensemble

Tableau 31. Les conflits du stock fin 2020

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	Aggrav. (st)
Asie				
Mer de Chine	R, Rs, G, LS	DI	1949	Aggrav. (st)
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)

CONFLITS A POTENTIEL D'AGGRAVATION

Europe				
Abkhazie, Ossétie du Sud (Géorgie)	R, G	SC, E, DI	1989	Stable (st)
Transnistrie (Moldavie)	R, G	SC, E, DI	1989	Stable (st)

[11] 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.

Haut-Karabakh (Azerbaïdjan)	R, SR	SC, E, DI	1989	Aggrav, Transf, (am)
Catalogne (Espagne)	R	DI, E	1979	Amél. (st)
Corse (France)	R	DI, E	1975	Stable (st)
Ulster (Roy-Uni)	R	DI, E	1968	Transf. (ag)
Afrique sud du Sahara				
Érythrée/Éthiopie	R	E, SC	1998	Stable (am, tr)
Maghreb Moyen-Orient				
Israël/Palestiniens	R, G	SC, DI, E	1948 (1967)	Transf (st)
Iran/Israël	R, G	SC	1979 (2018)	Stable (ag)

CONFLITS ACTIFS

Hors région				
La guerre du terrorisme EI/ Al-Qaida	G, R, SR, Rs	E, DI, SC	2001 (2014)	Aggrav. (ag)
Europe				
Ukraine (Donbass…)	R, G	E, DI, SC	1991 (2014)	Stable (ag)
Afrique du Nord Moyen-Orient				
Irak	R, G, Rs	E, DI, SC	2003 (2011)	Aggrav (st)
Libye	SR, R, Rs, G	E	2011	Aggrav (st)
Syrie	R	E, SC	2011	Aggrav (tr)
Turquie (PKK)	R	E	1992 (2015)	Stable (ag)
Yémen	R	E, SC	2004	Transf (st)
Afrique				
Sahel	R	E	2012	Aggrav (ag)
RCA	R	E	2012	Aggrav. (ag)
Congo (rD)	R, Rs	E,	1994	Aggrav (st)
Ethiopie (rivalités interethniques)	SR, Rs	E	2017	Aggrav. (ag)
Boko Haram Lac Tchad	R,	E	2003	Stable (st)
Somalie (Al-Shaabab)	R	E	2006	Aggrav (st)
Soudan Sud Soudan	R, Rs	E	2003 2011	Amelio. (st)
Amériques				
Mexique (cartels)	R	E	2006	Aggrav (st)

Asie-Pacifique				
AfPak	R, G	E, SC	1979 (2001) (2014)	Aggrav. (ag)
Birmanie (Rohingya)	R	E,	2012	Aggrav. (ag)
Philippines (Islamistes)	R	E	1991	Amélio (ag).

CONFLITS GELES, PEU ACTIFS, ENDORMIS, OUBLIES

Chypre	R	E, DI, SC	1963 (1974) (1983)	Aggrav, transf (st)
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 (st)
Crimée	R, G	E, DI, SC	1991 (2014)	Stable (st)

CONFLITS EN VOIE DE TERMINAISON

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

CONFLITS DEPASSES

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

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 2020 le nombre des conflits retenus reste le même, quarante-trois.

La tendance de loin la plus nette, fin 2020, est celle de l'aggravation du conflit, dans 22 cas, dont 13 d'aggravation sur aggravation, 9 d'aggravation sur stabilité. L'amélioration est nettement moindre 5 cas et la stabilité dans 12 cas. L'aggravation est la tendance dans 12 cas sur 18 pour les conflits actifs et 5 cas sur 6 pour les conflits potentiels.

III.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. 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)[12] et/ou entrainer une réorganisation de l'ensemble occidental.

Tableau 32. les conflits potentiels en 2020

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	Aggrav. (st)
Mer de Chine	R, Rs, G, LS	DI	1949	Aggrav. (st)
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 2018)

(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 –

[12] 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.

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'enserre 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 entrepris aussi de 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 » – entrent de plus en plus en conflit avec les efforts de *containment*, grandissants, de ceux que dérange le 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 toute 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 manifestent 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.

Les choses commencent donc à bouger, en 2019 et 2020, sur l'un des points majeurs du dossier – le devenir des alliances respectives. L'alliance Chine Russie tend à se renforcer, voire à évoluer en une alliance à trois avec l'Iran. Dans le camp opposé, les tensions croissent, notamment entre les États-Unis et les Européens. Début 2021 la question est : 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 pose, dans les circonstances très particulières de la pandémie du Covid 19, dont la Chine sort, pour le moment, en bien meilleur état que les États-Unis. On utilise de plus en plus, pour caractériser ces développements, l'expression « nouvelle guerre froide ».

Situation en 2019 et 2020

Bien qu'il soit toujours resté en dessous du seuil de la violence, ce conflit s'était nettement aggravé en 2019 et un cran de plus a été franchi en 2020. Fin 2019, la situation avait continué à se dégrader, Washington liant l'évolution des relations commerciales avec le dossier de Hong Kong et celui des Ouighours. En mai, les États-Unis avaient aussi attaqué sur les équipements de télécom chinois, susceptibles de menacer leur sécurité nationale (Huawei). En mer de Chine du sud, ils

avaient pratiqué 8 opérations liberté de navigation et 2 opérations liberté de survol. Et l'autorisation de ventes d'armes à Taiwan se poursuivait.

En 2020, l'accord commercial conclu le 15 janvier a vite été submergé par la vague du Covid, rapidement appelé « le virus chinois » par D Trump ce qui revenait, à désigner la Chine comme responsable du malheur frappant le monde. Au milieu de l'année la Chine était soumise à un « pilonnage de sanctions pour des motifs politiques »[13]. Une véritable « blitzkrieg » se déroule sur la base d'une législation extra-territoriale, 2 lois étant adoptées à cette fin – le Uyhgur Human Rights Policy Act, le 17 juin et le Hong Kong Autonomy Act le 14 juillet –, venant s'ajouter Global Magnitsky Human Rights Act de 2016, appliquée pour la première fois à la Chine. Cela s'ajoutait aux mesures commerciales, à la révocation du traitement préférentiel réservé à Hong Kong en matière commerciale et financière, et aux mesures frappant Huawei. À cette attaque bénéficiant aux États-Unis, d'un soutien bipartisan, Pékin a apporté une réponse mesurée mais n'a pas manqué de réagir par des sanctions : privation de visas pour un certain nombre de sénateurs hostiles, boycott de Lockheed Martin, contraintes imposées aux médias américains, menace de recourir elle-même à des sanctions extraterritoriales, puis restrictions, à titre de réciprocité, imposées aux diplomates américains.

Le point atteint est tel que l'on n'hésite pas à parler de guerre froide. Cette expression n'est pas bien adaptée, dans la mesure où il n'y a pas de course aux armements côté chinois, où Pékin est très insérée dans l'économie mondiale et où leurs alliés occidentaux sont beaucoup moins dépendants des États-Unis. Elle 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. Du côté européen aussi, une évolution notable s'est produite, la Chine étant vue désormais comme « un rival systémique » (vision stratégique de la Commission sur les relations UE- Chine de mars 2019). Mais fin 2020, un très net décalage avec les États-Unis sera bien visible puisque l'UE et la Chine signeront, malgré l'opposition de Washington, le 30 décembre 2020, un accord politique de principe, sur les investissements.

(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 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 (OTAN). 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

[13] B. Pedroletti, L'escalade entre Pékin et Washington, *Le Monde* 19-20 juillet 2020.

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 Pékin[14]. 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

L'aggravation déjà signalée en 2018 s'est poursuivie. Les manœuvres organisées de part et d'autre n'ont pas eu le même retentissement, mais elles se sont poursuivies dans le même type d'ambiance, celle d'une éventuelle confrontation. Le niveau de tension sur le plan militaire n'a pas baissé et le volet Arms Control/ désarmement a poursuivi sa dégradation. Les sanctions ont été maintenues et encore aggravées fin 2020, tant par les Américains que par les Européens, avec du côté russe, des contre-sanctions. Tous les efforts de relance ont échoué, notamment celui de M. Macron. Le dialogue stratégique entamé en août 2019, n'avait, fin 2020, donné aucun résultat. La Russie n'est plus associée au G 8 et les sommets réguliers avec l'Union européenne ont été suspendus. Au Conseil de l'Europe, la réintégration de Moscou à l'Assemblée parlementaire, en juin 2019, a rapidement été suivie, en août, de l'arrêt de la CJCE condamnant la Russie dans l'affaire Magnitski, précédé le 10 juillet, du dépôt par les Pays-Bas d'une requête concernant le vol MA 17. Le fossé se creuse de plus en plus entre la Russie, les États-Unis et les Européens. Plusieurs pays européens tentent de freiner cette évolution. On a signalé à propos de l'Arctique que la Norvège n'avait pas voulu s'associer aux exercices menés, par les États Unis et le Royaume-Uni (voir le n° 54 sur l'Arctique). Elle n'est pas la seule à vouloir éviter de jeter de l'huile sur le feu et de creuser le fossé. Plusieurs pays européens sont souvent réticents au moment de se prononcer sur les sanctions (Autriche, Grèce, Bulgarie, Chypre, Italie notamment). On espérait encore, à la mi-2020 qu'il y ait « une fenêtre d'opportunité »[15] mais la politique russe, comme le montre l'affaire Navalny, se prête aux attaques adverses et ne laisse, à ceux qui voudraient renouer, que peu de marge d'action. Dans ce contexte, la terminaison du gazoduc North Stream 2, reliant la Russie à l'Allemagne, interrompue à la suite des sanctions américaines frappant les sociétés y participant, y compris les sociétés européennes, tend à devenir plus difficile.

(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*[16]. 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.

[14] 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.
[15] Renaud Girard, Une fenêtre d'opportunité avec la Russie, *Le Figaro* 30 juin 2020.
[16] 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.

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 potentiels[17]. 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 exclue[18]. 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 mer[19]. 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 navigation[20]. Cela facilitera en outre l'exploitation des ressources pétrolières, gazières et minérales, importantes dans la région, surtout en Russie. On comprend que, sur ces bases, des différends sur la nature des eaux, leur délimitation, l'appartenance de telle ou telle partie du plateau continental, aient vu le jour et on imagine qu'éventuellement des conflits pourront surgir. Il faut toutefois préciser que, déjà, un certain nombre d'accords sont acquis. Ainsi, le principe de la zone économique exclusive est admis, pour tous les États côtiers et, même si les États-Unis ne sont pas parties à la Convention de Montego Bay, ils en acceptent les règles comme coutumières. Ils n'ont pas, à la différence des autres États concernés, déposé leurs revendications mais il leur sera difficile de ne pas suivre la procédure de la Commission des limites du plateau continental pour les preuves géologiques de l'extension de leur plateau physique au-delà des 200 miles marins[21]. En réalité, « il n'y a pas de course aux zones arctiques »[22] et une fois franchie l'étape de la CLPC, en cas de chevauchement[23], 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

[17] 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 ?

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

[19] 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.

[20] Frédéric Lasserre, Arctique : une région sous tension ? *Diplomatie*, n° 102, 2020, pp. 46-52 souligne utilement que le développement de vraies routes maritimes commerciales, y compris celle du passage du nord-est, rencontrera durablement des obstacles importants et qu'il serait exagéré d'y voir une concurrence réelle pour les passages Suez (ou Panama pour la route du nord-ouest), propres à dissuader les armateurs de les choisir pour des raisons financières, de sécurité ou même de durée du parcours. Il montre aussi que les ressources naturelles de la région sont certes importantes mais aussi, dans un milieu très hostile, coûteuses à exploiter. Le numéro 102 de *Diplomatie* consacre un bon dossier à l'Arctique, pp. 45-71, où sont présentées les positions des États-Unis, de l'Union européenne et de la Chine. Un porte-conteneurs, de la Compagnie Maersk, de 200 m de long et 36 de large a relié pour la première fois St Pétersbourg à Vladivostok au cours de l'été 2018. La route sera possible, au moins une partie de l'année, voire plus à long terme. Cependant les navires l'empruntant devront être à coque renforcée et être dotés d'équipements de secours particuliers et d'un équipage spécialement formé (code polaire 2017), leurs primes d'assurance seront naturellement plus élevées et ils devront bénéficier d'une assistance très organisée, plus chère (brise-glace).

[21] 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.

[22] Lasserre, art. cit., p. 51.

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

de navigation est garantie sous forme de passage en transit[24]. 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 possibles, l'Arctique est plutôt jusqu'à maintenant une région où l'on est parvenu à les régler et à éviter de les envenimer. Cela a été facilité par l'existence d'un cadre de coopération, le Conseil de l'Arctique, créé en 1996, dont tous les États côtiers sont membres, ainsi que la Suède et la Finlande, les autres pays intéressés étant observateurs (Chine, Japon, France etc.).

Les tensions à propos de l'Arctique sont surtout postérieures à 2014, année où les relations avec la Russie se sont beaucoup dégradées à cause de l'annexion, de la Crimée et de la crise du Donbass. Elles vont ensuite s'aggraver encore, parce que les relations avec la Russie deviendront plus mauvaises et parce que Moscou va continuer à investir fortement dans cette région, avec en plus l'appui de la Chine. L'Arctique est un des lieux où s'expérimente et s'approfondit l'alliance sino-russe. Cela est évidemment difficile à admettre, pour Washington.

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

Il est important de souligner que le fait que les routes ne soient pas encore adaptées au transit commercial, n'empêche pas de s'en servir comme voies de desserte. La Russie, avec la coopération de la Chine a beaucoup investi dans l'Arctique. L'URSS avait déjà considérablement développé sa présence. Cette œuvre fut largement mise à mal quand elle prit fin, avant que W Poutine la relance. 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 [25]- 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 Russie[26]. 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 ou 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

[24] Cette position est aussi soutenue par l'Union européenne.

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

[26] 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).

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 vaste[27]. Il s'agit d'un effort d'infrastructures. Moscou a créé 14 points de secours, où sont stationnés des brise-glace, lourds, moyens et légers, dont 4 à propulsion nucléaire. Elle dispose en la matière d'une flotte sans équivalent dont elle poursuit la modernisation. La construction de la première centrale nucléaire flottante, au large du port de Pevek face à l'Alaska, est le signe de la mobilisation des technologies les plus avancées pour cette conquête du grand nord.

Ce dispositif est complété par des bases militaires, dont des bases avancées construites sur les terres russes les plus proches du Pôle Nord. Deux sont réalisées – Nagourskoïé sur le Terre François Joseph et Temp sur l'île de Kotelny, au nord de la Sibérie orientale –, 4 autres sont en construction. Pour le moment, les moyens militaires dans la région restent loin de ce qu'ils étaient du temps de la guerre froide, y compris du côté russe, où ils ont essentiellement une fonction politique, montrer que la Russie est le principal État de l'Arctique et est décidée à ne rien céder. Les bases échelonnées le long de la RMN peuvent servir des objectifs militaires en complément de la flotte du nord, première flotte russe, qui est concentrée dans le bastion situé entre les mers Blanche et de Barents, mais leur rôle au quotidien est surtout d'assumer des missions de sécurité civile[28].

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).

Situation en 2019 et 2020

La militarisation de la région, s'est poursuivie. On n'a pas revu en 2019 et 2020 de manœuvres « affichant » une mobilisation comme ce fut le cas en 2018, avec Trident Juncture et Vostok 2018. Mais des « exercices » ont eu lieu, qui ne laissent planer aucun doute, sur le fait que la tension continue de monter. Après la réactivation en 2018 de la 2e flotte, puis l'actualisation en juin 2019 de l'Artic Strategy du Département de la défense, début mai 2020 a eu lieu, en mer de Barents, le premier déploiement officiel de l'US Navy depuis le milieu des années 1980. Quatre navires accompagnés d'une frégate de la British Navy, sont venus « affirmer la liberté de navigation et démontrer l'intégration sans faille des forces alliées ». La Russie avait été prévenue de l'exercice, il avait lieu dans la ZEE norvégienne et sans la participation de cette dernière soucieuse de ne pas dégrader ses relations avec Moscou. Il n'en garde pas moins une signification nette, celle « d'un message signifiant aux Russes le refus des alliés d'une hégémonie régionale régulant le trafic maritime à sa guise »[29]. Moscou a réagi par un exercice, de plus grande ampleur – il impliquait une cinquantaine de navires et plus de 40 avions –, dans la mer de Béring, près des côtes de l'Alaska, mais dans les eaux internationales. L'objectif était de montrer « que nous sommes capables d'assurer la protection de nos ressources en Arctique »[30].

Ottawa a publié en septembre 2019 son nouveau « cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord du Canada ». Il confirme sa position sur la nature des eaux où passe la route du nord-ouest et

[27] 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.
[28] Voir *ibid*., pp. 8-12, sur la remilitarisation de l'Arctique côté russe.
[29] *Infoveilles*, n° 53, octobre 2020.
[30] Cité par Thomas Romanacce, La Russie mène des exercices…, *Capital* 2 septembre 2020.

réaffirme son engagement envers le droit international. Un différend majeur demeure donc, s'agissant de la nature d'une portion du trajet des routes, sur lequel les Occidentaux ne sont pas unis. Mais ce « cadre » ne marque aucun investissement majeur du Canada en Arctique. Mis à part les efforts accomplis du côté de l'OTAN, le renforcement des bases de l'Alaska et la décision de renouveler la flotte de brise-glace de la Coast-Guard, il en va de même du côté américain. A défaut d'investir, les États-Unis, ont surtout joué le rôle du perturbateur. Sous la direction de D. Trump, ils n'ont évidemment pas esquissé le moindre rapprochement de la convention de 1982 et n'ont toujours déposé aucune preuve, auprès de la CLPC. Leur implication dans la coopération arctique « de timide, est devenue agressive »[31], Washington attaquant, lors de la réunion du Conseil de l'Arctique, le Canada, la Russie et plus encore la Chine et refusant de signer un document qui mentionnait le réchauffement climatique. Cela se remarque dans les travaux de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN[32].

Manifestement les États-Unis perçoivent que la situation dans l'Arctique est peu à peu en train de basculer en faveur du camp adverse. La proposition faite par D Trump en août 2019, d'acheter le Groenland[33], assez mal accueillie au Danemark comme sur place, traduit un effort pour réaffirmer la présence américaine. Mais un coup d'éclat ne remplace pas une vraie politique, ce qu'ont la Russie et la Chine. Moscou multiplie les chantiers d'infrastructures le long de sa côte, pour améliorer ses installations portuaires, la navigation et la sécurité. W. Poutine a lancé fin 2019, un ambitieux plan de développement de la route maritime du nord et signé en mars 2020 un décret sur « les fondements de la politique de la Fédération russe dans l'Arctique jusqu'en 2035 », actualisant la stratégie définie en 2008.

La Chine a publié en 2018 un livre blanc sur l'Arctique où elle propose « de construire ensemble, avec toutes les parties concernées, une route de la soie sur glace ». Il semble qu'elle est parvenue à régler sa position par rapport à celle de la Russie et à bâtir avec celle-ci un partenariat efficace, Le premier brise-glace construit en Chine n'a pas pris la route du nord mais la direction du sud, vers l'Antarctique[34].

(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 Taiwan, sur les îles Paracels avec le Vietnam et Taïwan, sur les îles Spratleys, avec la Malaisie, Brunei, les Philippines, le Vietnam (mer de Chine du Sud). Ces différends relatifs à la souveraineté donnent lieu à des crises plus ou moins aiguës à l'occasion des initiatives prises par telle ou telle des parties, par ex. l'installation d'une plate-forme de forage. Les observateurs guettent les phases de tension et de réconciliation. Chacun de ces conflits a 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

[31] Camille Escudé-Joffres, Pourquoi les États-Unis rompent le consensus arctique, *Diplomatie* n° 102, 2020, p 69.
[32] Voir le rapport précité, pp. 19-20 en ce qui concerne la Chine et, sur la Russie, le rapport L'OTAN et la sécurité dans l'Arctique du même M. Connolly, de 2017.
[33] Sur le Groenland, ses ressources et les défis qu'il doit relever, voir dans ce numéro de PSEI, notre article sur les « terres rares » et, dans le dossier de *Diplomatie*, n° 102, l'article de Pia Bailleul.
[34] V. Frédéric Lemaître et Olivier Truc. Arctique, une ambition chinoise, *Le Monde* 5-6 janvier 2020.

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 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 pas[35].

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.

Les notes données par le Baromètre de l'HIIK montrent que la tension est, pour le moment, plus forte en mer de Chine du Sud qu'en mer de Chine orientale. Dans ce dernier cas, le conflit reste au niveau 2 tandis qu'en mer de Chine du Sud, il est revenu au niveau 3.

Situation en 2019 et 2020

Les négociations entre l'ASEAN et la RPC sur un code de conduite avaient abouti, en août 2018, à un accord sur un projet initial commun devant servir de base pour les négociations et, au Sommet de l'ASEAN de novembre, elles étaient convenues de « finaliser » le Code, dans un délai de 3 ans à partir de 2019. Cela était positif, mais on n'entretenait pas d'illusions. Des désaccords considérables subsistaient sur l'étendue de la zone couverte, les mécanismes de règlement des différends et la gestion des conflits, ainsi que sur la nature du Code. Les sceptiques estimaient que la Chine se servait de cet exercice de négociation pour limiter les relations entre les membres de l'ASEAN, par ailleurs loin d'être d'accord entre eux, et les États-Unis et d'autres puissances et, tout simplement, pour gagner du temps et poursuivre la militarisation de la région. Elle n'était pas la seule. D'autres pays concernés (Vietnam, Philippines, Malaisie, Taiwan) développaient aussi des infrastructures sur les îles contestées. Mais Pékin était largement en tête dans cet effort d'installation d'infrastructures mixtes, civiles et militaires.

En 2019 et 2020 des incidents se sont à nouveau produits entre la Chine, le Vietnam, les Philippines, la Malaise mais aussi entre le Vietnam et l'Indonésie. Tous les pays concernés ont réaffirmé leurs positions après le dépôt par la Malaisie en décembre 2019, auprès de la Commission sur les limites du plateau continental (CLCS), d'informations sur son plateau continental, au-delà de la limite des 200 miles. S'y sont ajoutées celle des États-Unis et du Japon, très opposées aux thèses chinoises et une position commune de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, également en faveur du principe de la liberté de la haute mer, en particulier la liberté de navigation et de survol, et contre la théorie des droits historiques, mais refusant de prendre parti sur les revendications concurrentes[36]. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la négociation sur le Code de conduite n'ait pas progressé. Elle n'est toutefois pas abandonnée ; les pourparlers ont repris en septembre 2020. Par ailleurs 15 États de la région Asie-Pacifique – soit les dix de l'ASEAN (dont l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, le Vietnam et la Thaïlande) ainsi que le Japon, la Corée du sud, l'Australie, la Nouvelle Zélande et la Chine, ont signé le 15 novembre 2020, lors du sommet de l'ASEAN un partenariat régional économique global, considéré comme le plus vaste accord de libre-échange du monde.

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

[36] Communication du 16 septembre 2020, toutes ces positions se trouvent sur le site de la Division des affaires maritimes et du droit de la mer des Nations unies (https://www.un.org/depts/los/).

Cela manifeste une volonté claire de poursuivre et intensifier les relations par-delà les différends et montre que les pays de la région ne sont pas alignés derrière Washington, bien que les États-Unis aient pris parti pour eux contre la Chine, et réduit du même coup les craintes que peuvent faire naître les gesticulations militaires. Celles-ci n'ont pas manqué. Après que Pékin ait organisé des manœuvres, du 1er au 5 juillet 2020, autour des îles Paracels, provoquant des protestations des Philippines et du Vietnam, les États-Unis ont déployé 2 porte-avions dans la zone, pour envoyer « un signal dépourvu d'ambiguïté à nos partenaires et alliés que nous sommes engagés en faveur de la sécurité et de la stabilité de la région ». Les manœuvres communes, avec l'Australie ou le Japon, montrent que les alliés jouent le jeu de l'alliance américaine et, en même temps, on constate qu'il n'est pas question qu'ils refusent la coopération avec Pékin. En même temps qu'elle a l'habileté de jouer cette carte, la Chine montre aussi qu'elle est capable – et sera donc à l'avenir de plus en plus capable – de tenir tête militairement aux États-Unis. Tandis que Washington étend ses sanctions aux personnes et entreprises concernées par l'appropriation de la mer de Chine, elle tire dans cette direction des missiles balistiques « tueurs de porte-avions », pour montrer qu'elle a désormais du répondant. Le temps passant, la menace militaire des États-Unis devient de moins en moins crédible et la coopération avec Pékin, malgré tout, une nécessité.

Les Européens tentent d'internationaliser, de monter l'affaire au niveau des principes. Mais cela ne peut se faire sans rassembler très largement des soutiens. Or comme auparavant, il faut remarquer qu'aucune initiative ne voit le jour notamment aux Nations unies, pour signaler cette situation comme constituant une menace à la paix et avancer des propositions pour une solution globale. À défaut de l'emploi de l'article 99 par le Secrétaire général, pour attirer l'attention du Conseil de sécurité et de la Communauté internationale, l'Assemblée générale pourrait s'inspirer de la résolution qu'elle adopte régulièrement sur la sécurité et la coopération en Méditerranée. Elle persiste à ne pas le faire.

La note verbale du Japon, du 19 janvier 2021 montre que s'agissant de la mer de Chine orientale, les positions n'ont pas évolué. Ce qui a changé surtout, au cours des dernières années c'est la montée en puissance des marines d'un côté comme de l'autre.

(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 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 1er 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 (35 %) 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 ou pouvait espérer qu'il marquait la fin d'une période difficile – l'accord de 2005 n'avait pas pu être ratifié. Il n'est pas certain que cela soit le cas[37]. 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 2019 et 2020

Pour le moment, ces conflits restent stables, en dessous du seuil de la violence (Barometer 2019). Mais la tension reste quasi constante. Outre le scénario d'une « satellisation » à partir des communautés binationales, qui n'est pas sorti des esprits, malgré la présence des éléments militaires de l'OTAN et la guerre des « Fake News » et des cyberattaques, l'a également alimentée, depuis la mi-2020, la crise en Biélorussie. Les Pays baltes servent de base arrière, aux opposants biélorusses, ce qui dégrade leurs relations avec Minsk et avec Moscou, protecteur du régime biélorusse. Le « plan d'action pour la démocratie européenne » évoqué par la Présidente de la Commission en juillet et l'appel lancé par le Président Macron, fin septembre 2020, avec le président Lituanien et le premier ministre letton en faveur d'un « mécanisme conjoint de protection des élections », vont dans le même sens.

(57) Le conflit potentiel d'Ecosse

Repères

A la différence d'autres conflits européens pour l'autonomie et l'indépendance, le conflit d'Ecosse, ; 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'Ecosse (accord du 15 octobre entre les premiers ministres du Royaume Uni et de l'Ecosse). 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

[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.

pas de position, sur la manière de traiter l'Ecosse, 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'Ecosse 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 2019 et 2020

Si pour le HIIK, le conflit d'Ecosse reste stable en 2018 et en 2019, en dessous du seuil de la violence, il est en revanche très clair, que l'évolution du dossier du Brexit et celle des relations entre les autorités britanniques et celles de l'Ecosse, dirigée par le Parti National Ecossais (SNP), se sont nettement détériorées.

La décision en faveur du Brexit, auquel les Ecossais ont été 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 devrait encore remporter nettement les élections au parlement de l'Ecosse, en 2021. Il est probable qu'elles serviront de rampe de lancement, si l'adhésion populaire au SNP se confirme, pour l'exigence d'un second référendum sur l'indépendance de l'Ecosse.

Cette perspective n'est pas du goût de Londres, mais le référendum de 2014 a constitué un précédent. Le contexte ayant changé, il ne sera pas possible de refuser longtemps cette demande. Différé, le problème pourrait donc revenir devant l'UE et, couplé à une aggravation probable de la situation en Ulster, il pourrait emporter la dissuasion britannique.

III.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 ils 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 33. Les conflits à potentiel d'aggravation en 2018

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 (st)
Transnistrie (Moldavie)	R, G	SC, E, DI	1989	Stable (st)
Haut-Karabakh (Azerbaïdjan)	R, SR	SC, E, DI	1989	Aggrav, Transf, (am)
Catalogne (Espagne)	R	DI, E	1979	Amél. (st)

Corse (France)	R	DI, E	1975	Stable (st)
Ulster (Roy-Uni)	R	DI, E	1968	Transf. (ag)
Afrique sud du Sahara				
Érythrée/Ethiopie	R	E, SC	1998	Stable (am, tr)
Maghreb Moyen-Orient				
Israël/Palestiniens	R, G	SC, DI, E	1948 (1967)	Transf (st
Iran/ Israël	R, G	SC	1979 (2018)	Stable ag)
Asie				
Corée	G, R	E, DI	1953 (2018)	Aggrav (am, tr)
Chine Inde	G, R	E	1962	Aggrav (am)
Inde Pakistan	G, R	E	1947 (1986)	Aggrav (st)
Sri Lanka	SR	E	1983 (2009)	Aggrav (st)
Taiwan	SR, R, G	DI, E	1949 (1971)	Aggrav (st)

III.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 Ecosse (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 territoriale[38]. 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 –

[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 v. J.F. Guilhaudis, L'indépendance du Kosovo et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, *AFRI*, 2011, pp. 217-250.

et utilisent les armes pour atteindre ce but (IRA)[39] –, devenue indépendante en 1921. Elle a été violente, de 1970 aux accords du vendredi Saint en avril 1998[40], avec un pic de violence en 1978. Bien que l'accord ait été approuvé par référendum aussi bien en Ulster qu'en Irlande, son application a été difficile, provoquant une longue période d'administration directe par Londres. Par la suite, elle connaîtra un autre moment fort en juillet 2005, lorsque l'IRA décidera d'abandonner la lutte armée et de déposer les armes. Cela permettra une normalisation de la situation, jusqu'au Brexit. Malgré les avancées, la tension est toujours restée forte en Irlande du Nord. Cela se marque au niveau 3 (*violent crisis*) que retient le *Barometer*, au cours des années 2010.

En réalité, la situation s'est aggravée avec le Brexit. L'Union européenne a beaucoup facilité la normalisation des relations entre Londres et Dublin et la conclusion de l'accord du Vendredi Saint, en 1998. Il est normal que la fin du marché unique menace l'édifice. Le Brexit, contre lequel l'Irlande du Nord avait majoritairement voté (56 %), les Unionistes étant pour à 66 %, est porteur du rétablissement de la frontière entre l'Irlande et l'Ulster et relance la demande de la réunification et d'un 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'Ecosse (et la volonté des Ecossais) a peu pesé dans les positions prises par Londres et dans la négociation du Brexit, la question d'Irlande a, au contraire, été centrale. L'accord du Brexit, obtenu fin 2019, contient un protocole sur l'Irlande du Nord. Celui-ci prévoit, afin de conserver les effets pacificateurs de la participation à l'UE des 2 Irlande, qu'il n'y aura pas de rétablissement de la frontière entre elles, comme cela devrait être normalement le cas. Mais il retient diverses mesures destinées à éviter que l'Irlande du nord ne puisse constituer une plateforme permettant d'écouler sans respecter les contraintes européennes les produits du Royaume-Uni vers l'UE. Ce dispositif entend maintenir la division, mais on aperçoit, après les années très difficiles au Royaume-Uni, qui ont séparé la décision du Brexit, en 2016, de sa réalisation, le 31 décembre 2020, qu'une nette évolution s'est accomplie, rendant l'unification possible.

Situation en 2019 et 2020

En avril 2019 la mort d'une journaliste tuée par la Nouvelle IRA[41], a donné une idée du chaos dans lequel l'Ulster pourrait s'enfoncer si le Brexit tournait mal. Mais le cours des choses a ensuite été moins négatif. L'inquiétude partagée du côté unioniste comme du côté républicain quant à l'avenir a suscité, en janvier 2020, un compromis permettant de redonner à l'Ulster, qui en était privée depuis janvier 2017, un gouvernement. Ce dernier est dirigé depuis le début de 2020, par la cheffe du parti unioniste, le DUP, le Sinn Fein occupant le poste de Vice-premier ministre. Toutefois le DUP, après la victoire de B Johnson aux élections à la Chambre des Communes de décembre 2019, a perdu l'atout qui était le sien antérieurement. Le Premier ministre, auquel il reproche sa trahison – pour lui la mise en place de contrôles douaniers entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni est une violation de l'intégrité de celui-ci – n'a plus besoin de son appui pour gouverner. Par ailleurs, on notait qu'à la mi 2019, face à la perspective du « no deal », les appels en faveur de l'unification de l'île se multipliaient en Irlande du Nord, assez nettement opposée au Brexit, en 2016. Cela donne une réalité nouvelle, à la possibilité, antérieurement jugée très « théorique » que soit organisé un référendum sur l'unification, prévue par l'accord de 1998, s'il apparaît « probable » qu'une majorité soit en sa faveur. Cette perspective entre d'autant plus dans le champ des possibles, que l'évolution de la démographie est favorable aux catholiques et que les choses

[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.
[41] Nouvelle IRA est le nom donné en 2012 à l'IRA véritable, après qu'elle ait fusionné avec plusieurs groupes paramilitaires. L'IRA véritable est elle-même issue d'une scission de l'IRA, en 1997. La Nouvelle IRA refuse les accords de 1998.

évoluent aussi en Irlande et en Grande Bretagne. En Grande Bretagne, les sondages confirment que l'Irlande du Nord est surtout vue comme un problème et une charge, seulement un tiers des Britanniques souhaitant qu'elle reste dans le Royaume-Uni[42]. En Irlande, les élections législatives de février 2020 ont marqué une percée forte du Sinn Fein. Le parti nationaliste, partisan de la réunification – il propose un référendum d'ici 2025 –, marginalisé en raison de ses liens historiques avec l'IRA, est arrivé nettement en tête (24,5 %) devant le Fianna Fail (22,2 %) et le Fine Gael (20,9 %). Cette « percée historique » ne lui a pas donné la direction de la République d'Irlande (Irlande du sud) – il ne participe pas au gouvernement de coalition constitué fin juin –, mais on peut admettre qu'elle fait de l'unification une réelle possibilité à moyen terme[43]. Cependant, en septembre 2020, les secousses provoquées par le projet de loi du marché intérieur de B Johnson[44], ont montré, bien que cet obstacle ait finalement été levé pour aboutir à l'accord du 24 décembre 2020 aménageant les relations entre l'UE et le France, que les difficultés du dossier irlandais resteront sans doute, nombreuses. Quoi qu'il en soit, le Brexit a ouvert la possibilité que s'accomplisse à la fois la réunification de l'France et l'éclatement du France et même de la Grande-Bretagne.

(61) La question de Catalogne

Repères

La Catalogne est une communauté autonome du Nord-est de l'France, 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'France. Le catalanisme, né au XIXè 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 référendum organisé contre la volonté du gouvernement espagnol, le 1er 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 à la répartition de la puissance nucléaire militaire, mais le sort de l'France 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. Ce conflit est en voie de terminaison et

[42] Le Royaume-Uni comprend la Grande-Bretagne (Angleterre, Ecosse, Pays de Galles) et l'Irlande du Nord.
[43] Philippe Bernard dans Comment le Brexit favorise l'unification de l'Irlande, *Le Monde* 18 février 2020, parle même de « réunification inévitable » et ajoute : « l'histoire retiendra peut-être un jour que c'est l'ancienne puissance coloniale qui, en décidant du Brexit pour affirmer sa puissance, a précipité la perte de sa possession irlandaise ».
[44] Ce projet de loi remettait en question l'application du protocole figurant dans l'accord de retrait entré en vigueur le 1er février 2020. Sur cet accord voir la réponse de M. Barnier, Brexit : non, l'UE n'est pas naïve…, *Le Figaro* 8/9 février 2020 aux critiques de P. Cahart, Brexit : comment B. Johnson va rouler dans la farine l'UE, *Le Figaro* 5 février 2020.

pourrait être relancé. Par ailleurs il y a aura un écho inévitablement au sein de l'Union européenne.

Situation en 2019 et 2020

La situation a évolué de manière plutôt positive.

Commencé début février 2019, le procès des indépendantistes catalans s'est achevé en juin. La Cour suprême dans son verdict du 14 octobre, n'a pas prononcé les peines les plus sévères qui pouvaient aller jusqu'à 25 ans de prison mais elle a néanmoins infligé aux 9 prévenus des peines lourdes, entre 9 et 13 ans de prison, pour sédition. Comme on pouvait s'y attendre, cela a provoqué la radicalisation d'une partie du mouvement indépendantiste et de nouvelles violences urbaines, une grève générale, de nouvelles manifestations de masse et la proposition, le 17 octobre, par le président catalan de tenir un nouveau référendum. L'impasse ne se dissipait donc pas, elle se renforçait. Ni du côté catalan, ni du côté du gouvernement espagnol, on ne cherchait une issue politique négociée, sur un statut régional amélioré[45]. Le risque grandissait donc que la polarisation de la population s'accentue, que le courant indépendantiste se renforce et que le basculement dans la violence se produise. La situation était d'autant plus sérieuse, que l'France ne parvenait pas à se doter d'un gouvernement, disposant de la majorité absolue au Parlement, ce qui a priori ne facilite pas la solution d'une question catalane de plus en plus redoutable.

Début 2020, la nécessité, pour le premier ministre sortant – qui a gagné les élections, mais n'a pas de majorité –, de constituer un gouvernement de coalition va offrir une opportunité. En échange de son aide à la constitution de cette coalition, en s'abstenant lors du vote de confiance sur l'investiture, le parti indépendantiste catalan ECR (Gauche républicaine de Catalogne) a obtenu 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 aura effectivement lieu fin février 2020. Même si les positons sont inconciliables, cette évolution est intéressante car elle représente un premier signe positif depuis 2017 et même depuis 2010. En même temps, les indépendantistes catalans se sont divisés, entre les jusqu'au-boutistes de JxCat (Ensemble pour la Catalogne) indépendantistes et ceux de ECR, plus modérés et pragmatiques parlant de droit à l'autodétermination. La porte vers la négociation est simplement entrouverte.

(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

[45] M. Valls et B. Pellistrandi, Les indépendantistes catalans ont choisi la confrontation, *Le Monde* 22 octobre 2019, estiment qu'il y a peu à négocier, le statut de la Catalogne étant un statut « d'extrême autonomie, unique en Europe » et que le vrai problème est donc celui de l'indépendance. Selon eux, il s'agit d'un « projet de rupture radicale », que certains Catalans entendent imposer à d'autres, un projet « oubliant les impacts qu'une indépendance aurait, sur l'ensemble de l'Espagne mais aussi en Europe ». En Catalogne, « il n'y a pas d'un côté un État bloqué sur ses positions et de l'autre un peuple brimé qui demande un peu de liberté » et « Défendre aujourd'hui l'État de droit espagnol, c'est défendre une certaine idée de l'Europe et de la citoyenneté ».
Cette situation est caractéristique d'un cas particulier du problème du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, l'autodétermination dans un contexte démocratique, que l'on trouve aussi dans le cas de l'Ecosse, du Québec ou de la Corse. L'expérience montre que, même dans ce cas, la seule solution, pour que le conflit reste sous le seuil de la violence est la négociation. Dans le cas de la Catalogne, les restrictions imposées par le jugement du Tribunal constitutionnel du 9 juillet 2010, indiquent qu'il existe une marge de manœuvre.

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 ».

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 renouvellement[46].

Situation en 2019 et 2020

Les projets institutionnels ont été reportés en raison des crises successives des gilets jaunes puis de la Covid 19. La visite du Président Macron en Corse en avril 2019 a marqué le point haut des relations tendues entre l'État et la majorité autonomiste et indépendantiste issue des élections territoriales de décembre 2017. La visite du Premier ministre en juillet a permis un début de reprise du dialogue, bien que l'État n'ait rien cédé sur les quatre exigences nationalistes (autonomie de plein droit et de plein exercice, co-officialité de la langue corse, statut de résident et amnistie des « prisonniers politiques »). Cela est dû au fait qu'une partie du mouvement nationaliste (Femu a Corsica) accepte d'adopter une « démarche pragmatique et ouverte ». Les élections municipales en 2020 ont montré que les nationalistes confortaient leurs positions et la troisième visite du Président dans l'île, en septembre a confirmé la volonté de l'État d'affirmer sa présence et son soutien dans l'épreuve du Covid et, également, la division des nationalistes.

(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 européenne[47]. 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 aussi 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 internationales[48]. On dépasse ici le plan régional et touche au système global.

(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

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

[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, 4e édition, 2017, n° s 298-305.

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.

(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 référendum sur l'Union, organisé par M. Gorbatchev le 17 mars 1991 ; elle a organisé son propre référendum et proclamé son indépendance et la restauration de la Géorgie, le 9 avril 1991. Les difficultés qui ont suivi (lutte pour le pouvoir en Géorgie, relations avec Moscou) ont facilité l'aggravation des questions Abkhaze 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 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 2019 et 2020

Depuis que la perspective de l'entrée dans l'OTAN n'est plus d'actualité, les tensions restent modérées, en dessous du seuil de la violence. Cependant, aucune amélioration réelle ne s'est produite. Les choses ne bougent pas, mais le contexte formé par les relations entre la Russie, la Géorgie et les Occidentaux est tel qu'il n'est pas possible de parler de conflit gelé ou endormi. Les élections législatives de novembre 2020 ont été l'occasion d'un nouvel affrontement entre la direction du pays, pro russe et l'opposition, emmenée par l'ancien président M. Saakachvili, en exil. Dans ce contexte, on voit mal comment pourrait s'opérer le rapprochement de la Géorgie avec l'UE qu'évoque sa présidente[49]*.*

(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,

[49] Salomé Zourabichvili, L'Europe de demain aura besoin de tous, de la Grande Bretagne à la Géorgie, *Le Monde* 9 avril 2019 où elle évoque non le statut de candidat mais un « nouveau statut qui offrirait davantage d'Europe à la Géorgie ».

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 1er 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 XIVème 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 place[50]. 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.

Situation en 2019 et 2020

Depuis 2014 et l'aggravation des relations entre la Russie et l'Ukraine on entrevoit facilement outre l'indépendance et le rattachement à la Russie, après référendum, deux autres possibilités en cas d'aggravation du conflit avec l'Ukraine. La première serait le rattachement de la Transnistrie moldave et ukrainienne, ce qui permettrait de donner à la nouvelle enclave russe, un accès à la Mer Noire ; la seconde consisterait à relier la Transnistrie à la Crimée, aux Républiques de Donetsk et de Louhansk et à la mère patrie russe. Elle couperait l'Ukraine de la mer noire. Le potentiel d'aggravation de ce conflit est considérable. Pour le moment aucune de ces 2 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 Moscou. 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, montre 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 Transnistrie[52].

(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 XXe 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),

[50] A/Res 72/282.

[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.

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 orbite[53], 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'enlisement 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'avançait 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 centrale[54].

Pour l'UCDP, ce conflit oppose le gouvernement de l'Azerbaïdjan et les Arméniens de l'enclave. Il en va de même pour le *Barometer*. Pour le SIPRI comme pour l'IISS, le conflit oppose deux États l'Arménie et l'Azerbaïdjan sur le sort de l'enclave et il touche aussi aux territoires voisins de l'enclave occupés par les forces arméniennes. Cette seconde évaluation est beaucoup plus réaliste. Il faut encore ajouter – on vient de le voir – qu'il concerne aussi beaucoup la Russie, qui a été et reste un de ses acteurs importants, et qu'il intéresse également la Turquie et l'Iran. C'est donc un conflit qui a un enjeu régional, voire davantage. 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.

Situation en 2019 et 2020

« Les années se suivent mais ne se ressemblent pas », on vient de le vérifier une nouvelle fois avec ce conflit. La guerre a repris et a abouti, en peu de temps, à une modification profonde de la situation antérieure. Une vaste offensive de l'Azerbaïdjan bénéficiant du soutien de la Turquie a été lancée le 27 septembre 2020. En moins de 2 mois d'opérations intenses, que ne sont pas parvenus à interrompre 3 cessez-le-feu, elle a abouti, le 9 novembre, sous l'égide de la Russie, à un accord de

[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.

« cessez-le-feu complet », sur les positions occupées à cette date. Il résulte des opérations et de cet accord[55] que :

- *Les Arméniens perdent une partie du Haut-Karabahk.*
- *Le long de la ligne de contact dans le Haut-Karabakh et le long du corridor de Latchine, est déployé un contingent de maintien de la paix russe de 1960 hommes, armés (90 blindés et 380 véhicules à moteur) pour une durée de 5 ans, automatiquement prorogée pour la même durée, sauf si une partie (Arménie et Azerbaïdjan) dénonce cette disposition, avec un préavis de 6 mois. Un centre de maintien de la paix, chargé de la surveillance du cessez-le-feu est établi pour contrôler la mise en œuvre des accords.*
- *Ils perdent également tous les districts dont ils s'étaient emparés en 1994. 4 de ces sept districts (Fizouli, Jabrayil, Zangilan, Qubadli) avaient été repris par les forces azéries et les Arméniens se sont engagés à restituer les autres (Aghdam, Latchine et Kelbadjar) avant le 1er décembre pour le dernier, Latchine.*
- *Le fameux corridor de Latchine, de 5 km de large, entre le Haut-Karabakh et l'Arménie, sera sous le contrôle du contingent russe. Il contournera la ville de Chouchi (Choucha), empruntant un nouvel itinéraire. L'Azerbaïdjan « garantit la sécurité de la circulation des citoyens, des moyens de transport et des marchandises le long du corridor de Latchine, dans les deux sens ».*
- *Les personnes déplacées et les réfugiés retournent dans le Haut-Karabakh, sous le contrôle du HCR.*
- *Les Parties procèdent à « l'échange des prisonniers de guerre, des otages et autres personnes détenues, ainsi que des corps des défunts ».*
- *Enfin, l'Azerbaïdjan gagne la garantie, par l'Arménie, d'une liaison entre son territoire (districts occidentaux) et le Nakhitchevan, pour les citoyens, les moyens de transport et les marchandises, avec le contrôle du service fédéral russe des frontières, également dans les deux sens. De nouvelles voies de communication seront construites à cet effet.*

Le problème du Haut-Karabakh, enclave peuplée d'Arméniens en Azerbaïdjan, demeure, mais trois changements importants se sont produits : la relation Arménie/Azerbaïdjan est transformée, la défaite a changé de camp ; le Groupe de Minsk n'a pas été totalement inactif, mais l'accord de cessez-le-feu global ne doit rien aux Occidentaux (France, France), il a été obtenu sous l'égide de la Russie ; enfin, même si cela ne se traduit pas dans l'accord, la Turquie a joué un rôle important, comme le montre la création d'un centre de coordination russo-turc. La création de ce centre, qui ne figure pas dans l'accord de cessez-le-feu, résulte d'un mémorandum entre la Russie et la Turquie du 11 novembre. Il est installé en Azerbaïdjan.

III.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 Erythrée Ethiopie figure, pour le moment.

(69) Le conflit Erythrée Ethiopie

Repères

La guerre qui a opposé les 2 États, de mai 1998 à juin 2000, était une guerre de frontières. Au moment de l'accession de l'Erythrée à l'indépendance, en 1993, on ne s'était pas préoccupé de la délimitation. Les dirigeants Erythréens et Ethiopiens étaient très proches à ce moment-là, ils avaient combattu ensemble la dictature. Ces bonnes relations favorisaient la perméabilité de la frontière et la coopération économique. Mais après un usage commun de la monnaie éthiopienne

[55] Le texte de cet accord a été transmis par la Russie à la Présidence du Conseil de sécurité (S/2020/ 1104 du 11 novembre 2020).

au début, la création de sa propre monnaie par l'Erythrée, a provoqué une crise. La suppression de l'espace économique commun affectait l'accès de l'Ethiopie à la mer et la rendait plus dépendante de Djibouti. Les relations se sont vite détériorées et l'Erythrée à ouvert les hostilités en mai 98. Cette guerre, malgré les efforts de l'OUA, a duré deux ans (mai 1998-juin 2000). Meurtrière et coûteuse, elle a laissé l'Ethiopie victorieuse mais exsangue et a gravement porté atteinte à l'Erythrée, qui sortait à peine de la guerre d'indépendance.

Malgré les accords de paix d'Alger (décembre 2000) et l'intervention d'une Commission de délimitation de la frontière acceptée par les deux parties, la paix n'est ensuite pas véritablement revenue, la décision de la Commission n'étant pas pleinement acceptée par l'Ethiopie. La suite des années 2000 et le début des années 2010 ont été du type « ni guerre ni paix » et, malgré les efforts des Nations unies, on a craint à plusieurs reprises que la guerre reprenne. C'était encore le cas en 2016, avant que la situation se retourne et conduise, après la démission du Premier ministre en place depuis le décès de Meles Zenawi et l'arrivée au pouvoir de son successeur Ahmed Abiy, l'Ethiopie à accepter la délimitation de la frontière et à faire la paix avec l'Erythrée. La conclusion d'un accord de paix – une *Joint Declaration of Peace and Friendship* du 9 juillet 2018, suivie le 16 septembre d'un accord de paix, d'amitié et de coopération globale –, explique que l'HIIK considère le conflit entre l'Erythrée et l'Ethiopie comme terminé. L'IISS juge l'accord comme historique[56].

Au cours des mois suivants, les comportements et les mesures prises l'Ethiopie a par exemple demandé la levée des sanctions contre l'Erythrée, ce que le Conseil de sécurité a fait le 14 novembre (S/2444 (2018)) – ont été dans la logique de l'accord et du retour à la paix. Cependant nous indiquions dans notre chronique 2018 : « il faut attendre confirmation du changement dans la région. L'accord est lié à l'arrivée au pouvoir en Ethiopie de M. Abiy Ahmed, qui a accepté l'accord de paix de décembre 2000 et la décision (de 2002) de la Commission de délimitation de la frontière entre les deux pays. Or comme le rappelle utilement le SIPRI, il reste de nombreux problèmes, politiques et économiques à régler en Ethiopie[57]. Par ailleurs, au plan régional de la Corne de l'Afrique, demeure aussi la question de la frontière entre l'Erythrée et Djibouti[58]. Cette avancée vers la paix doit être poursuivie et subir l'épreuve du temps ».

Situation en 2019 et 2020.

La crise très violente du fédéralisme éthiopien qui a éclaté début novembre 2020, 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 avec l'Erythrée, les forces de cette dernière sont même accusées d'appuyer les actions du gouvernement éthiopien. Mais l'évolution positive, la paix, est à nouveau interrompue et l'avenir redevient très incertain.

III.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.

[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.

(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. II 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 et d'un Grand Moyen-Orient, bouleversé par la guerre, 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* (*sécession, ressources*) – par l'HIIK 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. En 2017 pourtant, si l'intensité militaire du conflit n'avait pas changé, plusieurs événements méritaient l'attention. Le premier était le complément apporté le 1er 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 décision[59] et a dû encaisser une résolution de l'Assemblée générale condamnant nettement sa politique[60].

Situation en 2019 et 2020

2018 a été l'année la plus violente depuis la guerre de Gaza en 2014 et l'initiative de paix de D Trump, annoncée en début d'année, n'avait pas vu le jour [61]. Elle ne l'a pas vu non plus en 2019, mais a simplement été préparée par la reconnaissance de la souveraineté israélienne sur le Golan et, surtout, le 18 novembre, tandis que la colonisation s'était poursuivie dans les territoires occupés[62], par la déclaration de M. Pompeo annonçant que les États Unis considéraient que : « l'établissement de colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie n'est pas en soi incompatible avec le droit international ».

Malgré les réactions négatives qui se sont exprimées le 18 décembre à la 8690e séance du Conseil de sécurité – tous les membres permanents ont en particulier réaffirmé la contradiction avec le droit international –, Washington a présenté le 28 janvier 2020 sa « nouvelle vison pour la paix ». En dépit de l'opposition manifestée par l'Autorité palestinienne, le 11 février à la 8717e séance du Conseil de sécurité et du manque d'appui apporté à ce plan, sur le plan international, on s'attendait à ce qu'il soit mis en place, après le 1er juillet, par une proclamation officielle du

[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] Cette initiative n'était pourtant pas abandonnée, la représentante des États-Unis l'a évoqué à la 8429e séance du Conseil, le 18 décembre 2018.
[62] Voir, à cet égard, le nouveau rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 2334 (2016) (S/2019/938).

gouvernement israélien décidant l'annexion d'une partie plus ou moins étendue de la Cisjordanie. Il n'en a rien été. Le rapport bénéfice/risque de cette opération avait sans doute été jugé insuffisant par Washington et Tel Aviv et, surtout, ils avaient trouvé mieux.

Le 13 août fut annoncée la normalisation des relations entre Israël et les Emirats arabes unis, les deux États adoptant une déclaration la proclamant. Cette normalisation s'est ensuite étendue à d'autres pays arabes, Bahreïn en septembre, le Soudan en octobre, puis le Maroc en décembre. Elle a, de plus, des traités bilatéraux de paix, de relations diplomatiques et de normalisation complète dits accords d'Abraham, signés en tant que témoin par D. Trump. La normalisation ne signifie pas que l'on est revenu sur le projet d'annexion, rien dans les documents signés ne l'indique. Le projet est simplement « suspendu ». Mais l'avancée, du point de vue des États-Unis et d'Israël, est beaucoup plus considérable. Cette normalisation, étendue fin 2020 à quatre États, qui viennent s'ajouter à l'Égypte et à la Jordanie et, dont on a dit de manière pertinente qu'elle n'a pas pu avoir lieu, sans un accord tacite de l'Arabie Saoudite, signifie un basculement profond, historique. 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). Certes, comme l'a souligné, M. Anwar Gargash, ministre des affaires étrangères des EAU, cette évolution, comme le faisait déjà le plan Trump, préserve l'option des deux États. Mais, à supposer que cet État palestinien voie le jour, il ne se sera certainement pas celui qui était envisagé à l'époque.

Comme on l'a fait remarquer[63]*, des intérêts convergents à l'égard de l'Iran ont favorisé une évolution en forme de rupture, qui affecte les groupements établis (Ligue arabe) et les alliances antérieures. Elle place les autres acteurs, en particulier les Palestiniens eux-mêmes et les Européens, devant la question de savoir comment s'adapter à la nouvelle donne. Dans la mesure où D. Trump, sans qui cela ne se serait pas produit, a quitté le pouvoir, les États-Unis eux-mêmes ont à se demander « que faire ? ».*

(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 entrainé par l'Iran, en 2006. Par la suite, elles n'ont pas connu d'amélioration et on a 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, avant que l'accord nucléaire iranien, conclu en 2015, au grand dam de l'État hébreu, écarte cette possibilité. Le « retrait » américain de l'accord de 2015 peut réouvrir cette possibilité de frappe, à partir du moment où l'Iran prend lui-même ses distances avec l'accord nucléaire.

Quoique clairement hostiles, chacun est devenu le premier ennemi de l'autre[64], les deux États ne se sont pas affrontés directement, 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 plus limitées les mettant aux prises.

Situation en 2019 et 2020

Pour les deux adversaires, 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, de

[63] Benjamin Barthe, Une convergence d'intérêts face à l'Iran, *Le Monde* 15-16-17 août 2020.

[64] 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.

bâtir en quelque sorte une dissuasion réciproque sans avoir besoin d'accéder à l'arme nucléaire[65], et de continuer à aider ses propres alliés (Hezbollah au Liban, Djihad islamique à Gaza). Cette perspective d'acquérir une 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 seulement retarder et rendre plus difficile l'édification du dispositif iranien. Cela explique qu'elles se soient poursuivies en 2019 et 2020 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 observateurs ont aussi noté, en 2019 et 2020, qu'Israël défiait l'Iran sur de nouveaux fronts, que les frappes israéliennes visant indirectement l'Iran, s'étendaient 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.

On peut certes dire que la normalisation intervenue entre Israël et plusieurs pays arabes conforte l'État hébreu, mais elle ne concerne que des États déjà en opposition avec Téhéran. Elle a aussi pour effet de souder les Chiites autour de l'Iran et de permettre à ce dernier de brandir l'accusation de trahison et de récupérer davantage la cause des Palestiniens, qu'il juge un « devoir islamique ». On se gardera, enfin, d'oublier que, aux Nations unies, Washington n'a obtenu ni le vote d'une résolution visant à prolonger l'embargo sur les ventes d'armes en Iran, ni le jeu de la clause du « snapback » s'agissant de l'accord de 2015 et même essuyé, dans les deux cas, une véritable défaite diplomatique.

Le conflit entre l'Iran et Israël reste très actif, souvent de manière dissimulée. Mais contrairement à ce que pourrait inciter à penser l'évolution du dossier palestinien, la position de l'Iran n'a pas réellement été affaiblie. Téhéran tient toujours malgré les sanctions et le Covid. Les Européens ont empêché la constitution d'un front occidental contre l'Iran et des perspectives plus positives sur la question nucléaire pourraient s'ouvrir avec le changement d'administration américaine. Un autre aspect important pour l'avenir est le possible renforcement de ses relations avec la Russie et la Chine. On a évoqué en 2020 la conclusion prochaine d'un traité avec la Chine[66]-, voire le basculement dans ce qui pourrait devenir un camp. Même si l'accord évoqué voit rapidement le jour, la constitution d'alliances et plus encore d'un camp demandera plus de temps et confirmation[67].

III.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)

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

[66] V. Renaud Girard, L'alliance sino-iranienne, un tournant majeur, *Le Figaro* 21 juillet 2020.

[67] Sur ce point : 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.

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.

(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'HIIK, 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 est espéré en 2018, mais sans doute irréaliste, que la réunification accompagne la dénucléarisation[68].

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). Le *SIPRI* en 2018 et en 2019 fait état non de ses forces mais de ses capacités nucléaires. Mais le fait est que la Corée a « passé la ligne » et dispose depuis 2017 d'une certaine capacité de dissuasion. C'est ce que montrent ses déclarations et le comportement des États-Unis. L'événement est considérable s'agissant de la prolifération nucléaire. Pyongyang a montré que « là où il y a une volonté, il y a un chemin » et a réussi, malgré les obstacles cumulés des menaces américaines d'emploi de la force – « toutes les options sont sur la table » – présentes au moins sous GW Bush et D. Trump et l'appareil de sanctions le plus lourd mis en place à ce jour, avec l'appui – il est vrai inégal – de tous les Cinq. La Corée du Nord a apporté la preuve que non-prolifération, contre-prolifération et sanctions cumulées – fussent-elles celles de la communauté internationale dans son ensemble – peuvent échouer[69]. L'événement soulève des questions difficiles, en matière de désarmement et non-prolifération. Mais s'agissant du conflit relatif au nucléaire nord-coréen, il s'agissait d'une étape importante et a priori positive, puisqu'elle ouvrait la perspective de la dénucléarisation et de l'unification.

[68] Après celle du Vietnam puis celle de l'Allemagne, pourquoi pas la réunification de le Corée ? On ne doit certainement pas imaginer, en Corée, une réunification à l'Allemande ou à la vietnamienne. La réunification du Vietnam s'est faite en 1976, après le départ des forces américaines en 1973 et la défaite militaire de Sud en 1975. Elle en découle, le Nord a gagné, comme le montre le fait que la réunification, a donné naissance à la République socialiste du Vietnam. En Allemagne la réunification pacifique, a consisté, plus exactement en une unification, l'Est a adhéré à l'Ouest. L'Allemagne de l'Ouest, après la guerre froide, s'est agrandie de l'est. Aucune de ces deux configurations ne correspond à la situation de 2 Corée. Il s'agit de réunir, par hypothèse de manière pacifique, deux États et deux sociétés, très différents par le régime et le système social. On peut considérer que le Sud, 2 fois plus peuplé et d'une économie et d'un PIB considérablement plus importants, a 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).

[69] 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.

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 Corée, le 27 avril 2018, fixait comme objectif la dénucléarisation de la Péninsule. D Trump fut obligé de s'y rallier dans la Déclaration conjointe adoptée le 12 juin à l'issue du sommet et de renoncer au préalable de l'abandon par Pyongyang de son programme nucléaire et de ses missiles. Cette évolution confortait également la position de la Chine et de la Russie. Beaucoup plus mesurées que Washington, les deux puissances avaient proposé en juillet 2017, la recherche d'un règlement politique selon une formule de « gel contre gel », manifestement plus adaptée à la nouvelle configuration du dossier. On se prenait à espérer

Pour les relations entre les 2 Corée, 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 Corée, 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 3e 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'allégement 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 allégement. 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 maitresse 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 »

Situation en 2019 et 2020

2019 n'a pas concrétisé les espoirs qu'avait naître 2018, mais confirmé ce que l'on pouvait prévoir, après le revirement américain. Concernant le nucléaire Washington a campé sur sa position dure. Cela a conduit Pyong-Yang à accomplir quelques pas sur « l'autre voie », soit plusieurs séries de tirs de missiles balistiques et, le 7 décembre, un « essai important » destiné à lui permettre de changer à nouveau sa « position stratégique dans un avenir proche ».

Paradoxalement ce durcissement intervenu fin 2018, n'a pas empêché 2 rencontres entre le Président américain et le leader nord-coréen, il n'a pas conduit à une aggravation des sanctions ; il a été « sous-évalué ». Il a, en revanche, favorisé un rapprochement entre Kim Jong-un et les présidents russe et chinois, mais sans que la Chine et la Russie tentent de réorienter la politique du Conseil de sécurité, de dire « non » aux sanctions – elles ont accepté leur reconduction – ou de prendre une initiative sur la dénucléarisation et la réunification. Au-delà de ce qui les oppose les grandes puissances conservent manifestement une part d'intérêt commun sur le dossier coréen.

Entre les 2 Corée, 2019 a été beaucoup moins positive, sans nouveau sommet et sans progrès supplémentaire.

2020 n'a pas permis de relance. Il n'y a pas eu de nouvelle rencontre ou d'inflexion de la politique américaine et la Corée du Nord a poursuivi le renforcement de ses capacités. Elle a présenté en octobre un nouveau missile intercontinental géant, plus long que celui qu'elle avait montré, en 2017, déjà capable de frapper le territoire des États-Unis. Elle a surtout, si l'effet d'affichage est moindre, l'efficacité réelle est supérieure, poursuivi les essais de missiles à courte portée, effectuant des progrès en mobilité, rapidité et précision intéressants dans le rapport de forces avec le Sud et son allié américain.

Les relations entre les 2 Corée se sont nettement détériorées. Pyongyang a coupé, début juin, la ligne directe de communication avec Séoul, puis détruit le bureau des relations intercoréennes,

avant de réouvrir à la fin du mois, la voie du dialogue. Mais l'année a pris fin sans nouveau développement en ce sens.

(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 14000 km de frontières terrestres avec 6 pays : le Pakistan, la Chine, le Népal, le Bhoutan et le Bangladesh. S'y ajoutent 7700 km 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 »[70]. C'est le cas de la frontière avec la Chine, longue de 3500 km, 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 1959[71], pour aboutir à la guerre de 1962.

Leur différend territorial portait sur la ligne Mac Mahon, établie en 1914, à l'époque coloniale britannique, entre les deux pays. L'Inde considérait la frontière comme « intangible » mais Pékin jugeait qu'elle avait été imposée. Après une série d'incidents locaux et des tentatives de négociation sans résultat, le 20 octobre 1962, les troupes chinoises occupèrent l'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 90000 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. L'année 2018 fut meilleure.

[70] 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.

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

Situation en 2019 et 2020

2019 fut aussi une année calme. Toutefois la Chine a été inquiétée par la modification du statut du Cachemire réalisée par New Delhi. Celui-ci borde l'Aksaï Chin, où se trouvent les Chinois, mais qui est revendiqué par l'Inde. Cela avait conduit Pékin à renforcer son dispositif militaire dans la zone.

2020 a 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 de violence 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, les deux États s'engageant, le 11 septembre à « apaiser les tensions ».

Même si on ne peut exclure un « dérapage », il est peu probable que revienne vraiment la guerre. Mais tensions et accrochages paraissent inévitables. Ce conflit est l'un des instruments d'une gamme, dont les parties, notamment la Chine, se servent 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'Aksaï 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'Aksaï Chin, à la Chine[72]*.*

(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 nait 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 1er 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 surveillance d'un groupe d'observateurs des Nations unis.

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 », la situation tendait à évoluer du provisoire au définitif. Mais le conflit demeurait : la zone sous contrôle pakistanais était toujours revendiquée par l'Inde et le Jammu et Cachemire indien, par le Pakistan.

Au début des années 1990, la tension va revenir à mesure qu'évoluera la situation en Afghanistan, en relation aussi avec la poussée de la radicalisation islamiste au Pakistan et avec l'attitude de l'Inde face à l'insurrection séparatiste au Cachemire. Dans ce contexte, l'accès des deux pays à l'arme nucléaire va avoir, au début, un effet positif. La rencontre des deux ministres à Lahore, le 21 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

[72] V. Didier Chaudet, Inde/Chine : une montée des tension s inévitable à la frontière ? *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 60, févier-mars 2021, pp. 92-93.

l'organisation, le soutien ou l'encouragement de toute action préjudiciable au maintien entre eux de relations pacifiques et harmonieuses ».

Mais cette embellie ne devait pas durer. En 1999, des « militants Cachemiris », fortement appuyés par l'armée pakistanaise, et qui semblent avoir eu des relations avec Ben Laden, prirent le contrôle des crêtes dominant Kargil et la route stratégique Srinagar–Leh, servant à l'approvisionnement des troupes indiennes, en poste sur le glacier de Siachen. Cela obligea l'Inde à monter des opérations de grande ampleur pour les déloger et la tension fut extrême entre les deux voisins. Finalement, la situation fut rétablie en partie par l'action de l'armée indienne, en partie par le retrait des « militants » à la demande du Pakistan. La crise de Kargil montrait que, derrière la façade – la répétition des principes de Simla –, les relations entre les parties avaient continué à se dégrader et que, du côté pakistanais, l'unité de vues et de politique n'existait pas. Mais les deux pays étaient dorénavant des puissances nucléaires. En a découlé une forte pression internationale, au début des années 2000, visant à obtenir la reprise des négociations, mais elle n'eut pas lieu. Le dialogue entre les 2 pays avait simplement repris, quand se produisirent les attentats du 11 septembre, l'intervention américaine en Afghanistan et le 13 décembre 2001 l'attentat contre le Parlement indien. On pouvait craindre un nouvel affrontement. Il ne se produisait 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, le 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 conflit[73], 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.

Situation en 2019 et 2020

Cette prévision optimiste n'a pas été confirmée, la situation s'est à nouveau fortement aggravée, après l'attentat terroriste à la bombe, commis le 14 février 2019 contre des paramilitaires indiens. Cet attentat attribué à Jaish-e-Muhammad, qui fit plus de 40 victimes, était le plus meurtrier depuis 3 décennies. Malgré l'appel du Secrétaire général de l'ONU à faire preuve de la plus grande retenue, l'Inde riposta en effectuant des frappes aériennes contre un camp d'entrainement du groupe présumé responsable. Le Pakistan y répondit par des frappes, au Cachemire sous administration indienne. Peu après, à l'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 pas cessé et

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

le nombre des victimes est remonté en 2019. Fin 2019 certains analystes envisageaient la possibilité d'une nouvelle guerre entre les deux États, cette fois puissances nucléaires[74].

La tension est montée davantage encore en janvier 2000 après une déclaration du chef de l'armée indienne, le 31 décembre, affirmant que son pays se réservait la possibilité de frapper, de manière préventive des sources de menace terroristes, parrainées par le Pakistan, sur son territoire. Tout au long de l'année, les attaques de militants, les opérations de contre-insurrection et les tirs par-dessus la ligne de contrôle se sont poursuivis avec des pics en juin, juillet et octobre. L'attribution, par le premier ministre pakistanais, à l'Inde de l'attentat contre la bourse de Karachi en juin 2020, revendiqué par l'Armée de libération du Baloutchistan atteste l'état très médiocre des relations entre les deux puissances. Mais l'évolution la plus négative est peut-être la révocation du statut d'autonomie le 5 août 2019, « jour noir » pour les Cachemiris.

(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 victimes[75]. Elle a été menée, du côté des insurgés, par les Tigres Tamouls (LTTE) et s'est achevée en 2009, non à la suite de négociations et après un accord de paix, mais par la victoire militaire du gouvernement, après une période de contre-offensives de 2007 à 2009, avec la prise des derniers bastions tamouls et la mort du dirigeant historique du LTTE, Velupillai Prabhakaran.

Ce conflit n'est pas, du point de vue de la sécurité internationale, au même niveau que les 2 précédents. Il n'en est pas moins intéressant, à plusieurs égards. On doit signaler d'abord, qu'il a eu une dimension plus que régionale. La Chine, le Pakistan, l'Iran, la Libye sont intervenus pour soutenir le gouvernement et lui fournir un armement, dont le privaient les sanctions occidentales. L'Inde est aussi intervenue, pour éviter une contagion nationaliste tamoule sur son sol. Son armée a été engagée en 1987 comme force d'interposition, avant d'être retirée en 1991, après l'assassinat de Rajiv Gandhi, par une Tamoule, probablement combattante des Tigres. Second point notable : à côté des moyens classiques des insurrections (guérilla, terrorisme notamment) les Tigres tamouls avaient, fait beaucoup plus rare, une marine avec des installations portuaires et de petits chantiers navals. Cette marine a finalement été détruite en 2006/2007, ce qui a été un tournant dans la guerre. 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

[74] 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.

[75] 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.

ensemble ne se met en place que très lentement et d'une manière qui suscite insatisfaction et hostilité. Cela favorise les tensions entre communautés.

Situation en 2019 et 2020

En 2018, les tensions entre communautés religieuses – bouddhistes, musulmans, chrétiens –, étaient, selon le Barometer, au niveau 3, comme en 2017. Les violences avaient obligé le Président à proclamer l'état d'urgence pendant une dizaine de jours. La question tamoule n'avait par ailleurs, pas disparu, (retour des prisonniers et personnes déplacées, crimes de guerre, toujours la question de l'autonomie). Elle était au niveau 2. En 2019, les deux conflits étaient au niveau 3 et il s'était produit une nette aggravation, qui se confirme en 2020. 2019 a été marquée par 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 tamoule [76]*– a depuis, 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.*

(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 incertaines[77]. 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 le Chine, les États Unis et la communauté internationale. Il suffit de dire que Pékin surtout et, dans une moindre mesure Washington, pourraient y « perdre la face », pour mesurer à quel point cette crise serait symbolique du point de vue systémique et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Le conflit qui oppose la République populaire de Chine à la République de Chine (Taiwan) est très particulier et il s'est transformé considérablement au fil du temps. L'origine de ce conflit remonte à la guerre civile entre les nationalistes et les communistes chinois. Après la victoire de Mao Tsé Toung, en 1949, les nationalistes de Tchang Kaï-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.

[76] Le président élu en 2019 était alors Secrétaire à la défense et son frères Mahinda Rajapaksa, actuel premier ministre, président.
[77] Voir notre *Relations internationales contemporaines*, LexisNexis, 2017, 4e édit., n° 111.

Quand la Chine de Mao sera reconnue et prendra, en 1971, le siège de la Chine aux Nations unies, la situation deviendra très différente. La question sera désormais celle du maintien de l'existence de Taiwan, contre qui se retournait, en quelque sorte, la théorie de la Chine unique. S'agissant de la RPC, étant donné sa dimension, le problème ne s'est jamais posé. La question était seulement de savoir quand elle serait reconnue par les grands États occidentaux. Pour Formose – 36000 km2, un peu plus de 20 millions d'habitants – avec la proximité de la Chine et sa montée en puissance, elle se pose inévitablement.

Cependant, le temps a aussi fait son œuvre, les 2 Chine 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 *Taïwan 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 Taïwan puisse constituer un État indépendant. Cela fut confirmé par le vote, en mars 2005, d'une loi « anti-sécession ». Mais, à Formose, il existe un courant indépendantiste fort, qui a occupé la présidence de 2004 à 2008 et y est revenu en 2016, sans remettre en cause toutefois le *statu quo*. Le Kuomintang refuse l'indépendance comme la réunification et se satisfait du *statu quo.* Une réunification selon la formule de Hong-Kong « un pays, deux systèmes » étant de moins en moins attractive 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 Taipeh, en reste à l'idée d'une seule Chine. L'aggravation des tensions en mer de Chine, le « pivot » américain vers l'Asie et, à plus forte raison, les tensions grandissantes entre les États Unis et la Chine pourraient perturber fortement la question de Taïwan, au cours des années à venir. D. Trump s'est rallié, en février 2017, au principe de la « Chine unique », mais certaines déclarations montrent que ce principe pourrait ne plus constituer un tabou. On ne peut exclure une tentative de changement. Pourtant, dans ce contexte difficile, la consolidation de la formule « une Chine, un Taiwan », qui correspond à la pratique actuelle, semble la voie la plus sûre[78]. Elle pourrait même, pour Pékin, à condition d'être reconnue et officialisée, être échangée contre un désengagement américain.

[78] La fin des relations diplomatiques avec Taiwan décidée en 2018 par le Burkina Faso, la République Dominicaine et le Salvador réduit la courte liste des pays qui reconnaissent le RC. Elle va à l'encontre de « une Chine, un Taiwan ». Elle n'est pas sans intérêt du point de vue juridique. Mais le fait de ne pas reconnaître l'île

Situation en 2019 et 2020

Pour l'HIIK, le conflit est resté au niveau 2 au cours des dernières années. Mais cette stabilité ne veut certainement pas dire que son potentiel d'aggravation s'efface. La tension a, au contraire, considérablement monté en 2020.

L'élection présidentielle de 2020, qui a vu la nette victoire de Tsai Ing-wen, présidente sortante, a confirmé le rejet de l'application à Taiwan de la formule « un pays, deux systèmes ». L'expérience de Hong-Kong est devenue un véritable « repoussoir ». Dans ce contexte, Taiwan apparaît et se perçoit comme un « bastion de la liberté en Asie »[79]. 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 a renforcé son soutien stratégique à Taiwan avec le Taïpei Act[80], 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 a 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 est même allée jusqu'à simuler, en octobre une attaque de l'île. Fin 2020, on est 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 rend possible un engagement accru des États-Unis dans la région.

III.3. Conflits actifs

(79) Le nombre des conflits qui entrent dans cette catégorie est le même qu'en 2017, notre tableau précédent ne portait pas la guerre du terrorisme mais nous analysions le phénomène dans le fait marquant[81]. Nous l'incluons dans le tableau, pour souligner le phénomène. Cette guerre est à la fois un fait et un projet, ce qui est très original. Elle laisse subsister le terrorisme local avec lequel elle se combine, pour accroître ses effets. Le tableau traduit aussi la répartition régionale actuelle de la conflictualité violente. On voit enfin qu'en 2018, les conflits restent stables ou s'aggravent. Il n'y a pas d'amélioration.

Tableau 34. Les conflits actifs en 2019 et 2020

CONFLITS ACTIFS				
Niveau Mondial				
La guerre du terrorisme EI/ Al-Qaida	G, R, SR, Rs	E, DI, SC	2001 (2014)	Aggrav.
Europe				
Ukraine (Donbass…)	R, G	E, DI, SC	1991 (2014)	Stable (ag)
Afrique du Nord Moyen-Orient				

comme État, n'empêche pas beaucoup d'États, dont les principaux pays occidentaux d'avoir avec elle des relations intenses.

[79] Sébastien Faletti, Taiwan, refuge des rebelles hongkongais, *Le Figaro* 15 janvier 2020

[80] 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.

[81] V. *PSEI* n° 10, 2018, n° 41 et 53-62.

Irak	R, G, Rs	E, DI, SC	2003 (2011)	Aggrav (st)
Libye	SR, R, Rs, G	E	2011	Aggrav (st)
Syrie	R	E, SC	2011	Aggrav (tr)
Turquie (PKK)	R	E	1992 (2015)	Stable (ag)
Yémen	R	E, SC	2004	Transf (st)
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	Stable (st)
Somalie (Al-Shaabab)	R	E	2006	Aggrav (st)
Soudan Sud Soudan	R, Rs	E	2003 2011	Amelio. (st)
Amériques				
Mexique (cartels)	R	E	2006	Aggrav (st)
Asie-Pacifique				
AfPak	R, G	E, SC	1979 (2001) (2014)	Aggrav. (ag)
Birmanie (Rohingya)	R	E,	2012	Aggrav. (ag)
Philippines (Islamistes)	R	E	1991	Melio (ag).

III.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 internationale[82]. 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.

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

Situation en 2019 et 2020

Le temps des grandes offensives de l'EI en Irak est certes passé mais le terrorisme, là où il recule, s'adapte et demeure. Il continue de frapper sur le territoire ennemi, notamment en Europe et il se déplace. Fin 2020, l'État islamique via ses affiliés est à l'offensive au Mozambique et Al Qaida, proche des Talibans, dont on attend le retour au pouvoir en Afghanistan, va 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 laisse à penser que le combat est loin d'être terminé. Il faut sans cesse s'adapter. C'est ce que fait l'OTAN en préparant une version actualisée de son plan d'action.

(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 donc 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. Chacun se souvient que le vaincre a été long et difficile et on craint pour la suite.

Situation en 2019 et 2020

Après ceux d'Irak, l'EI a perdu ses derniers bastions en Syrie en 2018 et 2019 mais la guerre est loin d'être finie.

Le tableau suivant, sur la base des chiffres de l'UCDP (State-based Armed Conflicts) pour 2017, 2018 et 2019 le montre bien. On voit qu'il reste bien présent en Syrie, en Égypte 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 en Afrique (Mali, Nigéria, Tchad où il continue de se déployer).

Tableau 35. La guerre de l'État islamique en 2017, 2018, 2019

Vision classique (nombre de morts)	**2019**	**Vision EI centrée**
Europe		Europe
Russie Gouvernement contre EI (53, 28)	26	État islamique contre gouvernement /État russe) (53, 28)
Moyen Orient		Moyen Orient
Égypte Gouvernement contre État islamique (394, 676)	406	État islamique contre

Iran Gouvernement contre État islamique (27, ---)	---	gouvernements/ États d'Égypte, d'Irak, d'Iran, du Liban, de Syrie et de Turquie (2017 : 25898) EI contre Égypte, Irak, Syrie (2018 : 5793)
Irak Gouvernement contre État islamique (13817, 831)	498	
Liban Gouvernement contre État islamique (70, ---)	---	
Syrie Gouvernement contre État islamique (10996, 4258)	522	
Turquie Gouvernement contre État islamique (594, ---)	---	
Asie		Asie
Afghanistan Gouvernement contre État islamique (2775, 2842)	1075	État islamique contre gouvernements /États d'Afghanistan, du Bangladesh, du Pakistan, des Philippines (4265) EI contre Afghanistan Pakistan et Philippines (2018 : 3061)
Bangladesh Gouvernement contre État islamique (47, ---)	---	
Pakistan Gouvernement contre État islamique (80, 51)	29	
Philippines Gouvernement contre État islamique (1363, 168)	136	
Afrique		Afrique
Libye Gouvernement contre État islamique (96, 44)	43	État islamique contre gouvernements /États de Libye, du Mali, du Niger, du Nigeria et du Tchad (1261, 1187)
Mali Gouvernement contre État islamique (43, 125)	181	
Niger Gouvernement contre État islamique (203, 74)	298	
Nigéria Gouvernement contre État islamique (817)	836	
Tchad Gouvernement contre État islamique (57)	108	
Nouveaux développements en 2019 en Afrique		
Burkina Faso	78	288 et total Afrique de 1475
Cameroun	135	
Mozambique	42	
Somalie	33	
Total morts	**4446**	**(31477, 10041)**

Source : Etabli à partir des données de l'UCDP, pour les *State-based Armed Conflicts*
NB chiffres pour 2017, puis 2018 sont entre ( ).
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.

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 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.

(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 superpuissance –, elle a survécu et essaimé. Son empreinte s'est étendue, après l'Irak et la Syrie, au Maghreb, dans la péninsule arabique (AQPA) et en Somalie.

Situation en 2019 et 2020

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 Yémen (AQPA), du Sahel (AQMI/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 d'approcher de l'accès aux affaires.

III.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-militaires[83]. On pouvait espérer que l'Ukraine avait trouvé, enfin, une voie d'équilibre, une formule de non-alignement lui permettant, en tenant

[83] 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.

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 air 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)[84]. Les chefs d'État ukrainien, russe, français et la chancelière allemande ont manifesté leur attachement à ce texte dans une déclaration conjointe adoptée également le 12 février 2015.

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

En 2018 nous notions, au contraire, que la situation tendait à s'aggraver à cause notamment de la détermination de l'Ukraine à désigner la Russie comme agresseur, des progrès de l'enquête sur la destruction du vol MH17 de la *Malaysian Airlines* l'attribuant à un tir de missile de la 53e 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. 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. La question, dont le traitement implique nombre d'autres acteurs que ceux qui sont aux prises en Ukraine, notamment les États Unis, n'est même pas évoquée.

Situation en 2019 et 2020

S'agissant du Donbass et de l'application des accords de Minsk, l'élection de M. Zelensky en avril 2019 et sa victoire aux élections législatives suivantes, en juillet, ont fait naître quelques espoirs.

[84] 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.

Cette évolution conjuguée avec un effort français, accompagné par Moscou[85] a permis une relance des travaux du « Format Normandie », en décembre. 2019 La préparation du sommet de Paris a favorisé quelques avancées : un échange de prisonniers début septembre, le recul des troupes ukrainiennes et séparatistes dans les localités prévues par l'accord de 2016 et, en novembre, la remise à Kiev des 3 navires capturés dans le détroit de Kerch.

Cependant le sommet n'a permis aucune percée importante. Son principal intérêt a été la reprise du dialogue, la confirmation des accords de Minsk comme « base des travaux » du « Format Normandie » et la validation de la formule Steinmeier[86]. On pouvait y voir, au mieux, « une amorce sérieuse de relance du processus de paix »[87]. Il a été suivi à la fin de l'année par un accord important sur le gaz et un nouvel échange de prisonniers, très controversé en Ukraine.

On espérait une nouvelle avancée en 2020, mais la rencontre du « Format Normandie » prévue dans les quatre mois suivants, n'a pas eu lieu et la fenêtre d'opportunité ouverte par la campagne électorale américaine, en fin d'année, n'a pas permis de progresser, malgré les concessions faites par Kiev, sur un dialogue direct avec les séparatistes. En début d'année la violence avait repris, le nombre de victimes était en hausse par rapport à 2019, 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 reparle de « conflit sans fin », de « conflit tiède ».

Les années passent donc, sans solution. On aperçoit assez facilement plusieurs explications. On peut dire d'abord, que les accords de 2015, obtenus dans une phase où l'Ukraine était en position très difficile sont trop favorables à la Russie et ne conviennent plus à Kiev ; il faudrait que Moscou accepte de s'éloigner un peu du texte. L'Ukraine, ensuite, qui parle et négocie en 2020 est un pays, nettement plus à l'Ouest qu'en 2014 puisque privé des territoires séparatistes sortis de sa vie politique ; elle est donc moins que jamais portée à s'accorder avec Moscou. Comme l'écrit Anatasiya Shapochkina « le statut spécial du Donbass et les changements constitutionnels ne sont pas devenus politiquement plus faciles pour Zelensky qu'ils ne l'étaient pour son prédécesseur Porochenko »[88].

Tout cela compte certainement, mais la raison majeure demeure la même : il s'agit de la position de l'Ukraine entre la Russie et l'Ouest, l'Union européenne et l'OTAN. C'est 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. Les autorités ukrainiennes se succèdent, sans parvenir à adopter durablement la ligne de politique étrangère adaptée à leur situation géopolitique. Jacques Levesque souligne « l'incapacité des dirigeants ukrainiens issus aussi bien de la révolution Orange de 2005 que de celle de Maïdan de 2014, de réussir à dégager une majorité populaire en faveur d'une adhésion de l'Ukraine à l'OTAN. Ce phénomène, ajoute-t-il est d'autant plus singulier qu'il

[85] Après l'élection, la Russie a testé le nouveau Président en lui infligeant une politique de « passeportisation ».
[86] Conclusions agréées du Sommet de Paris, 9 décembre 2019. La formule Steinmeier concerne l'ordre des procédures à suivre pour établir le « statut spécial » des régions de Donetsk et Louhansk.
[87] R. Girard, Sommet à l'Elysée…, *Le Figaro*, 11/12 décembre 2019.
[88] La guerre en Ukraine, sept ans après Maïdan, Les Grands dossiers de Diplomatie, n° 60, février-mars 2021, p. 31.

persiste encore maintenant malgré le détachement du Donbass russophone et de la Crimée très majoritairement russe »[89].

Pourtant l'adhésion reste l'objectif de la stratégie de sécurité nationale de l'Ukraine, définie en septembre 2020. Les États Unis et l'OTAN alimentent, par leur politique d'ouverture, en laissant miroiter la possibilité d'une adhésion et en offrant avant cela une coopération renforcée, l'illusion d'un ancrage possible à l'Ouest, contre la volonté de Moscou. Et les principaux États européens, dont l'Allemagne et la France, entretiennent une illusion qu'ils pourraient facilement dissiper, simplement en se déclarant opposés à l'entrée de l'Ukraine dans l'OTAN. Le faire pourrait pousser l'Ukraine à franchir le pas du statut spécial et du changement constitutionnel. Mais cela suffirait-il ? On peut en douter.

Au stade qu'a désormais atteint le conflit ukrainien, on en vient à la conclusion qu'il ne trouvera pas de solution durable, avant que l'Ukraine, les régions de l'est disposant d'un statut d'autonomie, soit elle-même dotée d'un statut international de neutralité, seul susceptible d'offrir à la Russie une garantie crédible. Il est intéressant de noter que Moscou ne le réclame pas. Cela suggère que, peut-être, la Russie préfère rester dans la situation présente, qu'elle juge plus rentable ou qu'elle attend qu'évolue encore le rapport des forces entre les puissances, pour obtenir un résultat jugé meilleur. Si tel est le cas, le conflit ukrainien est destiné à durer, à moins que Kiev choisisse, hypothèse très improbable, de retourner au bercail.

III.3.3. Afrique du Nord Moyen Orient

(85) En comparaison avec l'année 2017, le nombre des victimes est moins élevé dans cette région, actuellement 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 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. Elle rend de plus en plus vraisemblable une reprise de la violence dans le conflit israélo-palestinien. Une guerre sunnites/chiites rentre dans le champ des possibles comme une guerre préventive de la part d'Israël, contre l'Iran, pour empêcher ou retarder sa montée en puissance. 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 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, 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 est une autre. Cela excède sans doute actuellement les moyens de tout acteur isolé et dépasse peut-être même ceux 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.

[89] In Russie et Ukraine au Donbass : la quadrature du cercle, *Les Grands dossiers de diplomatie*, n° 57, juillet-août 2020, p. 58.

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

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

était maintenue, mais ce dernier demeurait. Et il devenait de plus en plus clair que l'Irak, où l'influence de l'Iran est devenue considérable, risquait fort d'être pris dans le conflit en voie d'aggravation entre Téhéran, d'un côté, les États Unis, Israël, l'Arabie saoudite de l'autre, au sujet du nucléaire et du Yémen.

La situation en 2019 et 2020

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 Irak[90]. 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, comme va le confirmer, début mai, la désignation de M. Al-Khadimi comme premier ministre, celui-ci étant acceptable pour Washington comme pour Téhéran. Dans ce contexte, on ne s'étonnera pas que l'on note la « résurgence » de l'État islamique[91]. Cette évolution devrait inciter 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. Certes 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.

Après une brève accalmie, la situation s'est à nouveau aggravée. Au cours de l'été, la contestation, à base de motivation économique mais aussi de rejet des partis au pouvoir, a gagné le Kurdistan, partie antérieurement épargnée. Et en octobre, après la reprise des attaques contre les infrastructures militaires ou diplomatiques occidentales, Washington a officiellement menacé Bagdad de retirer ses troupes et de fermer sa représentation diplomatique, si les autorités irakiennes ne prenaient pas des mesures pour faire cesser ce harcèlement.

(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.

[90] Notamment le transfert de l'état-major de la coalition au Koweït.
[91] The resurgence of the Islamic state in Iraq: Political and military response, *SIPRI Essay*, 9 june 2020.

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'installaient, 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'État[92] et pas de pouvoir en Libye. On commençait à parler de somalisation, à craindre l'éclatement du pays en deux ou trois parties et les effets que cela aurait au sud (terrorisme) et au nord (migrations). On songeait à monter une coalition, pour faire face, mais cela s'avérait impossible, faute d'autorité libyenne crédible pour l'appeler et en raison aussi du discrédit qui pesait sur cet instrument, à cause de la manière dont il a été utilisé au cours des années 1990 et 2000 en Irak et en Libye même, en 2011. La dégradation de la situation s'est poursuivie en 2015. Malgré l'apparition de Daech dans le pays, propre à mobiliser les efforts et à surmonter les réticences, et les efforts du Représentant spécial du Secrétaire général, l'année s'est achevée sans que l'on soit parvenu à constituer un gouvernement d'unité nationale et sans que l'intervention internationale annoncée ait lieu. En octobre le pays avait trois gouvernements – deux de facto et le troisième fictif La menace terroriste s'était aggravée comme la crise migratoire. On disait alors que la Libye était devenue une « bombe à fragmentation régionale ».

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

En 2017, le Conseil de sécurité a approuvé le 10 octobre[93], 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'avançait que très lentement, qu'il s'agisse de l'Accord politique libyen, de la mise au point de la constitution ou des élections ; la dose de violence restait élevée et l'État islamique toujours présent. On percevait aussi de plus en plus l'importance qu'a, dans le dossier libyen, la part des acteurs étrangers, dont les positions ne concordent pas. L'Égypte, les Emirats arabes unis et l'Arabie Saoudite soutiennent le général Haftar, qui a aussi l'appui de la Russie et de la France ; le GNA a la faveur de la Turquie, du Qatar et du Soudan. Et on a bien vu à l'œuvre, en 2018, la rivalité franco-italienne. C'est précisément l'internationalisation du conflit qui a dominé 2019 et 2020, avec une nouvelle intensification des opérations militaires.

[92] 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.
[93] S/PRST/2017/19.

Situation en 2019 et 2020

L'internationalisation a connu un tournant, en 2019, avec l'offensive du maréchal Hatar sur Tripoli début avril, grâce à l'appui des EAU, 10 jours avant l'aboutissement des travaux préparatoires de la Conférence nationale libyenne, puis avec l'engagement direct, russe d'abord, en soutien du maréchal Haftar, turc ensuite, au profit du gouvernement de Tripoli. L'engagement russe n'est pas officiel ; il est « semi-étatique »[94], s'effectuant via des compagnies privées liées au Kremlin. Celui d'Ankara est au contraire, tout à fait ouvert. L'entrée en lice, en septembre, des Russes du Groupe Wagner[95] a redonné de la vigueur, en novembre, à l'offensive lancée par les Forces armées arabes libyennes (FAAL) sur Tripoli, qui avait été stoppée par les forces soutenant le Gouvernement d'union nationale et s'était enlisée. La balance penchant à nouveau en faveur du maréchal Haftar, l'arrivée en soutien de la Turquie a permis au GAN de rétablir ensuite l'équilibre. Cela s'est fait via la signature, le 27 novembre, de 2 accords : un accord prévoyant une aide militaire de la Turquie[96] et, en échange, un accord maritime permettant à Ankara de revendiquer des droits sur de vastes zones, riches en hydrocarbures, en Méditerranée orientale, dont des zones revendiquées par la Grèce et Chypre.

Cette évolution, mal vue à Washington et à Bruxelles, a été analysée comme signifiant une syrianisation du conflit libyen[97]. La situation s'était sérieusement aggravée, le chef de la mission des Nations unies, soulignant l'escalade du conflit ajoutait à propos de l'embargo sur les armes : « il n'y a pas que des acteurs régionaux qui violent cet embargo, il y a aussi des membres du Conseil de sécurité. Nous sommes en face d'une situation extrêmement dangereuse où la crédibilité des Nations unies est en jeu »[98].

Un autre changement très net, souligné par ces interventions, est la forte diminution du poids et du rôle des Occidentaux, relégués au rang de spectateurs. Bien que préoccupés par l'engagement russe, les États-Unis sont restés cois. Du côté européen, l'échec du sommet de Berlin (19 janvier)[99] a confirmé celui de Paris et le fiasco des efforts italiens[100]. Les Européens divisés – les 3 pays les plus engagés soutiennent l'un (la France) plutôt le maréchal Haftar, l'autre (Italie) le GAN et le troisième (Allemagne) une position de neutralité –, par ailleurs rivaux (France et Italie) sont incapables d'une vraie position commune et, à plus forte raison, d'un engagement sur le terrain. Or l'évolution de la situation en Libye est pour le moins très inquiétante pour eux qu'il s'agisse de l'avenir du terrorisme, de la stabilité du Maghreb/Machrek et du Sahel, de l'immigration, voire de l'installation en Libye d'un condominium russo-turc agrémenté de bases militaires.

---

[94] 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.

[95] Bien que l'on ait fait état de la présence de quelques militaires russes en Libye (Alain Barluet, Libye : les mercenaires de Wagner au cœur du jeu russe, *Le Monde* 19 mai 2020) c'est le groupe Wagner qui représente, selon les médias occidentaux la Russie dans ce pays. Cette société militaire privée, n'a pas d'existence légale en Russie et le Kremlin dénie toute relation avec elle, mais elle est connue comme étant son instrument. Elle représente, en tout cas, une réalité indéniable sur le terrain dans plusieurs pays, notamment en Syrie et en Libye. G. Salamé dans son interview citée note 104, vise des mercenaires de plusieurs nationalités dont les Russes. Voir Akram Kharief, Un afflux historique de mercenaires, *Le Monde diplomatique*, septembre 2020.

[96] 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.

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

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

[99] Le Sommet réunissait 11 pays (Allemagne, Algérie, Chine, Égypte, Emirats arabes unis, États Unis, France, Italie, Royaume Uni, Russie, Turquie) ainsi que les Nations Unies, l'Union Africaine, l'UE et la Ligue arabe. Il a bien donné lieu à l'adoption d'un document appelant à un « cessez-le-feu permanent », à « s'abstenir de toute ingérence dans le conflit armé » et à la « relance du processus politique », mais la demande n'a pas été entendue.

[100] Le Président du Conseil italien a essayé en vain, début janvier, de réunir à Rome les 2 adversaires libyens.

Le cessez-le-feu entré en vigueur le 12 janvier 2020, après 9 mois de combat, a illustré, à la fois, la réalité de ce « condominium » et ses limites- le maréchal Haftar n'a pas signé le document le prévoyant et il n'a été que très provisoirement appliqué, malgré une nouvelle résolution du Conseil de sécurité, adoptée le 12 février, avec la seule abstention de la Russie (2510 (2020)). L'engagement turc a porté ses fruits, il a affaibli les capacités du camp Haftar Celui-ci au mois de mai accumulait les revers en Tripolitaine[101]. Les forces pro-GAN ont repris la base aérienne de Watiya et sont parties à l'assaut de Syrte, prise par Haftar en janvier, verrou-stratégique ouvrant la voie vers l'est et le croissant pétrolier de la Libye. Mais cette percée, qui a conduit l'Égypte, le 20 juin, à menacer d'intervenir, ne s'est pas poursuivie. Le maréchal Haftar a réussi à sanctuariser son bastion de la Cyrénaïque, avec l'appui de la Russie et, fin juin 2020, les positions étaient stabilisées.

Une forme de paix armée s'est installée. Elle 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. Il ne marquerait une nouvelle évolution positive, que 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 ». Cette renationalisation du conflit libyen, était en accord avec la demande exprimée par les manifestations d'une société civile aux conditions de vie très dégradées.

Va-ton enfin vers la paix ? Fin 2020, il est clair que l'avenir de la Libye se joue à la fois dans les discussions entre Libyens, au Forum du dialogue politique libyen réuni à Tunis et au niveau des puissances étrangères engagées en Libye. Le dossier libyen est devenu d'une extrême complexité. On veut espérer qu'une vraie dynamique de paix a vu le jour et que relancer la guerre sera difficile[102], mais il suffit de rappeler que les affrontements entre les participants au dialogue politique libyen ne représentent qu'une partie des problèmes de la Libye et qu'il y a toujours, dans ce pays, l'EI et Al Qaida[103] ainsi que les milices Touaregs et Toubous, pour percevoir que la voie de la paix y est très étroite et les sentiers de la guerre nombreux.

(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 une frontière maritime avec Chypre. 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 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,

[101] Ce recul est aussi dû au fait que les forces russes se sont retirées de la région de Tripoli, Moscou et Ankara s'accordant pour calmer le conflit.

[102] Ce que font Alaya Allani et Jalel Harchaoui dans un débat « La paix est-elle possible en Libye ? » organisé par *La Croix* 10 et 11 novembre 2020.

[103] A 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.

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

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

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

L'année 2018 a été marquée en réponse aux attaques chimiques du 4 février et du 7 avril par les frappes accomplies dans la nuit du 13 au 14 avril par les États-Unis, la France et le Royaume-Uni. Réussies du point de vue de l'affichage de l'unité des Occidentaux et de leur réaction à un acte barbare, tout en n'ayant que des effets réduits sur le régime syrien et surtout sans toucher à ses alliés (Russie, Iraniens, Hezbollah) ces frappes n'étaient ni réellement punitives ni de nature à dissuader de l'emploi des armes chimiques[104]. 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

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

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 ». Bien que ce retrait ait pris rapidement la forme d'un faux départ[105] – les États-Unis sont encore militairement présents en Syrie au moins de mai 2021 – il a marqué un tournant dans la guerre.

La situation en 2019 et 2020

Le principal résultat attendu du retrait américain, outre ses effets sur les alliés de Washington, était de laisser les Kurdes, si utiles dans la lutte contre l'EI, à la merci d'une offensive turque. Ce retrait s'étant transformé en faux départ, cette offensive n'aura pas lieu en 2019, elle sera reportée. Mais la guerre s'est poursuivie, avec un changement important. En janvier et mars, l'EI a perdu les dernières localités qu'il maîtrisait sur le moyen Euphrate (Al-Marachida et Baghouz), au profit des FDS. Il ne contrôle plus de territoire. Certes il reste très présent, malgré la mort de son chef Al-Baghdadi[106], mais le temps de la guerre à l'EI est passé, laissant la place à la guerre pour reprendre le contrôle du territoire syrien. À cet égard deux zones seront particulièrement sensibles – la région d'Idlib et la partie de la Syrie, où se trouvent les Kurdes et le Rojava.

À Idlib, l'accord de septembre 2018, entre la Russie et la Turquie, prévoyant la création d'une zone démilitarisée, n'a éloigné la guerre que peu de temps. La prise de 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 et ouvert la voie à une offensive des forces de Damas appuyées par la Russie, marquée par des frappes aériennes très intenses, soulevant de graves questions humanitaires. Cette offensive s'est enlisée. Cela a conduit, après une réunion des membres du processus d'Astana[107], à l'acceptation par Damas, le 1re août, d'un cessez-le-feu conditionné par l'application effective de l'accord de Sotchi. Le HTS s'y opposant toujours les combats ont repris le 5 août et abouti le 21 à la prise de Khan Cheikhoun et à la décision d'une trêve unilatérale par le régime le 30. Les bombardements ont repris début décembre avant une nouvelle offensive de Damas le 16 décembre. Cette offensive s'est poursuivie en 2020, ponctuée d'accrochages entre armées turque et syrienne et d'une forte tension, entre Moscou et Ankara. Les efforts diplomatiques visant à empêcher une catastrophe humanitaire, le risque d'escalade militaire – fin février on estimait que la Russie et la Turquie étaient au bord de l'affrontement – et à trouver une solution politique, se sont avérés vains. Finalement la Russie et la Turquie se sont accordées sur un cessez-le-feu, à partir du 7 mars. Elles ont décidé de mettre en place un corridor de sécurité de 6 km de part et d'autre (soit 12 km) 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. Après 100 jours d'offensive, Damas a repris, avec l'appui de Moscou, ainsi que celui du Hezbollah et de l'Iran près de la moitié de la province d'Idlid, dont la ville de Saraqeb et la M5 Alep-Damas.

Les Kurdes étant parvenus, à la faveur de la guerre, à étendre considérablement leur territoire en Syrie et constituer, avec le Rojava, une entité autonome, une sorte d'État dans l'État, en bordure

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

[106] Le chef de l'EI a été tué à Baricha, au nord -ouest de la Syrie, dans une zone contrôlée par l'armée turque, par une opération héliportée secrète des seuls américains, Ankara étant tenue à l'écart. Al-Baghdadi a été aussitôt remplacé.

[107] Ces membres sont l'Iran, la Russie et la Turquie.

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 a 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, mais cette perte avait une valeur symbolique forte puisque la région d'Afrine était le premier secteur où les Kurdes avaient en 2012, installé une administration semi-autonome. Le retrait américain offre des perspectives bien plus vastes. Les Kurdes le savent. Dès le 28 décembre 2018, ils se sont 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 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 km 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 une bande de terre longue de 120 km 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 compris entre Tell Abyad et Ras el-Aïn, en plus de celles dont elle avait déjà le contrôle à la suite de ses 2 opérations précédentes. De son côté, Damas condamne la violation de son territoire mais récupère aussi des zones antérieurement contrôlées par le PYD. Cette situation reste instable, mais un nouvel équilibre s'est provisoirement établi sous la direction de la Russie.

Sur ces deux fronts, l'année 2020 n'a pas connu d'autre développement majeur. Les deux dossiers délivrent les mêmes conclusions. 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[108]. Comme, et même davantage, qu'en Libye 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 et commence même un retour « feutré » dans la famille arabe[109]. 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 2019[110].

Le conflit syrien comporte encore trois composantes importantes, l'EI, l'affrontement entre Israël et l'Iran et la présence résiduelle des États-Unis en Syrie. Battu et repassé dans la clandestinité, l'EI n'a jamais cessé de se manifester. Il l'a même fait davantage en 2020 qu'en 2019, ce qui introduit l'idée d'une nouvelle montée en puissance, à la faveur des situations locales et du retrait occidental. Présent dans de larges portions du territoire, il recommence à s'y enraciner[111].

[108] Le montre l'échec, début 2020, du projet de sommet sur la situation dans le nord-ouest de la Syrie.
[109] V. Adelene Mohammedi, Syrie, retour feutré dans la « famille arabe », *Le Monde Diplomatique*, Juin 2020.
[110] 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.
[111] V. A. Kaval, H. Sallon et M. Zerrouky, L'EI multiplie les attaques en Irak et en Syrie, *Le Monde* 6 mai 2020 (avec carte).

Israël a poursuivi et intensifié ses bombardements contre des cibles militaires iraniennes et contre les autres partenaires de l'axe chiite, notamment le Hezbollah. Elles se font désormais de manière ouverte, avec le but avoué de faire obstacle à une présence permanente de l'Iran en Syrie et touchent aussi de plus en plus les bases du régime. On voit en 2020 que ces frappes n'ont pas de véritable effet dissuasif sur l'Iran et sur le régime syrien ; leurs relations se renforcent au contraire. Comme en Irak, Washington est encore en Syrie, dans la région pétrolière de Deir Ez Zor et dans le sud à Al-Tarif mais se manifeste surtout par des lots successifs de sanctions (loi César en juin 2020 sur les transactions avec le régime)

Au total, on voit mal 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.

(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. Et la Turquie mène aussi, depuis 2016, des opérations en Syrie.

Situation en 2019 et 2020.

Depuis plusieurs années la Turquie a porté sa guerre contre le PKK et les Kurdes en Irak et plus encore en Syrie. C'est toujours en Syrie qu'elle accompli son principal effort (v. le n° 88).

En août 2019, une déclaration de M. Öcalan a suscité quelques espoirs, mais sans lendemain. En Turquie même, R. Erdogan utilise la stratégie de « l'ennemi intérieur ». Affaibli par la perte d'Istanbul et par les difficultés économiques, il s'attaque de plus en plus au parti démocratique du peuple (HDP) de gauche et pro-kurde. Le niveau des victimes a un peu baissé de 2018 à 2019, selon les décomptes de l'UCDP.

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

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

Imposée par la force, cette union était très fragile et la tentation sécessionniste n'a jamais quitté le Sud. En outre, la région de Saada, dans le nord, sera touchée par une rébellion à forte connotation religieuse (Zaïdites ou Houtistes), contre laquelle le pouvoir de Sanaa mènera d'importantes opérations militaires en 2009, afin d'éviter que les différents groupes rebelles ne s'unifient sous la bannière d'Al Qaida, très présente dans le pays depuis 2004, sous le nom d'Al Qaida dans la péninsule arabique (AQPA)[112] et cible de frappes de la part des États Unis (drones).

En 2012, le Yémen sera touché par le printemps arabe. Ali Abdullah Saleh sera chassé du pouvoir par un processus de transition piloté par le Conseil de coopération du Golfe. Mais son successeur, le vice-président Abdrabbo Mansour Hadi, ne parviendra pas à mettre en application les recommandations du dialogue national et à s'installer au pouvoir, face à l'opposition des rebelles Houthis de Ansar Allah, alliée à l'ancien président Saleh. En 2014, les rebelles de Ansar Allah s'empareront de 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 Houthistes, logistique et financier, lui permet de « faire saigner » le rival saoudien, dans son pré carré.

L'intervention armée d'une coalition arabe sunnite sous la direction saoudienne, avec l'appui des États-Unis et de la Turquie, n'avait en 2015, pas donné de résultat militaire décisif et les efforts de paix faits à l'époque n'avaient pas non plus abouti. Il en est allé de même en 2016. Commencés en avril les pourparlers de paix se sont arrêtés en août. Outre son enlisement et son coût énorme pour le Yémen, ce qui caractérise alors ce conflit, c'est dans un contexte de retrait américain : la venue en première ligne des monarchies du Golfe, sauf Oman ; l'escalade Saoudienne face à l'Iran et un début de débordement du conflit sur un lieu stratégique, le détroit de Bab-el-Mandeb et le golfe d'Aden. En 2017, le Yémen était un pays « en voie de destruction avancée ». L'action de la coalition saoudienne y avait des effets désastreux du point de vue humanitaire, notamment avec le blocus du port d'Hodeïda. Dans le camp anti-Hadi, les rebelles

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

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. En janvier les séparatistes soutenus par les EAU se sont emparés d'Aden. La seconde moitié de l'année a été dominée par la bataille d'Hodeïda, un cessez-le-feu n'intervenant qu'en décembre. La crise humanitaire s'est encore aggravée, les belligérants, en particulier l'Arabie saoudite, étant de plus en plus sur la sellette, pour une pratique de la guerre peu soucieuse d'humanité. L'accord de Stockholm, entré en vigueur le 18 décembre 2018, approuvé à l'unanimité par le Conseil de sécurité (rés. 2451) apporta un peu d'espoir. Toutefois le Conseil de transition du sud n'y avait pas participé. On restait loin de véritables négociations de paix et, à plus forte raison d'un accord, et obligé de constater que le Yémen n'existait plus.

Situation en 2019 et 2020

Si l'accord de Stockholm constitue un pas en avant, il est pertinent de faire remarquer qu'un accord entre les parties yéménites, surtout quand elles ne le signent pas toutes, ne peut avoir qu'une portée très limitée, dans un conflit qui a une dimension régionale et touche même aux relations entre les principales puissances[113]. En août 2019, la prise du palais présidentiel d'Aden par les séparatistes sudistes a marqué la fin de « l'alliance » entre l'Arabie saoudite soutien du président Hadi et les Emirats, support de la sécession. Peu après, le 14 septembre intervint la frappe revendiquée par les rebelles houthistes sur les installations pétrolières saoudiennes, qui reportait l'attention sur l'Iran. La guerre était bien toujours là, mais elle connaissait un tournant car le camp anti-houtistes commençait à se diviser. Les séparatistes s'affirment et les Djihadistes (AQPA) prospèrent. Même si, peu après, l'accord de Riyad, entre les séparatistes et le président Hadi, a pu donner une lueur d'espoir, cela n'a pas duré.

En janvier 2020 la riposte des Houtistes à une offensive gouvernementale a confirmé que l'on n'était pas sorti de la guerre, au nord. Ils ont ensuite, en juin, tiré des drones et des missiles balistiques, vers l'Arabie saoudite. Au sud, l'accord de Riyad n'ayant pas été appliqué, les séparatistes ont pris possession de l'administration à Aden et ont proclamé leur autonomie, le 26 avril. Certes, ils ont conclu en juillet un accord de partage du pouvoir, permettant de remettre en selle l'accord de Riyad, mais – même si, sur cette base, un gouvernement de coalition a pu être mis en place en décembre – on voit que cet accord est extrêmement fragile. Une nouvelle fois, toutes les factions ne sont pas représentées dans le nouvel accord.

Indubitablement les Houtistes ont progressé en 2019 et 2020. Ils tiennent et progressent sur le terrain et 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 est, plus que jamais fragile. Note positive, un échange historique de plus de 1000 prisonniers a eu lieu en octobre 2020 entre houtistes et forces gouvernementales. Mais la période de la « guerre sans fin » n'est pas terminée.

III.3.4. Afrique au sud du Sahara

(91) Les conflits très actifs en Afrique, mobilisent beaucoup moins les grandes puissances. 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

[113] Observation de Pierre Bernin, Les chemins tortueux de la paix au Yémen, *Le Monde diplomatique*, mars 2019.

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 certain décalage de quelques années et en adéquation avec un contexte différent, 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 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 Touareg[114]. La violence se diffuse d'un pays à l'autre au point que le Sahel forme bien, maintenant, un complexe d'insécurité et l'on craint qu'il ne déborde sur d'autres pays voisins. C'est ce dont témoignent parfaitement la force Barkhane et l'existence du G 5 Sahel. La guerre du Sahel doit être appréhendée, à la fois au niveau de la région, notamment du point de vue du terrorisme, de Barkhane et du G 5 et à celui de chaque pays concerné. En 2018, cette guerre a particulièrement concerné le Burkina Faso, le Niger et le Mali. C'est encore le cas en 2019 et 2020, mais la guerre, considérée comme un ensemble est entrée dans une phase nouvelle.

Aspects régionaux (Barkhane, le G 5 Sahel, le terrorisme…)

Situation en 2019 et 2020

Fin 2019, les drames se sont succédé : le 1er novembre, l'attaque de la base militaire malienne d'Indelimane par l'État islamique au Grand Sahara (EIGS), provoqua la mort de 49 militaires maliens et d'un soldat français et, en octobre et novembre, l'armée malienne a perdu 150 hommes. Le 25, 13 militaires de Barkhane périssaient dans un accident d'hélicoptère. Le Niger a perdu 71 soldats le 10 décembre dans l'attaque d'un camp militaire et le Burkina-Faso une vingtaine de soldats dans deux attaques. Les pays du Sahel auront perdu 1 500 hommes en 2019, le niveau de pertes le plus élevé depuis 2012. Cela a servi de révélateur sur la capacité des forces maliennes, de

[114] 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 (MNLA), le mouvement salafiste Ansar Dine, que s'est développée l'offensive sur Bamako qui a justifié l'intervention française de janvier 2013 (opération Serval).

Barkhane et des autres éléments militaires engagés (G5 et MINUSMA), de sécuriser le triangle du Liptako-Gourma, la zone des 3 frontières, à cheval sur le Mali, le Niger et le Burkina-Faso, contre les activités de groupes liés à l'EI et à Al-Qaida. On commençait à prendre conscience que le rapport des forces était en train d'évoluer défavorablement, à s'interroger sur l'efficacité de l'opération Barkhane et du G 5 Sahel, sur leur aptitude à l'emporter et sur la manière d'aborder le problème du Sahel[115]. On était aussi de plus en plus conscient du lien entre le Sahel et la situation autour du lac Tchad, des ramifications allant jusqu'au Congo et au Mozambique et des risques de contagion, notamment vers les pays côtiers (Côte d'Ivoire, Bénin, Ghana, Togo). Sur place la présence française rencontrait un début d'hostilité et, en France même, certains se demandaient s'il fallait rester au Sahel, si celui-ci n'allait pas devenir « un Afghanistan français »[116]. Cela a suscité, afin de s'adapter à une menace ayant muté, une révision du dispositif ainsi qu'un appel en direction des États-Unis, pour qu'ils maintiennent leur soutien et des Européens, pour qu'ils accroissent leur engagement.

La menace a évolué On parle de nouveau Djihad. Il ne s'agit plus seulement d'empêcher des djihadistes extérieurs de se créer un sanctuaire, au nord du Mali. Le risque d'un transfert depuis le Moyen-Orient n'a pas disparu mais il s'agit davantage de lutter contre des combattants locaux utilisant le discours islamiste, pour gagner l'appui de la population en utilisant les conflits locaux, en contestant la corruption et l'incapacité des dirigeants, et prendre le pouvoir. Les groupes djihadistes ont évolué, par rapport à la situation de 2013. Ceux contre lesquels Serval est intervenue en 2013, alliés d'AQMI, ont été fédérés en 2017 par Iyad Ag Ghali dans le Groupe de soutien à l'Islam et aux Musulmans (GSIM). Par ailleurs est né en 2015, l'État islamique dans le grand Sahara (EIGS), sous la direction de Walid Al-Sahraoui. L'élimination en juin d'Abdelmalek Droukel, émir d'AQMI – localisé par un drone de surveillance américain, il a été éliminé par les forces spéciales françaises – un des derniers Algériens historiques pourrait signifier la fin de la tutelle algéro-mauritanienne sur le djihadisme sahélien, modifier les équilibres et, partant, les perspectives de négociation. On a pu aussi voir que contrairement à ce que l'on pensait, GSMI et EIGS ne luttaient pas vraiment ensemble. Après des années de coexistence pacifique, ils se sont même affrontés directement à partir de janvier 2020, cet affrontement étant lié à des enjeux locaux et à la rivalité mondiale entre Al Qaida et l'EI. C'est nettement le GSIM qui l'aurait emporté

Le sommet du G 5 Sahel (Burkina-Faso, Niger, Mauritanie, Mali, Tchad) tenu à Pau le 13 janvier a renouvelé la demande du maintien de la présence française et défini un nouveau cadre pour Barkhane et les forces des États du Sahel[117]. Ce cadre est celui d'une coalition – la « coalition Sahel » – rassemblant les États concernés et ceux, pays et organisations, qui voudront participer, avec un commandement conjoint pour planifier, encadrer, superviser. Cette tendance à l'internationalisation suscite, en Afrique même, une demande de « réappropriation », plus forte encore s'agissant de la Libye, que du Sahel, qui s'est exprimée au sommet de l'Union africaine d'Addis-Abeba. Elle a reçu l'appui du Secrétaire général des Nations unies, pour mobiliser des fonds en faveur du développement et celui, plus perturbateur, du Président russe, à l'occasion du premier sommet Russie Afrique (23-24 octobre 2020). La cible prioritaire est l'EIGS[118]. Les efforts de Barkhane doivent être concentrés, dans le Liptako et le Gourma, et on se dote d'une feuille de route concernant les aspects économiques et politiques. On tente donc de refaire, au Sahel, ce qui a été fait contre l'EI en Irak et en Syrie. La déclaration commune exprime la reconnaissance de ses

[115] V. Bruno Clément-Bollée, La France doit repenser sa stratégie au Sahel, *Le Monde* 5 novembre 2019 et Rémi Carayol, Sahel, les militaires évincent le Quai d'Orsay, *Le Monde diplomatique* juillet 2019.
[116] Renaud Girard, Le Sahel, un Afghanistan français ? *Le Figaro* 10 décembre 2019.
[117] Dans une interview au journal *Le Monde* du 20 octobre 2020, le Secrétaire général de l'ONU dit s'être battu, mais avoir échoué, pour que le G5 Sahel « puisse être construit comme une force africaine d'imposition de la paix et de lutte antiterroriste, basée sur un mandat clair, sous chapitre VII… donné par le Conseil de sécurité ». Il insiste beaucoup sur la nécessité que la réponse internationale soit plus forte et le changement du cadre dans lequel opèrent les forces africaines.
[118] Ce choix traduit une différence dans l'évaluation de la dangerosité des terroristes entre l'EIGS et le GSIM et la Katiba Macina, avec qui le gouvernement malien envisage d'ouvrir des négociations.

auteurs aux États-Unis pour leur appui et le souhait de son maintien[119]. Ce sommet a été suivi, fin juin, par un sommet élargi au président du Conseil européen, à l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne.

Début février 2020, l'accroissement des effectifs de Barkhane de 600 hommes, le faisant passer de 4500 à 5100 personnels, a été annoncé, afin d'augmenter le tempo des opérations dans la région cible. Dans cet ensemble de 600, un groupe de 50 militaires des forces spéciales est destiné à former le noyau de Takuba, la coalition européenne de 500 forces spéciales, réclamée par Paris. Début février seuls deux pays, la Tchéquie (60 commandos) et l'Estonie (50), avaient répondu favorablement. Ils ont été suivis par la Suède (150), l'Italie et la Grèce. Prête à partir du 15 juillet cette force va mettre en œuvre des unités mixtes européennes et sahéliennes[120].

Cette réforme semble avoir eu des effets positifs, sur l'efficacité de Barkhane aux efforts plus concentrés et sur celle de la Force conjointe du G 5 Sahel. Reste à confirmer cette inversion de tendance dans la durée, ce qui ne dépend pas seulement de facteurs militaires.

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 touarègue) 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 égard[121], 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 »[122]. 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 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

[119] Les États-Unis offrent des capacités « non substituables » ou difficilement substituables (surveillance, ravitaillement en vol). Leur maintien au Sahel est donc de première importance. D. Trump avait annoncé leur retrait, qui fut confirmé au moment même où se tenait le sommet du G 5.

[120] Takuba n'affecte pas Sabre ; qui regroupe les forces spéciales françaises.

[121] 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.

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

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, le gouvernement malien a engagé des réformes politiques et institutionnelles ambitieuses, notamment un réexamen de la constitution, qui font 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 est destiné à accélérer la mise en œuvre de la feuille de route. En novembre, un processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration a 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.

Situation en 2019 et 2020

La situation n'a pas évolué de manière positive, au contraire. 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 France[123]. En 2020 le Mali s'est trouvé plongé dans une nouvelle crise, à partir du moins de juin. Après les élections législatives des 13 et 19 avril très contestées, l'imam Mahmoud Dicko a pris la tête d'un vaste mouvement hétéroclite – le M 5 (Mouvement du 5 juin), demandant la démission du Président Ibrahim Boubacar Keita (IBK), réélu en 2018 et accusé de mal-gouvernance, de corruption, de tricherie. Malgré la médiation de la CEDEAO, IBK n'a pas pu rester au pouvoir. Il 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 contre 200 djihadistes. Interprété comme signifiant que la junte au pouvoir à Bamako a fait le pari – jusque-là exclu – de négocier avec Iyad Ag Ghaly, chef touareg affilié à Al-Qaida, cet échange ouvre une porte sur l'inconnu. Il est mal vu par Paris qui a porté début novembre un coup sévère à Ansar -ul- Islam, un des participants au GSIM d'Iyad Ag Ghaly. Fin 2020, la question du maintien de Barkhane est à nouveau soulevée[124]. Quoi qu'il en soit, dans le contexte perturbé de 2020, l'application de l'accord pour la paix et la réconciliation n'a pas progressé et, en fin d'année la situation reste mauvaise du point de vue de la sécurité au Nord comme dans le centre du pays[125]. Pour le moment le soutien international au Mali demeure ; le Conseil de sécurité a voté en ce sens, à l'unanimité, deux résolutions : 2531 (2020) sur la mise en œuvre de l'accord de paix et la reconduction de la MINUSMA jusqu'à fin juin 2021 et 2541 (2020) reconduisant les sanctions établies par 2374 (2017) jusqu'en août 2021.

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

[123] 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.
[124] Voir à cet égard Michel Roussin (ancien ministre de la coopération) et Stephen Smith, Mourir pour le Mali ? *Le Figaro* 5 novembre 2020.
[125] Voir les éléments fournis par le rapport du Secrétaire général des Nations unies S/2020/952.

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 ont 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 a été déclaré dans plusieurs provinces à la suite de nouvelles attaques. Les forces armées burkinabés 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.

Situation en 2019 et 2020

Elle s'est 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. À la violence djihadiste, de la part de groupes affiliés à Al-Qaida ou à l'EI, qui a fait depuis 2015 plus de 750 morts et 560 000 personnes déplacées, 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. Les attaques djihadistes se sont aggravées en 2019, justifiant de nouveaux appels à Barkhane, et encore en 2020, au nord et à l'est. Les groupes terroristes s'affrontant par ailleurs de telle façon que 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. C'est dans ce contexte très difficile que se sont déroulées, en novembre 2020, les élections législatives et présidentielles reconduisant le président sortant.

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.

Situation en 2019 et 2020

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 est moins sombre que celle du Burkina Faso et surtout du Mali.

(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 Sélaka 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 armées 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. On voit mal comme cette arrivée russe, dans un contexte de relations entre puissances de plus en plus médiocre, pourrait accroître les chances de la paix. Elle va plus vraisemblablement inciter les acteurs locaux à pratiquer activement le *forum shopping* entre les puissances et détourner l'attention des maux profonds du pays qui sont à l'origine de la violence – la corruption, la pauvreté, l'injustice, une gouvernance opaque et mauvaise, l'exploitation des ressources naturelles – et des graves insuffisances du maintien de la paix[126].

Situation en 2019 et 2020

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 est toujours là. 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. Les États-Unis, la Russie, la France, l'UE, l'Union africaine et l'ONU ont appelé à cesser les combats et soutenu la tenue des élections. On voit mal comment pourrait revenir la paix en RCA. Avec la venue des Russes, le conflit s'est internationalisé. Entre les acteurs locaux, les faits ont confirmé le peu de substance de l'accord de février 2019. Enfin on peut se demander si la communauté internationale 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.

(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 LD Kabila porté à la tête du

[126] V. Juan Branco, Centrafrique, la déroute des Nations unies, *Le Monde diplomatique*, septembre 2018.

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

On entra alors, dans une phase de transition (2003-2006), mais la guerre était toujours là. La mise en place des institutions congolaises, prévues par la constitution d'avril 2003, fut perturbée par l'évolution de l'Ituri, province du Nord-est, où le retrait des forces ougandaises provoqua un vide dans lequel s'engouffrèrent des milices hostiles et prédatrices. Les massacres interethniques obligèrent la communauté internationale à réagir. Ce fut l'opération Artémis. Les institutions nationales s'installaient et la guerre se poursuivait avec, à nouveau, une dimension internationale (RDC, Rwanda, Burundi). On craignait un retour en arrière. Il fut évité grâce à une mobilisation internationale, mais fin 2004, début 2005, la tension était de retour et la guerre installée en Ituri et au Kivu. Malgré cela, la mise en place des institutions a pu se poursuivre. Les élections législatives et présidentielles de 2006 ont été considérées comme réussies.

Mais la guerre est restée là, malgré tous les efforts et la MONUC. En 2010, la perspective des conflits interétatiques s'était estompée mais n'avait pas disparu. Elle était toujours là dans le nord-est de la RDC. Près de 10 ans après, elle y était toujours, de même qu'une importante opération des Nations unies. À 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 (Kasai, 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'ouvre-t-elle pour l'avenir du Congo ?

Situation en 2019 et 2020

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. Les relations avec les partenaires internationaux, OMS et surtout MONUSCO, se sont améliorées. L'activité des groupes armés en Ituri persistant, une action militaire des pays de la région (RdC, Burundi, Rwanda, Ouganda) coordonnée par la MONUSCO et l'AFRICOM a été envisagée puis écartée en raison des oppositions soulevées. Mais la mort du chef du Front démocratique de libération du Rwanda, abattu par l'armée de la RdC en septembre 2019, a ouvert une nouvelle période de coopération entre la RdC et le Rwanda, et peut-être dans la sous-région.

Contre les Allied Defense Forces (ADF), rebelles islamistes d'origine ougandaise, soupçonnées de liens avec l'EI, c'est une opération des seules FARDC qui a été entreprise le 31 octobre 2019, au nord Kivu, dans la région de Beni. Après des succès initiaux, l'opération s'est enlisée, les ADF ont accru leurs attaques contre les FARDC et la population. Toujours au Nord Kivu, le NDC rénové qui a établi son système de gouvernance sur les territoires de Walikale, Masisi, Rutshuru et Lubero, a connu en juillet 2020, des luttes intestines, qui se sont accompagnées de pertes civiles. Au Sud Kivu la crise a pris de l'ampleur depuis le début de 2019, avec des affrontements armés entre des groupes locaux, des éléments des FARDC, des rebelles burundais, rwandais ainsi que les armées du Rwanda et du Burundi, provoquant des victimes nombreuses et des déplacements importants de populations. Tout cela témoigne que la RDC n'est 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 changements[127]. 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 MONUSCO[128], alors que la situation est en passe de se dégrader dans l'est du pays et que Daech a revendiqué l'attaque d'une prison à Beni, confirmant ainsi ses liens avec les ADF.

(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 terreau favorable qu'est apparu Boko Haram. Fondé en 1995, Boko Haram s'est fait connaître en 2002 par la désignation de son nouveau chef, Mohamed Yusuf. Il a basculé dans l'islamisme radical et s'est manifesté par le terrorisme, en s'en prenant particulièrement aux symboles de l'État (police, bâtiments publics) et du sud (églises). En 2009, en riposte à une opération de l'armée, il a déclenché une vaste insurrection dans 5 États du nord. Son influence a grandi, malgré la mort de son chef et le nombre de ses partisans a augmenté. Il a internationalisé ses attaques, se rapprochant d'AQMI, à partir de 2010. L'ampleur de ses attentats a augmenté.

Boko Haram a un effet d'autant plus profond sur le Nigeria que celui-ci affronte d'autres conflits internes d'envergure comme celui qui oppose les fermiers aux pasteurs et qu'il est devenu aussi un lieu de passage pour les trafics. Ces évolutions sont importantes, pour l'Afrique

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

[128] 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).

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 trouve 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.

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 »[129]. Quoi qu'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.

Situation en 2019 et 2020

En 2019 Boko Haram a bénéficié d'un contexte plus favorable, dans la mesure où le Cameroun et le Tchad ont dû faire face à d'autres difficultés chez eux qui ont exigé de redéployer leurs moyens. Ses autres vulnérabilités (criminalité/enlèvements, violences dans le delta du Niger, affrontements agriculteurs éleveurs), ont également pesé sur le Nigeria. La menace n'a donc pas faibli. En 2020 Boko Haram a pratiqué de nombreux enlèvements, notamment – après un massacre de paysans fin novembre – en décembre celui de plus de 300 lycéens, libérés peu après. Le lieu où a eu lieu cet enlèvement, l'État d'origine du président Buhari, éloigné de sa base, fait craindre une jonction avec l'EIGS. Mais l'action conduite contre lui ne s'est pas renforcée. La force multinationale mixte (FMM) attend toujours la résolution du Conseil de sécurité l'officialisant et la légitimant. Boko Haram est toujours là !

[129] 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 nigérians, *Le Monde diplomatique*, décembre 2019.

(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 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'Ethiopie, 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'Ethiopie, 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'entrainement 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 Emirats arabes unis et le Qatar.

Situation en 2019 et 2020

Si les Shebab n'ont pas réalisé de nouveau coup d'éclat, ni réussi à s'étendre dans les pays voisins, 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. Cette activité est très ordinaire – l'UCDP donne le chiffre de 1912 victimes, pour 2019 – tandis que celle de l'EI est sporadique. Mais leur capacité de nuire pourrait s'accroître nettement, parce que la Somalie replonge dans les problèmes de séparatisme et de clans et est en passe de revenir à la guerre civile[130].

Au titre de séparatisme, on peut noter que les questions classiques du Somaliland et du Puntland ont repris une certaine acuité. De plus, la crise du fédéralisme, particulièrement forte au Jubbaland, pourrait avoir à cet égard un effet de relance et d'extension. Opposant le Gouvernement fédéral somalien (FSG), qui a tourné le dos à la formule fédéraliste et opté pour une politique de « réunification » et les États membres fédéraux (FMS), cette crise ouvre la perspective d'une reprise du conflit clanique. Elle a été aggravée par l'arrivée au pouvoir en Ethiopie d'Abiy Ahmed. Celui-ci a suspendu le soutien éthiopien aux FMS et appuyé le FSG. Outre sa dimension somalienne, cette crise a une dimension internationale, parce que le fédéralisme somalien et les autorités du Jubbaland ont, en revanche, le soutien du Kenya. Les relations sont donc devenues difficiles, non seulement entre la Somalie et le Kenya qui ont par ailleurs un différend frontalier[131], soumis à la CIJ, mais aussi entre ce dernier et l'Ethiopie. Cette situation affecte également l'AMISON, force de l'Union africaine, qui compte des contingents éthiopien et kenyan et rend difficile la tâche de l'IGAD. La Somalie n'est donc toujours pas sortie de la crise existentielle qu'elle connaît depuis l'indépendance. Elle y retombe. Cette crise est naturellement affectée par la géopolitique de la région, mais celle-ci n'en est pas la cause[132]. On peut reprocher à la communauté internationale, notamment à l'UE, bailleur de fonds important, de ne pas avoir pesé sur le Président pour le contraindre à rester dans la ligne fédérale. Elle pourrait le regretter assez vite, si comme on peut le craindre l'affaiblissement du pouvoir central et des États membres, permet un nouvel essor des Shebab, tant les cibles auxquelles ils peuvent s'attaquer dans la région sont devenus nombreuses (notamment à Djibouti).

(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'Ethiopie. Le Soudan est rapidement devenu

[130] Tanguy Berthemet, La Somalie est-elle au bord de la guerre civile, *Le Figaro*, 22 février 2021.
[131] Affaire délimitation maritime dans l'océan Indien, introduite en 2014 par la Somalie.
[132] Comme le fait justement remarquer Matt Bryden, Guerres par procuration en somalie : qui manipule qui ? *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 54, Décembre 2019-janvier 2020, p. 77.

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 Nimeri 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-Président[133]. Un gouvernement autonome du Sud-Soudan est aussi mis en place. Au bout des 6 ans d'autonomie prévus par l'accord, le référendum de janvier 2011, où le « oui » à l'indépendance (98,83 %) l'emporte très largement, conduit à la naissance – acceptée par le Soudan- le 9 juillet 2011 du Sud Soudan. Mais entre janvier et juillet, les problèmes difficiles – frontières, partage des revenus pétroliers, répartition de la dette, nationalité, partage des actifs – sont ressortis au cours des négociations sur les arrangements post référendaires et n'ont pas tous trouvé une solution. Le 21 mai l'armée soudanaise a pris le contrôle du territoire d'Abyei, contesté. Lorsque le Sud Soudan naît, il est donc dans une situation de sécurité très médiocre et certains doutent de sa viabilité.

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

Situation en 2019 et 2020

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,

[133] Il mourra peu après.

dans les relations entre ces 2 pays, dans la région et même au-delà. Mais la situation de cet ensemble et de son environnement est si complexe, que l'on ne doit pas s'attendre à des changements à la fois nets et non réversibles, à court terme. Les choses ont commencé à bouger, plus ou moins, selon les questions.

***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. Le 21 août, les cinq militaires et les six civils du Conseil souverain (dont deux femmes), ont prêté serment. M. Abdel Fattah Al-Burhan a été porté à la présidence du Conseil, ce qui marquait la fin du Conseil militaire de transition et M. Abdallah Hamdok a été nommé au poste de Premier Ministre. Les institutions de la transition étaient alors en place, sauf le Conseil législatif. Malgré un contexte difficile, cette évolution a permis d'aboutir, le 3 octobre 2020, avec l'appui du Conseil de sécurité[134] à l'accord de Djouba 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))[135] de mettre fin au mandat de la MINUAD, à partir du 31 décembre 2020, son retrait devant intervenir avant le 30 juin 2021. Il reste à espérer que ce retrait n'est pas prématuré. En effet l'adhésion à l'accord n'est pas complète, les ressources manquent et, en 2020, la violence n'avait pas quitté le Darfour.*

*Les **relations entre le Soudan et le Soudan Sud** se sont améliorées après la chute d'Omar el-Béchir. Cessant de s'accuser de soutenir les mouvements armés antigouvernementaux ils se sont efforcés de se soutenir dans leurs efforts pour mettre fin aux conflits internes. Cela n'a toutefois pas débouché pour le moment sur une solution pour Abyei, mais peut y contribuer. Ici, le Conseil de sécurité maintient la FUSNUA (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 2018[136]. 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. 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 contexte était certes difficile, avec en plus la survenance du Covid, mais le rapport sur l'examen stratégique indépendant de la MINUSS, note que « les parties n'ont pas manifesté la volonté politique nécessaire afin de régler les questions d'importance stratégique pour la paix et la sécurité à long terme »[137]. La violence n'a pas été de grande ampleur ; les différents mouvements armés, y compris ceux qui n'avaient pas signé l'accord de novembre 2018, regroupés au sein de la South Sudan Opposition Movements Alliance (SSOMA) ont respecté le cessez-le-feu. Toutefois, la violence est restée bien présente – les violences intercommunautaires ont même augmenté en 2020 – et il n'y a pas eu de véritable dynamique de paix, « le pays continue d'être déstabilisé par un secteur de la sécurité démesuré et dysfonctionnel et d'être inondé par les armes légères et de petit calibre »[138]. Un progrès a été accompli, en octobre 2020, avec un accord sur l'attribution des portefeuilles au niveau des États et des Comtés, ramenés à 10, comme cela était le cas avant l'indépendance dans le*

[134] 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.
[135] 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).
[136] 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.
[137] S/2020/1224, p. 6.
[138] *Ibid*.

cadre du Soudan et 3 zones administratives spéciales (Abyei, Ruweng, Pibor). Mais cela reste à mettre en œuvre et, en tout cas, très insuffisant par rapport aux prévisions de l'Accord revitalisé. 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)) et en mars 2021, de prolonger la MINUSS (Rés. 2567 (2021)) jusqu'au 15 mars 2022.

L'évolution positive à laquelle on assiste depuis 2018 est liée au fait que les relations entre les États de la région (Égypte, Ethiopie, Erythrée, Tchad, RCA) le permettent[139]. Ils facilitent ou appuient les négociations et les accords. Cela a encore joué en 2019 et 2020, mais reste évidemment fragile. On ne peut ignorer : que la situation en Libye ne s'améliore pas et que les groupes armés soudanais y sont très présents ; que l'Ethiopie a basculé à nouveau dans la crise ; que tous ces États sont très fragiles et qu'il existe entre eux des différends susceptibles de dégénérer[140].

En 2020, le Soudan est parvenu à modifier passablement son image internationale. Signe majeur à cet égard, les États-Unis l'ont retiré, le 14 décembre 2020 de la liste des pays soutenant le terrorisme[141].

(98) La guerre interethnique en Ethiopie

Repères

L'Ethiopie est l'un des États les plus anciens d'Afrique et le seul que la colonisation ait épargné. Sa population, près de 100 millions d'habitants, se concentre sur un tiers du pays, les hautes terres ; elle croît de manière extrêmement rapide malgré les famines (1973-1974 et 1984-1985). État enclavé depuis la sécession de l'Erythrée en 1993, après une longue guerre de 30 ans (1961-1991), elle a aussi des frontières terrestres avec le Soudan, le Kenya, la Somalie et Djibouti. Même si elle a évité la colonisation, son histoire a compté nombre de secousses, depuis l'occupation italienne en 1935. Cette occupation fut levée par les alliés en 1941, mais la réunion de l'Erythrée, ancienne colonie italienne, à l'Ethiopie, favorisée par les Nations unies en 1952 devait plonger le pays dans une longue guerre. Les rebelles étant soutenus par plusieurs États arabes et l'URSS, l'Ethiopie se rapprocha du camp occidental, accorda des bases aux États Unis. Elle fut donc aussi affectée par la guerre froide. Elle fut affrontée, en 1963-1964, à une rébellion en Ogaden, soutenue par la Somalie alors proche de Moscou.

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

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

---

[139] Rapport du Groupe d'experts S/2019/34, § 24.

[140] C'est particulièrement le cas du barrage de la renaissance, dit « barrage de la discorde », que l'Ethiopie 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 ».

[141] Il faut rappeler que le Soudan est l'un des 4 États ayant passé avec Israël un accord de normalisation (v ; le n° 71) et qu'il a accepté que son ancien Président soit jugé par la CPI. Il a aussi accordé un « point d'appui matériel et logistique » – peut-être une future base navale – à la Russie, en novembre 2020.

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-fédérale[142], 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 (700 000 personnes). 2017 marquait le début du signalement par le *Barometer* de l'HIIK, de ce conflit entre communautés ethniques qu'il situe au niveau de la guerre[143].

En 2018, l'arrivée à la direction de l'Ethiopie d'un nouveau premier ministre faisant la paix avec le voisin Erythréen et s'efforçant d'engager le pays dans une véritable révolution globale fit naître des espoirs. Toutefois, par rapport à la question jnter-ethnique, le fait que M. Ahmed Abiy soit lui-même Oromo était à la fois positif puisqu'il engageait l'ethnie la plus importante dans la dynamique du changement et négatif parce qu'il mécontentait les Tigréens. Cette ethnie est minoritaire (6 %) mais le Front de libération du peuple du Tigré (TPLF) contrôle traditionnellement la coalition au pouvoir et une part importante de l'économie. L'avenir était donc très incertain. Moins répressif pour relancer le pays, le pouvoir créait aussi un vide, qui laissait plus de place à la violence des groupes ethniques. La suite a confirmé les craintes. Loin de diminuer en 2018 les affrontements inter-ethniques se sont étendus à d'autres ethnies (Gedeo, Gumuz, Gamo, Guraghe), et le nombre des victimes n'a pas baissé. À partir de 2019 l'aggravation s'est poursuivie.

Situation en 2019 et 2020

Dès l'été 2019, on a pu considérer que l'Ethiopie était « affectée par un processus de décomposition communautaire que rien, pour l'heure, ne semble en mesure de contenir. Et qui rappelle, à bien des égards, la Yougoslavie à la veille de son éclatement »[144]. Les choses se sont beaucoup aggravées depuis. Fin 2020, c'est une véritable guerre civile qui a opposé les forces gouvernementales, à l'offensive, et le Front de libération du peuple du Tigré (FLPT), plusieurs villes du Tigré, dont sa capitale, étant prises par l'armée fédérale, en novembre.

Il est peu probable que cette « victoire » en soit réellement une. Elle ne peut effacer les autres sources, nombreuses, de tensions désagrégatrices, que connaît ce pays. Au Tigré même, il faut s'attendre à ce que la guérilla prenne la suite de la guerre. Par ailleurs, il est difficile d'imaginer que cette guerre n'aura pas de conséquences dans le contexte régional, par exemple au Soudan ou en Erythrée. Dès la fin de 2020, les forces de maintien de la paix comprenant des contingents éthiopiens avec des Tigréens, ont été affectées par cette guerre.

III.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. Et celui de la Colombie montre qu'il est difficile de sortir du complexe de violence qui s'y est installé (voir le n° 112).

[142] Selon cette formule, depuis 1995, les régions, au nombre de 11, sont définies selon les ethnies majoritaires.
[143] *Conflict Barometer* 2017, p. 84.
[144] Laurent Larcher, Ethiopie, la guerre des clans, *La Croix* 27 juin 2019.

(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 2016[145] et le nouveau « pic » de 2017 (12,5). Le nombre très élevé de victimes résulte des affrontements très violents entre groupes criminels pour contrôler les zones de production de la drogue, les routes du trafic et les points de vente. Ces affrontements sont eux-mêmes le résultat de la guerre contre la drogue.

Dans certains pays, par exemple en Afghanistan ou en Colombie, les organisations narcotrafiquantes 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 narcotrafiquantes 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 narcotrafiquantes augmentait, en raison de « l'effet Cucaracha », parce que chaque grande organisation démantelée donnait naissance à de nombreux « mini-cartels », mal identifiables, en guerre les uns contre les autres pour prendre la place du groupe éliminé et obligés, pour franchir le seuil de rentabilité, de s'adonner à d'autres activités criminelles (prostitution, trafic de carburant, extorsion de fonds, enlèvement contre rançon…).

Cette évolution rappelle, à bien des égards, celle que l'on a constatée 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

[145] 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.

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 américains[146].

La situation du Mexique est devenue difficile. On se demandait même en 2017 si elle n'était pas déjà « hors de contrôle »[147]. La situation sécuritaire y est très inégale selon les parties du pays, les États. Elle est surtout dégradée au nord, à la frontière avec les États Unis. La corruption ayant beaucoup progressé, la pénétration des cartels s'est étendue dans l'administration et au niveau du renseignement. Le Mexique n'a pas réussi à juguler le phénomène. La criminalité s'étend, les milices d'autodéfense se multiplient, la criminalité s'autoentretient et les dirigeants politiques et l'État perdent peu à peu leur crédit. *Indece de Paz* dénonce « un effondrement du niveau de paix qui affecte la société en général et dans toutes ses sphères ». La population craint même les militaires comme l'a montré, en décembre 2017, une importante vague de protestation contre le vote d'une loi de sécurité intérieure confortant la possibilité pour le président d'utiliser l'armée et contre l'application d'une stratégie militaire au crime organisé. Cette loi a néanmoins été adoptée. Elle était jugée « indispensable à la démocratie » par le parti au pouvoir, la force des cartels ayant selon lui « dépassé celle des autorités civiles, menaçant les institutions et l'État de droit ».

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

La situation a continué à se détériorer en 2018. Cela explique l'élection comme président de M. Lopez Obrador, dit AMLO, partisan d'une autre politique, d'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.

Situation en 2019 et 2020

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. Les chiffres ne se sont pas améliorés. 2019 a, au contraire, encore dépassé le record précédent, avec 34 000 décès. AMLO doit faire face à une situation du Mexique très dégradée. Après deux décennies de guerre contre la drogue, les chiffres de la violence ne peuvent pas s'inverser d'un coup. L'économie du pays étant arrimée à celle des États-Unis, le Mexique se trouve aussi en situation de dépendance économique et politique par rapport à Washington, et exposé aux réactions des marchés, en engageant des programmes sociaux. Le défi des cartels est donc, un défi parmi les autres. Le nouveau Président a de plus découvert, au cours de l'été 2020, que pour mettre fin à la guerre – ce qu'il n'a pas fait en maintenant la présence des militaires dans la sécurité publique – il faut être deux. Le crime organisé a, cette fois, déclaré la guerre à l'État en s'attaquant au chef de la police de la capitale. On voit mal, dans ces conditions, 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 référendum 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 demeure très incertain.

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

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

III.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, 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 XIXe siècle, entre les Empires perse, russe, chinois et britannique (Indes), occupe un territoire très montagneux et aride. Il est actuellement 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 XIXe) et, également, entre groupes afghans.

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

La ***guerre soviétique*** première phase de la longue guerre dans laquelle est toujours plongé 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 agressiv – 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 (2011) 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 1er janvier 2015.

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

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 excédent 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 Taliban, une incitation à moins de fermeté.

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

Situation en 2019 et 2020.

*En **Afghanistan**, les élections présidentielles du 28 septembre 2019, placées sous le signe de la peur en raison des menaces des Talibans, se sont finalement tenues sans trop de violence, mais avec une participation très faible (de l'ordre de 20 %), au point qu'elles n'ont que peu de signification. C'est le président sortant, Ashraf Ghani, qui a été déclaré vainqueur avec une courte avance (50,64 % des voix), le 18 février 2020, bien après un scrutin qui a provoqué beaucoup de contestation de la part de son rival, Abdullah Abdullah, qui n'en a pas accepté le résultat. Les représentants officiels de l'Afghanistan, qui contrôlent moins de la moitié du pays et dont l'appareil militaire est en très mauvaise posture, font de moins en moins le poids. L'avenir du pays se joue de plus en plus ouvertement, entre les Talibans, dont la position a continué de se renforcer, et Washington.*

En 2019, la relation entre ces 2 acteurs a été quelque peu chaotique, du fait des États-Unis. On est d'abord passé des rencontres et pourparlers aux négociations (laissant en dehors le régime de Kaboul), D. Trump souhaitant avoir conclu un accord avant la présidentielle américaine. Mais, alors que l'accord allait être signé, à Doha, les négociations ont été brutalement interrompues par le Président américain, le 7 septembre 2019, sans explication, D. Trump déclarant le processus de paix « mort »[148]. Elles ont, en réalité, très vite repris, dès la fin novembre, avec un échange de prisonniers (trois hauts cadres talibans contre 2 otages, américain et australien) cette fois, avec l'aval de Kaboul, pour aboutir, après une trêve de 7 jours, à compter du 22 février 2020, à la signature de l'accord du 29 février. Cet accord est bien « historique », dans la mesure où il marque « clairement une défaite, pour l'Amérique et ses alliés »[149]. 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, auxquels D Trump a fait un magnifique cadeau, en annonçant le 20 décembre 2018, le retrait de 7 000 soldats américains, ce qui les autorisait à rester sur une ligne dure. Une limite sérieuse de cet accord est que 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.

Les combats ont 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 est la

[148] L'explication donnée pour ce « stop » est qu'auraient été opposés à l'accord qui allait être conclu une partie des Républicains et le Pentagone, qui le trouvaient trop favorable aux Talibans.
[149] Comme le note l'éditorial du journal *Le Monde* du 3 mars 2020.

négociation entre Afghans, qui va longtemps buter sur la question de la libération. Finalement, après la convocation d'un Loya Jirga, le 7 août, le Président afghan acceptera de libérer 400 détenus, ce qui permettra de lancer le dialogue, le 12 septembre, soit avec 6 mois de retard, et de poursuivre le retrait américain ; le but étant que ce retrait et plus généralement celui des forces étrangères soit complet fin mai 2021. Les Talibans sont alors en position de force. Cette troisième tentative de réconciliation nationale, après celles de 1998 et 2001, est la première à laquelle ils participent[150]*. L'année 2020 a pris fin, sans que la négociation entre Afghans ait progressé. Cela joue en faveur de la prise du pouvoir par les Talibans, une fois les forces étrangères parties, une sorte de « retour à la case départ »*[151]*. 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.*

Évoquer cet aspect permet de se souvenir 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 (annulation de la peine de mort prononcée contre le général Musharaf et, surtout, prorogation de la mission du chef d'état-major atteint par la limite d'âge). 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.*

Il est plus pertinent que jamais de dire que s'ils restent dans le jeu et gardent un potentiel de perturbation très fort, les États Unis (et l'OTAN) ne détiennent plus la clef de la paix, en AfPak. Elle passe aussi par d'autres acteurs – le Pakistan bien sûr, mais également la Russie, la Chine, l'Iran et l'Inde. Par ailleurs, la présence des terroristes de l'EI donne une certaine crédibilité à l'idée d'une guerre qui va encore durer longtemps, même si une mobilisation pour la paix se produit, ce qui n'est pas encore le cas.

Comme c'était déjà le cas fin 2017 et fin 2018, on peut 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 »[152]*.*

(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 »[153]. 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 ajoutées en 2008, 6 régions autoadministrées sur une base ethnique. La loi de 1982, sur la citoyenneté, s'inscrit dans cette logique, en distinguant 3 catégories : les citoyens à part entière, les citoyens invités et les citoyens naturalisés. Ceux qui ne rentrent dans aucune de ces 3 catégories sont des étrangers.

[150] En 1988, ils n'existent pas et les moudjahidine afghans ne sont pas conviés à la conférence de Genève. En 2001, lors de la conférence de Bonn, ils venaient d'être chassés du pouvoir.
[151] Comme le dit justement Georges Lefeuvre, Afghanistan, retour à la case départ ? *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 54, décembre 2019-janvier 2020, pp. 88-89.
[152] *PSEI n° 10* Chronique conflits, n° 63.
[153] François Robinne, Guerre civile en Birmanie : la transition démocratique dans l'impasse identitaire, *Diplomatie Grands dossiers* n° 42, déc. 2017-Janv. 2018, p. 94.

Les Rohingya, 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 birmans[154]. 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.

L'expulsion des Rohingyas

La démocratisation a favorisé l'émergence de ce conflit, en incitant les Rohingya, 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 Rohingya (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 Rohingya, 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 morts[155] et commettant de nombreuses exactions. Au plan du système de sécurité collective, les réactions ont été, étant donné le problème posé et sa dimension – il s'agit du plus important « nettoyage ethnique » depuis longtemps – très modérées. Le conflit n'a pas été « chargé » d'éléments extérieurs et perturbateurs. Cela est heureux car il a un très fort potentiel d'aggravation. Il peut en effet conduire assez vite à la radicalisation des Rohingya et en faire une proie facile pour les groupes terroristes[156], affecter gravement le processus de démocratisation au Myanmar, voire alimenter

[154] 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).

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

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

d'autres rébellions[157]. 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 8060e 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 2017[158]. Elle ne condamne pas, mais elle fixe assez précisément un cadre pour l'action à venir. En effet le Conseil se félicite de la conclusion du mémorandum d'accord du 24 octobre avec le Bangladesh, qui « engage le gouvernement du Myanmar à collaborer avec le gouvernement du Bangladesh et l'ONU pour permettre le retour librement consenti de tous les réfugiés en toute sécurité et dignité dans leurs foyers ». Cette réaction peut sembler insuffisante. Elle est, en réalité, bien adaptée à l'époque, au cas complexe de la Birmanie car elle laisse une petite chance à une sortie du conflit adaptée aux enjeux. L'International n'aura pas créé de handicap trop lourd ou d'obstacle infranchissable. Manifestement on a tenu à conserver la carte Aung San Suu Kyi, à ne pas rompre avec les militaires et à éviter de rejeter la Birmanie dans la dépendance de Pékin. Reste au national à faire sa part, ce qui promet d'être d'autant plus difficile, que la situation peut facilement dégénérer. La stagnation du conflit ou son aggravation pousserait les Occidentaux, pour rester fidèles à leur image ou sous la pression de l'opinion, à durcir leurs positions, aux Nations unies et en dehors.

En 2018, ce conflit n'avait connu ni véritable aggravation ni amélioration. Des affrontements avaient toujours lieu entre l'ARSA, dont le lien avec le terrorisme international n'était toujours pas établi, et l'armée birmane, dans l'État de Rakhine. Les relations avec le Bangladesh restaient pacifiques mais il ne se produisait aucun retour et aucune avancée non plus sur les causes de la crise (citoyenneté des Rohingyas et liberté de circulation) et le 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

[157] Pour celles-ci, on se reportera au *Armed Conflict Survey* de l'IISS.
[158] S/PRST.2017/22.

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 Mission[159]. Pour elles, une solution ne peut venir que de la voie politique et diplomatique.

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 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).

Situation en 2019 et 2020

*Le dossier des **Rohingyas** n'a pas connu d'amélioration réelle ni de véritable aggravation. En revanche, la situation dans l'État de Rakhine (Arakan), s'est nettement aggravée avec l'affrontement entre l'armée birmane et l'Arakan Army (AA), dont l'une des conséquences est d'interdire 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'accroit. Outre un effort, de la part des ONG, pour lever des fonds, la solution trouvée pour alléger cette charge a consisté à prévoir d'installer une partie de ces réfugiés sur l'île de Bhasan Char. Ce projet, dont la mise en œuvre a commencé fin 2020, est controversé, en raison du manque d'infrastructures et il ne représente, en toute hypothèse, qu'un palliatif très partiel. 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.*

La question n'est pas revenue au Conseil de sécurité, mais elle reste au rang des préoccupations du Secrétaire général, du Conseil des droits de l'homme et, surtout de l'Assemblée générale qui lui a accordé en 2019 et 2020 des résolutions (74/246 et 75/238). Par ailleurs, en novembre 2019, la CPI a autorisé le Procureur à ouvrir une enquête sur les crimes présumés au Bangladesh et en Birmanie et, saisie par la Gambie d'une requête contre la Birmanie, la CIJ a décidé, à l'unanimité le 23 janvier 2020, des mesures conservatoires. 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'AA a ouvert les hostilités en janvier 2019 en attaquant 4 postes de police. À la différence de l'ARSA, aux capacités militaires très limitées, l'AA a de réelles capacités opérationnelles, avec des combattants (7000 à 8000) très entraînés, bien armés et capables de soutenir un combat de haute intensité. L'AA a donc représenté un adversaire très sérieux pour l'armée birmane, au moins jusqu'en juin 2020. Après cela, après la perte de plusieurs positions dans le sud de l'État Chin, elle

[159] 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 (8179e séance), CS/13205) le 14 mai (8255e séance, CS/1337), le 28 août (8333e séance, CS/13469), le 24 octobre 2018 (8381e séance, CS/13352) et le 28 février 2019 (8477e séance, CS/13727).

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. Aboutiront-elles ? Le fait que l'AA ait été placée (avec l'ARSA) sur la liste des organisations terroristes n'est pas un élément favorable. On estime que la tenue rapide des élections annulées en novembre, devrait être un élément important, pour la suite, avec surtout la volonté de trouver un compromis[160].

(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.

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 Maute[161]. 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

[160] Sur ces développements, voir Martin Michalon, Birmanie : l'Arakan, carrefour des tensions. Les Grands Dossiers de Diplomatie, n° 60, févier-mars 2021, pp. 94-95.

[161] 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'ile 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.

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.

Situation en 2019 et 2020

On n'est heureusement pas revenu au niveau de violence de 2017, mais les attentats de Jolo, en août 2020, montrent que s'il a été affaibli, le groupe Abou Sayyaf (ASG) reste actif et on peut penser qu'il en va de même pour les groupes affiliés à l'État islamique[162]. En janvier 2019, les provinces autonomes de Mindanao se sont prononcées pour la création de la région autonome bangsamoro en Mindanao musulman, à une très large majorité (88,57 % et une participation de 87,8 %), malgré les menaces d'attentats. Cette création concrétise l'accord de paix de 2014 entre le gouvernement Aquino et le MILF. 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.

III.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 on peut se demander si le conflit relatif au Sahara occidental n'est pas en train de se réveiller.

Tableau 36. Conflits gelés, peu actifs, endormis, oubliés

CONFLITS GELES, PEU ACTIFS, ENDORMIS, OUBLIES				
Chypre	R	E, DI, SC	1963 (1974) (1983)	Aggrav, transf (st)
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 (st)
Crimée	R, G	E, DI, SC	1991 (2014)	Stable (st)

[162] 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.

(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 300e 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 favorable[163]. 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 référendum 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 pacifique [164].

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 russe[165]. 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 Crimée[166], mais le soutien relativement limité obtenu par leur projet de résolution – les BRICS ne s'y sont notamment pas ralliés et il n'a obtenu qu'une petite majorité 100 voix pour, 11 contre et 58 abstentions – ne pouvait pas détourner Moscou d'aller au bout de l'annexion, d'y procéder et de la mettre en œuvre.

Depuis qu'elle a été prononcée, le 18 mars 2014, l'Ukraine et les Occidentaux, poursuivent aux Nations unies une offensive contre l'« annexion provisoire » et en faveur du retrait russe, sans obtenir un soutien plus large – celui-ci se réduit au contraire – et ils appliquent des sanctions, liées à l'annexion de la Crimée, génératrices de contre-sanctions. Cette offensive a

[163] 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.

[164] 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 ? ».

[165] 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).

[166] A/RES/68/262, § 5.

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 moindre[167].

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'Ukraine[168]. 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 russe[169].

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 Crimée[170].

Il est probable que le refus de reconnaître l'annexion sera maintenu par certains, mais sans faire obstacle à des relations (quasi) normales avec le 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 Crimée[171].

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.

Situation du conflit en 2019 et 2020

L'annexion n'est évidemment toujours pas acceptée et les reconnaissances restent peu nombreuses (Russie, Biélorussie, Venezuela, Syrie, Soudan, Corée du nord, Zimbabwe, Cuba, Bolivie, Nicaragua, Kirghizstan). Sanctions et contre-sanctions restent également en place. Mais la réunion de la Crimée à la Russie s'est poursuivie, sans que la position de Moscou en pâtisse sur le plan

[167] 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.

[168] 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.

[169] 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.

[170] 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.

[171] 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 ? ».

international. Certes la pression occidentale est 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'ont pas recueilli un soutien plus fort, qu'auparavant. Le premier thème 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), il est de 22 en 2020 (64 et 86). 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 et, pour 2020 109 contre 64. 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 – 63 en 2020 comme en 2019, contre 66 en 2018. Alors que l'attachement à l'intégrité territoriale reste très élevé parmi les États, il y a 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.

(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 1947-48 et de leur russification, dont un des aspects était l'immigration de Russes. Lorsque fut conclu, le 7 septembre 1951, le traité de paix de San Francisco, les Japonais tentèrent, en vain, de récupérer leurs « territoires perdus ». L'URSS ne signa ni ne ratifia le traité. Durant la guerre froide, bien qu'il y ait eu des négociations et certaines lueurs d'espoir au moment de la signature de la déclaration commune du 19 octobre 1956 [172], la situation ne devait pas changer : l'alliance entre les États-Unis et le Japon, puis la normalisation des relations entre Washington et Pékin, aboutit au contraire, à la fin des années 70, au renforcement de la présence militaire soviétique dans l'archipel. Le Japon percevait cette nouvelle situation comme une menace très proche et d'autant plus oppressante qu'au même moment, l'URSS était présente au Vietnam et menaçait de contrôler l'Indochine. Cela ne pouvait que confirmer sa détermination de récupérer les « territoires du nord ». À l'époque de Gorbatchev, une petite amélioration des relations nippo-soviétiques devait intervenir. Un groupe de travail mixte fut constitué, qui était chargé d'examiner les problèmes bilatéraux et la possibilité de conclure un traité de paix. Divers projets de coopération économique furent évoqués, mais ne purent aboutir en raison de la question des Kouriles ; la visite de M. Gorbatchev au Japon, en avril 1991, ne devait marquer aucun progrès ; le président de l'URSS était déjà trop affaibli pour faire des concessions importantes. Il accepta simplement de réduire la présence militaire soviétique dans les îles, de permettre aux Japonais de les visiter sans visa ; sur le fond, la seule concession qu'il fit, fut de reconnaître la déclaration de 1956.

A priori la fin de la guerre froide devait permettre une réelle évolution. La part des données proprement militaires décroissant, l'intérêt stratégique que présentent les Kouriles devrait diminuer. Celle de l'économie, du commerce et des investissements augmentant, la politique

[172] 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 ».

traditionnelle du Japon consistant à faire dépendre l'amélioration des relations entre les deux pays de la solution du contentieux territorial (« principle of inseparablity of political and economic relations » ou « entrance theory » ou simplement politique de « donnant-donnant » : d'abord le règlement de la question territoriale puis l'amélioration des relations entre les deux pays) semblait donner enfin à Tokyo, le moyen de forcer les réticences russes. Au début de l'ère Eltsine, en 1992, on a pu croire sinon à la solution de la question des Kouriles, du moins à la possibilité d'une avancée majeure. Mais cela ne devait pas durer. Du côté russe, la « forte détermination » du président n'a pas pu vaincre les oppositions conjuguées des militaires, des nationalistes et des communistes. Par ailleurs, le Japon a subi de très fortes pressions des autres membres du G 7, pour ne pas faire dépendre sa participation à l'aide internationale destinée à Moscou d'une évolution du contentieux territorial conforme à ses vœux et il a dû céder, à l'occasion du sommet de Tokyo en 1993 et adopter un politique plus souple, dite « *expanded equilibrium* » ou « rééquilibrage en avant ». La visite d'État de Boris Eltsine au Japon en octobre 1993 aboutit à la signature de la déclaration de Tokyo, sur la base de laquelle devait se développer en principe la négociation amenant à la signature prochaine du traité de paix, en résolvant la question territoriale. Une seconde déclaration relative à la coopération économique était destinée à permettre la mise en place, en application du principe du « rééquilibrage en avant » 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 Eltsine[173]. Le maintien de l'obstacle des Kouriles n'a pas empêché une certaine amélioration des relations entre la Russie et le Japon. Une Commission intergouvernementale en matière d'économie et de commerce a été établie en 1994, le dialogue bilatéral s'est élargi en 1996 aux questions de sécurité, des échanges au niveau des ministres de la défense ont commencé en 1996, qui ont donné quelques résultats (mesures de confiance). Cependant ces relations n'ont pas atteint le niveau de celles que la Russie entretenait alors avec les pays Occidentaux ou avec la Chine. Le développement des relations économiques, du commerce et des investissements japonais en Russie est sans doute ralenti par des raisons techniques, des conditions d'accueil peu favorables, mais ces limites valent aussi pour les autres États. Le niveau bien supérieur atteint par la coopération avec l'Allemagne donne une idée que ce que pourrait être la participation du Japon au développement de la Russie si la question territoriale avait été surmontée, ou si on n'en faisait pas un préalable.

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 2005 [174]. 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 »[175]. La date butoir de l'an

[173] Indépendamment de la question de la souveraineté et du retour, plusieurs autres aspects sont sensibles s'agissant des Kouriles : la militarisation/démilitarisation des îles et la pêche. Au cours des années quatre-vingt-dix, il semble que certains progrès aient été faits sur le premier point mais pas sur le second ; des incidents eurent lieu entre les garde-frontières russe et les pécheurs japonais.

[174] 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).

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

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

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 américaines 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.

Situation en 2019 et 2020

La situation reste la même. De nouvelles discussions ont eu lieu début septembre 2019 sur le traité de paix, le Japon appelant la Russie à lui « faire confiance » et à « créer l'avenir » ensemble, mais toujours sans résultat. Dans le contexte actuel, si la Japon et la Russie, veulent développer leurs relations, économiques et politiques, ce qui est dans leur intérêt, cela ne peut se faire qu'en mettant de côté la question des Kouriles ou en se servant des territoires comme vecteur de coopération. Faire de la restitution un préalable à la conclusion du traité de paix et au développement de relations de coopération est une impasse. Il semblait fin 2016 que la position japonaise évoluait à cet égard, le premier ministre nippon proposant un mécanisme de coopération, sous forme d'une organisation spéciale chargée de l'activité économique des îles et semblant plus ouvert à l'idée d'une solution « après et non avant ». Mais cela ne semble toujours pas avoir eu de suite.

(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 – 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, censée 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 Uni[176]. Cette alliance est circonscrite à la défense de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de Chypre. Mais elle va au-delà de l'engagement d'assistance, jusqu'à une coopération pour la défense commune. Elle prévoit, à cette fin, l'établissement à Chypre d'un quartier général tripartite et le stationnement sur l'île de contingents grecs et trucs. Si on tient compte du fait qu'à cette époque la Grèce et la Turquie sont déjà membres de l'Alliance atlantique et de l'OTAN et de la présence des bases britanniques, il est clair que le nouvel État fait partie du système de sécurité occidental.

La décolonisation de Chypre a vraiment été « gérée », en dehors des Nations unies. La formule très complexe à laquelle on aboutit finalement en 1959, 1960 est un moindre mal ; c'est un compromis, de type gagnant-gagnant ou plutôt pas perdant-pas perdant, et une formule très associative. Cet édifice complexe a été possible parce que le statut de Chypre a été édifié au sein

[176] 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.

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 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 »[177]. 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 proclamation[178].

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

[177] A/RES/3212(XXIX), § 4, 2 novembre 1974.
[178] Résolution 541 (1983).

l'Union, depuis 2004, mais la « question » demeure. Les principes de la solution sont connus depuis très longtemps, mais les parties ne parviennent pas à conclure.

Plus de quinze ans après, on n'a pas progressé vers le règlement global espéré. Se succèdent des périodes vides, par exemple entre 2004 et 2008, puis d'autres où l'espoir revient, les rencontres et les négociations ayant repris, comme entre 2008 et 2010. Mais on revient rapidement en phase négative, c'est le cas après 2010. Puis c'est le temps de la relance. Par exemple après la déclaration conjointe du 11 février 2014, les négociations reprirent à la mi-mai 2015 et le Secrétaire général dans son rapport du 7 janvier 2016 écrivait, au sujet des dirigeants chypriotes : « (ils) ont annoncé leur intention de ne ménager aucun effort afin de parvenir à un règlement global de la question de Chypre dans les meilleurs délais. Ils sont également convenus que les négociations seraient conduites par eux-mêmes et ont engagé depuis des discussions structurées et orientées vers des résultats concrets, portant sur des questions centrales à différents domaines »[179]. 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 »[180]. 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 2019 et 2020

La Conseil de sécurité continue de renouveler l'UNFICYP (rés. 2561 du 29 janvier 2021)[181]. 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. Afin de parvenir à les relancer, le Secrétaire général a prévu, initiative qu'appuie le Conseil, d'inviter les 2 communautés et les 3 puissances garantes, à participer à une réunion informelle. Mais, le même Secrétaire général dans ses rapports, note que : la situation sur place s'est dégradée, les actions unilatérales génératrices de tensions sont devenues plus nombreuses, des points de passage ont été fermés, les communautés se sont repliées sur elles-mêmes et le scepticisme grandit sur les chances d'un règlement. Les deux communautés acceptent la réunion informelle mais elles l'abordent avec un état d'esprit très différent. 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). Mais du côté chypriote turc, on pense désormais « que le moment (est) venu d'examiner des formules nouvelles comme celle d'« égalité souveraine » et que la réunion informelle rassemblant les cinq parties et l'ONU serait une occasion importante pour la partie chypriote turque d'envisager de nouvelles idées »[182]. La Covid 19 n'a certes pas facilité les relations entre Chypriotes, mais ce qui a changé principalement, 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 au sujet de l'exploration d'hydrocarbures »[183] se sont nettement aggravées en 2019 et 2020, la détermination d'Ankara devenant de plus en plus nette.

[179] S/2016/15, § 2.
[180] S/2019/322, § 3.
[181] L'UNFICYP est à Chypre depuis 1964. Cette force, compte encore fin 2020, 864 personnes (796 militaires et 68 policiers) pour une population de l'île d'environ 1,2 million d'habitants dont 850 000 au sud et 350 000 au Nord.
[182] Rapport du Secrétaire général S/2021/5, § 10 (8 janvier 2021).
[183] Rés. 2561, pré., al 6.

La question de Chypre est très probablement entrée dans une nouvelle phase, où la formule de la fédération bizonale et bicommunautaire, en principe acceptée des 2 côtés mais que la communauté internationale (et l'UE) ont été incapables de mettre en œuvre, va céder la place[184] – des décennies d'échec et la volonté turque de changer les choses l'imposant – à celle des 2 États, voire si les pays concernés ne comprennent pas assez vite que les choses ont changé, à la réunion de la RTCN à la Turquie, à partir d'un référendum.

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 ZEE[185]. Elle a elle-même accordé des permis d'exploration à la Turkish Petroleum. De plus, en 2019 et 2020, elle a envoyé des navires d'exploration (Oruç-Reis et Yavuz) escortés par des navires militaires, au sud de Chypre et a conclu, en novembre 2019, avec le gouvernement libyen, un accord de délimitation de leurs ZEE respectives, qui a suscité l'opposition de la Grèce et de Chypre et des autres États portant le projet du gazoduc EastMed (Égypte, Israël et Italie) et de l'UE. Ce dossier fait partie d'un ensemble de questions intéressant le droit de la mer -Ankara n'est pas partie à la convention de 1982 et n'admet notamment pas les délimitations en Mer Egée. Elle s'inscrit en outre dans le cadre plus large de ce que l'on appelle les guerres de la Turquie (Haut-Karabakh, Irak, Syrie, Libye) et d'une politique néo-ottomane d'effacement de la honte du traité de Sèvres (1920) et d'affirmation de la Turquie, comme digne successeur de l'empire ottoman.

(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'autodétermination. Contrairement à ce qu'elle fera à propos de Gibraltar, l'Assemblée générale va aller moins loin dans son appui à l'État qui réclame la restitution. Elle n'a pas dénoncé ici une « situation coloniale qui détruit partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays ». Elle a analysé le conflit entre les deux États comme un différend sur la souveraineté sur les îles et leur demande de le régler par la négociation. Mais s'agissant de la population, il n'est pas question d'autodétermination ;

[184] 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.

[185] Elle considère que 44% de la prétendue ZEE de Chypre font partie de sa ZEE.

elle demande seulement de tenir compte de ses intérêts[186]. 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 donnés l'enjeu, relativement faible (une population de quelques milliers d'habitants) et la distance séparant le Royaume uni du territoire (12 000 kms). Mais le facteur psychopolitique – l'orgueil bafoué d'une grande puissance en voie de déclin – a déjoué le calcul des généraux argentins. Ce fut la guerre des Malouines. Londres a mobilisé une flotte de 70 navires, dont 2 porte-aéronefs et un sous-marin nucléaire d'attaque et, avec le soutien des États-Unis et l'appui de la solidarité européenne, a repris les Malouines par la force. La guerre s'est achevée le 14 juin 1982, par la défaite des Argentins, après avoir fait 750 victimes de leur côté et 254 du côté britannique. Cette guerre a conforté, au Royaume uni, la position de la « dame de fer » mais provoqué du côté argentin la chute des généraux. Elle n'a toutefois pas changé la position du pays, qui continue de revendiquer les îles.

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 référendum a également été organisé, à la demande du gouvernement local, les 10 et 11 mars 2013. Sur 1650 inscrits et 1518 votants, 99,8 % se sont prononcés en faveur de la conservation du statut de territoire britannique d'outre-mer. Le Premier ministre britannique a répété que le Royaume-Uni ne céderait pas sa souveraineté sur les îles à moins que leur population ne le souhaite et la position argentine consiste à considérer que les habitants n'ont pas à être consultés, puisque les Falklandais n'existent pas et qu'ils sont simplement des citoyens britanniques, implantés, vivant dans les Malvinas[187]. 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 2019 et 2020

De niveau 2 en 2015, le conflit était passé au niveau 1 à partir de 2016, au Barometer de l'HIIK. La recommandation de négocier qu'émet le Comité de décolonisation reste toujours sans effet[188].

(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

[186] A/RES/2065 (XX), § 1, 16 décembre 1965.
[187] Les positions des deux gouvernements sont exposées dans le document A/AC/109/2018/6, du Comité de décolonisation, pp. 12-14.
[188] Le Comité recommande que les 2 États négocient (A/73/23, p. 40 et encore A/75/ pp. 21-22).

Polisario. Et il ne faut surtout pas, comme le fait l'HIIK, mettre ce conflit sous la rubrique Maroc et le rattacher à l'item sécession. Il s'agit toujours d'un territoire non-autonome, dont le statut n'est pas encore défini.

Le Sahara occidental, Saquia el Hamra et Oued ad Dahab (ancien Rio de Oro), d'environ 280 000 km^2, relevait de l'Espagne. Celle-ci l'avait distingué en 1958 de la province d'Ifni, qu'elle rétrocédera au Maroc, en 1969[189]. 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 restitué[190]. On retrouvait l'idée d'intégrité territoriale, comme pour Gibraltar ou les Malouines ; mais elle jouait ici en faveur d'un État africain récemment décolonisé. On pouvait penser, *a priori*, que la cause serait facilement entendue, au bénéfice de l'État réclamant. Or, l'Assemblée générale va considérer que l'avenir du territoire, devait être régi par le principe d'autodétermination. Elle invita l'Espagne à « (…) arrêter le plus tôt possible, en conformité avec les aspirations de la population autochtone du Sahara espagnol et en consultation avec les Gouvernements marocain et mauritanien et toute autre partie intéressée, les modalités de l'organisation d'un référendum qui sera tenu sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies afin de permettre à la population autochtone du territoire d'exercer librement son droit à l'autodétermination (…) » (résolution 2229 (XXI), du 20 décembre 1966). Ce choix peut paraître surprenant, mais il s'imposait.

À la différence de ce qui valait pour Ifni, il n'existait pas, en premier lieu, d'accord sur la marocanité du Sahara occidental, sur son appartenance antérieure au Maroc. Elle était contestée non seulement par l'Espagne mais aussi par la Mauritanie. Celle-ci, après avoir accédé à l'indépendance en 1960, revendiqua le Sahara occidental comme faisant partie de l'ensemble mauritanien. Il apparaissait, en second lieu, que la perspective du retour au Maroc ne recueillait pas, dans la population concernée, un assentiment général[191]. 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'avançait cette idée[192]. Le Maroc comme la Mauritanie avaient accepté le recours au référendum[193]. S'en remettre au principe

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

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

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

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

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

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 CIJ[194]. 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 liens juridiques de nature à modifier l'application de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale des Nations Unies quant à la décolonisation du Sahara occidental et en particulier l'application du principe d'autodétermination grâce à l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire ». L'avis était très clair sur le point essentiel : il ne retenait pas l'idée d'une marocanité, d'une souveraineté marocaine, préexistant à la colonisation. Ce point fut, de plus, adopté par une très large majorité, 14 contre 2 ; les juges internationaux n'étaient pas divisés.

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

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 précédents[195]. 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 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.

Quoi qu'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.

[195] 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.

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 MINURSO[196], 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 Polisario[197]. 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 5e 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 Conseil[198].

Le blocage est du côté marocain et c'est de là que l'on attend une évolution. Le Maroc, qui l'avait acceptée au moment du plan de règlement, refuse toute option d'indépendance, ne veut pas transiger sur la marocanité et, par conséquent, sur l'autonomie comme seul avenir concevable du territoire. Peut-être n'y a-t-il pas de marge de manœuvre à Rabat.

Sans doute compte-t-il aussi améliorer le contrôle du territoire et l'attrait de la solution marocanité. Mais, sauf si elle parvient à faire un large consensus, ce qui risque d'être difficile car le Polisario ne manque pas de rappeler son existence, une consultation limitée à l'autonomie ne peut pas constituer une consultation satisfaisante d'autodétermination, pour un territoire non autonome, particulièrement pour le Sahara occidental. Par ailleurs, il ne faut pas se faire d'illusion sur l'effet de la politique du fait accompli. Le Conseil de sécurité, en 2010, soulignait déjà que « (…) la consolidation du statu quo n'est pas acceptable à long terme (…) » (résolution 1920 en date du 30 avril 2010, alinéa 11). Mais, on remarquait aussi, que les Nations unies, ne semblent pas envisager de surmonter le blocage, en fixant elles-mêmes les termes de la question à poser à la population.

Tout cela correspond à une configuration de conflit gelé aussi bien du point de vue militaire que du point de vue politique, dont l'issue, sauf surprise, se dessinera dans le temps long. C'est bien dans cette direction que s'inscrivaient les dernières années, avec le retour du Maroc au 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

[196] Résolution 690 (1991).
[197] S/2007/210 pour le projet du Polisario.
[198] 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.

depuis 6 ans. Elles paraissaient, une certaine impatience s'étant manifestée, aussi bien au Conseil de sécurité qu'à l'Assemblée générale[199], 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.

Situation en 2019 et 2020

En 2019 et plus encore 2020, le Sahara occidental est redevenu un conflit plus visible et on peut se demander s'il ne va pas revenir parmi les conflits actifs. 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 »[200] 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. Très peu de temps après, c'est sur le plan politique que le dossier va subir un véritable choc, avec la reconnaissance par les États-Unis de D. Trump, le 10 décembre, de la souveraineté du Maroc sur le Sahara Occidental. Cette décision est en relation évidente avec le choix fait par le Maroc de rétablir ses relations diplomatiques avec Israël. Elle représente, du point de vue juridique et politique, une véritable transgression, dans la mesure où le statut d'un territoire non-autonome ne peut en principe changer que sur la base d'une détermination de l'Assemblée générale, historiquement engagée sur les questions de décolonisation.

Cette aggravation nette du dossier, marque une nouvelle étape dans une dérive en faveur du Maroc, perceptible depuis 2018. Dès cette année-là, les États-Unis ont été plus offensifs au Conseil de sécurité sur la question, tentant d'infléchir son traitement, vers « une solution politique, réaliste, pragmatique et durable »[201] 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)[202]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 pouvait que favoriser un durcissement du Polisario, qui se sent lâché et davantage d'audace, de la part du Maroc. 2021 devrait être une année importante pour l'avenir du territoire puisqu'elle devrait préciser mieux le rapport des forces en indiquant si Joe Biden maintient le choix de D. Trump, comment réagit l'Assemblée générale et comment les choses évoluent sur le terrain.

[199] 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'Assemble 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) ».

[200] Frédéric Bobin, Regain de tension au Sahara Occidental, *Le Monde* 17 novembre 2020.

[201] Cette expression apparaît au § 2 des résolutions du Conseil, à partir de 2414 (2018) adoptée sur la base d'un projet américain, non à l'unanimité comme auparavant mais par 12 voix contre zéro et 3 abstentions (Russie, Chine, Afrique du Sud), la Russie dénonçant cette expression : « la résolution met l'accent sur des catégories aussi bancales et contradictoires que la praticabilité et le réalisme, ce qui pourrait ouvrir la voie à toutes sortes d'interprétations équivoques » (PV 8246, p. 4).

[202] V. le rapport du Secrétaire général S/2020/938, § 6.

I.I.I.5. Conflits en voie de terminaison

(111)

Tableau 37. Les conflits en voie de terminaison

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

Les deux cas placés sous cette rubrique ont subi une évolution négative en 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. Il faut, en tout cas, laisser passer le temps pour avoir confirmation que le conflit est bien en voie de terminaison.

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.

(112) La situation en Colombie

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, 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. Apparu 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 démantelés 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 vénézuéliens, surtout, et équatoriens, 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 situés 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.

Situation en 2019 et 2020

Quatre ans après la signature des accords de paix, la sécurité de la Colombie s'est peu améliorée, des régions (Macarena) auparavant inaccessibles sont pacifiées mais dans d'autres (Narino, Catacumbo) la violence a même 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. 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. Un retour dans la catégorie des conflits actifs doit être envisagé.

(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.

Situation en 2019 et 2020

L'hostilité de D Trump a continué de se manifester au cours de ces 2 années, 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.

Son successeur ayant annoncé vouloir revenir à la ligne politique suivie par B. Obama, il est probable que la normalisation reprendra son cours. Devrait faciliter cette évolution le fait qu'à Cuba, les leaders historiques disparaissant les uns après les autres, le castrisme s'estompe. De même, l'internationale castriste a faibli nettement, en Amérique latine. Que Cuba revienne peu à peu dans le giron des États-Unis est une perspective réaliste. Mais on ne peut exclure que les alliés traditionnels de Cuba, en lutte de plus en plus ouverte avec Washington ne troublent cette évolution.

III.6. Conflits dépassés

(114)

Tableau 38. Les conflits dépassés en 2018

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

Situation en 2019 et 2020

Le dépassement des conflits du Timor oriental et Pérou Chili n'est pas remis en cause. À Timor, la situation continue de s'améliorer, on parle même 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. De nouvelles secousses sont donc très possibles S'agissant de l'ex-Yougoslavie, le suivi détaillé des conflits qui subsistent en Bosnie Croatie, Macédoine et Serbie/Kosovo, que permet le Barometer de l'HIIK ne note pas d'aggravation significative en 2019. Globalement l'évolution de cette région reste positive, avec toutefois des points sensibles (Serbes du Kosovo notamment). Elle se fait dans l'orbite d'une communauté de sécurité (UE et OTAN) qui porte et cadre cette évolution et dans un contexte où l'interférence de puissances extérieures est très limitée (avec toutefois la question des investissements chinois).

Index

Abkhazie 65
Accords de paix 30
Acteurs 9, 15, 32
AfPak 102
Afrique sud du Sahara 25, 27, 28, 29, 31, 68-69, 91-98
Al-Qaida 34, 82
Amérique(s) 25, 27, 28-29, 31, 98-100
Arabie saoudite 90
Arc de crise 22
Arctique 54
Arménie 67
Asie Océanie 25, 27, 28-29, 31, 73-78
Azerbaïdjan 67

Baltes (minorités russophones Estonie, Lettonie) 56
Bangladesh 103
Birmanie/Myanmar 103
Boko Haram 95
Bosnie 114

Cachemire v. Inde
Cameroun 95
Catalogne 61
Chine Etats 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
conflit potentiel 45, 50, 51-57
conflit à potentiel d'aggravation 45, 58-78
dépassés 114
dynamique des 24-32, 47, 48
endormis v gelés 50, 105-110
extra-étatiques 17
fin v. dynamique
gelés 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 2020 33
règlement 48
répartition spatiale 19-23,
sécurité (et) 36-44
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
Criminalité v Mexique, Colombie
Cuba 113

Darfour v. Soudan
EAU 90
Erythrée Ethiopie 69
Etat islamique (va Syrie, Afghanistan, Sahel) 21, 32, 34, 81
Etats Unis (va Afghanistan, Corée, Cuba, Iran, Irak, Syrie) 13
Etats Unis Russie 52, 54
Etats-Unis Chine 53
Ethiopie/Erythrée 69
Europe v. Arctique, Abkhazie, Géorgie, Ossétie du sud, Transnistrie, Haut Karabakh, Corse, Catalogne, Chypre, Crimée, Ulster, Ecosse, Baltes, Ukraine)

Forces spéciales 12, 13
Fragilité (de l'Etat) 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/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
Libye 87
Mali v Sahel
Malouines 109
MENA (va Moyen Orient Afrique du Nord) 20, 25-29, 31, 50, 70-72, 85-90
Mer de Chine 55
Mexique (guerre de la drogue) 100
Nagorno Karabakh 67
Niger v Sahel, Boko Haram
Nigeria v Boko Haram
Non-prolifération v. Corée, Iran

Ossétie 65
Pakistan v Inde
Palestine v Israël
Pérou/Chili 114
Personnes déplacées 4
Philippines 104
Prolifération nucléaire v Corée, Iran
RCA 93
Réfugiés 5-8
Royaume uni 13 (va Ecosse, Malouines, Ulster)
Russie v Crimée, Etats Unis, Haut Karabakh, Syrie, Ukraine
Sahara Occidental 110

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
Evolution 50
Tableau des conflits de 2020 50
Syrie 88, 116-139

Taiwan 78
Tchad v Bokon Haram
Terrorisme (v.a. guerre, Etat islamique, Al-Qaida…)
Timor 114
Transnistrie 66
Turquie 89

Ukraine (va Crimée) 84
Ulster 60
URSS (ex) 64
Violence unilatérale (*one-sided violence*) 16
Yémen 90
Yougoslavie (ex) 114