HAL
open science

Conflits, grandes épidémies, catastrophes, victimes (D142-D208)

Jean-François Guilhaudis, Louis Balmond

To cite this version:

Jean-François Guilhaudis, Louis Balmond. Conflits, grandes épidémies, catastrophes, victimes (D142-D208). Paix et sécurité européenne et internationale, 2016, 4. hal-01978361

HAL Id: hal-01978361

https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01978361v1

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.

Conflits, grandes épidémies, catastrophes, victimes(D142-D208)

Jean François Guilhaudis, Louis Balmond

Conflits, épidémies et catastrophes se rejoignent dans leurs conséquences humaines, économiques et politiques désastreuses et requièrent une forte mobilisation de la communauté internationale. Ce chapitre présente l'actualité de ces trois phénomènes pour 2015 et donne les repères essentiels pertinents.

Conflicts, epidemics and disasters meet in their human, economic and political consequences disastrous and require a strong mobilization of the international community. This chapter presents news from 2015 on these 3 phenomena and gives the currently relevant essential benchmarks.

Conflit, conflit armé, différend, tension, crise, question, affaire, catastrophe, épidémie, endémie, pandémie, réfugiés, asile, droit humanitaire.

Conflict, armed conflict, dispute, tension, crisis and issue, case, disaster, epidemic, endemic, pandemic, refugee, asylum, humanitarian law

(142) Conflits, grandes épidémies et catastrophes se rejoignent dans leurs conséquences humaines désastreuses, un nombre de victimes et des réfugiés élevé ou très élevé et des effets très négatifs sur les Etats concernés et leurs économies. Ils interagissent et s'alimentent les uns les autres. Les épidémies et les catastrophes peuvent mettre en danger la paix. Et les conflits susciter des épidémies ou des catastrophes. Tous peuvent donc intéresser la sécurité collective et, même quand ce n'est pas le cas, les catastrophes et les épidémies appellent une réaction, les pays frappés étant la plupart du temps incapables de faire face seuls.

I. Conflits -

Repères
(143)
Champ de l'étude.

Les conflits auxquels on s'intéresse dans cette chronique sont les conflits armés ou qui sont susceptibles de le devenir ou de le redevenir, surtout ceux qui affectent ou peuvent affecter la sécurité internationale. Ils sont nombreux. Cependant, pour rendre compte de l'état de la sécurité et de l'insécurité internationale, ne s'intéresser qu'aux guerres et aux conflits armés n'est pas envisageable. Le problème de sécurité est généralement posé bien avant que l'on en vienne là et il le reste souvent après que le feu ait cessé. On ne doit pas ignorer les litiges, différends ou oppositions, les conflits qui n'ont pas encore atteint ou retrouvé le niveau de la violence armée mais qui en ont le potentiel. De vieux conflits, comme les volcans non éteints mais simplement endormis, peuvent redevenir actifs. A côté des conflits, inter ou intra-étatiques et mixtes, classiques, l'analyste ne peut pas non plus, même s'il accepte l'idée que souvent, elles relèvent d'un abus ou d'une facilité de langage,

ignorer complètement ce que l'on nomme la cyber guerre, la guerre économique ou d'autres formes modernes de la guerre, ce que l'on peut appeler les « autres guerres ».

Approche de l'étude.

Une fois délimité le champ de l'étude, il importe d'en définir l'approche. Il s'agit évidemment de la sécurité internationale. Cette chronique aborde les conflits du point de vue ou sous l'angle de la sécurité internationale, dans une optique de meilleure connaissance et d'assistance à l'action, prenant en compte non seulement l'immédiat mais aussi le moyen, voire le long terme. Cela peut sembler très banal mais ne l'est pas du tout car la sécurité et la sécurité internationale, comme l'action dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationale, peuvent être entendues de bien des façons. Cela se vérifie très vite, à l'examen des instruments d'étude des conflits, que l'on a présentés dans la précédente chronique.

Tableau 1

Sources d'information et approches concernant les conflits

Institution	Approche	Base données en ligne	Publications	Niveau d'intérêt Avantages Limites
Wikipedia	Humanitaire	Oui	Non	++ Gratuité, grande facilité d'accès, actualisation
UDPCR	Humanitaire	Oui UCDP	Organized Violence in the World (annuel). Données utilisées in SIPRI Yearbook Et Journal of Peace Research du PRIOslo	+++ Info, not. sur les acteurs, importante. Accès difficile à information élaborée. Publication SIPRI et JPR décalées par rapport à la sortie des données, elle-même tardive (rapport en juin)
HIIK	Sociétale	Non Mais accès à Basis Data, Resources…	Conflict Barometer annuel	++++ Accès facile et gratuit au rapport Annuel, TB organisé. Approche fine des conflits. Parution rapide (rapport en février). Très grande quantité d'info élaborée
CSP	Sociétale	Non	Global Report in Armed Conflicts,	++ Rapproche les conflits des régimes

			Irrégulier. Dernier rapport 2014 données 2013)	politiques, des modes de gouvernance et de la fragilité des Etats
ICG	Faire face aux besoins	Oui	Rapports & briefings Crisis Watch Alerts Recommandations	++++ Instrument de grande qualité pour le suivi des conflits Accès libre
IISS	Faire face aux besoins	Oui The Armed Conflict Database	Armed conflict Survey (annuel)	+++ Grande qualité. TB mise à jour. Mais accès limité, prix très élevés.

Ces instruments ont été présentés dans l'étude faite pour PSEI n° 1 (2015) n°s 191- 196.

UDPCR Uppsala : Department of Peace & Conflict Research, Univ. Uppsala
HIIK Heidelberg Institute for International Conflict Research
CSP Center for Systemic Peace
ICG International Crisis Group
IISS International Institue for Strategic Studies

Ils accumulent et fournissent des informations, qui sont loin de concorder tout à fait et leurs approches sont sensiblement différentes. Cette diversité est très utile du point de vue de la réflexion sur les conflits. Les données ainsi accumulées permettent de donner une présentation crédible de la conflictualité actuelle en ce qui concerne son niveau, sa dimension spatiale, les grandes catégories de conflits, leur dynamique. La quantité d'information est impressionnante. Il est possible de suivre de près l'évolution des conflits, de les étudier sous des angles multiples (humain, militaire, géopolitique, économique, juridique …). Paradoxalement les conflits sont beaucoup moins étudiés, du point de vue de la sécurité internationale, des effets qu'ils ont ou peuvent avoir, de leur signification à ce titre et, dans une mesure moindre, des efforts dont ils font l'objet. Il s'est établi, sans que ce point ait été vraiment étudié et discuté, une hiérarchie implicite désignant comme conflits les plus importants et préoccupants, les conflits les plus meurtriers ou ayant la plus grande visibilité du point de vue politico- militaire. Cette approche très médiatique, privilégiant l'actualité, l'émotion et valorisante pour les ONG et la société civile, qui s'engagent, est évidemment très contestable. Du point de vue de la sécurité internationale et du maintien de la paix, un conflit impliquant ou susceptible d'impliquer les grandes puissances et d'aboutir à un affrontement entre elles ou auquel elles seraient mêlées, même s'il ne fait, pour le moment, que très peu de victimes, est beaucoup plus préoccupant, à raison de son potentiel, qu'un conflit mixte, de type Darfour, très meurtrier.

Paramètres de l'étude des conflits.

La liste de ces paramètres doit être allongée. On ne peut se limiter à la dimension humaine des conflits, à leur intensité, leur substance sociale/sociétale, leur actualité

et leur évolution (amélioration, aggravation). On doit aussi et surtout les considérer du point de vue du système international (système global et sous-systèmes régionaux) et de l'ordre international. Il faut également s'efforcer de multiplier les points de vue, géopolitique et géographique, historique et militaire, économique, juridique…. Utiliser une liste allongée de paramètres significatifs permet une meilleure connaissance intrinsèque de chaque conflit, un examen comparatif, et une évaluation réaliste du stock actuel des conflits. A partir de là, on peut s'interroger plus efficacement sur le traitement qui leur est (ou non) appliqué. Et l'on dispose aussi d'un matériel mieux défini et construit, pour en approfondir l'étude.

I.1. Evolution générale de la conflictualité, tendances de long, moyen et court terme.

Repères

(144) *Il est très important, pour n'être pas prisonnier des analyses de court et moyen terme d'avoir des données sur une longue période. Cela permet de situer le présent et donne au moins une idée de ce qui est possible, du bon comme du mauvais côté. La tendance sur la longue période est nettement celle de la baisse de la conflictualité armée. Les graphiques (établis en nombre de victimes) montrent une nette différence entre la période de la guerre froide, beaucoup plus meurtrière et la période postérieure. Toutefois, on note une certaine reprise de la conflictualité depuis 2010.*

I.1.1.Tendances sur la longue période (depuis 1945).

La base de données accessible en ligne de l'Uppsala Conflict Data Program fournit un graphique montrant l'évolution de la conflictualité de 1975 à 2015 pour la catégorie state based conflict, concept qui embrasse les conflits interétatiques (interstate conflict), les conflits entre un gouvernement et une organisation rebelle (intrastate conflict), y compris avec implication extérieure (intrastate with foreign investment), et également, mais depuis 1989, les non-state conflict, opposant deux acteurs organisés, dont aucun n'est un Etat, et la one-sided violence, exercée par un acteur (un Etat ou un groupe organisé) contre des civils non armés, comme ce fut le cas au Rwanda. Les courbes de ce graphique correspondent à des nombres de conflits. Le rapport annuel de l'UCDP donne un tableau en nombre de victimes (Organized Violence in the World 2015, figure 3)

Grâce à la coopération entre l'Université d'Uppsala et le Peace Research Institute d'Oslo (PRIO), on dispose aussi de données sur la période 1945- 2014, dont fait état le dernier rapport de l'Uppsala Conflict Data Program- Organized Violence in the World 2015, publié en juin 2015.

L'examen de cette longue période montre que, avec toutefois des hauts et des bas, la tendance dominante est clairement à la baisse de la conflictualité (voir Organized Violence in the World 2015, figure 7).

Les mêmes tendances se retrouvent sur le graphique « Global Trend in Armed Conflicts, 1946- 2013 » du Center For Systemic Peace (Global Report 2014. Conflict, Governance, and State Fragility, établi par Monty G. Marshall et Benjamin R. Cole, voir la figure 5).

I.1.2. Evolution au cours des 5 dernières années.

Les graphiques montrent que 2010 correspond à un point bas (mais pas au point le plus bas) pour les 3 catégories de conflits et que depuis, les courbes sont orientées à la hausse, avec une pente nettement plus forte pour la catégorie non state conflict. Le Rapport 2015 de l'UCDP note que le chiffre total, pour les 3 catégories de conflits, atteint pour l'année 2014 (126 059 victimes) est le plus élevé depuis 20 ans. Et l'augmentation est nette par rapport à 2013, puisque la base UCDP compte 40 conflits armés actifs (11 guerres et 29 conflits mineurs) en 2014 contre 34 en 2013, ce qui représente le chiffre le plus haut depuis 1999. Il reste toutefois nettement plus bas que le précédent pic en 1994 et très loin des sommets atteints pendant la période de la guerre froide, marquée par la guerre civile chinoise (1946- 1949) et les guerres de Corée (1950- 1953), du Vietnam (1955- 1975), la guerre Irak Iran (1980- 1988) et la guerre civile en Afghanistan (1978-), toujours pas terminée ainsi que par des génocides et politicides de très grande envergure (voir Organized Violence…2015, Figure 8). A cet égard aussi, le nombre des victimes en Irak ou en RCA en 2014 est relativement faible.

Le rapport de l'UCDP est complété par l'article de Thérèse Petterson et Peter Wallensteen, Armed conflicts, 1946- 2014, Journal of Peace Research, 2015, vol 52, n° 4.

Actualité

I.1.3. Tendance de l'année 2015.

(145) Les données de l'UCDP pour 2015 ne sont pas encore disponibles. On peut tout de même avoir une idée de la tendance de l'année en utilisant la *List of Ongoing Armed Conflicts* de Wikipedia qui, si elle construit autrement les catégories de conflits, emploie aussi comme instrument de mesure le nombre des victimes.

Tendance 2014- 2015

Année	**Major Wars** **Conflits ayant fait plus de 10000 victimes** **(nombre de victimes)**	**Wars** **Conflits ayant fait plus de 1000 victimes (de 1000 à 9999)**
2015	4 conflits Guerre civile en Syrie (55 219) Guerre d'Afghanistan (36 345) Guerre d'Irak (21 433) Nigéria Insurrection de Boko Haram (11 651)	10 conflits Guerre de la drogue au Mexique (8 122) Yémen guerre civile (6 425) Somalie guerre civile (4 365) Guerre du Donbass (4 344) Sud Soudan guerre civile (3 258) Libye guerre civile (2 706) Insurrection du Sinaï (2 560) Turquie (PKK)

	Total victimes 124 649	(1 927- 3450) Guerre au Nord-Ouest du Pakistan (1 882) Conflit du Sud Kordofan Soudan (1 242) Total victimes 36 831-38 354
2014	4 Conflits Guerre civile en Syrie (76 021) Guerre civile en Irak (de 21 à 47 000) Guerre en Afghanistan (14 277) Nigéria Insurrection de Boko Haram (10 849) Total victimes 122 147-148 147	10 Conflits Guerre de la drogue au Mexique (8 156) Guerre civile au Sud Soudan (6 383) Guerre au Nord-ouest du Pakistan (5 496) Conflit en RCA (5 186) Guerre du Donbass (4 771) Guerre civile en Somalie (2 983) Guerre civile en Libye (2 825) Conflit israélo palestinien (2 200) Guerre au Darfour (2 101) Crise du Yémen (de 1 500 à 7 700) Total victimes : 41 601- 47 801

Tableau 2

Sources: Wikipedia *List of ongoing armed conflicts* (avril 2016). Ces données s'inscrivent dans la même logique et présentent l'avantage d'être disponibles avant celles de l'UCDP.

Ce tableau ne confirme pas la poursuite en 2015, de la hausse repérée depuis 2010 et accentuée en 2014, selon l'UCDP. De 2014 à 2015, le nombre des conflits dans les deux catégories- plus de 10 000 morts et de 1 000 à 9 999- reste identique. On voit que les nombres des victimes restent proches avec une diminution nette en 2015, pour la seconde catégorie. Ces observations doivent être faites mais elles ne permettent pas d'augurer l'analyse de l'UCDP pour 2015, car si l'instrument de mesure est le même (nombre de victimes), le nombre des conflits armés pris en compte ne l'est pas[1]. Par ailleurs, l'évaluation du nombre des victimes comporte une part souvent importante d'incertitude. A titre d'exemple, on peut noter que pour

[1] L'UCDP range les conflits en 2 catégories : les *Minor Armed Conflicts* (de 25 à 999 victimes) et les *Wars* (plus de 1 000 morts). *Ongoing conflicts* distingue 4 catégories : *Major Wars* (plus de 10 000 victimes), *Wars* (de 1 000 à 9 999 victimes), *Minor Conflicts* (de 100 à 999 victimes) et *Skirmishes and Clashes* (moins de 100 victimes)

2014, *Ongoing Conflicts* retient le chiffre de 76 021 victimes en Syrie mais l'*UCDP* – qui distingue en la matière 3 niveaux d'évaluation- seulement 53 948.
Même si, du fait de la méthodologie différente employée, une comparaison avec les données du *Barometer* de l'HIIK est moins pertinente, il faut tout de même noter que là aussi on ne relève pas de hausse des conflits de 2014 à 2015 mais au contraire une légère baisse pour les guerres limitées (de 25 à 24) et pour les guerres (de 21 à 19).

I.2. Dimension humanitaire des conflits.

Repères

(146) *Centrer l'attention sur cette dimension est en phase avec les concepts de sécurité humaine et de responsabilité de protéger, idées fortes au cours des années 2000, mais a des racines beaucoup plus profondes. Cette approche se greffe sur le mouvement historique des droits de l'homme. Elle est liée à la domination des analyses occidentales en matière de relations internationales et d'études de la guerre et de la paix, qui privilégient l'humain et l'individu. Ces pointages de victimes permettent de mobiliser les médias, la société civile voire les organisations internationales. Ils portent le développement du droit de la guerre et du droit humanitaire.*

Actualité

Les données fournies par le tableau 2 permettent d'avoir une idée du coût humain des principaux conflits en 2015. Comme on l'a dit, les chiffres, d'une base de données à une autre, varient parfois nettement. Il arrive aussi qu'ils soient réactualisés.

Ceux qui sont fournis par *Ongoing Conflicts* sont dans l'ensemble plutôt supérieurs à ceux de l'UCDP. Celle-ci donne pour 2014 les chiffres de 53 948 pour la Syrie, 14 126 pour l'Irak, 15 675 pour l'Afghanistan et 5 006 pour le Nigéria et Boko Haram (estimations hautes, voir le tableau en Appendice I dans Thérèse Petterson et Peter Wallensteen, Armed conflicts, 1946- 2014, *Journal of Peace Research*, 2015, vol 52, n° 4). Et surtout, *Ongoing Conflicts* ne prend pas la précaution comme l'UCDP de fournir 3 estimations (haute, basse et moyenne), ce qui rend bien l'incertitude qui pèse sur ces données.

Au moment où l'on reparle beaucoup de génocide, après les massacres du Darfour, à propos de ceux que l'Etat islamique commet à l'encontre des Yézidis, il est juste de souligner comme le fait l'UCDP que le chiffre des victimes dans ce cas n'a rien de comparable avec ceux des grands génocides, non seulement la Shoah mais aussi ceux commis pendant la période de la guerre froide, par ex. celui du Cambodge ou plus tard celui du Rwanda (voir dans *Organiezd Violence in the World 2015*, le graphique 8 *Genocide and Politicide during instrastate armed conflict 1955- 2014*). Cependant il n'est pas nécessaire pour qu'il y ait génocide que tout le groupe national, racial ou religieux affecté soit détruit. La destruction peut n'être que partielle ; ce qui caractérise le génocide, c'est « l'intention de détruite, en tout ou en partie un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel » (définition donnée par la Convention sur le génocide de décembre 1948 (art 2), reprise par le statut de Rome de la CPI (art 6)). Dans le cas des Yézidis, il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une population peu nombreuse, ne dépassant pas 500 à 700 000 personnes en Irak.

Un autre point très sensible de l'aspect humanitaire des conflits armés actuels est celui des personnes déplacées et des réfugiés. L'Union européenne et ses Etats membres sont en train d'en faire l'expérience. Mais le très haut niveau de sensibilité de la question, tient largement au fait qu'elle recoupe celle du terrorisme islamique, les réfugiés étant également utilisés comme un moyen de sa guerre par l'Etat islamique.

I.3. Les conflits actuels sur l'échelle de la conflictualité

Repères

(147) *Il est courant de distinguer entre conflits d'importance inégale, Major et Minor War, Full Scale War, guerre limitée, guerre totale, grande guerre. On entre ici dans le vocabulaire de la guerre, comme bien d'autres fort imprécis. Il y a des nuances à respecter, des distinctions qu'il faut faire et des confusions à éviter. L'envergure, le degré d'importance d'un conflit, son niveau ne peut pas se mesurer seulement au nombre des victimes, d'ailleurs très différent selon les sources, pour définir le niveau de la guerre. C'est un paramètre important, parmi d'autres. On pense immédiatement à la distinction faite entre les conflits ou les guerres de haute et de basse intensité. Mais l'envergure ne se confond pas non plus avec l'intensité. Haute intensité, dans le langage militaire, renvoie aux conflits ou guerres entre Etats, on dit aussi conventionnels ; basse intensité à des conflits intra-étatiques où s'opposent des belligérants non étatiques entre eux ou des Etats à des guérillas. Or les guerres entre Etats comme les guerres de guérilla peuvent avoir des niveaux bien différents d'intensité et l'intensité n'est elle-même qu'un paramètre dans la détermination du niveau d'un conflit. Il n'est pas indifférent de savoir si une ou plusieurs grandes puissances sont impliquées ou pas, si on y utilise des armements très modernes ou non, quel en est le coût, etc… Reste la distinction guerre limitée et guerre totale. La guerre totale se définit par la mobilisation de toutes les ressources des belligérants. Mais elle aussi peut connaître des niveaux d'intensité différents. On a fait remarquer, par ex., que la guerre de sécession, guerre totale, avait pourtant été relativement limitée dans les dommages infligés aux non combattants. Ce que ne sont pas toutes les guerres limitées, au sens de niveau réduit d'engagement, par rapport à celui de la guerre totale. On voit que les notions d'usage courant sont relatives et souvent ambigües. On pourrait en dire autant du concept de guerre majeure.*

Ces observations ne doivent pas faire renoncer à l'utilisation d'une échelle, figurant des degrés, des niveaux différents d'importance ou d'envergure des conflits. Jean- Louis Dufour et Maurice Vaïsse, dans La guerre au XXe siècle, Hachette 1993, p 11, ont proposé une typologie des conflits qui est, plus exactement une échelle des conflits. Cette échelle reproduite ci-dessous peut certainement être discutée, critiquée, peut-être améliorée. Elle constitue, en tout cas, un utile instrument pour situer par rapport à la vaste expérience que les humains ont de la guerre, les conflits armés du moment.

Echelle des conflits armés

Ultra-conflits (guerres atomiques)	
Hyper-conflits (guerres étendues	

mondiales comme en 1914 et 1939)	
Macro-conflits (guerres locales et limitées) -guerres étrangères -guerres mixtes (à interventions étrangères) -guerres civiles	Violence organisée, déchaînée et sacralisée, avec opérations militaires importantes, enjeux majeurs et pertes de vies humaines considérables. *Guerres locales limitées comme celles du Liban, du Golfe et de l'Ethiopie*.*
Médio-conflits (intermédiaires entre micro-conflits et guerres limitées)	Agressivité moyenne, chronique, à effet politique important et à pertes notables. *Question d'Irlande, Tchad, Sahara occidental*
Micro-conflits -Interétatiques -Intra-étatiques	Agressivité faible, limitée et localisée, sporadique à pertes faibles et faibles effets. *Guérillas, terrorisme*
Infra-conflits	Agressivité inexistante (ou latente non déclarée) n'ayant pas franchi le seuil de la violence politique homicide. *Rivalité sino-soviétique, antagonisme Est-Ouest*

Tableau 3
Source Jean- Louis Dufour et Maurice Vaïsse. La guerre au XXe siècle. Hachette, 1993.

NB Les mentions en italiques ne figurent pas dans le tableau des auteurs mais elles reprennent les exemples qu'ils donnent à la même page, qui contribuent à illustrer d'exemples les catégories du tableau.

L'appréciation de l'intensité tient manifestement aux types d'armes employées, à la manière de les utiliser, à la façon de combattre, au nombre de victimes, aux enjeux, au niveau d'engagement des belligérants. Il n'est guère possible d'établir des relations simples. Le recours au nucléaire serait certainement vu comme marquant le franchissement d'un seuil d'intensité, même si l'arme employée était de faible puissance. Il en irait probablement de même pour les autres armes de destruction massive ; l'expérience faite en Syrie va dans ce sens. Mais il n'était pas question d'ultra conflit. Un véritable ultra-conflit, si on veut que cette rubrique ait un sens correspond à un conflit dépassant tout ce que le monde a connu et marqué par un emploi significatif d'armes de destruction massive. On a fait remarquer que la guerre de sécession, guerre totale, fut limitée quant à la violence affectant les populations civiles, mais les deux guerres mondiales ont ensuite montré l'inverse. Les guerres mondiales portent aussi à penser que l'intensité croit avec l'extension du conflit. Au moins au cours de certaines périodes et sur certains théâtres elles ont été d'une extrême intensité. Mais des conflits géographiquement limités peuvent l'être aussi. Et il ne faut jamais perdre de vue que selon le côté considéré, l'intensité peut être très variable. Un conflit de basse intensité du côté de l'Etat, peut l'être

beaucoup moins de celui de l'acteur non-étatique. L'intensité varie dans le temps et elle est, en partie au moins, affaire de perception.

A partir de ces repères, on peut avancer quelques observations concernant l'état des conflits en 2015

Actualité

(148) Rapportée au tableau ci-dessus, la situation des conflits en 2015 se caractérise facilement.

Le monde ne subit actuellement aucun ultra-conflit ; il ne connaît pas non plus d'hyper conflit.

Les guerres repérées par les observateurs se situent, si on utilise l'échelle du tableau, plutôt- pour les *Major Wars* de Ongoing conflicts et pour les *Wars* de l'UCDP dans la partie basse ou la moyenne de la catégorie des macro-conflits. Les autres conflits armés, les plus nombreux, correspondent à la catégorie des micro-conflits. Cela signifie que si le niveau de conflictualité est relativement bas, il y a tout de même de 5 à 10 conflits qui méritent de nom de guerre. Le monde de 2015 est un monde où la guerre occupe une place importante, sinon par le nombre des victimes, relativement limité, du moins par celui des pays affectés.

Pour prolonger la réflexion, il est utile de prendre en compte les données fournies par

le *Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK,* dans son *Conflict Barometer 2015* .

La *Barometer* prend en considération, pour répartir les conflits au sein de ses catégories, non seulement le nombre des victimes- pour lequel il distingue 3 situations (basse, nombre inférieur ou égal à 20, moyenne de 20 à 59 et haute, égal ou supérieur à 60)- mais aussi le type d'armes utilisé et la manière de les employer, le nombre des personnes impliquées, les destructions et le nombre de réfugiés et personnes déplacées. Cette approche est nettement plus sophistiquée que celle qui repose seulement sur le nombre de victimes. Il s'agit d'un classement des conflits sur la base de leur intensité[2].

Partant de là, il établit 5 niveaux d'intensité des conflits. Le niveau 1 est celui du différend ; le niveau 2 celui de la crise non violente ; le niveau 3 correspond à la crise violente ; le niveau 4 à la guerre limitée et le niveau 5 à la guerre. Du notre point de vue, ce sont les niveaux 3 (crise violente) qui représente pour le Baromètre le niveau d'intensité moyenne et surtout 4 (guerres limitées) et 5 (guerres)- les 2 niveaux de haute intensité- qui doivent retenir l'attention. Ces niveaux concernent 3 catégories de conflits politiques- *interstate*, *intrastate* et, nouvelle catégorie, introduite dans le dernier rapport, *substate*, c'est-à-dire *a type of conflict solely conducted by non-states actors.* Le périmètre des conflits est donc le même que pour *Ongoing conflicts* et l'*UCDP.*

Pour 2015, le Baromètre repère 24 guerres limitées et 19 vraies guerres.

---

[2] Pour l'UCDP le niveau d'intensité se mesure seulement au nombre de morts de 25 à 999 pour les *Minor armed conflicts* et plus de 1000 pour les *Wars.* Le critère est d'utilisation facile, la méthode du *Barometer* est sensiblement plus complexe (v. sa méthodologie, pp 6-8 du rapport 2015) mais aussi beaucoup plus en correspondance avec de sens ordinaire du mot. Intense, intensité expriment un degré élevé de puissance, une force dépassant la mesure ordinaire. Ramenée au conflit armé, à la guerre, l'intensité concerne le niveau et les modalités d'emploi de la violence.

Limited Wars/ Guerres limitées (24)	**Full Scale Wars/ Guerres (19)**
Afrique au Sud du Sahara (11)	***Afrique au Sud du Sahara (9)***
Burundi (opposition)	RCA (anti-Balaka – ex Séléka)
Burundi Rd C (FNL)	Nigeria (fermiers- pasteurs)
RCA, Rd C, Sud Soudan, Ouganda (LRA)	Nigeria, Cameroun, Niger, Tchad (Boko Haram)
Rd C (milices en Ituri)	Somalie, Kenya (Chabab)
Rd C (Kata Katanga/ Katanga)	Sud Soudan (violence inter-communautés)
Rd C (Mayi- Mayi et al)	Sud Soudan (SPLM/A – in-opposition)
RdC (Banti- Batwa/ Katnaga)	Soudan (Darfour)
Rd C, Rwanda (FDLR)	Soudan (violence inter-communautés)
Rd C, Ouganda (ADF)	Soudan (SPLM/A- Nord/ Kordofan Sud, Nil Bleu)
Kenya (violence inter-ethnique)	
Mali (groupes islamistes)	
Moyen Orient et Maghreb (4)	***Moyen Orient et Maghreb (6)***
Egypte (groupes islamistes/ péninsule du Sinaï)	Afghanistan (Taliban et autres)
Liban (groupes militants sunnites)	Libye (opposition)
Libye (entre tribus)	Syrie, Irak et al (EI)
Yemen (AQPA – Ansar al Sharia)	Syrie (opposition)
	Turquie (PKK)
	Yémen, Arabie Saoudite (al-Houhti)
Asie et Océanie (4)	***Asie et Océanie (2)***
Myanmar (KIA, KIO/ Etat du Kachin)	Pakistan (groupes islamistes)
Myanmar (MNDAA/ Shan State)	Philippines (BIFM, BIFF- MILF, gouvernement)
Pakistan (Nationalistes Balouches/ Baloutchistan)	
Philippines (MILF)	
Amériques (5)	***Amériques (1)***
Colombie (FARC)	Mexique (cartels de la drogue)
Colombie (violence entre cartels, groupes néo- paramilitaires, militants de gauche)	
Colombie (groupes néo paramilitaires, cartels de la drogue)	
Mexique (violence inter cartels, groupes paramilitaires)	
Salvador (Maras)	
Europe (0)	***Europe (1)***
	Ukraine (Donbass)

Tableau 4 -
Source: *Conflict Barometer 2015*, HIIK 2015, p 12 -

Par rapport à 2014, le Baromètre note que le nombre total des conflits politiques reste constant (409), dont 223 conflits violents. Le nombre des guerres reste stable à 19, tandis que celui des guerres limitées décroît très légèrement, de 25 à 24. On voit qu'une méthode différente, confirme les résultats en tendance de l'UCDP. La conflictualité reste globalement stable en 2014.

Ceci mis à part, trois points sont surtout à signaler. D'abord le fait que partant d'une méthode fondée sur le critère de l'intensité, l'HIIK trouve un nombre plus élevé de conflit de type *Full Scale War*. Il en repère 19 contre 4, pour *Ongoing Conflicts* et 11 Wars pour l'*UCDP*. Cela est dû, en partie, au fait que son approche, combinée au fait que le nombre des victimes pris en compte est, dans le *Barometer*, très nettement plus bas que dans les autres sources aboutit à décomposer les conflits en sous conflits. Le Sud Soudan apparaît 2 fois, comme le Nigéria et le Soudan 3 fois dans son tableau des *Full Scale Wars*. Dans le classement des *Wars* par l'UCDP on trouve une fois le Sud Soudan et une fois le Nigeria (Boko Haram) et chez *Ongoing Conflicts* seul le Nigéria (Boko Haram) est dans les *Major Wars ;* le Soudan et le Sud Soudan ne sont qu'une fois dans les simples *Wars*. Cela signale une situation intéressante, qui reste à préciser : est-on en présence de la décomposition d'un conflit, d'un agrégat de conflits ou de l'apparition de plusieurs conflits à partir d'un conflit initial ?

La question du nombre des victimes est posée, second point. Combien en faut-il pour qu'un conflit armé soit compté parmi les « vraies » guerres. Le chiffre de 60 peut sembler trop faible et 10 000, à l'inverse trop élevé. Si on regarde la liste des *Full Scale Wars*, on voit que pratiquement la réponse à la question passe par un examen des conflits pluriels dans le même cadre étatique.

Le troisième point intéressant dans le *Barometer 2015*, n'apparait pas clairement dans le tableau où il figure sous le titre *Syria, Irak et al* dans le tableau. Il aurait mérité un *. Il s'agit du fait, mentionné p 13, dont la perception est facilitée par l'approche du HIIK, que l'Etat islamique est parvenu, à imposer à ses adversaires, un conflit transnational. Voilà qui, entre autres, interroge sur la pertinence du classement des conflits terroristes dans la catégorie des micro- conflits.

I.4. Répartition spatiale des conflits

Repères

(149) *Ce point 4 couvre plusieurs questions distinctes, celle de la répartition par régions et le cas échéant des conflits affectant plusieurs régions, celle de la contiguïté et de la non contiguïté des conflits*.

I.4.1. Répartition des conflits par régions.

Repères

De 1989 à 2014.

Les données dont dispose l'UCDP lui permettent de donner une idée de la situation, à cet égard, sur une durée d'un quart de siècle (1989- 2014). Les graphiques 4, 5 et 6 présentés par Organized Violence in the World 2015 représentent des situations très différentes. Sur cette période, c'est l'Afrique qui est pour les conflits des 3 types State Based, Non State et One Sided Violence, la région la plus conflictuelle. Vient ensuite, s'agissant des State Based Conflicts, l'Asie

centrale et du Sud, puis le Moyen Orient et les 3 autres régions Europe, Amériques, Asie de l'Est dans cet ordre. Pour la One Sided Violence, deuxième source de décès, elle précède l'Asie centrale et du Sud, le Moyen-Orient, puis l'Europe, l'Asie de l'Est et les Amériques Enfin, pour les Non Stat Conflicts, elle précède les Amériques, le Moyen Orient puis l'Asie de l'Est et l'Europe.

Ces données sont d'un incontestable intérêt, notamment pour être rapprochées de l'évolution qu'ont connue sur cette période les différentes régions du point de vue, économique, politique .. , mais on ne doit jamais perdre de vue qu'elles sont liées à la méthode d'analyse des conflits de l'UCDP, en particulier au classement des conflits en fonction du nombre de victimes. Compte également la manière de définir les régions.

Le Baromètre de l'HIIK ne fournit pas d'analyse des conflits dans la durée. Mais son analyse est nettement différente, pour l'année 2014

Actualité

Pour l'UCDP, c'est le Moyen Orient qui est, en 2014, de très loin la région la plus violente, à cause des développements intervenus en Syrie et en Irak, avec un nombre de victimes triple de ceux qu'ont connus l'Asie et l'Afrique et très loin devant l'Europe et, plus encore, les Amériques.

Pour l'HIIK et le baromètre des conflits 2014, c'est l'Afrique qui vient nettement en tête avec 18 conflits (9 guerres et 9 guerres limitées), devant le Moyen-Orient (9 G et 5 GL), l'Asie Océanie (1G et 5 GL), les Amériques (1G et 4 GL) et l'Europe (1G et 2GL).

Dans le Baromètre 2015 c'est toujours l'Afrique qui vient nettement en tête avec 20 conflits (9 guerres et 11 guerres limitées), on voit que le niveau de conflictualité y augmente. Le Moyen-Orient (6 G et 4 GL) voit sa situation s'améliorer. On note aussi des changements en Asie Océanie (2G et 4 GL), les Amériques (1G et 5 GL) et l'Europe (1G). Indépendamment de l'approche choisie, surtout sur le nombre des victimes, joue aussi le fait que les régions sont différentes (Afrique et Afrique au sud du Sahara, Moyen Orient et Maghreb Moyen Orient).

I.4.2. Conflits transrégionaux

(150) En 2015 cette catégorie comprend un conflit, celui au centre duquel se trouve l'Etat islamique. Il ne l'est pas seulement du fait du nombre et de la diversité des pays qui y participent en Irak et en Syrie mais parce que l'Etat islamique a su étendre le conflit très au-delà et même en Europe (France en 2015).

I.4.3. Contiguïté des conflits

(151) Les cartes font ressortir cette contiguïté. Cela est particulièrement net sur les cartes que fournit le *Barometer*. On voit très bien sur la carte du monde représentant les conflits de 2015, trois blocs de guerres. Le premier couvre, en Afrique : la Libye, le Niger, le Tchad, le Soudan, le Nigéria, le Cameroun, la RCA et le Sud Soudan. Le second se compose du Nord au Sud : de la Turquie, de la Syrie et de l'Irak, de l'Arabie saoudite et du Yémen. Le troisième se compose de l'Afghanistan et du Pakistan. La question se pose évidemment de savoir comment ces ensembles évoluent dans le temps et surtout si on peut les considérer chacun comme un

complexe de conflits et, comme on l'a fait pour les complexes de sécurité[3], se poser la question d'une problématique particulière à ces complexes. Le fait que l'on parle très couramment de l'AfPak incite à donner une réponse positive. Reste à énoncer les questions formant la problématique d'un complexe de conflits et appliquer cette grille à chaque bloc.

I.4.4. Discontinuité des conflits.

(152) L'examen de la carte fait apparaître que ces trois complexes se situent sur ce que l'on appelle un arc de crises. Cette expression du vocabulaire de la géopolitique a connu diverses acceptions. L'une d'elles- l'Arc des crises- désigne un croissant allant de la Rd Congo à l'Afghanistan, sur lequel se trouveraient la plus grande partie des pays ayant connu des conflits armés au cours des dernières décennies et elle renvoie à des tentatives d'explication, reliant conflits armés, faible niveau de développement (PMA), défaillance des Etats et difficultés d'adaptation des sociétés. A cet égard, les analyses du *Global Report. Conflict, Governance, and State Fragility* publié par le *Center for Systemic Peace* sont d'un intérêt incontestable. Mais ces analyses s'arrêtent en 2014.

Un autre aspect, à souligner, est celui de la discontinuité. On parle aussi d'arc de crise djihadiste, d'un arc de ce type en Europe centrale et dans les Balkans ou de l'Inde à la Corne de l'Afrique. Ici encore, le vocabulaire est très approximatif. On ne s'engagera pas sur cette piste mais il faut signaler que cette figuration cartographique des conflits pose, à côté de celle des complexes, la question du devenir des espaces qui séparent les zones en proie à la guerre. Vont- ils subsister jouant le rôle d'isolant, de zones tampon ? Vont-ils, à leur tour, basculer dans la guerre ? Les espaces et les Etats concernés sont parmi ceux dont il faut surveiller le devenir. En se reportant à la carte établie par l'HIIK, on voit qu'il s'agit du Sud vers le Nord et de l'Ouest vers l'Est : du Kenya, de l'Ethiopie et de l'Erythrée et de Djibouti, puis de l'Egypte, de la Jordanie, du Liban et d'Israël et enfin pout faire le lien avec l'AfPak, d'Oman et de l'Iran.

I.5. Répartition des conflits par catégorie.

(153) Mise à part leur envergure et leur intensité, déjà rencontrées, la typologie des conflits les distingue principalement en fonction des belligérants impliqués et de leur objet. Cette typologie pourrait et devrait être enrichie. Elle devrait s'étendre notamment à leur contexte, à leur coût économique, financier et sociétal et à diverses autres modalités intéressant l'ordre militaire, la géopolitique, etc….

I.5.1. En fonction des belligérants

Repères

[3] La notion de *Security complex* a été utilisée par Barry Buzan pour faciliter l'analyse de la sécurité pour certaines régions, notamment l'Europe. Un *security complex* est « a set of states whose major security perceptions and concerns are so interlinked that their national secruity problems cannot reasonnably be analysed apart from one another » (B. Buzan et al.*The European security order recast*. Pinter Pubs, 1990, p 13)

La vieille distinction entre guerre internationale et guerre civile n'est plus le vocabulaire dominant. Les juristes parlent de conflits armés internationaux et non -internationaux. Les mots guerres et guerre civile s'utilisent encore mais les catégories retenues dans les bases de données sont autres et elles ne sont pas homogènes, ce qui rend difficile voire impossible de les comparer.

L'UCDP distingue, on le rappelle, entre : les state based conflict, concept qui embrasse les conflits interétatiques (interstate conflict), les conflits entre un gouvernement et une organisation rebelle (intrastate conflict), y compris avec implication extérieure (intrastate with foreign investment) ; les non-state conflict, opposant deux acteurs organisés, dont aucun n'est un Etat, et la one-sided violence, exercée par un acteur (un Etat ou un groupe organisé) contre des civils non armés.

Le Baromètre de l'HIIK différencie les conflits Interstate, Intrastate (entre un gouvernement et un autre acteur) les Substate conflicts, entre acteurs non étatiques. Entre ces deux bases de données, la comparaison n'est pas possible, les catégories ne se correspondant pas.

Actualité

Données de l'UCDP

L'UCDP fournit un graphique illustrant la répartition des conflits pour la période 1989- 2014,

On accède directement au graphique indiquant le nombre des conflits par catégories pour l'ensemble de la période. Un aperçu plus précis des State Based Conflicts est donné par un graphique v.in Charts and Graphs : State-based Conflicts 1946- 2014, Armed Conflicts by type and year.

En ce qui concerne les chiffres, la situation est la suivante par grandes catégories de conflits

Type de conflit	2010	2011	2012	2013	2014
State Based	30	31	38	36	41
Non State	28	28	41	50	61
One Sided Violence	21	21	23	27	26

Tableau 5 Situation des 3 catégories de conflits -
Source : établi à partir des données UCDP -

Les *State Based conflicts* se répartissent, entre inter, intrastate, et internationalized intra state, de la manière suivante

Type	2010	2011	2012	2013	2014
Interstate		1	1		1
Intrastate	22	27	23		26
Internationalized	9	9	8		1

intrastate					3

Tableau 6
Source Tableau : State-base conflict, by intensity, type ad region, 2003- 2012, SIPRI Yearbook 2014, p 75 actualisé.

Données du HIIK

Type	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Interstate	0	2	1	0	1	0
Intrastate	28	36	42	45	45	35
Substate						8

Tableau 7
Source *Conflict Barometer* 2010 à 2015

On voit que du fait d'une méthodologie très différente les résultats sont nettement distincts. Toutefois les grandes tendances se retrouvent, pour le volume de conflictualité par année et surtout le fait que les conflits armés entre Etats sont devenus et restent très peu nombreux.

Le *Barometer 2014* présente p 17, un tableau figurant les conflits armés de haute intensité entre Etats et intra- étatiques pour la période 1945-2014. On y note que sur l'ensemble de la période les conflits interétatiques sont restés en dessous du chiffre de 10, tandis que l'autre catégorie monte jusqu'à 50. Depuis le milieu des années 1980 et y compris dans les années 2000, le nombre des conflits intra étatiques oscille entre 30 et 50 par an ; celui des conflits interétatiques se situe depuis 2000, entre 0 et 2.

I.5.2. En fonction de leur objet.

Repères

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

Type de conflit et objet du conflit	**Haute intensité** Ltd war	**Intensité moyenne**	**Basse intensité**	**Total**

	(24) & war (19)	violent crisis (180)	Non violent crisis (89)& disputes (97)	
Intersate				
Territory	0	9	37	46
International Power	0	6	29	35
Intrastate				
National power	11	46	36	93
Subnational Predominance	24	46	14	84
Secession	4	21	23	48
Autonomy	5	11	34	50
Decolonization	0	0	0	0
Inter/Intra/Substate	0	9	19	28
System/Ideology	15	84	56	155
Resources	25	58	55	138
Other	0	9	19	28
Total	84	254	288	705

Tableau 8 Répartition des conflits par objet et niveau d'intensité

Source : Tableau établi à partir des données du *Barometer 2015*, p 16

Le nombre de fois où les 10 raisons de conflits sont mentionnées dans ce tableau, plus de 700 fois, alors que le nombre des conflits dépasse à peine 400 indique que pour beaucoup de conflits il y a plusieurs raisons qui jouent à la fois. Il a des duos assez fréquemment repérés, notamment *System/ideology* et *National power* ainsi que *Resources* et *Subnational Prédominance* et, pour la dimension interétatique *Resources* et *Territory*. En 2015, les thèmes antagoniques dominants sont nettement *System/ideology* et *Resources*.

I.6. Dynamique de la conflictualité.

Repères

(155) *Il ne s'agit pas de l'évaluation du nombre de conflits pour les différents niveaux d'intensité, ce point a déjà été traité, mais de savoir si de nouveaux conflits apparaissent, si certains s'aggravent, de voir si en revanche quelques-uns prennent fin, ou s'améliorent, et de noter les accords de paix conclus, comme l'évolution des principales procédures de type juridictionnel.*

I.6.1. Apparition de nouveaux conflits, aggravation des conflits.

Repères

La détection d'un nouveau conflit dépend de la manière dont les conflits entrent dans la base de données. A cet égard le Barometer de l'HIIK, qui prend en compte la conflictualité de la dispute jusqu'à la guerre de haute intensité, permet un suivi fin par rapport à une base qui ne le détecte qu'à partir d'un niveau de violence fixé à un certain nombre de victimes. Ses 5 niveaux se conflictualité et d'intensité permettent de suivre avec précision l'évolution des conflits.

Dynamique des conflits

Niveau d'intensité	Phase du conflit	Niveau de violence	Catégorie d'intensité
1	Différend	Conflit non violent	Basse intensité
2	Crise non violente	Conflit non violent	Basse intensité
3	Crise violente	Conflit violent	Intensité moyenne
4	Guerre limitée	Conflit violent	Haute intensité
5	Guerre	Conflit violent	Haute intensité

Tableau 9
Source *Conflict Barometer* 2015, p 6

Actualité

Le Baromètre des conflits note que sur les 402 conflits qui se poursuivent en 2015, 124 ont changé d'intensité. Dans 59 cas elle a cru, dans 65 diminué. 7 nouveaux conflits ont été enregistrés, dont 4 ont atteint le niveau 3 (crise violente). C'est le cas du conflit opposant la Russie à la Turquie. Un conflit a franchi en 2015 3 niveaux, passant du différend (niveau 1) à la guerre limitée (niveau 4). Il s'agit de celui qui oppose au Myanmar (Birmanie), dans la région spéciale 1 de l'Etat Shan, le Myanmar National Democratic Alliance Party (MNDAP), soutenu par le Ta'ang National Liberation Army (TNLA) au gouvernement. Ce conflit remonte à 1989, il intéresse les items *Subnational predominance* et *Ressources*. La phase violente s'est déroulée au début de 2015 (février, mars avril).

Dans la région Moyen Orient Maghreb, c'est la relation entre la Turquie et le PKK qui est revenue au niveau de la violence. Ce vieux conflit qui remonte à 1974 et dont le cœur est la question de l'autonomie du Kurdistan était au niveau 3, niveau moyen d'intensité (crise violente) en 2014 en raison de la reprise des négociations, qui n'avaient toutefois pas empêché la violence de se manifester de manière sporadique. Il s'est très fortement aggravé dans la seconde partie de l'année 2015, donnant lieu à

une activité militaire importante et repassant au niveau de la guerre, qui était celui des années 2011, 2012 et 2013. En fin d'année, le Président turc faisait état de 3100 morts du côté du PKK.

I.6.2. Amélioration, cessation des conflits

Repères

(156) *Quand peut-on considérer qu'un conflit a pris fin ? La question est délicate. La manière de présenter les conflits donne l'impression qu'il s'en crée sans cesse de nouveaux et qu'aucun ne se termine. Pourtant Wikipedia joint à sa liste des guerres modernes une liste assez fournie des conflits terminés, de 1947 à 1991 et depuis 1991. Mais cela n'est guère concluant, car si la guerre de Gaza de 2012 puis celle de 2014 se sont bien terminées en 2012 et en 2014 et si on peut dire aussi que la première guerre civile libyenne a commencé et pris fin en 2011, il est évident que les guerres de Gaza font partie du conflit israélo palestinien qui est loin d'être fini et que la guerre civile en Libye se poursuit. Les opérations militaires peuvent baisser d'intensité et s'arrêter et le conflit qui les a générées se poursuivre.*

Selon l'UCDP, un conflit " is categorised as terminated by any of the following events: 1) victory; 2) peace agreement; 3) ceasefire agreement; 4) low activity; 5) no activity; or 6) other (the latter three are sometimes grouped as other outcome)" (v Definitions, UCDP). Le point le plus remarquable dans cette définition est que, cohérente avec l'approche humanitaire, elle ignore le fait que les conflits ne se déroulent pas dans un monde sans règles et que l'absence de victimes n'est qu'un indice parmi bien d'autres de la fin d'un conflit. La victoire militaire ne met pas fin à un conflit si elle n'est pas admise comme telle à la fois par le vaincu, ce qui passe normalement par un accord de paix, et par la communauté internationale. Un accord de cessez- le- feu met, au plus, fin aux hostilités armées mais pas à la guerre et au conflit. Le bas niveau d'activité ou l'absence d'activité ne mettent pas non plus fin au conflit, à moins qu'ils ne puissent être considérés comme l'équivalent de la renonciation à une position ou de l'acceptation d'une prétention, valant fin du conflit. On ignore aussi qu'il existe des procédures de règlement, qui sont utilisées, ce qui est en soi un point intéressant, surtout si elles parviennent à mettre fin à un conflit. L'approche du Center for Systemic Peace est plus réaliste. Son rapport 2014 note à propos des recently ended conflicts, que « In many of these locations, political tensions and /or low level violence continue to challenge state authorities" p 14)

Ni un cessez le feu, ni même un accord de paix, ni un arbitrage ou un arrêt de la CIJ ne marquent la fin d'un conflit. Celle-ci relève du fait, elle se constate dans la durée, souvent même dans la longue durée et peut être difficile à déterminer.

L'évolution des conflits dans le sens de l'amélioration est plus facile à détecter, mais elle est réversible. Le Baromètre de l'HIIK est à cet égard un instrument utile.

Actualité

Le *Barometer* rapporte que dans 13 cas des conflits du niveau 3 crises violentes sont descendus au niveau 1 (différends). Mais un seul conflit est passé du niveau 5 (guerre) au niveau 3. Il s'agit du conflit répertorié par le Baromètre comme opposant depuis 1988, Israël au Hamas et à d'autres groupes opérant depuis Gaza. Cette relation avait connu un pic en 2014, année marquée par une nouvelle guerre de Gaza. Elle était au niveau 4 en 2010, 2011, 2012 et 3 en 2013. C'est à tort que ce conflit est

rattaché aux items *secession*, *system/ideology*. Gaza ne faisant pas partie d'Israël, ne peut s'en séparer.

I.6.3. Accords de cesser le feu et accords de paix.

Repères

(157) *Les accords de cesser le feu, provisoires ou pas, sont souvent sans effet durable, mais il arrive que le feu, cesse réellement et que la paix vienne. Il peut aussi cesser sans qu'il y ait d'accord formel le prévoyant.*

La paix peut succéder directement, sans passer par un accord de cessez-le-feu, à un accord de paix. Mais des accords de ce type au contenu varié peuvent être remis en cause. Il ne s'agit pas d'accords du même niveau que les traités de paix, conclus de manière solennelle et souvent bien après la fin du conflit armé. Un traité de paix met officiellement fin à une guerre qui a parfois cessé en réalité depuis des décennies. Ce fut le cas du traité du 12 septembre 1990 pour l'Allemagne. Ce serait le cas du traité de paix qui reste à conclure entre le Japon et la Russie.

Situation en 2015.

L'accord le plus remarqué en 2015 a certainement été l'accord iranien, du 14 juillet. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un accord de paix. Son objet est de mettre fin au différend sur le nucléaire iranien. Mais l'expression accord de paix peut convenir dans la mesure où cet accord éloigne la perspective d'un conflit armé à ce propos.

Cet accord mis à part, l'année 2015 a vu la conclusion d'un certain nombre d'accords de cessez-le-feu et d'accords de paix. On notera spécialement les accords de paix qui suivent :

Au Mali, ont été conclus successivement : un Arrangement sécuritaire pour une cessation des hostilités et un Relevé de Conclusions des Consultations Préparatoires à la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali Issu du Processus d'Alger, le 05 juin 2015, puis le 20 juin l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali.

Au Sud Soudan sont intervenus : un *Agreement on the Reunification of the Sudan People's Liberation Movement (Arusha Agreement)* le 21 janvier, puis un *Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan*, le 17 août. L'accord a été complété par l' *Outcome of the meeting of the principal signatory parties to the Agreement on planning implementation of the provisions in Chapter II of the Agreement*, 21 October - 3 November 2015, le 3 novembre.

En RCA : un Accord sur les principes de désarmement, démobilisation, réintégration et rapatriement (DDRR) et d'intégration dans les corps en uniforme de l'État centrafricain entre le Gouvernement de transition et les groupes armés, le 10 mai et un Pacte républicain pour la paix, la réconciliation nationale et la reconstruction en République centrafricaine, le 11 mai. En Europe, ce sont les accords dits de Minsk II, conclus le 12 février, qui ont retenu l'attention (voir sur ces accords dans ce numéro de PSEI, l'article d'Hélène Hamant).

On trouve mention de ces accords et leurs textes dans la *Peace Agreements Database* des Nations unies. Le *Barometer* cite un certain nombre d'autres accords de moindre importance (voir *Barometer* 2015, pp 19-20), que la base ne reproduit pas.

En revanche un certain nombre de négociations importantes ont échoué voire cessé, en particulier entre la Turquie et le PKK, au Yémen, entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan ainsi qu'entre les autorités de Colombie et les FARC.

I.6.4. Décisions juridictionnelles.

Repères

(158) *Même si cela est rare, il arrive que la CIJ rende un arrêt ou donne un avis intéressant le droit de la sécurité internationale ou même un conflit. Parmi les plus connus, on peut citer les arrêts rendus dans les affaires du détroit de Corfou (1949) et Nicaragua/Etats Unis (1986) et les avis sur l'interdiction d'emploi des armes nucléaires (1996), le mur établi par Israël dans les territoires palestiniens (2004) ou le Kosovo (2010)*

Actualité

L'un des arrêts rendus par la Cour internationale de justice en 2015 est relatif à l'un des plus importants conflits des années 1990, celui qui a accompagné l'éclatement de l'ex Yougoslavie.

Le 3 février, dans l'affaire concernant l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, elle a rejeté la demande de la Croatie et la demande reconventionnelle de la Serbie. Cet arrêt n'a pas d'incidence sur l'évolution du conflit lui-même, pour l'essentiel terminé. Il est intéressant en revanche quant à la difficulté d'établir l'élément intentionnel du génocide.

I.7. Conflits et sécurité internationale

Repères

(159) *S'il est très banal de se pencher sur les conflits du point de vue de la sécurité collective, comme on vient de le faire, paradoxalement on fait peu l'inverse. Toute guerre, à moins que décidée par le Conseil de sécurité et largement acceptée comme légitime, elle n'en soit l'instrument, est un échec de la sécurité collective. On n'a pas su l'éviter, la prévenir. Et elle va affecter plus ou moins fortement la sécurité internationale. Pour faire mieux, il serait bon de pouvoir traiter très en amont les conflits potentiels et, pour ce qui est de l'aggravation des conflits en cours, d'être plus attentif à leur potentiel. Mais ces interrogations n'épuisent pas la problématique. Reste en effet la question la plus importante : tous les conflits n'ont manifestement pas, si on tient compte des acteurs impliqués, des enjeux, du contexte, du déroulement, de la durée…, la même importance. Comment repérer ceux qui sont les plus importants pour la sécurité internationale et la sécurité collective ?*

I.7.1. Potentiel des conflits et conflits potentiels

Repères

Chaque conflit a un potentiel. Ceux qui n'admettent pas l'idée que la dissuasion exclut l'usage des armes nucléaires entre Etats dotés, estiment du même coup qu'un conflit entre puissances nucléaires, a le potentiel d'une guerre nucléaire. Chaque conflit a un potentiel d'aggravation et d'amélioration. Un des aspects de

l'aggravation, outre la montée en intensité, la transformation du conflit ou un nombre plus élevé de victimes, est son extension, son débordement sur le voisinage. Parler de conflit potentiel désigne, ce qui est différent, un conflit existant en puissance. S'occuper des conflits en puissance n'est pas du tout étranger à la sécurité collective- on peut considérer que cela relève de l'action en cas de menace contre la paix, de la prévention- et est très souhaitable, étant donné la dimension que ces conflits peuvent acquérir en devenant réalité. Le conflit potentiel est déjà inscrit dans la réalité, par des éléments, parfois des différends, des crises non violentes voire plus, qui permettent d'entrevoir le conflit potentiel, virtuel. Mais celui-ci sera un conflit différent.

Actualité

Concernant le **potentiel des conflits**, la précédente chronique (pour l'année 2014), permettait d'envisager, en relation avec la crise d'**Ukraine**, l'aggravation sérieuse de deux conflits peu intenses, celui Transnistrie et celui opposant les minorités russophones aux Etats Baltes (Estonie, Lettonie). Les analyses du *Barometer* montrent que conflits sont restés au même niveau d'intensité (comp. *Barometer* 2014, pp 29-30 et 2015, pp 44-45) ; le rapport 2015 montre même en ce qui concerne la Crimée et la relation Ukraine Russie, une amélioration les 2 conflits passent du niveau 3 à 2. En revanche, celui du Donbass reste de haute intensité (niveau 5). Les données du *Barometer* montrent que les pays susceptibles de voir les conflits les intéressant s'aggraver par contamination venant de la zone de guerre voisine, évoqués au n° (Kenya, Ethiopie, Erythrée, Djibouti, Egypte, Jordanie, Liban et Israël Oman et Iran) n'ont pas été touchés par ce phénomène en 2015.

Le **conflit potentiel** auquel il est difficile de ne pas songer, se situe en ***Mer de Chine***. Pour le moment, l'analyse spécialisée y repère plusieurs différends territoriaux dans lesquels est impliquée la Chine, sur les îles Senkaku- Diaoyu, avec le Japon, sur l'atoll de Scarborough, avec les Philippines et Taiwan, sur les îles Paracels avec le Vietnam et Taïwan, sur les îles Spratleys, avec la Malaisie, Brunei, les Philippines, le Vietnam. Ces différends relatifs à la souveraineté donnent lieu à des crises plus ou moins aiguës à l'occasion des initiatives prises par telle ou telle des parties, par ex. l'installation d'une plate-forme de forage. Les observateurs guettent les phases de tension et de réconciliation. Chacun de ces conflits a son individualité mais tous sont également liés, puisque les enjeux politiques, juridiques, économiques… sont les mêmes. Ils ne peuvent, d'autre part, pas être séparés de la relation particulière, elle-même conflictuelle, existant entre la Chine et Taïwan, ni du système complexe d'alliances constituées dans la région par les Etats-Unis et du conflit de puissance entre Pékin et Washington. On peut imaginer facilement qu'une succession d'interactions imprévisibles, un engrenage négatif, conduise à un affrontement armé entre grandes puissances. La marche vers la crise se poursuit. Qu'il s'agisse des capacités militaires, des positions sur les dossiers maritimes, de l'évolution des alliances, les éléments constitutifs du conflit continuent de se mettre en place. Mais, pour le moment, le Baromètre ne note pas d'aggravation sur les conflits-Chine Taïwan, mer de Chine du Sud (Vietnam et al) et Chine Japon. Du fait de leur construction, les autres bases ignorent le problème.

I.7.2. Hiérarchisation des conflits

Repères

(160) *Le monde ne connaît pas actuellement, de grande guerre, mais quelques macro- conflits et d'autres, plus nombreux, de moindre intensité. Les macro-conflits sont-ils tous du même niveau ? Faut-il admettre, parce qu'il est simplement passé en 2015 du niveau 4 ou 5 au niveau 3, que tel conflit est moins important que tel autre resté ou arrivé au niveau 4 ? Peut-on hiérarchiser les conflits autrement qu'à l'aide du nombre des victimes ou du niveau d'intensité, repères très variables et comment ? On peut partir, à cet égard, d'une idée simple, d'une évidence de l'analyse politique ou géopolitique et géostratégique : les conflits les plus importants sont ceux qui mettent en cause le système international, qui peuvent toucher aux grands équilibres. Ce ne sont pas forcément les conflits les plus meurtriers. Du point de vue de la sécurité internationale et de la sécurité collective, il est important de repérer ces conflits, quel que soit momentanément leur niveau d'intensité. Il peut s'agir de conflits actifs ou très actifs mais aussi de conflits qui n'ont pas encore atteint le stade de la violence armée ou encore de conflits qui ont été actifs, mais se sont calmés ou endormis. Il est utile pour enrichir la problématique de distinguer entre système et ordre international, pour mieux apercevoir les conflits qui ont un intérêt spécial du point de vue juridique. Qu'il s'agisse de système ou d'ordre, certains cas ont en outre une valeur symbolique.*

I.7.2.1. Conflits affectant le système international

Repères

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

Conflits touchant à l'équilibre des puissances

Actualité

Le conflit traditionnel le plus significatif du point de vue géopolitique est probablement celui dit du ***Donbass.*** Il faut d'ailleurs, pour en faire une lecture pertinente, le requalifier et parler du conflit ukrainien dont il fait partie, de manière à inclure dans le champ d'examen, l'annexion de la Crimée et le contexte du conflit. Il s'agit d'un conflit qui intéresse à la fois l'équilibre régional européen et les relations entre grandes puissances (Etats-Unis, Russie, Européens et UE). On voit que, très utile pour percevoir les composantes d'un conflit, ses enjeux et suivre son évolution, l'approche du conflit qui est celle de l'HIIK et du *Conflict Barometer* demande parfois à être dépassée, complétée avec une approche plus globale. Il faut savoir le cas échéant recomposer un conflit pour lui donner sa véritable signification. On perçoit d'ailleurs, à la lecture de notices décrivant les faits de 2015 à propos des différents conflits intéressant l'Ukraine, à quel point ils sont interdépendants.

L'HIIK a fait ce travail de recomposition au sujet de l'autre conflit systémique actuel, celui au centre duquel se trouve l'***Etat islamique***. Malheureusement son signalement n'est pas bien adapté. Ce conflit, dont l'HIIK a perçu l'unité est nommé : Syria, Irak et al. (IS). Suit sous la rubrique *Conflict Parties*, une longue énumération : IS, Sunni tribes vs. YPG, Jabhat al-Nusra, FSA, al-Sham Front, KRG, Shiite militias, Sunni tribes men, Taliban, Hezbollah, GNC, PFG, al-Houthis, Syria,

Irak, Afghanistan, Algeria, Egypt, France, Lebanon, Libya, Russia, Turkey, Yemen, US-led coalition. L'inconvénient de cette présentation est que l'acteur principal- en ce cas, c'est incontestablement l'Etat islamique- n'est pas placé dans son véritable rôle. Il serait bon d'adopter une présentation des parties mettant en premier celle qui a l'initiative, le réclamant, dans le conflit. Cette approche réaliste, applicable dans tous les cas et éventuellement réversible en fonction du cours des choses, a l'avantage de donner d'emblée un élément d'information essentiel. Dès 2014, l'***Etat islamique*** était le protagoniste principal puisque à côté de sa dimension régionale, il avait, du fait du Califat, un aspect planétaire. Nous insistions dans la précédente chronique sur la nécessité de « recadrer » les conflits où il était actif, afin de voir « qu'ils forment un ensemble, en les rapportant à Daech » (Chronique 2014, *PSEI* n° 1, n°)

S'agissant de la répartition de la puissance, au plan du système global, le principal conflit- outre les deux qui viennent d'être signalés (conflit impliquant l'Etat islamique et conflit ukrainien) est certainement celui qui menace en ***Mer de Chine***, évoqué au titre des conflits potentiels. Le conflit relatif au ***nucléaire iranien*** est aussi de ce type, puisqu'accéder à cette arme signifie entrer dans une catégorie d'Etats à part. Il faut noter que ce conflit a connu en 2015, avec l'accord conclu en juillet, une évolution notable qui a pour effet d'éloigner l'Iran de cet objectif.

.

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

Conflits touchant aux équilibres régionaux et subrégionaux

(161) Outre l'Irak, la Syrie, l'Afghanistan et l'Ukraine, on peut considérer à ce titre le conflit du ***Kurdistan turc***- qui ne peut manquer d'interférer avec les autres volets de la question kurde- revenu à un niveau élevé de violence en 2015 ainsi que ceux ***Somalie***, du Nord-ouest du ***Pakistan***, d'***Afghanista***n, de la ***Libye***, du ***Yémen, du Sud Soudan et celui qu'entretient Boko Haram,*** au Nigéria et au-delà**.** Tous ces conflits sont classés par l'IISS, comme par le Baromètre de l'HIIK, parmi les conflits de haute intensité. Egalement comptés parmi les guerres par l'HIIK, les conflits du Mexique (cartels de drogue), Philippin et même celui de la RCA, ont en revanche une dimension plus circonscrite.

D'autres conflits, qui n'apparaissent pas dans les tableaux de 2015, construits sur la base du niveau d'intensité actuel, doivent en revanche continuer de figurer dans les conflits régionaux, voire davantage, du fait de leur passé et de leur potentiel. Il s'agit de conflits dont le niveau d'intensité guerrière a nettement baissé au niveau 2 pour celui ***Malouines***, au niveau 2 et au niveau 3 pour les conflits du ***Sahara Occidental*** et ***israélo***- ***palestinien***. Ils font partie des conflits à propos desquels on parle de « conflits gelés ». L'expression souvent employée à propos des conflits de l'espace ex-soviétique implique qu'un acteur, en l'espèce la Russie, en a le contrôle ; qu'elle les tient inactifs mais pourrait les rallumer à sa guise. On ne peut exclure la possibilité qu'un acteur ait parfois ce pouvoir, mais la dynamique des conflits est assez complexe pour que cela reste marginal. Mieux vaut parler de conflit à violence réduite ou endormi, si le phénomène de désescalade touche, non seulement les

aspects militaires mais aussi les aspects politiques (affirmation des positions). A moins que le conflit n'ait été résolu à la satisfaction partagée des parties, on doit toujours conserver ouverte la possibilité qu'il renaisse identique ou plus ou moins transformé et revienne à un niveau de violence élevé.

Le ***conflit israélo- palestinien*** a, étant donné son ancienneté, l'investissement des grandes puissances et particulièrement le rôle des Etats unis, ainsi que ses aspects juridiques, une dimension qui excède nettement la région, une envergure systémique. II ne faut pas oublier que l'on y a vu une « mère » des conflits. C'est le type même du conflit symbolique, symbolique de la domination américaine et occidentale, symbolique aussi d'une injustice majeure au détriment des Palestiniens.

Conflits intéressant les ressources naturelles.

Globalement, il n'est pas sans intérêt de constater que parmi les dix raisons des conflits retenues par le *Barometer* celle des ressources est la première s'agissant des conflits de haute intensité (guerres et guerres limitées) v le tableau 8, avec 25 mentions, dont 9 au niveau de la guerre, 6 en Afrique, 1 dans les Amériques, 1 en Europe et 1 au Maghreb, Moyen Orient.

Les conflits relatifs à l'eau, ressource vitale, sont dans les esprits le prototype des conflits intéressant les ressources naturelles. Les guerres de l'eau, souvent annoncées, ne se sont heureusement pas produites, mais l'eau fait partie du conflit israélo palestinien et des relations entre Israël et la Jordanie (Jourdain). Elle est aussi un élément important des relations parfois conflictuelles entre la Turquie et la Syrie et entre l'Egypte, l'Ethiopie et le Soudan. Ces trois Etats ont conclu le 23 mars 2015 un accord sur le partage des eaux du barrage renaissance en construction en Ethiopie, ce qui éloigne le risque d'un conflit armé. Sera-ce durable ?

Les guerres du pétrole, matière première stratégique par excellence, sont un classique de la géopolitique et plusieurs des conflits d'envergure les plus récents lui ont été reliés (guerres du golfe de 1991 et de 2004). Le pétrole est toujours considéré comme étant au cœur des stratégies des grandes puissances et la perspective de sa raréfaction puis de son épuisement malgré les progrès technologiques permettant d'exploiter des pétroles longtemps hors de portée, fait qu'il est peu probable qu'il cesse d'être considéré comme un objectif de guerre. Il n'est pas exclu que l'on assiste à la première véritable guerre du pétrole. D'autres matières pourraient, étant donné la voracité des pays émergents en la matière et les progrès technologiques, parvenir au niveau stratégique. Les terres rares sont devenues sensibles.

Conflits pour des lieux stratégiques

Les détroits (not. Ormuz, Malacca), les canaux (Suez, Panama) et plus généralement les grandes routes commerciales sont à ce titre privilégiés. Pour le moment, il n'y a pas de conflit répertorié à leur propos. On notera que la piraterie, à la différence du terrorisme (Al Qaida, l'Etat islamique) n'apparaît pas dans les bases de données sur les conflits. Peut-être est-ce parce que les acteurs sont plus difficiles à déterminer. Cela est regrettable car il s'agit d'une activité fortement condamnée, meurtrière, très dommageable pour l'économie internationale et exigeant un effort de prévention et de répression très important.

La Mer de Chine est devenue un lieu d'importance stratégique, au niveau du système international puisque la Chine y remet en question le contrôle exercé par les

Etats Unis et leurs alliés. Pour le moment la montée de Djibouti au niveau stratégique se fait autrement que par le moyen d'un conflit.

I.7.2.2. Conflits touchant à l'ordre juridique international

Repères

(162) *Les progrès accomplis par le droit international, normatifs et institutionnels, sont importants. On ne peut plus ramener les relations internationales à un simple système politique. Inévitablement un certain nombre de conflits intéressent ces développements juridiques et, parfois, des éléments majeurs de l'ordre normatif et institutionnel. Il s'agit particulièrement des conflits mettant en jeu les deux normes fondamentales que sont l'interdiction du recours à la force et le règlement pacifique des différends. C'est sur ces bases que s'établit le système de sécurité collective ; sans elles il n'existerait pas. Cela désigne une catégorie de conflits particulièrement significatifs : ceux qui enfreignent ces règles et parfois les remettent en cause, notamment ceux qui comportent une agression, et ceux qui défient le mécanisme de sécurité collective (guerre anglo-américaine en Irak en 2003). D'autres conflits, assez proches de la première catégorie, sont ceux qui mettent en cause les grandes règles ou les grands régimes du droit international, le régime international de non-prolifération, les principes du droit de la mer, du droit de l'espace, du droit humanitaire… Enfin sont d'une importance particulière les conflits qui touchent au socle de l'ordre international actuel- l'Etat, les Etats- ce qui vise tout particulièrement les conflits où est en cause une sécession, d'autant plus que la relation entre le principe d'intégrité territoriale et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est un point faible du droit international.*

Actualité

Conflits intéressant la sécurité collective.

Le **conflit israélo- palestinien** est depuis de longues années, typique de ces conflits. Le fait qu'il n'y ait toujours pas d'évolution vers un règlement ou une solution est d'autant plus remarquable que si, dans d'autres conflits, le droit est mal fixé, discutable, ce n'est pas le cas ici, qu'il s'agisse du droit du peuple palestinien à l'autodétermination et de la situation des territoires (territoires occupés) par rapport à Israël ou encore du mur qui les partage. Ce conflit est particulièrement signifiant du point de vue du droit. D'une part l'Etat coupable de violations majeures du droit international, tente avec constance depuis plusieurs décennies de créer des faits accomplis (colonies, situation de Jérusalem, situation du Golan) mais sans y parvenir car les Nations unies ne cessent de rappeler le droit. D'autre part la communauté internationale, qui en a pourtant les moyens, est durablement incapable d'obliger Israël à se conformer au droit international. Sans le reconnaître, elle laisse pratiquer le fait accompli, créant une situation complexe et contradictoire, une sorte de nœud gordien que seule une secousse de l'histoire pourra un jour trancher. Le veto des Etats Unis, protecteur d'Israël, ne constitue qu'une explication partielle de cet état des choses qui doit beaucoup à l'insuffisante détermination de l'ensemble des Etats à mettre la réalité en accord avec les principes et au comportement des Palestiniens eux-mêmes et des Etats arabes.

Le **conflit d'Ukraine** offre un autre exemple de politique du fait accompli, avec l'annexion de la Crimée, logiquement refusée par la communauté internationale

(A/RES/69/). On remarquera que cette résolution n'a pas été reproduite en 2015. Cela peut sembler normal dans la mesure où le niveau du conflit a plutôt baissé, toutefois il est bon- si on veut éviter la consolidation d'une situation que l'on considère comme contraire au droit- de ne pas manquer de le rappeler.

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

Le conflit de ce type le plus important est certainement en 2015 celui qui monte en ***mer de Chine*** dans lequel on voit Pékin, développer une notion des « eaux chinoises », refusée par les autres Etats riverains et ne correspondant pas au droit de la mer.

Un autre conflit important est celui de l'***Arctique***, qui à la différence du précédent n'apparaît pas encore dans les conflits répertoriés par le *Barometer.* Cela n'est pas anormal puisqu'il n'y a pas encore, à la différence du cas de la mer de Chine, de différend constitué entre les 8 Etats concernés. Pourtant si on se rappelle l'importance stratégique de l'Arctique du temps de la guerre froide et si on tient compte des évolutions qu'ouvre dans la région le réchauffement climatique, il est bien difficile de ne pas compter dès maintenant l'Arctique parmi les conflits potentiels. Un bon indice en ce sens, outre les divergences qui se sont manifestées dans les positions des Etats, est le début de la militarisation de la région.

Conflits relatifs à l'Etat.

Repères

(163) *Plus que les conflits de frontières et de souveraineté sur un territoire, ce sont surtout les conflits d'autodétermination qui fournissent actuellement cette rubrique. La liste des objets de conflits de l'HIIK distingue entre décolonisation, autonomie et sécession. En réalité les 3 thèmes doivent être à la fois distingués et considérés comme formant un ensemble. La décolonisation n'a été qu'un épisode du processus d'éclatement d'Etats constitués en empire, qui se reproduit périodiquement au cours de l'histoire. Par ailleurs, il existe un phénomène de vase communicants entre autonomie et sécession. Une revendication d'autonomie non ou mal satisfaite, peut s'aggraver et se transformer en exigence de l'indépendance. Et on tente souvent et réussit rarement, de faire face à une demande d'indépendance en offrant un statut d'autonomie qui préserve l'unité de l'Etat. Ces questions sont très délicates du point de vue juridique car si le droit d'autodétermination est largement proclamé, sa modalité d'exercice la plus radicale, très perturbatrice et génératrice de conflits très violents- la sécession- n'est toujours pas organisée juridiquement. De ce fait, chaque cas peut constituer un précédent, ce qui ne facilite pas son traitement.*

Actualité

Le pointage fait par l'HIIK montre que le nombre de ces conflits (décolonisation, autonomie, sécession) est important, la base en compte au total 110 (9 de haute intensité dont 5 guerres, 42 d'intensité moyenne et 59 de basse intensité).

Le *Barometer* ne compte aucun conflit au titre de la décolonisation. Cela est une erreur, car les conflits de ***Gibraltar***, des ***Malouines*** et du ***Sahara occidental***, portent toujours sur l'avenir de territoires dont la décolonisation n'est pas achevée. Ils font encore partie de la liste des territoires non autonomes comme c'est aussi le cas de la Nouvelle Calédonie. Leur cas est différent, il ne s'agit pas de sécession. Le niveau d'intensité de ces conflits n'a pas varié en 2015, restant au niveau 2 et 3 pour celui du Sahara.

Parmi les conflits d'autodétermination, outre celui de la Palestine qui n'est d'ailleurs pas étranger à la décolonisation, déjà évoqué, deux autres doivent être considérés à part : celui de ***Taiwan*** et celui de ***Chypre***.

Le cas de ***Taiwan*** ne peut pas être rangé sans précision explicative dans la rubrique sécession. On ne peut pas dire que ce territoire entend se séparer de l'Etat, la RP de Chine, dont il fait partie. Taiwan relève des situations étatiques incertaines. Si elle ne siège plus aux Nations unies, la République de Chine, qui a longtemps représenté la Chine et n'a jamais fait partie de la RPC, est toujours reconnue par une vingtaine d'Etats. La perspective d'une seconde Chine reste envisageable. Elle n'a pas été écartée en 2015. Si elle devait se confirmer, il est probable que cela passerait par une crise internationale de première importance entre le Chine, les Etats Unis et la communauté internationale. Il suffit de dire que Pékin surtout et, dans une moindre mesure Washington, pourraient y « perdre la face », pour mesurer à quel point cette crise serait symbolique du point de vue systémique et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Plus que celle de la consolidation de la sécession ou du fait accompli, que la communauté internationale refuse, la question de ***Chypre*** est devenue celle de savoir si le peuple chypriote sera capable de reconstituer un Etat commun, pour y vivre rassemblé. Il s'agit d'une nouvelle version du droit des peuples, plus difficile à mettre en œuvre qu'on a pu le penser. Le dossier n'a pas évolué en 2015. Il est également symbolique dans la mesure où il engage la crédibilité de la communauté de sécurité occidentale et celle de l'Union européenne.

I.8. Varia

(164) Cette rubrique est destinée à permettre d'évoquer la méthode d'étude et de suivi des conflits et, si l'actualité de l'année y incite, les aspects militaires, économique, géographique, historique des conflits, les autres guerres ou tout autre aspects intéressant.

I.8.1. Méthode d'étude et de suivi des conflits.

Repères

La première chronique a permis de développer, sous ce titre, les notions de potentiel d'un conflit et de conflit potentiel et d'évoquer : le périmètre des conflits et les liens entre conflits, le temps des conflits et les modalités de leur terminaison (v. PSEI n° 1, n° 200- 204). On abordera cette fois, dans le prolongement de ce qui a déjà été dit à propos du périmètre des conflits et de leur terminaison, la distinction entre conflit et phase de conflit.

Conflit et phases du conflit

Repères

Les observations sur le périmètre des conflits faites à propos du traitement par le Barometer du HIIK du conflit ukrainien décomposé en plusieurs conflits, consistaient à insister sur le fait que ces conflits formaient pour l'essentiel un tout, que l'on pouvait les ramener à la question du statut de l'Ukraine par rapport à la Russie et que la clef de ce complexe de conflits résidait dans un accord, acceptable par la Russie, sur ce statut. La remarque qui paraît s'imposer, à propos de conflit et phases du conflit, est un peu du même ordre. Elle est suscitée par les listes des guerres ou celle des conflits et consiste à dire que la fin des opérations militaires ne

marque généralement pas la fin d'un conflit. Elle n'en constitue généralement qu'un épisode, qu'un moment. Il peut en aller de même du règlement juridictionnel d'un différend. Il est très important, pour chaque conflit- le mot étant employé ici au sens large, comme le fait l'HIIK, et couvrant tous les conflits du niveau le plus bas, celui de la dispute au plus élevé celui de la guerre- de voir comment il évolue et se développe dans le temps et d'essayer de repérer par quelles phases il est passé et dans quelle phase il se situe. Le vocabulaire- et pas seulement celui qui différencie des niveaux d'intensité (haute, basse, moyenne) ou distingue entre guerre limitée, totale, locale- suggère en effet l'existence de ces phases. On parle de différend, de tension, de crise, de situation, d'affaire, de question. Il faut essayer d'ordonner ce vocabulaire, d'introduire des distinctions significatives.

D'un **différend** *on dit couramment qu'il est constitué. Cela suggère qu'il peut ne pas l'être. Quel terme employer si tel est le cas ? On peut proposer contestation, divergence, dispute, litige ou désaccord, cette pluralité de mots exprimant des nuances. Par rapport à cela, le différend marque que l'on a bien identifié le point sur lequel il y a antagonisme, l'objet, la substance, le sujet, le thème du désaccord comme les parties et que les thèses de celles-ci sont formulées. L'existence d'un différend, et notamment d'un différend juridique marque un point important dans l'évolution d'un conflit. C'est un terme qui fait partie du vocabulaire du maintien de la paix (règlement pacifique des différends) et de la CIJ et qui enclenche en principe l'entrée en application de normes et mécanismes juridiques.* ***Conflit*** *au sens restreint du terme, qui implique un choc, semble marquer un autre moment. Tout différend comporte une dimension d'opposition de thèses mais n'est pas forcément conflictuel. Pour passer au conflit il faut franchir un pas de plus ; le conflit se constitue à partir du différend qui ne trouve pas de règlement, traîne et s'envenime. Il franchit ce pas de plus quand les relations entre les parties se dégradent et surtout quand il bascule dans la violence. Quand cela se produit, le conflit passe par un temps de* ***tension****- le mot désigne l'état de ce qui menace de se rompre- et il connaît, au moment où se produit le durcissement des relations ou l'usage de la force, une crise. La* ***crise****- un même conflit peut en connaître plusieurs, plus ou moins longues et parfois espacées dans le temps- correspond à un moment de tension particulièrement élevée. Il s'agit d'un terme qui sert à marquer un temps fort, pas forcément lié à l'emploi de la force armée, dans l'évolution d'un conflit. Cet emploi peut lui-même revêtir des formes et des niveaux d'intensité très variés, qui vont précipiter, accélérer ou ralentir l'évolution d'un conflit ou de certains de ses aspects. Mais l'usage de la force, n'est pas automatiquement- si on veut garder le sens des nuances- l'équivalent de la guerre, qui suppose des opérations d'un niveau d'intensité élevé. Il n'est pas inutile de le souligner à un moment où le terme est employé de manière très extensive, notamment à propos de l'économie (guerre économique, guerre monétaire) ou des communications (cyberguerre).*

Situation *et* ***affaires*** *sont des termes qui figurent dans la Charte des Nations unies (art 36 et 99). Ils semblent correspondre pour le premier à un état de divergence et de contestation plus flou que le différend/conflit véritablement constitué ou plus large et pour le second, à une situation préoccupante au point de justifier que le Secrétaire général attire l'attention du Conseil de sécurité.*

Question *est un mot que l'on trouve souvent dans les titres des résolutions du Conseil de sécurité- la question de Chypre, la question de Timor…Il est encore plus vague ; il couvre un conflit bien constitué, ancien, qui a connu des phases de violence, qui dure et fait question. Cette diversité, cette richesse de la terminologie montrent la complexité du phénomène des conflits, qu'il s'agisse de leur degré, de*

leur objet, de leur déroulement, de leurs effets, de leur manifestations… Il déborde largement la guerre et la violence armée, même si leur ombre s'étend toujours sur lui et ses confins sont imprécis, notamment du côté de la criminalité, du terrorisme et de la piraterie.

Ce vocabulaire correspond assez bien à des phases différentes d'évolution, combiné avec celui des crises et de l'usage de la force. Il est très utile si on veut figurer de manière plus précise les possibilités d'évolution des conflits. Au début, il y a divergence/contestation, puis le différend, puis le conflit marqué par une crise non violente ou une crise violente de niveaux variés. Si elle n'a pas déjà eu lieu c'est généralement à ce moment-là qu'entre en scène le mécanisme international de règlement pacifique et de maintien de la paix. Il se développe souvent comme un appel au cessez le feu et au règlement pacifique et parfois sous la forme du lancement d'une initiative internationale (bons offices, médiation…) et peut comporter la mise en place d'une force internationale de maintien de la paix. Il est beaucoup plus rare que l'organisme de sécurité collective prenne parti et décide des mesures de type coercitif. Très souvent, le conflit se poursuit, aggravé ou pas, et devient plus complexe. On peut considérer, qu'il y ait eu ou pas un différend bien constitué, qu'il devient alors une situation dont le différend, quand il y en a un, n'est plus qu'un des éléments constitutifs. La violence peut avoir cessé ou pas, reprendre, croître ou décroître. Si le Conseil de sécurité n'a pas déjà inscrit l'affaire à son ordre du jour, ce qui est rare, la situation est alors assez sérieuse pour que le Secrétaire général lui demande de le faire. A moins qu'il trouve une solution ou progresse en ce sens, le conflit devient ainsi une question. Que faire ? Comment faire pour en sortir ? L'expérience montre que cela peut durer des décennies (question israélo-palestinienne) le conflit paraissant de plus en plus complexe et insoluble mais aussi qu'une solution peut toujours survenir (question allemande, sort des pays Baltes).

Cet effort pour distinguer dans le conflit, des phases significatives, autres que celles de la simple intensité est important du point de vue de la compréhension des conflits et de l'évaluation des efforts faits on non pour favoriser leur terminaison.

I.8.2. Cyber- guerre, guerre économique et autres formes « modernes » de la guerre

Repères,

(165) *On a beaucoup parlé au moment de la décolonisation de la guerre « psychologique » et « subversive », l'actualité se tourne maintenant vers la guerre « médiatique », « sémantique », de l'information, les guerres « climatiques », « identitaires » et plus encore vers la « cyber- guerre » et la « guerre économique ». Les approches classiques d'analyse des conflits ne les retiennent pas comme un type particulier de conflit et ne leur accordent que peu de place. Cela tient au fait que le phénomène n'est généralement que l'annexe d'un conflit politique et militaire. Les aspects commerciaux, cyber et autres sont donc le cas échéant évoqués, mais dans un exposé qui privilégie d'autres aspects. Il est bon de se réserver la possibilité d'aborder, le cas échéant, ces autres guerres ainsi que les « guerres non ouvertes », si l'actualité le justifie.*

I.8.3. Aspects militaires

Repères

Les militaires pratiquent abondamment le « retour d'expériences ». Leurs analyses influencent le comportement des puissances. On peut penser par exemple que les choix faits par les Etats-Unis au cours des années 1990, en faveur de la RAM et de la recherche de la supériorité militaire, ont fortement contribué à la fois à l'envolée des ambitions américaines et à relancer la prolifération nucléaire, devenue depuis un domaine très conflictuel. La réflexion militaire délimite ce que peuvent faire les puissances à un moment donné dans un contexte donné. Elle s'étend aux conflits, aux adaptations à réaliser pour y faire face au mieux et surtout aux leçons à en tirer, d'où découleront des choix d'équipement et de doctrine notamment.

Actualité

L'attention se porte en 2015 sur la guerre « hybride ». Le terme désigne le mélange de plusieurs types de guerre, conventionnelle et non-conventionnelle, régulière et irrégulière, de guerre de l'information et de cyberguerre ; une guerre avec des acteurs étatiques et sub-étatiques. Il n'est pas nouveau, puisqu'il est apparu au milieu des années 2000 et a été utilisé notamment lors de l'affrontement entre Israël et le Hezbollah, en 2006. Son retour au premier tient aux actions de la Russie en Ukraine et à celles de l'Etat islamique. Comme souvent, son emploi suscite la controverse. Il serait regrettable que cela porte préjudice à l'analyse de l'évolution importante- investissement du champ des stratégies particulières, stratégie médiatique, évolution des savoirs faire tactiques (disciplinarisation, conventionnalisation, professionnalisation) - que connaissent les organisations irrégulières, bénéficiant d'un accès plus facile aux technologies avancées. J. Henrotin n'hésite pas à parler, à ce propos « d'une véritable mutation, aux conséquences potentiellement importantes pour les armées occidentales, un saut qualitatif majeur » (Opérations hybrides. Qu'attendre de l'adversaire probable ? *DSI Hors-série* n° 48, 2016, p 24 ; l'ensemble de l'article, pp 24-30 mérite de retenir l'attention). L'adaptation de la LP 2014-2019 montre que l'on commence, en France, à tirer certaines conséquences de cette évolution.

Sur l'Ukraine voir : J Henrotin, L'Ukraine. Une « guerre Hybride », *DSI Hors-série* n° 48, 2016, pp 32-36, qui fait justement remarquer que, dans ce cas, les « différents vecteurs de l'interprétation stratégique de la guerre hybride- stratégie intégrale, guerre par proxy et usage d'irréguliers, guerre de l'information- sont historiquement classiques, y compris lorsqu'ls sont combinés. Le seul facteur semblant représenter une rupture est la massification de la « dé-identification » des combattants » (p 35).

I.9. Stock de conflits

Repères

(166) *La leçon qu'impose les développements qui précédent est que- si l'on veut raisonner correctement sur les conflits et agir efficacement- l'on ne peut se limiter ni au nombre des victimes ni à un niveau d'intensité, fut-il évalué de manière un peu plus fine. Il est certes nécessaire de s'occuper des conflits actifs qui posent problème maintenant, mais il faut aussi s'efforcer de prévoir ceux qui, pour le moment dans une phase non violente de conflit, peuvent en poser demain et ceux qui, violents autrefois, pourraient le redevenir. Il faut surtout surveiller et si possible tenter de*

gérer les conflits présentant un risque, une menace du point de vue du système et de l'ordre international. Ce sont les plus perturbateurs et ceux qui risquent de conduire à nouveau à des guerres majeures. Il faut sans perdre de vue l'immédiat, garder en tête ce que l'on peut appeler le panorama des conflits les plus significatifs pour la sécurité internationale. Et penser à le considérer comme un stock, qu'il serait bon de parvenir à réduire et dont il faut surtout éviter qu'il croisse.

Actualité

On a essayé d'illustrer cette approche, pour la situation en 2015, avec le tableau suivant

Conflits les plus significatifs du point de vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale

Conflit	**Système international** **G** (global) **R** (régional) **SR**(subrégl) **R** (ressources) **LS**(lieux stratégiques)	**Ordre internanl** **SC** (Sec. Coll.) **DI** (Dt internl), **E** (Etat)	**Début**
Conflits potentiels			
Arctique	R, G	DI	2001
Mer de Chine	R, G	DI	1949
Conflits à potentiel d'aggravation (1)			
Europe			
Ecosse**	R, G	E	2007
Estonie (minorité russe)	SR, R, G		1991
Lettonie (minorité russe)	SR, R, G		1991
Géorgie (Abkhazie, Ossétie du Sud)	SR, R, G	SC, E	1989
Transnistrie	SR, R, G	SC, E	1989
Afrique sud du Sahara			
Djibouti*	SR, G		1991
Erythrée (RSADF)	SR		1999
Ethiopie*	SR		1984
Kenya*	SR		1963
Maghreb Moyen Orient			
Egypte*	SR, R		1952

Iran*	R, G		1971 -
Jordanie*	SR		1994 -
Liban*	SR		1975 -
Oman (opposition)	SR		2011 -
Asie			
Taiwan	SR, R, G	E	1949
Conflits peu intenses, endormis			
Chypre	SR, R	SC, E	1963
Israël Palestine	SR, R, G	SC, DI	1948
Malouines	SR, G	E	1833
Sahara Occidental	SR, R	E	1975
Conflits très actifs (2)			
Daech (contre Irak, Syrie, Coalition et al)	SR, R, G		2014
Afghanistan (Taliban)	SR, G		1994
Libye	SR, R, G		2011
Nigéria (Boko Haram)	SR, G		2003
Pakistan (groupes islamistes)	SR		2011
Somalie (Al- Shaabab)	SR		2006
Sud Soudan (violences intercommunautaires et gouvernement opposition)	SR		2011 et 2013
Syrie (guerre civile)	SR, G	SC	2011
Yémen (Al-Houthi)	SR, R		2004
Early Warning Watch List de l'ICG (3)			
Congo (Rd)*	SR, R	SC	1994
Libye*	SR, R, G	SC	2011 -
Mali*	SR, G	SC	1989 -
Myanmar*	SR		1948 -
Népal*	SR		1985 -
Somalie*	SR	SC, E	1991 -
Syrie*	R, G	SC	2011 -
Turquie*	SR, R	E	1974 -
Venezuela*	SR, R		1992 -

Yémen *	SR, R		1992

Tableau 10, établi fin avril 2016

Notes

(1) On a fait figurer sous ce titre les conflits mentionnés comme étant susceptibles s'ils s'aggravent d'établir une continuité entre des zones de guerre (au sens de l'HIIK), pour le moment, distinctes et de participer éventuellement à la constitution d'un grand arc de crise continu allant du rivage africain de l'Atlantique à l'Afpak. Le* indique que le pays considéré est en proie à plusieurs conflits, chacun d'entre eux pouvant servir de vecteur à l'aggravation. En ce cas, la date figurant en 4e colonne est celle du début du conflit le plus ancien. Cette liste des conflits à potentiel d'aggravation pourrait facilement être augmentée en lui ajoutant les conflits violents mais de niveau inférieur (*Limited Wars* du *Barometer* de l'HIIK et *Medium Intensity* pour l'IISS de Londres). Le ** marque la spécificité du cas de l'Ecosse. On peut à la limite se demander s'il y a bien conflit, dans la mesure où la perspective de sécession est officiellement acceptée comme possible. De plus, s'il devait se terminer par l'indépendance de l'Ecosse, ce « conflit », en toute hypothèse de basse intensité (de niveau 2, crise non violente pour l'HIIK), aurait une portée européenne et même systémique dans la mesure où il risquerait fort d'affecter la capacité du Royaume Uni de rester une puissance nucléaire.

(2) Cette liste reprend celle des Conflits de haute intensité de l'IISS de Londres, avec toutefois, une modification, consistant à faire apparaître le conflit dont Daech est le principal protagoniste. De ce fait, l'Irak sort de la liste, car si ce pays est en proie à plusieurs conflits, outre celui qui est lié à Daech, aucun d'entre eux n'est de haute intensité.

(3) Etablie -tous les 6 mois cette liste- actuellement celle de décembre 2015, reproduite dans le tableau- donne 10 noms de conflits/ pays risquant de connaître une forte intensification dans les 6 à 12 mois à venir. Elle est d'autant plus utile qu'elle ne mentionne pas que des conflits de haute intensité et est accompagnée d'informations précises sur les événements. Le * montre que tous ces conflits sont des complexes de conflits. Dans l'intervalle des *Watch Lists*, la publication mensuelle de l'ICG *Crisis Watch*, permet de suivre de manière plus précise les phénomènes d'aggravation et, ce qui n'est pas sans intérêt, d'amélioration.

Ce long tableau donne une idée plus exacte du niveau actuel de la conflictualité. On voit qu'il est sensiblement plus élevé que celui que livrent des listes partant du nombre des victimes et même de l'intensité des conflits. Très peu de conflits prennent fin, la plupart évoluent, se transforment, s'installent dans la durée et les nouveaux développements qu'ils connaissent peuvent relancer des contestations que l'on pensait dépassées. L'observation de la liste des conflits très actifs pour l'IISS et de la *Watch List* de l'ICG- même s'il est difficile de comparer des données venant de sources différentes- suggère une dynamique d'aggravation puisque l'attention se porte sur d'autres conflits, alors que l'on sait qu'aucun des conflits de haute intensité repérés par l'IISS n'est en voie de nette amélioration.

On voit qu'une partie non négligeable du stock des conflits remonte à la période de la guerre froide et que le stock a continué de croître dans les années 1990 et 2000 ainsi qu'ensuite. Un nombre important de ces conflits ont, au moins potentiellement,

une dimension régionale et plusieurs une envergure systémique ainsi qu'une signification, en termes juridiques.

I.10. Aspects remarquables dans les conflits de l'année.

Repères

(167) *Cette dixième rubrique a pour but non de donner des informations sur le ou les conflits les plus importants de l'année- c'est normalement l'objet des questions de sécurité-, mais de mettre l'accent sur un ou des aspects remarquables que présente tel ou tels conflit. Cela peut tenir aux enjeux, au comportement d'un acteur, au déroulement, au traitement que l'on tente d'appliquer au conflit etc… Ces aspects remarquables ne se rattachent pas forcément aux conflits les plus meurtriers, aux conflits les plus intenses ou ayant une dimension systémique.*

Actualité

En 2015, on peut noter la transformation de Daech (voir les n °s 35, 36, 48, 63) et l'engagement de la Russie en Syrie (n° 47).

Le **fonctionnement du système de sécurité collective** est abordé dans l'article Alliances, coalitions, organismes de sécurité collective et plus largement développé dans PSEI n° 3 et PSEI n° 6, à venir.

II. Grandes épidémies, catastrophes.

Repères

(168) *Le monde subit régulièrement un certain nombre d'épidémies et de catastrophes longtemps considérées comme des punitions divines dont la dimension internationale a été perçue très tard. Face à ces événements, les réactions étaient le plus souvent guidées par la fatalité. Leur organisation a commencé à se manifester avec le développement de la puissance publique et la nécessité d'assurer la protection de populations désormais mieux identifiées. Le développement de la coopération internationale a fait entrer ces questions dans le champ de la sécurité internationale mais l'émergence de systèmes de sécurité dans le domaine sanitaire comme dans le domaine des catastrophes naturelles est beaucoup plus récente. Un système peut de manière générale être défini comme « un ensemble d'éléments en interaction, formant une totalité et manifestant une certaine organisation ». (P.Braillard et M-R.Djalili, Relations internationales, Paris, PUF, 1997, p.75). Le système international pour sa part est un tout complexe, formé d'éléments différents organisés en sous-systèmes, qui se structurent sur une base géographique (sous-systèmes régionaux) ou fonctionnelles (sous-systèmes fonctionnels ou partiels) (J-F.Guilhaudis, Relations internationales contemporaines, Paris, LITEC, 3eme ed. pp.382-383, comme c'est ici le cas.*

II.1. Epidémies, pandémies, risques sanitaires et sécurité sanitaire internationale

Repères

Longtemps, les Etats n'avaient que des moyens très limités pour faire face aux épidémies et celles-ci le plus souvent disparaissaient d'elles-mêmes. A partir du XXeme siècle, les efforts et les progrès en matière de santé publique ont été sensibles

et ils ont permis de construire un système de sécurité sanitaire internationale dont l'ambition est plus vaste que la seule lutte contre les épidémies. La sécurité sanitaire dans son acception actuelle, Elle demeure toutefois, pour ce système, un combat permanent face à l'apparition de nouvelles maladies qui affectent la situation sanitaire internationale

II.1.1. Situation sanitaire internationale

Repères

(169) *La sécurité sanitaire internationale a pour objectif, non pas seulement de traiter les crises sanitaires mais, plus généralement, d'améliorer le niveau de santé de la population dans le monde. Pour cela, elle intervient d'abord contre les épidémies, que l'on peut définir comme le développement et la propagation rapide d'une maladie contagieuse, le plus souvent d'origine infectieuse, dans une population. L'épidémie a une dimension variable et elle peut se transformer en pandémie si elle atteint une propagation mondiale. Ainsi, l'épidémie de sida, qui a débuté en Amérique du Nord, est devenue en quelques années une pandémie concernant tous les continents et tous les pays. Depuis, elle s'est installée durablement partout et l'on parle alors d'endémie, un phénomène de santé dont la présence est habituelle dans une région déterminée. De manière préventive, la sécurité sanitaire (qui concerne aussi la santé animale) doit néanmoins également prendre en considération le risque sanitaire, probabilité que des effets sur la santé surviennent à la suite d'une exposition de l'homme à une source de contamination (appelée aussi danger). Les contaminants ou dangers sont le plus souvent regroupés en trois catégories : les contaminants biologiques (bactéries, virus…) chimiques (métaux lourds dioxines…) physiques (bruit, températures extrêmes…). Cette double action n'est possible que par l'amélioration des systèmes de santé nationaux, seule solution pour atteindre l'objectif de la santé pour tous, affirmé dans la Déclaration mondiale sur la santé en 1998. A cette occasion, les Etats membres de l'OMS ont réaffirmé leur attachement au principe énoncé dans la Constitution de l'Organisation selon lequel la possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain et leur volonté de mener à bien la « politique de la Santé pour tous pour le XXIe siècle »par la mise en œuvre de politiques et de stratégies régionales et nationales appropriées.*

On a pu noter dans la chronique précédente combien la construction d'une communauté internationale de la santé pour prévenir la diffusion des épidémies et gérer le risque de pandémie était difficile. Des maladies anciennes ou que l'on pensait disparues perdurent ou réapparaissent. (voir Disease Outbreak News ; http://www.who.int/don) Certaines se transforment en épidémie voire en pandémie. Le Relevé Epidémiologique Hebdomadaire de l'OMS (http://www.who.int/wer) signale les maladies infectieuses spécifiques pouvant constituer une menace pour la santé publique mondiale comme le virus Zika. Face à ces menaces s'est constitué progressivement un système destiné à assurer la sécurité sanitaire internationale et la valeur de référence mondiale,

Actualité

(170) Le Rapport de l'OMS sur les statistiques sanitaires mondiales pour 2015 (www.who.int:gho/pubmlications/world_healtn_statitics.FR) est intervenu alors que l'année 2015 représente la date butoir fixée pour l'accomplissement des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Il permet donc à la fois un certains nombres d'appréciations générales et permet également de mesurer les progrès accomplis pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement sur le

terrain de la santé. Sur un plan général le rapport révèle que l'espérance de vie à la naissance a augmenté de six ans tant pour les hommes que pour les femmes depuis 1990 et dans certains pays, plus d'un tiers des naissances se font par césarienne. Par contre, plus d'un tiers des hommes adultes fument du tabac, un quart des hommes ont une hypertension artérielle et 15% des femmes dans le monde sont obèses. La césure entre pays riches et pays pauvres est toujours aussi sensible : l'âge médian des personnes vivant dans les pays à faible revenu est de 20 ans, contre 40 ans dans les pays à haut revenu ; dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, seuls deux tiers des femmes enceintes porteuses du VIH sont sous traitement antirétroviral pour éviter la transmission à leur enfant ; seul un enfant africain sur trois, présentant une suspicion de pneumonie, a un traitement antibiotique. Un des facteurs explicatifs de ces écarts se trouve dans le fait que dans certains pays, moins de 5% des dépenses publiques concernent la santé.

Le Rapport fournit également l'état des progrès accomplis à l'échelle mondiale et régionale en direction des cibles fixées par les indicateurs de l'OMD liés à la santé. A l'échelle mondiale, des étapes importantes ont été franchies : les cibles concernant le VIH et l'eau de boisson ont déjà été atteinte de même que celles relatives au paludisme et à la tuberculose. Des progrès substantiels ont été accomplis concernant la diminution de la dénutrition et de la mortalité chez l'enfant, la réduction de la mortalité maternelle ou l'élargissement de l'accès à des installations d'assainissement améliorées. Néanmoins, et comme on pouvait s'y attendre, les progrès relevés dans les différentes régions du monde ont été très inégaux. L'enjeu de l'amélioration des systèmes de santé est donc décisif pour que les résultats atteints ne soient pas remis en cause, notamment du fait de l'incidence grandissante des maladies non transmissibles et d'une évolution négative des déterminants sociaux

Plus d'un an et demi après que le premier cas d'Ebola a été détecté en Guinée en mars 2014, l'épidémie qui a touché également le Liberia et la Sierra leone était en passe de s'achever. Le 7 octobre 2015, l'Organisation mondiale de la santé annonçait qu'« aucun cas confirmé de maladie à virus Ebola n'a été notifié au cours de la semaine se terminant le 4 octobre ». La situation des trois Etats diffère quelque peu. Si le Liberia et la Sierra leone ont été officiellement débarrassés du virus d'Ebola, quelques nouveaux cas sont apparus en Guinée après une interruption. De plus, 382 personnes ayant été en contact avec un individu infecté au cours des vingt et un jours écoulés (ce qui correspond à la durée maximale d'incubation de la maladie), dont 141 sont considérées comme à risque élevé, continuent d'être suivies afin de savoir si le virus leur a été transmis. Comme des personnes ont pu échapper à la surveillance, il « persiste un risque à court terme de futurs cas » notamment du fait que le virus peut persister dans l'organisme durant plusieurs mois. Selon le dernier bilan de l'OMS, 28 571 cas (confirmés, probables ou suspectés) ont été signalés pour les trois pays les plus affectés : Guinée (3 810 cas), Liberia (10 672 cas) et Sierra Leone (14 089 cas). Ils ont entraîné 11 314 décès : 2 536 morts en Guinée, 4 808 morts au Liberia et 3 955 en Sierra Leone. Trente-six autres cas, dont quinze mortels, sont survenus dans sept autres pays : Espagne, Etats-Unis, Italie, Mali, Nigeria, Royaume-Uni et Sénégal. Parmi les personnes touchées par l'épidémie, 881 membres du personnel soignant ont été infectés en Guinée, Liberia et Sierra Leone et 513 ont succombé à Ebola. Les survivants sont évalués au nombre de 1261 en Guinée, 4000 dont 1600 enfants en Sierra leone et 1200 au Liberia. Ils font l'objet de divers programmes d'assistance assurés notamment par des ONG qui visent à répondre aux besoins psychologiques et économiques mais également à lutter contre la stigmatisation dont les survivants sont victimes. Enfin les essais vaccinaux se

poursuivent et se révèlent encourageants. Seul l'avenir permettra de dire si toutes les leçons ont été tirées, y compris celle de l'importance de la mobilisation internationale, en particulier sur le plan financier.

(171) Le virus Zika, détecté dans le Nord-Ouest du Brésil en mai 2015 peut constituer une menace pour la santé publique mondiale. Il s'est en effet étendu d'octobre 2015 à janvier 2016 à l'Amérique latine et aux Caraïbes. En Europe, le virus est repéré à partir de janvier 2016 chez des voyageurs rentrant d'Amérique latine.. Le Brésil comptera fin janvier 2016 le plus grand nombre de cas jamais constatés (1,5 million selon l'OMS)

Identifié pour la première fois en 1947, le virus Zika est transmis par la piqûre d'un moustique et présent dans les régions tropicales d'Asie et d'Afrique. Considéré comme émergent, il a été à l'origine de plusieurs épidémies, en 2007 en Micronésie, en 2013 en Polynésie française, en 2014 en Nouvelle Calédonie. Si l'infection par le virus Zika est le plus souvent bien tolérée, il est avéré désormais qu'elle peut provoquer une microcéphalie chez le fœtus d'une femme enceinte touchée et augmente probablement le risque de syndrome de Guillain-Barré, maladie neurologique gravement handicapante Il n'existe aucun traitement spécifique. La prévention repose uniquement sur les mesures de lutte contre la transmission par les moustiques. Si l'OMS a fait part de son « inquiétude », le Virus Zika constitue pour d'autres, (Jean-Marc Dupuis, La Lettre Santé Nature Innovation) une « menace dramatique pour l'humanité » car il est transmis par un moustique de type Aedes, famille dans laquelle on trouve de nombreux autres specimen dont certains déjà présents en Europe et notamment en France. Zika n'est donc pas limité aux zones tropicales d'autant plus qu'il apparaît désormais que ses modes de transmissions sont multiples. La perspective des mouvements de population suscités par les Jeux olympiques de Rio de Janeiro du 5 août au 18 septembre 2016 a de quoi inquiéter et a justifié, de la part de l'OMS, la publication d'une déclaration du 12 mai 2016 mettant en garde les sportifs et les spectateurs et faisant un certain nombre de recommandations.

II.1.2. Le Système de sécurité sanitaire internationale

Repères

La sécurité sanitaire internationale est définie par l'Organisation Mondiale de la Santé comme « l'ensemble des activités, tant préventives que correctives, mises en oeuvre pour réduire au minimum la vulnérabilité à des évènements sanitaires graves menaçant l'état de santé collectif des populations ; quelles que soient les régions géographiques ou les frontières qui les séparent ». Ces activités mobilisent une pluralité d'acteurs dont l'action concertée constitue un système de sécurité sanitaire internationale. Si l'OMS est le responsable principal de la sécurité sanitaire internationale, elle n'en a pas pour autant le monopole. L'Organisation des Nations Unies est également appelée à intervenir au nom des compétences générales qui lui sont reconnues par la Charte et, de manière spécifique, lorsque la paix internationale est en jeu.

II.1.2.1. L'Organisation Mondiale de la Santé

Repères

(172) *Pivot de la sécurité sanitaire internationale, l'OMS a été créée en 1948 et compte aujourd'hui 194 Etats membres. Organisation internationale dotée de la personnalité juridique, institution spécialisée rattachée à l'Organisation des Nations Unies dont le siège est à Genève, sa structure présente les caractéristiques propres*

aux organisations internationales : un organe plénier, l'Assemblée mondiale de la Santé, réunissant tous les Etats membres, organe décisionnel suprême qui arrête la politique de l'Organisation, contrôle la politique financière et examine et approuve le projet de budget programme. ; un organe restreint, le Conseil exécutif, composé de 34 membres qualifiés pour leurs compétences dans le domaine de la santé, élus pour trois ans par l'Assemblée ; enfin un Directeur général, nommé par l'Assemblée de la Santé sur proposition du Conseil exécutif qui dirige un secrétariat d'environ 7000 personnels de santé et d'appui. Elle présente également une triple originalité: l'attribution du statut de membres associés aux territoires ou groupes de territoires n'ayant pas la responsabilité de la conduite de leurs relations internationales afin de garantir la couverture universelle de son action; un processus de déconcentration régionale institutionnalisé reposant sur six bureaux régionaux (Afrique, Amériques, Asie du Sud-est , Europe, Méditerranée orientale, Pacifique occidental) l'importance accordée, dans son fonctionnement, à la société civile et notamment aux ONG. L'action de l'OMS au service de la sécurité sanitaire internationale se manifeste de deux manières : d'un part, comme toute organisation intergouvernementale, à travers l'exercice des compétences que ses Etats membres lui ont confiées (activité de l'OMS); d'autre part, à travers les partenariats mis en place avec les autres acteurs de la sécurité sanitaire internationale.

II.1.2.1.1. L'activité de l'OMS

Repères

(173) *L'OMS est investie par ses membres de la mission d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible (constitution de l'OMS, Article 1) ». La santé est définie comme « un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité » et « la possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain ». Pour parvenir à garantir ce droit à la santé qui doit être entendu comme un droit à la protection de la santé, droit créance pesant au premier chef sur l'Etat, l'OMS met en oeuvre deux modalités d'action*

L'action conduite par l'OMS est d'abord destinée à moyen ou long terme à atteindre l'objectif de santé pour tous en contribuant à construire des systèmes de santé performants tout en luttant contre les maladies. L'organisation, pour cela produit d'abord des rapports et des statistiques grâce à l'Observatoire mondial de la santé, portail de l'OMS sur les statistiques sanitaires. Il doit faciliter l'accès aux données et aux statistiques nationales en mettant l'accent sur les estimations comparables et offrir des analyses pour suivre les tendances au niveau mondial, régional et national. Ces statistiques sont complétées par des pages thématiques et des rapports analytiques sur les questions prioritaires de santé. Pour orienter et soutenir l'action des Etats membres, elle utilise également des recommandations, instruments juridiques incitatifs adoptée par l'Assemblée générale de la santé n'ayant pas de portée juridique obligatoire pour les Etats et des stratégies destinées à orienter l'action des Etats membres. La seconde mission a pour but de faire face aux urgences sanitaires. L'action de l'OMS doit ensuite permettre de faire face aux situations d'urgence résultant de flambées épidémiques. Elle dispose pour cela d'un instrument juridique obligatoire, le Règlement sanitaire international, dont la dernière version date de 2005 et qui doit empêcher «la propagation des maladies d'un pays à l'autre » (Constitution de l'OMS, article 21). Le règlement permet de déclencher une « urgence de santé publique de portée internationale »

Actualité

(174) La production de l'OMS destinée à atteindre l'objectif de sécurité pour tous est abondante. On notera d'abord la publication des Statistiques sanitaire mondiales 2014 qui traitent successivement, des objectifs du Millénaire pour le développement liés à la santé, de thèmes particuliers importants comme la mortalité maternelle ou la progression de l'obésité chez l'enfant, enfin des indicateurs sanitaires mondiaux comme les systèmes de santé ou les dépenses en santé. Parmi les actes programmatoires, l'OMS a adopté en 2015 une Stratégie mondiale pour la santé de la femme, de l'enfant et de l'adolescent. Cette stratégie qui couvrira la période 2016-2030 est universelle et s'applique à toutes les personnes (notamment les personnes marginalisées ou difficiles à atteindre), dans tous les lieux (notamment les situations de crise) et aux questions transnationales. Elle vise à protéger les femmes, les enfants et les adolescents dans les situations d'urgence humanitaire ou de fragilité et à préserver leur droit fondamental au meilleur état de santé qu'ils sont capables d'atteindre, y compris dans les circonstances les plus difficiles. Enfin, plusieurs recommandations qui ont des répercussions sur les politiques de santé ou les interventions cliniques et considérées, pour l'action de l'OMS, comme des directives ont été approuvées en 2015 (par exemple, mises à jour de la prise en charge de la malnutrition aiguë sévère chez le nourrisson et chez l'enfant ; utilisation de la cryothérapie).

Dans sa fonction de traitement de l'urgence, l'OMS a été amenée à poursuivre son action contre le virus Ebola et à faire face à une nouvelle épidémie, le virus Zika. Contre le virus Ebola, l'OMS et ses partenaires ont déployé la phase 3 de la riposte, d'août 2015 à la mi-2016 dont l'objectif est d'interrompre toutes les chaînes de transmission du virus et d'intervenir en cas de conséquences liées aux risques résiduels. Le 28 mars 2016, la guérison du dernier patient contaminé lors de la résurgence la plus récente était constatée. Le 29 mars 2016 le Directeur général a donc pu, conformément à l'avis du Comité d'urgence, mettre fin à l'urgence de santé publique de portée internationale concernant la maladie à virus Ebola en Afrique de l'Ouest, conformément au Règlement sanitaire international (2005) Selon le Comité, la transmission du virus Ebola en Afrique de l'Ouest ne constitue plus un événement extraordinaire ; le risque de propagation internationale est désormais faible et les Etats ont la capacité de riposter rapidement à de nouvelles émergences du virus. De nouveaux cas d'Ebola continuant en effet d'apparaître, les Etats doivent maintenir les capacités et la préparation pour les prévenir, les détecter et y riposter.

Le virus ZIKA a fait l'objet le 1er février 2016 d'une déclaration d'urgence de santé publique de portée internationale. C'est la conclusion à laquelle est parvenu le Comité d'urgence, convoqué par le Directeur général au titre du Règlement sanitaire international (2005) concernant les cas de microcéphalie et de troubles neurologiques dans certaines régions du Brésil et faisant suite à un regroupement similaire de cas en Polynésie française en 2014. A la suite de cette déclaration, l'OMS a mis en place, le 17 février 2016, un Cadre stratégique de riposte mondial et un Plan conjoint d'opérations pour orienter la riposte internationale face à la propagation de l'infection à virus Zika, ainsi que les malformations néonatales et les affections neurologiques qui s'y associent. La stratégie est axée sur la mobilisation et la coordination des partenaires, des experts et des ressources pour aider les pays à renforcer la surveillance du virus Zika et des troubles qui pourraient y être associés. Le coût de cette opération est de 56 millions de dollars (US $) dont 25 millions pour financer la riposte de l'OMS et 31 millions pour l'action des principaux partenaires. Il a été couvert dans un premier temps par le fonds de réserve pour les situations d'urgence, créé par l'OMS

II.1.2.1.2. Les partenariats de l'OMS

Repères

Au-delà de son action directe, le rôle de l'OMS consiste plus particulièrement à coordonner et orienter l'action sanitaire internationale en mobilisant des partenariats avec les différents acteurs : Etats, système des Nations unies, organisations internationales et société. Sur le plan multilatéral, le réseau mondial d'alerte d'action en cas d'épidémie est un instrument essentiel de la sécurité sanitaire mondiale. Il contribue à lutter contre la propagation internationale des épidémies, à veiller à ce que les Etats touchés bénéficient rapidement d'une assistance technique appropriée et à contribuer à la préparation aux épidémies et au renforcement des capacités à long terme. Initié par une première réunion des partenaires en 2000, il permet de faire converger les ressources techniques et opérationnelles de divers établissements scientifiques des Etats Membres, d'initiatives médicales et de surveillance, de réseaux techniques régionaux, de réseaux de laboratoires, d'organismes du système des Nations Unies, de la Croix-Rouge et d'organisations internationales non gouvernementales humanitaires. Il est accessible à tous les acteurs en mesure de contribuer à l'alerte et à l'action en cas d'épidémie.

II.1.2.1.2.1.Partenariats avec d'autres organisations internationales

Repères

(175) *Le partenariat de l'OMS avec les organisations internationales concerne aussi bien les organisations internationales universelles que régionales Les organisations universelles, en particulier les institutions spécialisées des Nations unies, exercent pour certaines d'entre elles des compétences de nature à influer sur les conditions générales de la sécurité sanitaire ce qui les conduit à mener des actions communes avec l'OMS. Le partenariat avec les organisations régionales qui peut s'appuyer sur la structure régionalisée de l'OMS, se manifeste en situation de crise sanitaire (comme par exemple le rôle joué par l'Union africaine et la CEDEAO dans la lutte contre l'épidémie d'Ebola) mais également à plus long terme, le partenariat permettant alors à l'OMS d'adapter ses politiques à des contextes particuliers et éventuellement de bénéficier des capacités des organisations régionales. C'est le cas en particulier de l'Union européenne dont tous les organismes intervenant sur les questions sanitaires (Agence européenne pour l'environnement, Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, Autorité européenne de sécurité des aliments, Agence européenne des médicaments) collaborent avec l'OMS.*

Actualité

Un rapport conjoint de l'Organisation Mondiale de la Santé et du Groupe de la Banque mondiale publié le 12 juin 2015 montre par exemple que la couverture sanitaire universelle est loin d'être atteinte : 400 millions de personnes n'ont pas accès aux services de santé essentiels et que 6% des habitants des pays à revenu faible ou intermédiaire basculent ou sombrent davantage dans l'extrême pauvreté du fait des dépenses de santé. Ce rapport, qui est un signal d'alarme selon le Directeur principal du département santé, nutrition et population du Groupe de la Banque mondiale sera le premier d'une série de rapports annuels que les deux partenaires produiront sur le suivi des progrès vers la couverture sanitaire universelle. De même, la thématique de la sécurité alimentaire portée par la FAO et celle de la sécurité sanitaire, que s'efforce de promouvoir l'OMS, se rejoignent, en particulier, autour de

la question de la nutrition. Cela a conduit les deux institutions à organiser conjointement une Conférence internationale sur la nutrition dont la deuxième édition s'est tenue en novembre 2014. Tous les acteurs intéressés étaient représentés enfin d'établir et de proposer une cadre politique et institutionnel pour traiter les grands problèmes nutritionnels et recenser les priorités de la coopération internationale en ce domaine. La question de l'accès aux médicaments met également en présence, outre l'OMS et l'industrie pharmaceutique, l'Organisation Mondiale de la Propriété Industrielle (OMPI) chargée de promouvoir et de protéger les inventions en travers le mécanisme des brevets et l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) chargée d'assurer la liberté des échanges commerciaux. Les trois organisations internationales ont mis en place depuis 2010 un symposium technique conjoint OMS-OMPI-OMC. Le dernier s'est tenu le 28 octobre 2015 à Genève sur le thème: Santé publique, propriété intellectuelle et 20 ans de l'Accord sur les ADPIC: innovation et accès aux médicaments; revenir sur le passé pour éclairer l'avenir (WIPO-WHO-WTO/IP/GE/15)

Sur le plan régional, en 2014, la Commission et l'OMS/Europe ont annoncé leur intention de renforcer leur collaboration, pour la période 2015-2019, dans les six domaines suivants: innovation, y compris à travers l'e-santé et l'évaluation des technologies de la santé ; information sur la santé, afin d'arriver à une harmonisation d'indicateurs de santé et à un système cohérent et complémentaire d'information sanitaire ; sécurité sanitaire, en renforçant leurs capacités de préparation et de réponse dans le cadre du Règlement sanitaire international et de l'initiative sur le Corps médical européen qui sera la contribution de l'UE aux Ressources humaines mondiales pour l'action sanitaire d'urgence. Ce corps médical européen capable d'intervenir rapidement en cas de risque épidémique en Europe ou dans le monde, a été créé le 15 février 2016, dans le cadre du mécanisme européen de protection civile et à la suite de l'épidémie d'Ebola. Les États membres de l'Union mettent ainsi à disposition une ou plusieurs équipes de spécialistes mobilisables en cas d'urgence. Pour pouvoir intégrer le Corps médical européen, ces équipes doivent se soumettre à une procédure de certification, laquelle, une fois obtenue leur permet d'être intégrées au Corps médical européen. Elle devient alors disponible pour un déploiement dans le cadre d'opérations de réaction d'urgence de l'Union, coordonnées par le Centre de coordination de la réaction d'urgence (CERU) basé à la Commission européenne. Mais le Corps médical européen, pourrait également, sur la base d'un accord particulier entre l'Union et l'OMS, être engagé contre une épidémie dont l'Organisation aurait déclaré le caractère d'urgence de santé publique de portée internationale. Par ailleurs, La Commission continuera à s'engager dans l'Initiative européenne de l'information sanitaire (EHII) créée par l'OMS/Europe, tandis que l'OMS/Europe participera aux efforts de la Commission en vue de la mise en place d'un système d'information paneuropéen sur la santé que la Commission prévoit d'ici un an

II.1.2.1.2.2. Partenariats avec des acteurs de la société civile

Repères

(176) *La société civile est un partenaire indispensable pour l'OMS. Les ONG agissant dans le domaine de la santé montrent en effet le plus souvent une plus grande réactivité et fournissent à l'OMS une capacité opérationnelle dont elle ne dispose pas. Cela justifie le statut spécial qui leur est accordé dans la Constitution de l'OMS. Aux termes de l'article 71 de la Constitution de l'OMS, l'Organisation*

peut… prendre toutes dispositions convenables pour se concerter et coopérer avec des organisations internationales non gouvernementales et, avec l'approbation du gouvernement intéressé, avec des organisations nationales, gouvernementales ou non gouvernementales » Les ONG admises à des relations dites « officielles » avec l'OMS doivent avoir eu au moins depuis trois ans des relations de travail avec elle. Au sein de la société civile, d'autres partenaires non étatiques, les entreprises privées des secteurs médical et pharmaceutique qui fournissent du matériel et fabriquent et produisent les vaccins, sont également très influents. Leur collaboration présente néanmoins pour l'OMS un certain nombre de risques : conflit d'intérêt, influence indue sur le processus de décision de l'organisation, blanchiment de l'activité d'un acteur non étatique du fait de sa collaboration à l'organisation. Elle nécessite donc des mesures de précaution pour repérer les risques et les mettre en balance avec les avantages escomptés.

Actualités

C'est dans ce but que l'organisation a adopté le 16 mars 2015 un projet de cadre général de collaboration avec les acteurs non étatiques (EB/FENSA/OEIGM/3, Document EB136/5) qui concerne l'ensemble de ces derniers mais plus particulièrement les entreprises privées et les ONG et fixe des principes qui doivent commander cette collaboration. Elle doit en particulier présenter des avantages manifestes pour la santé publique, respecter le caractère intergouvernemental de l'OMS, la prise de décisions au sein des organes directeurs étant la prérogative exclusive des États Membres, éviter de compromettre l'intégrité, l'indépendance, la crédibilité et la réputation de l'OMS et être fondée sur la transparence, l'ouverture, le pluralisme, la responsabilité, l'intégrité et le respect mutuel. Les acteurs non étatiques sont admis aux relations officielles à la suite d'une procédure d'évaluation et d'une décision du Conseil exécutif. En cas de décision positive, ils sont invités à désigner un représentant qui participera aux sessions des organes directeurs de l'Organisation sans droit de vote. La collaboration avec chaque acteur non étatique est réévaluée tous les trois ans afin de s'assurer de l'intérêt du maintien des relations officielles. La supervision de la collaboration est assurée par le Conseil exécutif qui procède au suivi et à l'évaluation périodique du cadre général. En cas de non-respect par un acteur non étatique et après des mises en demeure successives, le Conseil exécutif peut décider le non renouvellement de la collaboration voire sa cessation.

(177) La question de l'accès aux médicaments

Repères

La question de l'accès aux médicaments est une question particulièrement sensible entre l'OMS et le secteur privé. Le lobby pharmaceutique est régulièrement mis en cause pour les profits réalisés et l'importante distorsion entre les coûts de fabrication et les prix pratiqués. A cela il répond en invoquant les exigences et le coût de l'innovation en matière médicale et le volume des investissements incertains qui lui sont liés. Le débat a été relancé en 1998 lorsque l'Afrique du Sud a unilatéralement décidé d'écarter les brevets attachés aux médicaments contre le VIH/SIDA afin d'offrir à sa population des soins abordables. Par la suite d'autres Etats en développement ont suivi la même voie mais l'accord sur les Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle liés au Commerce (ADPIC) de 1994, prévoit bien que les gouvernements peuvent autoriser la production d'une molécule brevetée sous certaines conditions restrictives. Il est donc indispensable de trouver un équilibre entre la facilité d'accès aux soins et le droit à la santé et les nécessités du financement de l'innovation. Dans ce but, du côté des laboratoires pharmaceutiques, certains se sont ainsi orientés vers la production de médicaments génériques en

mettant l'accent sur leur comportement éthique, d'autres travaillent sur un échelonnage des prix des médicaments en fonction des revenus des patients. De son côté, l'OMS ayant pour mission d'assurer la sécurité sanitaire internationale, elle doit contribuer à permettre l'accès de tous aux médicaments. Elle publie pour cela une Liste modèle de médicaments essentiels pour aider les Etats à choisir comment traiter leur besoins prioritaires. Chaque médicament est sélectionné selon un processus reposant sur des données probantes quant à son innocuité, son efficacité et son utilité en fonction du coût. Publiée par l'OMS depuis 1977 et mise à jour tous les deux ans (la dernière date d'octobre 2015), accompagnée depuis 2007, par une liste distincte destinée aux enfants jusqu'à 12 ans, elle recense les médicaments dont les systèmes de santé devraient permettre l'accès à l'ensemble de la population en vertu de la déclaration de Montréal sur le droit fondamental aux médicaments essentiels. La Liste modèle vise à être le fondement sur lequel les pays élaborent leurs propres listes de médicaments essentiels.

Actualité

En France la première liste devrait voir le jour en 2016. Le mensuel Science et Vie publiait (avril 2015) la liste des médicaments "essentiels", à savoir 151 molécules retenues par un groupe de médecins qui suffiraient à soigner 95 % des maladies dont souffrent les français et dont devraient s'inspirer les pouvoirs publics. (Avec environ 5 000 médicaments existant sous 15 000 formes différentes, la France est régulièrement citée comme le pays le plus gros consommateur de médicaments en Europe).

II.1.2.1.2.3. Partenariats avec des Etats

Repères

(178) *Organisation intergouvernementale classique, l'OMS s'appuie sur ses membres pour atteindre ses objectifs ce qui est matérialisé par l'existence dans chaque Etat d'un point focal national pour le Règlement Sanitaire International (RSI) Centre national, autorisé et désigné par chaque État partie, et accessible à tout moment pour la communication liée à l'application du RSI avec les points de contact RSI à l'OMS, il est chargé de la communication d'urgence au sujet d'événements pertinents pour le RSI et de la diffusion des informations des points de contact RSI à l'OMS aux secteurs et acteurs concernés dans le pays. L'OMS met également en place des stratégies de coopération avec chacun de ses membres. Or, si tous les Etats peuvent être confrontés à des crises sanitaires, c'est bien leur niveau de développement et l'état de leur système de santé qui vont commander leur contribution à la sécurité sanitaire internationale. Importante pour les Etats développés qui de plus conduisent une diplomatie sanitaire, elle reste très limitée pour la plupart des Etats en développement qui apparaissent de ce point de vue comme des Etats-problèmes tributaires de l'assistance internationale. On doit cependant noter que Cuba n'hésite pas en cas de crise sanitaire voire en cas de déficience des services de santé d'un autre Etat à mettre du personnel médical à son service. De manière générale, la diplomatie sanitaire prend le plus souvent la forme d'une assistance bilatérale opérationnelle et financière accompagnée d'un soutien à l'action de l'OMS. Elle peut également prendre une forme multilatérale, comme l'initiative « Diplomatie et santé, créée en 2006 qui regroupe désormais sept Etats (Afrique du Sud, Brésil, France, Indonésie, Norvège, Sénégal, Thaïlande et constitue un cadre de concertation informel pour défendre les enjeux de santé publique internationale, notamment devant l'Assemblée générale des Nations unies.*

Plus formellement, la collaboration entre l'OMS et les Etats se matérialise dans plusieurs stratégies à destination des membres. La Stratégie de coopération, document destiné à guider ses activités dans et avec ses membres constitue une vision à moyen terme de la coopération technique, qui permet de soutenir les politiques, stratégies ou plans nationaux conduits dans le domaine de la santé. On y trouve les principales caractéristiques sanitaires du pays, le développement et la coopération avec des partenaires extérieurs; ainsi que le programme stratégique de l'OMS, c'est-à-dire les principales priorités du travail de l'Organisation à moyen terme. Les Etats concernés par cette stratégie (plus de 130) sont pour l'essentiel des Etats en développement, certaines grandes puissances (Chine, Inde) et 8 Etats membres de l'Union européenne. Les principaux pays occidentaux n'y figurent pas mais la Suisse a adopté sa Stratégie de coopération avec l'OMS en 2013 ; elle vise pour l'essentiel à renforcer le système sanitaire suisse grâce aux compétences de l'OMS et à renforcer la contribution de la Suisse au soutien de l'OMS. Pour les pays en développement, le renforcement des services de santé et l'accès de tous à la santé de la santé à tous constituent les objectifs principaux que l'on retrouve dans toutes les stratégies. La Stratégie d'appui de l'OMS avec les pays a pour but de soutenir les Etats membres en vue d'améliorer leurs performances sanitaires. Pour cela, l'organisation met en place des bureaux dotés de ressources appropriées dans les pays où cela est nécessaire, en pratique, les pays en développement. Elle les aide ainsi à coordonner l'action gouvernementale avec celle des partenaires pour leur permettre de renforcer leurs stratégies sanitaires nationales.

Actualité

En 2015-2016, les points focaux nationaux ont alerté sur une flambée d'un syndrome de fièvre hémorragique (Soudan du sud, décembre 2015), de nouveaux cas d'infection humaine par la grippe aviaire (Chine, 10 mai 2016), de cas supplémentaires d'infection par le coronavirus du syndrome respiratoire du Moyen orient (Arabie saoudite 30 avril-15 mai 2016), de nouveaux cas de fièvre jaune (République démocratique du Congo, 22 mars 2016). Dans ce dernier cas la situation a été jugée suffisamment préoccupante pour justifier la réunion du Comité d'urgence sanitaire le 19 mai 2016). Les 7 Etats participant à l'initiative « Diplomatie et santé » sont à l'origine de la résolution « Santé mondiale et politique étrangère : améliorer la gestion des crises sanitaires internationales » adoptée par l'Assemblée générale le 17 décembre 2015.

II.1.2.2. L'ONU, composante du système de sécurité sanitaire

Repères

(180) *Les questions de sécurité sanitaire internationales ne sont pas étrangères au domaine d'action de l'Organisation des Nations Unies aussi bien au titre de ses compétences générales qu'au titre de la responsabilité particulière du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationale. L'article 55 de la Charte donne mission aux Nations Unies, dans le cadre de la coopération économique et sociale internationale, de favoriser « b.la solution des problèmes internationaux dans les domaines…de la santé publique ». Pour atteindre cet objectif, les membres de l'Organisation s'engagent à agir en coopération avec l'Organisation dans des domaines que la Déclaration du millénaire précisera comme la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle, le combat contre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies. Le Conseil de sécurité, pour sa part, se voit reconnaître par l'article 39 de la Charte, le pouvoir de*

constater l'existence d'une menace à la paix et à la sécurité internationale. Ce pouvoir discrétionnaire porte sur la constatation mais aussi sur la qualification : en réalité est une menace à la paix ce que le Conseil qualifie comme tel. Dans sa résolution 2177 du 18 septembre 2014, le Conseil a ainsi décidé de qualifier l'épidémie d'Ebola du fait de la gravité de la crise et de l'urgence de son traitement, de menace à la paix et à la sécurité internationale, ouvrant ainsi la possibilité de répondre à cette crise par les instruments de la sécurité collective. Le Secrétaire général enfin, outre le bénéfice des dispositions de l'article 55 de la Charte, peut en vertu de l'article 99 « attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationale ». Cette fonction d'alerte est utilisée régulièrement dans le domaine de la santé). En sa qualité de chef du secrétariat de l'Organisation, il a sous sa responsabilité des offices ou des fonds qui interviennent dans le domaine de la santé. C'est le cas de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) qui a pour mission d'assister les États-Membres dans la réalisation de l'objectif de sécurité et de justice pour tous en rendant le monde plus sûr face à la criminalité, à la drogue et au terrorisme. Dans le domaine de la santé notamment, l'ONUDC lance des campagnes de sensibilisation sur la consommation de drogue et son lien avec la propagation du SIDA et coopère ainsi avec ONUSIDA, programme des Nations unies créé en 1995, destiné à coordonner les différentes agences spécialisées de l'Organisation pour lutter contre la pandémie de VIH/SIDA. ONUSIDA fournit également des informations sur les conséquences médicales, sociales et économiques qu'entraîne la pandémie et plus généralement s'efforce de promouvoir une politique globale de lutte contre le SIDA. le Secrétaire général a pu, lors de la crise d'Ebola, créer, avec l'accord de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, la Mission des Nations Unies pour l'Action d'Urgence contre Ebola (MINUAUCE)

Actualité

(181) L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté lors de sa 70eme session plusieurs résolutions traitant de la santé, soit directement soit après passage devant sa IIIeme Commission (Questions sociales, humanitaires et culturelles). Hormis la résolution destinée à organiser la réunion de haut niveau sur le VIH/sida de 2016 qui a une portée décisoire (A/RES/70/228,13 janvier 2016), les autres ont une portée programmatoire à destination des Etats membres : elles traitent des « droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement (A/RES/70/169 du 17 décembre 2015), de « santé mondiale et politique étrangère : améliorer la gestion des crises sanitaires internationales (A/RES/183 du 17 décembre 2015), de la coopération internationale face au problème mondial de la drogue (A/RES/70/182) du « développement agricole, sécurité alimentaire et nutrition, (A/RES/70/223 du 23 décembre 2015), de la décennie d'action des Nations Unies pour la nutrition 2016-2025 (A/RES/70/259 du 1er avril 2016), des « effets des rayonnements ionisants » (A/RES/70/81 du 9 décembre 2015) et des « personnes atteintes d'albinisme » (A/RES/70/229 du 23 décembre 2015). En Avril 20216, l'Assemblée générale a consacré une session extraordinaire au problème mondial de la drogue, adoptant une nouvelle approche centrée sur l'individu. Elle reconnaît notamment que pour traiter le problème mondial de la drogue, l'accent doit être mis sur les individus, les familles, les collectivités et la société dans son ensemble, afin de promouvoir et de protéger la santé, la sécurité et le bien-être de toute l'humanité. Le Conseil de sécurité n'a pas adopté de nouvelle résolution qualifiant une épidémie de menace à la paix et à la sécurité internationale. L'expérience de la résolution 2177 ne s'est pas nécessairement avérée concluante car elle n'a eu pour objectif et pour effet que de

dramatiser la situation pour accélérer la mobilisation des acteurs. Au-delà, l'apport du Conseil au titre de la sécurité collective a été mince. Cette dramatisation a pu d'ailleurs paraître très excessive pour une épidémie qui a fait comparativement à d'autres peu de victimes. Il n'est donc pas surprenant que le Conseil ne soit pas intervenu contre l'épidémie de Zika, alors même que, si elle touche des Etats ayant des systèmes sanitaires plus aptes à la riposte, elle est parfois considérée comme plus grave que l'épidémie d'Ebola.

II. 2. Catastrophes

Repères

Avec l'expression de plus en plus forte d'un besoin de sécurité, le phénomène catastrophe prend une importance accrue dans la vie des populations et justifie un effort croissant pour y faire face en mettant en place un système de protection civile internationale, système fonctionnel, moins organisé toutefois que le système de sécurité sanitaire.

II. 2. 1 Le phénomène catastrophe.

Repères

(182) *« Une catastrophe consiste en un événement soudain et désastreux qui perturbe gravement le fonctionnement d'une communauté ou d'une société et cause des pertes humaines, matérielles et économiques ou environnementales dépassant les capacités de la société ou de la communauté à faire face à l'aide de ses propres ressources.» (Fédération Internationale des sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, www.ifrc.org).La catastrophe se reconnait par le fait que comme un conflit armé, elle provoque des dégâts importants. Suivant l'origine du phénomène, on parlera soit de catastrophe naturelle car elle résulte d'un phénomène ou aléa naturel (séisme, tsunami, ouragan, éruption volcanique, fortes pluies, sécheresse), soit de catastrophe industrielle ou technologique parce qu'elle est causée par des accidents technologiques ou industriels, des procédures dangereuses, des défaillances d'infrastructures ou plus généralement par certaines activités humaines (explosion nucléaire et radiations, pluie acide, pollution chimique, pollution atmosphérique.). D'autres phénomènes (génocide, crimes de guerre, terrorisme) sont parfois rangés, du fait de leurs conséquences humaines, dans la catégorie des catastrophes. Outre qu'ils n'apparaissent pas comme des catastrophes au sens exact de la définition précédente mais plutôt comme des crimes, ils obéissent à un régime clairement identifié et de ce fait ne seront pas examinés ici.*

Une telle approche doit être précisée et nuancée sur plusieurs points. La catastrophe doit d'abord être distinguée du risque, naturel ou technologique, qui renvoie à la probabilité qu'un événement ait lieu et produise des conséquences négatives. La catastrophe implique ensuite un certain niveau de gravité qui permettra de la distinguer de l'accident ou du sinistre. Cette gravité peut naturellement être mesurée en perte de vies humaines et en destructions matérielles mais cette mesure est imparfaite : une catastrophe faisant peu de morts peut se révéler particulièrement destructrice à terme pour les infrastructures, les cultures et finalement l'économie d'une région. La sécheresse ne provoque qu'après coup famine et multiplication des victimes. Cette prise en considération du moyen terme voire du temps long conduit parfois à retenir la catégorie des catastrophes écologiques qui ont déjà dépassé le stade du risque et dont certaines conséquences se manifestent sans pour autant entraîner dès à présent les pertes humaines et les destructions matérielles propres aux catastrophes. C'est le cas notamment du

réchauffement climatique. La définition de la catastrophe va ainsi en s'élargissant avec des conséquences renvoyées à un avenir incertain. Par ailleurs, les catastrophes sont très rarement uniquement naturelles ou technologiques; d'une part, les phénomènes souvent se cumulent, cumul de phénomènes physiques (par exemple tremblement de terre et tsunami), cumul de phénomènes physiques et technologiques ; d'autre part, dans tous les cas, le facteur humain intervient dans la prévention ou le traitement de la catastrophe, en limitant ou au contraire en aggravant ses conséquences. Enfin, si du point de vue de la sécurité internationale, les catastrophes locales, régionales et internationales doivent être distinguées, cette distinction n'emporte pas pour autant de conséquences absolues. La caractéristique internationale renvoie d'abord à deux éléments différents : la nature de la catastrophe et les modalités de la riposte. On peut considérer qu'une catastrophe locale est en réalité un accident naturel ou technologique mais ce caractère local doit être justement apprécié. Il est tributaire par exemple de l'espace étatique sur lequel il se produit. Une catastrophe apparaîtra comme étant purement locale au Canada, en Russie, aux Etats Unis ou en Australie alors même que ses effets se manifestent sur des milliers de km2. La même catastrophe survenant dans un Etat au territoire plus restreint, deviendrait alors nécessairement régionale voire internationale. La nature de la catastrophe peut également la faire passer rapidement d'un stade local à un stade international (l'explosion du réacteur nucléaire de la centrale de Tchernobyl en 1986 est dans un premier temps locale, ukrainienne, puis les déplacements du nuage radioactif en ont fait une catastrophe régionale puis internationale) De même, la catastrophe peut devenir internationale du fait qu'il ne pourra être répondu à une catastrophe locale que par une mobilisation internationale, si la nature de la menace et les limites des moyens de l'Etat en cause le justifient. Dès lors qu'une catastrophe est internationale, tous les acteurs, publics ou privés, ont vocation à intervenir face à un phénomène qui constitue une menace à la sécurité internationale.

L'histoire est jalonnée de catastrophes naturelles dont une faible partie seulement nous est connue. L'éruption du Vésuve survenue le 24 août 79 à la suite de plusieurs secousses telluriques qui a enseveli les villes de Pompéi et d'Herculanum, faisant environ 3000 morts est un évènement célèbre. L'information existe également par exemple sur le tremblement de terre d'une magnitude de 8,5 qui a touché Alep, le 11 octobre 1138, faisant 230000 victimes ou sur le tremblement de terre de Shaanxi en Chine le 23 janvier 1556 d'une magnitude de 8, occasionnant la mort d'environ 830000 personnes. Malgré l'ampleur des pertes humaines et des destructions, ces catastrophes ne présentaient pas de caractéristiques internationales. Ce fut le cas, plus récemment, avec le cyclone de Bhola, l'un des plus meurtriers de l'histoire, qui s'est abattu sur le Pakistan oriental et le Bengale occidental les 12 et 13 novembre 1970, coûtant la vie à environ 500 000 personnes à l'occasion duquel on a pu assister à une mobilisation des secours sur un plan international. Cette mobilisation a été encore plus significative à la suite du tremblement de terre sous-marin du 26 décembre 2004, d'une magnitude de 9,3, dont l'épicentre se situait au large de la côte ouest de Sumatra, en Indonésie. Il a provoqué un tsunami tuant environ 230 000 personnes et donnant à cette catastrophe une dimension internationale Les côtes de cinq Etats d'Asie du Sud et du Sud-Est, l'Indonésie, la Malaisie, la Thaïlande, le Sri Lanka et l'Inde ont été frappées, un grand nombre de touristes étrangers touchés, le tout conduisant à une mobilisation internationale considérable. Les Etats en développement ne sont toutefois pas les seuls touchés et la catastrophe causée par l'ouragan Katrina, à partir du 26 août 2006, faisant 1800 morts et inondant

plusieurs Etats des Etats Unis, apparaît comme une catastrophe majeure mais à laquelle la réponse a été nationale. Cela peut s'expliquer aussi bien par les capacités d'un Etat à faire face aux catastrophes que par sa volonté de protéger sa souveraineté contre les ingérences possibles d'organismes étrangers. Enfin, le 12 janvier 2010, un séisme d'amplitude 7 frappait Haïti pour un bilan de plus 300 000 morts, 300 000 blessés et 1,2 million de sans-abris. La mobilisation des secours dans ce cas a été mondiale mais l'efficacité du système de sécurité civile internationale mise à l'épreuve.

Les catastrophes industrielles connues sont naturellement moins nombreuses et plus récentes. On citera néanmoins la catastrophe de Seveso survenue le 10 juillet 1976 à la suite d'un accident chimique dans une usine d'herbicide. Une explosion dégagera un nuage toxique qui ne fera que des blessés graves mais contaminera 2000 hectares et conduira à la mort ou à l'abattage de très nombreux animaux domestiques. La Directive « Seveso » vise aujourd'hui tous les sites classés à risques en Europe. La catastrophe résultant d'une explosion, le 3 décembre 1984, dans une usine de pesticide appartenant au groupe américain Union Carbide à Bhopal (Inde) fera plus de 3500 morts. Les émanations toxiques tueront 25000 personnes et 300000 seront atteintes de lourds handicaps.30 ans plus tard, cette catastrophe demeure emblématique de l'extrême difficulté à engager la responsabilité des firmes multinationales. La première explosion d'une centrale nucléaire eut lieu le 26 avril 1986 à Tchernobyl (Ukraine). Cette explosion provoquant le rejet d'éléments radioactifs d'une intensité équivalente à au moins 200 bombes de Hiroshima mettait en cause la sécurité internationale, une bonne partie de l'Europe étant contaminée. S'il est difficile d'estimer précisément le nombre de victimes, beaucoup étant décédées bien plus tard, après avoir été irradiées, Greenpeace évoque 100 000 décès dus aux radiations. Une catastrophe industrielle peut également porter atteinte à la sécurité internationale sans que les effets puissent être immédiatement identifiés. La plate-forme pétrolière Deepwater Horizon située dans la ZEE des Etats Unis dans la Golfe du Mexique, explose le 20 avril 2010 puis sombre. Si les pertes humaines sont limitées, les 780 millions de litres de pétrole déversés déclenchent une marée noire de grande envergure dont les conséquences écologiques sont encore discutées. Du fait du développement de l'industrialisation, les catastrophes naturelles peuvent parfois entraîner des catastrophes industrielles. Ce sera le cas le 11 mars 2011 lorsqu'un tremblement de terre de magnitude 9 provoque un tsunami sur la côte Nord-Est du Japon causant une profonde dégradation de la centrale nucléaire de Fukushima. Le séisme est ainsi à l'origine d'une catastrophe nucléaire : plus de 20000 morts seront à déplorer. Dans les premiers jours, d'importants rejets ont été dispersés dans l'air et se sont déplacés au gré des vents dans l'hémisphère Nord. L'impact en dehors du Japon a été généralement considéré comme très faible. Par contre, la contamination radioactive artificielle de l'environnement marin serait la plus importante qui ait jamais eu lieu.

Ces quelques exemples conduisent à une interrogation. Peut-on déceler une tendance générale et y-a-t-il aujourd'hui davantage de catastrophes naturelles ? Les statistiques, qui émanent souvent des sociétés de réassurances sont souvent trompeuses. Sont en effet comptabilisés tous les événements dont le bilan dépasse un seuil donné en nombre de victimes ou de personnes affectées, ou en coût économique, c'est-à-dire les événements ayant un effet majeur sur les sociétés humaines, non les événements eux-mêmes. Ainsi, un grand nombre de catastrophes comptabilisées en 2015 ne l'auraient pas été en 1915. Le Groupe intergouvernemental d'experts du climat (Giec) reste par ailleurs très prudent sur un

possible accroissement du nombre de catastrophes d'origine atmosphérique ou hydrologique du fait du changement climatique. Si le nombre de vagues de chaleur et de sécheresses semble avoir augmenté dans certaines régions, il est peu probable que le nombre d'inondations ait augmenté et l'activité cyclonique est en baisse.

Actualité

(183) L'année 2015 a été marquée comme les années précédentes par des catastrophes naturelles et technologiques provoquant des pertes humaines et des destructions d'importance variable. Rares cependant sont celles qui ont eu une réelle dimension internationale.

Source : MunichRE (réassureur allemand) (www.munichre.com/en/media-relations/publications/press-releases/2016/2016-01-04).

Sont notés en fonction de leur importance et en rouge les évènements géophysiques, en vert les évènements météorologiques, en bleu les évènements hydrologiques et en jaune les évènements climatiques. Le nombre de sinistres recensés est de 1060 pour un coût global de 90 millions de dollars US, soit le niveau le plus bas depuis 2009. Les pertes humaines se sont élevées à environ 23000 personnes, près d'un tiers étant dues au séisme ayant touché le Népal. Un nombre très limité de ces sinistres ressortissent de la problématique de la sécurité internationale et seul le tremblement de terre du Népal du fait de la gravité de la catastrophe et des capacités de l'Etat touché, a donné lieu à une véritable mobilisation internationale. Pour les autres, la réponse a été le plus souvent nationale, éventuellement régionale, avec un rôle important des ONG lorsque des pays en développement étaient touchés.

L'année 2015 a donc été marquée par le séisme survenu au Népal le 24 avril. La catastrophe naturelle a touché un petit Etat enclavé en phase de consolidation de la paix après une longue guerre civile. Le séisme survenu le 25 avril était de 7,8 sur l'échelle de Richter (avec une réplique le 12 mai de magnitude 7,3). Le bilan a été de plus de 8000 victimes avec des destructions considérables. Le Népal étant incapable de faire face avec ses seuls moyens, la mobilisation de la communauté internationale au nom de la sécurité internationale a été rapide d'autant plus que cet Etat bénéficie d'un préjugé favorable et d'un potentiel de sympathie du à ses montagnes, devenues le terrain de jeu favori de beaucoup d'étrangers. Cette mobilisation a été d'autant

plus facile que le gouvernement népalais, après avoir déclaré l'état d'urgence, a officiellement demandé l'aide de la communauté internationale. Il a dirigé les opérations de secours par le biais du Centre national des opérations d'urgence (NEOC), avec le soutien des Nations Unies et de la communauté internationale. Aujourd'hui, les séquelles du séisme sont loin d'être effacées et le processus de reconstruction dans lequel le Népal est engagé est rendu d'autant plus difficile que la situation politique, en l'absence de constitution, demeure instable.

Il est sans doute trop tôt pour évaluer exactement l'efficacité de l'aide apportée à ce pays et donc de la contribution de la Communauté internationale à la sécurité humaine en situation de catastrophe naturelle. De l'avis de la plupart des observateurs cependant, les leçons de l'assistance apportée à Haïti lors du séisme de 2010 n'ont pas été tirées. On a retrouvé les mêmes difficultés occasionnées par l'afflux de centaines d'organisations humanitaires et de la société civile, dont un grand nombre n'avait aucune connaissance du pays alors qu'il ne faut jamais négliger de faire appel aux populations locales qui ont des compétences personnelles, des aptitudes organisationnelles, des leaders efficaces et la capacité de prendre des décisions. La coordination a été très problématique : malgré les travaux d'un certain nombre d'ONG sur la question, la coordination de l'action de secours reste un problème non résolu et l'on a pu se demander quel était le nombre maximum d'organisations humanitaires pour une intervention efficace et si, dans certains cas, leur intervention n'avait pas fait plus de mal que de bien. Trois mois après le tremblement de terre d'Haïti, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies publiait un document très critique reprochant aux organisations humanitaires d'avoir manqué une bonne occasion de démontrer l'efficacité de l'aide internationale. « Malgré une mobilisation impressionnante de la communauté internationale, la qualité des résultats a été fortement affectée par des contraintes très considérables, liées à l'amplitude du désastre, au flux non contrôlable d'ONG souvent non expérimentées, à la nouveauté du contexte urbain et aux faiblesses du leadership global ». Le rapport publié par ALNAP après la catastrophe au Népal (D. Sanderson et B. Ramalingam, Réponses après le séisme au Népal : enseignements pour les agences opérationnelles, www.alnap.org/pool/files/reponse-seisme-nepal.pdf) suggère que des difficultés importantes subsistent et propose 9 leçons sur le plan stratégique destinées aux agences opérationnelles : Travailler avec les acteurs, les structures et les réseaux nationaux et par leur intermédiaire. 2. Utiliser la planification très complète de la préparation qui a déjà été effectuée. 3. Veiller à ce que le développement des capacités soit perçu comme une forme vitale d'aide et soit traité comme tel. 4. La coordination est essentielle et doit être adaptée au contexte népalais. 5. Soutenir les systèmes de fourniture de biens et services préexistants. 6. La logistique est primordiale et exige une négociation efficace de l'expertise internationale. 7. Reconnaître la nature régionale de l'intervention. 8. Comprendre et anticiper les mouvements de population sont essentiel. 9. Accorder une attention particulière aux populations marginalisées, cachées et vulnérables, notamment dans les zones urbaines.

II.2.2. Catastrophes et système de protection civile - internationale -

Repères

(**184)** *Les notions de protection civile et de sécurité civile doivent être distinguées. La notion de protection civile est consacrée par le Protocole additionnel 1 de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 (articles 62 et 15 de l'annexe 1). Elle désigne «*

l'accomplissement de toutes les tâches humanitaires…destinées à protéger la population civile contre les dangers des hostilités ou des catastrophes et à l'aider à surmonter leurs effets immédiats ainsi qu'à assurer les conditions nécessaires à sa survie ». Les services de protection civile disposent en vertu du Protocole I d'un signe distinctif international représenté par un triangle équilatéral bleu sur fond orange. Regroupant tous les organismes publics ou privés qui assurent la protection des populations, la protection civile est parfois distinguée de la sécurité civile qui désigne les services de secours mis en place par la puissance publique. Une telle distinction n'est cependant pas de pratique générale, les Etats ayant sur ce point des conceptions très différentes, tant sur les dimensions matérielles qu'organiques de ces définitions. On retiendra donc ici la notion de protection civile, plus large que celle de sécurité civile, et qui rend ainsi mieux compte de la consistance du système international destiné à protéger les populations contre les catastrophes tout en considérant les situations qui ne sont pas des conflits armés, donc auxquelles le Protocole I n'est pas applicable.

II.2.2.1. Le système de protection civile internationale

Repères

(185) *Face à la « nouvelle menace » que constituent les catastrophes, la réponse de la société internationale a été de tenter de développer un système de protection civile internationale original par rapport à celui qui répond aux menaces sanitaires. Il n'existe pas en effet une organisation intergouvernementale dotée spécialement d'une compétence en matière de catastrophe qui centraliserait la riposte comme le fait l'OMS. Du fait de cette absence d'organisme central, responsable principal et spécifique, le domaine des catastrophes ne connait pas de système fonctionnel particulier aussi développé que peut l'être le système de sécurité sanitaire internationale. Un système de protection civile internationale peut néanmoins être identifié, beaucoup plus décentralisé et qui se développe en fonction d'une notion large et évolutive des catastrophes. Faisant intervenir les différents acteurs internationaux, il peut être approché sous des angles multiples: les faits catastrophiques eux-mêmes ou la situation des victimes, la réponse locale et la réponse internationale, la prévention ou les secours. Cette dernière opposition est essentielle. Si les secours ont longtemps primé sur la prévention, la première réponse aux catastrophes devrait naturellement consister à tenter de les empêcher. Peut-on toutefois prévenir une catastrophe naturelle dont la survenance est par hypothèse aléatoire ? Sans que soit ignorée l'exigence de secours immédiats et efficaces en cas de catastrophe, le concept de prévention est aujourd'hui mis en évidence doublé d'une approche de réduction des risques liés aux catastrophes (approche RRC/DRR), applicable d'abord aux catastrophes naturelles mais qui peut être également pertinente en cas de catastrophe industrielle. Fondée sur le double objectif d'anticipation des évènements et de résilience des communautés humaines, elle doit conduire à l'adoption préventive de mesures susceptibles de limiter les conséquences humaines et matérielles d'une éventuelle catastrophe. Pour l'essentiel, il s'agira donc de prévoir les règlementations nécessaires pour faire face aux différents risques, les mesures d'information et d'alerte de la population et les dispositifs d'organisation et d'intervention des secours. Il devrait en résulter l'adoption de stratégies nationales de réduction des risques de catastrophes, prenant en considération les spécificités de chaque Etat mais également la nature des risques encourus. Cette démarche est encouragée par les organisations intergouvernementales et singulièrement par l'ONU qui interviennent*

prioritairement sur le domaine de la prévention et de la réduction des risques mais également par les autres composantes du système de protection civile internationale

II.2.2.2. Les composantes du système de protection civile internationale.

On retrouve, comme dans d'autres systèmes fonctionnels, l'ensemble des acteurs des relations internationales parmi les composantes du système de protection civile internationale : organisation des Nations unies, Etats, organisations intergouvernementales, ONG et société civile. Le jeu de ces acteurs présente néanmoins des particularités.

II.2.2.2.1. Les Nations Unies

Repères

(186) *Au sein du système de protection civile internationale, les Nations Unies assurent une fonction essentiellement programmatoire pour ce qui est de la prévention et de la réduction des risques liés aux catastrophes. Dans le domaine des secours, l'Organisation contribue à l'action opérationnelle par l'intermédiaire du Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires de l'ONU (OCHA).*

L'Organisation des Nations Unies a pris en charge la prévention et la réduction des risques liés aux catastrophes et elle en apparaît comme le pivot. L'ensemble du système des Nations unies contribue à cette action, en fonction de ses compétences (par exemple le PNUD au titre du développement durable et le PNUE au titre des risques écologiques). Parmi les organes principaux, même si le Conseil de sécurité a été conduit à débattre du caractère de menace à la paix et à la sécurité internationale des catastrophes naturelles, le premier rôle en matière de prévention des catastrophes est tenu par l'Assemblée générale qui met en œuvre à cette fin un ensemble d'instruments.

Le Conseil de sécurité avait débattu pour la première fois de la relation entre énergie, climat et sécurité le 17 avril 2007. Le 20 juillet 2011,(CS/10332), à la suite d'un débat, intitulé « Maintien de la paix et de la sécurité internationales: les répercussions des changements climatiques», tout en se disant « conscient de la responsabilité qui incombe à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social pour ce qui a trait au développement durable et, notamment, aux changements climatiques », le Conseil a exprimé, dans une déclaration présidentielle, sa crainte de voir les « effets préjudiciables éventuels des changements climatiques » aggraver « à long terme » les « menaces existantes à la paix et à la sécurité internationales ». L'unanimité des Etats membres est cependant loin d'être acquise « pour traiter de questions ne relevant pas traditionnellement de son ressort », selon le Mouvement des non-alignés. Ainsi, le Conseil de sécurité n'a-t-il jamais, pour l'instant, qualifié une catastrophe naturelle particulière de « menace à la paix et à la sécurité internationale » comme il l'a fait pour l'épidémie d'Ebola.

L'Assemblée générale est le principal organe d'impulsion de l'action internationale pour la prévention des catastrophes. Elle s'efforce de mobiliser autour d'elle, l'ensemble des acteurs internationaux et notamment le système des Nations unies. La prévention des catastrophes ne saurait en effet être isolée d'autres préoccupations touchant au développement durable, à la nutrition ou à la santé. Cadre privilégié pour les négociations multilatérales, elle favorise l'élaboration par les Etats de textes programmatoires et adopte des résolutions dans le cadre de son pouvoir de recommandation.

Dans le domaine des catastrophes, l'Assemblée générale est d'abord à l'origine de la Stratégie Internationale pour la Prévention des Catastrophes (SIPC) mise en place à partir de l'expérience de la Décennie internationale pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (1990-1999) qu'elle avait lancée en 1989. (A/54/588/Add.2)]54/219. La Stratégie doit permettre de réduire les pertes dues aux catastrophes et de renforcer les capacités de résistance des collectivités et des Etats. Elle facilite la mise en application du Cadre d'action de Hyogo (CAH), principal instrument des Nations Unies pour réduire les risques de catastrophe, par le biais d'une sensibilisation à la prévention en tant que composante essentielle du développement durable. La mise en œuvre du CAH doit permettre d'intégrer la réduction des risques de catastrophes dans les processus relatifs au développement durable, de renforcer les capacités institutionnelles pour la réduction des risques de catastrophe et d'incorporer les approches de "réduction des risques"dans la mise en œuvre de programmes de préparation, de secours et de relèvement. Cette action a été déclinée au plan régional ainsi qu'au plan des Etats, plus de 100 États ayant désigné des points focaux officiels pour le suivi et la mise en application du Cadre d'action de Hyogo.

Le principal organe de la SIPC est la Plateforme globale pour la réduction du risque aux catastrophes. Dirigée par le Secrétaire général adjoint de l'ONU aux affaires humanitaires, elle rassemble les Etats, des organisations du système de Nations unies, des organisations internationales et régionales et des ONG. Le secrétariat de la Stratégie constitue un véritable centre international d'échange d'informations sur la prévention des catastrophes qui organise des campagnes de sensibilisation et met également en œuvre des programmes décentralisés par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux (Panama, Nairobi, Bangkok et Le Caire). Il agit en qualité d'intermédiaire, de catalyseur et de point central pour la réduction des risques de catastrophe, au sein des Nations Unies et du système de la SIPC.

Les Nations Unies contribuent également à l'action opérationnelle en matière de secours face aux catastrophes à travers le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) Créé comme Département des Affaires Humanitaire du Secrétariat des Nations unies en décembre 1991 par la Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, il est devenu le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires en janvier 1998, dans le cadre d'une réforme du Secrétariat de l'Organisation destinée à renforcer la réponse des Nations unies aux crises et aux catastrophes naturelles. OCHA vise à mobiliser et coordonner les efforts de la communauté humanitaire, en particulier ceux du système des Nations Unies, et à satisfaire les besoins des victimes de désastres naturels et d'urgences complexes. La coordination humanitaire qui est l'élément clé de son mandat, a fait l'objet en 2005 d'une réforme importante qui a introduit plusieurs éléments nouveaux en particulier l'approche de responsabilité sectorielle reposant sur des clusters (groupes sectoriels). Les clusters sont des groupes d'organisations humanitaires, faisant ou non partie du système des Nations Unies, constitués dans chacun des principaux secteurs de l'action humanitaire. Désignés par le Comité permanent inter-organisations, ils sont investis de responsabilités en matière de coordination. Tous les clusters ont des points focaux, connus sous le nom d'agences chef de file qui opèrent aux niveaux mondial et national. Au niveau mondial, les chefs de de file des clusters sont chargés de renforcer la préparation à l'échelle du système et de coordonner la capacité technique pour répondre aux urgences humanitaires dans leur domaine de compétence. Dans les différents pays, les chefs de file des clusters sont le principal point de contact du gouvernement Ils s'assurent que les activités

humanitaires sont menées de façon concertée et bénéficient bien à ceux qui en ont besoin Les décisions sur le nombre de clusters requis dans le pays et sur les organisations devant être chef de file sont fondées sur les besoins particuliers identifiés dans le plan d'intervention. L'objectif est de préciser la répartition des tâches entre toutes les organisations humanitaires à l'œuvre dans les différents secteurs, en mieux définissant leurs rôles et leurs responsabilités.

Actualité

(187) L'année 2015 a été marquée par la tenue de la Troisième conférence mondiale des Nations unies sur la réduction des risques de catastrophes à Sendaï (Japon) du 14 au 18 mars 2015. Après Yokohama, en 1994, et Kobe, en 2005, 187 Etats membres des Nations Unies ont réussi à finaliser un nouveau cadre de réduction des risques de catastrophe, en s'appuyant sur l'expérience du Japon, dont la région de Sendai avait été frappée par un séisme en 2011.Au cours de la dernière décennie, les catastrophes ont fait de nombreuses victimes : plus de 700 000 personnes ont péri, plus de 1,4 million ont été blessées et environ 23 millions sont devenues sans-abri. Au total, plus de 1,5 milliard d'êtres humains ont été victimes de catastrophes d'une manière ou d'une autre. Les pertes économiques totales se sont chiffrées à plus de 1 300 milliards de dollars. Entre 2008 et 2012, 144 millions de personnes ont été déplacées du fait de catastrophes. Le nouveau cadre fixe sept objectifs : réduire nettement d'ici 2030, la mortalité due aux catastrophes; le nombre de personnes touchées; les pertes économiques directes ;la perturbation des services de base et les dommages causés aux infrastructures essentielles, d'ici à 2030, augmenter nettement le nombre de pays dotés de stratégies nationales et locales de réduction des risques de catastrophe ; améliorer nettement, la coopération internationale avec les pays en développement en leur fournissant un appui approprié et continu afin de compléter l'action qu'ils mènent à l'échelle nationale pour mettre en œuvre le présent Cadre; améliorer nettement l'accès des populations aux dispositifs d'alerte rapide et aux informations relatives aux risques de catastrophe; limiter considérablement les pertes en vies humaines et les dommages matériels causés par les catastrophes naturelles. La Conférence a aussi adopté les « engagements volontaires des parties prenantes ». (88 engagements annoncés avant l'ouverture des travaux, 120 reçus à l'occasion de la Conférence) et insisté sur la nécessaire cohérence des différents processus (notamment catastrophe et développement durable). L'Assemblée générale devra mettre en place un groupe de travail d'experts gouvernementaux pour mesurer le niveau de réalisation des nouveaux objectifs en fonction d'indicateurs destinés à mesurer la réalisation des objectifs de réduction des risques. Le document final de Sendai souligne qu'il est crucial de prévoir, de planifier et d'agir sur la base de scénarios de risques couvrant au moins les 50 prochaines années pour protéger plus efficacement les êtres humains et leurs biens, en même temps que les écosystèmes.

Outre la poursuite de cette stratégie à moyen terme, l'Assemblée générale, en 2015, a adopté plusieurs résolutions ayant une portée très variable, aussi bien générale (A/RES/70/205, 22 décembre 2015. Sauvegarde du climat mondial pour les générations présentes et futures ; A/RES/70/203, 22 décembre 2015Journée mondiale de sensibilisation aux tsunamis ; A/RES/70/205,22 décembre 2015, Sauvegarde du climat mondial pour les générations présentes et futures A/RES/70/206, 22 décembre 2015 Application de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique) que plus spécifique (A/RES/10510

décembre 2015 :Participation de volontaires, les « Casques blancs », aux opérations de secours humanitaires et aux activités de relèvement et de coopération technique pour le développement entreprises par les organismes des Nations Unies ; A/RES/70/194 22 décembre 2015, Marée noire sur les côtes libanaises ; A/RES/70/195, 22 décembre 2015, Lutte contre les tempêtes de sable et de poussière). On notera plus particulièrement la résolution A/RES/70/204 du 22 décembre 2015, Stratégie internationale de prévention des catastrophes qui fait suite à la Conférence de Sendaï et recommande une application effective des engagements pris à cette occasion ce qui exige le développement de la coopération internationale. Elle rappelle le lien existant entre prévention des catastrophes, développement durable, financement du développement et action contre les changements climatiques. Par ailleurs, si la prévention et la réduction des risques de catastrophe incombent d'abord à chaque État, elles relèvent aussi de la responsabilité de toutes les parties intéressées. La liste que donne la résolution de ces dernières fournit une image assez exacte de la Communauté internationale avec outre les acteurs classiques, les « grands groupes » et les autorités locales.

Sur un plan opérationnel, à l'occasion de la catastrophe au Népal en 2015, OCHA a assisté le Centre national des opérations d'urgence dans la direction des opérations de secours et s'est efforcé d'assurer la coordination de l'action des différents intervenants créant notamment une page Internet rassemblant toutes les informations clés sur l'intervention humanitaire. Les clusters d'urgence, établis depuis longtemps au Népal, ont été actionnés. Dotés de modalités de fonctionnement bien définies, ils incorporent et soutiennent certains ministères désignés. De même, mis en place avant le tremblement de terre, les plans d'urgence en cluster ont été régulièrement mis à jour. OCHA est enfin à l'origine du lancement d'un appel aux dons initial de 415 millions de dollars pour financer l'aide humanitaire immédiate au Népal. Consacrés à l'alimentation (128 millions de dollars), à la santé (75 millions de dollars) et aux abris (50 millions de dollars), les fonds ne prévoient pas de couvrir les dépenses de reconstruction.

II.2.2.2.2. Les Etats

Repères

(188) *Les Etats susceptibles de venir en aide aux populations en cas de catastrophe naturelle sont nombreux. Cette action incombe d'abord à l'Etat victime, responsable principal de la sécurité de sa population. Ses capacités de réponse sont très variables en fonction de la gravité de la catastrophe, de son niveau de développement et d'équipement et de son éventuelle expertise du fait de son expérience des catastrophes. Face à la situation, il peut décider souverainement de solliciter ou non l'aide d'autres Etats. L'assistance résulte alors d'un acte de volonté de la part de l'Etat qui offre son assistance, le plus souvent en réponse à une demande d'aide de l'Etat victime. Elle suppose donc l'accord du pays receveur au nom du respect de sa souveraineté. Existe-t-il néanmoins un droit à l'assistance humanitaire contre la volonté de l'Etat concerné, les Etats tiers et les ONG s'efforçant d'apporter secours et assistance à la population d'un Etat sans l'accord de celui-ci. La réponse a été donnée d'abord par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 8 décembre 1988 reconnaissant en faveur des organismes de secours, le principe de libre accès aux victimes des « catastrophes naturelles et autres situations d'urgence du même ordre ». Le droit d'ingérence humanitaire qui en a résulté selon certains, reste néanmoins contesté d'autant qu'il a été parfois exercé en utilisant des moyens militaires. Le concept de « «*

responsabilité de protéger » apparu en 2001 pour se substituer à l'ingérence humanitaire, qui affirme que la Communauté internationale a le droit de suppléer l'Etat, responsable premier de la sécurité de sa population, au cas où celui-ci n'assumerait pas cette mission, visait à l'origine la protection contre les catastrophes naturelles. Mais cette dimension a disparu lors du Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'ONU de 2005, la responsabilité de protéger voyant son champ d'application désormais limité aux conflits armés. Dans le domaine des catastrophes naturelles, la question semble toutefois avoir perdu de son acuité depuis 2008 et le blocage, par la junte militaire au pouvoir en Birmanie, de l'aide d'urgence à la population à la suite du passage du cyclone Nargis. Le consentement des Etats victimes est très généralement donné aux ONG ainsi qu'aux organismes de sécurité civile qui peuvent même être militaires. Ensuite, les Etats tiers qui, participent aux secours sont en premier lieu les Etats voisins pour des raisons logistiques évidentes et parce que, situés dans la même région, ils sont susceptibles de disposer d'une expertise technique face à un type particulier de catastrophe. D'autres Etats contribuent systématiquement aux opérations de secours, parce qu'ils ont une tradition d'aide internationale, sont bien équipés aussi bien en moyens civils qu'en moyens militaires et soumis aux sollicitations de leur opinion publique et de leurs ONG nationales. L'intervention des moyens militaires est parfois contestée comme fondée uniquement sur la compétence technique et logistique, ignorant les « capacités indigènes » (S.Revet, Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes « naturels, Les Études du CERI – n° 157 – septembre 2009 2) de faire face à la catastrophe. L'urgence et les moyens qu'il est nécessaire de mettre en œuvre font cependant que les deux approches doivent nécessairement se compléter et non s'exclure. S'est trouvé par là même confirmée, la contribution irremplaçable des militaires dans les opérations de secours et leur nécessaire collaboration avec les ONG. Comme l'avait déjà démontré l'organisation des secours au Pakistan, lors du séisme de 2005, la contribution des moyens militaires logistiques, notamment des hélicoptères, pour parvenir dans des zones inaccessibles autrement, évacuer les blessés et acheminer de l'aide est indispensable.

La France a ainsi la capacité d'engager une composante militaire de la sécurité civile relevant du ministère de l'Intérieur avec trois unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile pouvant conduire des missions de secours à l'étranger. D'autres Etats tiers enfin, contribuent financièrement au secours à la population et à la reconstruction.

(189) Actualité

Devant la catastrophe qui a touché le Népal, le Gouvernement, après avoir décrété l'état d'urgence, tout en sollicitant et obtenant une aide considérable de l'étranger, s'est efforcé de conserver un contrôle au moins relatif des opérations. Ainsi, du fait des capacités logistiques très limitées de l'aéroport de Katmandou, il a, six jours après le séisme, demandé à toutes les équipes de recherche et de sauvetage qui n'étaient pas encore arrivées dans le pays de se désister, estimant que son armée avait les capacités suffisantes pour faire face à la situation. Le gouvernement népalais a également mobilisé les instruments publics et privés dont il peut disposer, mis progressivement en place à la suite des catastrophes précédentes. C'est le cas du Centre des opérations d'urgence national (COUN) du ministère de l'Intérieur, accompagné par les chefs de districts et les comités de développement de villages, qui joue un rôle central à l'échelon national dans la gestion des catastrophes. C'est le cas également des clusters d'urgence présents au Népal et qui associent différents

ministères. Enfin, plusieurs organisations non gouvernementales nationales expérimentées, dont l'Association nationale de technologie sismique du Népal (NSET), qui a plus de 20 ans d'expérience des tremblements de terre dans ce pays mais aussi des organisations communautaires et confessionnelles, dont certaines ont placé la gestion des catastrophes au cœur de leurs impératifs stratégique ont également été mobilisées

Les moyens nationaux ne pouvaient être suffisants face à une catastrophe d'une telle ampleur à l'échelle du pays et les secours de la part des Etats tiers se sont « précipités ». Des équipes d'urgence et de sauvetage ont été rapidement déployées par des Etats de la Région, Chine, Sri Lanka mais surtout Pakistan qui sera victime pour sa part d'un tremblement de terre en octobre 2015 mais qui pourra y faire face par des moyens nationaux. D'autres Etats (Israël, France) mettront en œuvre leurs capacités d'intervention civiles et militaires (pour la France les militaires de l'Unité d'Intervention de la Sécurité Civile n°7) pour secourir les victimes. (Voir les informations fournies par les Réseaux d'information régionaux Intégrés rattachés à l'OCHA ; www.irinnews.org/fr). Ainsi, 61 équipes de recherche et sauvetage en milieu urbain (USAR en anglais) se sont retrouvées sur le terrain.

II.2.2.2.3. Les organisations internationales

Repères

(190) *Il n'existe pas, dans le système de protection civile internationale, une organisation intergouvernementale de même nature et exerçant les mêmes fonctions que l'OMS pour le système de sécurité sanitaire internationale. On trouve certes une Organisation Internationale pour la Protection Civile (OIPC) dotée de la personnalité juridique, dont la constitution adoptée le 17 octobre 1966 est entrée en vigueur le 1er mars 1972 mais elle ne peut prétendre à un rôle central dans la protection des populations face aux catastrophes. Organisation intergouvernementale classique ne disposant pas du pouvoir de prendre des mesures obligatoires pour ses Etats membres, l'OIPC a pour objectif de contribuer au développement par les États de systèmes propres à assurer protection et assistance aux populations, ainsi qu'à sauvegarder les biens et l'environnement face aux catastrophes naturelles et dues à l'homme. Sa composition, toutefois, ne lui confère pas une portée universelle. Elle compte aujourd'hui 56 Etat membres 18 Etats observateurs et 16 membres affiliés, statut qui peut être accordé: aux organisations internationales (gouvernementales et non gouvernementales) qui assument des responsabilités apparentées à celles de l'OIPC, .aux entreprises commerciales ou industrielles du secteur privé qui en feront la demande. Contrairement à la Chine et à la Russie, les Etats occidentaux ne sont pas membres de cette organisation où l'on ne trouve que des Etats d'Europe orientale, d'Asie et d'Afrique (le seul Etat du continent américain est Cuba) mais parmi les membres affiliés figurent des organismes privés britanniques et français.*

Toutefois, la diversité des effets des catastrophes fait que de multiples organisations intergouvernementales, universelles comme régionales, ont vocation à intervenir aussi bien pour tenter de les prévenir que pour en limiter les conséquences.

L'Organisation Météorologique Mondiale, institution spécialisée des Nations unies regroupant 191 membres, joue ainsi un rôle essentiel dans l'approche RCC. En s'appuyant sur les services météorologiques et hydrologiques nationaux, ses programmes scientifiques et techniques et son réseau de centres régionaux spécialisés sur la météorologie et le climat, et dans le cadre d'une approche

coordonnée avec ses différents partenaires, l'organisation fournit un ensemble de services sur l'observation, la détection, la gestion et l'alerte rapide des aléas touchant au temps, au climat, et à l'hydrologie .

Parmi les organisations régionales, l'approche RCC est soutenue en particulier par l'Union européenne à travers le service de la Commission européenne à l'aide humanitaire et à la protection civile (ECHO) et son programme de préparation aux catastrophes (DIPECHO) lancé en 1996. Le principal objectif du programme est d'améliorer la résilience des communautés et de réduire leurs vulnérabilités. DIPECHO apporte donc une aide aux communautés sujettes aux catastrophes pour mieux s'y préparer, par le biais de formations, de la mise en place ou de l'amélioration de systèmes locaux d'alerte précoce et de plans d'urgence. Marquant le lien entre réduction des risques de catastrophes et action d'urgence, ECHO favorise l'introduction d'actions de préparation aux catastrophes dans les réponses humanitaires. L'adoption de systèmes d'information de crise, d'alerte et d'évaluation rapide des dégâts par la communauté humanitaire est aussi essentielle si l'on veut garantir que les activités de réduction des risques de catastrophe apportent un soutien adapté. Enfin, ECHO défend l'inclusion d'efforts de RRC dans les programmes d'aide au développement afin de garantir la durabilité des politiques, en particulier dans les pays à haut risque. Sur un plan opérationnel, le mécanisme européen de protection civile a été créé en 2001 pour favoriser la coopération entre les autorités nationales de protection civile des différents pays européens. Il regroupe actuellement les 28 États membres de l'UE ainsi que l'Islande, le Monténégro, la Norvège, la Serbie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Turquie. Destiné à coordonner l'aide apportée par les États participants aux victimes des catastrophes d'origine naturelle et humaine frappant l'Europe et le reste du monde, ses opérations sont dirigées par le Centre de coordination des interventions d'urgence (ERCC) qui surveille de manière permanente les situations critiques dans le monde et coordonne les interventions des pays participants. Il dispose d'une réserve de volontaires pouvant être mobilisés dans les situations d'urgence afin de conduire des opérations de recherche et de sauvetage des victimes, et déployer des postes médicaux avancés. Cette réserve de volontaire permet de préparer de manière plus rapide et plus fiable les interventions de l'Union lors de catastrophes et de faciliter la planification et la coordination aux échelons européen et national.(Le Corps médical européen fait partie intégrante de l'ERCC)

Actualités

En plus du soutien apporté par les Etats membres, le mécanisme européen de protection civile a été déclenché, suite à la sollicitation du Népal lors du séisme de 2015. Dans ce cadre, les États membres ont immédiatement mis à disposition des équipes de recherche et de secours, des systèmes de purification de l'eau et une assistance technique, l'ERCC surveillant l'évolution de la situation et coordonnant les secours venus d'Europe. Ces équipes ont pu s'appuyer sur les capacités locales et les projets locaux de préparation aux catastrophes Une part importante de l'aide humanitaire apportée par la Commission au Népal sert en effet à aider les communautés à résister et à s'adapter aux catastrophes naturelles en créant à l'échelon local des mécanismes de sauvetage, des infrastructures résistant aux catastrophes, des systèmes d'alerte précoce et des outils de gestion des inondations. Depuis 2001, la Commission a consacré près de 18 millions d'euros à des projets de préparation aux catastrophes au Népal, dont 3,3 millions d'euros pour 2015

II.2.2.2.4. Les ONG

Repères

(191) *Le rôle des ONG face aux catastrophes est plus significatif encore que pour les crises sanitaires car les secteurs dans lesquels une intervention est nécessaire peuvent concerner les domaines de compétence de toutes les ONG. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut évoquer le sauvetage, l'assistance médicale, les services de santé, l'eau, l'assainissement et l'hygiène, l'alimentation et la nutrition, l'hébergement, le rétablissement des liens familiaux, la protection et la sécurité, la logistique et le transport, l'information, mais également des domaines d'intervention qui sont fonction.de la qualité des victimes (femmes, enfants, personnes handicapées etc…). Toute ONG ayant une compétence dans l'un de ces domaines a vocation à intervenir en cas de catastrophe.*

Actualités

En 2015, dans le cas du Népal, un grand nombre d'ONG sont intervenues. Rien que pour les Etats Unis, on atteint le nombre de 67 ONG. (Liste dressée par InterAction, plate-forme nationale d'ONG qui rassemble de nombreuses organisations humanitaires américaines). On notera par ailleurs pour les ONG françaises, les actions de Assistance Médicale Toit du Monde, qui intervient au Népal depuis 1992 dans le domaine de la reconstruction et de la réparation des sites et de l'aide aux victimes, de Médecins sans frontières et de Médecins du monde, de Handicap International et d'Action contre la faim, du Secours populaire et du Secours islamique français. L'action des ONG étrangères a été le plus souvent relayée par des structures locales grâce aux partenariats qui ont été mis en place progressivement du fait de l'importance et de l'histoire de l'aide au Népal. Parmi ces associations locales, celles dont la mission est d'aider les citadins pauvres constituent des partenaires essentiels dans les travaux de secours immédiats et, à plus long terme, de reconstruction..

.

II.2.2.2.5.La société civile

Repères

(192) *La société civile a toujours la possibilité de contribuer de manière importante aux secours en cas de catastrophes, notamment par la solidarité qu'elle va manifester aux victimes sur le plan financier. Les entreprises, outre cette dimension financière, peuvent également apporter, en cette circonstance, une compétence particulièrement utile.*

Actualités

Au Népal en 2015, c'est la contribution des entreprises des nouvelles technologies qui a été la plus remarquable. Au Népal, Google a ainsi relancé Person Finder, application en ligne permettant de publier ou de chercher des informations sur des proches touchés par une catastrophe. Facebook a activé Safety Check, qui réalise un suivi des utilisateurs se trouvant dans le périmètre d'une catastrophe en se basant sur la ville indiquée sur leur profil ou sur le dernier lieu dans lequel ils se sont connectés pour la dernière fois. L'application demande alors à ces utilisateurs de confirmer s'ils sont sains et saufs ou s'ils ne se trouvent pas dans la zone sinistrée

III. Victimes des conflits, des catastrophes et des épidémies -

Mettant directement en cause la sécurité humaine, les conflits, les catastrophes et les épidémies sont toujours à l'origine de morts de blessés et de réfugiés ou déplacés. Le régime applicable à ces victimes diffère toutefois suivant que leur situation résulte directement ou non de l'existence d'un conflit armé. Dans le second cas, ils bénéficieront du régime applicable aux réfugiés, dans le premier, du régime résultant de l'application du droit international humanitaire

III.1. Réfugiés

Repères

(193) *Le régime applicable aux réfugiés fut dans un premier temps une « histoire européenne » Si des initiatives en faveur des réfugiés ont été prises au début du XXeme siècle (création du passeport Nansen pour les réfugiés en 1922, création du Comité intergouvernemental pour les réfugiés lors de la conférence d'Évian en 1938), ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale qu'une institution ad hoc est créée en 1947, l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) qui a alors pour objectif d'accueillir, dans le contexte de la Guerre froide, les réfugiés provenant du bloc de l'Est. Devant l'impossibilité pour l'OIR de prendre en charge les millions de personnes déplacées sur le continent européen, le HCR est créé le 14 décembre 1950 par l'Assemblée générale des Nations unies qui adopte ensuite, le 28 juillet 1951 (entrée en vigueur le 22 avril 1954) la Convention relative au statut des réfugiés, fournissant ainsi au HCR l'outil juridique qu'il devrait appliquer. Jusqu'en 1967, en vertu de ses dispositions, la Convention ne s'appliquait qu'aux évènements intervenus avant son adoption en 1951 et permettait aux Etats, lors de leur adhésion, d'introduire une déclaration au terme de laquelle les mots "événements survenus avant le 1er janvier 1951" sont compris dans le sens d'événements survenus en Europe avant cette date. Mais, la définition du terme "réfugié" contenue dans l'article 1 de la Convention de 1951 étant conçue en termes généraux et de nouveaux groupes de réfugiés étant apparus, il était indispensable d'étendre les dispositions de la Convention. C'est l'objet du Protocole relatif au statut des réfugiés, élaboré et présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966, signé le31 janvier 1967 et entré en vigueur le 4 octobre 1967. En adhérant au Protocole, les Etats s'engagent à appliquer les dispositions de fond de la Convention de 1951 à tous les réfugiés auxquels s'étend la définition du terme "réfugié", mais sans limitation de date.*

Le HCR, (voir https://fr.wikipedia.org/wiki/Haut_Commissariat_des_Nations_unies_aux_réfugies) dirigé par un Haut-Commissaire (actuellement M.F.Grandi) dont le rôle est essentiel dans une structure centralisée, est un Programme du Secrétariat de l'ONU. Son budget, de 7 milliards de dollars en 2015 pour 9300 employés, est dans sa quasi-totalité financé par des contributions directes et volontaires des gouvernements, d'institutions non gouvernementales ou de particuliers. Il perçoit également des ressources limitées provenant du budget régulier des Nations unies pour les dépenses de fonctionnement. Ce mode de financement confère une influence politique particulière aux principaux bailleurs de fonds (Europe, Etats Unis, Japon), à travers le Comité exécutif du HCR qui réunit les Etats. Le HCR exerce d'abord une fonction de protection consistant à identifier les personnes pouvant bénéficier du statut prévu par la Convention de 1951. Mais, dans de nombreux Etats, le HCR voit

son rôle dans l'examen des demandes d'asile fortement minoré par des instances nationales (En France par exemple, l'OFPRA et la CNDA). Dans la plupart des régions du monde où ont lieu des déplacements massifs de population, le HCR exerce donc une seconde fonction qui tend à devenir son activité principale : il prend en charge les réfugiés sans procéder à l'examen individuel des demandes d'asile, considérant qu'il est en présence de « réfugiés prima facie ». C'est ainsi que la très grande majorité des réfugiés dans le monde sont accueillis dans des pays pauvres.

La Convention de 1951 et le Protocole de 1967, quoique liés restent des textes indépendants. Actuellement 143 Etats sont parties à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967, 3 Etats (Madagascar, Monaco et Saint Kitts et Nevis sont seulement parties à la Convention, 3 Etats (Etats Unis, Cap Vert et Venezuela) seulement au Protocole. La Convention établit les normes essentielles minimales pour le traitement des réfugiés, laissant aux Etats toute latitude d'accorder un traitement plus favorable. Elle doit être appliquée sans discrimination par rapport à la race, la religion ou le pays d'origine du requérant et prévoit diverses garanties contre l'expulsion des réfugiés, ainsi que des dispositions relatives à l'obtention des documents qui leur sont nécessaires, y compris un titre de voyage, qui se présente sous la forme d'un passeport. La Convention ne s'applique pas aux réfugiés qui relèvent d'organismes des Nations Unies autres que le HCR, tels que les réfugiés de Palestine qui reçoivent une protection ou une assistance de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA),

Certaines dispositions de la Convention ne peuvent faire l'objet d'aucune réserve, notamment la définition du terme "réfugié" et le principe du non-refoulement, selon lequel aucun Etat contractant n'expulsera ou ne refoulera en aucune manière un réfugié, contre sa volonté, vers un territoire où il craint d'être persécuté. Par contre, les réserves sont possibles et très nombreuses sur les articles de la Convention concernant le droit au travail et les droits économiques des réfugiés. On mesure ainsi combien l'identification d'un véritable système international en la matière apparaît aléatoire aussi bien du fait du rôle des Etats, agissant souverainement, et cela, même lorsqu'ils s'inscrivent dans une structure intégrée comme l'Union européenne, que de la multiplication des catégories juridiques

Désormais, le plus souvent, les mouvements de population se présentent comme des « flux mixtes » associant des personnes dont les motivations sont très différentes: des réfugiés qui sont forcés de fuir pour rester en vie ou pour conserver leur liberté aussi bien que des migrants, en particulier des migrants économiques, qui choisissent de se déplacer pour améliorer leur qualité de vie. Ces deux catégories utilisent de plus en plus souvent les mêmes routes pour se rendre à l'étranger mais leur statut juridique est très différent ? Ainsi, les réfugiés, selon la Convention de Genève du 28 juillet 1951, sont des personnes qui fuient par crainte d'une persécution du fait de leur race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques. Si la qualité de réfugié leur est reconnue, elles bénéficieront du statut protecteur spécifique résultant de la convention. Contrairement aux réfugiés, les déplacés internes n'ont pas traversé de frontière internationale pour chercher asile dans un autre pays. Ils sont restés dans leur pays. Même s'ils ont fui pour des raisons similaires à celles des réfugiés (conflit armé, violence généralisée, violations des droits de l'homme), ils demeurent légalement sous la protection de leur propre gouvernement. En tant que citoyens, les déplacés internes conservent l'ensemble de leurs droits. Le migrant de son côté ne bénéficie pas d'un statut protecteur spécifique mais de la protection générale du

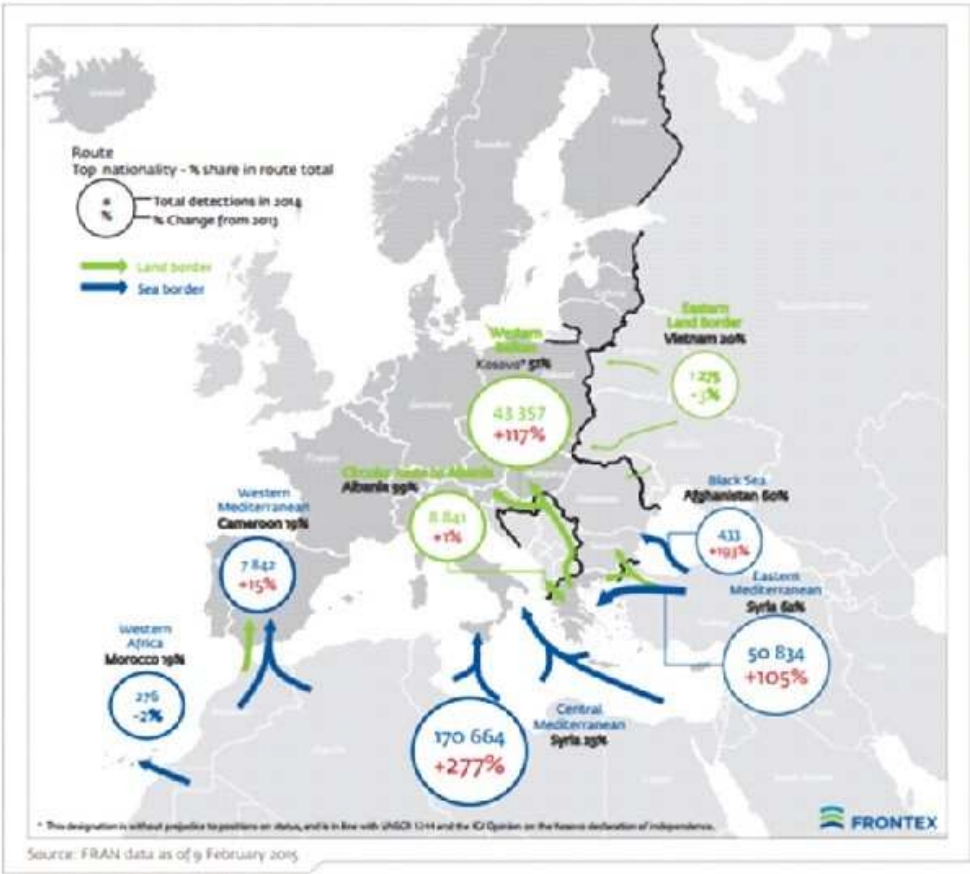
droit international des droits de l'homme et des protections particulières résultant des textes applicables aux migrations (droit des travailleurs, regroupement familial) adoptés souvent sur une base bilatérale.

Le bénéfice du statut de réfugié ne sera cependant accordé qu'à la suite d'une procédure nationale déclenchée par un demandeur d'asile, personne qui dit être un(e) réfugié(e) mais dont la demande est encore en cours d'examen. Le prétendu droit d'asile est en réalité le droit qu'à l'Etat d'accorder ou non l'asile, et ainsi, en cas de réponse positive, de faire bénéficier la personne du statut de réfugié. Ce droit est donc soumis à des exigences contradictoires dont l'Etat d'accueil est seul juge: les exigences de sécurité qui l'autorisent à limiter l'accès des étrangers à son territoire ; les exigences de solidarité auxquelles il a souscrit en devenant partie à la Convention de 1951. Si actuellement, 146 Etats sont parties à ce texte, leur participation s'accompagne de réserves alors même qu'ils peuvent maîtriser la portée protectrice de la convention. Celle-ci reste donc limitée d'autant qu'elle s'appuie sur une définition finalement restrictive du réfugié et prévoie des hypothèses dans lesquelles le régime de protection ne pourra pas être accordé. Cela explique que les Etats aient développé unilatéralement des mécanismes de substitution, venant compléter la protection résultant de la Convention de 1951. La France peut ainsi décider d'accorder un asile constitutionnel en vertu de l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946 (« tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur le territoire de la république »). Un demandeur d'asile qui se voit reconnaître l'asile constitutionnel a droit à la même protection que celle accordée pour les réfugiés. De plus, la protection subsidiaire, prévue par la loi, remplace « l'asile territorial » mis en place en 1998 pour offrir une protection aux personnes qui ne répondent pas aux critères fixés par la Convention de Genève ou par la Constitution française et qui sont exposées dans leur pays à la peine de mort, à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ou, s'agissant de civils, à une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international ». L'adjonction de ce dernier critère est importante, car, rejoignant les dispositions du droit international humanitaire, elle conforte le principe de distinction entre les civils et les combattants. Il existe enfin une protection temporaire envisagée suite aux mouvements de populations provoqués par la guerre au Kosovo en 1999, procédure exceptionnelle en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées. Une protection immédiate et temporaire est accordée à ces personnes sur la base d'une directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 afin de permettre d'assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes. Le bénéfice de cette protection est toutefois limité à une durée de 3 ans maximum.

On constate ainsi que les régimes particuliers se sont multipliés, manifestant la volonté des Etats de conserver le contrôle du nombre et de l'origine des personnes admises sur leur territoire. Face à la pression des flux mixtes perçue comme une menace à leur sécurité, les Etats ont également développé des instruments de nature à limiter la pression sur leurs frontières. L'asile interne permet ainsi d'assurer une protection sur le territoire de l'Etat national dans des camps situés dans une zone sûre sous la responsabilité du HCR. Cette situation, sensée être provisoire, tant parfois à se pérenniser au point que l'on évoque à propos de ces camps des « Etats-HCR ». La qualification de pays d'origine sûr permet à un Etat de ne pas octroyer le statut de réfugié faute de risque de persécution pour la personne en cause. Cette qualification est cependant aléatoire, discrétionnaire et conduit à des prises de

positions nationales divergentes. L'externalisation, enfin, transfère, sur la base d'un accord bilatéral, la charge du traitement des demandes et de la protection à un Etat tiers. Les accords entre l'Union européenne et les Etats tiers sont ainsi devenus un instrument privilégié de la politique européenne en matière d'asile et d'immigration. Tous ces mouvements de population se font selon des « routes » multiples dont le choix est commandé par la présence d'un passeur, le coût du passage, sa dangerosité par la terre ou par la mer, sa difficulté. Les flux évoluent au rythme de ces paramètres, le renforcement des contrôles terrestres ou maritimes ayant pour effet de modifier le trajet, très rarement l'objectif qui est d'accéder à la sécurité des Etats riches.

Figure 4. Detections of illegal border-crossing in 2014 with percentage change on 2013, by route



Source : Agence Frontex, 9 février 2015. Sont représentés sur cette carte les franchissements illégaux des frontières européennes, avec pour chaque route le pourcentage de la nationalité principale des personnes concernées, et l'évolution en plus ou en moins entre 2013 et 2014. Par exemple : Pour la route maritime de Méditerranée de l'est, 50834 personnes ont été notées en 2014, soit 105% de plus qu'en 2013 avec 60% de personnes provenant de Syrie

Réfugiés tendances mondiales

Selon le rapport du HCR « Tendances mondiales » publié le 20 juin 2016, on a assisté en 2015 à « des déplacements de populations sans précédent à travers le monde : environ 65,3 millions de personnes, soit une personne sur 113, étaient déracinées par le conflit et la persécution. Elles étaient 59,5 millions seulement 12 mois plus tôt. De plus, « Un nombre terrifiant de réfugiés et de migrants décèdent en

mer chaque année ; à terre, les personnes fuyant la guerre ne peuvent poursuivre leur voyage car les frontières sont fermées. » Par rapport à la population totale de la terre comptant 7,4 milliards d'habitants, un être humain sur 113 est aujourd'hui déraciné ; il est demandeur d'asile, déplacé interne ou réfugié. A la fin de 2015, 3,2 millions de personnes attendaient des décisions en matière d'asile dans les pays industrialisés. On dénombre également une population record de 40,8 millions de personnes contraintes de fuir leurs foyers au sein des frontières de leur propre pays. Trois pays représentent la moitié des réfugiés relevant de la compétence du HCR: la Syrie (4,9 millions), l'Afghanistan (2,7) millions et la Somalie (1,1 million). La Colombie avec 6,9 millions, la Syrie avec 6,6 millions et l'Iraq avec 4,4 millions comptaient le plus grand nombre de personnes déplacées internes. Selon le HCR, trois raisons expliqueraient ce phénomène : les situations provoquant d'importants flux de réfugiés durent plus longtemps (Somalie, Afghanistan) ; de nouvelles situations de conflits ou des reprises de conflits se produisent fréquemment (le plus important la Syrie, mais aussi le Soudan du Sud, le Yémen, le Burundi, l'Ukraine, la République centrafricaine, et des milliers de personnes ont fui la violence en Amérique centrale); enfin, les solutions juridiques trouvées pour les réfugiés et les personnes déplacées internes diminuent depuis la fin de la guerre froide. Le rapport montre enfin que la grande majorité des réfugiés dans le monde se trouvaient dans des pays en développement de l'hémisphère Sud : 86 pour cent des réfugiés relevant de la compétence du HCR en 2015 se trouvaient dans des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire non loin de situations de conflit.

(196) L'UE face au problème des réfugiés

Pourtant, c'est l'échec de l'Union européenne et de ses Etats membres à gérer l'afflux de réfugiés et de migrants tentant de franchir la Méditerranée qui retiendra l'attention. En 2015, les disparitions de réfugiés et de migrants essayant de traverser la Méditerranée sur des embarcations de fortune, conduiront l'Union européenne, objet des remontrances de l'ONU, à mettre en œuvre une opération PSDC, l'Opération EUNAVFOR Sophia lancée le 18 juin 2015 (cette revue PSEI 2). La deuxième phase de l'opération a été engagée le 7 octobre 2015 avec pour objectif d'intervenir dans les conditions prévues par le droit international de la mer contre des navires et des embarcations « soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants » Les forces européennes agissant dans les eaux internationales et contre des navires suspects pourront «arraisonner, fouiller, saisir et dérouter les navires, appréhender les trafiquants et les conduire à la justice »dans le but de « détruire le business modèle des passeurs ». Soutenue par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2240 du 9 octobre 2015, l'opération ne pouvait toutefois dissuader les réfugiés et les migrants de tenter la traversée mais plutôt de les pousser à chercher d'autres routes. Un certain nombre d'Etats membres ayant essayé de fermer les voies terrestres, la Mer Egée est devenue la voie privilégiée par les réfugiés et les migrants. La Turquie est en effet le plus important pays d'accueil, avec 2,5 millions de réfugiés et les îles grecques de la Mer Egée sont très proches des côtes turques.

La Turquie est ainsi devenue en 2015 le partenaire essentiel de l'Union européenne dans la tentative de maîtrise des mouvements de populations, ce qui a conduit les deux parties à adopter un plan d'action sur le soutien aux réfugiés et la gestion des migrations activé le 15 octobre 2015. Une facilité de soutien à la Turquie en faveur des réfugiés d'un montant de 3 milliards d'euros a été ouverte pour aider le gouvernement d'Ankara à ouvrir son marché du travail aux réfugiés syriens, à réorganiser le régime des visas pour les syriens et les ressortissants d'autres pays et à

intensifier les efforts des garde-côtes et des policiers turcs en matière de sécurité. En contrepartie, l'Union européenne, outre son aide financière, s'est engagée à accélérer la réalisation de la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas pour les ressortissants turcs et à relancer le processus d'adhésion. Ces efforts se sont révélés rapidement insuffisants : les tentatives de traversée de la Mer Egée se sont poursuivies et avec elles les disparitions en mer. La pression sur la Grèce, porte d'entrée de l'Union européenne via ses îles proches de la côte turque, est devenue intolérable pour un Etat déjà frappé par la crise. L'Union européenne et la Turquie ont donc adopté le 18 mars 2016 une déclaration qui manifeste la tentative ultime d'externalisation de la question des réfugiés et des migrants vers un Etat tiers, placé dans la position confortable de pouvoir marchander son soutien. Au terme de cette déclaration, la Turquie, accepte que tous les nouveaux migrants en situation irrégulière qui partent de la Turquie pour gagner les îles grecques à partir du 20 mars 2016 soient renvoyés en Turquie. Elle prendra toutes les mesures nécessaires pour éviter que de nouvelles routes de migration irrégulière, maritimes ou terrestres, ne s'ouvrent au départ de son territoire en direction de l'UE, et coopérera avec les États voisins ainsi qu'avec l'UE à cet effet. L'UE de son côté, pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, réinstallera un autre Syrien de la Turquie vers l'UE en tenant compte des critères de vulnérabilité des Nations unies. Elle s'engage à accélérer la concrétisation de la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas afin que les obligations pour les citoyens turcs soient levées au plus tard à la fin du mois de juin 2016. Enfin, elle mobilisera un financement additionnel à la Facilité de 3 milliards d'euros jusqu'à la fin de 2018.

Cette déclaration, considérée par de nombreux observateurs comme un véritable accord bilatéral, et à ce titre, d'une légalité douteuse du point de vue du droit européen, a fait l'objet de nombreuses et virulentes critiques tant d'un point de vue moral que juridique de la part de la doctrine, du Parlement européen, des ONG, du HCR et de l'ONU. N'est-on pas en présence d'un mécanisme d'expulsion collective de la Grèce vers la Turquie ? La Turquie est-elle réellement un pays tiers sûr vers lequel les réfugiés peuvent être renvoyés sans danger ? Seules les conditions de la mise en œuvre de la Déclaration pourront lever les doutes sur ces points. Il reste que l'Union européenne, s'est trouvée confrontée aux exigences contradictoires de ses Etats membres sur l'accueil des réfugiés et sur la mise en œuvre des instruments résultant des accords de Schengen. Entre la solidarité (des réfugiés sont accueillis mais en très petit nombre par rapport aux capacités européennes) et la sécurité (avec les risques en politique intérieure de la montée des extrémismes alimentée par le terrorisme) l'Union a clairement fait prévaloir les exigences de sécurité en faisant en sorte qu'un Etats tiers accepte de la débarrasser, moyennant finance, de la gestion d'une crise, devenue, plus qu'une crise des réfugiés, une crise de l'Union elle-même.

III.2. Victimes des conflits armés

Repères

(197) *La situation des victimes des conflits armés se distingue de celle des victimes de catastrophes ou d'épidémies car elles bénéficient de la protection offerte par le droit des conflits armés et le droit humanitaire. Le Droit des conflits armés (DCA) et le Droit international humanitaire (DIH) ne doivent pas être strictement assimilés. Le DCA (jus ad bellum) comporte à la fois le droit de faire la guerre et ses limites notamment concernant les méthodes et les moyens de combat, mais également le droit applicable dans la guerre, le DIH (jus in bello). La protection des*

victimes et la gestion de leur situation sont devenues en réalité indissociables du développement et de l'application de ce droit qui a une triple dimension (prescription des comportements, protection des individus, et répression des infractions). Le droit des conflits armés/droit international humanitaire s'est construit progressivement au long des siècles et a atteint aujourd'hui un niveau de développement (et parfois de complexité) significatif. Dans cette évolution, le rôle du Comité International de la Croix Rouge (CICR) a été décisif, en particulier pour tenter de faciliter l'adaptation de ce droit aux nouvelles conditions des conflits armés, face notamment à la montée du terrorisme international. La répression des violations du DCA/DIH est par contre longtemps restée très en retrait. Le développement de la justice pénale internationale a suscité sur ce point des attentes dont on peut se demander si elles sont désormais parfaitement satisfaites que. Il reste que le DCA/DIH, malgré son originalité, n'est qu'une branche du droit international, et qu'à ce titre il demeure étroitement des Etats aussi bien pour son élaboration que pour sa mise en œuvre.

III.2.1. L'activités du CICR et le développement du DCA/DIH

Repères

(198) *Le DCA/DIH est né de l'action d'un intermédiaire neutre, Henri Dunant, portant secours et assistance aux blessés lors de la bataille de Solferino en 1859. Cet intermédiaire neutre prend dès 1863 la forme du Comité International de la Croix Rouge (CICR), association de droit privé suisse, composée exclusivement de citoyens suisses. Les Etats lui ont néanmoins reconnu par les Conventions de 1949 et le Protocole I de 1977 une personnalité juridique internationale fonctionnelle qui lui permet d'assurer deux missions : fournir protection (par exemple en surveillant la manière dont les prisonniers de guerre sont traités) et assistance(en organisant des secours aux victimes des conflits armés internes et internationaux) ; assurer le développement et la diffusion du DIH. Le CICR s'est également vu reconnaître par les Conventions, un droit d'initiative humanitaire qui s'analyse comme le droit de proposer aux parties belligérantes des activités humanitaires au profit des victimes. Pour cela, il recherche le consentement de l'Etat en s'appuyant sur sa neutralité et sur son impartialité et pourra ainsi conduire une « diplomatie de la persuasion » (M.Torrelli, Le droit international humanitaire, PUF, Que sais-je ? 1985, p. 112) qui repose sur une discrétion qui lui a été parfois reprochée. Constatant des violations du DIH, il pourra entreprendre des démarches confidentielles pour que la partie concernée y mette un terme. En cas de violations graves, il peut prendre publiquement position et dénoncer les faits mais uniquement si ceux-ci sont avérés, si les démarches confidentielles n'ont pas abouti et surtout si la publicité est dans l'intérêt des victimes. C'est bien cet intérêt qui commande toujours son action.*

C'est cette branche du DCA, le DIH, qui est plus spécialement consacrée à la détermination des espaces, des personnes et des biens protégés, à la détermination des méthodes et des moyens de combat autorisés et à la sanction des violations de ces règles. Ces trois domaines sont couramment présentés comme droit de Genève, droit de La Haye et droit de New York. Les bases du droit de Genève reposent, d'une part, sur les 4 conventions de Genève du 12 août 1949 : Amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armée en campagne (CG I) ; Amélioration du sort des blessés des malades et des naufragés des forces armées sur mer (CG II),

Prisonniers de guerre (CG III) ; Protection des personnes civiles (CG IV), d'autre part sur les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève adoptés le 10 juin 1977, le Protocole I (PI)consacré aux conflits armés internationaux et le Protocole II (PII) aux conflits armés non internationaux. Le droit de La Haye résulte des conférences de La Haye de 1899 et de 1907 au cours desquelles ont été adoptées des conventions qui prohibent l'utilisation de certains engins. Il regroupe aujourd'hui tous les traités qui interdisent des armes spécifiques. Enfin, le Droit de New York qui marque le développement du rôle de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine du DIH se caractérise par l'adoption d'instrument juridique permettant d'en réprimer les violations.

Cette architecture conventionnelle est soumise aux règles du droit des traités. Elle n'est donc pas du droit international général. Si tous les Etats sont parties aux conventions de Genève, (196 Etats parties) leur nombre est plus limité pour le protocole I (174 Etats parties, 3 Etats signataires, les Etats Unis, le Pakistan et l'Iran) encore plus pour le Protocole II (168 Etats parties, 3 Etats signataires : Les Etats Unis, le Pakistan et l'Iran). Le Protocole III, entré en vigueur en 2005, relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel, apparaissant moins stratégique, compte 72 Etats parties et 24 Etats signataires. De même, les réserves et les déclarations interprétatives, sont beaucoup plus nombreuses pour les Protocoles que pour les Conventions. L'attitude respective de chacun des membres permanents du Conseil de sécurité est édifiante. Les Etats Unis sont parties aux Conventions de Genève et ont formulé des réserves ; ils ont signé les Protocoles I et II et sont parties au Protocole III. La Chine est partie aux Conventions de Genève et aux Protocoles I et II, pas au Protocole III mais toutes ses ratifications ont été assorties de déclarations et de réserves. La Russie est partie aux Conventions de Genève pour lesquelles elle a formulé des réserves et aux Protocoles I et II. Elle a seulement signé le Protocole III. Concernant les deux membres permanents européens, Etats européens souvent présentés comme les meilleurs défenseurs du DIH, on note que le Royaume Uni est partie à tous les textes mais qu'il a formulé des réserves pour chacun d'eux. Enfin la France est partie à tous les textes mais elle a formulé 18 déclarations ou réserves concernant le Protocole II, auquel elle n'est devenue partie que le 11 avril 2001,17 ans après le Protocole II. Ces éléments qui se retrouvent naturellement à des degrés divers pour tous les Etats permettent sans doute d'avoir une appréciation plus exacte de la portée obligatoire des traités constituant le DIH.

Face à ces limitations résultant de l'exercice de la souveraineté, le besoin d'un DIH général a conduit le CICR à élaborer une recension du DIH coutumier pour déterminer les règles de droit humanitaire correspondant à la pratique générale des Etats. Le résultat a été néanmoins contesté, certains Etats, notamment les Etats Unis, considérant que les règles qui ne correspondaient pas à leur pratique constante ne pouvaient avoir, pour eux, une portée juridique obligatoire (On trouve cette recension du DIH coutumier sur le site du CICR : https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs)

Du fait de l'évolution de la conflictualité, qu'il s'agisse des acteurs ou des armes et des moyens de combats utilisés, de nouvelles questions se posent au DIH. Les réponses sont toutefois encore trop incertaines et les positions des Etats trop divergentes pour envisager d'élaborer de nouveaux actes contraignants au risque, de plus, de remettre en cause tout l'édifice du DIH. On ne trouve donc trace que de discussions partielles entre groupes d'experts nationaux ad hoc dont les résultats, relevant de la soft law, s'ils sont d'un apport doctrinal non négligeable, n'ont ni force juridique contraignante ni portée universelle. Le Harvard Manual on

International Law Applicable to Air and Missile Warfare de 2009 est ainsi très inspiré par les conceptions de l'US Air Force et le Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyberwarfare a été élaboré en 2013 dans le cadre du Cooperative Cyber Defense Center of excellence de l'OTAN. L'objectif poursuivi est à la fois de fixer l'état du droit tel que les experts le perçoivent et éventuellement de proposer des recommandations, qui seront susceptibles de servir de base à la négociation d'un éventuel traité international. Aucune de ces constructions n'a une portée réellement universelle. Il n'en va pas de même des travaux du CICR qui a parfois recours à la technique des experts nationaux comme ce fut le cas avec le Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire destiné à formuler des recommandations en vue de l'interprétation des dispositions du DIH relatives à la notion de participation directe aux hostilités. Si l'on est également en présence dans ce cas de dispositions de soft law, le processus permet de plus au CICR de fixer le cadre dans lequel les initiatives des Etats peuvent se développer sans violer les principes du droit international humanitaire.

Actualités

(199) Le rapport établi par le CICR en octobre 2015 sur Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains à l'occasion de la XXXIIe Conférence internationale de la Croix Rouge et du Croissant Rouge s'efforce de répondre aux défis juridiques liés aux conflits armés contemporains qui sont caractérisés par certaines tendances marquantes : une complexité croissante due à la multitude des parties et à leurs relations conflictuelles avec, du côté des États et des organisations intergouvernementales, de nombreuses interventions étrangères contribuant à obscurcir la qualification des conflits armés, pourtant décisive pour l'application du DIH. Du côté des acteurs non étatiques, on assiste à une multiplication de groupes instables qui participent aux combats, faisant ainsi courir des risques supplémentaires à la population civile du fait de la « multiplication des lignes de front » et de la pression sur les ressources naturelles et financières. Enfin, bon nombre de conflits actuels ont des répercussions sur les pays limitrophes et se trouvent donc régionalisés du fait aussi bien de la mobilité des groupes non étatiques dont l'action ignore les frontières que des interventions étrangères. Le CICR constate ainsi de graves violations du droit international humanitaire par les groupes non étatiques qui parfois rejettent le DIH mais aussi par les Etats dans la mise en œuvre de mesures anti terroristes.

(200) La portée du DIH dépend directement du nombre et du type d'Etats qui acceptent de se soumettre aux dispositions des traités qui le constituent. Les ratifications accompagnées d'éventuelles réserves ou déclaration interprétatives fournissent une mesure utile de cette acceptation. **On trouvera ici la liste des Etats devenus en 2015 parties aux principaux traités de DIH. Les Etats sont classés en fonction des catégories retenues par le CICR pour présenter ces traités**. (Voir sur le site du CICR https://ihl-databases.icrc.org)

<u>Victimes des conflits armés</u>

Protocole additionnel II aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Etats parties 168; Etats signataires 3)

Palestine 4 janvier ;

Protocole additionnel III aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel, 8 décembre 2005 (72 Etats parties, 24 Etats signataires)

Belgique 12 mai, Luxembourg 27 janvier ; Palestine 4 janvier 2015 ; Roumanie 15 mai ;

Convention relative aux droits de l'enfant 20 novembre 1989 (196 Etats parties, 1 Etat signataire)

Somalie 1er octobre (Déclaration : La République fédérale de Somalie ne se considère pas liée… par les articles 14n, 20 et 21 de la Convention ni par toute autres dispositions de la Convention qui serait contraire aux principes généraux de la Charia islamique)

Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés 25 mai 2000 (Etats parties 163, Etats signataires 14)

Bahamas 28 septembre, Déclaration (Le Gouvernement du Commonwealth des Bahamas déclare que l'Etat permettra l'enrôlement volontaire dans ses forces armées nationales à l'âge minimum de 18ans…et que l'officier de recrutement n'enrôlera une personne dans ses forces armées qu'une fois que celle-ci lui aura confirmé qu'elle a bien été informée de ces conditions qu'elle les comprend et qu'elle souhaite être enrôlée »; **Irlande12 janvier** (Déclaration : « L'âge minimum d'enrôlement dans les forces armés irlandaises est fixé à 18 ans » ; **Kiribati 16 septembre** (Déclaration : « une déclaration relative à l'âge minimum du recrutement ne s'applique pas à la République de Kiribati puisque la République de Kiribati n'a pas de forces armées nationales » ; **Micronésie 26 octobre** (Déclaration « Le gouvernement des Etats fédérés de Micronésie déclare qu'il n'a actuellement pas d'armée nationale et qu'un âge minimal requis pour le recrutement dans ses forces armées nationales n'est donc pas applicable… ») ; **Myanmar 28 septembre**

<u>Méthodes et moyens de combat</u>

Convention (II) de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, 29 juillet 1899 (51 Etats parties)

Ukraine 29 mai

Déclaration (IV, 2) de La Haye interdisant les gaz asphyxiants, 29 juillet 1899 (33 Etats parties)

Ukraine 29 mai

Déclaration (IV, 3) de La Haye interdisant les balles qui s'aplatissent, 29 juillet 1899 (33 Etats parties)

Ukraine 29 mai

Convention (IV) de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre 18 octobre 1907 (38 Etats parties, 15 Etats signataires)

Ukraine 29 mai

Convention (IX) de La Haye sur le bombardement par les forces navales, 18 octobre 1907 (37 Etats parties, 16 Etats signataires)

Ukraine 29 mai

Convention interdisant les armes biologiques, 10 avril 1972 (173 Etats parties, 9 Etats signataires)
Mauritanie 28 janvier

Convention sur certaines armes classiques (CAC), 10 octobre 1980 (123 Etats parties, 5 Etats signataires)
Palestine 5 janvier

Protocole I de la CAC sur les éclats non localisables, 10 octobre 1980 (115 Etats parties)
Palestine 5 janvier

Protocole III de la CAC interdisant les armes incendiaires, 10 octobre 1980 (113 Etats parties)
Palestine 5 janvier

Convention sur les armes à sous-munition, 30 mai 2008 (100 Etats parties, 20 Etats signataires)
Afrique du sud, 28 mai ; Canada, 16 mars, Colombie, 10 septembre (Déclaration en ce qui concerne l'article 4 : « Eu égard aux circonstances particulières du conflit armé interne qu'elle connaît, la République de Colombie entend pas « reste d'armes à sous munitions » ceux dont l'Etat connaît ou soupçonne l'emplacement) **Islande 31 août ; Maurice 1er octobre ; Palestine 2 janvier ; Paraguay 12 mars ; Rwanda 25 août ; Slovaquie 24 juillet ; Somalie 30 septembre ;**

<u>Guerre maritime et aérienne</u>
Convention de La Haye (III) concernant la guerre maritime, 29 juillet 1899 (51 Etats parties)
Ukraine 29 mai

Convention(VI) de La Haye sur le régime des navires de commerce ennemis, 18 octobre 1907 (31 Etats parties, 17 Etats signataires)
Ukraine 29 mai

Convention (VII) de La Haye sur la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre, 18 octobre 1907 (34 Etats parties, 16 Etats signataires)
Ukraine 29 mai

Convention(IX) sur le bombardement par les forces navales, 18 octobre 1907 (37 Etats parties, 16 Etats signataires)
Ukraine 29 mai

Convention (X) de La Haye sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève, 18 octobre 1907 (35 Etats parties, 16 Etats signataires)
Ukraine 29 mai

Convention (XIII) de La Haye sur les puissances neutres en cas de guerre maritime, 18 octobre 1907 (30 Etats parties, 18 Etats signataires)
Ukraine 29 mai

Biens culturels

Convention de La Haye pour la protection des biens culturels, 14 mai 1954 (127 Etats parties, 4 Etats signataires)
Ethiopie 31 août

Protocole de La Haye pour la protection des biens culturels 14 mai 1954 (104 Etats parties, 1 Etat signataire)
Ethiopie 31 août

Deuxième Protocole de La Haye pour la protection des biens culturels, 26 mars 1999 (68 Etats parties, 11 Etats signataires)
Afrique du sud 11 février

Répression pénale
Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerres, 26 novembre 1968 (55 Etats parties)
Palestine 2 janvier

Statut de la Cour Pénale internationale, 17 juillet 1998 (124 Etats parties, 32 Etats signataires)
Palestine 2 janvier

Amendement au statut de la Cour Pénale Internationale, article 8 amendé (crimes de guerre) (30 Etats parties)
Finlande 30 décembre, Géorgie 3 novembre ; Lituanie 7 décembre, Malte 30 janvier ; République tchèque 12 mars (Déclaration : L'interdiction d'employer des gaz et tous liquides, matières ou procédés analogues…est interprétée conformément aux obligations découlant de la Convention de 1993 sur les armes chimiques. L'interdiction d'utiliser des balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain… ne s'applique pas à leur utilisation lors d'opérations de police menées à des fins de répression des infractions et de maintien de l'ordre public qui ne constituent pas une participation directe à un conflit armé, comme la libération d'otages et la neutralisation de pirates de l'air.) ; **Suisse 10 septembre ;**

Amendement au Statut de la Cour pénale Internationale, articles 8bis, 15bis et 15ter amendés (crime d'agression) 11juin 2010 ; (29 Etats parties)
Costa Rica 5 février, Finlande 30 décembre, Lituanie 7 décembre ; Malte 30 janvier ; Suisse 10 septembre

Autres traités en rapport avec le DIH
Convention pour la prévention et la répression du génocide,9 décembre 1948 (147 Etats parties, 1 Etat signataire)
Tadjikistan 3 novembre

Convention sur les techniques de modification de l'environnement (ENMOD) 10 décembre 1976 (77 Etats parties, 16 Etats Signataires)

Kirghizistan 15 juin

Convention pour la protection des personnes contre les disparitions forcées, 20 décembre 2006 (52 Etats parties, 51 Signataires)

Belize 14.août ; Grèce 9 juillet, Italie, 8 octobre ; Malte 27 mars ; Mongolie 12 février ; Niger 24 juillet ; Sri Lanka 10 décembre

Traité sur le commerce des armes 2 Avril 2013 (86 Etats parties, 46 Etats signataires)

Barbade 20 mai ; Belize19 mars ; Côte d'Ivoire 26 février ; Dominique 21 mai ; Ghana 22 décembre ; Maurice 23 juillet ; Mauritanie 23 septembre ; Niger 24 juillet ; Paraguay 9 avril ; République Centrafricaine 7 octobre ; République de Moldova 28 septembre ; Saint Marin 29 juillet ; Seychelles 2 novembre ; Suisse 30 janvier (Déclaration d'application provisoire conformément à l'article 23) ; **Tchad 25 mars ; Togo 8 octobre ; Tuvalu 4 septembre** ;

La diversité des traités du fait de leur date d'adoption, de leur contenu, de leur portée et la multiplicité des motivations poussant les Etats à devenir partie à un traité font qu'il est difficile de tirer des conclusions générales du bilan de l'année 2015. On notera tout au plus l'activité importante dont ont fait preuve deux Etats : la Palestine qui construit ainsi progressivement son statut d'Etat au plan international en attendant de devenir Etat membre de l'Organisation des Nations unies ; l'Ukraine qui, partie à un conflit armé, a ratifié la plus grande partie des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 portant sur les méthodes et moyens de combat.

III.2.2.Le traitement des terroristes et des combattants étrangers

L'intervention des civils dans les conflits armés est une préoccupation majeure en ce qu'elle brouille la distinction cardinale du DIH entre civils et combattants. Le CICR est parvenu en s'appuyant sur la pratique des Etats à préciser la notion de participation directe (des civils) aux hostilités. Par contre, si le traitement par le DIH des terroristes est désormais clarifié, celui des combattants étrangers reste sujet à discussion.

Repères

(200) *La question de l'applicabilité du DIH à la lutte contre le terrorisme a retenu particulièrement l'attention du CICR. Les actions menées contre le terrorisme ont tendance en effet à remettre en cause la distinction entre conflit armé et terrorisme, les Etats considérant tout acte de violence commis par un groupe armé non étatique dans un conflit armé comme « terroriste » par définition. Dans la mesure où de tels actes peuvent être licites au regard du DIH, cela peut avoir pour conséquence de rendre ce droit moins lisible. Voilà pourquoi il est nécessaire de bien marquer les différences qui existent entre le DIH et le cadre juridique applicable au terrorisme malgré certaines bases et caractéristiques communes. Le DIH interdit en effet aussi bien les actes spécifiques de terrorisme commis dans les conflits armés que d'autres actes de violence lorsqu'ils sont commis contre des civils ou des biens de caractère civil en tant que crimes de guerre. Au-delà, des différences subsistent dont deux au moins sont essentielles. D'une part, un conflit armé est une situation*

dans laquelle certains actes de violence, accomplis par une partie étatique ou non étatique, sont considérés comme licites et d'autre illicites alors que tout acte de violence qualifié de « terroriste » est toujours illicite. Selon le CICR, « les attaques contre des cibles légitimes sont l'essence même d'un conflit armé et ne devraient pas être qualifiées de « terroristes » en vertu d'un autre régime juridique » « qualifier de « terroristes » des actes qui ne sont pas interdits par le DIH, peut aussi dissuader les groupes armés non étatiques parties à un conflit armé non international de respecter cette branche du droit ». D'autre part, le DIH, qui ne se prononce pas sur la légitimité de la cause défendue par les belligérants, leur applique le principe d'égalité qui confère aux parties à un conflit armé les mêmes droits et les mêmes obligations. Le cadre juridique régissant les actes de terrorisme ne reconnait pas le même principe. Cela conduit le CICR à réaffirmer que la formule de la « guerre contre le terrorisme » n'est pas pertinente au regard du DIH puisque celui-ci repose sur une approche au cas par cas. Celle-ci permettra de déterminer, dans chaque hypothèse, la classification juridique des différentes situations de violence, impliquant des réponses différentes : militaires mais aussi policière ou judiciaire.

Actualités

(201) Le phénomène des « combattants étrangers » qui peuvent également être terroristes s'est développé de manière exponentielle ces dernières années. En Syrie, si leur nombre serait aujourd'hui en diminution sensible, il était estimé à la fin de l'année 2015 à environ 27000, originaires de 86 Etats différents. Le combattant étranger peut être défini comme le ressortissant d'un Etat qui se rend à l'étranger pour combattre aux côtés d'un groupe armé non étatique sur le territoire d'un autre État. Une telle définition, qui n'est pas un terme technique de DIH, peut recouvrir dans le cadre des conflits armés internationaux, la situation des mercenaires (visée par les articles 47.2, 45.3 et 75 du Protocole I de 1977 aux Conventions de Genève de 1949) et celle des employés des sociétés militaires privées (auxquels s'applique le droit national et éventuellement le Document de Montreux, document non contraignant élaboré en 2009 sous l'égide du CICR et signé désormais par 52 Etats). Ces combattants ont été plus justement définis par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2178 du 24 septembre 2014 comme des « combattants étrangers terroristes », c'est-à-dire des « individus qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé ». Une telle, définition sur la base de laquelle le Conseil de sécurité a demandé en particulier aux Etats d'adopter des mesures de contrainte pour interdire les déplacements, est en réalité bicéphale: il s'agit d'« un « combattant étranger » soit un individu qui a quitté son pays d'origine et qui a rejoint un groupe armé non étatique dans un conflit armé à l'étranger par idéologie, croyance ou affinité » ;et d'un terroriste, ce qui signifie deux choses : soit c'est un individu qui part vers des pays sur les territoires desquels les organisations terroristes disposent de camps d'entraînement lui dispensant une « formation » qui lui permettra d'opérer des attentats à leur retour dans leur pays d'origine ; soit c'est un combattant qui commet des actes terroristes sur le territoire où se déroule le conflit armé. Du point de vue du droit international humanitaire, une telle définition associe, comme on l'a évoqué précédemment, des éléments parfois inconciliables. En réalité, si l'acte terroriste est commis en dehors d'une situation qualifiée de conflit armé (le terroriste qui revient commettre des attentats dans son pays d'origine), il s'agit d'un acte criminel qui relève de l'action de la police et de la

justice. Face à un attentat d'une ampleur particulière, la possibilité d'invoquer la légitime défense contre une agression armée est parfois invoquée mais sa justification juridique est très contestée. Si, par contre, l'acte terroriste est commis à l'occasion d'un conflit armé, la qualification de terroriste n'emporte pas de conséquences particulières au-delà de celles que le DIH prévoit pour les actes qu'il qualifie lui-même de terroriste (en particulier certaines attaques contre la population civile) et cela, que l'on soit en présence d'un conflit armé international ou non international. En d'autres termes, dans les conflits armés non internationaux, la qualification de « terroriste » ne produit pas de conséquences juridiques particulières, pas plus que la qualité d'« étranger ». Si, en ce qui concerne la détention, la nationalité a une incidence sur le statut de « personne protégée » dans un conflit armé international, elle n'a « aucune incidence sur le statut des combattants étrangers dans les conflits armés non internationaux (puisqu'il n'existe pas de statut de prisonnier de guerre ou de personne protégée dans ce type de conflits armés) ou sur les formes de protection juridique dont bénéficieront ces combattants en cas de capture ».

III.2.3. L'activité de la justice pénale internationale

Les juridictions pénales internationales ont connu un développement significatif à partir des années 1990 avec la création de tribunaux ad hoc puis de la Cour pénale internationale en 1998. Au-delà de l'objectif commun qu'elles poursuivent, la lutte contre l'impunité et des ressemblances résultant de leur fonction pénale, le contexte ainsi que la base juridique de leur création produisent des différences sensibles.

III.2.3.1.Les juridictions pénales internationales ad hoc

Repères

(202) *Les tribunaux ad hoc présentent une grande diversité quant aux conditions de leur création (résolution du Conseil de sécurité ; accord entre l'ONU et l'Etat concerné), à leur degré d'internationalisation (totale pour les tribunaux pénaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda ; très relative pour les Chambres extraordinaires cambodgiennes), à leur indépendance à l'égard des contingences diplomatiques ou politiques. Toutes ces juridictions jugent les crimes les plus graves mais voient leurs compétences limitées aux crimes commis lors d'une période particulière à l'occasion d'un conflit particulier. Certaines de ces juridictions ont achevé leur mission. C'est le cas du Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL). Créé par la résolution1315 du 14 août 2000 du Conseil de sécurité, il a rendu sa dernière décision le 26 septembre 2013, en confirmant en appel la peine de 50 ans de prison infligée à l'ex-président libérien Charles Taylor. Au total, le tribunal a inculpé quatorze personnes, dont deux sont décédées avant le début de leur procès et un troisième est mort pendant son procès. C'est le cas également des « Chambres spéciales des tribunaux de district de Dili", tribunal international temporaire incluant des acteurs judiciaires du Timor oriental et des acteurs internationaux créé en 2000 par l'Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental pour juger les crimes graves commis en 1999 et soutenues financièrement par les Nations unies. Ces chambres spéciales ont siégé de 2000 à 2006 et elles inculpèrent près de 400 personnes, la plupart, des citoyens indonésiens que le gouvernement de Djakarta refusa de livrer. 55 procès impliquant 88 accusés eurent lieu ; 4 furent acquittés et 84 condamnés. Lorsque les Nations unies arrêtèrent de financer les chambres spéciales, 514 dossiers restaient ouverts sans que les actes d'accusation aient été dressés.*

Actualité

(203) Les autres juridictions ad hoc poursuivent leurs activités, commandées pour certaines d'entre- elles par une stratégie d'achèvement de leurs travaux, pour d'autres, par les difficultés du contexte politique dans lequel elles interviennent

Le TPIR créé par la résolution 955 du 8 novembre 1994 et le TPIY créé par la résolution 827 du 25 mai 1993, sont soumis en vertu des résolutions 1503 du 28 août 2003 et 1534 du 26 mars 2004 du Conseil de sécurité à une stratégie d'achèvement aux termes de laquelle les tribunaux auraient dû terminer leurs enquêtes au plus tard en 2004, leurs jugements d'instance à l'horizon 2008 et l'ensemble de leurs travaux en 2010. Cette stratégie a conduit les deux juridictions à se concentrer sur les plus hautes personnalités soupçonnées de crime et à renvoyer les responsables subalternes vers les juridictions locales. Cela n'a pas suffi et la résolution 1966 (2010) du Conseil de sécurité a reporté l'échéance d'achèvement des travaux au 31 décembre 2014 et institué pour une période initiale de quatre ans un "Mécanisme international chargé d'exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux". Le TPIR a achevé ses travaux en décembre 2015. Son dernier jugement a été rendu le 14 décembre 2015 mais il n'a cependant pas réussi à finaliser son travail dans les délais puisque neuf accusés sont encore en fuite et six affaires en instance de jugement. En 20 ans, le TPIR a inculpé 93 personnes, 61 ont été condamnées et 14 acquittées. La stratégie d'achèvement est beaucoup moins avancée pour le TPIY pour plusieurs raisons selon son président : l'arrestation tardive (20 juillet 2011) des derniers fugitifs, les exigences de respect de l'équité des procédures dans des affaires complexes ; enfin l'état de santé des détenus. Dans sa résolution 2256 du 22 décembre 2015 (14 voix pour ; abstention de la Russie) où se confirme l'impatience du Conseil de sécurité, ce dernier, s'il se félicite de l'achèvement de l'activité judiciaire du TPIR « prie à nouveau le TPIY de terminer ses travaux pour pouvoir fermer le plus rapidement possible et … demeure préoccupé par les multiples retards survenus dans la conclusion des travaux du Tribunal. » Soumis à une évaluation de ses méthodes de travail par le Bureau des services de contrôle interne, il doit éviter « tous nouveaux retards ». Le TPIY a ainsi, depuis sa création mis en accusation 161 personnes. 153 procédures sont closes et 8 sont en cours, 2 en première instance, 6 en appel. Parmi les 153 accusés, 83 ont été condamnés, 19 acquittés, 13 renvoyés devant une juridiction nationale, 36 décédés ou dont l'acte d'accusation a été retiré. Deux nouveaux procès ont été ouverts devant le Mécanisme.

Les Chambres extraordinaires cambodgiennes ont été créées par un accord entre les Nations unies et le gouvernement cambodgien du 6 juin 2003 afin de juger les anciens dirigeants khmers rouges pour les génocides commis au Cambodge entre 1975 et 1979. Ce ne sont pas des tribunaux internationaux mais des chambres spécialisées au sein de la hiérarchie judiciaire cambodgienne avec une participation de magistrats internationaux (paritaire au stade de l'instruction, minoritaire au stade du procès).Cinq dirigeants khmers rouges ont été poursuivis dans deux dossiers distincts. Dans le premier dossier, l'accusé qui n'était qu'un exécutant a été condamné à la prison à perpétuité. Le deuxième dossier dans lequel deux hauts dirigeants étaient en cause a donné lieu à deux procès, le premier concernant les crimes contre l'humanité commis en rapport avec les mouvements forcés de population a abouti à des condamnations à perpétuité. Le second (crime de guerre et génocide) est en cours. Enfin, deux autres dossiers sont au stade de l'instruction, mais aucun suspect n'a été arrêté ou mis en examen.

Enfin le Tribunal Spécial pour le Liban, au terme d'une procédure qui montre bien les difficultés rencontrées, a été mis en place pour juger les auteurs de l'attentat du 14 février 2005, ayant entrainé la mort de 22 personnes dont le Premier ministre du

Liban R.Hariri Le 13 décembre 2005, à la suite d'une série d'autres attentats, le Gouvernement libanais a demandé à l'ONU de créer un Tribunal « à caractère international » et le Conseil de sécurité a pris acte de la demande par une résolution 1644 du 15 décembre 2005. Le 23 janvier 2007 un accord était signé entre l'ONU et le Gouvernement libanais concernant le Tribunal spécial pour le Liban. Mais, le président du Parlement libanais ayant refusé de convoquer une session parlementaire afin d'organiser un vote sur sa ratification, une pétition signée par la majorité des parlementaires et adressée au Secrétaire général de l'ONU a demandé au Conseil de sécurité de former le Tribunal, ce qui a été fait en application de la résolution 1757 du 30 mai 2007. Depuis l'ouverture du Tribunal le 1er Mars 2009 à La Haye, 6 procédures ont été engagées dont 2 pour entrave à la justice. Le premier procès de 5 personnes accusées d'assassinat s'est ouvert le 16 janvier 2014.

(204) Bilan

Même si certaines de ces juridictions fonctionnent encore aujourd'hui, il est possible de tenter un bilan de leur activité tout en tenant compte de leur diversité. Ce bilan d'abord, ne peut ignorer que l'un des objectifs poursuivis, la recherche de l'exemplarité, n'a été qu'imparfaitement atteint : les jugements prononcés au terme de procès souvent longs et confus sauf pour les initiés, ont-elles réellement eu un effet plus pacificateur que l'évolution du contexte politique et social dans lequel elles ont été rendues ? Plus encore, ont-elles dissuadé de commettre ailleurs les mêmes crimes ? Il a été rappelé (cette chronique PSEI/1) ensuite le poids des considérations politiques dans le fonctionnement de toutes ces instances. C'est particulièrement le cas au Cambodge du fait des ingérences du gouvernement de Pnomh Penh et au Liban du fait du contexte politique interne et de la situation plus générale du Proche Orient. La production de ces deux juridictions apparaît donc très limitée, si l'on considère le nombre de personnes jugées et leur importance. On peut considérer que le Tribunal spécial pour la Sierra Leone n'encourt pas cette critique mais son action a été néanmoins contestée : aux prises avec des crimes commis à l'occasion d'une guerre civile, il a pu apparaître comme favorisant les vainqueurs au détriment des vaincus, reproche souvent fait aux tribunaux ad hoc (et que la Cour pénale internationale subira également à propos de la Côte d'Ivoire et du sort respectivement réservé à L.Gbagbo et A.Wade). De manière générale, l'efficacité des juridictions ad hoc résultant d'un accord entre l'ONU et l'Etat en cause apparaît très relative. Le fait que le TPIR et le TPIY soient au contraire adossés au Conseil de sécurité a eu en partie pour effet de pallier cet inconvénient. Il reste que le fonctionnement du TPIR a été constamment contesté, que son bilan est jugé le plus souvent en demi-teinte et que son action demeure à ce jour inachevée sans que le transfert vers les juridictions locales fournissent des garanties suffisantes. Le principe même de ce transfert, répondant aux exigences de la stratégie d'achèvement appliquée au TPIR mais aussi au TPIY, a été contesté par les organisations non gouvernementales, jugeant que beaucoup de systèmes judiciaires appelés à exercer cette fonction n'en avaient pas les capacités. C'est sans doute pour cela que le TPIY insiste régulièrement sur la mission de formation qu'il exerce au profit des juges nationaux, mission qui expliquerait en partie les retards dans la stratégie d'achèvement. Le cas du TPIY est d'ailleurs tout à fait particulier. Il a été en effet, à travers ses décisions, le précurseur de la justice pénale internationale actuelle tant sur le plan de la procédure que sur le plan du fond du droit. Il a ainsi ouvert la voie à la CPI. Mais celle-ci ne bénéficie pas du contexte international favorable ayant permis la création du TPIY au début des années 1990 (La Convention de Rome date de 1998

mais en mars 1999 le bombardement de la Serbie par les Etats membres de l'OTAN va fracturer durablement la société internationale). On peut d'ailleurs se demander si le TPIY n'a finalement pas trop bien réussi (du fait du nombre de personnes jugées ; de leur place dans la hiérarchie politique et militaire et des peines prononcées) et s'il n'a pas conduit beaucoup d'Etats à se méfier d'une Cour pénale internationale qui, sur la base d'un traité international, se serait inscrite dans ses pas. Alors que la Russie, accompagnée parfois par d'autres Etats, marque sa hâte de voir s'achever les travaux du Tribunal, elle n'est jamais cependant allée jusqu'à opposer son veto aux multiples demandes de délais que celui-ci a réclamées, alors que son opposition à la Cour pénale internationale et à ses initiatives est au contraire avérée. Le peu d'enthousiasme que le TPIY montre à conclure son action peut alors s'expliquer également par la volonté de ne pas trop vite laisser la place à une institution qui serait moins bien armée que lui pour sanctionner l'impunité (S.Sur a écrit sur ce thème des lignes prémonitoires, La Convention de Rome entre ONG et Conseil de sécurité, RGDIP 1999/1, p. 45)

III.2.3.2. La Cour pénale Internationale

L'appréciation du rôle des tribunaux ad hoc et particulièrement du TPIY ne peut donc se faire sans référence à la Cour pénale internationale et à son activité. Celle-ci, malgré quelques avancées, ne semble pas pouvoir dépasser les blocages inhérents à son mode de création, le traité international.

Repères

(205) *La Cour pénale internationale trouve ses origines dans la création des tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo, puis des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda et enfin dans les travaux de la Commission du droit international sur un projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. A la suite d'une forte pression des ONG, le traité portant Statut de la Cour pénale internationale a été signé à Rome le 17 juillet 1998. Il est entré en vigueur le 1er juillet 2002. A ce jour, 123 Etats sont parties au Statut. 32 Etats sont signataires dont les Etats Unis, la Fédération de Russie, Israël et l'Iran. La Chine n'a pas signé le Statut*

Créée par un traité la CPI est une organisation intergouvernementale distincte de l'ONU. Sa structure comprend l'Assemblée des Etats parties dont les représentants se réunissent au moins une fois par an et donnent des orientations générales pour l'administration de la Cour, notamment en procédant à l'élection des juges et du Procureur et en approuvant le budget. Les Etats signataires du Statut ont la qualité d'observateur ce qui offre des possibilités d'influence non négligeables à un Etat comme les Etats Unis. La Cour proprement dite compte 18 juges répartis en trois sections (préliminaire, première instance, appel) Le Bureau du Procureur procède aux examens préliminaires, aux enquêtes et aux poursuites La Cour dispose également d'un Fonds au profit des victimes qui leur fournit une assistance, un appui et des réparations. Ce fonds consacre l'importance de la participation des victimes à la procédure qui peuvent présenter » leurs « vues et préoccupations » au moment qu'elles jugent approprié pour autant que cela ne porte pas atteinte aux droits de la défense ou à l'impartialité du procès.

La Cour est compétente pour juger les personnes physiques coupables des crimes définis par le Statut : crime de génocide, crime contre l'humanité, crime de guerre et crime d'agression. Ce dernier a été défini par l'Assemblée des Etats parties le 14 juin 2010 en se fondant sur la définition donnée par l'Assemblée générale des

nations Unies dans sa résolution 3314 du 14 décembre 1974. Toutefois, cette compétence ne pourra pas s'exercer avant 2017, deux tiers des Etats parties devront alors avoir confirmé leur volonté d'activer cette compétence et tout Etat pourra la refuser. La compétence de la CPI sera liée à la constatation par le Conseil de Sécurité d'un acte d'agression, ou à défaut devra être autorisée par une Section préliminaire de la Cour.

La Cour juge les infractions les plus graves et n'a qu'une juridiction subsidiaire : une affaire sera en effet jugée irrecevable si un Etat a compétence en l'espèce, à moins que cet Etat « n'ait pas la volonté ou soit dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites » (Statut, article 17§1-a). Par ailleurs, le Conseil de sécurité peut, en adoptant une résolution sur la base du chapitre VII de la Charte, peut demander qu'une enquête ou une poursuite ne soit pas engagée pendant un délai de 12 mois, cette demande étant renouvelable. La Cour peut exercer sa compétence si la personne mise en accusation est un national d'un Etat partie, si le crime supposé a été commis sur le territoire d'un Etat partie ou si l'affaire lui est transmise par le Conseil de sécurité. Le national d'un Etat non partie peut donc être poursuivi devant la Cour si les actes incriminés ont été commis sur le territoire d'un Etat qui lui est partie. Pour parer ce risque, les Etats Unis ont ainsi négocié toute une série d'accords bilatéraux par lesquels l'autre Etat s'engage à ne pas livrer un national états-unien à la CPI.

Les Etats parties ou le Conseil de sécurité des Nations unies peuvent déférer au Procureur des situations concernant des crimes relevant de la compétence de la Cour. Le Procureur après examen peut décider ou non d'ouvrir une enquête ? Il peut également, s'il y est autorisé par une chambre préliminaire, ouvrir une enquête de sa propre initiative sur la base des renseignements reçus. Au terme de la procédure et après un éventuel appel, la peine encourue est au maximum de 30 ans d'emprisonnement, pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement à perpétuité si « l'extrême gravité du crime et la personnalité du condamné le justifient »

La CPI aujourd'hui connait 9 situations au stade de l'examen préliminaire de la part du Bureau du procureur. Dix enquêtes sont ouvertes, 3 à l'initiative propre du procureur, 5 par renvoi d'un Etat partie et 2 à l'initiative du Conseil de sécurité. Des mandats d'arrêts ont été délivrés dans 4 affaires dont les suspects sont en fuite. La Cour a prononcé trois décisions de condamnation à 12, 14 et 18 mois d'emprisonnement ; l'une est frappée d'appel et les deux autres se trouvent au stade de la décision relative à la réparation des victimes. Le bilan judiciaire est donc limité, tout à la fois du fait de la durée des procédures et de la prudence nécessaire avec laquelle celles-ci doivent être conduites pour ne pas entamer la légitimité de la Cour. Le résultat est alors paradoxal : l'impact des décisions rendues, en terme d'exemplarité, semble limité tout en se montrant suffisamment inquiétant pour ne pas encourager les Etats non parties au Statut à y adhérer.

Actualités

(206) Du point de vue de la CPI, l'année 2015 a été d'abord marquée par l'adhésion, le 1er janvier 2015, de la Palestine au Statut de Rome, devenant ainsi le 123eme Etat partie. A compter du 1er avril, date de l'entrée en vigueur du Statut de Rome pour l'Etat de la Palestine, celle-ci acquiert tous les droits ainsi que toutes les responsabilités découlant de cette qualité. Cette adhésion est une étape supplémentaire dans la diplomatie juridique de l'Autorité palestinienne s'efforçant d'acquérir la qualité d'Etat dans de multiples systèmes partiels (en devenant membre à part entière d'organisations internationales comme l'UNESCO ou en devenant

partie à des traités multilatéraux en matière de droit de l'homme) en faisant appel à une notion d'Etat « fonctionnel » : l'Etat acquiert cette qualité parce que les objectifs poursuivis dans le domaine auquel il veut accéder exigent qu'il soit qualifié d'Etat. C'est d'ailleurs l'échec d'un projet de résolution jordanien devant le Conseil de sécurité des Nations unies tendant à reconnaître la qualité d'Etat à la Palestine et non pas seulement la qualité d'Etat observateur non membre, comme l'a lui avait accordée l'Assemblée générale des Nations unies en 2012, qui a poussé le président de l'Autorité palestinienne à saisir la CPI d'une demande d'adhésion. Cette adhésion, qui a déclenché immédiatement des sanctions de la part d'Israël, est-elle de nature à bouleverser les rapports entre les parties et à entraver les négociations entre elles ? Outre le fait que ces négociations sont au point mort, l'Autorité palestinienne a indiqué qu'elle ne déposerait pas de plainte auprès de la CPI visant la colonisation israélienne. De plus, le Procureur de la CPI a ouvert de sa propre initiative, dès janvier 2015, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du statut pour la Palestine, un examen préliminaire sur des crimes présumés commis dans les territoires palestiniens depuis le 13 juin 2014, quels qu'en soient les auteurs, israéliens ou palestiniens. Cet examen préliminaire doit permettre d'établir si les critères permettant d'ouvrir une enquête sont remplis. L'état de droit devrait sortir renforcé de cette nouvelle situation, même si ce ne pourra être qu'aux termes d'une longue guerre judiciaire.

Les examens préliminaires, conduits dans les deux cas à l'initiative du Procureur, portant sur la situation dans les territoires palestiniens mais également sur la situation en Iraq et pour l'essentiel sur des crimes de guerre prétendument commis par des ressortissants du Royaume-Uni dans le cadre du conflit en Iraq et de l'occupation ultérieure de 2003 à 2008 pourraient apparaître comme l'amorce d'une évolution positive face aux critiques de nombreux Etats africains quant à la partialité du travail de la Cour. La fronde africaine contre la CPI s'est pourtant encore renforcée avec l'adoption du Protocole portant amendements au protocole sur le statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (« Protocole de Malabo ») Au cours du Sommet de janvier 2015, les représentants des Etats membres de l'Union Africaine ont manifesté leur intention de créer une Cour africaine de justice et des droits de l'homme (Cour africaine de justice). Le texte viendrait modifier le Protocole relatif au Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme de 2008, non encore en vigueur (30 Etats l'ont signé mais seuls 5 Etats l'ont ratifié alors que 15 ratification sont nécessaires). La modification consisterait à élargir les compétences de la Cour qui couvriraient, outre: une compétence dans le domaine des droits de l'homme et des peuples et une compétence en matière d'«affaires générales», une nouvelle compétence en matière pénale internationale. La compétence pénale concernerait quatorze crimes : génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre, crime de changement anticonstitutionnel de gouvernement, piraterie, terrorisme, mercenariat, corruption, blanchiment d'argent, traite d'êtres humains, trafic de stupéfiants, trafic de déchets dangereux, exploitation illégale des ressources naturelles et crime d'agression. La compétence pénale internationale compléterait les compétences nationales et ne serait utilisée que si les États membres qui ont ratifié l'instrument juridique établissant la compétence pénale n'ont pas la capacité ou la volonté d'exercer leur compétence à l'égard d'individus coupables de tout crime relevant de la Cour. Le processus juridique devant conduire à l'entrée en vigueur de ce Protocole semble encore particulièrement long et incertain. Il confirme toutefois la méfiance, voire l'hostilité dont la CPI est l'objet en Afrique, que l'on retrouve dans la résolution adoptée par les Chefs d'Etats de l'Union africaine lors du Sommet du 31 janvier 2016. Proposée par le président du Kenya, M.Kenyatta, mis en cause

devant la CPI et contre lequel les charges ont été retirées faute de preuves, elle vise l'élaboration d'une feuille de route pour le retrait des Etats membres de l'UA de la CPI.

Il est certain que la lutte contre l'impunité ne sortirait sans doute pas gagnante d'une évolution réclamée avant tout par un « syndicat de chefs d'Etats » prompt à défendre les intérêts de ses membres. Il reste que le fonctionnement de la Cour repose sur une double fracture : d'une part, entre les Etats qui ont ratifié le Statut et ceux qui ne l'ont pas ratifié et parmi lesquels aucune évolution n'est perceptible ; d'autre part, parmi ceux qui l'ont ratifié, entre les Etats membres de l'Union européenne, promoteurs et défenseurs de la Cour et les Etats dont la ratification s'explique également par la présence de « clauses CPI » dans les accords de coopération passés avec l'UE et parmi lesquels se trouvent la plupart des Etats africains. Face à ce double standard tous les efforts de la Cour doivent tendre à faire en sorte que la première fracture se résorbe afin que la seconde ne s'aggrave pas, jusqu'au retrait des Etats africains de la CPI.

III.2.4. L'application par les Etats du DCA/DIH

Repères

(207) *Les Etats disposent aujourd'hui du droit d'utiliser la violence dans les rapports internationaux dans le respect des principes fixés par la Charte des Nations Unies. L'usage de la violence dans ce contexte étant limité par le droit international humanitaire, c'est aux Etats qu'il incombera de garantir l'application de ce droit. Les conventions de 1949 et les Protocoles de 1977 ont formulé cette obligation dans des termes originaux puisque les Etats doivent « respecter et faire respecter le DIH ». La mention de l'obligation de respecter un Traité peut apparaître superflue pour un Etat partie à un traité. Sa portée est toutefois très générale. L'obligation pèse sur tous les organes, toutes les composantes et tous les agents de l'Etat ce qui suppose que tous aient la connaissance du DIH. Il appartient donc à tout Etat partie d'en assurer la diffusion, et d'organiser la formation notamment de ses militaires et de ses forces de sécurité. Il est le plus souvent assisté dans cette mission par la Société Nationale de la Croix Rouge ou du Croissant Rouge. En cas de violation du DIH, il doit également mettre en œuvre sa sanction sur le plan disciplinaire ou, pour les violations les plus graves, sur le plan pénal, en ayant adopté les dispositions législatives nécessaires. L'obligation de faire respecter le DIH conduit par contre l'Etat à prendre un engagement destiné à modifier le comportement d'un tiers. Cette disposition est interprétée généralement comme signifiant d'abord qu'un Etat ne peut invoquer la violation de ses obligations par un autre Etat pour se soustraire à ses propres obligations. Ensuite, elle impose à l'Etat d'utiliser tous les moyens à sa disposition pour faire respecter le DIH, qu'il s'agisse de persuasion (tous les instruments diplomatiques bi ou multilatéraux) ou de contrainte (par exemple des sanctions économiques). Un Etat peut-il unilatéralement employer la force pour contraindre un autre Etat à respecter le DIH ? La réponse demeure toujours négative : le recours à la force n'est possible, même dans cette hypothèse, que dans les conditions prévues par le chapitre VII de la Charte, à savoir un usage collectif de la force ou une autorisation donnée à un Etat d'employer la force. La lecture des résolutions du Conseil de sécurité enseigne toutefois que les violations graves du DIH constituent pour lui aujourd'hui, la menace à la paix et à la sécurité internationale par excellence, permettant au Conseil aussi bien de déployer toutes les mesures non armées prévues par l'article 41 de la Charte que d'employer la force ou d'habiliter un Etat à le faire.*

Le rôle des Etats dans la répression des violations du DIH apparaît également avec l'article 17§1-a du statut de la Cour pénale internationale qui fait des juridictions nationales les juges de droit commun des crimes dont il poursuit la répression. En effet, une affaire est jugée irrecevable par la Cour « lorsque l'affaire fait l'objet d'une enquête ou de poursuites de la part d'un Etat ayant compétence en l'espèce, à moins que cet Etat n'ait pas la volonté ou soit dans l'incapacité de mener véritablement à bien les enquêtes et les poursuites ». Les chefs de compétence classiques de l'Etat sur la base desquels ses juges peuvent agir sont le territoire et la nationalité. Lorsqu'ils ne peuvent pas jouer, seule la revendication d'une compétence universelle permet à un Etat de se reconnaitre compétent pour juger des infractions pénales commises sur le territoire d'un autre Etat, par des ressortissants d'un autre Etat contre des ressortissants d'un autre Etat. C'est donc le droit national qui commande l'exercice de la compétence universelle et il manifeste sur ce plan un repli incontestable. Sur le plan pénal, les législations espagnole de 1985 et belge de 1993 qui consacraient une compétence universelle étendue, sans qu'il soit exigé un lien territorial, ont été abrogées ou amendés. Sur le plan civil, la législation américaine (Alien Tort Statute de 1789) qui permet aux juridictions fédérales de connaître de toute action en responsabilité civile engagée par un étranger à raison d'une violation du droit des gens ou d'un traité conclu par les Etats Unis a vu également son champ d'application réduit par la Cour Suprême (voir T. Fleury Graff, Manuel de droit international public, T.2, Paris, PUF, 2016, p. 254-261). Le jeu du mécanisme de la compétence universelle est donc aléatoire et complexe, en fonction des droits nationaux, voire des ordres de juridiction mais aussi incertain du fait des problèmes diplomatiques qu'il suscite systématiquement.

Actualité

(208) Ainsi, le 15 septembre 2015 sur la base de faits signalés par le ministère français des Affaires étrangères (notamment à partir du témoignage de « César » ex-photographe de l'armée syrienne enfui en 2013), le Parquet de Paris a ouvert, pour crime contre l'humanité, une enquête préliminaire contre X visant le régime syrien. Cette enquête se heurte toutefois aux dispositions du droit français et aux limites prévues par l'article 689-11 du code de procédure pénale relatif à la compétence territoriale du juge français concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale. Une proposition de loi déposée le 6 septembre 2012 par M. Sueur, sur le Bureau de l'Assemblée nationale tend à modifier cette disposition et à lever ces « verrous » : remplacer l'exigence de la condition d'une résidence habituelle par la simple « présence » sur le territoire national ; supprimer le principe de double incrimination (En France et dans le pays où les faits ont été commis) ; supprimer le principe de la complémentarité « inversée » selon lequel les juridictions françaises ne peuvent pas être saisies sans qu'il ait été préalablement demandé à la CPI de décliner expressément sa compétence ; enfin supprimer le monopole des poursuites par le Parquet. La proposition Sueur prévoit un article unique selon lequel « peut être poursuivie et jugée dans les conditions prévues par l'article 689-1 toute personne coupable de l'une des infractions suivantes : les crimes contre l'humanité et crimes de génocide (…) ; les crimes de guerre (…) » La seule condition est celle de la présence du suspect sur le territoire français. Devant le Sénat un amendement a été inséré maintenant uniquement le monopole du Parquet pour « préserver la France des effets pervers [des plaintes infondées] sur les relations internationales ». La proposition de loi a été adoptée à l'unanimité le 26 février 2013. Mais depuis cette date, aucune avancée de la procédure législative n'est à signaler. A l'évidence, …une

projection trop intense des droits internes fût-ce au nom des valeurs internationales se heurte immanquablement aux contingences de la société internationale » (T.Fleury Graff, op. cit. p. 246)

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