



HAL
open science

Puissances et impuissances, acteurs de la sécurité et de l'insécurité internationale, 2015. (A1- A73)

Jean-François Guilhaudis

► **To cite this version:**

Jean-François Guilhaudis. Puissances et impuissances, acteurs de la sécurité et de l'insécurité internationale, 2015. (A1- A73). Paix et sécurité européenne et internationale, 2016, 4. hal-01978320

HAL Id: hal-01978320

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01978320v1>

Submitted on 1 Jun 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.

Puissances et impuissances, acteurs de la sécurité et de l'insécurité internationale, 2015.(A1- A73)

Jean-François Guilhaudis

Professeur émérite, Université de Grenoble-Alpes

Ce chapitre offre une présentation de l'actualité de 2015 concernant les puissances nucléaires et les puissances classiques ainsi que les Etats fragiles, effondrés et renaissants et les acteurs non-étatiques de la sécurité et de l'insécurité internationale. Il donne les principaux repères valables sur le sujet début 2016.

This chapter offers a presentation of the news of 2015 concerning the nuclear and the conventional powers as well as fragile, collapsed and Renaissance States and non-State actors security and international insecurity. It gives the main valid marks on the subject early 2016.

Puissances nucléaires, puissances classiques, capacité de projection, doctrines et politiques de défense et sécurité, Etat, sanctions, terroristes, pirates, peuples, minorités, mercenaires, sociétés militaires privées.

Nuclear, conventional powers, projection capability, doctrines and defence policies and security, State, sanctions, terrorists, pirates, peoples, minorities, mercenaries, private military companies.

I Puissances nucléaires et puissances classiques

Repères

(1) *Même si la puissance militaire ne peut être séparée des autres aspects de la puissance, c'est d'elle avant tout qu'il est question dans cette chronique. Parmi toutes les puissances, il faut isoler les puissances nucléaires. Dotées d'une arme toujours sans équivalent et encore sans parade réellement efficace, ces puissances sont les seules à bénéficier de la dissuasion, ce qui équivaut, dans un contexte conflictuel, sinon à une assurance tout risque, du moins à un niveau élevé de sécurité. Les puissances nucléaires peuvent être aussi et sont généralement, de grandes puissances classiques. Les Etats qui ne disposent pas d'armes nucléaires et n'ont que des armes conventionnelles ou classiques sont des puissances classiques. Cette distinction majeure- puissances nucléaires, puissances classiques- a de fortes chances de demeurer la « summa divisio » pendant les prochaines décennies. En effet, les principales puissances nucléaires ont fait le choix de le rester et elles modernisent leurs dispositifs (voir la note d'information sur la modernisation des arsenaux nucléaires). Le club nucléaire devrait donc, pour l'essentiel, subsister, de même que la tentation nucléaire. Le développement des systèmes défensifs, les difficultés économiques et l'apparition d'armes nouvelles sont les principaux facteurs susceptibles d'affecter les puissances à l'intérieur de ces deux grandes catégories, les équilibres et les classements voire les catégories elles-mêmes. Selon toute vraisemblance la vaste offensive qui se poursuit contre la prolifération et en faveur de la fin des armes nucléaires sur la base de considérations de sécurité environnementales et humanitaires, ne devrait pas affecter, sauf de manière marginale, cette*

situation. Inscrire l'essentiel de la réflexion à l'intérieur des catégories puissances nucléaires, puissances classiques, n'exclut pas la nécessité de considérer aussi les cas particuliers et comment on classe, tous les éléments étant pris en compte, les puissances militaires. Il est utile, étant donné leur importance au plan mondial ou régional, d'évoquer également les doctrines et politiques de défense, au moins pour les principales puissances et celles qui présentent quelque originalité

I.1 Puissances nucléaires

Repères.

(2) Il est habituel de présenter le club nucléaire comme étant composé de 9 membres, en ajoutant qu'une dixième frappe à la porte. Cette présentation est une simplification car au-delà de l'unité que confère à ces Etats le fait de posséder l'arme nucléaire ou d'en être proche, le club nucléaire est aussi et d'abord, très hétérogène. L'hétérogénéité la mieux perçue est celle du statut des membres, essentielle du point de vue de la prolifération/ non-prolifération, de la maîtrise des armements et du désarmement. Une seconde hétérogénéité, la plus importante du point de vue de la puissance, est celle des capacités. Ces deux premières hétérogénéités contribuent beaucoup à une troisième, celle du devenir des membres du Club nucléaire, étroitement liée à la question de la modernisation des arsenaux nucléaires. Les capacités et la modernisation font l'objet de notes d'information.

I.1.1. Des statuts différents.

Repères,

(3) Les membres du Club nucléaire, l'expression étant entendue au sens large, de pays possédant la bombe sont au nombre de neuf. Ils se répartissent en trois groupes : les puissances officielles ou « de jure », celles que l'on appelle les puissances « de facto ». Le 3^e groupe, celui des pays en passe d'acquérir une capacité militaire nucléaire se compose de la seule Corée du Nord. Ces catégories sont constituées par rapport à la norme de la non-prolifération et du désarmement nucléaire. La possession de l'arme nucléaire par les Etats du premier groupe, dont le nombre limité à 5 ne peut augmenter, est légitime et licite mais elle doit, à terme (non fixé), prendre fin. La légitimité et la licéité de la situation des Etats du second groupe est beaucoup plus incertaine. Ils ne sont pas vraiment acceptés mais tolérés comme un fait, une donnée des relations internationales actuelles. Le cas de la Corée du Nord est plus clair. La communauté internationale lui refuse l'accès à la capacité nucléaire militaire. Si elle parvient à l'obtenir ce sera en « forçant le passage » et en s'installant dans l'illégitimité et l'illicéité.

La manière dont l'Iran, qui représente un cas différent de celui de la Corée du Nord, a été traité confirme tout à fait qu'à l'heure actuelle, le nombre des membres du club nucléaire et ses catégories sont fixés. En reprenant l'image du seuil, ambiguë, mais très utilisée en matière nucléaire, on peut dire qu'il n'y a pas, il n'y a plus, de seuil parce que les trois portes sont fermées.

Ces distinctions font apparaître une autre catégorie, celle des pays qui ne sont pas candidats à l'acquisition d'une capacité nucléaire militaire et qui ne sont pas soupçonnés de l'être. Une dernière catégorie est celle des Etats ayant disposé de l'arme nucléaire et y ayant renoncé.

Ces principaux repères restent stables en 2015

I.1.1.1. Les Etats dotés.

Repères

(4) *Les Etats dotés d'armes nucléaires, reconnus comme tels par le TNP, puissances nucléaires officielles ou « de jure », sont au nombre de 5 : les Etats-Unis, la Russie, successeur de l'URSS, le Royaume- Uni, la France et la Chine. Ce sont les plus anciennes puissances nucléaires, en même temps membres permanents du Conseil de sécurité. Les 3 premiers de ces Etats sont à l'origine du TNP, que les deux autres ont rejoint plus tard.*

Le TNP, initialement source d'un privilège statutaire et moyen de contrôle de la prolifération, est devenu aussi, depuis sa prorogation en 1995, une charge pour les Etats dotés, qui ont dû- sous la pression des anti- nucléaires- faire des concessions. Ils supportent en outre le poids de l'avis rendu en 1996 par la CIJ. La Cour tout en concédant que « ni le droit international coutumier ni le droit international conventionnel ne comportent d'interdiction complète et universelle de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires en tant que telles »- ce qui ménageait la dissuasion nucléaire- disait que « la menace ou l'emploi des armes nucléaires serait généralement contraire aux règles du droit international applicable dans les conflits armés et spécialement aux principes et aux règles du droit humanitaire », les cantonnant à « une circonstance extrême de légitime défense dans laquelle la survie même d'un Etat serait en cause ». Et surtout elle ajoutait : « il existe une obligation de poursuivre de bonne foi et de mener à terme des négociations conduisant au désarmement nucléaire dans tous ses aspects, sous un contrôle international efficace » (avis § 105). Sur cette base le courant anti-nucléaire tente d'obtenir l'interdiction des armes nucléaires et leur élimination, c'est à dire un désarmement nucléaire le plus rapide possible. Il représente pour les Etats dotés, qui ont tous fait le choix de conserver leurs arsenaux nucléaires, une contrainte non négligeable. En même temps, le fait d'être « in » assure aux Cinq un large contrôle sur l'évolution du secteur nucléaire et du désarmement nucléaire. Le maintien de l'unité des Etats dotés constitués en groupe, le P 5, en 2008, est un facteur essentiel du succès des efforts de non-prolifération et de leur résistance au courant anti-nucléaire, deux défis dont la taille varie sensiblement en fonction du contexte politico-militaire international.

Actualité

(5) Concernant les Etats dotés, le point à souligner en 2015 est, malgré les divergences les opposant par ailleurs et la nette dégradation des relations entre Moscou et les Occidentaux, le maintien de l'unité du groupe P 5. Il s'est manifesté à l'occasion de la conférence d'examen du TNP, avec la déclaration du 30 avril 2015. Cette déclaration répète ce que les Cinq avaient déjà souligné en 2014 (voir notre chronique dans PSEI n° 1). Ils considèrent qu'ils appliquent le TNP, auquel ils proclament leur attachement et réaffirment leur engagement en faveur du désarmement nucléaire. Mais ils opposent aux partisans de l'interdiction des armes nucléaires : « We continue to pursue progressive and concrete steps towards this end (a world without nuclear weapons)... in a way that promotes international stability, peace and security, and based on the principle of increased and undiminished security for all ». On soulignera aussi le contraste existant entre la Stratégie de sécurité nationale des Etats Unis qui affiche l'objectif du désarmement nucléaire et celle de la Chine où « The Nuclear force is a strategic cornerstone for safeguarding national sovereignty and security ».et le mot désarmement absent dans le passage relatif au nucléaire (China's Military Strategy, 2015)

I.1.1.2. Les puissances nucléaires « de facto »

Repères

(6) *Israël, l'Inde et le Pakistan, sont appelés puissances nucléaires « de facto » parce que ces Etats ne sont pas parties au TNP. Ils ne se sont pas engagés à ne pas posséder d'armes nucléaires.*

A la différence de la Corée du Nord ou de l'Iran, on ne peut pas les accuser d'avoir violé ou renié leur engagement. Mais ils ne peuvent certainement pas fonder sur cette absence de participation un droit d'accéder au nucléaire militaire et, pour eux, entrer dans le TNP n'est possible qu'en la qualité d'Etats non dotés. Il est exclu qu'ils rejoignent le groupe des Cinq. Et leurs intérêts sont différents.

Ces 3 trois Etats sont considérés comme faisant partie du paysage nucléaire. Ils ne sont pas vraiment acceptés mais tolérés comme un fait, une donnée des relations internationales actuelles. Cela est valable toutefois à des degrés nettement différents selon les cas. Israël est, à la fois, le plus ancien- on considère qu'il a accédé à l'arme nucléaire à la fin des années 1960- et le plus avancé des trois. Bien que ciblé par l'Assemblée générale des Nations unies, pour son armement nucléaire, pendant des années, il est parvenu à poursuivre son programme grâce à l'absence d'essai repéré, à son habile politique d'ambiguïté et à la protection des Occidentaux. En tant que partie de l'ensemble occidental, il est intégré à l'ordre nucléaire actuel. Mais il garde un point important de vulnérabilité- l'absence de règlement de la question palestinienne. L'Inde et le Pakistan ont ouvertement franchi le Rubicon nucléaire en effectuant des essais en 1998- New Delhi avait déjà effectué un essai en 1974 et s'était acharné à prétendre qu'il s'agissait d'un essai pacifique. Mais les deux pays ne sont pas perçus de la même façon. L'Inde bénéficie de sa taille et de son émergence ; si d'autres le sont pourquoi ne serait-elle pas aussi une puissance nucléaire. Cet effet ne joue pas dans le cas du Pakistan, d'envergure moindre et affecté en revanche par son instabilité et le facteur islamiste. Israël et l'Inde sont vus comme intégrables et intégrés dans l'ordre nucléaire complexe actuel. Le Pakistan n'a pas la même image et est plutôt perçu comme perturbateur Cette différence d'image affecte nettement les relations entre ces Etats et les principaux pays nucléaires. La transgression de 1998 leur a valu d'être isolés et sanctionnés mais, pour l'Inde, seulement pendant une période assez courte, avant que ses relations d'abord avec les Etats-Unis puis avec les membres du Groupe des fournisseurs nucléaires, se normalisent. Ce n'est pas le cas du Pakistan, dont l'image s'est au contraire assombrie depuis. Dès le début il a été perçu comme détenteur de la bombe islamique ; on craint qu'elle puisse devenir celle des islamistes ou encore que le Pakistan ne donne naissance à une bombe arabe.

Moins avancés et moins visibles que les 5 ces trois Etats sont moins directement affectés par le courant abolitionniste en matière de désarmement nucléaire mais ils ont des points de vulnérabilité spécifiques, notamment la question de l'interdiction de la production des matières fissiles pour la fabrication d'armes ou autres dispositifs explosifs nucléaires (Inde et Pakistan).

Actualité

(7) Des trois puissances nucléaires « de facto », le Pakistan est toujours celui qui concentre le plus l'intérêt.

Il a confirmé en octobre avoir développé des armes nucléaires tactiques, ce qui ne manque pas de susciter l'inquiétude puisque ce type d'armes s'inscrit dans une perspective d'emploi (Jeffrey D. McCausland, *Pakistan's Tactical Nuclear Weapons: Operational Myths And Realities*, Stimson Center, 2015). La différence de traitement entre Inde et Pakistan, notamment de la part des Etats Unis et des autres principaux Etats nucléaires est nette. New Delhi, après que le Groupe des fournisseurs nucléaires ait autorisé ses membres à commercer avec elle, a conclu avec les Etats Unis, un accord de coopération en octobre 2008. Elle a conclu en 2009 un accord de garanties avec l'AIEA et des accords de coopération avec notamment la Russie, la France, le Royaume Uni, la Corée du Sud et le Canada. En 2015 elle tente de devenir membre du Groupe, avec l'appui des Etats Unis. On comprend que des voix s'élèvent depuis quelques années et notamment en 2015 pour préconiser de faire en sorte de

rapprocher la situation du Pakistan de celle de l'Inde, d'une sorte de normalité nucléaire (v. Toby Dalton et Michael Krepon, *A normal Nuclear Pakistan*, Stimson Center and Carnegie Endowment for International Peace, 2015 et Mark Fitzpatrick, *Overcoming Pakistan's Nuclear dangers*, Adelphi Books, 443, 2014). Le bilan que l'on peut faire, 10 ans après la déclaration commune qui a lancé le processus menant à l'accord Américano Indien, n'est pas négatif mais il montre que l'objectif de faire de l'Inde, « une sorte d'Etat « doté » de facto, avec ce que cela implique de responsabilités, de retenue et de collaboration avec l'AIEA » n'est pas atteint complètement et que les retombées commerciales réelles sont également loin de celles qui étaient escomptées (Emmanuelle Maitre, L'accord de coopération nucléaire indo-américain : dix ans après, *CESIM, ONP*, n° 104, mars 2015). Cette évaluation n'emporte pas qu'il faille renoncer à réduire le sentiment de « deux poids, deux mesures » qui prévaut concernant le traitement réservé aux deux Etats et appliquer aussi au Pakistan un traitement destiné à l'amener dans la norme, mais elle attire l'attention sur la nécessité de ne pas se bercer d'illusions sur les résultats qu'il est possible d'obtenir au moins à court terme et de bien veiller à ne pas accorder de concessions risquant de favoriser le maintien de l'anormalité.

I.1.1.3. Les pays en passe d'acquérir une capacité militaire nucléaire.

Repères

(8) *Toutes les puissances nucléaires sont passées par cette phase et ont fait partie de cette catégorie, mais depuis que le traité d'interdiction des essais atmosphérique, puis le TNP, existent, ce passage est devenu, d'abord plus inconfortable puis, après la prorogation du TNP pour une durée indéfinie et la conclusion du TICEN, interdit et quasi-impossible. Le seuil auquel correspondent cette phase et cette catégorie est celui d'une porte fermée. La communauté internationale ne veut pas qu'il y ait d'autre puissance nucléaire « de facto ». L'Inde et le Pakistan ont réussi à le franchir avant que la porte se referme, pas la Corée du nord.*

Le statut de ce pays, seul actuellement dans cette catégorie, est donc très différent. Il a été partie au TNP avant de s'en retirer, en janvier 2003 et la communauté internationale lui refuse fermement l'accès au nucléaire militaire. Le Conseil de sécurité a déploré ce retrait (S/RES/1695 (2006)), puis après le premier essai nord-coréen il a demandé à la RPDC de revenir sur ce retrait et a commencé à lui imposer des sanctions (S/RES/1818 (2006)).

L'habitude est prise de l'inclure dans la liste des puissances nucléaires. Elle en a la ferme intention, pourtant on peut se demander si tel est bien déjà le cas. Avoir réalisé un ou plusieurs essais ne signifie pas qu'un Etat possède réellement l'arme nucléaire. La Corée du Nord est plus exactement un Etat en train de se doter de l'arme nucléaire.

Actualité 2015

(9) La Corée du Nord après avoir annoncé, en mai, avoir miniaturisé des armes nucléaires- ce qui lui permettrait d'en équiper les missiles dont elle dispose-, et la reprise de ses activités nucléaires en septembre, a affirmé en décembre 2015 avoir la « capacité de faire exploser des bombes A et H pour défendre sa souveraineté et sa dignité ». Elle a, peu après, effectué un nouvel essai, le 6 janvier 2016, prétendant qu'il s'agissait d'un essai thermonucléaire, ce dont doutent les experts.

I.1.1.4. Le cas des Etats parties au TNP, niant avoir l'ambition de devenir des puissances nucléaires et objet de sanctions de la part de la communauté internationale.

Repères

(10) *C'est l'Irak qui a été à l'origine de la création de cette catégorie. Ce pays, partie au TNP, avait toutefois entrepris de se doter d'armes de destruction massive et notamment d'armes nucléaires. L'action militaire israélienne de 1981 (raid de Tamuz) ne permit pas d'y mettre fin. L'effort irakien se poursuivit et c'est la campagne de 1991 conduite, avec l'autorisation du Conseil de sécurité, par une coalition internationale sous la direction des Etats Unis, qui permit de découvrir, via les travaux de l'UNSCOM et de l'AIEA, l'ampleur du programme irakien. On peut considérer que c'est la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité qui est à l'origine de cette catégorie : la communauté internationale, parce qu'elle a des indices, ne croit pas l'Etat soupçonné, et elle agit.*

L'Irak ayant été désarmé, l'Iran fut ensuite le seul Etat dans cette catégorie. Des sanctions l'ont frappé également à partir de 2006 (S/RES/1737 (2006)) en raison des incertitudes relatives à son programme nucléaire et des inquiétudes qu'il suscitait quant à une éventuelle prolifération, alors qu'il ne s'est pas retiré du TNP et n'a procédé à aucun essai. Ces réactions montrent bien le haut degré de mobilisation des Cinq et de la Communauté internationale contre la prolifération nucléaire. Cette opposition, très forte et qui peut même paraître excessive, s'appuie sur les arguments environnementaux et humanitaires avancés par la campagne anti-nucléaire et, du point de vue de la sécurité, sur deux raisons majeures. L'accession de l'Iran à l'arme nucléaire serait d'abord un signe libérant d'autres candidatures, dans la région du Grand Moyen- Orient et au-delà et elle aurait un effet néfaste pour le TNP et d'autres instruments visant à contenir la prolifération. Elle limiterait ensuite davantage la possibilité d'emploi de leurs capacités conventionnelles par les grandes puissances, en élevant le nombre des territoires sanctuarisés et en augmentant les possibilités d'action des nouveaux Etats nucléaires. Le cas iranien est la démonstration de la clôture par la Communauté internationale du club nucléaire en saisissant la situation en amont, avant le passage de la ligne que représente l'essai nucléaire. A la différence de la Corée du Nord, l'Iran n'a pas franchi l'étape de l'essai et il ne possède pas d'arme nucléaire. Il n'est pas non plus sans importance, de noter que ce pays s'est toujours défendu de chercher à se doter d'armes nucléaires. Il l'a fait une nouvelle fois à l'occasion de la préparation de la conférence d'examen du TNP de 2015, de la manière la plus claire : « La République islamique d'Iran considère que l'acquisition, la mise au point et l'emploi ou la menace d'emploi d'armes nucléaires sont inhumaines, immorales et illégales, et vont à l'encontre de ses principes les plus fondamentaux. Elle considère également que les armes nucléaires n'ajouteraient rien à sa sécurité et qu'elles n'ont aucune place dans sa doctrine de défense... » (Rapport de l'Iran sur l'application de l'article VI du TNP (NPT/CONF. 2015/PC.III/11 (avril 2014) §6). Cette position constante est tout à fait étrange si on admet l'idée, par ailleurs très crédible, que l'Iran vise à posséder l'arme nucléaire. Elle concorde mieux avec l'hypothèse de la recherche de l'accès au niveau de maîtrise de la technologie nucléaire, de ceux que l'on appelle les pays du seuil nucléaire mais que, dans le contexte actuel, il vaut mieux nommer les puissances nucléaires virtuelles.

La situation de l'Iran a connu une évolution importante en 2015.

Actualité

(11) Avec la Corée du Nord, les négociations ont été interrompues depuis avril 2009. Celles qui concernaient l'Iran se sont poursuivies et elles ont abouti, le 14 juillet 2015 à un accord.

Cet accord conclu avec les Cinq (Etats Unis, Chine, France, Royaume uni, Russie) + 1 (Allemagne) est entré en vigueur le 18 octobre. Il ne remet pas le compteur à zéro et consolide certains progrès faits par l'Iran, mais il éloigne pour un temps la perspective de l'accès de Téhéran à l'arme nucléaire et celle de l'emploi de la force pour l'en empêcher. Sa mise en œuvre se fera selon un calendrier sur dix ans. La levée des sanctions sera également progressive. L'Iran va pouvoir revenir dans le concert des relations internationales. Du point de vue de la prolifération, une difficulté importante s'atténue sans disparaître toutefois. N'étant plus sur la sellette, l'Iran rejoint le groupe plus vaste des puissances nucléaires virtuelles ou désireuses de le devenir.

I.1.1.5. Puissances nucléaires virtuelles.

Repères

(12) *La notion, bien connue, d'Etat du seuil nucléaire (Nuclear Threshold Power/State), à ne pas confondre avec seuil nucléaire ou seuil de nucléarisation, expression désignant le moment où a lieu le recours aux armes nucléaires- est très ambiguë. Initialement, elle s'appliqua aux pays comme l'Inde, Israël et le Pakistan possédant la bombe, mais non comptés parmi les Etats dotés. Mais on l'a employée aussi à propos de la Corée du Nord, de l'Iraq, de l'Iran et d'autres Etats comme le Brésil ou le Japon. Tous ces Etats ne sont pas, on l'a souligné et il faut insister sur ce point, dans la même situation. La Corée du Nord, comme l'Iraq de Saddam Hussein, fait partie des Etats cherchant à avoir l'arme nucléaire. L'Irak en a été empêché par la force, fournissant le premier exemple d'une opération de contre-prolifération mais il n'était pas parvenu à faire d'essai. La Corée y est arrivée. L'Iran refuse d'être mis dans le même cas, mais il a du mal à être cru par la communauté internationale. On a précisé les catégories correspondant aux cas de l'Irak, de la Corée du nord et de l'Iran et vu que la notion d'Etat du seuil, c'est à dire en position d'entrer dans un groupe ou un statut, n'est pertinente actuellement que pour la Corée du Nord, et à condition d'ajouter qu'en réalité ce seuil est celui d'une porte fermée, qu'il faudra forcer. Cela n'est pas possible pour la catégorie des Etats dotés ; ici il n'y a plus de seuil. Reste à indiquer comment qualifier la situation de pays comme le Brésil et le Japon. Il s'agit, comme l'Iran, d'Etats non dotés au titre du TNP- et le Brésil est en plus membre de la zone dénucléarisée d'Amérique latine et des Caraïbes- mais eux sont crus. Cependant, plus encore que l'Iran, en retard par rapport à eux dans la maîtrise de nucléaire, ils font partie d'un groupe de pays dont on peut dire qu'ils ont une maîtrise du nucléaire civil telle que l'on considère qu'il leur serait possible, s'ils le voulaient, de devenir assez vite des puissances nucléaires. On peut parler de puissance nucléaire virtuelle.*

Les anglo-saxons utilisent » virtual » et « latent ». On pourrait donc dire aussi puissances nucléaires latentes, mais latence, latent renvoient à ce qui est secret, reste caché ce qui laisse supposer que ces pays ont un comportement en contradiction avec leur engagement affiché de ne pas posséder d'armes nucléaires. Par ailleurs il est important de ne pas oublier qu'entre ce qui est possible en principe et son éventuelle réalisation il y a une certaine distance à franchir et qu'il faut du temps pour le faire. Latence (« nuclear latency ») a l'avantage d'attirer l'attention sur ces aspects. Il faut se garder des raccourcis. Dans le contexte actuel, il existe des obstacles qui font du passage de la capacité nucléaire civile à la capacité nucléaire militaire, une virtualité assez théorique. Outre les aspects proprement techniques (miniaturisation, adaptation à des vecteurs modernes notamment), il y a surtout deux obstacles importants. Le premier est la force de l'interdit construit peu à peu. La norme de la non-prolifération nucléaire est d'origine conventionnelle. Elle repose sur le TNP. En principe, les Etats sont libres d'y adhérer ou pas. En réalité, un Etat peut n'être toujours pas partie au TNP, il est néanmoins contraint par la norme qui a acquis une portée générale, objective, à

cause du nombre très élevé des parties et de la manière dont la communauté internationale traite la prolifération nucléaire. Le retrait du TNP et plus largement l'accès à l'arme nucléaire ont été élevés au rang de véritable interdit, dont le Conseil de sécurité s'est fait le garant. Dans nombre de cas, chercher à accéder à l'arme nucléaire serait aussi en contradiction avec la participation à un traité établissant une zone exempte d'armes nucléaires, dont il faudrait se dégager. L'entreprise consistant à transformer le virtuel en réalité est donc, au moins pour le moment, très redoutable ; la tenter expose à des sanctions voire à subir l'usage de la force. Cela signifie qu'il faudrait avoir, pour essayer de le faire, un besoin majeur, une raison extrêmement forte et cela pendant un certain temps. C'est là qu'est le second obstacle : il est très difficile de remplir cette seconde condition. Tous les Etats concernés, puissances nucléaires virtuelles- le Brésil, le Japon mais aussi nombre d'autres comme le Canada, l'Argentine, l'Australie, nombre de pays européens- sont déjà membres d'alliances bénéficiant de la garantie nucléaire ou en bénéficient par extension (Suède à l'époque de la guerre froide). Etant donné son coût, financier et plus encore politique, l'accès au nucléaire ne présente pour eux aucun intérêt, d'autant plus qu'ils adhèrent au principe de non-prolifération. Il faudrait pour que la question se pose vraiment que la garantie qui les couvre ait disparu. Chez d'autres, le besoin, l'intérêt, est sans doute plus grand (Egypte, Arabie saoudite, voire Brésil) et la couverture moins assurée mais les Cinq veillent.

La possibilité du passage au nucléaire militaire, à partir d'une capacité nucléaire civile suffisante est donc actuellement très faible mais il est sans doute bon, pour le maintien de la norme de non-prolifération, que les Etats parties au TNP aient le sentiment de pouvoir le faire si nécessaire.

Actualité

(13) Après l'accident de Fukushima, en mars 2011, le Japon, alors troisième producteur d'électricité d'origine nucléaire, s'était orienté vers la sortie de cette source d'énergie et ses réacteurs avaient été arrêtés en 2013. Le gouvernement Abe a adopté en avril 2015, une nouvelle politique énergétique qui prévoit la remise en service progressive des réacteurs jugés « sûrs ». 2 réacteurs auraient redémarré en 2015 et 24 autres seraient en cours de redémarrage (source World Nuclear Association, world-nuclear.org/country-profiles).

I.1.1.6. Pays ayant possédé des armes nucléaires et y ayant renoncé.

Repères

(14) Cette catégorie ne comporte jusqu'à présent qu'une seule véritable illustration, l'Afrique du sud. Ce pays a effectué deux essais nucléaires en 1976 et 1977 puis s'est doté de 6 bombes pour lesquelles il disposait de vecteurs (avion et missile) avant de mettre fin à son entreprise en 1989. Aucun des autres pays dont les noms sont cités, généralement sous une rubrique trop accueillante qui évite d'avoir à introduire distinctions et nuances comme « States That Have Nuclear Weapons or Nuclear Weapons Programs at One Time » (Arms Control Association) n'a renoncé à des armes nucléaires dont il était doté « de jure » ou « de facto ».

L'Irak qui y a été contraint et la Libye qui l'a fait, en 2003, par crainte de subir le même sort, n'avaient pas atteint la phase cruciale des essais.

Le cas de l'Ukraine, de la Biélorussie et du Kazakhstan est différent, mais ils n'ont pas renoncé à une arme dont ils auraient été les détenteurs. Lorsque l'URSS a pris fin, ces pays se sont retrouvés avoir sur leur territoire des armes nucléaires tactiques et stratégiques mais il était hors de question que le nombre des Etats dotés croisse d'un coup, ce qui aurait pu mettre en danger le TNP, le fragiliser alors que l'on approchait du moment où il devrait être

prorogé. Les Etats nouveaux ont donc dû s'engager à ne pas posséder d'armes nucléaires. Cet engagement ne date pas de leur adhésion au TNP, qui interviendra plus tard ; il est contemporain de leur naissance (voir notamment l'accord sur les armes nucléaires d'Alma Ata du 21 décembre 1991). De plus ces pays après leur indépendance n'ont jamais eu le contrôle des armes situées sur leur territoire, celui-ci a été conservé, via les « Forces unifiées de la CEI », par les Russes. Ces 3 Etats n'ont donc jamais été des puissances nucléaires « de jure » ou « de facto ». Il est tout à fait inexact de dire comme l'a fait en 2014 la France, que l'Ukraine avait hérité de l'URSS des armes nucléaires auxquelles elle a souverainement renoncé en 1994 en adhérant au TNP, « en échange » ou « en contrepartie » des garanties fournies par les Etats dotés dans le mémorandum de novembre 1994 ; ni les mots ni l'idée ne figurent d'ailleurs dans le texte du mémorandum de Budapest.

Il est peu probable que l'on assiste prochainement à l'abandon de sa capacité nucléaire par un Etat. Le pays a priori le plus fragile à cet égard est le Royaume Uni, du fait de la possibilité d'une sécession de l'Ecosse et de l'existence dans ce pays d'un fort courant anti-nucléaire.

I.1.2. Des capacités très inégales

Repères

(15) *Considéré sous l'angle des capacités, le club nucléaire est tout aussi hétérogène et il est travaillé par des tendances différentes, qui se traduisent dans le tableau des capacités. La distinction faite du point de vue du statut entre les trois groupes- Etats dotés, puissances nucléaires « de facto » et pays auquel la communauté internationale refuse l'accès au nucléaire militaire- reste pertinente, car elle correspond à des capacités qui décroissent d'une catégorie à l'autre. De plus, à l'intérieur des deux premières catégories, il devient indispensable de distinguer des sous catégories. La Russie n'est pas au niveau des Etats-Unis ni la Chine à celui de la France et du Royaume Uni. Il en va de même, pour le groupe des puissances nucléaires « de facto », où Israël représente une capacité plus mature.*

On se reportera à la note d'information de M Chabbi sur les capacités des puissances nucléaires.

I.1.3. Perspectives d'évolution du Club nucléaire.

Repères

(16) *Ces perspectives dépendent de nombreux facteurs. Comptent notamment la poursuite et le succès des politiques de développement et de modernisation entreprises. Les évolutions techniques concernant notamment les systèmes défensifs et les armes hypersoniques sont également à prendre en compte comme la force du courant anti-nucléaire. Compte enfin le statut actuel et ses contraintes. On précisera les perspectives d'évolution par groupes de puissances nucléaires, avant d'évoquer d'autres perspectives.*

I.1.3.1. Perspectives d'évolution par groupes de puissances nucléaires.

- **Pour les Cinq Etats dotés**

Repères

(17) Pour le couple Etats-Unis Russie, la première question qui se pose est celle de savoir si ces deux Etats vont non seulement réaliser les démantèlements prévus, diminuer le nombre d'armes stockées mais aussi poursuivre les réductions, évoluant ainsi vers l'idée de « juste suffisance », ignorée jusqu'alors. Pourrait jouer en ce sens le coût de l'entretien des armes qui vieillissent et perdent leur puissance et leur efficacité au bout d'une trentaine d'années- (v. Edouard Valensi, *La dissuasion nucléaire*, L'Harmattan, 2014, pp 19- 20) comme le besoin de faire quelques concessions au désarmement, fortement réclamé par le courant anti-nucléaire. Par ailleurs, la question se pose du maintien du duopole nucléaire. Etant donné la baisse de ses capacités classiques et la forte diminution de puissance subie depuis le temps de l'URSS, la Russie a besoin de conserver ses capacités nucléaires, mais elle aura beaucoup de peine à y parvenir dans la durée, étant donné ses ressources. On ne doit jamais perdre de vue qu'elle a un PIB devenu inférieur à celui de la France ou du Royaume uni- situation que le niveau bas des prix du pétrole et du gaz accuse actuellement- et va donc, si cela se poursuit, subir des contraintes de plus en plus fortes à mesure que les années passeront. On ne doit pas écarter l'hypothèse de fortes réductions et d'une évolution rapprochant la Russie de Paris et de Londres. Pour la Russie, le choix de conserver l'arme nucléaire étant inévitable, la modernisation pour laquelle elle a d'incontestables atouts, pourrait et sans doute même devrait s'accompagner de fortes réductions. Rester dans les grands nombres et au niveau des Etats Unis, ce qu'elle ne peut plus assumer, serait sacrifier la substance aux apparences de la puissance. On peut donc envisager que le stock total mondial des têtes nucléaires, qui appartient à plus de 90% à ces 2 Etats, reparte à la baisse. Ce sont aussi eux qui, à côté des têtes nucléaires déployées ont le plus grand nombre de têtes stockées et de têtes en attente de démantèlement. Un autre point sensible, où ils sont encore largement leaders est celui des têtes en état d'alerte avancée.

Dans le cas de la France et du Royaume Uni, le nombre des têtes respectifs est très inférieur, on applique ici le principe de « juste suffisance ». La volonté de rester au premier plan, via une forte coopération bilatérale, est attestée par le discours et plus encore par le volet nucléaire des accords de Lancaster House (2010) qui prévoit des installations hydrographiques et hydrodynamiques communes pour assurer la viabilité et la sécurité de la dissuasion après l'adhésion au TICEN et constitue une base pour une coopération plus générale en matière nucléaire. Cet investissement lourd est un signe. Assurer la dissuasion en s'y mettant à deux pose nombre de problèmes délicats mais offre par ailleurs une marge de manœuvre appréciable pour l'avenir. On ne doit cependant pas ignorer que la France et le Royaume Uni, dans un contexte européen par ailleurs peu favorable à la dissuasion- mais heureusement l'OTAN offre à cet égard une certaine protection- constituent probablement la cible la plus vulnérable pour les partisans du désarmement nucléaire. Un autre point de faiblesse réside dans une certaine discordance des positions. Londres n'a gardé que la composante mer sol de ses forces nucléaires et admet la possibilité de poursuivre le désarmement alors que Paris, qui a conservé deux composantes de sa dissuasion passée, estime avoir atteint le plancher des réductions envisageables. Enfin, l'échec du referendum écossais, en 2014, n'élimine pas la menace pesant sur la force nucléaire sous marine britannique car on peut s'attendre à ce que le problème se repose.

La Chine est le seul pays parmi les Cinq, qui renforce ses armes nucléaires. Cela va-t-il continuer et jusqu'où ? Va-t-elle essayer de rejoindre le niveau américain, voire de le dépasser ? A cet égard un point clef est celui des moyens. Cette hypothèse n'entre dans le champ des possibles que si la croissance de la Chine se poursuit. A supposer que tel soit le cas, elle semble toutefois peu probable, pour deux raisons. La première est que le discours chinois ne l'accrédite pas : « La Chine n'a jamais pris part à une quelconque course aux armements. Elle ne cherche pas à entrer en compétition avec d'autres pays concernant la

production, le nombre et l'échelle de ses armes et a toujours maintenu son arsenal au niveau minimal requis au regard de l'impératif de sa sécurité nationale » (Rapport au sujet de l'application du TNP, NPT/CONF.2015/PC.III/13 (29 avril 2014, p 3, confirmé par la Stratégie de sécurité militaire de 2015). Rejoindre un niveau considéré et dénoncé comme excessif et devant être réduit (rapport, p 5) serait en contradiction avec cette position de principe. La Chine se trouverait aussi, seconde raison, en fâcheuse posture sur le plan diplomatique. Elle deviendrait la cible principale du mouvement anti-nucléaire.

Le Groupe des 5. Malgré des différences capacitaires ou sur d'autres points importants comme l'adhésion au TICEN- les Etats-Unis sont le seul des 5 qui n'y soit pas partie- ou le non emploi en premier et les différends qui peuvent les opposer, les Cinq sont liés par leur statut. Ils sont comptables du TNP, tenus de ne pas le mettre à mal et de l'accomplir. Une initiative de l'un d'entre eux peut soulever une difficulté pour un ou plusieurs des autres membres du groupe mais ils se protègent aussi les uns les autres du point de vue du maintien de la dissuasion nucléaire. Ils ont en revanche en principe un intérêt commun à ce que le club nucléaire ne s'élargisse pas- c'est l'objet même du TNP. Ce souci commun les pousse à avoir une position favorable à l'interdiction de la production des matières fissiles pour les armes nucléaires.

- Pour les puissances nucléaires « de facto »

(18) Ces Etats ont au contraire besoin de produire des matières fissiles, particulièrement l'Inde et le Pakistan, pour développer leur arsenal. Au-delà des différences notables existant entre eux, Israël, l'Inde et le Pakistan, ont une position commune cohérente, consistant à n'être partie à aucun traité de dénucléarisation (TNP, TICEN, traité de Moscou, traités de dénucléarisation régionaux). A priori, ils devraient de ce fait être encore davantage ciblés par le mouvement anti-nucléaire. En réalité il n'en est rien en raison des solidarités et des protections dont ils bénéficient et, également, du fait qu'il semble naturel de penser que ce n'est pas à eux qu'il appartient de désarmer parce qu'ils sont moins armés et parce que l'exemple doit venir de ceux qui se sont engagés en faveur de la non- prolifération et du désarmement. Ce sont donc des cibles de second rang, ce qui leur laisse une appréciable tranquillité sur la plupart des dossiers du désarmement et de la marge pour poursuivre leur politique nucléaire. Les obstacles sont davantage du côté des ressources qu'ils peuvent consacrer à leur effort nucléaire ou des fournisseurs nucléaires que de celui du désarmement. Cette observation ramène aux différences existant entre ces trois Etats.

Le cas d'Israël est très spécifique. L'arme nucléaire israélienne s'explique dans un contexte régional, perçu comme hostile depuis la naissance même de cet Etat, où elle est ressentie comme un besoin vital. A l'heure actuelle, elle vient conforter une supériorité classique, pour le moment, nette sur les Etats voisins, et peut sembler « en plus ». Mais si cette supériorité disparaissait, elle assumerait pleinement sa fonction de dissuasion, surtout si elle restait la seule dans la région. Pour Israël la perspective à prendre en compte est double. Il doit maintenir sa force nucléaire au niveau de réputation qu'elle a acquis, en restant dans l'ambiguïté qui l'a servi et en évitant deux issues également défavorables pour lui : un accord de désarmement régional sur les armes nucléaires ou les armes de destruction massive, où il serait seul à faire une concession majeure, et l'apparition d'une seconde puissance nucléaire. L'Iran reste dans le collimateur mais il y a d'autres candidats possibles- l'Egypte, l'Arabie saoudite ou encore la Turquie. Cette apparition aurait comme effet immédiat de priver Israël de sa spécificité, d'augmenter inévitablement le coût des efforts à accomplir pour maintenir la dissuasion, de réintroduire au profit des voisins une marge de manœuvre et de limiter la capacité de frappe israélienne. On comprend son extrême fermeté sur le dossier iranien, incluant la menace de frappes qui, sans avoir à se concrétiser, alimente

les pressions exercées sur les candidats nucléaires, en faveur de l'abstention. Cette menace serait beaucoup moins crédible appliquée à l'égard de la Turquie ou de l'Arabie Saoudite. Israël doit donc gérer une contradiction, éviter un accord de désarmement et éviter l'accès de certains voisins aux armes nucléaires.

L'habitude est prise de le voir l'Inde et Pakistan comme formant un couple conflictuel. Cela n'est qu'une partie de la réalité, qui pèse sur le futur nucléaire de ces deux Etats. L'Inde ne peut être enfermée dans cette relation. Elle se conçoit traditionnellement, ce qu'autorise sa taille, au niveau des puissances mondiales et son besoin de sécurité et de dissuasion se perçoit sans doute plus dans sa relation avec la Chine. La perspective pour la force nucléaire indienne est donc assez semblable à celle de la Chine. Pour le Pakistan, le besoin de dissuasion est plus régional et la question des ressources est pour lui plus délicate, car placé à côté d'une grande puissance, il va devoir « suivre », tenir un niveau élevé de dissuasion avec beaucoup moins de moyens, alors qu'il ne bénéficie pas de la normalisation qui profite à New Delhi et souffre au contraire de son image de pays risquant d'être submergé par l'extrémisme islamiste et favorable aux trafics.

- Pour les Etats auxquels est refusé l'accès aux armes nucléaires.

(19) La Corée du Nord n'est pas encore vraiment une puissance nucléaire. La question des perspectives est donc d'abord celle de savoir si et quand elle peut le devenir, puis de tenter de voir comment se présente la suite. De ce point de vue, la RPDC se heurte à un obstacle de taille. Elle est le seul Etat à s'être retiré du TNP, ce qui dans le contexte actuel est une infraction majeure qui rassemble contre elle les Etats dotés et les abolitionnistes anti-nucléaires. L'obstacle peut sembler bien haut pour un pays aux ressources limitées. Mais on ne doit jamais perdre de vue la phrase prononcée par Ali Bhutto, après le premier essai indien : « Nous mangerons de l'herbe s'il le faut, mais nous ferons cette bombe atomique » (Cité par E. Valensi, *La dissuasion nucléaire, L'Harmattan, 2014, p 30*). Si la RPDC parvient à se doter vraiment d'une capacité nucléaire opérationnelle, il n'est pas exclu que la communauté internationale doive s'en accommoder, comme elle le fait pour les puissances de facto. Pour éviter d'avoir à en arriver là, le cas de la Corée du Nord gagnerait probablement à être abordé en partant du point de vue que le motif profond de la prolifération, surtout quand elle s'avère très obstinée, est la perception par l'acteur concerné d'une menace « existentielle ».

I.1.3.2. Autres perspectives.

Repères

(20) Ces perspectives d'évolution par puissance et catégorie de puissance sont celles qui viennent le plus naturellement à l'esprit. Elles correspondent à la manière dont on aborde habituellement les questions nucléaires. A partir de là, on ne voit guère de possibilité de dépasser la contradiction entre l'appel au désarmement nucléaire et le choix des puissants de conserver la dissuasion. La dissuasion reste au cœur des rivalités de puissances. Elle est à la fois garantie de la sécurité nationale, limite des ambitions et objet de rivalité (course aux armements). La perspective de la modernisation est d'autant plus largement dominante, qu'elle n'est limitée par aucune norme et que la norme proposée, l'interdiction, étant inadaptée, le débat du désarmement est devenu un dialogue de sourds. Il faut essayer de voir les choses autrement et de dégager si possible d'autres perspectives. Cela ne semble pas impossible. On le perçoit en abordant, par exemple, le dossier nucléaire non par puissance et groupe de puissances mais comme un ensemble, à partir de l'inventaire des têtes nucléaires fin 2015.

Actualité

(21) Inventaire des têtes nucléaires fin 2015

Têtes nucléaires	Nombre
Têtes stratégiques déployées	Approx. 4 000
Têtes non stratégiques	Approx. 180
Têtes en réserve	Approx. 6 110
Têtes en instance de démantèlement	Approx. 5 100
Total	Approx 15 300
Têtes en état d'alerte avancée	Approx. 1800

Source : Tableau établi à partir des données de la *Federation of the American Scientists* (FAS) (*Status of World Nuclear Forces*), données maintenues actualisées par la FAS. Ces données sont toujours considérées comme approximatives.

Ce tableau ordonne simplement de manière différente les données chiffrées habituelles. On ne les présente pas par pays, mais par catégories de têtes. Cela permet d'autres remarques que celles qui sont faites ordinairement.

La principale observation que l'on fait habituellement, concerne le chiffre total des têtes nucléaires, obtenu par addition des 4 premières catégories de têtes nucléaires, plus de 15 000 (15 350 début 2016, selon la FAS). Ce chiffre, qui ne diminue pas actuellement, est évidemment très excessif et il montre, c'est ce que l'on souligne à l'envie, un énorme écart entre les Etats- Unis et la Russie et les autres Etats dotés.

On peut voir les choses un peu différemment. Signaler d'abord qu'il serait peut-être plus réaliste de partir d'un total diminué d'environ 5 000, ce qui correspond au nombre des têtes prévues pour le démantèlement. On voit mal quel peut être le rôle militaire utile de ces 5000 têtes destinées au démantèlement, étant donné les montants atteints par ailleurs par Moscou et Washington. Le nombre des têtes déployées et stockées par ces deux Etats est plus que largement suffisant. En termes de dissuasion, on peut penser ensuite, que le chiffre réellement pertinent est, en gros, celui des têtes déployées et en état d'alerte avancé. Il est encore élevé, mais beaucoup plus faible, ce qui fait apparaître ce que l'on peut appeler une marge utile du point de vue du désarmement. Une troisième observation s'impose à partir des chiffres, du Royaume uni et de la France. Nettement inférieurs, ils sont proportionnellement bien plus élevés si on les rapporte non au total habituel (15 350, dont 7 300 pour la Russie et 6 970 pour les Etats Unis) mais au total des têtes déployées et stockées (10 240) et surtout déployées en état d'alerte (1 800). La FAS ne donne pas le détail du chiffre 1 800 retenu début 2016 mais on peut avoir une idée de la situation en se référant à une étude réalisée pour l'UNIDIR et publiée en 2012, qui donne les chiffres suivants : 920 pour les Etats Unis, 890 pour la Russie, 80 pour la France et 48 pour le Royaume Uni et aucune pour les 4 autres puissances citées, Chine, Inde, Pakistan et Israël. Ces chiffres montrent que la réalité opérationnelle ordinaire est assez différente de celle que campent les commentaires habituels. Il n'y a que 4 puissances nucléaires, prêtes à tout moment et le différentiel des armes mobilisées n'est plus, dans le cas de la France de 1 à presque 25 (300 contre 7 000) mais de l'ordre de 1 à 10 (80 et 900).

Ces observations attirent l'attention sur une notion à laquelle les deux principales puissances nucléaires comme les partisans du désarmement nucléaire total n'accordent pas d'attention- la suffisance. Si on l'introduit dans le raisonnement, la suffisance, susceptible d'appréciations variables- celle de Londres et de Paris divergent notablement- fait apparaître

une nouvelle marge de manœuvre pour le désarmement. Le point essentiel que soulignent ces remarques est que le choix du maintien du nucléaire fait par les Etats dotés n'exclut pas la poursuite du désarmement, à moins que l'on en ait une approche dogmatique ramenée à l'élimination des armes nucléaires. Il est important aussi de mettre en avant des notions telles que le déploiement, l'alerte, ou encore le ciblage pour cadrer le comportement des Etats dotés « *de facto* » et éviter que leur « *build up* » ignore l'expérience acquise par les puissances nucléaires les plus anciennes.

Un autre point très important est l'absence quasi totale d'information sur les armes nucléaires non stratégiques. On sait que la Russie possède un nombre d'armes de ce type élevé mais impossible à cerner puisqu'il se confond avec celui des têtes non déployées et en cours de démantèlement. N.a. (*non available*) ne peut être tenu pour équivalent de zéro, ce qui est souligné au sujet de la Chine. On a vu que le Pakistan entreprend de se doter de ce type d'armes. Ces armes sont celles qui sont le plus susceptibles d'emploi. Cela devrait retenir l'attention et même mobiliser en faveur du désarmement ou de la maîtrise des armements, à leur sujet. Paradoxalement, ce n'est pas le cas ! Dans le contexte de tension en Europe, les armes nucléaires non stratégiques, dont l'OTAN a approuvé la modernisation en 2011, sont à nouveau objet d'attention. (v. Hans M. Kristensen & Robert S. Norris (2016) United States nuclear forces 2016, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2016, vol. 72, n° 2, 63-73). A l'OTAN, on s'inquiète des signes indiquant que Moscou envisage l'emploi des armes nucléaires en Europe (v. Hans M. Kristensen & Robert S. Norris, Russian nuclear forces, 2016, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2016, vol 72, n° 3, 125-134.) Moscou aurait déployé des armes nucléaires en Crimée.

On voit, enfin, dernier point notable à quel point la situation de la Chine est, pour le moment au moins, différente de celle des Etats Unis et de la Russie, ce que confirme sa Stratégie de sécurité (v. n°) et l'énorme marge de manœuvre de ces deux pays, en termes de désarmement, par rapport au concept de « juste suffisance », auquel les 3 autres Etats dotés se sont ralliés. Ce concept, négligé par les deux superpuissances de la guerre froide et qui n'a pas connu ensuite plus de succès, pourrait prendre un poids plus grand si la progression de la Chine se poursuit. Il est important aussi, parce que susceptible de créer un lien avec les puissances nucléaires « *de facto* ».

Pour compléter ces observations se reporter à la Note d'information sur la modernisation des arsenaux nucléaires.

I.2. Puissances classiques.

Repères.

(22) Parler de 3^e, 5^e armée du monde ou d'effort de défense insuffisant ou au contraire excessif, comme cela se fait souvent, à partir des chiffres atteints par les budgets militaires ou le nombre des militaires de tel ou tel pays, dire que telle marine ou telle aviation est la 3^e ou la 6^e à partir des nombres d'appareils ou de navires (ou encore dans ce dernier cas du tonnage) n'a aucune réelle pertinence. Cela explique que, désormais, pour classer les puissances navales, aériennes ou terrestres on fait intervenir d'autres éléments relevant d'une analyse plus qualitative (capacité expéditionnaire, capacité d'emport des navires et avions en armements, modernité des bâtiments et appareils et des armements, niveau des équipages, expérience des opérations...). Il faut aussi et surtout tenir compte du contexte dans lequel se trouve l'Etat, de ses objectifs et des missions assignées aux forces. En définitive, chaque Etat doit faire une analyse adaptée de son contexte de sécurité, pour définir en fonction de cela, sa politique et les capacités dont il doit se doter. Des puissances considérées comme petites peuvent assurer effectivement leur sécurité. Ceux qui bénéficient via une alliance stable d'un

« parapluie » nucléaire sont dans une position très différente du pays isolé qui perçoit fortement une menace « existentielle » et en partie nucléaire. L'Etat qui se trouve à 2000 kilomètres d'une menace terrestre identifiée ne peut éprouver le même sentiment de l'urgence d'une force blindée capable de tenir le choc éventuel que celui qui en est le voisin immédiat et celui qui veut assurer la sécurité de ses côtes et contrôler sa zone économique exclusive, le même besoin d'une flotte de haute mer, surtout s'il a des moyens aériens importants que l'Etat qui ambitionne de montrer loin son pavillon ou possède des territoires lointains

Du point de vue de la sécurité internationale, il est important de surveiller : les puissances disposant d'une réelle capacité de projection de puissance ; l'évolution des classements des puissances, par catégories ; et les cas particuliers qui se signalent à un titre ou à un autre, entre autres les différentiels de puissance susceptibles de déboucher sur l'usage des armes.

I.2.1. Puissances disposant d'une réelle capacité de projection à grande distance.

Repères

(23) Les Etats-Unis sont la seule puissance entrant complètement dans cette catégorie. A partir de leurs bases, sur le territoire national et à l'étranger, et de leurs groupes de porte avions, ils assurent une présence militaire planétaire, ont la capacité de frapper partout (missiles à partir des navires et aviation) et de procéder à des débarquements d'envergure.

On peut inclure aussi dans cette catégorie, mais très loin derrière Washington et en ajoutant qu'ils ne sont pas complètement autonomes et bénéficient ordinairement de l'appui des Etats-Unis pour compléter leur capacité de projection, la France et le Royaume-Uni. Ces deux pays, ont une longue tradition de puissance mondiale, des possessions parfois très lointaines et une ZEE fort étendue. Ni la Russie ni la Chine, ni l'Inde n'ont de réelle capacité de projection autrement que dans leur voisinage.

Actualité

(24) La prééminence des **Etats Unis**, déjà existante à l'époque de la guerre froide, s'est trouvée ensuite fortement accentuée, avec l'éclatement de l'URSS. Elle s'affaiblit peu à peu, à mesure que montent les pays dits émergents mais reste encore très nette en 2015. L'acquis américain est considérable, il faudra encore beaucoup de temps à la Chine, à condition que sa montée en puissance se poursuive, pour constituer une capacité équivalente. Le budget militaire de Washington est encore sensiblement plus élevé que celui de Pékin. Malgré cette capacité très supérieure, sans égal et même sans rival, on remarquera- cela se confirme en 2015- que les Etats Unis n'agissent pas seuls mais en coalition et essayent de pratiquer, quand cela est possible, le « *leading from behind* ».

Depuis les accords de Lancaster House, en novembre 2010, **Londres et Paris**, ont entrepris de constituer une capacité d'intervention commune. Leur objectif est de disposer d'un corps expéditionnaire interarmées franco-britannique (CJEF/CEIFB) en 2016, utilisable dans des opérations bilatérales ou dans le cadre d'une coalition internationale. Le processus de certification, via des exercices de grande envergure, a porté successivement sur les composantes, navale en 2012, aérienne en 2013 et terrestre en mai 2014. Les exercices se sont poursuivis en 2015, au niveau stratégique (*Crisis Contingency Team*) et d'état-major (*Griffin Rise*) et entre les armées de l'air et les marines. *Corsica Lion*, en octobre 2015, précède la certification finale de la CJEF, qui doit intervenir avec l'exercice *Griffin Strike*, en 2016. Pour son 5^e anniversaire la coopération de Lancaster House a fait l'objet d'une évaluation positive, dans une tribune conjointe des deux ministres de la défense. Il est question non seulement de la pérenniser mais aussi de l'approfondir et de l'élargir (tribune conjointe du 25 octobre 2015). La possibilité d'un prochain *Brexit* pose naturellement la question de son effet sur cette coopération et sur l'Europe de la défense. A priori, cet effet devrait être limité parce que cette

coopération a une base spécifique bilatérale et parce qu'elle a aussi surmonté avec succès les difficultés des dernières années.

D'autres Etats européens ont des capacités susceptibles de s'agréger à cet effort pour mutualiser la constitution d'une capacité de projection, par ex. l'Italie, qui possède un porte-avions de type STOVL, à décollage court et atterrissage vertical. Ce même pays a aussi, avec d'autres, comme l'Espagne et les Pays Bas, une tradition de fusiliers marins et fait partie de l'initiative amphibie européenne. Celle-ci a été lancée par le Royaume Uni, la France, l'Espagne, de l'Italie et les Pays Bas, en décembre 2000. Son but n'est pas de créer une force amphibie européenne intégrée mais d'améliorer la coopération et l'interopérabilité des forces amphibies des pays membres et la capacité globale amphibie européenne. Quinze après, le nombre des pays souhaitant la rejoindre (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, Norvège, Portugal, Suède, Turquie) est un bon indice de son succès. Mais il suscite une certaine inquiétude, au moment où va devenir opérationnel le corps expéditionnaire Franco-britannique. On craint que l'IAE ne soit étouffée sous le nombre, devienne lourde et ingérable et ne perde tout intérêt pour ses fondateurs.

L'Union européenne maintient par ailleurs la force *Atalante*, qui est, dans un registre différent, une composante majeure de la lutte contre les pirates. Le pré-positionnement des forces, dans des bases en territoire étranger ou sur des territoires nationaux lointains, permet de compléter cette capacité d'action lointaine.

Malgré un budget militaire cumulé, désormais nettement inférieur à celui de la Chine, la France et le Royaume Uni conservent une large avance du point de vue de la projection de puissance à distance. Cette situation, en accord avec leur statut de membre permanent du Conseil de sécurité, devrait s'éroder d'abord par rapport à la Chine et, beaucoup plus tard, d'autres pays. Mais les Européens ensemble ont un potentiel considérable. De ce point de vue, l'intérêt manifesté pour les capacités amphibies est remarquable. Dire qu'il est difficile à organiser, au niveau des 28, en capacité opérationnelle, pour faire face à une crise susceptible de se transformer en conflit armé, paraît une évidence mais des opérations telles qu'*Atalante*, montrent qu'il ne faut pas exagérer l'impuissance européenne (Sur *Atalante*, v. Olivier Merlin, *Opération Atalante, Marines et forces navales*, n° 148, 2015, pp 39- 49).

L'intervention militaire de la **Russie** en Syrie ne doit pas créer d'illusion la concernant. Elle ne signifie pas que Moscou dispose d'une réelle capacité d'action à longue distance. En Syrie la Russie est proche de ses bases. Elle n'a pas retrouvé la capacité qui était celle de l'URSS, elle-même sans commune mesure avec celle des Etats Unis et, à plus forte raison, des Occidentaux.

I.2.2.Puissances navales

Repères

(25) *Le classement des flottes en fonction du tonnage (USA, Russie, Chine, Japon, Royaume uni, France...) est commode mais il est peu pertinent. Histoire et Stratégie distingue 5 rangs de forces de forces navales¹. Les Etats-Unis sont la seule marine de premier rang mais la revue note à leur propos qu'elle « est soumise à la combinaison d'un rythme opérationnel intense, de déploiements planétaires permanents et d'une structure de force en contraction sous l'effet du vieillissement de certains catégories de bâtiments, amphibies et auxiliaires en particulier, de la pression budgétaire et de l'inflation des coûts de la*

¹ Il existe d'autres classement. Joseph Henrotin et DSI, tenant compte de la qualité et du tonnage des bâtiments, de la maîtrise de la navigation et des zones de déploiement distinguent 6 catégories. (DSI HS 38, pp 14-15. A Sheldon-Duplaix classe les flottes en 4 grandes familles : les marines de projection, les marines de déni d'accès et/ou d'influence régionale, les forces qui défendent ou disputent un espace face à un voisin et les polices hauturières ou garde-côtes, in *Les flottes de guerre en 2013, Marine et Océans*, octobre 2012.

construction de navires neufs » et que ses capacités en 2030 auront baissé, affirmant « elle devient progressivement à la portée d'une force de deuxième rang puissante comme la marine chinoise » (HS, n° 5, 2014, p 11). Au nombre de 3 à la fin de la guerre froide- Royaume Uni, France et URSS- les pays ayant une marine de second rang sont actuellement 6. S'y sont ajoutés : la Chine, l'Inde et le Japon. On prévoit que ce club devrait augmenter encore et être rejoint par la Corée du Sud et le Brésil en 2030 et on ajoute que les deux puissances navales européennes peinent à s'y maintenir. Pour le moment Brésil et Corée du Sud sont dans les forces navales de 3e rang, catégorie qui compte 7 pays, dont l'Australie et le Canada et 3 européens (Allemagne, Espagne et Italie). Ce rang est celui de marines dynamiques susceptibles d'une montée en puissance rapide, ce qui pourrait être le cas de la Norvège et de la Turquie. Au 4^e rang figurent 11 pays : Chili, Danemark, Grèce, Israël, Norvège, Pakistan, Pays Bas, Singapour, Suède, Taiwan et Turquie. Le nombre des marines de ce groupe a augmenté, ce qui correspond à la « maritimisation » du monde. C'est le rang des marines à missions spécifiques. Enfin, au 5^e rang, on compte 14 forces navales, tournées vers la défense des atterrages ou d'un espace maritime donné, qui pour s'opposer à des marines plus puissantes devraient faire appel à des moyens de défense côtière et aériens au sol : Afrique du Sud, Algérie, Arabie Saoudite, Argentine, Egypte, Emirats Arabes Unis, Finlande, Indonésie, Malaise, Maroc, Pologne, Portugal, Thaïlande et Vietnam.

Ce classement, plus élaboré, permet de mieux fixer les idées, mais il doit être pris avec précaution. Il exagère nettement la situation des nouveaux entrants dans les catégories. Si la marine américaine devient à la portée de la marine chinoise ce sera d'abord en mer de Chine ; pour le reste elle demeurera pour longtemps hors de portée. La même remarque concerne la deuxième catégorie, le Japon mis à part. Une marine, quels que soient les efforts faits pour cela, ne peut pas devenir une « blue water navy » en quelques années et faire concurrence, à moins que ces dernières renoncent, à des marines qui ont derrière elles des siècles de tradition de grande puissance navale. Les classements, effectués à partir de critères simples, doivent toujours être relativisés. La première qualité d'une marine est d'être bien adaptée à ses missions qui doivent être, elles-mêmes, en concordance avec le contexte de sécurité. Dans la cadre de la présente chronique, il s'agit surtout de faire le point sur l'évolution des principales marines au plan mondial et régional et des capacités militaires maritimes.

Actualité

(26) L'édition 2015 de *Flottes de combat*, (Editions maritimes et d'Outre-mer, 2015) note la réduction du format des grandes marines occidentales, en particulier celles des **Etats Unis** et du Royaume Uni, liée à la fois aux réductions des budgets et à la dérive des coûts des programmes et le vieillissement des unités en service, en raison des retards de mise en service des navires neufs. On note aussi des pénuries d'équipages sur des bâtiments spécialisés (sous-marins, chasseurs de mines...). Il est toutefois probable que cette tendance va s'interrompre voire s'inverser dans la mesure où la baisse des budgets occidentaux a pris fin. B Bihan fait le point dans plusieurs numéros de *DSI* sur l'état de la marine américaine (Le « Silent service », l'atout maître de l'US Navy, *DSI* 116, 2015, pp 78-85 ; L'aéronavale face à la tyrannie de la distance, *DSI* 117, 2015, pp 72 81 ; La flotte de surface, *DSI* 118, 82-91 et *DSI* 119 Amphibies et auxiliaires. Le déclin des moyens de projection *DSI* 119, pp 76-85). Il termine ainsi cet examen : « Comme le reste de la Navy, la flotte logistique américaine apparaît donc aujourd'hui comme un colosse aux pieds d'argile : impressionnante de capacités, mais à la pérennité discutable. Il s'agit là d'un défi de taille, et seul l'avenir dira s'il s'agit d'un problème conjoncturel ou du premier symptôme d'un déclin de la puissance américaine, souvent annoncé ces dernières années- et agité comme un épouvantail aux Etats-Unis même- mais qui reste encore pour l'instant une hypothèse » (p 82). Etant donné l'importance que les

Etats Unis accordent à leur marine et leur aptitude à « mettre les moyens » il est probable que la marine américaine restera à son niveau mais que son importance relative, l'écart avec les autres grandes marines se réduira si la Chine et l'Inde poursuivent leur ascension.

La **flotte française** a subi cette réduction de format, mais elle poursuit la modernisation de ses moyens, menant de front plusieurs programmes majeurs (frégates multimissions Fremm, sous-marins Barracuda notamment) et reste capable de s'engager dans la durée et de couvrir tout le spectre des opérations aéromaritimes. Si elle a 3 bâtiments de projection et commandement (BPC), la France ne dispose toutefois plus d'un groupe aéronaval en permanence. Sur la FANU P Wodka-Gallien, Dissuasion. Le porte-avions et la FANU, *Marines et forces navales*, n° 155, 2015, pp 10- 25 et l'état actuel de la flotte sur defense.gouv.fr/marine. L'ampleur de la modernisation prévue dans le plan Horizon marine 2025 est ainsi définie par le chef d'état-major de la marine : ce « n'est pas un simple coup de peinture sur la coque du bateau « Marine ». C'est un carénage de grande ampleur, qui comprend un remplacement intégral des moteurs, un changement du système d'armes, la livraison d'un nouveau système de combat requérant des compétences rares et un resserrement de son équipage...Il ne s'agit pas d'une simple adaptation. La marine change de format et d'organisation. » (cité dans le rapport Ass. Nationale n° 3115, vol V, p 36).

C'est une capacité aéronavale que le **Royaume uni** va récupérer progressivement. Après une longue période de recul capacitaire, il amorce un retour (voir la partie relative à la *Royal Navy* dans Forces britanniques. La décennie perdue ? *DSI, Hors Série 44*, oct,nov. 2015).

La deuxième évolution notable signalée par *Flottes de combat* est l'ascension des **marines asiatiques**, et pas seulement celle de la **Chine**. La tendance intéresse aussi le **Japon** et l'**Inde** ainsi que d'autres pays (**Malaisie, Singapour, Corée du Sud, Indonésie, Vietnam**). Ce phénomène est manifestement lié en bonne partie à la montée des tensions en mer de Chine. Il intéresse aussi bien les navires de projection et d'assaut, que de soutien et de logistique ou les gardes côtes ; les sous-marins occupent aussi une place importante dans cette ascension (v. A. Sheldon- Duplaix, Sous-marins : rush en Asie, *Marines et forces navales*, n° 160, 2015/16, pp 49-63). La mise en service de porte-aéronefs et de navires amphibies indique la volonté de la Chine et de l'Inde de posséder des marines océaniques pouvant intervenir partout dans le monde.

La **Russie** est en revanche confrontée au vieillissement de sa flotte, à des désarmements inévitables, qui ne sont compensés que partiellement. Cela correspond surtout au manque de moyens de financement mais aussi à des capacités industrielles et techniques en régression (v. A Sheldon-Duplaix, Quelles ambitions maritimes pour la Russie, *DSI 119*, 2015, pp 67-75). A. Sheldon-Duplaix a fait, dans *Marines et forces navales*, le point sur la flotte russe en Crimée (n° 156, 2015, pp 24- 39), sur la Flotte du Pacifique, (n° 150, 2014, pp 39- 49 et n° 151, 2014, pp 26- 41), sur la flotte de la Caspienne, (n° 161, 2016, pp 36-51 et sur la flotte du nord (La Russie défie l'OTAN, n° 162, 2016, pp 24-39).

Le **Brésil** a fait un effort important pour devenir une puissance maritime, en rachetant notamment l'ancien porte-avions français Foch, puis en 2015 le TCD Siroco, mais il est à craindre que son ambition de posséder deux escadres ne soit très retardée par la crise dans laquelle il est maintenant enfoncé.

Un autre pays vient en revanche d'effectuer, d'un coup, une montée en puissance importante. Il s'agit de l'**Egypte**, qui après avoir acheté une frégate Fremm, a repris en octobre 2015, à la suite de la rupture du contrat entre la France et la Russie, consécutive à la crise ukrainienne, les deux navires de type Mistral initialement destinés à Moscou. Cela lui confèrera une capacité sans égale parmi les pays du Proche et du Moyen- Orient (v. *DSI*, n° 113, 2015, pp 76-83).

D'autres marines ont dans un contexte particulier, un intérêt certain. C'est le cas notamment de la **marine iranienne** (A. Sheldon-Duplaix, L'Iran « gendarme du golfe »,

Marines et forces navales, n° 154, 2015, pp 53- 67 et Les capacités « anti-accès » de l’Iran et les missions de ses deux marines, DSI 114, 2015, pp 84-95), de celle de la **Corée du Nord** (A. Sheldon-Duplaix, Corée du Nord de l’infiltration à la dissuasion, *Marines et forces navales*, n° 155, 2015, pp 41-55) et de la marine de la **Turquie** (Guy Toremans, Turquie : grandes ambitions, *Marines et forces navales*, n° 150, pp 51- 63.

Du point de vue des **capacités militaires**, le fait principal souligné par *Flottes de combat* est l’évolution des systèmes de combat. Les navires de nouvelle génération ont une capacité d’engagement multi- plateformes. Les bâtiments d’une force navale peuvent partager leurs capacités de détection et utiliser les données communes en temps réel pour l’emploi de leurs armements. Les radars embarqués SD multifonctions (MFR) à balayage électronique en fréquence et antennes fixes se généralisent. Mis au point dans le cadre du système intégré de défense américain Aegis, ils permettent de traiter simultanément des centaines de pistes, d’effectuer en même temps la veille, la désignation d’objectifs et l’engagement des armes jusqu’à des distances de 400 kms. Les Radars 3D MRR (Multiple Roles Radars), à balayage électronique, plus simples et moins chers permettent à une échelle moindre d’effectuer quasi simultanément en temps partagé les fonctions de veille, conduite de tir, guidage des aéronefs etc.. La prise en compte de la guerre électronique dans les systèmes de contrôle et de combat a également beaucoup progressé sur les navires les plus précieux (porte-avions, BPC, SNLE notamment). La furtivité des navires est enfin un autre domaine où les avancées sont considérables (architecture des formes, mature unique, discrétion électromagnétique, infrarouge, acoustique).

La réapparition du phénomène des intrusions en **Baltique** en 2014 et 2015 (v. A. Sheldon-Duplaix, Intrusions en Baltique, *Marines et forces navales* n° 158, pp 37-51 et n° 159, pp 35-49 et DSI 2015 n° 112, pp 54-61, n° 116, 2015, 44- 54 et n° 117, pp 46-59) a été à l’origine d’un grand exercice OTAN *Mongoose 2015* auquel a participé la Suède (*Submarine* n° 7 2015, pp 21-24).

La montée des tensions avec la Russie a attiré l’attention sur les marines européennes, notamment celles des **pays nordiques**. Ces marines, et d’autres concernées de près, sont loin d’être d’un niveau négligeable. Elles se trouvent dans le groupe 4 (**Norvège, Danemark, Pays Bas, Suède**) ou 5 (**Finlande et Pologne**). Ce sont des marines modernes ou en voie de modernisation (not. celle de la Pologne, v. B. Bihan, La marine polonaise, DSI n° 112, 2015, pp 72 79). Par ailleurs, il ne faut pas oublier que certains de ces pays avaient développé un système de défense original à l’époque de la guerre froide qui tend à resurgir (V. JJ Widen, Guerre littorale L’expérience suédoise, In DSI HS 38 Guerre littorale, 2014, pp 56- 59). D’autres marines de pays de l’UE sont d’une importance certaine comme celles de la **Grèce**. Que ce soit au nord- en mer du Nord et dans la Baltique ou au sud, en Méditerranée le potentiel des Européens est largement au niveau de celui de la Russie- et même supérieur- et cette tendance ne peut que s’accroître avec le temps, étant donné la forte différence des moyens financiers. L’OTAN joue ici comme instrument d’organisation de moyens autrement éparés et comme réassurance. On trouvera dans DSI HS 43, 2015, p 42 un tableau des forces navales des Etats membres de l’Union européenne et dans DSI HS n° 38 une analyse de l’évolution des marines européennes par Ph. Langlois, pp 20- 25. La reprise des budgets et la montée de la tension avec la Russie font qu’il est peu probable que la décrue pronostiquée se confirme.

I.2.3. Puissances aériennes.

Repères.

(27) La même revue (*Histoire et Stratégie* n° 3, 2013) faisait ici le partage entre 4 rangs. Ne figuraient également au premier rang que les Etats-Unis (US Air Force, US Navy et US Marine Corps). Au second rang se trouvent les forces de la France, du Royaume Uni et d'Israël. Parmi les forces de troisième rang se comptent celles de la Chine, de la Russie, de l'Inde et du Japon, avec celles de l'Allemagne, de l'Australie, du Canada, de l'Italie et de la Turquie. 9 Pays de l'UE et trois autres pays de l'OTAN sont dans cette catégorie, qui compte 20 pays. Dans le 4^e groupe, de 16 pays, se trouvent, entre autres, l'Argentine et le Brésil. *Histoire et Stratégie* note que la puissance aérienne tend « à se démocratiser : tandis que les vieilles nations aéronautiques européennes sont en déclin, relatif et absolu, de nouvelles puissances, essentiellement asiatiques, et des puissances renaissantes comme la Russie détiennent désormais l'ensemble des clefs de la puissance aérienne et de son extension naturelle vers l'espace extra-atmosphérique » (*Histoire et Stratégie*, n° 3, p). DSI Dans une *Géostratégie des forces aériennes en 2015* (DSI HS 42, 2015)² distingue deux groupes : celui des puissances aériennes dont le rang est susceptible d'évoluer positivement dans les 20 prochaines années et celui des puissances dont le rang est susceptible d'évoluer négativement. La figuration en couleur indique une troisième catégorie qui n'est pas qualifiée. S'agit-il des pays qui vont rester au même rang ou de pays pour lesquels il n'y a pas d'aviation notable ou encore pas de renseignements suffisants ? Ce type de classification n'a que peu de validité et peu d'intérêt. Plus utiles sont les indications sur la possession d'appareils de détection avancée ou celle de drones HALE ou MALE, mais pourquoi ces signalements là et pas d'autres qui intéressent tout autant les capacités (radars, type de missiles embarqués etc...).

Ces classements attirent le lecteur, soulignent des tendances mais, surtout le second, sont peu pertinents. Ils ne font que donner des indications. Comme pour les forces navales la seule véritable évaluation est à faire en fonction des besoins et des objectifs des Etats concernés dans leur contexte. Chaque Etat doit assurer sa sécurité et sa défense aérienne, mais le problème se pose différemment selon le contexte où il est situé et sa participation ou non, à une alliance. Les pays qui veulent entretenir une capacité aérienne d'intervention à longue ou très longue distance rencontrent d'autres problèmes. Dans le cadre de la présente chronique, il s'agit surtout de faire le point sur l'évolution des principales forces aériennes au plan mondial et régional et des capacités militaires aériennes.

Actualité.

(28) La parution de « Forces aériennes mondiales » (FAM) publié par *Air et Cosmos* (Hors-série n° 29 2016) permet de disposer d'une masse d'informations importante sur les principales armées de l'air du moment, que complètent très utilement les revues *DSI* et *Air et Cosmos*.

Comme au sujet de l'US Navy, B Bihan pose la question de l'avenir de l'USAF (L'US Air Force ? Un modèle dans l'impasse, *DSI* n° 110, pp 66-74). Pour lui l'USAF, « dissimule, sous l'apparence de la toute-puissance aérospatiale, un véritable champ de ruines intellectuel. Bloquée dans des options doctrinales chaque jour un peu plus invalidées par les faits, elle risque de perdre en pertinence stratégique en dépit de l'ampleur de ses moyens » (p 66). Cet article présente l'intérêt de montrer que l'aviation militaire américaine a, surtout rapportée à ses missions et aux engagements planétaires des Etats Unis, ses faiblesses et insuffisances. Il appelle la même observation que son article sur l'US Navy : étant donné l'importance que les Etats Unis accordent à leur aviation et leur aptitude à « mettre les moyens », il est probable que l'USAF restera à son niveau mais que son importance relative, l'écart avec les autres grandes aviations se réduira si la Chine et l'Inde poursuivent leur ascension. Pour le moment,

² DSI offre dans son HS n° 39, 2015, pp 16-17 un tableau « Du bombardement à la frappe stratégique. La situation en 2015 », également très peu significatif.

l'écart avec les autres aviations, entre autres celle de la Russie, reste énorme et la modernisation de l'USAF est en cours. Signes parmi d'autres de ce processus, le baptême du feu du F-22, au Moyen Orient et, octobre 2015, la décision de lancer la fabrication du « B-3 », confiée à Northrop Grumman, bombardier destiné à remplacer à la fin des années 2020 les bombardiers stratégiques B-1B et B-52.

La **RAF**, importante, à l'échelle européenne, par le nombre d'appareils et disposant de capacités remarquables en matière de transport lourd (avions et hélicoptères), de ravitaillement en vol et d'ISR est également en voie de modernisation- cet effort porte ses fruits en 2015 pour la flotte d'hélicoptères (A&C, n° 2445, p 10) mais aussi de réduction (v. la partie consacrée à la RAF dans *DSI HS 44*, 2015 Forces britanniques. La décennie perdue ? et FAM, Avenir incertain, pp 18-19)). Cette tendance n'est que partiellement enrayée par le SDSR publié en novembre (A&C, 2478, p 18).

Engagée dans plusieurs opérations d'envergure, notamment Barkhane, et supportant une activité opérationnelle particulièrement intense, **l'armée de l'Air française** poursuit en même temps sa modernisation (composante drone, arrivée des A 400 M, renouvellement des ravitailleurs, passage au tout Rafale de l'aéronavale, Rafale F3R..). L'actualisation de la LPM réalisée en 2015 et l'augmentation des crédits prévus par la loi de finances 2016 (et pour la période 2016- 2019) va contribuer à l'accélérer sur les points les plus sensibles (aéromobilité, ravitaillement, drones, rénovation des Mirage 2000D, transport tactique) (v. outre FAM, pp 14-17, rapport Ass. Nationale n° 3115, vol VI). Une différence importante sépare l'aviation française de la RAF ; il s'agit du fait qu'elle participe à la dissuasion nucléaire.

Les autres **armées de l'air des pays de l'UE** (v. le tableau in *DSI n° 43*, 2015 p 44 et le détail dans FAM pour **l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, les Pays Bas, la Belgique et le Danemark, la Suisse, Suède, Finlande, Norvège, la Pologne et la Grèce**) ont une importance moindre. Tous ces pays étaient inscrits dans une trajectoire de baisse, qui devrait être interrompue à partir de 2015. Le seul qui divergeait nettement, transformait son aviation héritée de la période soviétique et la développait est la Pologne. Comme en matière navale, cet ensemble de pays, qui ont entre eux, des engagements de défense dans le cadre de l'OTAN ou de l'UE, ont largement la capacité d'assurer leur sécurité et leur défense par rapport à la Russie et de soutenir une importante capacité de projection de forces aériennes. Il faut tenir compte du fait que, dans le prolongement de ce qui a été fait au moment de la guerre froide, un système de commandement et de contrôle aérien de l'OTAN (ACCS) est en train de se mettre en place qui doit faciliter la planification, la coordination et l'exécution de toutes les missions de défense aérienne et antimissile intégrée de l'OTAN, en temps de paix, en période de crise ou de conflit. La mise en service de nouveau système a commencé en juillet 2015. Ce dispositif sans équivalent, dans un contexte tendu mais où la Russie, étant donné ses capacités ne représente pas une menace d'une réelle ampleur, laisse aux Européens le temps de moderniser et consolider les moyens assurant la défense de leur territoire. Les 3 pays du **Benelux** ont signé en mars 2015 un accord prévoyant la mise en œuvre d'une défense aérienne commune, complétant pour le volet intéressant les avions civils, le système de l'OTAN (A&C, 2444, 2015, p 26). La construction d'une capacité de projection européenne, dépasse la composante aérienne et est un défi plus complexe, sur lequel des avancées limitées ont eu lieu.

Comme sa marine, l'aviation de la **Russie**, quoique intervenant en Syrie et multipliant les démonstrations de force envers les membres de l'OTAN, peine à concrétiser son important programme de modernisation (FAM, pp 32-35 et E. Huberdeau, Le lent réveil de l'Ours A&C n°2467, pp 16-19). Sauf net redressement économique, la Russie devra réduire la voilure fortement et elle aura beaucoup de mal à rester dans la course de la modernisation.

En Asie, la **Chine** poursuit une modernisation et une expansion évidentes, mais qu'il est difficile d'évaluer avec précision faute d'informations suffisantes. Elle en reste toutefois pour

le moment à des chasseurs de 4^e génération On attend la mise en service du J-20, de 5^e génération. La modernisation qui doit intéresser aussi les bombardiers, le transport, les hélicoptères de combat et de transport, dépend encore beaucoup de technologies importées, notamment de Russie (FAM, pp 76-79). Cette opinion n'est pas généralement partagée. Pour certains la Chine « talonne » les Etats Unis sur bien des sujets (Fredéric Lert, La copie va-t-elle dépasser l'original ? *Le Fana de l'Aviation* HS n° 4, 2015, pp 42-45). Malgré le ralentissement économique que subit la Chine, Pékin a les moyens de continuer son effort, dans la mesure où, par rapport à son PIB son effort de défense reste modéré. Elle peut l'accroître sensiblement. A la différence de la Chine, l'**Inde** doit encore moderniser un parc d'aéronefs vieillissant (FAM, pp 80 83 et E Huberdeau, Modernisation impérative, *A&C*, n° 2440, pp12-16. Au **Japon**, la modernisation est en revanche en cours et ce pays accomplit un effort important de R&D pour produire lui-même un chasseur de 5^e génération (FAM, pp 84-85). Parmi les autres pays d'Asie, la **Corée du Sud** a une aviation, puissante et adaptée à ce qui reste son problème, un éventuel conflit avec la Corée du Nord. **Taiwan** maintient aussi une force aérienne importante mais a de la peine à acquérir des armements neufs en raison des pressions de Pékin sur les fournisseurs. Le **Vietnam**, confronté aux revendications territoriales chinoises en mer de Chine s'est engagé dans un programme de modernisation. Le **Pakistan** a développé avec la Chine un chasseur, qui n'est pas au niveau de la partie la plus moderne de son aviation (F-16 modernisés). Il a au total une flotte hétéroclite, comportant aussi des appareils plus anciens, dépassés. Il aura de la peine à suivre la modernisation de son voisin indien quand elle sera engagée. La force aérienne de la **Thaïlande** est modeste mais elle comporte des appareils modernes (Gripen). L'**Indonésie** et la **Malaisie** doivent, elles aussi moderniser des forces aériennes vieillissantes. En revanche **Singapour** a une armée de l'air moderne et importante, à base de matériels américains et une capacité de ravitaillement importante pour pouvoir combattre aussi loin que possible de son territoire. La force aérienne de l'Australie est une force moderne de « dimension internationale » (FAM, p 96) car elle a une capacité de projection qui lui permet de participer effectivement à des coalitions internationales. Elle figure au nombre des pays acheteurs du F- 35 et dans le groupe des Etats qui combattent Daech (sur les aviations des pays d'Asie v FAM, pp 74-97).

L'autre région du monde où se tournent les regards est naturellement le Moyen Orient. **Israël** est un cas à part, comme le dit *A&C* dans Forces armées mondiales 2016 (FAM), sa force aérienne est « toujours en pointe » (p 64) ; elle a, sinon par son équipement sur tel ou tel point, du moins par sa cohérence et son niveau d'ensemble et par son savoir-faire, une très nette longueur d'avance sur tous les Etats de la région. Les monarchies pétrolières- **Arabie Saoudite, Emirats arabes Unis, Qatar, Oman, Koweït**- ont pu, grâce à leur moyens financiers, constituer progressivement des forces modernes. La force des EAU est même « ultramoderne » (FAM, p 62) et celle de l'Arabie Saoudite est jugée constituer « la puissance aérienne » de la région (FAM, p 52). Par rapport à cet ensemble, la force de la **Jordanie** apparaît modeste, malgré ses qualités, et l'**Egypte**, autrefois la flotte la plus puissante du monde arabe, paraissait jusqu'en 2015, dépassée. L'achat du Rafale est un facteur important de la « nouvelle donne » (Guillaume Belan, *A&C*, n° 2475, pp 14-21) dans la région, car avec l'appui financier des monarchies, l'Egypte revient grâce à lui, au premier plan. Restent à évoquer les cas de l'**Irak** et de l'Iran. L'histoire de l'Irak, chaotique depuis le début des années 1990, a conduit à une situation où la force aérienne, qui n'est plus que le fantôme de ce qu'elle fut, est « sous perfusion » (FAM, p 58). Le cas de l'**Iran** est très différent. Objet de sanctions internationales depuis des années et sous la menace d'une action armée israélienne, il est parvenu à constituer une « force défensive crédible » (FAM, p 56). Bien qu'*Air et Cosmos* la classe en Europe, c'est plutôt avec le Moyen-Orient au sens large que doit être comptée la force aérienne de la **Turquie**. FAM la présente comme étant « la seconde flotte d'avions la plus importante de l'OTAN, poussée par une industrie nationale dynamique » et

« en posture d'alerte permanente » (p 36). Cela donne une idée approximative, car l'aviation turque n'est pas encore au niveau de celles du Royaume Uni ou de la France, ni de celle d'Israël, mais il s'agit bien d'une flotte qui compte au plan régional.

Forces armées mondiales (FAM) ne s'intéresse qu'à peu forces aériennes dans les Amériques et en Afrique. Le **Canada** affecté par les dérives du programme F-35 remet en question sa participation, il a aussi abandonné la coalition anti Daech. Le **Brsil** modernise progressivement au moyen du Gripen mais la crise où il est plongé va affecter au minimum la rapidité de cette évolution. Pour le moment, c'est le **Chili** qui a la force aérienne la plus moderne d'Amérique latine (v sur les Amériques FAM, pp 40-49). Pour l'Afrique sont cités : le **Maroc**, qui a su investir pour constituer une force moderne ; l'**Algérie** qui a une force quantitativement importante, d'origine russe, mais cette flotte manque fortement des technologies modernes indispensables à la conduite des opérations (recueil et partage des informations) ; l'**Afrique du Sud** « puissance régionale » ; et le **Tchad** dont l'achat de 3 MIG- 29 a modifié le statut en lui donnant la possibilité de se projeter au-delà de ses frontières (sur les forces aériennes en Afrique v. FAM, pp 68-73).

I.2.4. Puissances terrestres.

Repères

(29) Le numéro annoncé par Histoire et stratégie n'a toujours pas été publié au moment où nous terminons cette chronique. A défaut de pouvoir, en partant de là, présenter un panorama des forces terrestres mondiales, on peut tenter de donner quelques repères et, ceci posé, rendre compte des faits marquants de l'année.

Le point essentiel en matière de forces terrestres est le même que pour les forces navales et aériennes : il ne fait pas s'arrêter aux nombres d'hommes sous les armes, de chars, de canons etc. Ils ne sont qu'un élément. Il en va de même pour la qualité des matériels et leur modernité. Le point essentiel est de savoir dans quel contexte se trouve l'Etat dont on parle et ce que sont ses besoins et ses objectifs. En outre il faut tenir compte de ce que souvent- c'est en particulier le cas des pays européens-, l'Etat fait partie d'une alliance. Constaté que les forces terrestres chinoises comptent nettement plus d'un million d'hommes ne veut pas dire que cette armée est supérieure à celle, beaucoup plus exigües du Royaume- Uni ou de la France, armées professionnelles, avec lesquelles elle ne voisine pas et qu'elle n'est pas susceptible d'affronter, avec sa masse, sur leurs territoires. Compter des milliers de chars n'a pas de sens dans un combat de haute intensité, réservé aux matériels les plus modernes par définition peu nombreux, mais peut en avoir sur un vaste territoire et dans des conditions d'intensité moindres.

Dans le cadre de cette chronique, on est naturellement conduit à s'intéresser surtout aux évolutions générales intéressant les forces terrestres. Ceci mis à part, les forces terrestres qui se distinguent des autres sont celles qui disposent d'une capacité réelle de projection. Les autres se répartissent entre celles, généralement « modernes » qui ont la capacité d'assurer la défense et la sécurité de l'Etat concerné et celles qui ne l'ont pas. Une nette différence de niveau dans les capacités de deux voisins peut favoriser le recours à la force.

Actualité

(30) Les tendances lourdes intéressant les armées de terre les plus modernes au cours de la dernière décennie ont été la contraction des effectifs et le développement des forces spéciales. La première tendance se poursuit encore aux Etats Unis, l'**US Army** a annoncé une réduction de ses effectifs de 40 000 h, les faisant passer à 450 000 h d'ici à la fin de l'année fiscale 2018. Cette réduction s'accompagnera de celle du nombre des brigades qui passeront à 30 (DSI n° 117, 2015, p 14). La même tendance se retrouve en **Italie** (v JP Husson, L'armée de

terre italienne sur la voie de la transformation, *RAIDS*, n° 354, 2015, pp 52-62 et la présentation de l'armée de terre italienne par B. Bihan dans *DSI* n° 111, 2015, pp 78-85). Il semble toutefois que ce mouvement à la baisse doive, là où il a été significatif, s'interrompre et s'inverser. C'est la nouvelle tendance en **France** v. dans *DSI HS* 43, 2015 l'entretien avec le Général Houitte de la Chesnaie sur la transformation de l'armée de terre, pp 24- 28 et Avis, M G Teyssier, de la Commission des affaires étrangères, sur le projet de LF 2016, doc n° 3322, tome, IV, oct. 2015, pp 53-54). En réalité, il s'agira d'une moindre déflation d'effectifs par rapport aux prévisions de la LP 2014- 2019. *In fine*, les effectifs de la Force opérationnelle terrestre (FOT) seront de 77 000 et non de 66 000 h ; les recrutements nécessaires ont commencé en 2015 et seront complétés en 2016 et 2017. Cette évolution touchera aussi les réserves ; ici l'objectif du plan réserves est de passer de moins de 30 000 réservistes opérationnels (15 500 pour l'armée de terre) à 40 000 (rapport d'information de Marianne Dubois et J Pueyo sur *le bilan et la mise en perspective des dispositifs citoyens du* ministère de la Défense, Assemblée nationale, doc. n° 3222, déc. 2015). La dernière SDSR du **Royaume Uni** a également prévu un léger accroissement des effectifs, tombés très bas (80 000 h en 2015) pour 2020 (82000) et un accroissement plus net des réserves (de 22 000 à 30 000) (sur la *British Army*, voir *DSI, HS* n° 44, pp 32-56). En France, ce changement d'évolution est directement lié à l'attentat terroriste de janvier 2015 contre *Charlie Hebdo* ; il s'agit de faire face, au besoin accru de militaires, non pour des OPEX mais pour des OPINT. Les forces spéciales se sont développées particulièrement dans les pays de l'OTAN, c'est aux Etats Unis que l'effort a été le plus grand., l'*US Special Operations Command* ayant un objectif de 64 000. Viennent ensuite le Royaume UNI avec 3500 et la France 3100. Il est prévu de faire passer ce chiffre à 4 000.

Repères sur la validité des classements.

(31) *Ces classements ne peuvent être qu'indicatifs et on doit rester très mesuré dans les leçons que l'on en tire. Le point fondamental pour chaque Etat est la capacité d'assurer la sécurité de son territoire. A cet égard, le voisinage et le contexte régional constituent un facteur particulièrement important. Si le voisinage et le contexte régional sont dépourvus de menace, constater que le pays concerné est au 4eme rang du point de vue des forces aériennes, au 6eme pour celui de la marine etc... n'a guère d'intérêt. La vraie question est de savoir si cette situation est stable et où en est ledit pays du point de vue de la sécurité intérieure. Dans certains cas, ce second aspect de la sécurité peut être plus délicat que le précédent. Il faut évidemment tenir compte aussi des alliances. Un autre élément d'appréciation important est le choix de s'affirmer comme une puissance comptant dans telle région du monde autre que la sienne, voire dans l'ensemble du monde, donc susceptible d'intervenir dans une crise et de participer à la sécurité des voies de communication ou des zones renfermant des matières premières essentielles ou encore le choix de participer très activement au maintien de la paix. Les capacités d'un pays doivent, s'il a ces ambitions, être évaluées par rapport à ces choix. Inversement, ce dont il dispose éclaire sur la catégorie où il entend se situer. Du point de vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale, outre la surveillance des points sensibles (tensions, conflits, crises) et de la dégradation des contextes régionaux, c'est la création de différentiels de puissance dans des contextes difficiles qui est spécialement importante.*

Les classements que l'on a rencontrés ne sont en tout cas pas adaptés à une prise en compte correcte de la situation des Européens. On ne peut certainement pas encore les additionner, mais les compter séparément ne correspond pas non plus à la réalité qui est beaucoup plus complexe.

I.3. Cas particuliers

Repères

(32) Cette rubrique est destinée à considérer : le cas de puissances qui ne correspondent pas au modèle étatique classique- l'Union européenne et l'Etat islamique ; les puissances montantes ou déclinantes, celles qui ont un potentiel resté virtuel ou qui se trouvent dans un contexte particulier.

I.3.1. L'Union européenne et ses Etats membres

Repères

Depuis le traité de Maastricht et cela a été renforcé par le traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009 qui introduit entre les Etats membres un engagement d'assistance mutuelle, l'objectif de la défense commune est entré dans le champ d'activités de l'union. On est ici en présence de la construction à partir des membres de l'Union qui ont chacun une certaine capacité militaire, d'une puissance les englobant et les dépassant, ce que l'on peut appeler l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD). Cette expression était utilisée au début des années 1990 avant de s'effacer devant d'autres - Europe de la défense, défense de l'Europe, défense européenne. Elle leur est bien préférable. La défense de l'Europe peut être sous-traitée, assurée par d'autres. Parler de l'Europe de la défense ou de défense européenne ne rend pas la dimension du problème sous-jacent, qui est celui de la sécurité et de la défense et fondamentalement un problème d'identité. Ce cas particulier, en quelque sorte structurel, est d'autant plus intéressant et complexe que cette puissance in « statu nascendi » est de premier rang et que sa réalisation soulève de grandes difficultés. La première est celle du contexte. Après la guerre froide, le contexte de sécurité européen a clairement été peu favorable à cette construction parce qu'il n'y a plus de réelle menace pesant sur les pays européens. La seconde difficulté est celle de la relation avec les Etats Unis et de la place de l'IESD par rapport à l'OTAN. La troisième est celle de l'identité elle-même, de sa création, de ses moyens et de son expression. L'Identité européenne de sécurité et de défense a passablement progressé mais il lui reste beaucoup de chemin à parcourir avant que soit franchi ce cap où les Européens se sentiront, agiront et seront perçus comme formant réellement un acteur unique en matière de sécurité et de défense. Pour le moment, l'acteur européen est constitué de l'Union et de ses Etats membres, l'IESD progressant ici et là.

Actualité

(33) Depuis 2014, le **contexte régional européen** est redevenu conflictuel avec la Russie. Si la situation en Ukraine ne s'est pas aggravée en 2015, elle ne s'est pas non plus améliorée et la Russie a recommencé à jouer à la guerre froide, sur mer et dans les airs. Les relations Est- Ouest connaissent leur crise la plus grave depuis la fin de l'URSS. Cette situation, surtout si elle dure, va inévitablement provoquer l'augmentation des budgets militaires des Etats de l'UE, le renforcement de leurs moyens- cela a déjà commencé- et une avancée de la coopération. La politique d'intimidation conduite par Moscou est, de ce point de vue, très contre-productive et d'autant moins habile que la Russie ne dispose pas des moyens de suivre, sans pénaliser une économie d'un niveau plus faible que celle des grands pays de l'UE et plus encore des pays de l'UE rassemblés. La crise ukrainienne et le durcissement des relations avec la Russie n'est pas le seul élément du contexte qui pousse au renforcement de la PSDC. Compte aussi beaucoup l'afflux des migrants et le terrorisme. Ce sont ces aspects qui, avec la crise grecque, ont dominé le débat européen en 2015 sur le plan politique, estompant la dimension défense.

Cette question était pourtant revenue au premier plan, grâce à une **déclaration du Président de la Commission** Le 8 mars M Juncker affirmait : « une **armée commune** ferait comprendre à la Russie que nous sommes sérieux quand il s'agit de défendre les valeurs de l'Union (...) Une telle armée nous aiderait à mettre au point une politique étrangère et de sécurité commune ». Ces mots ont le mérite du rappel, de remettre au jour une composante du projet européen, retombée dans l'oubli après avoir connu des avancées significatives au cours des années 1990 et au début des années 2000. Mais ils n'ont pas d'autre portée. Les sanctions économiques décidées dès 2014, maintenus et augmentées en 2015, et prolongées en fin d'année, ont déjà montré à Moscou que l'UE est sérieuse. Par ailleurs, elle a depuis des années une politique étrangère et de sécurité commune et même une PSDC. La constitution d'une identité européenne de sécurité et de défense forte, dans ou en dehors de l'OTAN, est fondamentalement affaire de besoin. 3 circonstances pourraient susciter ce besoin : l'abandon de l'OTAN par les Etats Unis pour se tourner vers l'Asie ; la volonté américaine d'obliger les Européens à s'organiser du point de vue de leur défense ; le développement d'une divergence nette entre les Américains et les Européens, incitant ces derniers à s'autonomiser pour ne plus dépendre de Washington pour leur sécurité. Aucune de ces circonstances n'étant présente, la poursuite de la construction de l'IESD va donc au rythme, actuellement lent, de la construction européenne, pour ce qui concerne la défense. Mais elle va nettement plus vite pour la dimension de sécurité (terrorisme, migrations, Schengen).

Du point de vue de la PSDC, l'année 2015 n'est toutefois pas totalement vide. Sont à noter.

D'abord la poursuite du processus de réflexion visant à l'élaboration d'une **stratégie globale de l'UE**, dans le but d'aboutir en juin 2016 (conclusions du Conseil 25/26 juin 2015). En second lieu, la volonté, dans la ligne des conclusions du Conseil de décembre 2013, de prolonger l'effort en vue de donner à la PSDC plus de substance, via le renforcement des capacités civiles et militaires et de **l'industrie européenne de défense**. Sur ce dernier point, il faut noter l'intéressante critique, par le Président de la Fondation Robert Schumann, de la politique de la Commission européenne. Il lui fait le reproche, très pertinent, de ne pas avoir compris la nature du marché de l'armement : « La Commission, au nom du développement du marché intérieur, s'est immiscée dans les marchés de défense, comme s'il s'agissait de productions normales, commettant une très grave faute d'analyse, privilégiant l'offre sur la demande ». Il ajoute : Les deux directives (paquet défense) sur les marchés de défense sont des échecs patents parce qu'il ne pouvait pas en être autrement. Justifiées par le constat inexact selon lequel les industries de défense européennes ne sont pas compétitives, elles veulent assurer la transparence d'un marché intérieur de l'armement, dont les clients ne sont que des Etats. L'industrie européenne de défense est compétitive et n'a pas de problème d'offre. Ce dont elle a besoin c'est de demande, de commandes ». Selon lui « Il est impératif de mettre fin à l'actuelle action communautaire en matière d'industrie d'armement qui semble davantage justifiée par l'habituel jeu de pouvoirs entre institutions européennes que par l'intérêt général. Inadaptée à des marchés qui ne concernent que des Etats, s'interdisant le concept de « préférence européenne », elle entraîne la fuite des industriels européens vers de vrais marchés continentaux et les expose au démantèlement » (JD Giuliani, La défense de l'Europe avant l'Europe de la défense, *Questions d'Europe* n° 377, janvier 2016). On attend de voir si et, dans quelle mesure, la Commission sera accessible à ce point de vue. La question du renforcement de l'industrie de défense était inscrite au programme du Conseil européen de juin 2015 et la Commission avait rédigé un rapport (*Report on the implementation of the European Commission's Communication on Defence*) en mai à cette fin, mais la pression des événements a fait que ces questions ont été pratiquement repoussées à 2016. Toutefois quoique très courtes, les conclusions du Conseil marquent certaines évolutions notamment sur la recherche et technologie en matière de défense. Après l'extension, dans le programme Horizon 2020, du financement de la recherche par le budget de l'UE à aux biens à double

usage, un pas de plus a été franchi fin 2015 avec le lancement d'un **projet pilote au financement limité (1,5 million d'euros) pour le financement de la recherche relative à des activités directement liées à la défense**, dont la gestion a été confiée à l'AED. Ce projet devrait être suivi d'une action préparatoire (AP) pour la période 2017- 2020, pour laquelle la Commission a demandé à un groupe de 16 personnalités de faire des propositions. Et si cette évolution s'avère positive, elle se prolongera peut-être pour 2021- 2027, dans un European Defence Research Project (ERDP). Sur cette évolution voir F. Santopinto, Le financement de la recherche de défense par l'UE, Note d'Analyse du GRIP, 21 mars 2016. Le rapport des 16 a été publié par l'Institut d'études de sécurité de l'UE (*Report of the Group of Personalities on the Preparatory Action for CSDP- Related Research*, 23 feb. 2016).

(34) Les réactions sur le plan militaire à la menace russe ont été organisées à l'OTAN, les Etats Unis donnant l'impulsion, sans manifestation d'une avancée quelconque de l'IESD dans l'OTAN. Cependant ce sont surtout les Européens qui se sont manifestés dans le cadre des efforts pour rassurer les pays Baltes et d'Europe centrale et orientale membres de l'OTAN.

Enfin, les attentats terroristes de novembre 2015 à Paris ont été l'occasion d'invoquer, pour la première fois, **l'art 42 § 7 du traité UE**. Cela a été fait par le Ministre de la défense de la France le 17 novembre. Sur instruction du Président de la République, il a demandé aux pays de l'UE « une participation militaire accrue » sur certains théâtres d'opérations et une « appui bilatéral » à la France « dans la mesure de leurs moyens ». La Haute représentante et Vice-Présidente, F Mogherini, après avoir indiqué que : « Today The EU, through the voices of all the Defence Ministers of all the EU Member States unanimously expressed its strongest full support and readiness to provide all the aid and assistance required and needed », a donné à cette occasion une interprétation intéressante de ce qu'implique l'engagement « calibré » pris à l'article 42 § 7. « There is, let me clarify, not a formal decision that is required by the Member States. The article of the Treaty does not require any formal decision or council resolution to be taken. So, we need no further formality to move on. And let me also clarify, this does not imply EU CSDP mission or operation. This calls for aid and assistance bilateraly and the European Union, can, facilitate this and coordinate this, whenever and however it is useful and necessary » (déclaration le 17 novembre 2015). De son côté M Le Drian a noté que l'invocation de l'art 42 § 7 « a reçu un soutien unanime, ce qui est un acte politique de grande ampleur... et qui va nous permettre maintenant d'avoir les discussions bilatérales nécessaires et la coordination indispensable pour traduire dans les actes cet engagement de l'ensemble des membres du Conseil des ministres de la défense » (déclaration le 17 novembre 2015) ». Il semble donc que, dans ce cas, tous les Etats de l'UE se soient estimés, sinon peut-être engagés et obligés juridiquement d'assumer l'engagement d'assistance, du moins tenus politiquement de le faire. On n'a pas prétendu que l'assistance ; comportant pourtant nettement une dimension militaire, n'était concevable que dans l'OTAN ou qu'une « politique de sécurité et de défense spécifique » s'y opposait.

En ce qui concerne les Etats membres, l'attention se porte prioritairement sur les trois principales puissances militaires de l'Union. La situation des deux puissances nucléaires de l'UE et la coopération franco-britannique dans le cadre de Lancaster House ont déjà été évoquées et on retrouvera la **France et le Royaume Uni** dans la rubrique I 4 Doctrines et politiques de défense. S'agissant de **l'Allemagne**, un livre blanc sur la défense est envisagé pour 2016 et il y a eu, en 2015, quelques signes confirmant la lente évolution du pays vers une posture stratégique de moindre « retenue » et un engagement plus net pour l'IESD, dont l'interview de M. W. Schäuble, fin décembre en faveur de la « mise en commun » des moyens des armées européennes : « Notre objectif doit être à terme une armée commune

européenne ». Mais la coopération franco-allemande n'a été marquée par aucun fait notable, mis à part la coopération ayant abouti aux accords de Minsk II, en février 2015. Les choses bougent mais « l'alignement des planètes » que beaucoup jugent indispensable pour un véritable progrès de l'IESD c'est à dire un rapprochement des positions des trois Etats, semble encore lointain. Le Brexit pourrait simplifier les choses dans le cadre de la PSDC mais le Royaume uni reste « incontournable » si l'on veut que l'IESD exprime le potentiel européen et une marginalisation du Royaume uni pourrait affecter la coopération avec la France. L'évolution des esprits, du côté allemand, permet de relancer l'idée de la **coopération franco-allemande** (v en ce sens JP Maulny et O de France avec H Linnekamp et M Dickow, Relancer la défense franco-allemande, *Le Figaro* 28-29 mars 2015, appuyée sur l'étude de l'IRIS et du SWP, French and German Defence, the opportunities of transformation, *Notes de l'IRIS*, mars 2015 et JP Maulny, La France, l'Allemagne et l'Europe de la défense, *Note de l'IRIS*, mars 2016). Du côté français, il est peu probable qu'un changement de majorité à l'occasion de la prochaine élection présidentielle remette en question l'engagement en faveur de l'IESD (v. A Juppé, L'Europe de la défense : du projet à l'impératif, *Le Figaro* 26 juin 2015).

En 2015, ce sont surtout les **pays Baltes**, qui retenaient l'attention, du fait du durcissement de la Russie et de l'évolution de ses relations avec la Biélorussie. Lituanie, Estonie et Lettonie sont sans surprise, engagées dans un processus de modernisation (v. P Langlois, Une délicate montée en puissance, *DSI*, n° 120, décembre 2015, pp 72 82) mais leur sécurité dépend surtout du maintien de la dissuasion occidentale par l'OTAN et l'UE, dont ils sont membres, de leur capacité à gérer efficacement les minorités russes et à éviter leur instrumentalisation par Moscou et de l'évolution des choix de la Suède et de la Finlande sur le maintien de leur neutralité ou leur rapprochement de l'OTAN..

Signalée précédemment pour son effort de défense dans une tendance générale ouest européenne orientée à la baisse, la **Pologne** a normalement maintenu son effort en 2015. Son armée de l'air monte en gamme (FAM 2016, p 31) ; elle a choisi le système Patriot pour sa défense aérienne et antimissile tactique. Par ailleurs, le quartier général multinational Nord-Est de l'OTAN installé à Szczecin, seul de ce type à l'est de l'ancien rideau de fer, a connu une forte montée en puissance, dans un climat de guerre froide, où l'OTAN voit sa vocation expéditionnaire décroître et revient à une configuration de défense du territoire (v R Mielcarek, Le Quartier général de l'OTAN passe à la vitesse supérieure, *DSI* n° 116, 2015, pp 74-77)

On complétera l'information sur l'IESD, l'UE et ses Etats membres, en se reportant aux chapitres relatifs aux dépenses militaires et aux transferts d'armements

I 3 2 L'Etat islamique

Repères.

(35) Proclamé le 29 juin 2014, il ne fait pas partie du monde des Etats. Il ne bénéficie d'aucune reconnaissance et est au contraire condamné par la Communauté internationale et fait l'objet d'opérations militaires visant à le réduire de la part d'une forte coalition. Mais il constitue indubitablement une puissance militaire importante qui s'exprime de quatre façons. D'abord en exerçant un contrôle non seulement militaire mais quasi-étatique sur une portion de territoire de l'Irak et de la Syrie. En second lieu, par ses méthodes et sa prétention ; on insiste beaucoup, à juste titre, sur les premières puisqu'il s'agit de violations majeures du

droit international : actes de terrorisme, crimes de guerre, génocides, crimes contre l'humanité. Mais la prétention n'est pas d'un intérêt moindre avec l'affirmation du « devoir » de tous les musulmans de lui prêter allégeance, l'EI remet en question l'ordre international. Cette puissance est aussi, avec les mouvements qui s'y rallient, l'auteur d'une vaste zone de guerre et d'insécurité échappant au contrôle des Etats territoriaux. Elle est enfin à la tête d'une « cinquième colonne » installée au cœur même des pays qui la combattent, puisque constituée de nationaux de ces Etats.

Actualité.

(36) Ces repères restent tout à fait d'actualité début 2016. Malgré l'importance et le niveau d'activité de la coalition qui essaye de le détruire en Irak et en Syrie, l'Etat islamique tient encore. Il a confirmé en 2015 son pouvoir d'attraction, sa capacité de diffuser (Libye, Nigeria not.) et de porter la guerre sur les territoires de ses adversaires, y compris en Europe (attentats en France). Début 2016, on parle de sa lente érosion, ce qui veut dire que l'on s'attend à ce qu'il dure encore un certain temps avant que l'on puisse annoncer sa défaite. L'idée que les Occidentaux ne devaient pas envoyer de troupes pour le combattre (sauf quelques forces spéciales) sur le terrain en Irak et en Syrie et se limiter à des frappes aériennes et au soutien aux combattants locaux anti Daech a fait l'unanimité mais on peut se demander s'il n'eut pas mieux valu s'engager fortement, pour le détruire beaucoup plus vite que ne pourront le faire les armées locales et éviter sa diffusion et la préparation de sa survie clandestine. Mort en Irak et en Syrie, n'ayant plus de terre, feu l'Etat islamique pourrait donner naissance à un avatar, qui ne serait pas une autre Al-Qaida, mais une organisation pratiquant à grande échelle le terrorisme international avec le savoir-faire d'un Etat mais un Etat sans territoire, par conséquent beaucoup difficile à combattre.

I.3.3. Quelques Etats

(38) La Pologne est désormais abordée sous la rubrique l'Union européenne et ses Etats membres. La crise économique et politique dans laquelle il est plongé, fait que le Brésil ne fait plus partie en 2015, des puissances militaires montantes sur lesquelles se porte l'attention des observateurs. En revanche le Japon reste au premier plan de l'actualité où le rejoignent plusieurs pays du Proche et du Moyen- Orient.

Le **Japon** est depuis longtemps l'un des pays les plus développés du monde. Il a donc, étant donné sa taille, les moyens d'assurer sa sécurité. Il est aussi dans un contexte régional de sécurité difficile, au voisinage de la Chine, de la Russie, des deux Corée, pays avec lesquels il a des différends. Ne pouvant normalement avoir accès aux armes nucléaires, il dépend de l'alliance et de la dissuasion américaine. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant de voir non seulement que cette alliance se poursuit et se consolide, mais aussi que Tokyo s'efforce d'accroître son potentiel classique, aérien (V Benoist Bihan, L'avenir incertain de la force aérienne japonaise, *DSI*, n° 99, 2014) et naval et ses capacités d'action. Ce mouvement est confirmé en 2015 avec le lancement, fin avril, du porte hélicoptères Izumo, le plus gros navire militaire (248 m de long et 19 500 tonnes) construit depuis la seconde guerre mondiale.

Les monarchies du Golfe. Les printemps arabes, la montée du Djihadisme et de Daech, le renversement de l'Irak après l'intervention américaine- de pays stable et laïc sous la dictature de Saddam Hussein il est devenu chiïte, instable et agité par le séparatisme-, le chaos libyen, la nouvelle autonomie énergétique des Etats unis grâce au pétrole et au gaz de schistes et le sentiment de leur « retrait » de la région et finalement l'accord iranien, ont profondément

affecté les monarchies du Golfe. Elles se réveillent et tentent de prendre en mains leur destin, la sécurité et la stabilité de la région. De ce « réveil arabe » (Guillaume Belan, Nouvelle donne au Moyen-Orient, *Air et Cosmos*, n° 2475 nov. 2015, p 18) découlent : les frappes des EAU en Libye, l'action collective au Yémen contre les rebelles Houthis, soutenus par l'Iran et les tensions avec celui-ci, la participation à la coalition contre Daech, le financement de l'équipement du Liban, de l'Égypte et de la Jordanie et la diversification des alliances et des fournitures d'armements au profit des Européens, notamment de la France. Cette nouvelle donne contribue à attirer l'attention sur les capacités des Etats du Golfe, de l'Iran, de l'Irak, d'Israël et de la Turquie (v art. préc. De G Belan, p20 pour les capacités aériennes et Forces aériennes mondiales 2016, pp 50- 65). Sous le titre « La puissance impuissante », *DSI* consacre un numéro aux armées des Etats du Golfe face à l'Etat islamique (HS n° 40, fev-mars 2015) où il présente les armées locales (terre, mer, air) à partir du *Military Balance 2014* de l'IISS et de *Flottes de combat 2012*.

Singapour, Etat cité de 5,5 millions d'habitants, serait « le mieux équipé au monde en matière de défense ». Important importateur d'armements, consacrant à la défense une part notable de son PIB (plus de 5%) ; Singapour dispose d'une armée de terre bien équipée, (P Le Pautremat, Singapour, L'armée de terre..., *RAIDS*, n° 354, nov. 2015, pp 64- 71), d'une aviation très moderne (FAM 2016, p 89) et d'un marine jeune, en croissance rapide pour protéger son économie très liée à la mer (S. Gallois, Les ambitions de Singapour, *Marines et forces navales*, n° 156, 2015, pp 41-51). Singapour fait partie des *Five Power Defence Arrangements*.

I.4. Doctrines et politiques de défense et sécurité.

I.4.1. Etats Unis

(38) La Maison blanche a diffusé le 6 février une nouvelle Stratégie de sécurité nationale, la seconde, ce qui est peu, depuis que B. Obama est Président des Etats Unis ; la précédente datait de 2010. Le texte ne comporte pas de réelle surprise. L'objectif affiché est de faire progresser les intérêts des Etats Unis en même temps que les valeurs universelles et l'ordre international, grâce à un leadership américain puissant et durable. Washington entend guider avec force, en tirant partie de son économie, par l'exemple, avec des partenaires compétents, en utilisant tous les instruments de la puissance américaine et se situant dans une optique de long terme. Les Etats Unis veulent promouvoir leur sécurité et celle de leurs alliés et partenaires en conservent leur défense nationale au premier rang dans le monde. La Stratégie énonce des risques mais ne désigne pas d'ennemi particulier- elle cite l'EI et Al Qaida mais sans en faire l'ennemi ; elle énonce l'intention de militer pour le désarmement nucléaire et la non-prolifération et inclut dans le volet sécurité les menaces sanitaires et le changement climatique. L'Economie américaine doit être forte, novatrice et en plein croissance dans un système international économique ouvert. La promotion des valeurs universelles doit être recherchée à travers le monde et aux Etats Unis même. La promotion de l'ordre international, dans toutes les régions du monde, passe par une coopération plus forte ainsi que par le renforcement des alliances et partenariats.

En ce qui concerne l'Europe et l'OTAN on notera ce passage :
« *The United States maintains a profound commitment to a Europe that is free, whole, and at peace. A strong Europe is our indispensable partner, including for tackling global security challenges, promoting prosperity, and upholding international norms. Our work with Europe leverages our strong and historic bilateral relationships throughout the continent. We will*

steadfastly support the aspirations of countries in the Balkans and Eastern Europe toward European and Euro-Atlantic integration, continue to transform our relationship with Turkey, and enhance ties with countries in the Caucasus while encouraging resolution of regional conflict. NATO is the strongest alliance the world has ever known and is the hub of an expanding global security network. Our Article 5 commitment to the collective defense of all NATO Members is ironclad, as is our commitment to ensuring the Alliance remains ready and capable for crisis response and cooperative security. We will continue to deepen our relationship with the European Union (EU), which has helped to promote peace and prosperity across the region, and deepen NATO-EU ties to enhance transatlantic security ». Comme on le voit c'est la continuité des engagements qui prévaut, comme à propos de la Russie : « *And we will continue to impose significant costs on Russia through sanctions and other means while countering Moscow's deceptive propaganda with the unvarnished truth. We will deter Russian aggression, remain alert to its strategic capabilities, and help our allies and partners resist Russian coercion over the long term, if necessary. At the same time, we will keep the door open to greater collaboration with Russia in areas of common interests, should it choose a different path—a path of peaceful cooperation that respects the sovereignty and democratic development of neighboring states ».* (National Security Strategy, p 25).

I.4.2. Le Royaume- Uni.

Le Royaume Uni a publié le 23 novembre sa *Strategic Defence and Security Review*, son nouveau « livre blanc » sur la défense. Comme cela était prévisible après les engagements pris par le parti conservateur au moment des élections, le Livre Blanc prévoit une reprise de l'effort de défense de 12 milliards de livres (17 milliards d'euros) sur 10 ans. Cet effort vise à combler les lacunes les plus criantes (avions de patrouille maritime), à équiper les 2 porte-avions dont la Royal Navy va disposer à partir de 2023 et à renforcer les moyens allant au contre-terrorisme, aux forces spéciales et à la cyberdéfense. La SDSR réaffirme l'importance de la dissuasion nucléaire et confirme le remplacement des 4 SNLE.

I.4.3. La Chine.

La Chine a rendu public le 26 mai, son 9^e livre blanc sur la défense intitulé « Stratégie militaire de la Chine ». Les précédents concernaient sa stratégie nucléaire (2006), ses dépenses de défense (2008), les corps combinés de son armée (2013). Celui-ci, sur la stratégie militaire, expose la politique militaire et de sécurité de la Chine. Le thème principal du livre blanc de 2015 est peut-être the « *long-standing task for China to safeguard its maritime rights and interests ».* Pékin constate que « *the US carries on its « rebalancing » strategy and enhances its military presence and its alliances in the region. Japan is sparing no effort to dodge the post-war -mechanism, overhauling its military and security policies..... On the issues concerning China's territorial sovereignty and maritime rights and interests, some of its offshore neighbors take provocative actions and reinforce their military presence on China's reefs and islands that they have illegally occupied. Some external countries are also busy meddling in South China Sea affairs ; a tiny few maintain constant close-in air and sea surveillance and reconnaissance against China ».* Cela a pour conséquence s'agissant du développement des forces que « *The traditional mentality that land outweighs sea must be abandoned, and great importance has to be attached to managing the seas and ocnas and protecting maritime rights and interests. It is necessary for China to develop a modern maritime military force structure commensurate with its national security and develoment interests, safeguard its national sovereignty and maritime rights and interests, protect the security of strategic SLOC's and overseas interests and participate in international maritime cooperation so as to provide strategic support for building itself into a maritime power ».*

Par conséquent the PLA Navy « will gradually shift its focus from ‘offshore waters defense » to the combination of « offshore water defense » with « open seas protection » and build a combined multi-functional and efficient maritime combat force structure ». Un autre aspect important du Livre blanc est certainement le cyber espace. « (China is) confronted with grave security threats to its cyberstructure. As cyberspace weighs more in military security, China will expedite the development of a cyberforce, and enhance its capabilities of cyberspace situation awareness, cyberdefense,... » Enfin on doit remarquer, en matière nucléaire, la confirmation de la politique traditionnelle : non first-use et que la Chine « will never enter into a nuclear arms race with any other country. China has always kept its nuclear capabilities at the minimum level required for maintaining its national security. China will optimize its nuclear forces structure, improve strategic early warning, command and control, missile penetration, rapide reaction, and survivability and protection, ans deter other countries from using or threatening to use nuclear weapons against China » (extraits de China’s Military Strategy).

I.4.4. La France.

(39) La France n’a pas publié de nouveau Livre blanc mais elle adopté une loi importante sur le renseignement (Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015, publiée au Journal Officiel du 26 juillet 2015) et elle actualisé sa loi de programmation militaire 2014- 2019 (Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense publiée au Journal Officiel du 29 juillet 2015). L’actualisation de la programmation militaire en cours (2014-2019) ne modifie pas le format de l’armée. Elle n’est porteuse que d’ajustements, mais ne touche pas aux équilibres fondamentaux définis par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013. Elle consiste en un apport de 3,8 milliards d’euros sur la période 2015- 2019, ce qui représente un montant relativement modeste. La plus grande partie de cette somme sera affectée à la diminution du nombre des déflations de personnels qui va tomber de 33 675 à 14 925. L’armée va donc conserver 18 750 personnes, dont la plupart seront recrutées. Cette moindre déflation représentera plus des 2/3 des 3,8 milliards. Le reste de cette somme permettra d’accroître les moyens réservés à l’entretien programmé des matériels très sollicités en OPEX et un effort d’équipement supplémentaire sur des points faibles critiques : en matière d’hélicoptères (7 Tigres et 6 NH90 supplémentaires), de projection aérienne tactique (achat de C-130) ou encore de renseignement (acquisition d’un troisième satellite MUSIS). A cela s’ajoutent le renforcement des effectifs et des moyens prévus pour la cyberdéfense et la commande de 3 avions MRTT, prévue initialement au-delà de la LPM, sera effectuée en 2018, leur livraison devant intervenir en 2024 et 2025. La perspective générale d’évolution sur la période de la LPM 2014- 2019 reste donc qu’il s’agisse de personnels ou de matériels, nettement à la réduction en ce qui concerne les équipements voir à cet égard le tableau figurant dans le rapport sur le projet de loi d’actualisation de M Raffarin (doc. N° 547, Sénat, 24 juin 2015, pp 58- 60). Par ailleurs, le processus très important de transformation des armées- « Au contact » pour l’armée de terre, « Horizon marine » pour la marine et « Unis pour faire face » pour l’armée de l’air se poursuit. Le nouveau modèle pour l’armée de terre a été présenté le 28 mai 2015 (v. Plaquette Au contact, sur le site defense.gouv.fr/terre). Mais l’actualisation de la LPM comporte un autre aspect, sur lequel l’attention ne s’est pas portée, et qui est important : « il révisé plusieurs paradigmes de notre outil de défense, visant la protection intérieure, la réserve opérationnelle, le lien entre l’armée et la Nation et le droit d’association professionnelle des militaires » (JP Raffarin, rapport préc., p 31). Comme le dit très bien M Guy Tessier dans l’avis qu’il présente au nom de la Commission des affaires

étrangères sur le PLF 2016 en ce qui concerne la défense, la situation de la défense de la France appelle maintenant une réflexion de fond sur le maintien dans la durée des OPINT, sur la finalité des interventions à l'étranger et sur les efforts à faire pour assurer que la France garde son rang au cours des années 2000 (Ass. Nationale doc. N° 3113, pp 75 84).

Sur la loi relative au renseignement et l'actualisation de la LPM 2014-2019 voir dans ce numéro de PSEI les contributions de M Rousset et P Buffotot.

I.4.5. Le Japon

Au Japon, le retour vers le « hard power », l'évolution engagée pour interpréter l'article 9 « pacifiste » de la constitution, de manière à permettre au pays de redevenir progressivement une puissance susceptible de jouer un rôle plus important dans le cadre de l'alliance avec les Etats Unis et au sein des Nations unies, s'est poursuivie. La « Cabinet Décision » du 1^{er} juillet 2014, énonçant la nouvelle interprétation de l'article 9, appelait des suites législatives. Celles-ci sont intervenues, malgré de fortes oppositions. Adopté le 16 juillet par la Chambre basse le nouveau dispositif de onze « lois de sécurité », l'a été ensuite par le Sénat le 19 septembre. Le Japon peut désormais venir en aide à un allié, même s'il n'est pas lui-même attaqué et participer plus activement aux missions de maintien de la paix des Nations unies (v. *Japan's Legislation for Peace and Security. Seamless Responses for Peace and Security of Japan and the International Community, october 2015*, sur le site du gouvernement japonais)

I.4.6. La Russie.

La Russie a adopté, le 31 décembre 2015, une stratégie de sécurité nationale. Ce document définit « les intérêts et les priorités nationales stratégiques » de la Russie. Peu signalé et peu commenté, il mérite de retenir l'attention dans la mesure où il peut éclairer la ligne que choisit la Russie, pour essayer de concilier des moyens, très limités et ses ambitions considérables, dans un contexte devenu très complexe. (Voir : Isabelle Facon, La nouvelle stratégie nationale de la Fédération de Russie, Note de la RFS, n° 05/2016, février 2016).

I.5. Aspects actuels de la puissance militaire

Repères.

(40) *Les remarques faites à propos de la validité et de la relativité des classements des puissances aériennes, terrestres etc, ..., insistant sur le fait que les capacités militaires d'un Etat doivent être évaluées par rapport à ses besoins de sécurité et ses objectifs de puissance, ne signifient pas que les classements sont sans intérêt. Ils font partie des réalités, sont dans les têtes des décideurs, dans leurs discours, dans les politiques et animent la/les course(s) aux armements. Il faut donc s'y arrêter et essayer de voir qu'elle est la configuration actuelle de la puissance sur le plan militaire. Un autre aspect est celui du comportement des puissances. Nous sommes dans une phase de l'histoire où la puissance s'exerce. Elle agit, ce qui pose la question de ses effets et celles des normes.*

I.5.1. Catégories de puissances : hyper et superpuissances, puissances mondiales, puissances régionales, puissances retenues, puissances libérées, puissances montantes et déclinantes, neutralité nucléaire... Configuration actuelle de la puissance sur le plan militaire.

I.5.1.1. Catégories de puissances

Repères

(41) Superpuissances faisait partie du vocabulaire courant pendant la guerre froide ; actuellement, il est surtout question d'**hyperpuissance**. Super et hyper marquent une différence de niveau, un plus par rapport aux autres ; hyper désigne même le plus haut degré. Pendant la guerre froide, il y avait 2 superpuissances, les Etats Unis et l'URSS ; maintenant il n'y a plus qu'une hyperpuissance les Etats Unis. Cela correspond indubitablement à la réalité. On prendra garde toutefois à ne pas être prisonnier du vocabulaire. Appliquer superpuissance aux Etats Unis et à l'URSS suggérait qu'il existait entre eux une égalité, ce qui leur était utile mais n'était que très partiellement vrai ; la puissance de l'URSS était en réalité bien inférieure. De même hyper, le plus haut degré convient si on veut souligner par là, la différence entre les Etats Unis et les autres. Le mot est doux à l'orgueil américain. Mais son emploi devient très discutable si on veut suggérer que les Etats Unis ont atteint le sommet de la puissance. Il est important de ne pas perdre de vue ces points, comme de se demander par ex. comment s'est fait le passage du super à l'hyper : est-il dû à l'effondrement de l'URSS, à un effort vers le haut de la part des Américains, aux deux ?

Puissances mondiales, puissances régionales. Cette distinction recoupe et enrichit la précédente. Les puissances militaires de premier rang, celles dont on peut dire qu'elles sont des superpuissances militaires, sont des puissances mondiales c'est-à-dire présentes partout ou susceptibles de l'être et des **puissances globales ou complètes**, figurant dans les premiers rangs quel que soit le type de puissance militaire concerné, alors que la plupart des Etats ne sont que des **puissances partielles**, le plus souvent terrestres et aériennes. Un Etat, les Etats-Unis, est toujours seul de son espèce, la seule vraie superpuissance. L'appellation hyperpuissance est acceptable dans son cas, du point de vue de la puissance militaire, tant reste grand l'écart avec les suivants. Elle convenait encore mieux, au cours des années 1990 et 2000, parce que c'est à cette époque qu'il a été le plus grand. Les Etats-Unis sont premiers dans tous les classements et décidés à garder cette place. La seule autre puissance approchant cette catégorie est actuellement non la Chine ou la Russie mais l'ensemble constitué par ses Etats membres et l'UE elle-même. Cet ensemble politico économique est le seul qui ait des capacités économiques, financières, scientifiques... suffisantes pour constituer une puissance approchant celle des Etats-Unis. Mais ses membres font partie, comme Washington, de l'OTAN et n'ont pas l'ambition d'en sortir et de faire concurrence aux Etats-Unis. Le problème actuel des Européens est à la fois de parvenir à concilier complémentarité et coopération d'une part et autonomie d'autre part vis-à-vis des Etats-Unis. Ils doivent aussi ne pas décrocher des premiers rangs, quel que soit le domaine en cause. Il s'agit plus d'une question de prise de conscience, de choix à faire et de bonne organisation, que de moyens financiers et autres. La Russie encore seconde puissance de la planète pour ce qui concerne la dimension nucléaire et stratégique, n'est en revanche qu'une puissance de second ou de troisième rang, selon la catégorie d'armes classiques que l'on considère. Elle tente de se maintenir au niveau stratégique et de reconstituer sa puissance militaire classique. A la différence des Européens, le problème est ici économique, financier et industriel plus que

politique. Pour le moment la Russie n'est ni une puissance mondiale, ni une puissance globale et le niveau de ses moyens fait qu'il lui sera difficile de le redevenir. La puissance chinoise, quoique clairement montante, reste encore nettement en retrait sur le plan stratégique comme conventionnel. Pour le moment, la Chine n'est ni une puissance globale ni une puissance complète. Elle le sera peut-être un jour mais le leadership militaire américain et occidental n'est certainement pas menacé à court terme ; jouer à cet égard les Cassandre est plus travailler à ce que ce leadership soit maintenu que faire le constat de la réalité prochaine. L'intérêt de la distinction **puissances mondiales, puissances régionales** est de marquer que ces dernières sont aussi des puissances, l'aire où peut s'exercer leur puissance est simplement plus restreinte, à leur propre région et parfois une région avoisinante (France et Afrique, Russie et Moyen- Orient). Une puissance régionale est généralement une puissance partielle, souvent aérienne et terrestre, mais il peut en aller autrement (cas de Singapour ou plus encore Israël) surtout dans le cas des pays qui aspirent à être des puissances mondiales (Chine, Inde). Si le concept de puissance régionale semble a priori assez simple, voire évident, il n'est pas forcément d'un usage facile, parce que la notion de région est entendue de diverses manières. S'agissant de sécurité, il est bon de la rapprocher de la notion de complexe de sécurité. Il faut aussi se demander si du côté de la puissance, il faut retenir les capacités, le comportement ou les deux.

La distinction **puissances montantes et déclinantes** est elle aussi, à la fois, évidente et d'utilisation délicate. Les critères numériques, simples- le niveau des dépenses militaires, le nombre d'avions etc...- ne sont que des indices, souvent très approximatifs. Si elle peut décliner très vite- le cas de l'URSS en apporte une démonstration éclatante, une puissance militaire est longue à construire. Un effort financier particulier permet de gagner du temps, mais une puissance mature se forme sur une longue période et son maintien exige une anticipation de même nature. La construction de la puissance chinoise est typique de la prise en compte du temps comme le développement du programme français de dissuasion.

L'expression- **puissance retenue**- renvoie à l'Allemagne (« politique de retenue »). On peut l'employer aussi à propos du Japon. Il s'agit de pays qui pourraient avoir, étant donné leurs capacités économiques, techniques, financières, un appareil militaire beaucoup plus important que ce n'est le cas. Il est important de marquer que leur retenue n'est pas entièrement libre. Ils se retiennent mais ils sont aussi retenus. Cela tient à leur passé et à la signification qu'aurait sur le plan régional et au-delà, leur sortie de cette posture de retenue, souvent consolidée par des engagements internationaux. Pratiquent également la retenue, mais ici le verrou pour faire sauter l'obstacle est beaucoup plus important, les pays ayant un potentiel suffisant pour acquérir l'arme nucléaire et qui ne cherchent pas à l'avoir. La posture inverse- de **puissance libérée**- est bien illustrée par la Russie, libérée aussi bien dans la constitution de sa puissance que dans son emploi.

On a introduit dans ces catégories, la **neutralité nucléaire** pour rappeler la spécificité du nucléaire. Les choses sont ici brouillées par le fait qu'actuellement, les armes nucléaires sont en possession des principales puissances du moment, ou en devenir. Ces Etats sont engagés, au cœur des conflits et des rivalités de puissance. Même si elle n'a jamais existé, une politique de neutralité, éventuellement conventionnelle, appuyée sur la possession de l'arme nucléaire peut se concevoir. On peut penser qu'en ce cas, l'Etat étant retiré autant qu'il est possible, du monde et des conflits, le jeu de la dissuasion serait en quelque sorte épuré. Tout doute sur l'hostilité de l'Etat neutre, passée, présente ou même future, étant éliminé ou fortement abaissé, sa dissuasion jouerait à plein. Cela ne signifie toutefois pas que le seuil de suffisance pourrait être abaissé, puisqu'il se définit par rapport au principal agresseur éventuel. La neutralité nucléaire peut sembler un cas d'école. Qu'elle ait été seulement envisagée (Suède) mais pas réalisée ne veut pas dire qu'elle ne pourrait pas l'être. Si l'accès au nucléaire est rendu très difficile actuellement, il ne doit toutefois pas sortir du champ des

possibles s'agissant des Etats non dotés. L'on ne doit, en outre, pas exclure que ce statut puisse un jour, dans des circonstances que l'on n'envisage pas actuellement, intéresser des pays comme le Royaume uni ou la France.

Actualité

(42) 2015 n'apporte pas de changement à ces repères. Les Etats Unis restent toujours loin devant et la dernière NSS confirme tout à fait qu'ils n'ont pas l'intention d'abandonner la position. De son côté, la Chine prend son temps mais sa dernière stratégie montre très bien qu'elle est entame une autre phase de sa montée en puissance vers « *a strong national defence and powerful armed forces* » afin d'assurer « *the great rejuvenation of the Chinese nation* ». (*China's Military Strategy, 2015*). Les derniers développements en France (adaptation de la LPM 2014- 2019) et au Royaume Uni (SDSR 2015) et la coopération des deux vieilles puissances, montrent la volonté de tenir leur rang. La Russie, pourtant dotée de moyens très inférieurs à ceux des Américains et des Européens, confirme qu'elle a choisi de rester sinon au premier plan de la puissance du moins au premier rang de l'actualité. Elle choisit en Syrie, comme elle l'avait fait en Géorgie en 2008 et en Ukraine en 2014, de jouer le rôle de la « puissance libérée ». Si les autres hésitent, elle intervient. On voit aussi que globalement le nombre d'Etats dont on parle quand on évoque les capacités militaires, augmente sensiblement. La course aux armements se poursuit et se double maintenant d'une course aux engagements militaires.

I.5.1.2. Configuration actuelle de la puissance militaire.

Repères

(43) *On discute sur la configuration du système international. Est-il unipolaire, bipolaire, multipolaire ? Du point de vue des capacités militaires la situation est très simple. La configuration de puissance est unipolaire au bénéfice d'un groupe d'Etats que l'on peut rassembler sous le vocable les « Occidentaux » ou les Etats Unis et leurs alliés. Il s'agit des membres de l'OTAN et de ceux des autres alliances américaines formelles (Japon, Australie, Nouvelle Zélande, Philippines, membres du traité de Rio) ou pas (Israël notamment). Cet ensemble regroupe : 4 des 8 puissances nucléaires et, sauf la Russie, les plus avancées ; tous les Etats qui ont actuellement une réelle capacité de projection, grâce à leurs marines et à leurs bases militaires ; les pays abritant la plus grande partie de l'industrie mondiale d'armements, assumant environ les 2/3 des dépenses militaires mondiales et ayant les armées les plus modernes.*

La Chine s'inscrit dans une perspective de montée en puissance vers la bipolarité ou la multipolarité. Si cette montée se poursuit, condition nécessaire, elle atteindra son but, plus ou moins vite, selon la manière dont s'agenceront, dans le futur, les relations entre les Etats Unis et leurs alliés européens. On ne peut pas écarter la possibilité que ces relations, en raison des évolutions intervenant en Asie, se distendent favorisant éventuellement la consolidation de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD). Dans ce cas la cible à atteindre par Pékin serait plus basse donc plus proche. Le plus vraisemblable reste toutefois le maintien de la grande alliance occidentale et l'on ne peut pas non plus exclure, pour elle diverses formules de renforcement. Si celui-ci se produisait la cible serait plus haute. Ce qui vaut pour la Chine peut être transposé à l'Inde, pour le cas où elle suivrait le parcours de Pékin. La Chine elle-même pourrait s'allier mais les possibilités que l'on évoque à cette égard, l'alliance avec la Russie et l'Iran notamment, à supposer qu'elles se confirment, ne bouleversent pas les données du problème. La Russie n'est pas et ne peut pas être une autre URSS.

Pour les années à venir la perspective la plus probable est la poursuite de la configuration actuelle. Suivra son adaptation à l'émergence d'une voire deux autres puissances mondiales- la Chine et éventuellement une alliance autour d'elle, puis peut-être l'Inde- et de certaines puissances régionales (Brésil, Inde, Iran...) selon des modalités différentes en fonction de l'évolution des relations entre les Occidentaux. Une divergence entre les Etats Unis et l'Europe favoriserait l'installation plus rapide d'une configuration multipolaire. Le maintien et, plus encore le renforcement de la cohésion des alliances Américaines, prolongerait la configuration actuelle, permettant de retrouver éventuellement le système de bipolarité inégale qui existait du temps de la guerre froide. Dans ce jeu des puissances, il n'y a guère plus de place pour la Russie que pour la France ou le Royaume Uni. Si la montée de la Chine se poursuit et plus encore si elle est suivie de celle de l'Inde, la puissance changera d'échelle et les Etats Unis seuls se trouveront eux-mêmes dépassés. Dans ce monde de nouveaux géants, il n'y a plus de place pour les petits et les moyens que groupés. La Russie aura donc à choisir entre la Chine et l'Ouest que présentement elle refuse, avec si elle penche de ce côté une place à sa mesure actuelle (et non à la mesure de l'URSS). Elle peut aussi choisir de rester entre deux, en s'appuyant sur sa capacité nucléaire, si elle parvient à la tenir à niveau ou du simple fait que posséder des armes nucléaires en quantité, même sans capacité de frappe assurée, a une vertu dissuasive, par crainte d'une catastrophe nucléaire.

Actualité.

(44) Il n'y a rien dans l'actualité de 2015 qui soit en décalage ou en rupture avec les repères posés ci-dessus. La volonté de puissance est présente et nettement affirmée à Washington et à Pékin. Le jeu russe favorise l'OTAN, comme celui de la Chine en mer de Chine, les alliances asiatiques des Etats Unis. Les Européens cessent de réduire leur effort militaire, celui-ci repart à des degrés très divers à la hausse. Et l'on voit resurgir, pour le moment dans les discours, le thème de l'armée européenne, annonce possible d'initiatives à l'UE ou entre ses Etats membres.

I.5.2. Puissances passives, puissances actives.

Repères.

(45) *L'une des critiques faites à la PSDC et à l'Identité européenne de sécurité et de défense est d'avoir institué des moyens, notamment des groupements tactiques, ou encore l'Eurocorps dont on faisait grand cas dans les années 1990, et de ne pas s'en servir. Ce faisant, on oublie de se demander si ces GT étaient vraiment bien adaptés aux problèmes rencontrés. Et surtout, on perd de vue qu'une capacité militaire est d'autant plus efficace que l'on n'est pas obligé de l'employer (montrer sa force pour ne pas avoir à s'en servir). L'appréciation sur l'IESD, est manifestement fondée sur l'idée que l'emploi des forces armées est normal. Cela s'explique facilement parce que depuis la fin de la guerre froide, les armes servent, les OPEX et maintenant les OPINT ont envahi le paysage des relations internationales, le recours à la force armée est devenu courant. Les grandes puissances, sauf exception dont la Chine, le Japon et l'Allemagne, ont abandonné le mode passif ; elles sont devenues actives. Certaines sont même saturées d'action, dans un monde devenu plus violent. Il est difficile de ne pas établir de lien entre ce niveau de violence et l'activité des puissances d'une part et la prépondérance des Occidentaux après la guerre froide. Et se pose inévitablement étant donné le résultat la question de l'efficacité de cette puissance, considérable et quasi sans entraves. Par ailleurs, on en doit pas non plus perdre de vue que la puissance active n'est pas, sauf exception, dans la norme. Ce fait vaut d'être souligné, la*

puissance active est en décalage, et parfois en contradiction, avec la norme officielle, l'interdiction du recours à la force.

I.5.2.1. Puissance active et résultat.

Repères.

(46) La question du résultat se pose du point de vue de la puissance, par rapport aux objectifs qu'elle recherchait. Sont-ils atteints ou pas ? S'ils ne le sont pas, on dira que la puissance a été impuissante. On doit aussi considérer les résultats en eux-mêmes, ils peuvent être heureux ou l'inverse. C'est la question, différente, de l'innocuité ou de la nocivité de la puissance.

- Puissance et impuissance de la puissance.

Repères

L'impuissance de la puissance est un thème à la mode depuis des années, qui excède assez largement, le domaine militaire. Dans le cadre militaire, il vient d'être repris par G Chaliand dans « Pourquoi perd-on les guerres ? Le nouvel art occidental », Odile Jacob, 2016. Cet ouvrage souligne avec pertinence que l'hyperpuissance et ses alliés, les occidentaux qui représentent sur le papier et sur le terrain, une puissance inégalée et à laquelle nul ne peut résister, perdent pourtant à peu près toutes les guerres qu'ils ont engagées depuis la fin de la guerre froide- l'Irak, l'Afghanistan, puis la Libye en ont administré la preuve- et la difficulté éprouvée à venir à bout de Daech en Irak/Syrie comme l'installation dans la durée du chaos libyen et de la situation dans la région sahélo-saharienne. Vont, en gros dans le même sens, les opérations de paix qui pour la plupart semblent ne pas avoir de fin et l'interminable conflit israélo- palestinien. En définitive la seule guerre dont les Occidentaux se « sortent » à peu près est celle de l'ex- Yougoslavie. Ce bilan est très médiocre.

Actualité.

(47) Aucun des théâtres qui ont fait l'objet des guerres conduites, sous la houlette des Etats Unis, par les Occidentaux ne s'est amélioré vraiment amélioré. Cette impuissance produit inévitablement des effets, qui deviennent très visibles : le refus de plus en plus net de l'engagement au sol (Irak Syrie), l'incapacité de s'engager (Libye). Cette impuissance est surlignée par le comportement russe. Moscou avait montré en 2014 en Ukraine sa maîtrise de la guerre hybride. La Russie prouve en Syrie, qu'elle sait choisir ses alliés et leur être fidèle. Qu'elle sait aussi s'engager, mettre les moyens adaptés et obtenir des résultats. Cette performance, avec des moyens incomparablement plus faibles, tourne presque les Occidentaux en ridicule. Elle confirme les accusations de faiblesse et pose en tout cas le problème de la qualité des choix faits. Etrangement cela n'entame pas, en apparence au moins, l'étonnante certitude des Etats Unis, leur détermination à persévérer dans l'usage de la force et leur prétention à exercer un leadership, dont la qualité est manifestement en défaut. Le leadership est certes affaire de confiance en soi et de détermination de la part de celui qui y prétend, il est aussi et surtout affaire d'adhésion. La rupture euro- américaine qui s'est produite en 2004 à propos de l'Irak pourrait survenir à nouveau, l'Europe faisant maintenant les frais de la politique de démocratisation du grand Moyen-Orient et de son avatar franco-britannique en Libye. Il n'est pas sans intérêt de voir qu'en Europe, notamment en France, on commence à s'interroger.

Effets- nocivité- de la puissance.

Repères

(48) *Il n'y a pas d'innocuité des guerres, chacune laisse un nombre de victimes plus ou moins élevé et des dévastations plus ou moins grandes. Mais la guerre peut aussi avoir des effets positifs, en mettant fin à des conflits anciens, en favorisant un avancée démocratique décisive, ou encore en contribuant à une évolution de la qualité des relations entre Etats. C'est ce qui s'est produit en Europe après 1945 et on espère que l'éclatement violent de l'ex-Yougoslavie suivra ce chemin. En Irak, en Afghanistan, en Syrie, en Libye, lieux d'intervention occidentales majeures, on voit bien les effets négatifs des interventions, mais pas d'effets positifs.*

Actualité

2015 n'a pas vu de recul de Daech mais, au contraire, son installation en Libye, sans réaction occidentale et une très forte vague d'immigration en Europe, très perturbatrice pour l'UE, déjà affectée par la crise grecque, la montée importante de l'euroscpticisme, les tensions avec la Russie et la perspective ouverte du *Brexit*, qui a eu beaucoup de peine à l'affronter et n'en est pas sortie.

Il est probable que la conjonction de l'absence de résultats et de l'importance des dégâts occasionnés par les guerres occidentales, va tendre à tarir ces guerres et faire resurgir la question de leur licéité et de leur légitimité.

I.5.2.2 Puissance active, droit et légitimité.

Repères

(49) *Fruit d'une longue évolution, la Charte des Nations unies pose, dans son article 2§ 4, que « les membres de l'Organisation s'abstiennent dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies ». Par ailleurs elle établit, dans ses chapitres VI, VII et VIII, un système de sécurité collective dont le Conseil de sécurité est la pièce maîtresse. Les juristes ne s'accordent pas sur l'interprétation de l'article 2 § 4. La majorité d'entre eux considère que l'usage de la force est interdit sauf deux exceptions- en cas de légitime défense visée à l'article 51 et s'il est autorisé par la Conseil de sécurité. Certains considèrent qu'au contraire la rédaction même de l'article 2 § 4 implique qu'il y a d'autres cas où l'usage de la force peut être considéré comme licite. Ces débats sont importants. On a vu, au moment où se préparait l'action pour chasser la Serbie du Kosovo puis lors de la guerre d'Irak en 2004, que les opinions divergeaient fortement entre les alliés occidentaux sur le point de savoir si toute usage de la force, hors le cas de légitime défense, doit être autorisé par le Conseil de sécurité ou pas. Les Etats Unis étaient très fermement partisans de la réponse négative, les Européens, Royaume uni compris, d'une réponse positive. Quoiqu'il en soit le débat juridique ne peut pas avoir d'issue quand les membres permanents du Conseil de sécurité sont en jeu, puisque le droit de veto les protège au Conseil de sécurité et que leur poids, considérable dans le cas des Occidentaux, les met à l'abri à l'Assemblée générale. Ce qui compte alors par-dessus tout c'est la légitimité de l'action aux yeux de l'opinion internationale et, plus encore, cela s'est vérifié dans le cas irakien, de l'opinion occidentale. Cette légitimité, c'est à dire la perception de l'action, du recours à la force, comme juste, normal ou au moins admissible, se traduit dans les médias, via les ONG et, s'il ne faut pas attendre d'elles qu'elles fassent le partage entre licite et illicite, ce qui se passe dans les organes des Nations unies est très important du point de vue de la légitimité. Quelle que soit l'opinion dominante chez les juristes, l'autorisation d'emploi de la force par le Conseil de sécurité sera un facteur déterminant. C'est seulement si, sur le terrain, les choses se passent mal que les réticences, éventuellement marquées par des abstentions au moment du vote, reparaitront. En cas de*

refus du Conseil ou d'impossibilité d'obtenir un feu vert de sa part, il sera très important que la puissance osant employer la force parvienne à éviter les discordances dans son camp et qu'elle mène une diplomatie efficace pour éviter une condamnation ou adoucir sa formulation. Présente à un moment, la légitimité peut faiblir et disparaître. Il est important que l'action militaire donne les résultats attendus et qu'elle soit rapidement décisive. Pour résumer à grands traits l'évolution intervenue au Conseil de sécurité depuis la guerre froide, on peut distinguer 6 phases. Initialement les Etats Unis ont obtenu facilement l'autorisation du Conseil (résolution 678 (1990) et 687 (1991) pour chasser l'Irak du Koweït, mais les relations se sont ensuite dégradées, à la fin des années 1990, entre les membres permanents à propos de l'Irak et du Kosovo. La guerre a été portée là contre la volonté de la Russie et de la Chine, qui n'ont pu s'y opposer, et sans l'autorisation du Conseil de sécurité. La guerre d'Irak qui a suivi n'était pas non plus autorisée. Cette fois le camp occidental était fortement divisé sur sa licéité et son opportunité et l'autorisation ne fut même pas demandée au Conseil car le pointage des voix indiquait que cette demande n'obtiendrait même pas la majorité des voix et serait donc rejetée, indépendamment des vetos. Mieux valait éviter ce camouflet qui aurait souligné l'illégitimité de l'entreprise anglo-américaine. Après cela vient l'épisode libyen où l'on retrouve l'autorisation du Conseil de sécurité, la demande étant cette fois soutenue par la France pays favorable au rôle des Nations unies, mais cette autorisation est « encadrée » et elle est votée avec réticence. La manière dont cette résolution a été appliquée, jugée excessive, a fait entrer dans la phase de blocage du Conseil de sécurité. Il n'est actuellement plus possible d'obtenir l'accord du Conseil de sécurité pour employer la force, comme cela a été fait en Irak, au Kosovo, en Afghanistan³ ou en Libye. La perspective devient donc globalement très négative pour la puissance active, car les éléments défavorables s'additionnent- absence de résultats, effets négatifs très importants, impossibilité d'obtenir un aval international large et officiel.

Actualité

Les repères ci-dessus exposés expliquent bien ce que l'on constate en 2015, en Syrie et plus encore en Libye.

II. Etats fragiles et effondrés, somalisation, Etats renaissants, situations étatiques incertaines, Etats objets de sanctions internationales.

Repères.

(50) Il y a longtemps que l'Etat est désacralisé et que le mythe de l'Etat souverain, assurant par définition ses fonctions, s'est évanoui. Il est devenu commun de parler de l'impuissance de la puissance. Les manifestations de cette impuissance, comme ses effets négatifs, sont nombreux. Avec les Etats effondrés, on est au-delà de cette situation, en quelque sorte au point culminant ; en réalité, il n'y a plus d'Etat. Mais on conserve l'appellation dans l'espoir d'une restauration, d'un retour, d'une renaissance. Les situations étatiques incertaines, ont souvent plus de réalité que les Etats fragiles, effondrés, voire renaissants mais ici le point faible se situe du côté de la reconnaissance par la communauté internationale. La qualité d'Etat de ceux qui sont l'objet de sanctions internationales n'est

³ Dans ce cas, une autorisation du Conseil n'était pas vraiment nécessaire puisque l'action armée pouvait être rattachée à la légitime défense. Les Etats Unis, qui cette fois, ne risquaient pas de voir refuser une éventuelle demande, n'ont cependant pas demandé d'autorisation ; ils ont simplement exposé la politique qu'ils allaient suivre devant le Conseil.

normalement pas en cause, mais ces sanctions constituent pour eux un handicap plus ou moins grand et peuvent les fragiliser.

II.1. Etats fragiles et effondrés, somalisation.

(51) Parler d'Etats « en développement », les « moins avancés » ou encore « faillis » correspond au registre économique et financier. D'un point de vue plus global, intégrant la dimension politico-militaire et de la sécurité, c'est l'idée de faiblesse qui paraît plus adaptée. On peut la traduire par diverses appellations, désignant des degrés et/ou des variantes : Etat fragile ou très fragile, défaillant, déliquescents, raté, effondré...

Le Fragile States Index du Fund for Peace présente le grand intérêt de souligner que les situations sont évolutives, qu'elles peuvent s'aggraver ou s'améliorer et il donne d'utiles points de repères, mais il reste insuffisant. Les Etats identifiés comme faibles, fragiles, représentent autant de problèmes dont la communauté internationale doit s'occuper au titre du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Un point majeur, quoique très négligé, est l'efficacité des efforts accomplis au titre de la sécurité collective. A cet égard, la condition, non suffisante mais nécessaire et préalable, est une bonne analyse du problème, c'est à dire de la situation de l'Etat et les concepts d'Etat fragile et en échec, effondré, ainsi que les critères/indicateurs employés par le Fund For Peace et son Index, peuvent et doivent être améliorés, adaptés. On notera par exemple que certains cas ont marqué les esprits au point de donner naissance à un concept. Il en va ainsi de la « somalisation », qui désigne un processus de morcellement, d'éclatement d'un Etat à la suite de la défaillance de son gouvernement. Cet Index ne prend d'autre part en compte que les Etats membres des Nations unies. Cela signifie qu'il laisse de côté plusieurs situations incertaines souvent conflictuelles mais très pertinentes du point de vue de la sécurité et de l'insécurité internationale.

Actualité

Données du Fragile States Index 2014.

(52) Cet Index a succédé au *Failed States Index*, établi en 2005 par le *Fund for Peace*. Il est accessible sur son site. Il évalue le niveau de faiblesse, l'échec ou la fragilité à partir d'une batterie de 12 indicateurs et classe les Etats en 4 catégories de fragilité, du plus au moins fragile.

Dans l'index 2015, le dernier, les 20 Etats les plus fragiles (à partir des données de 2014) sont, du plus au moins fragile : 1) le Sud Soudan, 2) la Somalie, 3) la RCA, 4) le Soudan, 5) la RDC, 6) le Tchad, 7) le Yémen, 8) la Syrie et l'Afghanistan, 10) la Guinée, 11) l'Irak, 12) Haïti, 13) le Pakistan, 14) le Nigeria, 15) le Zimbabwe et la Côte d'Ivoire, 17) la Guinée Bissau, 18) le Burundi, 19) le Niger, 20) l'Ethiopie.

Par rapport à l'année antérieure, la liste comprend un entrant, le Burundi, qui revient dans le groupe après en être sorti en 2014, et un sortant le Kenya. 7 pays ont vu leur situation s'aggraver (Soudan, Syrie, Guinée, Irak, Nigeria, Niger, Burundi), 7 autres ont connu une amélioration (RDC, Haïti, Pakistan, Zimbabwe, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Kenya) et 6 restent à la même place (Soudan, Somalie, RCA, Tchad, Yémen, Afghanistan).

En se plaçant du point de vue de la sécurité et de l'insécurité (critères *security apparatus*, *factionalized elites* et *external intervention*), l'Index 2015 projette l'attention principalement sur le Sud Soudan, la Syrie et la RCA. Du point de vue de la sécurité internationale, on privilégiera les cas de la Libye, de la Syrie et du Yémen.

En Libye, la dégradation de la situation s'est accélérée en 2014. Elle s'est poursuivie en 2015. Malgré la progression de Daech et les efforts du représentant du Secrétaire général, l'année s'est terminée sans que l'on soit parvenu à constituer de gouvernement d'unité

nationale et sans que l'intervention internationale annoncée comme imminente à diverses reprises ait lieu.

Après avoir, en début d'année, marqué son arrivée par plusieurs atrocités fortement médiatisées (assassinat d'otages coptes, vidéo mettant en scène un enfant bourreau), l'EI s'est installé peu à peu, entre les zones contrôlées par les deux grandes coalitions basées à Tripoli et à Tobrouk, profitant du vide, en bordure de la mer dans la région côtière de Syrte, sur une bande de territoire de 250 kms de long, proche du croissant pétrolier et donnant accès facilement au sud libyen. Il a progressé aussi vers le sud, installant des camps d'entraînement près de Houn, à plus de 200 kms de la côte, des zones d'entreposage et des fortifications et des « institutions de gouvernance rudimentaires » (tribunaux islamiques, police islamique) (sur l'expansion de Daech v. le rapport SG précité S/2016/182 §§ 24- 30). Il aurait également établi plus au sud des « poches », prenant contact avec les tribus Touaregs. Ce développement rapide est considéré comme le signe d'une véritable installation et d'une stratégie de « descente » vers le Sud. En même temps le contrôle d'une zone côtière importante permet de jouer la carte de l'invasion migratoire de l'Europe (bombe migratoire) et constitue une base pour une éventuelle offensive sur les champs pétroliers proches. La progression de Daech a bénéficié de l'absence de progrès vers l'unité nationale. Elle s'est faite grâce au recrutement en Afrique du nord et à la venue d'éléments de Syrie. En décembre on estimait le noyau de Daech en Libye à 3 à 5 000 hommes- en mars on donnait les chiffres de 200 à 400- et on évoquait le transfert en Libye d'une partie de l'état-major de Daech.

Malgré les efforts du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies, les progrès vers un gouvernement d'union nationale, très difficiles, sont restés limités. On avait noté en 2014, que la Libye avait en juin 3 premiers ministres et deux parlements. En octobre 2015 elle aura 3 gouvernements, « deux de facto et un fictif » (F Robin, La Libye incapable de surmonter ses divisions, *Le Monde* 22 octobre 2015). La pression internationale, pour sortir de cette situation s'est accrue fortement en fin d'année. Cela explique l'accord politique libyen de Skhirat, du 17 décembre, prévoyant la formation d'un gouvernement d'entente nationale composé du Conseil de la présidence et du Cabinet de la présidence, appuyés par les autres institutions de l'Etat, dont la Chambre des représentants et le Conseil d'Etat », salué et fortement appuyé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2259 (2015) du 23 décembre, adoptée à l'unanimité (v. l'évolution des négociations au cours de la deuxième partie de l'année dans le rapport du Secrétaire général (S/2016/ 182 §§ 4-14). Comme le dit justement le Groupe d'experts créé par la résolution 1973 (2011) dans le résumé de son rapport final, ce faisant le Conseil « a explicitement délégitimé toutes les institutions parallèles qui ne sont pas parties » à cet accord (S/2016/209 p 2). En même temps il n'ignorait pas que cet accord ne faisait pas consensus. Il mentionne d'ailleurs au 6 e § du préambule de sa résolution, la lettre des présidents de la Chambre des députés et du Congrès général national du 22 décembre (S/2015/1058) sur la nécessité d'un « véritable consensus national » et se dit conscient « qu'il importe que l'Accord politique libyen demeure ouvert à tous » mais il décide de forcer le passage. Reste à savoir si et comment les choses suivront sur le terrain.

L'absence de gouvernement d'union nationale n'a pas favorisé une intervention militaire évoquée fin 2014 et début 2015 et à plusieurs reprises ensuite car perçue comme de plus en plus nécessaire à mesure que Daech s'installait, que se produisaient, en Tunisie comme en Europe des attentats terroristes importants et que s'aggravait la crise migratoire. D'autant que régulièrement une voix s'élevait parmi les diverses « autorités » libyennes pour dire son opposition à l'intervention, souvent ouvertement réclamée. Mais cet obstacle n'était certainement pas le plus important. D'autres éléments ont manifestement joué, comme probablement dans le cas de la France, la difficulté de mobiliser des moyens au-delà de ceux qui sont déjà engagés au Sahel et contre l'EI en Irak et Syrie, la quasi impossibilité d'obtenir un feu vert du Conseil de sécurité et peut-être plus encore la crainte des suites mal maîtrisées

et à bien des égards imprévisibles. Cela donne du temps à l'EI pour apporter sa pierre à la constitution de ce que l'on a appelé une « bombe à fragmentation régionale » (T Oberlé, Le conflit libyen, bombe à fragmentation régionale, *Le Figaro*, 17 février 2015). La perspective d'éclatement de la Libye reste donc tout à fait présente.

(53) La **somalisation**, la Libye mise à part, menace particulièrement en Syrie, en Irak, comme en 2014 ; on peut ajouter en 2015 le Yémen. L'effet du processus que le mot désigne ne se limite pas au pays lui-même. Dans le cas de la Somalie, l'effondrement de l'Etat a fortement alimenté la piraterie. En Libye, au-delà de l'éclatement éventuel du pays en deux ou trois (Tripolitaine, Cyrénaïque, Fezzan), la somalisation est porteuse de menace au nord, sur l'Europe (réfugiés) et au sud (terrorisme). En Syrie, en Irak et au Yémen les perspectives des ondes de choc, dépassent largement le niveau de chacun des Etats. On notera que, à la différence de ce qui se passe en Libye, ces 3 pays sont l'objet d'interventions militaires d'envergure, sur la base de la demande du gouvernement légal (Irak, Yémen) ou sur celle de la légitime défense (Syrie pour les Etats Unis ou la France et demande du gouvernement légal pour la Russie).

Au Yémen, la situation s'est fortement aggravée en janvier, la rébellion chiite houthie, qui a pris la capitale Sanaa en septembre 2014, forçant le président à abandonner le pouvoir, puis à fuir à Aden où il reviendra sur sa démission. Le pays s'enfoncera ensuite dans la violence les Houthis progressant vers le Sud pour s'emparer d'Aden. Du point de vue géopolitique, la situation est alors assez couramment analysée comme une nette défaite de l'Arabie Saoudite et des Etats Unis et une victoire pour l'Iran, jugé proche des Houthis, voire- c'est notamment l'analyse saoudienne- leur manipulateur. Dans cette approche, l'enjeu n'est pas seulement national, la perspective de l'éclatement du Yémen, avec comme auparavant le Nord, éventuellement doté d'un accès à la mer, et le Sud, mais nettement régional et mettant en cause le rang de l'Arabie saoudite. L'appel à l'aide du Président Hadi provoquera à partir du 26 mars, l'intervention d'une coalition, soutenue par les Etats unis et d'autres pays dont la France, dont l'Arabie Saoudite sera le chef de file, sous forme d'opérations aériennes. La résolution adoptée par le Conseil de sécurité le 14 avril, par 14 voix et une abstention (Russie) n'est pas le fondement de cette action, mais elle est défavorable aux Houthis. Les opérations aériennes ne donnant pas de résultats décisifs, seront ensuite accompagnées d'opérations au sol, ce qui permettra aux coalisés de reprendre Aden, mais à la fin de l'année, il n'y avait pas de résultat décisif. Ce conflit très dur pour la population civile tournait au borborygme et certains coalisés, ne partageant pas les vues de l'Arabie Saoudite sur la manière de le gérer commençaient à se dégager. Dès le mois d'avril des efforts ont été faits pour obtenir une trêve un cessez le feu puis le début d'un processus de négociation en vue 'une sortie de crise. Après avoir initialement refusé, les 2 camps ont fini par accepter en juin l'invitation du Secrétaire général à cette fin. Cependant ces efforts n'ont donné aucun résultat. La paix est restée « introuvable » et, à la fin de l'année, la reprise des pourparlers de paix prévue à partir du 15 décembre a été repoussée d'un mois, par l'Envoyé spécial des Nations unies en raison des trop nombreuses violations du cessez le feu. Comme ce fut les cas en Libye, le terrorisme (AQPA et EI) a prospéré au Yémen, dans les vides, laissés par les combats.

II.2. Etats renaissants.

Repères

(54) *L'Etat renaissant est un concept d'espoir. Le retour est possible, l'histoire en a donné des exemples, en Europe notamment, avec la France après la défaite de 1940 ou l'Allemagne vaincue et divisée après 1945. Mais si on le rapproche de la liste des Etats actuellement très*

fragiles ou effondrés, on peut se demander s'il n'est pas une illusion, une manière de refuser de voir la réalité et un objectif quasi impossible.

Actualité

Il n'y a guère d'Etat récent et en développement ayant subi un effondrement de son appareil, que l'on ait vu renaître. Sur une durée d'une vingtaine d'années des pays comme l'Angola et le Mozambique, une fois sortis de la guerre dans les années 1990, ont pu connaître une progression sensible. L'amélioration de la situation de Timor oriental depuis l'indépendance doit beaucoup au très fort engagement international en sa faveur. On voit bien en revanche que la communauté internationale a accepté la naissance du Sud Soudan dans des conditions déplorable et qu'il ne bénéficie pas du même traitement favorable que Timor Est. Il se trouve en 2015 au premier rang des Etats fragiles. Parler d'Etat fragile est d'ailleurs en ce cas évoluer dans le domaine de la fiction. A vrai dire, le Sud Soudan n'a en réalité jamais existé comme un Etat au vrai sens du terme..

Si on considère le classement du *Fund for Peace*, sur 10 ans, on constate que 5 des dix pays classés parmi les plus *fragile* ou *failed* en 2005 le sont encore en 2015 (R d Congo, Soudan, Tchad, Somalie, Yémen). La Côte d'Ivoire n° 1 en 2005 est n° 15, l'Irak 4^e en 2005 est devenu 12^e. Le Liberia 21^e et la Sierra Leone 31^e ne sont plus parmi les 20 pays les plus fragiles. Le Sud Soudan n'était pas né en 2005. Situé au 4^e rang à sa naissance, il est descendu au premier et y reste. Il est à craindre qu'il reste parmi les 10 pendant longtemps. La Côte d'Ivoire, pays le plus *failed* en 2005 est passée au 14^e rang en 2014 puis au 15^e en 2015 ; elle remonte doucement.

La situation en **Somalie**, où se trouvent l'AMISOM, EUTM-Somalie et la MANUSOM, n'évolue que lentement ; elle reste à la 2^e place.

Les Chabab, affectés par la rivalité entre Al Qaida et l'EI ont continué de perdre du terrain, dans leur affrontement avec les forces du gouvernement somalien, appuyé par les Etats Unis, l'UE, l'Union africaine et l'AMISOM, mais ils exercent encore leur contrôle sur certaines parties de territoires dans le sud de la Somalie et effectuent des attentats dans la capitale, Mogadiscio. Ils sont aussi très actifs au Kenya. Au-delà de l'élimination des Chabab, la restauration de la Somalie passe aussi par la solution du problème que posent le Somaliland et le Puntland. Mais, pour le moment, le niveau de conflictualité est ici faible.

II.3. Situations étatiques incertaines.

Repères.

(55) *Cette rubrique permet d'aborder le cas d'entités politiques dont le caractère étatique n'est pas pleinement admis, comme Taiwan, le Kosovo, la Palestine et la RASD ou qui ne bénéficient que d'un nombre très limité de reconnaissances de la part des Etats établis, comme la République turque de Chypre Nord, l'Abkhazie, l'Ossétie ou même qui ne bénéficient d'aucune reconnaissance comme le Somaliland et le Puntland- bien que leur réalité soit plus solide que celle d'Etats reconnus, comme le Sud Soudan, ou en déliquescence. Ces situations, conflictuelles parfois depuis longtemps, reviennent régulièrement à la une de la sécurité internationale. Elles ont des caractéristiques particulières, qu'il importe de ne jamais perdre de vue. La liste de ces situations s'est allongée en 2014 avec le rattachement ou l'annexion de la Crimée à la Russie. Les autres appartenances relevant de situations coloniales, considérées comme non définitives (territoires encore coloniaux) sont évoqués sous la rubrique peuples.*

Actualité

(56) Les relations de **Taiwan** avec la Chine sont entrées à nouveau dans une phase plus difficile en 2014. Cette tendance a été confirmée en 2015. La rencontre, début mai, de M. Eric Chu, chef du Kuomintang, parti au pouvoir à Taiwan et possible candidat à l'élection présidentielle de janvier 2016, avec le président Xi Jinping- privilège que le Président Ma n'avait pas obtenu en 2014- n'a pas eu l'effet escompté. Les consultations « sur la base de l'égalité et sous le principe d'une seule Chine » évoquées par le président chinois n'ont pas eu l'attraction espérée ; elles ne sont pas parvenues à effacer l'exemple, déplorable aux yeux de nombre de taiwanais, de Hong-Kong. Le Kuomintang a été laminé par le Parti Progressiste Démocratique (DPP) « sinosceptique », souverainiste, aux élections locales de novembre, considérées comme un test fiable avant les présidentielles et les législatives de janvier 2016. Le Kuomintang a été contraint de changer de candidat, manoeuvre désespérée pour essayer de rester dans la course, et de remplacer Madame Hung, très distancée dans les sondages par M Chu, pour tenter de faire le poids face à la candidature de Madame Tsai, partisane non de l'indépendance mais de la réduction de la dépendance par rapport au continent. La rencontre du Président Ma et du Président Xi Jinping, à Singapour le 7 novembre, leur poignée de mains, avait certainement pour objet de faire pencher la balance du côté de la réunification mais en même temps, de manière contradictoire, elle donnait une dimension internationale à Taiwan, jouant ainsi en faveur de l'identité distincte de l'île et contre l'intensification du rapprochement. La perspective du choix de l'indépendance, même s'il paraît improbable, ne doit pas être écartée.

Le gouvernement de la République de Chine (Taiwan) a occupé aux Nations unies et au Conseil de sécurité, le siège de la Chine jusqu'en octobre 1971. L'admission de la Chine a alors entraîné l'« expulsion immédiate » de ses représentants de l'ONU, en application du principe- qu'il avait contribué à établir- selon lequel il n'y a qu'une Chine. La RPC exige, avant l'ouverture de relations diplomatiques, la reconnaissance de ce principe, par ses partenaires. Il est évident que son poids économique et son émergence comme puissance, jouent nettement en défaveur de Taiwan. Le nombre des Etats ayant avec l'île des relations de ce niveau s'est progressivement réduit. Mais il atteint encore la vingtaine. Les fidèles sont : 6 pays d'Asie de l'Est et du Pacifique (Kiribati, Nauru, îles Salomon, îles Marshall, Palaos et Tuvalu), 3 pays d'Afrique (Botswana, Sao Tome et Principe, Swaziland), 12 Etats d'Amérique latine et Caraïbes (Belize, El Salvador, Haïti, Rép. Dominicaine, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Sainte Lucie, St Vincent et Grenadines, St Christophe et Nièves) et le Vatican. Ce chiffre (22) reste stable, à moins que l'on y ajoute Daech, dont on a dit qu'en faisant figurer le drapeau de Taiwan sur une photo montrant ceux des pays de la coalition, il reconnaissait l'île. En outre tous les grands pays ont des relations intenses avec Taïwan, y disposent des bureaux et en accueillent sur leur sol (Source : Ministère des affaires étrangères de Taïwan, mofa.gov.tw/en/Allies).

Une consultation populaire et une déclaration d'indépendance de Taïwan provoqueraient une crise internationale majeure, voire une guerre. La Chine a adopté en 2005 une loi dite « anti- sécession », autorisant l'usage de moyens non-pacifiques dans le cas où Taïwan se séparerait officiellement d'elle. Le caractère stratégique de cette réunification est souligné dans la récente *Military Strategy* (2015). La menace est sérieuse et représente pour Taiwan une contrainte forte ; encore faut-il avoir les moyens de l'accomplir. A cet égard le temps qui passe joue en faveur de Pékin. Toutefois, si elles s'efforceront d'éviter d'avoir à le faire, on voit mal comment les grandes démocraties pourraient ne pas reconnaître une déclaration d'indépendance correspondant de manière indubitable à la volonté populaire. On ne doit pas oublier non plus le *Taiwan Relations Act*, adopté par le Congrès des Etats-Unis le 10 avril 1979, qui 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). Malgré l’opposition de la Chine, les ventes de matériel militaire défensif, par les Etats- Unis se poursuivent (Taiwan Relations Act Affirmation and Naval Vessel Transfer Act of 2014).

Le **Kosovo** était reconnu par 108 Etats au 31 août 2014. La liste des reconnaissances comporte maintenant un Etat de plus (Antigua et Barbuda). Elle s’est allongée régulièrement, mais reste maintenant stable. Les reconnaissances étaient 72 fin 2010, 84 fin 2011, 96 fin 2012, 104 fin 2013. Il y en a eu 4 autres de janvier à septembre 2014 (Îles Salomon, Lesotho, Togo, Tonga). Taïwan reconnaît aussi le Kosovo, depuis 2008. Mais la liste des pays qui restent fermement opposés demeure. Il n’y a notamment aucune nouvelle reconnaissance européenne depuis 2010, les membres de l’UE reconnaissant le Kosovo ne sont toujours que 23. Sont aussi dans l’opposition les BRICS. Le principe d’intégrité territoriale a encore de forts soutiens. Après l’accord « historique » du 19 avril 2013, entre la Serbie et le Kosovo, de nouveaux accords ont été conclus le 25 août 2015, sous les auspices de l’UE, concernant notamment l’Association communauté des municipalités à majorité serbe. Un accord a aussi été conclu avec le Monténégro sur le tracé de la frontière. La normalisation progresse donc lentement malgré les difficultés (comportement violent de l’opposition) dans un cadre international important (UNMIK, KFOR, EULEX). (Sources : *Wikipedia International Recognition of Kosovo* et pour l’évolution de la situation les rapports du Secrétaire général des NU S/2015/833, 886 et S/2016 99 et 118).

(57) La **Palestine**. La liste des Etats reconnaissent la Palestine en compte un de plus : il s’agit de Sainte Lucie. Ils sont, fin 2015, au nombre de 136 (v. *Wikipedia, International Recognition of the State of Palestine*). Mais pour le moment aucun autre Etat important n’a suivi le mouvement de la Suède malgré les résolutions votées en ce sens par les assemblées en France, au Royaume Uni, en Espagne notamment. Aussitôt après l’échec du projet de résolution arabe visant à avancer vers la solution du problème palestinien selon la formule de deux Etats, M Abbas a relancé les demandes d’adhésion de la Palestine aux grandes conventions internationales, notamment celle de Rome, créant la CPI. Présentée le 2 janvier cette demande a été acceptée par le Secrétaire général le 7. L’adhésion de la Palestine devait prendre effet au 1er avril 2015. Mais le dirigeant palestinien ayant doublé l’adhésion d’une déclaration acceptant la compétence de la Cour à compter du 13 juin 2014, la Procureure a annoncé le 16 janvier l’ouverture d’une enquête préliminaire sur les crimes de guerre présumés commis en Palestine (Cisjordanie, Jérusalem-est, Gaza) après le 13 juin. L’enquête préliminaire est en cours ; elle indiquera s’il existe une « base raisonnable » permettant d’ouvrir une enquête. Il n’est pas sans intérêt de noter qu’Israël, qui n’est pas partie au statut, a choisi d’entamer un dialogue avec le Bureau dans le cadre de cet examen préliminaire (Rapport du Bureau du Procureur 2015).

La **République arabe sahraouie démocratique (RASD)** proclamée en février 1976 et membre de l’OUA/UA depuis 1984 a été reconnue par 84 Etats membres des Nations unies, le dernier en date étant le Sud Soudan (juillet 2011), mais 37 de ces Etats ont « gelé », suspendu » ou « retiré », leur reconnaissance (Source: *Wikipedia, International recognition of the Sahrawi Arab Democratic Republic*). Le Maroc fait un effort important (politique africaine très active, investissements dans le territoire) pour améliorer sa position. Mais le

principe selon lequel le Sahara occidental relève de sa souveraineté est en contradiction le statut international du territoire. Pour l'Assemblée générale des Nations unies, dont dépend *in fine*, le sort du Sahara occidental, celui-ci est un territoire non autonome. En 2015, le conflit ne s'est pas aggravé mais il n'a pas non plus avancé vers sa solution; le Conseil de sécurité a décidé de prolonger la MINURSO jusqu'au 30 avril 2016 et continue à exhorter les parties à négocier.

La **République turque de Chypre Nord (RTCN)**, qui a déclaré son indépendance le 15 novembre 1983, n'est toujours reconnue que par la Turquie, ce qui est normal puisque le Conseil de sécurité a considéré cette déclaration comme « juridiquement nulle » et a demandé son retrait (résolution 541 du 18 novembre 1983). L'élection en avril 2015, dans la partie nord de l'île, d'un nouveau dirigeant, favorable à un accord de paix et au plan Annan, comme son homologue chypriote grec a fait naître un « vent d'espoir ». Des négociations ont été engagées, sous l'égide des Nations unies, le 15 mai. Leur résultat est positif. Dans son rapport du 7 janvier 2016, le Secrétaire général parle d'« avancées considérables » (§ 4) de « résultats ...encourageants et historiques » (§ 17) et estime qu'il existe une « chance réelle et unique de voir le processus déboucher enfin sur un succès » (§ 26, S/2016/ 15). Le Conseil de sécurité a naturellement renouvelé le mandat de l'UNFYCIP en 2015 et au début de 2016 et il appuie le mouvement favorable entamé (résol. 2263 28 janvier 2016)

Le **Somaliland** et le **Puntland**, bien qu'ils aient une réalité, pacifique et utile, dans la Corne de l'Afrique, ne sont reconnus par aucun Etat, ils font toujours officiellement partie de la Somalie. L'évolution de leur situation pour le moment bloquée, dépend de l'échec définitif des efforts de rétablissement de la Somalie ou de son retour, qui permettra une négociation et de l'évolution des questions d'autodétermination en Afrique et au-delà. Il existe des tensions et un certain niveau de violence, entre le Somaliland et le Puntland et entre ces 2 entités et la Khatumo state, autre région de la Somalie autoproclamée autonome en 2012.

L'**Abkhazie** et l'**Ossétie du Sud** ne sont reconnues que par la Russie, le Nicaragua, le Venezuela et Nauru. En mars 2014, Tuvalu a retiré les reconnaissances accordées en 2011. (Source : *Wikipedia, Abkhazia and Ossetia international recognition*).

Dans ce cas il n'y a pas de résolution du Conseil de sécurité se prononçant sur ces déclarations. L'Abkhazie a exprimé le souhait d'être rattachée à la Russie comme la Crimée. Il se peut que cela se produise un jour, mais pour le moment l'absence de rattachement laisse ouverte une infime possibilité de retour en arrière et constitue un moyen de pression pour éviter que la Géorgie n'entre dans l'OTAN. La situation n'a pas changé en 2015.

Le rattachement de la **Crimée** à la Russie, parachevé en Russie en juillet 2015, n'a été reconnu que par 7 Etats. Au 5 Etats mentionnés dans la précédente chronique (Afghanistan, Corée du Nord, Cuba, Nicaragua et Venezuela), il faut ajouter le Kirghizstan et la Syrie. Tous les pays présumés proches de la Russie, ceux qui font partie de son projet d'Union eurasiatique, la Biélorussie, le Kazakhstan, l'Arménie n'y figurent pas. Lors du vote de la résolution 68/262 qui refuse le référendum en Crimée et maintient le principe de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, seules l'Arménie et la Biélorussie ont voté contre avec la Russie. Les autres proches se sont abstenus (Kazakhstan, Ouzbékistan) comme le Brésil, la Chine et l'Inde, ou figurent parmi les absents (Kirghizstan, Tadjikistan); (Source : *Wikipedia, Annexation of the Crimea by the Russian Federation et Nations unies et Political Status of Crimea*). On ne retrouve pas en 2015 de résolution de l'Assemblée générale prolongeant 68/262.

II.4. Etats objet de sanctions internationales.

Repères.

(58) *Il y a lieu, en cette matière, de faire la distinction entre les Etats objet de sanctions décidées par les Nations unies (Conseil de sécurité) ou d'autres organismes de sécurité collective et ceux qui sont visés par des sanctions prises par un Etat ou un groupe d'Etats. Il y entre ces deux situations une différence importante du point de vue de la légitimité et, généralement, de l'efficacité des sanctions. Les sanctions peuvent également frapper des entités non-étatiques.*

Actualité

Sanctions des Nations unies.

(59) Les sanctions du Conseil de sécurité prises sur la base de l'article 41, sont, celles qui ont la plus grande légitimité. Il faut pour qu'elles soient adoptées un large consensus international. Elles sont, chaque fois, accompagnées par un Comité, qui suit leur application. Le Conseil a établi depuis 1966, 25 régimes de sanctions. Il y avait fin 2015, 15 comités de ce type.

Nom du Comité	Resol. créatrice	Resol. y relatives en 2015
Comités créés avant 2015		
Comité des sanctions concernant la Somalie et l'Erythrée	751 (1992) et 1907 (2009)	2244 (2015)
Comité des sanctions concernant l'EIL (Daesch) et Al-Qaida	1267 (1999)	2199, 2214 et 2259 (2015)
Comité des sanctions 1518 (Iraq)	1518 (2004)	
Comité des sanctions concernant la Rep. Démocratique du Congo	1533 (2004)	2198 (2015)
Comité des sanctions concernant le Soudan	1591 (2005)	2200 (2015)
Comité des sanctions 1636 (attentat R. Hariri)	1636	
Comité des sanctions 1718 (Corée du Nord)	1718 (2006)	
Comité du Conseil concernant la Libye	1710 (2011)	2214 (2015)
Comité des sanctions 1988 (Talibans)	1988 (2011)	2255 (2015)
Comité des sanctions concernant la Guinée-Bissau	2048 (2012)	
Comité des sanctions concernant la Rép. Centrafricaine	2127 (2013)	2117, 2196 (2015)
Comité des sanctions 2140 (Yémen)	2140 (2014)	2204, 2216 (2015)
Comité des sanctions	1521 (2003)	2237 (2015)

concernant le Libéria		
Comité des sanctions concernant la Côte d'Ivoire	1572 (2004)	2219 (2015)
Comité créé en 2015		
Comité des sanctions concernant le Soudan du Sud	2206 (2015)	
Comité supprimé en 2015		
Comité concernant la question du nucléaire iranien	1737 (200)	Dissous par la res. 2231 (2015)

Par rapport à 2014, manque le Comité 1737 concernant l'Iran, à la suite l'accord iranien et de la résolution, 2231, du 20 juillet 2015. Le Comité sur le Soudan Sud a été créé par la résolution 2206 (2015)

La plupart des sanctions visent des « personnes et entités ». Certaines s'appliquent à des Etats. C'est le cas, en particulier, de la Corée du Nord (résol. 1718 (2006)) ; c'était celui de l'Iran (1737 (2006)). Ces sanctions sont très diverses, allant des sanctions économiques et commerciales étendues, à des mesures plus ciblées (embargos sur les armes, interdictions de voyager, restrictions financières...). Le Conseil les décide pour appuyer des transitions pacifiques, éviter la prolifération, lutter contre le terrorisme.... Les comités des sanctions sont appuyés par des groupes de suivi, des équipes de contrôle et des groupes d'experts. Le Conseil veille au respect des droits des personnes visées (voir la liste récapitulative des sanctions), ce qui implique des procédures claires et équitables pour l'imposition et la levée des sanctions. Une réflexion a été menée en 2014 afin d'améliorer ce dispositif.

Autres sanctions

(60) Des sanctions ont été décidées, à l'occasion des événements en Crimée et en Ukraine contre la Russie (et la Crimée), par les Etats-Unis, l'Union européenne et d'autres pays occidentaux (Japon, Canada, Australie...), à partir de la mi-mars 2014. Il s'agissait du gel des avoirs de plusieurs personnalités russe et ukrainiennes. Elles ont ensuite été alourdies à plusieurs reprises, notamment en juillet. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a de son côté suspendu les droits de vote de ses membres russes. La Russie a répondu en prenant elle-même, début août, des sanctions contre les pays occidentaux (embargo total sur les produits alimentaires). Ces sanctions ont été reconduites en 2015 et elles se poursuivent en 2016. La Russie a fait de même. La question doit naturellement être examinée de près mais, *a priori*, la pertinence de ce type des sanctions commerciales ne va pas de soi s'agissant des puissances ayant un commerce excédentaire car elles se pénalisent elles-mêmes souvent plus que la cible des sanctions. Dans le cas de la Russie et de l'Ukraine, on doit noter qu'il y a eu d'importantes sanctions politiques, comme l'annulation du sommet du G8 prévu à Sotchi les 4 et 5 juin 2014 et la suspension de la participation de la Russie à cette instance et la suspension des négociations relatives à l'adhésion de la Russie à l'OCDE et à l'Agence internationale de l'énergie. On n'oubliera pas non plus que la première des sanctions, est le refus de reconnaître l'annexion qui, l'expérience des pays Baltes l'a montré, réserve l'avenir. La décision de sanctions économiques et commerciales, surtout entourée de conditions énoncées à l'avance pour leur levée est peu avisé, du point de vue de la solution des conflits.

L'annonce, le 17 décembre 2014, de la reprise des relations diplomatiques entre les Etats-Unis et Cuba permettait d'envisager la fin de l'embargo américain sur Cuba, en place depuis le 7 février 1962. Sans revenir totalement à la normale, les relations se sont effectivement améliorées en 2015.

III. Autres acteurs de la sécurité et de l'insécurité internationale.

Repères

(61) Terroristes, pirates et autres délinquants internationaux ; peuples et minorités ; mercenaires et SMP....Tels sont les principales catégories d'acteurs à considérer actuellement sous cette rubrique

III.1. Terroristes, pirates et autres criminels internationaux.

Repères.

Terrorisme, piraterie et autres trafics divers se mêlent volontiers de nos jours. C'est le phénomène dit de la criminalité hybride, qui rend plus difficile les efforts pour les combattre. Pour l'examen et l'exposé, il faut toutefois distinguer entre le terrorisme, la piraterie et ce que l'on appelle la criminalité transnationale organisée. Le terrorisme est le seul à avoir vraiment un but politique, la piraterie est d'abord locale ou régionale. Elle ne représente pas le même danger. Son objectif, le lucre, la distingue du terrorisme et la rapproche des autres formes de criminalité, mais elle reste spécifique en raison du milieu où elle s'exerce. Les moyens des uns et des autres peuvent être les mêmes (prises d'otages) mais ils sont le plus souvent, différents. Et, surtout, ils ne font pas l'objet de la part de la communauté internationale du même traitement. Le terrorisme est au centre des relations internationales, on lui fait la guerre. L'importance de la piraterie grandit mais elle ne suscite pas la même mobilisation. Les efforts consacrés aux autres aspects de la criminalité internationale, pourtant importants, sont bien moindres.

III.1.1. Terroristes.

Repères.

(62) *Il n'existe toujours pas de définition agréée du terrorisme sur le plan international ; le souci de préserver le droit des peuples à l'autodétermination y fait obstacle. Ont toutefois été adoptées un grand nombre de conventions internationales, au plan régional et mondial, qui permettent de cerner facilement le phénomène, et des listes d'organisations terroristes. A titre indicatif, on peut retenir la définition proposée en 2004 par le Groupe des personnalités de haut niveau et le Secrétaire général de l'ONU : « toute action (...) qui a pour intention de causer la mort ou de graves blessures corporelles à des civils ou à des non-combattants, lorsque le but d'un tel acte est, de par sa nature ou son contexte, d'intimider une population, ou de forcer un gouvernement ou une organisation internationale à prendre une quelconque mesure ou à s'en abstenir ».*

Alors que ses effets restent très limités si on les compare à ceux des conflits armés, le terrorisme fait l'objet d'une véritable diabolisation. Ce phénomène, déjà existant à l'époque des guerres de décolonisation, s'est fortement amplifié après le 11 septembre et continue de le faire avec Boko Haram et l'Etat islamique, qui jouent sur le registre de l'horreur. Cela présente plusieurs effets négatifs. Le premier est de pousser à l'extension de la notion ; elle touche maintenant au cyber puisqu'il est devenu commun de parler du cyber terrorisme. En faisant du terroriste une vedette, elle suscite certainement aussi des vocations chez certains profils psychologiques prédisposés. Un troisième effet négatif, cela se constate ordinairement, par exemple dans le cas israélo-palestinien, est de rendre beaucoup plus difficile la

négociation. On négociera pour sortir d'un long conflit ayant fait des centaines de milliers de victimes mais pas avec le diable qui a commis quelques attentats et le moindre attentat interrompra ou « tuera » la négociation en cours. La désignation et la sur-condamnation du terrorisme libèrent également à son égard la violence de ceux qui ont su s'installer dans le camp de la légitimité. Cela conduit à l'emploi intensif des drones ou comme cela se voit très bien dans le cas de Gaza à un usage de la force de plus en plus disproportionné. Un terrorisme répond à un autre. Il se produit un enfermement dans la guerre, qui exclut la recherche de la paix et toute considération sérieuse des causes de la violence terroriste. Ces effets négatifs font partie de ce que l'on peut appeler le phénomène terroriste et ils sont aussi préoccupants que le terrorisme lui-même.

Actualité

(63) Les données fournies par le *Global Terrorism Index Report 2015* établi par l'*Institute for Economics and Peace* de l'Université du Maryland au titre de l'année 2014 montrent une forte augmentation des épisodes terroristes par rapport à 2013. Il recense, pour 2014, 32 685 personnes tuées, contre 17 958 soit une augmentation de 80°/° par rapport à l'année 2013. Comme l'année précédente près de 80°/° des morts se situent dans 5 pays : l'Irak, le Nigéria qui passe devant l'Afghanistan et le Pakistan et la Syrie. Et ils sont dus à 4 groupes terroristes : l'Etat islamique en Irak et au Levant, Boko Haram, Al Qaida et les Talibans. Il est peu probable que les chiffres pour 2015 soient en baisse et les pays les plus touchés seront probablement les mêmes, comme les groupes terroristes vedettes.

Il est important de souligner que ce terrorisme meurtrier se confond très largement avec la guerre qui sévit dans les pays touchés et sauf exception, il n'est pas celui que l'on voit en Europe, aux Etats-Unis et dans les autres pays occidentaux. Ce qui marque ici l'attention « internationale », c'est le terrorisme qui frappe sur le sol national, celui des voisins ou alliés ou des pays présentant un intérêt stratégique important ou le terrorisme remarquable par ses méthodes et sa communication.

En 2015 ont donc surtout retenu l'attention « internationale », comme l'année précédente, le terrorisme de l'EI, du fait de son audace, de ses succès, de sa barbarie, de sa communication, de son attraction, de sa diffusion et de sa méthode et, bien qu'en retrait, celui d'Al Qaida. C'est AQPA qui est l'auteur de l'attentat contre *Charlie Hebdo*, qui malgré le nombre limité des victimes, constitue en raison de la nature de la cible, un moment dans l'histoire du terrorisme. On notera que l'EI a aussi touché la France, en novembre comme la Russie (crash du Charter russe dans le Sinaï) et les Etats unis (tuerie de San Bernardino en décembre). Boko Haram est aussi resté au premier plan, comme l'AfPak.

L'Etat islamique a confirmé en 2015 sa dimension militaire. Chassé de Kobané en janvier, il a néanmoins poursuivi son avancée s'emparant en mai de Ramadi en Irak et de Palmyre en Syrie. Cet épisode a eu une valeur d'autant plus symbolique, qu'il a donné lieu à la mise en scène de la destruction du patrimoine de la cité antique. On pouvait alors considérer que l'EI n'avait pas renoncé à prendre Bagdad et Damas, capitales historiques, ce qui n'aurait pas manqué de faire très forte impression sur les esprits et de crédibiliser le califat. Par la suite la pression de la coalition internationale, sous la direction américaine, s'est intensifiée et l'intervention russe a nettement conforté le régime syrien. L'EI a donc été contenu puis a commencé, lentement, à refluer, démontrant sa résilience. Son attrait, sa capacité à mobiliser les combattants étrangers et à les utiliser contre leur pays d'origine a aussi marqué 2015 ; elle a été démontrée avec éclat, contre la France (attentats de novembre) et les Etats Unis. L'EI a aussi fait la preuve d'une « inexorable progression », talonnant voire dépassant Al -Qaida, en apparaissant en Arabie Saoudite, au Yémen, au Koweït, en Egypte, en Tunisie et en recevant l'allégeance de groupes situés un peu partout dans le monde musulman, en Afrique (Boko

Haram), en Afghanistan, au Pakistan, dans le Caucase. Et son implantation en Libye ne manque pas d'impressionner, l'EI y fait preuve d'une capacité originale de projection, en organisant une autre base, éventuellement susceptible de servir de repli mais aussi de point de départ, pour porter la lutte au Maghreb, dans la zone sahélo-saharienne et, également en Europe. L'EI, très différent d'Al-Qaïda, ressemble à une puissance classique, capable de s'organiser, de monter en puissance, d'avoir une vraie stratégie d'expansion et cette puissance maîtrise en outre, de manière inégalée, les techniques de la guerre asymétrique, particulièrement celles de la communication. Face à cela, malgré l'importance de ses moyens et un niveau d'activité accru, la coalition peine à convaincre de sa capacité à gagner la guerre. Certains considèrent que cette guerre n'est pas gagnable puisqu'elle doit être menée, sans défaillance, sur 3 fronts en même temps- militaire, politique, idéologique. On commence même à se demander, si l'EI n'a pas déjà gagné la guerre, dans la mesure où territorialement établi, il pourrait s'assagir, devenir respectable, se « socialiser » et perdurer comme « sunnistan », dans un Proche- Orient devant- les accords Sykes-Picot étant « morts »- de toute manière faire l'objet d'une inévitable reconfiguration. (v. les articles rassemblés par *le Courrier international* n° 1286, 25 juin- 1^{er} juillet 2015, sous le titre « Et si Daech avait déjà gagné ? », en particulier l'extrait de l'article de S. Walt , Le Jour où la Califat deviendra respectable, dans *Foreign Policy* et dans *Le Courrier International* n° 1310, 10- 16 décembre 2015 Daech Tout-puissant ?).

En ce qui concerne la rivalité avec Al-Qaïda, il semble que l'EI a pris l'avantage, mais Al-Qaïda résiste, se militarise (Yémen) emprunte donc à la technique de l'EI. Si celui-ci devait subir des revers militaires importants au point de ne plus avoir de base territoriale, il est probable qu'il évoluerait à son tour vers le modèle Al-Qaïda.

(64) Boko Haram avait atteint « la une » internationale en 2014 avec l'enlèvement de plus de 200 lycéennes. Elle s'y est maintenue début 2015 en multipliant les massacres et les attaques dans le nord-est du Nigeria, où l'armée était impuissante à contenir ses offensives et a débordé aussi sur les Etats voisins, en particulier le Cameroun. Cette stratégie de la barbarie et, plus encore, le fait que Boko Haram devienne une menace régionale ont provoqué une mobilisation pour faire face à la menace. Au Nigeria même on peut considérer que la défaite électorale du président sortant tient en partie au fait qu'il est resté inactif face à « la secte » ; son successeur s'est montré déterminé à agir. Dès janvier la coopération entre les pays de la région a aussi commencé pour faire face à la menace. Le Cameroun a accepté la présence de forces tchadiennes sur son sol et ces deux Etats ont décidé de créer avec le Niger et le Nigeria une force commune. Les forces tchadiennes sont intervenues au Nigeria. Boko Haram a multiplié les offensives, au Cameroun, au Niger, agissant même sur 4 fronts. Puis Boko Haram a fait en mars allégeance à l'Etat islamique. Acceptée par l'EI, cette déclaration fait de la zone contrôlée par Boko Haram la province d'Afrique de l'Ouest de l'Etat islamique. Cette évolution semble avoir marqué un pic dans la trajectoire de la secte. A partir de l'élection du nouveau président Nigérian, décidé à en finir avec elle et appuyé par les Etats voisins, Boko Haram va se trouver sur la défensive- sa « capitale » sera reprise en juin, alors même que la force multinationale mixte décidée le 7 février par les 4 Etats déjà cités et le Bénin, appuyée par les Etats Unis et la France, n'est pas encore opérationnelle. Sa mise en place sera décidée par un Sommet des 5, réunis au Nigeria début juin. Cette évolution ne signifie pas la fin de Boko Haram mais sa transformation. Cela se constate dès le moins de juillet. Boko Haram ne peut plus mener ses offensives. Refugié dans des zones sanctuaires, il commence alors, comme un groupe terroriste classique à réaliser des attentats suicide, au Nigeria et dans les pays voisins, y compris à Ndjamena. Boko Haram fait face désormais à une réaction beaucoup plus vigoureuse mais son niveau d'activité restait élevé, fin 2015.

Le diagnostic porté fin 2014 : l'**Afghanistan** est désormais « en route vers nulle part » (*Courrier international*, n° 1258 11/17 décembre 2014) reste valable fin 2015. Le successeur d'H. Karzaï ne maîtrise pas davantage le pays en fin d'année qu'au début. La prise temporaire de Kunduz fin septembre, puis en décembre l'attaque de l'aéroport de Kandahar, montrent que les Talibans conservent toute leur pugnacité, malgré l'annonce de la mort du Mollah Omar. Ils ont même progressé et sont partout dans le Nord et également présents dans le Sud. Cela a pour conséquence de bloquer le départ des Américains. Dès le mois de mars B Obama annonçait le ralentissement du retrait américain, ce qu'il confirmera mi-octobre. Les pourparlers en vue de la réconciliation que recherche le nouveau Président avaient réussi à débiter, ce qui pouvait être tenu comme une bonne surprise, en partie due à l'investissement de la Chine (v. P Saint-Paul, Le grand saut afghan de la diplomatie chinoise, *Le Figaro* 14/15 fév. 2015 et A. Frachon, Paix chinoise en Afghanistan, *Le Monde* 27 mars 2015) et aux pressions exercées par elle sur le Pakistan, par ailleurs plus en confiance avec A. Ghani qu'avec son prédécesseur. Mais l'annonce de la mort du Mollah Omar a mis un coup d'arrêt à ce processus. Son successeur le Mollah Mansour a été contesté et, s'il reste à la tête de la plus grande partie des Talibans, les divisions au sein du mouvement se sont exacerbées et la scission s'est produite début novembre. La branche dissidente est dirigée par le Mollah Rassoul. La question se pose de savoir si elle rejoindra l'EI implanté dans les provinces de Nangarhar et de Kunar. La galaxie terroriste compte donc maintenant 4 composantes en Afghanistan, si ajoute aux trois déjà mentionnées, Al-Qaida, qui soutient le successeur du Mollah Omar. La guerre est donc très loin d'être terminée. Certains analystes pensent qu'il faudra attendre le retrait définitif des Etats-Unis pour que les choses évoluent. Il est surtout important de souligner que l'avenir de l'Afghanistan est indissociable de celui du Pakistan et de la définition d'une solution pour l'avenir commun de ces deux pays et du traitement de la question pachtoune.

Au **Pakistan**, l'énorme attentat de Peshawar, le 16 décembre 2014, contre une école militaire, accréditant l'idée que la situation s'était fortement durcie et que l'Armée Pakistanaise, notamment la fameuse ISI, avait perdu le contrôle de sa « créature islamiste » et se retrouvait affrontée à une version pakistanaise des Talibans, dont elle était désormais la cible, il est naturel que l'on ait assisté début 2015, à un phénomène d'« union sacrée » derrière le premier ministre. Cela a permis d'amender la constitution le 6 janvier afin de permettre aux tribunaux militaires de juger des civils pour terrorisme et le gouvernement a adopté un plan d'action national de lutte contre le terrorisme, dont le volet militaire a commencé à être mis en oeuvre en juin dans le Nord-Waziristan. Il est trop tôt pour juger de l'efficacité de cette entreprise. Toutefois, la pertinence du Plan national d'action est discutée (v International Crisis Group, Revisiting Counter-terrorism Strategies in Pakistan : Opportunities and Pitfalls, Asia Report N°271, 22 Jul 2015. On peut douter que l'armée pakistanaise ne ménager pas ses alliés, Talibans afghans et le réseau Haqqani, de peur de trop favoriser le développement de l'EI en Afghanistan et au Pakistan même.

III.1.2. Pirates

Repères

(65) *Mis à part le fait que, malgré des conséquences, surtout économiques, importantes, elle suscite une mobilisation bien moindre que celle que provoque le terrorisme, la piraterie est intéressante par le défi qu'elle lance du point de vue technique- surveiller et agir dans un espace très vaste et international- et politico- juridique. Elle requiert un haut niveau de coopération pour repérer les pirates, s'en emparer et les punir et confronte parfois l'action*

au problème de l'Etat effondré (Somalie), incapable d'agir en mer et sur son propre sol mais dont il faut, puisqu'il est Etat, respecter la souveraineté.

Actualité

Contrairement au terrorisme, la piraterie est en recul, mais elle demeure une menace très sérieuse et coûteuse et mobilise des moyens importants.

Les données fournies par le rapport pour l'année 2014 (1^{er} janvier- 31 décembre) du Bureau maritime international montraient que la baisse se poursuivait pour la quatrième année consécutive. 245 tentatives d'attaque ont été recensées en 2014, ce qui représente une baisse de 45°/° par rapport au pic de 2010 et de 7°/° par rapport à 2013. 21 navires ont été détournés- ce qui correspond à une hausse nette (ils étaient 12 en 2013), 183 abordés, 13 ont subi des tirs, les 28 restant correspondent à des tentatives manquées ou repoussées. 13 marins ont été blessés, 3 tués et 9 enlevés. Les chiffres disponibles pour la période janvier- septembre 2015, montrent que la tendance générale se maintient. Il y a eu pendant cette période 190 attaques.

Par zone géographique, l'accalmie se confirmait dans la zone de la Somalie et du Golfe d'Aden où l'on avait compté 197 attaques en 2011. Il n'y en avait eu que 11, toutes ayant été déjouées, en 2014. Il n'y en a eu aucune pendant les 9 premiers mois de 2015.

La baisse enregistrée démontre que la forte présence militaire dans cette zone, les mesures prises par les armateurs (respect des bonnes pratiques), ainsi que le recours à des gardes armés- solution à laquelle la France s'est ralliée en 2014- ont été efficaces. Mais le danger restait réel. Cela explique, étant donné le coût économique particulièrement élevé de la piraterie, que les forces maritimes envoyées dans cette zone y soient restées en 2015. C'est le même choix qui a été fait pour 2016, les moyens sur place sont tout de même moins importants qu'auparavant. Le Conseil de l'UE a décidé de prolonger l'opération Atalante jusqu'en décembre 2016. Elle se compose de 4 bâtiments de surface et de 2 avions patrouilleurs. L'OTAN a pris la même décision pour *Ocean Shield*, mais cette force se déploie en fonction des besoins. Elle n'est plus en mer à tout moment et, quand ce n'est pas le cas, des patrouilles aériennes assurent la surveillance. La force combinée internationale CTF 151 est également maintenue. Restent aussi présents des navires relevant d'autres pays (Russie, Chine, Inde, Japon, Indonésie, Malaise, Arabie saoudite). La coordination de l'ensemble reste assurée par le Groupe de contact sur la lutte contre la piraterie au large des côtes de la Somalie, forum international de discussion et de coopération entre les nombreux Etats et organisations intervenant contre la piraterie dans la région.

Dans le Golfe de Guinée, autre zone touchée en Afrique, on note une amélioration- 41 incidents contre 51 en 2013 et 12 en 2015. Le contexte est différent. Il n'y a pas ici d'Etat effondré et absent comme en Somalie, mais plusieurs Etats concernés, dont les efforts doivent être soigneusement coordonnés pour être efficaces et la présence internationale est beaucoup moindre (pour la France Opération Corymbe).

La zone actuellement la plus sensible se situe désormais, depuis quatre années consécutives, au large des côtes de l'Indonésie. C'est là que se situent la majorité des détournements de navires, pour la plupart des navires citernes (86 en 2015, en augmentation). Beaucoup de navires y sont abordés à quai ou au mouillage. Les pirates sont très actifs dans cette zone mais la marine Indonésienne l'est aussi. On peut donc espérer une amélioration à terme. D'autres zones difficiles se situent au large de la Malaisie, du Vietnam et du Bangladesh.

Sources : *ICC International Maritime Bureau, Piracy and Armed Robbery Against Ships, 1 Jan- 30 Sept. 2015.*

III.2. Peuples et minorités

Repères.

(66) *Les peuples et les minorités font partie des acteurs les plus remuants des relations internationales. Il y a plusieurs définitions possibles de chacune de ces deux notions, mais pas de définition généralement acceptée du peuple ayant droit d'accéder à l'indépendance, ni de la minorité à telle ou telle protection. Mais les uns comme les autres se manifestent, se désignent, combattent. Selon le mot de Charles Chaumont ils « témoignent » d'eux-mêmes (Chaumont C., *Le droit des peuples à témoigner d'eux-mêmes*, Annuaire du Tiers Monde 1976, pp. 15-31). De plus, entre peuple et minorité, il n'y a pas forcément de différence. Une minorité peut se transformer en peuple aspirant à l'indépendance si sa situation, jugée trop défavorable, l'y pousse et un peuple se satisfaire du statut de minorité s'il le juge satisfaisant.*

III.2.1. Peuples

Repères

(67) *Le droit des peuples connaît des phases particulièrement actives, des poussées de fièvre contagieuse. C'est ce que l'on appelle les « printemps » des peuples. Le dernier en date, le ou les printemps arabe(s), est entré dans une période négative, de reflux. Droit peu et mal construit juridiquement, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, est aussi toujours, à des degrés divers, un instrument dans la lutte des puissances. Dans la durée néanmoins, le droit des peuples progresse, notamment en Europe, lieu historique de son affirmation. Les peuples coloniaux- il en reste quelques-uns- sont considérés comme un cas à part.*

Actualité

Du « printemps des peuples » vécu, à partir de 2011 par les pays arabes, seule la **Tunisie** est encore, peut-être, sur une trajectoire de « printemps ». Après avoir accompli en 2014 plusieurs pas importants dans la transition démocratique (adoption d'une Constitution historique le 27 janvier, puis tenue d'élection parlementaires et présidentielles en octobre et décembre) elle est parvenue, en février 2015, à constituer un gouvernement de large coalition incluant des islamistes d'Ennahda. Cela a contribué à lui faire franchir une année 2015 très difficile marquée par 3 attentats organisés par l'EI, de façon à affecter fortement d'abord la grande ressource du pays qu'est le tourisme (attentats du Bardo en mars et de Sousse en juin) puis son appareil de sécurité (attentat de novembre contre un bus de la garde présidentielle). Dans ce contexte l'attribution, le 9 octobre, du prix Nobel de la paix au « Quartet » d'acteurs de la société civile qui ont mené le dialogue national à la base de la transition est incontestablement un soutien international appréciable. L'avenir du pays est incertain. Le durcissement de l'arsenal législatif et la construction d'un mur de séparation avec la Libye risquent d'être insuffisants, surtout si la situation interne n'évolue pas de manière à réduire l'importance du vivier djihadiste et si la Libye s'enfonce dans le chaos.

Comme les Tunisiens, les habitants de **Hong Kong** et de **Macao** ont posé en Chine la question du droit à un régime démocratique. « *Occupy central* », la « révolution des parapluies » et les manifestations « mutantes » n'ont évidemment pas fait plier Pékin, mais le défi est considérable à la fois parce qu'il interfère avec la relation difficile entre Pékin et Taiwan et parce qu'il porte sur l'un des points clefs du futur de la Chine, l'évolution de son système politique, pour lequel le traitement de Hong Kong, relevant de la formule « un pays, deux systèmes », a valeur de test. Cela explique la quasi absence de réactions internationales, alors même qu'elles auraient pu et même dû être plus vigoureuses dans la mesure où la politique qu'annonce le livre blanc sur le futur de Hong Kong trahit « l'esprit de 1997 » (*Le Monde*

éditorial, 2 sept. 2014) et les engagements pris par la Chine dans la déclaration commune sino-britannique du 19 décembre 1984. Ce que l'on a appelé le « bars de fer pour la démocratie » s'est poursuivi en 2015. Le projet de loi soumis au Parlement de Hong-Kong sur l'élection du chef de son exécutif en 2017, qui ne comportait pas de concession puisque tout en prévoyant l'élection du futur président au suffrage universel, il maintenait le système de sélection des candidats qui avait provoqué le mouvement des « parapluies », a été rejeté d'une manière inattendue. Non seulement les députés pro-démocratie (27 sur 70) s'y sont opposés, ce qui en toute hypothèse empêchait le texte d'obtenir la majorité des 2/3 nécessaire, mais la plus grande partie des députés « pro-Pékin » ont quitté l'Assemblée peu avant le vote de sorte que le projet n'a même pas obtenu la majorité. Par la suite, en novembre, le camp pro-démocratie a provoqué la surprise en obtenant plus de sièges que prévu aux élections de district. En même temps les inculpations frappant les leaders de la « révolte des parapluies » montrent que Pékin n'a pas changé de ligne.

(68) L'Europe occidentale, berceau et laboratoire, entre autres avec la construction européenne, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, était une fois de plus au premier plan en 2014 avec la Catalogne et plus encore, l'Ecosse. Surtout après l'avis rendu en 2010 par la CIJ, sur la déclaration d'indépendance du Kosovo, qui réduit la capacité de résistance du principe d'intégrité territoriale⁴, il était très intéressant de voir comment deux pays démocratiques, dont une vieille démocratie, feraient face à une poussée indépendantiste et si les problèmes posés pourraient être traités et surmontés sans violence. Dans un pays réellement démocratique, l'intégrité du territoire de l'Etat ne peut pas, 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 cas du Royaume Uni est plus particulièrement intéressant parce que ce pays a 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) et l'a mise en application en 2014. Il s'agit d'un exemple très remarquable et même unique de comportement conforme aux principes. On sait que le résultat de la consultation du 18 septembre a été négatif- les « non » ont eu 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 ont émergé 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 engagent le Royaume Uni dans un processus de réforme importante de l'Etat, de fédéralisation. Ensuite, on a pu voir l'importance de la dimension internationale et spécialement européenne du problème et constater que l'UE n'avait pas de position, sur la manière de traiter l'Ecosse si le referendum donnait un résultat favorable à l'indépendance.

2015 a confirmé que le courant indépendantiste restait fort. Le SNP a remporté une très large victoire aux élections du 7 mai, à la Chambre des Communes et sa nouvelle dirigeante a

⁴ 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. JF Guilhaudis, L'indépendance du Kosovo et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, *AFRI*, 2011, pp 217- 250.

annoncé aussitôt, qu'en cas de *Brexit*, l'Ecosse exigerait de quitter le Royaume- uni. Le referendum de 2014 n'a donc pas du tout réglé la question écossaise ; un autre referendum est sinon probable, du moins très possible y compris à court terme et on ne doit pas exclure la perspective de l'éclatement du Royaume Uni du proche avenir.

En Espagne, la résistance du Gouvernement, appuyé sur le Tribunal constitutionnel, avait fait obstacle à l'organisation d'un vrai référendum en **Catalogne**. Il fut 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 emporté la majorité absolue des élus avec 72 sièges, mais non des voix (47,8%). Malgré ce manque de légitimité, le Parlement catalan a ensuite déclaré solennellement le début du processus de création de l'Etat catalan indépendant mais il n'était pas vraiment en position de force face au gouvernement espagnol toujours hostile à cette indépendance. Il est possible que les élections générales du 20 décembre aient ouvert la porte à une solution dans la mesure où l'un des partis montants, Podemos, inclut dans son programme l'organisation d'un referendum en Catalogne. Cela, ainsi que la faiblesse du gouvernement espagnol de coalition, pourrait favoriser une évolution des idées sur le modèle de l'Etat espagnol. L'entrée dans l'Union européenne offrirait- cela n'existe nulle part ailleurs- l'avantage de permettre de récupérer ces entités séparées, de petite dimension, dans un ensemble plus vaste de nature quasi étatique et d'éviter d'aggraver le problème des petits Etats. On ne doit toutefois pas ignorer qu'elle nécessitera sans doute, pour éviter sa paralysie, de nouvelles adaptations des institutions, favorables à la consolidation de l'Union par rapport à ses membres. On est tenté de critiquer le fait que l'UE n'ait pas pris position sur ce phénomène, notamment pour le freiner. Cela s'explique par le souci de ne pas favoriser le séparatisme et de ne pas se lier les mains à l'avance.

Plus à l'Est, c'est évidemment la situation en Ukraine qu'il faut évoquer. Il y a lieu de distinguer entre la **Crimée** et les séparatismes affectant ce pays. La situation de la Crimée n'a pas bougé en 2015 ; l'intégration à la Russie continue de s'accomplir, d'ailleurs favorisée par les sanctions. S'agissant des **Républiques autoproclamées du Donetsk et de Louhansk**, les accords de Minsk I en septembre 2014, et II en février 2015 esquissent une solution (décentralisation, statut spécial inscrit dans la constitution de l'Ukraine) mais le cours des choses en 2015 a consolidé une situation de séparation de fait. A moins que le statut de l'Ukraine entre la Russie d'une part, l'OTAN et l'UE d'autre part fasse prochainement l'objet d'un accord, il est probable que cette situation de fait va continuer à prendre de plus en plus de densité au point d'être très difficilement réversible.

(69) Hors d'Europe, deux peuples surtout sont à évoquer : le peuple palestinien et le peuple kurde. Le **peuple palestinien** dont le droit à l'autodétermination, a été reconnu formellement par la résolution 181 de l'Assemblée générale en 1947 et réaffirmé à de nombreuses reprises par la suite, a franchi une nouvelle étape en 2014 dans ses efforts pour tenter de s'autodéterminer et d'obtenir son Etat. Il a poussé les pays arabes à présenter au Conseil de sécurité un projet de résolution en ce sens, sans succès. Cette tentative n'a pas été reproduite en 2015. L'effort palestinien s'est porté sur l'adhésion aux grands traités multilatéraux et l'entrée dans les organisations internationales, non sans un certain succès. Du point de vue de sa crédibilité internationale, l'élément positif que constituait l'existence d'un gouvernement d'union nationale entre l'OLP et le Hamas, largement factice, n'a pas duré. Ce gouvernement a pris fin le 17 juin. La position d'Israël sur le plan international s'est plutôt dégradée. Le

mouvement « boycott, désinvestissement, sanctions » a pris une certaine ampleur et inquiète comme l'étiquetage des produits des colonies israéliennes (pourtant non accompagné de boycottage). Cependant les ombres de l'Etat islamique et de l'accord iranien, qui pèsent aussi sur le dossier israélo- palestinien peuvent favoriser des évolutions inattendues, telles que l'ouverture d'une représentation diplomatique d'Israël à Abou Dhabi, auprès de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables. La dégradation a aussi touché les relations entre Israéliens et Palestiniens puisque 2015 a vu se produire, en octobre et novembre, ce que nombre d'observateurs ont considéré comme la 3^e Intifada, celle des couteaux, marquant (peut-être) « la transformation d'un conflit national en un conflit religieux » (E. Barnavi, Troisième Intifada : d'un conflit national à une guerre de religion, *Le Figaro*, 28 octobre 2015). Dans ces conditions, il est facile de comprendre que ce que l'on a appelé le Plan Fabius, présenté en juin, avait peu de chances d'aboutir. La France n'a finalement proposé aucun projet de résolution au conseil de sécurité.

Il est possible que la guerre en Irak et en Syrie marque un « tournant » pour le **peuple kurde**, qui représente actuellement la plus grande des « nations sans Etat ».

En Irak, elle a renforcé la région autonome kurde, par rapport au pouvoir central. Dans la perspective d'un éclatement de l'Irak- hypothèse assez commune- ils ont accumulé les atouts. Mais, bien que le président de la région autonome ait demandé le 3 juillet 2014, au Parlement, d'organiser un référendum d'indépendance, la consultation n'a pas eu lieu. Début décembre les Kurdes d'Irak et le gouvernement ont passé un accord sur deux dossiers, celui des ventes de pétrole effectuées sans l'accord de Bagdad et celui des arriérés dus par le gouvernement central aux Kurdes. D'autres dossiers restaient à traiter, notamment celui du statut de Kirkouk. Il est possible que l'Irak soit déjà mort et son éclatement inévitable à terme, mais fin 2014, il n'était pas évident que les Kurdes d'Irak tentent d'aller rapidement vers une indépendance, dont- dans le contexte actuel- le moment n'est pas encore venu. La même indication reste valable fin 2015. Le KRG a repris le contrôle de l'ensemble de son territoire. Avec les Kurdes syriens, il a libéré mi-novembre la région de Sinjar, terre de Yézidis. Mais il a subi l'effondrement des cours du pétrole et de ses recettes, reste très dépendant de la Turquie, dont les relations avec le PKK sont revenues au stade de la guerre, et ses relations avec Bagdad dominé par une majorité chiïte, sous influence iranienne, restent très difficiles. Enfin, sur place, la division entre clans menace à nouveau. Tout cela incite à la plus grande prudence.

En Syrie les Kurdes se sont dotés d'une administration autonome en novembre 2013, sans qu'il y ait consensus entre eux sur ce point. En 2014, ils ont dû faire face à Daech. Celui-ci s'est emparé de Kobané, qui est devenue la ville symbole de leur résistance, finalement victorieuse puisqu'elle a été reprise en janvier 2015, avec l'aide des frappes de la coalition et celle des Kurdes d'Irak, auxquels la Turquie avait fini par livrer le passage par son territoire. Les Kurdes de Syrie ont ensuite repoussé Daech de la frontière turque (prise de contrôle de Tal Abyad, cruciale pour l'approvisionnement de Rakka) ce qui a contribué à nettement consolider la situation des 3 cantons kurdes syriens autonomes, évolution peu appréciée de la Turquie. Les Kurdes sont plus que jamais en position d'exploiter un éventuel éclatement de la Syrie.

En Turquie, la guerre en Irak et en Syrie n'a pas favorisé le processus de paix engagé en 2012 entre les autorités turques et le PKK, au contraire. La relance des négociations annoncée fin décembre a eu lieu, début 2015. Elle aboutit, le 28 février, à un accord historique, A Occalan appelant les Kurdes à déposer les armes et énonçant des propositions pour une « patrie commune ». Mais la politique très ambiguë de M Erdogan à l'égard des Kurdes en Syrie et de l'EI a fait que les kurdes se sont détournés de lui, au profit de la coalition HDP pro-kurde. Cela a pesé sur les élections législatives du 7 juin où l'AKP, parti du Président, n'obtint qu'un nombre d'élus très inférieur à celui qu'elle espérait pour pouvoir modifier la

constitution. Cet échec, la victoire kurde à Tal Abyad vue avec inquiétude par M Erdogan, et l'attentat de Suruc, attribué par beaucoup de Kurdes à la complicité du gouvernement turc à l'égard des islamistes ont provoqué une double évolution. La Turquie s'est engagée plus nettement dans la lutte contre l'EI, aux côtés des Etats Unis et de la coalition mais le processus de paix a été gravement affecté. Le PKK a repris des militaires turcs pour cibles et l'armée turque les camps du PKK en Irak, le PKK restant pour nombre d'observateurs son ennemi n° 1. Fin juillet, M Erdogan jugeait la poursuite des discussions « impossible » et une procédure était même ouverte contre le HDP, ce qui mettait fin au processus de paix- qu'il avait ouvert dix ans plus tôt- et relançait également les tensions entre kurdes, spécialement entre le PKK et le Gouvernement régional du Kurdistan irakien (KRG). M Erdogan a fini par retrouver début novembre la majorité absolue perdue en juin mais la Turquie est désormais en guerre à la fois contre Daech et contre le PKK, affrontée à la Russie et engagée dans une relations très délicate avec l'Union européenne où son image s'en très fortement détériorée . La situation des Kurdes d'Iran, dont on parle beaucoup moins, est différente. Ils ne sont pas touchés directement par la guerre et restent, après avoir subi une répression très forte au cours des années 1980, très divisés, dépendants du Kurdistan irakien où sont réfugiés plusieurs partis d'oppositions, et sous la coupe du régime iranien. Le fait que les Occidentaux, les Kurdes irakiens et l'Iran aient comme ennemi commun Daech, ne joue pas en faveur de la reconnaissance de leurs droits.

Peuples coloniaux.

Repères

(70) La liste des peuples coloniaux, pour lesquels, l'autodétermination et l'accès au statut d'Etat est généralement admise comme une possibilité, le principe d'intégrité territoriale ne jouant pas en ce cas, se compose actuellement de 17 territoires. 10 relèvent du Royaume uni (Anguilla, Bermudes, îles Caïmans, Falkland/ Malouines, îles Turques et Caïques, îles Vierges britanniques, Montserrat, Sainte Hélène, Pitcairn et Gibraltar), 3 des Etats-Unis (îles Vierges américaines, Guam et Samoa américaines), 2 de la France (Nouvelle Calédonie et Polynésie française) et 1 de la Nouvelle Zélande (Tokélaou). Le Sahara occidental n'a plus, depuis longtemps, de puissance administrante. Ce dernier cas excepté, il ne s'agit plus que de territoires de petite superficie et peu peuplés (37 habitants à Pitcairn, 1 411 à Tokélaou, 5 777 à Sainte Hélène, 268 207 en Nouvelle Calédonie, 586 000 au Sahara occidental le plus peuplé). Cependant certains de ces cas, sont encore très conflictuels. Il s'agit des îles Falkland ou Malouines- où s'affrontèrent en 1982 l'Argentine et le Royaume Uni- où la prétention argentine à la souveraineté se heurte à la volonté des habitants de rester Britanniques et du Sahara occidental, que le Maroc considère comme faisant partie de son territoire, tandis que la RASD prétend incarner son indépendance. A Gibraltar, on retrouve le problème posé aux Malouines mais l'autre partie est cette fois l'Espagne et l'on se trouve en Europe et dans l'UE. D'autres cas peuvent être, le passé l'a montré, également conflictuels. Il s'agit notamment de la Nouvelle Calédonie.

Actualité

2015 ne comporte pas d'événement majeur pour les peuples coloniaux. S'agissant de Porto-Rico, la décision adoptée par le Comité le 23 juin 2014 mais non relayée au niveau de l'Assemblée générale à la 69^e session a été à nouveau adoptée le 22 juin (A/AC.109/2015/SR.4, § 27).

Il n'y a pas d'évolution en ce qui concerne Gibraltar (A/AC.109/2016/13), les Malouines (A/AC.109/2016/6) ou la Polynésie française (A/AC.109/2016/7) et la Nouvelle Calédonie (A/AC.109/2016/11).

III.2.2. Minorités.

Repères.

(71) Indissociable de celle du droit des peuples, quoique moins « sensible », la question des minorités est également souvent conflictuelle. Des éléments de protection ont également

vu le jour, principalement en Europe. Dans les autres régions du monde et sur le plan universel, les progrès sont beaucoup plus difficiles.

Actualité

La situation des **chrétiens d'Orient** est restée au premier plan des préoccupations en 2014 avec les avancées de Daech en Irak et en Syrie, puisqu'ils en ont été une des cibles privilégiées. Il faut envisager leur disparition tant le processus de l'exode qu'ils subissent est important. A cet égard les réactions de l'Eglise catholique insistant sur la nécessité qu'ils demeurent dans leurs pays et n'émigrent pas est significative. Cela a suscité l'émotion en France et en Europe, des gestes d'accueil, par ex de la part de la France fin juillet, mais pas de réaction ni même de condamnation spécifique, notamment dans la résolution 2170 du 15 août, alors que l'on peut considérer que du fait de leur ancienneté- elles ont l'âge du christianisme- et de leur complexité ces églises d'Orient sont une des composantes du patrimoine commun de l'humanité. En 2015, la diplomatie française a été plus active sur la question. Paris, présidant alors le Conseil de sécurité a convoqué une réunion du Conseil, ouverte à tous les Etats membres, le 27 mars sur la question (v. S/2015/176 et S/PV.7419), puis la tenue, le 8 septembre, à Paris d'une Conférence internationale sur les victimes de violences ethniques et religieuses au Moyen-Orient, qui bénéficia de la participation de 57 Etats et 11 Organisations internationales. Co-présidée par la France et la Jordanie la Conférence a adopté un plan d'action non contraignant en 3 volets (accompagnement humanitaire, lutte contre l'impunité et promotion d'un cadre politique favorisant la stabilisation, la réconciliation et la pérennisation de la diversité religieuse au Moyen-Orient). Mais comme l'année précédente, il n'y a pas eu réaction au niveau du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale.

L'apparition et le développement du terrorisme **Ouïgour** a attiré l'attention sur l'importance de la question des minorités ethniques en Chine. Même si ces minorités représentent moins de 10°/° de la population, les régions où elles sont majoritaires représentent ensemble près de la moitié du territoire de la Chine. Elles sont d'autre part, extérieures. Représentant une menace séparatiste, elles posent aux autorités des problèmes difficiles. Trois, parmi elles, ont une dimension stratégique. Il s'agit des Ouïgours du Xinjiang, des Tibétains et, dans une mesure moindre, des Mongols de Mongolie intérieure.

La situation du **Tibet** n'a pas connu de développement particulier en 2015. La Chine poursuivant sa politique d'assimilation, le conflit reste un conflit violent d'intensité moyenne selon les critères du *Baromètre des conflits 2015*, p 134. La communauté tibétaine en exil se partage entre partisans de l'autonomie, ce qui est la position du Dalaï Lama et partisans de l'indépendance.

Le niveau du conflit concernant les **Ouïgours du Xinjiang**, a baissé par rapport à 2014 mais il reste violent. C'est également le niveau du conflit intéressant la Mongolie intérieure (*Baromètre des conflits 2015*, pp 132 et 135).

III.3. Mercenaires et sociétés de sécurité et militaires privées.

Repères.

(72) *Distinguer mercenaires et sociétés militaires privées est peut-être impossible et en tout cas pas facile. L'opinion la plus répandue est que les SMP sont « les nouveaux mercenaires ». La définition du mercenaire : un combattant étranger aux parties en conflit, « spécialement recruté dans le pays ou à l'étranger », qui « prend une part directe aux hostilités » et touche une rémunération « nettement supérieure à celle » de ses homologues de l'armée régulière , retenue par le protocole I (1977) aux conventions de Genève et celle que*

l'on donne ordinairement des SMP « une société commerciale qui fournit contre rémunération des services militaires ou de sécurité par l'intermédiaire de personnes physiques et morales » ne fait en tout cas pas apparaître clairement cette différence quand la SMP agit à l'étranger et pas au profit du gouvernement en place. L'impression qui se dégage est plutôt que les SMP sont une version plus évoluée, commerciale, en phase avec la mondialisation, d'un phénomène auparavant plus artisanal ou paraétatique. Il est fondamental de préciser où et dans quelles conditions opèrent les personnes dont il s'agit de déterminer la qualité, le consentement de l'Etat territorial étant évidemment un élément essentiel. La question se complique d'ailleurs avec la montée du phénomène des combattants étrangers, phénomène ancien mais actuellement en forte et l'interférence du mercenariat, des combattants étrangers, voire des SMP avec le terrorisme et les réseaux criminels.

Actualité

(73) 2015 confirme que mercenaires et SMP restent des questions non consensuelles. La traditionnelle résolution de l'Assemblée générale sur l'« utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à l'autodétermination » adoptée le 17 décembre (RES/70/142), qui intéresse aussi les SMP et les combattants étrangers, n'a été adoptée que par 130 voix, contre 53 et 6 abstentions, au lieu de 130 contre 52 et 7 en 2014 pour 69/ 163. Les BRICS sont dans la majorité, les Occidentaux (Allemagne, Australie, Canada, Espagne, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Nouvelle Zélande, Royaume Uni notamment) dans l'opposition. Malgré les appels lancés par l'Assemblée en faveur de la participation à la convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires du 4 décembre 1989, le niveau de cette participation reste très faible- toujours 33 Etats parties seulement- fin 2015. La Serbie l'a ratifiée le 14 janvier 2016 ; elle est le premier Etat à le faire depuis fin 2013. Les Nations unies utilisent elles-mêmes des sociétés de sécurité privées. Le Groupe de travail sur les mercenaires a consacré en 2014 son rapport à ce recours au SMP, dans lequel il fait *in fine* quelques recommandations, notamment celle de les considérer comme une « solution de dernier recours » et celle de rédiger un instrument international pour les régler (A/69/338, §§ 79- 91). Le rapport du même Comité pour 2015 porte sur les combattants étrangers (A/70/330). Le Conseil des droits de l'homme a créé en 2010 un Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé d'élaborer un cadre réglementaire international, dont un instrument juridiquement contraignant, relatif à la réglementation, à la supervision et au contrôle des activités des sociétés militaires et de sécurité privée. La 3^e session de ses travaux, du 21 au 25 juillet 2014, a montré des désaccords sur les types d'action réglementaire les plus efficaces et l'absence de consensus sur l'intérêt d'un instrument international contraignant (A/HCR/WG.10/3/2). Ce travail est poursuivi en 2015 (v. sa résolution 30/6 du 1^{er} octobre).

L'appellation « nation mercenaire » que l'on donne à la Tchétchénie (Christophe Ayad, *Le Monde* 31 octobre 2014) doit être comparée, avant d'être validée, au modèle historique qu'a constitué à cet égard la Suisse, où le mercenariat fut, entre le XIV et le XIX^e siècle, une véritable industrie. (*Sources : Sur les SMP et le mercenariat, voir le dossier de Conflit, n° 2, 2014, pp 45-68.*) On parle actuellement plus volontiers de « combattants étrangers » dans la mesure où pour beaucoup la motivation financière est secondaire. Les chiffres en circulation sont importants. Le Comité des sanctions contre Al-Qaida, dans son rapport de mai 2015, donne le chiffre de plus de 25 000 combattants de plus de 100 nationalités (S/2015/ 358, § 10). Le flot des mercenaires, combattants étrangers, terroristes est actuellement alimenté surtout par les conflits d'Irak, de Syrie et de Libye, mais y contribuent aussi ceux du Yémen, de la Somalie, du Pakistan et d'autres encore.

Index de la chronique Sécurité et insécurité internationale 2016

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire, Université de Grenoble Alpes

Avertissement

Pour faciliter le repérage parmi les rubriques de la chronique, on signale chacune d'entre elles une lettre, précédant le(s) n° (s) lui correspondant

A Puissances et impuissances : n° s 1 à 73
B Alliances, coalitions, bases : n° s 74 à 119
C Dépenses militaires : n° s 120 à 141
D Conflits, grandes épidémies, catastrophes : n° s 142 à 208
E Armements et transferts : n° s 209 à 259
E Désarmement : n° s 260 à 266 (209 à 215)
F Etat du système et de l'ordre international : n° s 267 à 275

Abkhazie A 57

Accord de partenariat stratégique v. alliances

Accords d'amitié et de coopération v. alliances

Accords de cessez-le-feu et accords de paix D 157

Accords de coopération de défense v. alliances

Accords de coopération militaire technique v. alliances

Accords de défense va alliances, bases

Accords et organismes régionaux B 110-111

Afghanistan A 64 ; B 76 ; D 160, 161

Afrique du Sud A 14

AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique) v. prolifération, TNP

Airbus Group E 170

Allemagne C 140

Alliances B 74 – 92 ; Inf. 8, 1- 7

Alliances bilatérales B 86-94, 98 ; Inf. 8, 1- 7

Alliances collectives B 84- 86 ; Inf. 2, 1- 11

Arabie Saoudite B 79, 96 ; E 243

Arctique D 162

Armes, armements E 209- 219 va. transferts

Armes nouvelles E 209, 210, 215

Armes à sous munitions E 211

Armes chimiques et biologiques E 211, 254

Armes classiques v. puissances classiques

Armes de destruction massive E 253- 256

Armes hypersonique E 218

Armes nouvelles E 215- 218

Armes nucléaires E 253 va. puissances nucléaires

Asie Pacifique E 251

Assemblée générale (ONU) B 105, 107, E 212
Autodétermination v. peuples
Autriche E 265
Barkhane (opération) B 115
Bases militaires B 113- 119
Bipolarité F 269 ;
Blocs B 87
Boko Haram A 64, D 161
Brésil A 12
BRICS A 22- 30; E 211
Budgets militaires v. dépenses militaires
Capacités militaires v. puissances militaires
Catalogne A 68
Catastrophes FD 182- 192; va. victimes
Chine A 5, 17, 21, 24, 26, 38 ; B 118 ; C 124, 133 ; F 269 ; Inf. 1, 5 ; Inf. 5, 17- 19
Chiran B 89
Chrétiens d'Orient A 71
Chypre Nord A 57 ; D 163
Comité international de la Croix Rouge (CICR) D 198
Cour internationale de justice (CIJ) D 158
Coalition anti Etat islamique B 95
Coalition(s) B 93- 98
Collier des perles B 118
Combattants étrangers D 200
Commerce des armes v. Transferts, TCA
Commission du désarmement E 264
Complexe(s) militaro- industriel(s) E 209, 220, 233
Conférence du désarmement F 264
Conseil de sécurité A 10, 12 ; B 106, 108, 109 ; E 212
Corée du Nord A 3, 12, 18, ; E 210 ; Inf. 1, 9 ; Inf. 5, 29- 30
Corée du Sud B 78
Cour pénale internationale D 205- 206
Course aux armements D 209 ; 250- 257
Crimée A 57, 68 ; B 118
Crise(s) du désarmement F 260- 261
Dassault Aviation E 230
Defence innovation Initiative E 212
Dépenses militaires C 120- 141
Dépenses militaires mondiales C 122
Dépenses militaires par catégories (R&D...) C 139- 141
Dépenses militaires par régions C 130
Dépenses militaires, palmarès C 126- 129
Dépenses militaires de la France C 138
Dépenses militaires européennes C 134
Dépenses militaires & Grand Moyen Orient C 132
Dépenses militaires & Asie Pacifique C 134
Désarmement F 260- 266
Diplomatie du désarmement F 265
Dispositif militaire B 114
Djibouti B 119

Droit des conflits armés D 198- 208
Droit des peuples v. peuples
Droit humanitaire D 198- 208
Drones E 215, 216
EADS E 229
Ebola v. épidémie
Ecosse A 68
Egypte B 79
Engagement unilatéral d'assistance v. alliances
Engagement de se consulter v. alliances
Entreprises d'armements E 220- 226
Epidémies D 168- 181
Etat effondré v. Etat fragile
Etat fragile A 50- 53
Etat islamique A 35, 36, 48 ; B 95 ; D 160, 167
Etat renaissant v. Etat fragile
Etats dotés (TNP) A 4, 5, 17 Inf. 1, 2- 5, Inf. 5, 4- 19
Etats-Unis A 5, 7, 17, 21, 24, 26, 38 ; B 76- 80, 113 ; C 123, 125, 133, 140 ; E 211, 212, 228 ; F 268 ; Inf. 1, 3 ; Inf. 5, 4- 6
Europe voir IESD, OTAN, Union européenne
Exportation(s) d'armements E 236- 238
Finlande B 101
FNI (traité) G 210
France A 17, 21, 24, 26, 39 ; B 82, 114, 115 ; C 138- 140 ; E 213- 2217, 230, 242, 244, 249 ; Inf. 1, 4 ; Inf. 5, 13- 16
G 5 Sahel B 94
Gibraltar D 163
Graphène E 218
Groupe des 5 A 5, 17 v.a. Etats dotés
Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) C 136 ; E 216- 218, 229, 247
Importation(s) d'armements E 237- 239
Inde A 7, 18; Inf. 1, 8; Inf. 5, 23- 25
Industrie(s) d'armement(s) E 209, 226- 233
Installations militaires v. Bases militaires
Irak A 10, 12; D 160
Iran E 209, 210, 212
Israël A 6, 18 Inf. 1, 7, Inf. 5, 20- 22
Israélo- palestinien (conflit) A 57 ; D 161- 162
Japinde B 90
Japon A 12, 13, 39 ; B7, 88 ; E 212, 246
Justice pénale internationale D 202- 206
Kazakhstan A 14
KMW (Krauss- Maffei- Wegman) E 229
Kosovo A 56
Kurdes A 69 ; D 161
Légitime défense v alliances
Libye A 52; B 98; D 161
LoI (letter of Intent) E 232
Maintien de la paix B 107- 111
Malouines D 161, 163

Marché de l'armement E 235-242
MBDA E 229
Mécanisme du désarmement (va. Conférence, Commission du désarmement) F 263, 264
Médicaments D 177
Mer de chine D 159, 160, F 265
Mercenaires A 72, 73
Minorités A 71
Mistral E 242
Modernisation (Etats dotés) Inf. 5, 1- 30
Moyen Orient B 92 ; E 252
Neutralité B 99
Nexter E 229
Non Alignés, non alignement B 99, 102
Nouveau Forum (désarmement) E 213
Normes F 274
OCCAR C 136 ; E216, 232
Occidentaux C 125 ; E 211 ; F 268
OMS D 12- 179
ONU va Assemblée générale, Conseil de sécurité A 59 ; B 104 ; D 180- 187 ; F 274-5
Ordre international F 267, 272- 275
Organisme(s) de sécurité collective B 103 ; F 275
OTAN A 21, 23 ; B 85 ; C 134, 141
OTSC (Organisation du traité de sécurité collective) B 86, 87 ; C 134
Ouïgour A 71
Pakistan A 7, 18, 64; D 161; Inf. 1, 8, Inf. 5 26- 28
Palestine A 57, 69
Partenariat B 83
Peuples A68- 70
Philnambodge B 91
Pirates A 65
Pologne E 231, 237
Projection de puissance A 23, 24
Prolifération(s) E 209, 252
Protection civile internationale D 184- 192
Puissances classiques A 22- 31
Puissance militaire A 1- 49
Puissances aériennes A 27, 28
Puissances navales A 25, 26
Puissances nucléaires A 1-21 ; Inf. 1, 1- 10, Inf. 5, 1- 30
Puissances terrestres A 29, 30
Puntland A 57
R&D militaire C 139, 140 ; E 211- 219, 225
Réfugiés D 193
Royaume Uni A 17, 21, 24, 26, 38 ; B 116 ; C 140 ; Inf. 1, 4, Inf. 5 10-12
Russie A 17, 21, 24, 26 B 81, 117; C 133, 140, F 268-9 ; Inf. 1, 4, Inf. 5, 7-9
Safran E 229
Sahara occidental A 57; D 161, 163
Sahara Sahel B 92, 94
Sanctions A 58- 60
Sécurité collective v. organismes de, maintien de la paix

Sécurité internationale E 266 ; F 267- 275
Sécurité sanitaire internationale E 172- 181
Seuil nucléaire A 12
Situations étatiques incertaines A 55- 57
Société civile E 214
Sociétés militaires privées A 72, 73
Somalie A 54 ; D 161
Somaliland A 57
Somalisation v. Etat fragile
Sud Soudan D 161
Surarmement E 209, 257
Syrie A 47 ; B 81, 117 ; D 160 ; E 210
Système international F 267- 271
Taiwan A 56; D 163
TCA (traité sur le commerce des armes) D 209
Terrorisme, terroristes A 61- 64, ; B 94, 95, 97 ; D 200 ; F271. Va. Etat islamique, Boko Haram
Third Offset Strategy E 212, 214, 219, 251
Tibet A 81
TICEN (traité d'interdiction complète des essais nucléaires) E 211
TNP A 5, 10, 14 ; E 211 ; Inf. 1, 2- 5,
Transferts d'armements E 234- 249
Tribunaux pénaux internationaux D 202, 203
Tunisie A 67
Turquie B 80
Ukraine A 14, 68; B 99; D 159, 162; E 210
Union européenne A 32, 33, 60 ; C 136 ; D 193
Victimes D 193
Yémen B 93, 96 ; D 161