

*Psei*

*19*



# Sommaire

Présentation de la revue	5
<b>Chroniques</b>	
<b>Désarmement</b>	
Jean-François Guilhaudis, <i>Désarmement 2022</i>	9
Abdelwahab Biad, <i>La X<sup>e</sup> Conférence des États parties au TNP de 2022. Un autre rendez-vous manqué pour le régime de non-prolifération</i>	141
<b>Aspects de la sécurité humaine</b>	
Louis Balmond, <i>Chronique « Questions de sécurité humaine : migrants et réfugiés et victimes des conflits »</i>	147
<b>Défense de la France</b>	
Patrice Buffotot, <i>La défense de la France en 2022</i>	201
<b>Études</b>	
Jacques Fontanel, <i>Les dépenses militaires dans le monde en 2021 selon le SIPRI. Hypothèses, intérêt, limites</i>	241
Olga V. Alexeeva et Frédéric Lasserre, <i>Chine et Europe centrale et orientale : dans la tourmente des espoirs déçus</i>	257
<b>Question d'actualité</b>	
Igor Delanoë, <i>Un « retour » inachevé : la relation entre la Russie et l'Afrique à l'épreuve de la guerre en Ukraine</i>	275
<b>Notes de lecture</b>	
Jean-François Guilhaudis, <i>Note de lecture. « Géopolitique des mers et des océans. Tensions sur les mers du globe », Diplomatie, Les Grands Dossiers, n° 68, juin-juillet 2022</i>	289
Louis Balmond, <i>Note de lecture. L. Klein et Th. Mulier, « Droit de la défense, état des lieux et perspective juridiques », Dossier, Les Champs de Mars, Revue d'études sur la guerre et la paix, n° 36, 2021, pp. 3-203</i>	293
Consignes aux auteurs	295



# PAIX ET SÉCURITÉ EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

Arès a cessé de paraître en 2010. En créant *Paix et Sécurité Européenne et Internationale* (PSEI), nous avons l'ambition de redonner à la communauté scientifique une revue de type et de niveau universitaire, pour aborder selon une approche pluridisciplinaire – droit, politique, économie, histoire... – les questions de sécurité européenne et internationale, au sens large du terme.

Jean-François Guilhaudis et Louis Balmond

## **Conseil scientifique**

Maurizio ARCARI, Professeur, Université de Milan Bicocca

Slim LAGHMANI, Professeur, Université de Tunis Carthage

Anne-Sophie MILLET-DEVILLE, Professeure, Université Côte d'Azur

Jean-Jacques ROCHE, Professeur, Université Paris 2, Panthéon-Sorbonne

Serge SUR, Professeur émérite, Université Paris 2

Josiane TERCINET, Professeure honoraire, Université de Grenoble-Alpes

## **Comité de rédaction**

Louis BALMOND, Professeur émérite, Université de Toulon

Abdelwahab BIAD, Maître de Conférences, Université de Rouen

Patrice BUFFOTOT, Directeur de l'Observatoire européen de sécurité et de la revue *Défense et Stratégie*

Daniel COLARD, Professeur honoraire, Université de Besançon

André DUMOULIN, Attaché de Recherche au centre d'Études de Sécurité et de Défense de l'Institut Royal Supérieur de Défense, Bruxelles

Thierry GARCIA, Professeur, Université de Grenoble-Alpes

Jean-François GUILHAUDIS, Professeur honoraire, Université de Grenoble-Alpes

Sabine LAVOREL, Maître de Conférences HDR, Université de Grenoble-Alpes

## **Rédaction et coordination**

Jean-François GUILHAUDIS et Louis BALMOND

## **Secrétaire de rédaction**

Claire GAUGAIN

PSEI est rattachée au Laboratoire de Droit International et Européen (LADIE), EA n° 7414 de l'Université Nice Sophia Antipolis.



# CHRONIQUES



# Désarmement 2022<sup>1</sup>

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université de Grenoble Alpes

## Résumé

Diplomatie et « débat » du désarmement donne une vue d'ensemble du désarmement au cours de l'année 2021, sur : les crises du désarmement (Syrie, Corée du Nord, Iran...); les accords ; le « mécanisme » ; la qualité de la diplomatie et du « débat » du désarmement ; et, enfin, le niveau d'adéquation du désarmement au contexte de sécurité internationale.

Cet aperçu est complété par des annexes : annexe 1, Les Groupes de fournisseurs ; annexe 2, Les Conférences d'examen et réunions des États parties aux traités de désarmement ; annexe 3, La participation aux traités de désarmement ; annexe 4, La répartition par grandes questions des résolutions adoptées par l'Assemblée générale en 2021 (76<sup>e</sup> session ordinaire) ; annexe 5 L'évolution du niveau d'opposition ; annexe 6, Les votes par groupes d'États ; annexe 7, Situations et positions des États membres ; annexe 8, Questions posées, soulevées, traitées et questions oubliées dans la diplomatie et le « débat ».

S'ajoutent enfin une rubrique chronologie et documents et un Index.

## Abstract

Disarmament diplomacy and “debate” gives an overview of disarmament during the year 2021, on: disarmament crises (Syria, North Korea, Iran, etc.); The agreements; the “mechanism”; the quality of diplomacy and disarmament “debate”; and, finally, the level of adequacy of disarmament in the context of international security.

This overview is supplemented by annexes: annex 1, Groups of suppliers; Annex 2, Review Conferences and Meetings of States Parties to Disarmament Treaties; annex 3, Participation in disarmament treaties; appendix 4, Breakdown by major issues of the resolutions adopted by the General Assembly in 2021 (76<sup>th</sup> ordinary session); appendix 5 Evolution of the level of opposition; appendix 6, Voting by groups of States; appendix 7, Situations and positions of member states; Appendix 8, Questions Asked, Raised, Addressed and Forgotten Questions in Diplomacy and “Debate”.

Finally, there is a chronology and documents section and an Index.

---

<sup>1</sup> Cette chronique Désarmement 2022 est rédigée au cours du dernier trimestre de l'année. Elle couvre toute l'année 2021 mais ne tient pas compte des travaux de la 77<sup>e</sup> session de l'AGNU (2022), parce que la documentation n'est pas disponible et/ou que le temps manque pour l'exploiter. Cependant, on signale au minimum les événements intéressant le désarmement, survenus en 2022 dans la Chronologie et Diplomatie et débat du désarmement. Dans la mesure du possible certains développements importants survenus en 2022 sont abordés dans des faits marquants ou des notes d'information. Les annexes 1, 2, 3 tiennent compte de l'actualité 2022.

## **Plan**

### **Diplomatie et « débat » du désarmement**

I. Introduction

II. Les crises du désarmement

III. Les traités et accords de désarmement

III.1. Nouveaux accords, négociation en cours, ouverture de négociations, propositions

III.2. Vie des accords existant

IV. Le mécanisme du désarmement

IV.1. La Conférence et la Commission du désarmement

IV.2. L'Assemblée générale

IV.3. Le Conseil de sécurité

IV.4. Le Secrétaire général

IV.5. Vers la convocation d'une 4<sup>e</sup> session extraordinaire sur le désarmement. Vers une réforme du Mécanisme du désarmement ?

V. La Diplomatie et le « débat » du désarmement

V.1 Les acteurs

V.2 La substance de la diplomatie du désarmement

VI. La diplomatie du désarmement et le contexte de sécurité internationale

### **Annexes**

Annexe 1. Les Groupes de fournisseurs

Annexe 2. Les Conférences d'examen et réunions des États parties aux traités de désarmement

Annexe 3. La participation aux traités de désarmement

Annexe 4. La répartition par grandes questions des résolutions adoptées par l'Assemblée générale en 2021 (76<sup>e</sup> session ordinaire)

Annexe 5. L'évolution du niveau d'opposition

Annexe 6. Les votes par groupes d'États

Annexe 7. Situations et positions des États membres

Annexe 8. Questions posées, soulevées, traitées et questions oubliées dans la diplomatie et le « débat »

### **Chronologie et documents**

### **Index**

## I. Introduction

**(1)** 2018 et 2019 marquaient une nouvelle aggravation sur le front de la sécurité internationale et du désarmement. Les crises du désarmement avaient renoué, en Syrie, avec l'emploi de la force et celui-ci menaçait de plus en plus, s'agissant de l'Iran. L'adoption du TIAN semblait irréaliste, tant elle était décalée, par rapport au sort médiocre des traités de désarmement.

L'année 2020 prolongea cette tendance de fond. Si le niveau des crises et de la violence était moindre, le délitement du patrimoine conventionnel se poursuivait, avec la fin de traité « Ciel ouvert ». Le « Mécanisme » et la machinerie ainsi que la diplomatie et le « débat » du désarmement, étaient à l'unisson. Le décalage signalé au cours des années précédentes entre le désarmement et le contexte de sécurité internationale continuait de croître. La période du Covid ne favorisait certes pas la présence de la société civile et le retour du « débat » du désarmement, mais surtout, il n'y avait plus de place pour lui dans un contexte où la course aux armements prenant une ampleur de plus en plus grande, la diplomatie du désarmement devenait de moins en moins coopérative et retournait à l'affrontement. La diplomatie de la course aux armements était de retour<sup>2</sup> et elle pesait de plus en plus sur la diplomatie du désarmement. On pouvait même se demander en considérant l'évolution du patrimoine conventionnel, si la « diplomatie du désarmement » n'était pas, de plus en plus, une diplomatie de fin du désarmement, dominée par l'érosion et la fin des accords ou leur inapplication. Le cours des choses en 2021 et 2022 s'inscrit toujours dans cette tendance, qui s'aggrave avec la guerre d'Ukraine.

## II. Les crises du désarmement. Syrie, Corée du Nord, Iran, Ukraine

**(2)** On évoque ici, non la crise affectant le désarmement dans son ensemble et l'*Arms control*, qui dure depuis la seconde moitié des années 1990, après le « moment » de désarmement de 1990/1997, mais les cas, à propos desquels se manifeste une forte tension internationale et existe parfois le risque de l'emploi de la force ou même cet emploi. La crise du désarmement impliquant un examen d'ensemble est abordée plus loin (v. le n° 58). La « fin » du traité Ciel ouvert sera évoquée au point III relatif aux traités. Elle a provoqué encore moins de réactions que celle du traité FNI. On s'est habitué à ce que les traités meurent, les uns après les autres.

Les crises de Syrie, Corée et Iran ne sont plus dans une phase très aigüe ; ici aussi il semble que l'on s'installe dans la durée, que l'on est entré dans une nouvelle phase de la crise. En revanche la crise ukrainienne est en train de monter en 2021 mais elle n'a pas atteint le stade aigüe<sup>3</sup>. Cela se produira à partir de la fin février 2022.

### **(3) Syrie.**

Aucun nouveau cas d'utilisation n'a été constaté en 2021. Mais le dossier des armes chimiques et de la Syrie n'est toujours pas clos. Les travaux de la mission d'établissement

---

<sup>2</sup> Voir sur ce point J.-F. Guilhaudis, « La Russie dans la diplomatie de la course aux armements et du désarmement », *AFRI* 2020, pp. 85-99.

<sup>3</sup> Sur les développements de cette crise en 2021, voir J.-F. Guilhaudis, « Stock des principaux conflits intéressant la sécurité internationale. État à la fin 2021 », *PSEI* n° 18, 2022, n°s 84 et 106. Cette crise sera traitée dans nos prochaines chroniques. Elle fait l'objet d'une première contribution par Anne Sophie Millet Davalle dans le présent numéro de *PSEI* et est également évoquée dans le n° 46 de *Défense et Stratégie* par P. Buffotot et J.C. Romer.

des faits, de l'équipe d'évaluation des déclarations et de l'équipe d'enquête et d'identification se sont poursuivis, sans donner de résultats notables.

Malgré les difficultés liées au Covid, la mission d'établissement des faits s'est rendue en Syrie entre le 29 mars et le 13 avril puis entre le 28 novembre et le 23 décembre pour recueillir des informations sur des incidents survenus en octobre 2016 et en juillet, août et novembre 2017 dans le gouvernorat de Hama, mais elle n'a pas publié de nouveau rapport. Pour le moment, sur les 80 allégations d'emploi d'armes chimiques dont elle a eu à connaître, elle a retenu une utilisation ou une utilisation probable dans 20 cas.

L'équipe d'évaluation des déclarations de la Syrie a poursuivi ses efforts sur l'exactitude et l'exhaustivité de la déclaration initiale de Damas, modifiée à plusieurs reprises. Son travail inclut « la recherche, la production et/ou la militarisation non déclarées de quantités inconnues d'armes chimiques et de quantités importantes d'agents de guerre chimique ou de précurseurs et de munitions chimiques dont le sort n'a pas encore été entièrement vérifié par le Secrétariat »<sup>4</sup>. Fin 2021, sur les 24 questions identifiées depuis 2014, 4 ont été résolues et le Secrétariat considère que les déclarations de la Syrie contiennent toujours « des lacunes, des incohérences et des divergences identifiées »<sup>5</sup>. La déclaration syrienne ne peut toujours pas être considérée comme exacte et complète, conformément à la Convention sur les armes chimiques. En 2021 seule la 24<sup>e</sup> série de consultations avec la Syrie a pu se tenir, la 25<sup>e</sup> a été reportée plusieurs fois et n'a pas eu lieu, Damas refusant d'accorder un visa à l'un des experts de l'OIAC.

L'équipe d'enquête et d'identification, établie sur la base d'une décision, très controversée, prise lors d'une session extraordinaire de la Conférence des États parties de l'OIAC en juin 2018, a publié le 22 avril son deuxième rapport. Ce rapport couvre une attaque au chlore, survenue le 4 février 2018 et, pour la 4<sup>e</sup> fois, identifie l'armée de l'air syrienne comme étant responsable

Les très fortes divergences entre les membres de l'OIAC ne se sont évidemment pas dissipées. Elles subsistent en 2021 et se sont même accentuées. On a pu le constater lors de la seconde partie de la 25<sup>e</sup> session de la Conférence des États parties en avril et de la 97<sup>e</sup> session du Conseil exécutif en juillet. Si de nombreux États parties soutiennent le travail du Secrétariat, la Russie, l'Iran et la Syrie contestent la légitimité de l'équipe d'enquête et d'identification et les méthodes des deux autres équipes. Damas affiche sa coopération avec l'OACI et lui reproche de ne pas lui accorder un traitement impartial. La Chine et l'Inde appellent au consensus et à la coopération. Dans ce contexte, le Conseil de sécurité ne peut prendre aucune résolution ; il n'est plus, comme en 2020, qu'une instance où l'on s'affronte. C'est donc à l'OIAC que s'exerce la pression sur Damas.

Sur proposition de 46 États occidentaux, la Conférence des États parties a décidé, le 21 avril 2021, par 87 voix contre 15 – 34 pays s'abstenant –, de suspendre certains droits (vote à la Conférence et au Conseil notamment) et privilèges de la Syrie. Le Directeur général doit rendre compte régulièrement, de l'application par Damas de la décision du 9 juillet 2020, dont la non satisfaction est à la base de la suspension décidée en avril. La Russie avait évoqué la possibilité que cette décision conduise Damas à cesser de coopérer avec l'OIAC<sup>6</sup>. Pour le moment, bien que la 26<sup>e</sup> CEP soit restée sur la même ligne, la Syrie n'a pas modifié sa position. Elle continue d'affirmer sa volonté de coopérer sur sa déclaration, à condition qu'un membre de l'équipe soit remplacé, et elle reste tout à fait opposée à l'équipe

---

<sup>4</sup> OIAC, Conseil exécutif, rapport du directeur général, EC-99/DG.3, 23 déc. 2021, para. 15.

<sup>5</sup> *Ibid.*, § 29.

<sup>6</sup> Voir S/2021/226, annexe X et S/2021/337, annexe XI. Le Secrétaire général a transmis au Conseil de sécurité, en 2021, les rapports du Directeur général de l'OIAC soumis en application du § 12 de la résolution 2118 (2013) (voir S/2021/422, 514, 615, 764, 842, 911, 989, 1103).

d'enquête et d'identification. L'opposition ouverte est donc affichée, l'impasse est bien constituée, mais la rupture n'a pas encore eu lieu.

La Syrie est également sur la sellette au titre du TNP qu'elle est accusée de ne pas respecter<sup>7</sup>.

**(4)** S'agissant de la **Corée du Nord**, après les évolutions positives intervenues en 2018<sup>8</sup>, l'année 2019 s'était terminée de manière plutôt négative. Les négociations avec les États-Unis n'avaient pas progressé et étaient interrompues. Et Kim Jong-un avait annoncé, le 31 décembre, la fin du moratoire sur les essais nucléaires et balistiques. Cette évolution, due au retour des États-Unis à la politique de la dénucléarisation préalable, n'avait toutefois pas été accompagnée d'un réel durcissement américain, par exemple avec l'exigence d'un renforcement des sanctions. Elle n'avait pas non plus été exploitée par la Chine et la Russie, qui maintenaient au Conseil de sécurité le consensus des Cinq sur les sanctions.

2020 fut une année morne, sans évolution positive ni fortes tensions et menaces. Sans inflexion de la politique américaine, la Corée du nord a poursuivi le renforcement de ses capacités. Le temps fort de l'année fut la présentation, en octobre, d'un nouveau missile intercontinental géant, plus long que celui qui avait été montré en 2017, déjà capable d'atteindre le territoire des États-Unis. Et Pyongyang a surtout poursuivi les essais de missiles à courte portée, effectuant des progrès en mobilité, rapidité et précision, importants dans le rapport de forces avec le Sud et son allié américain. Les relations entre les deux Corée se sont à nouveau dégradées (coupure de la ligne directe de communications, destruction du bureau des relations intercoréennes), avant que reprenne un dialogue minimal. Au Conseil de sécurité, on a assisté à la reproduction de ce qui s'était passé en 2019 : le vote à l'unanimité du projet de résolution présenté par les États-Unis (S/RES/2515, 30 mars 2020). La Russie et la Chine n'ont pas choisi de jouer le rôle du perturbateur.

2021 a une tonalité semblable aux deux années précédentes. La diplomatie bilatérale avec Washington n'a pas repris mais ni d'un côté ni de l'autre, on n'a recherché la crise. La rupture de la diplomatie nucléaire bilatérale de courte durée entre la République populaire démocratique de Corée et les États-Unis depuis 2019 s'est poursuivie. Bien qu'elle ait annoncé qu'elle n'observerait plus ses moratoires unilatéraux sur les essais nucléaires, la Corée du Nord n'a effectué aucun essai de ce type en 2021. Elle n'a pas non plus essayé de missiles à longue portée. En revanche, elle a poursuivi le développement de ses missiles balistiques et de croisière à plus courte portée. La situation reste inchangée au Conseil de sécurité (S/RES/2569, adoptée encore à l'unanimité).

Le fait majeur, si on considère le dossier dans la durée, est certainement, de plus en plus, que la détermination paye. Passer la ligne et accéder à l'arme nucléaire est un gain réel, pour l'État qui y parvient. Plus le temps passe, plus la dénucléarisation de la péninsule coréenne paraît devenir un objectif impossible. On voit mal comment la déclaration des 79 pourrait détourner le cours des choses. La Corée du Nord fait désormais partie du club des puissances nucléaires militaires, dont l'annuaire du SIPRI présente chaque année l'arsenal<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Voir la déclaration adoptée à ce sujet dans le cadre de la 10<sup>e</sup> conférence d'examen (NPT/CONF.2020/59). Cette déclaration émanant des Occidentaux, la Chine, la Russie et les Non alignés ne sont pas parmi les auteurs, concerne le réacteur non déclaré de Deir el-Zor.

<sup>8</sup> Voir J.-F. Guilhaudis, « Des « pics » dans les crises du désarmement », *PSEI* n° 11, 2019, pp. 95-103.

<sup>9</sup> Depuis son annuaire 2021, le SIPRI présente les « forces nucléaires » et non plus les « capacités » de la Corée du Nord, voir le chapitre XI rédigé par Hans M. Kristensen et Matt Korda. La déclaration des 79 parmi lesquels figurent les 3 États dotés occidentaux mais pas la Chine et la Russie a été faite dans le cadre de la 10<sup>e</sup> Conférence d'examen du TNP en août 2022 (NPT/CONF.2020/60).

### (5) Le dossier nucléaire de l'Iran.

Le dossier iranien n'avait pas connu non plus, en 2020, d'évolution majeure – les États-Unis maintenaient leur « retrait » et leur politique de « pression maximale », leurs alliés gardaient leurs distances mais sans pouvoir se libérer de l'étau américain, l'Iran ne cédait toujours pas et poursuivait sa politique de prise de distance très progressive, vis-à-vis du JCPOA – mais ce dossier avait été marqué par un événement politique rare. Il s'agissait du camouflet infligé aux États-Unis, au Conseil de sécurité.

D. Trump n'a pas gagné la guerre des sanctions et surtout a perdu une importante bataille politique au Conseil de sécurité. En août, le Conseil avait refusé un projet de résolution américain<sup>10</sup> tendant à prolonger l'embargo sur la fourniture d'armes conventionnelles à l'Iran, prévu par la résolution 2231 (2015), qui devait prendre fin le 18 octobre 2020. Seuls les États-Unis et la République dominicaine avaient voté pour. La Chine et la Russie avaient voté contre ; les autres membres du Conseil s'étaient abstenus. On restait très loin de la majorité qui aurait permis d'imputer l'échec au veto russe et chinois. Et surtout, la suite fut encore été plus difficile pour Washington.

Pour réagir contre la non-observation par l'Iran du JCPOA et contre la non-prolongation par le Conseil de sécurité de l'embargo sur les armes, les États-Unis ont décidé de se prévaloir du « mécanisme de retour d'urgence », prévu par 2235 (2015).

Les États-Unis ont pris cette mesure décisive car, en plus du non-respect par l'Iran de ses engagements dans le cadre du JCPOA, le Conseil de sécurité n'a pas prolongé l'embargo sur les armes de l'ONU contre l'Iran, en vigueur depuis 13 ans. L'inaction du Conseil de sécurité aurait ouvert la voie à l'achat par l'Iran de toutes sortes d'armes conventionnelles le 18 octobre. Heureusement pour le monde, les États-Unis ont pris des mesures responsables pour empêcher que cela ne se produise. Conformément à nos droits en vertu de la RCSNU 2231, nous avons lancé le processus de retour rapide pour rétablir pratiquement toutes les sanctions de l'ONU précédemment levées, y compris l'embargo sur les armes. Le monde sera ainsi plus sûr. (Déclaration de M. Pompeo, 19 septembre 2020)

A suivi un camouflet sans précédent : tous les membres du conseil de sécurité, sauf la République Dominicaine, ont refusé la prétention américaine en arguant qu'elle ne pouvait valablement être émise, que par un État participant au JCPOA. Les 3 Européens ont fait en ce sens une déclaration commune le 20 septembre :

La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni (« E3 ») notent que les États-Unis ont cessé de participer au JCPOA après leur retrait de l'accord le 8 mai 2018. Par conséquent, la prétendue notification en vertu du paragraphe 11 de la RCSNU 2231 (2015), reçue des États-Unis d'Amérique et diffusée aux membres du Conseil de sécurité des Nations unies, n'est pas susceptible d'avoir un effet juridique. Il en découle que les décisions et actions qui seraient prises sur la base de cette procédure ou de son issue possible seraient également incapables d'avoir un quelconque effet juridique.

La Chine et la Russie ont fait de même. L'Iran s'est évidemment félicité de « l'isolement maximal » des États-Unis<sup>11</sup>. En 2020, Téhéran était donc parvenu à empêcher que le front occidental se reconstitue, tout en poursuivant sa politique de prise de distance avec les obligations imposées par l'accord de 2015, en calibrant avec soin cette prise de distance, qu'il s'agisse de l'enrichissement de l'uranium et des stocks d'uranium enrichi, de la

<sup>10</sup> S/2020/797.

<sup>11</sup> Il est intéressant de noter que l'Iran pose maintenant la question de la mise en œuvre par l'Arabie Saoudite de son accord de garanties et d'éventuelles activités nucléaires dissimulées (voir A/C.1/75/PV.6, p. 4).

production de plutonium, des stocks d'eau lourde, du nombre de centrifugeuses, et en laissant se poursuivre les inspections de l'AIEA<sup>12</sup>.

Les Européens E3/UE ont été dans une situation particulièrement difficile. Les limites d'INSTEX ont rapidement été confirmées. Ils n'ont cessé de manifester leurs inquiétudes devant les mesures iraniennes, mais sans pouvoir rejoindre la ligne américaine. Les États-Unis ont encaissé un échec diplomatique de très grande envergure avec le refus très clair, de leurs alliés et partenaires et même de la communauté internationale, d'aller plus loin dans leur sens. *A priori*, la défaite électorale de D. Trump et l'arrivée au pouvoir de J. Biden, en principe décidé à revenir à l'accord de 2015, permettaient d'espérer un retour à la négociation et une sortie de crise. Toutefois, nous insistions, dans la précédente chronique, sur le fait que l'obtenir serait « extrêmement difficile, tant le dossier a été compliqué par les années Trump et rejoint maintenant, en bonne partie l'antagonisme entre les Occidentaux et le duo Chine Russie »<sup>13</sup>.

Cela s'est tout à fait vérifié en 2021. Certes la négociation a repris mais l'année s'est terminée sans résultat. Il devient de plus en plus évident que le retour au JCPOA relève de l'illusion. Les sanctions demeurent mais elles ne font pas plier l'Iran, qui prend de plus en plus ses distances avec les engagements pris en 2015.

Comme on l'a fait judicieusement remarquer, le calendrier de 2021 n'était pas favorable<sup>14</sup>. Le temps pris, pour définir la nouvelle position américaine – cela n'a été fait qu'en mars – n'a pas permis de commencer les pourparlers avant le 6 avril. On était alors très près des élections présidentielles iraniennes de juin. Six cycles de négociation ont eu lieu avant le 6 juin, sans aboutir. La présidence ayant ensuite changé de titulaire à Téhéran, la négociation a été interrompue, pendant 5 mois. Elle n'a repris, que le 29 novembre et un autre cycle a suivi, le 27 décembre, toujours sans résultat. Au-delà des obstacles de calendrier, l'essentiel reste évidemment les divergences sur le fond, en particulier l'étendue de la levée des sanctions – l'Iran veut qu'elle soit complète et les États-Unis entendent la limiter aux sanctions de non-prolifération – et l'extension des pourparlers aux questions des missiles et de la sécurité régionale, souci américain et occidental, qui va au-delà du rétablissement du JCPOA. Les mesures à prendre par l'Iran pour revenir à l'accord de 2015, sont aussi au premier rang des préoccupations, du côté américain et européen tandis que l'Iran est soucieux de garanties pour éviter que les États-Unis ne se retirent à nouveau.

Aucune avancée n'étant accomplie dans le sens de la satisfaction de ses demandes, l'Iran a très logiquement poursuivi sa politique de prise de distance progressive, par rapport à ses obligations découlant du JCPOA. En 2021, il a surtout augmenté le niveau d'uranium enrichi et a commencé à restreindre les activités de vérification de l'AIEA.

Le JCPOA avait imposé une limite basse (3,67 %) à l'enrichissement de l'uranium. L'Iran l'avait déjà dépassée depuis 2019 en allant à 5 %. Le 4 janvier 2021, il est allé à 20 %, puis, le 17 avril, à 60 %. On reste loin du taux d'enrichissement permettant l'utilisation comme explosif nucléaire (90 %) mais se trouve très nettement au-dessus de la limite du JCPOA.

Cette évolution s'est accompagnée d'une prise de distance également accrue s'agissant des contraintes relatives à la fabrication des centrifugeuses d'enrichissement de l'uranium, au stock d'uranium enrichi et aux activités relatives à l'eau lourde. Pour le stock d'uranium enrichi, la limite du JCPOA, fixée à 300 kg est largement dépassée fin 2021, le stock se situant à 2490 kg en novembre.

---

<sup>12</sup> Rapports du Directeur général GOV/2020/5, 26, 41 et 51.

<sup>13</sup> PSEI 17, 2021, Désarmement 2021, n° 5.

<sup>14</sup> Tytti Erastö, « Le Plan d'action global conjoint sur le programme nucléaire iranien », *SIPRI Yearbook 2022*.

Le point le plus intéressant est toutefois l'évolution des relations avec l'AIEA. Il s'agit d'un aspect essentiel. Coopérer avec l'AIEA joue en faveur de l'Iran, atteste sa bonne foi et a un effet protecteur, par rapport à la menace américaine. Toute prise de distance avec les contrôles de l'institution doit donc être gérée avec soin. Dans le cadre du JCPOA, Téhéran avait accepté de mettre en œuvre provisoirement le protocole additionnel à son accord de garanties généralisées. Cela autorisait l'Agence à mener des inspections en dehors des sites nucléaires déclarés et l'accord de 2015 lui permettait même de demander d'accéder à des sites non nucléaires. En 2021, l'Iran a commencé à restreindre ces activités de vérification supplémentaires. À la mi-février, il a averti l'AIEA qu'à partir du 23 février, il arrêterait les mesures volontaires de transparence, y compris l'application du protocole additionnel. Cette mesure était prise, à l'américaine ou à l'occidentale, en application d'une loi adoptée par le Parlement iranien en décembre 2020, obligeant le gouvernement à refuser les inspections au-delà de l'accord de garanties généralisées, si les autres signataires du JCPOA ne respectaient pas pleinement leurs engagements à l'égard de l'Iran et notamment si les obstacles à l'exportation n'étaient pas levés et les relations bancaires rétablies. Mais le choc a été atténué car le 21 février l'Iran et l'AIEA ont conclu un accord technique autorisant la poursuite d'activités exceptionnelles de vérification et de surveillance pendant 3 mois. Cela signifiait que l'équipement de surveillance dans les installations nucléaires pouvait continuer à collecter et stocker des informations comme prévu par le JCPOA ; mais l'AIEA ne serait pas autorisée à accéder aux enregistrements tant qu'une solution diplomatique permettant le retour au JCPOA, ne serait pas atteinte. Ce n'était évidemment pas le cas en mai ; l'accord technique fut alors prolongé jusqu'au 24 juin. Suivit une période d'incertitude de 2 mois. L'AIEA exprima ses inquiétudes au sujet de la « continuité des connaissances », arguant qu'elle était nécessaire pour le bon fonctionnement d'un JCPOA restauré et elle fit aussi valoir qu'elle devait entretenir l'équipement en place. Cela conduisit, le 12 septembre, à un nouvel accord autorisant l'entretien des équipements et le renouvellement des supports de stockage. Cet accord fut appliqué du 20 au 22 septembre dans toutes les installations à l'exception d'un atelier de fabrication de composants de centrifugeuse, situé près de Téhéran. Cet atelier avait été l'objet d'une attaque par un UAV le 23 juin, que l'Iran pensait avoir été menée par Israël avec l'aide des caméras de l'AIEA, ce que démentait évidemment l'agence. Finalement il fut convenu le 15 décembre, que de nouvelles caméras pourraient être installées dans cet atelier. Il n'y a donc, fin 2021, toujours aucune rupture, mais au total les activités de surveillance sont « sérieusement compromises ». Les inspections normales dans le cadre de l'accord de garanties se poursuivent par ailleurs, mais la question des sites suspectés par Israël, n'est toujours pas résolue selon l'AIEA, alors que l'Iran estime avoir fourni les réponses suffisantes. La question a été discutée au Conseil de sécurité en juin (S/PV.8811) et en décembre (S/PV.8930) et les comptes rendus de séance permettent de voir avec précision les positions très divergentes des parties au JCPOA.

Il est assez difficile, au vu de l'évolution de dossier iranien, qui offre une nouvelle illustration remarquable de l'échec des politiques américaines de pression, de ne pas penser que l'Iran va prochainement, lui-aussi, franchir la ligne. Cela n'est pas exclu, mais ne pourra pas se faire comme en Corée du Nord. On ne doit pas oublier que l'Iran a toujours nié vouloir accéder au nucléaire militaire et même condamné la bombe. Si le passage se fait il se fera de telle manière que cela se sache mais en restant officiellement démenti, à la manière d'Israël.

**(6)** La crise en **Ukraine** est restée, comme auparavant, très présente dans les travaux des organes du « Mécanisme » du désarmement, notamment à la Première Commission, où des accusations sont régulièrement lancées par les représentants de Kiev contre Moscou, qui ne

manque pas de répondre<sup>15</sup>. Elle a surtout connu, en 2021, un développement important, du point de vue du désarmement. Il s'agit de la proposition par la Russie d'un « accord sur les mesures pour assurer la sécurité de la Fédération de Russie et des États membres de l'OTAN » et d'un traité entre la Russie et les États-Unis sur « les garanties de sécurité ». S'ils ne sont pas, à proprement parler, des accords de désarmement, ces 2 documents en relèvent certainement au sens large<sup>16</sup> et on sait, quelques mois après, qu'il eut mieux valu ne pas les ignorer. Cette crise – comme le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, conflit ouvert armé en 2021<sup>17</sup>, qui implique ces 2 États ainsi que la Turquie et la Russie –, affecte les travaux du « Mécanisme » et, plus encore, la sécurité européenne et méditerranéenne.

Fin 2020, la crise entre les États-Unis et la Russie à propos de l'application des accords bilatéraux s'était étendue aux traités multilatéraux, notamment le TICEN et la Convention d'interdiction des armes chimiques. Au-delà de la fin de l'*Arms Control*, se présentait désormais la question du devenir des grands accords multilatéraux et pas seulement du TNP. La crise s'était étendue aux relations entre Occidentaux, à l'occasion du retrait américain de l'accord nucléaire iranien, en 2018. Elle concernait enfin la Chine, principal objet des inquiétudes des États-Unis. Ceux-ci voulaient inclure Pékin dans la négociation des armes stratégiques. Ces éléments demeurent en 2021.

Inclure la Chine – Washington ne l'ignore pas – était et demeure peu réaliste. Pékin loin de disposer des mêmes capacités, ne peut évidemment participer à une négociation trop inégale, tant que son retard n'est pas comblé. Washington veut aussi rester libre de s'adapter et ne veut pas se lier, s'enfermer dans un accord avec une puissance qu'il ne juge pas à son niveau. Le retour à un véritable processus d'*Arms Control*, surtout élargi, reste donc lointain. Il passe inévitablement par une phase de course aux armements, peut-être pendant plusieurs décennies. La grande question est maintenant de savoir si, dans cet intervalle, les traités multilatéraux de désarmement pourront tenir ou seront emportés.

Il reste nécessaire d'ajouter que les oppositions grandissantes entre les plus puissants laissent subsister entre eux une part d'intérêt commun, que traduit l'existence du Groupe P Cinq et que l'on constate encore dans plusieurs dossiers, comme ceux de la Corée du Nord, du TIAN ou du TNP. Mais, inévitablement, la montée des tensions entre les Grands, va diminuer cette part d'intérêt commun. Cela commence à se remarquer en 2021.

### III. Traités et accords, négociations de désarmement

**(7)** Les traités et accords existants ne sont pas en bonne santé ; beaucoup, au contraire, vieillissent mal. Le droit conventionnel du désarmement se réduit et les décès n'y sont pas compensés par des naissances. Les négociations sont rares et peu productives. La tendance négative signalée dans les précédentes chroniques s'est poursuivie en 2021, qu'il s'agisse du développement du droit conventionnel ou de la vie des accords existant.

---

<sup>15</sup> À la Conférence d'examen du TNP elle a suscité de la part des Occidentaux une déclaration condamnant l'agression russe et déplorant « les discours et les actes dangereux auxquels se livre la Fédération de Russie en matière nucléaire ainsi que les déclarations provocatrices du pays sur le relèvement des niveaux d'alerte nucléaire, qui sont en contradiction avec la récente déclaration commune publiée par les dirigeants des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité sur la prévention de la guerre nucléaire et de la course aux armements » (NPT/CONF.2020/65, §5, août 2022).

<sup>16</sup> Voir notre Stock des conflits 2021, *PSEI* 18, 2022, n° 84.

<sup>17</sup> *Ibid.*, n° 67.

### III. I. Nouveaux accords, négociations en cours, ouverture de négociations, propositions

**(8)** Le **TIAN** a quitté en 2021 cette rubrique « Nouveaux accords, négociations en cours... » ; entré en vigueur le 22 janvier, il est passé dans la catégorie des accords existants. Et il n'a pas de successeur. Pas plus qu'en 2018, 2019 et 2020, il n'y a eu de nouvel accord en 2021. Il n'y a toujours pas, non plus, de nouvelle négociation formelle dans le but de conclure un nouveau traité. Et on ne progresse pas ou peu, sur des questions – toujours les mêmes – sur lesquelles pourtant il y a une forte demande de négocier.

**Des négociations sont, en effet, toujours attendues**, réclamées depuis des années, sur plusieurs thèmes intéressant le nucléaire – l'interdiction de la production des matières fissiles, les garanties de sécurité négative ou encore l'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient. La communauté internationale réclame aussi, depuis longtemps, que l'on s'occupe de la prévention de la course aux armements dans l'espace et, plus récemment, de la cybersécurité.

En 2018 et 2019, il ne s'était rien passé rien sur ce front-là, sauf en ce qui concernait le Moyen Orient, mais il ne s'agissait pas, à proprement parler, d'une négociation. En 2020, cela fut pire. En 2021, tout ce qui touche au nucléaire reste encore à l'arrêt. En revanche, on peut noter quelques avancées – mais en deçà du stade de la négociation – sur l'espace et sur la cybersécurité.

**(11)** Sur la question de *l'interdiction de la production des matières fissiles*, l'Assemblée générale avait fait, en 2016, un pas en avant net par rapport au cours des choses antérieur, en demandant au Secrétaire général de constituer un groupe d'experts de haut niveau de 25 membres, chargé de l'élaboration du traité interdisant la production des matières fissiles et autres dispositifs explosifs nucléaires (A/71/259). Elle tentait de faire avancer un dossier bloqué depuis des années, à la Conférence du désarmement (CD).

Le groupe a travaillé selon le principe du consensus et transmis un rapport en 2018 à l'Assemblée<sup>18</sup>. Le résumé du rapport indique que :

Dans ses recommandations, le Groupe a convenu, entre autres, que les négociations sur un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires devaient être engagées immédiatement à la Conférence du désarmement sur la base du document CD/1299 et du mandat qui y figure et qu'il fallait examiner de plus près les mesures susceptibles de faciliter l'ouverture de négociations et de renforcer la confiance.

Il indique que son rapport « doit être lu conjointement avec le rapport du Groupe d'experts gouvernementaux de 2015, tel qu'il figure dans le document A/70/81, et qu'il conviendrait que de futurs négociateurs tiennent compte de ces deux documents dans leurs délibérations ». L'Assemblée a, comme le groupe le recommandait, demandé à la Conférence du désarmement l'ouverture immédiate de négociations sur la question (A/RES/73/65<sup>19</sup>). Mais le rapport de la CD (CD/2179) pour 2019 montrait que cela n'avait eu aucun effet. Il en est allé de même en 2020 (Rapport CD A/75/27) et cela s'est poursuivi en 2021 (Rapport CD A/76/27). La CD ne s'en est pas occupée – on retrouve donc l'ancien blocage. La question se pose de savoir si l'Assemblée, pour le dépasser, ne va pas lancer la négociation d'un traité, comme elle le fit pour le TIAN. Pour le moment, elle a simplement décidé d'inscrire la question de l'interdiction de la production des matières fissiles, à l'ordre du jour de sa

<sup>18</sup> A/73/159.

<sup>19</sup> Votée par 182 voix contre une (Pakistan) et 5 abstentions (Égypte, Iran, Israël, Syrie, Rd Corée).

session ordinaire, au titre du désarmement général et complet<sup>20</sup>. Prise en 2019 (74/509), cette décision a été reproduite en 2020 (75/515). En 2021, c'est une résolution qui reprend la demande (76/51). La question ne se réduit pas à l'opposition du Pakistan, isolé dans le « non ».

**(12)** Sur les *garanties de sécurité*, on n'avance toujours pas vers cet « accord sur une approche commune, en particulier sur une formule commune qui pourrait figurer dans un instrument international ayant force obligatoire », que l'Assemblée appelle de ses vœux depuis des années<sup>21</sup> et aucun progrès n'a été fait à la CD (v. CD/2179, 2019, §§ 36-38, CD rapport 2020, A/75/27, §§ 34-35 et CD rapport 2021 A/76/27, §§40-42). La question fait chaque année l'objet d'une résolution votée à une forte majorité (74/31, 75/34 et 76/21) mais rien ne bouge à la CD.

**(13)** Concernant la question de la *zone exempte d'armes nucléaires et d'armes de destruction massive au Moyen-Orient*, pour la première fois depuis très longtemps, les choses avaient bougé, en 2018. L'Assemblée générale avait décidé le 22 décembre 2018, de convoquer une conférence sur la création au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive (décision 73/546). Cette décision avait été prise à une petite majorité de 88 contre 4 (États-Unis et Israël) et 75 abstentions, mais elle introduisait un changement important. Un processus international était lancé – la Conférence se réunirait chaque année jusqu'à ce qu'elle ait réussi à élaborer un traité juridiquement contraignant portant création de la zone exempte d'armes de destruction massive du Moyen-Orient. Cela mettait désormais une pression nettement accrue sur Washington et Tel Aviv. La première session de la Conférence s'est tenue du 18 au 22 novembre 2019. Elle n'a évidemment pas bénéficié de la participation américaine et israélienne, mais 23 États de la région (Algérie, Arabie Saoudite, Bahreïn, Comores, Djibouti, EAU, Égypte, Irak, Iran, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Mauritanie, Oman, Palestine, Qatar, Soudan, Somalie, Syrie, Tunisie, Yémen), 4 États observateurs (Chine, France, Russie, Royaume-Uni) et 3 organisations (AIEA, CAB, OIAC) du désarmement, ainsi que l'UE, la Ligue des États Arabes et la Conférence islamique y ont participé, ainsi qu'un certain nombre d'ONG. La Conférence fonctionne selon le principe du consensus. Elle avait fixé la date de celle qui lui succéderait du 16 au 20 novembre 2020 et adopté son rapport et une déclaration politique<sup>22</sup>. La « pandémie » n'a pas permis que ce calendrier soit tenu. La seconde session a été repoussée en 2021<sup>23</sup>.

Cette seconde session a eu lieu du 29 novembre au 3 décembre 2021. Elle a été suivie par 19 États de la région, soit 4 de moins (Comores, Djibouti, Somalie, Soudan) qu'en 2019, ainsi que les mêmes observateurs et les mêmes organisations que la première. Elle a donné lieu à un débat général et thématique. Comme en 2019, Israël et les États-Unis ont refusé d'y participer. La session suivante a été fixée au 14-18 novembre 2022 et un groupe de travail informel intersessions a été créé. Le mécanisme majoritaire est donc enclenché<sup>24</sup>, même si,

---

<sup>20</sup> Décision 74/509 votée par 181 voix contre 1 Pakistan et 4 abstentions (Iran Israël, Syrie, Corée du Nord).

<sup>21</sup> Notamment rés. 73/28 et 74/31. Ces résolutions bénéficient d'une majorité nette plus de 120 voix et ne rencontrent pas d'opposition mais le nombre des abstentions, autour de 60, montre que la dynamique portant le projet d'un accord est nettement insuffisante.

<sup>22</sup> A/CONF/236/6. On notera que la résolution 74/30 ne fait aucune référence à la décision 73/546 et à la conférence qui en découle, à la différence du rapport du Secrétaire général (A/74/157 part. I, voir § 12) et aux réponses des États que ce rapport transmet.

<sup>23</sup> V. *UN Disarmament Yearbook 2020*, pp. 134-135.

<sup>24</sup> V. le rapport de la Conférence, A/CONF.236/2021/4.

curieusement, aucune des 2 résolutions relatives au Moyen Orient (76/20 et 76/63) ne vise expressément la Conférence<sup>25</sup>. On note que ce processus est compatible avec la position iranienne et qu'il isole le couple Israël/États-Unis.

**(14)** La question de l'*espace* n'oppose pas le *Have* et les *Have Not*, elle est au cœur des rivalités et oppositions entre les grandes puissances et suscite des inquiétudes grandissantes. Depuis des années, elle faisait l'objet d'une offensive modérée de la Russie et de la Chine qui ont proposé un traité relatif à la prévention du déploiement d'armes dans l'espace (CD/1985). En 2018 et 2019, aucun progrès n'avait été accompli à la Conférence du désarmement sur la voie d'une négociation dans le but de parvenir à un accord. La situation était au contraire devenue plus difficile. Le désaccord au sujet du projet de traité était confirmé et souligné par la note verbale des États-Unis du 2 août 2018. Ceux-ci s'engageaient aussi dans une stratégie spatiale ambitieuse. La montée de la tension se remarquait dans les votes sur les résolutions intéressant l'espace.

Cela s'était poursuivi et aggravé en 2020. Outre le fait que l'espace est de plus en plus utilisé et que le nombre d'engins et de débris s'y trouvant a augmenté très fortement après 2007 – tendances que le réchauffement climatique et la crise sanitaire accentuent –, interviennent alors, facteurs d'inquiétude et de tensions, des manifestations d'unilatéralisme de la part des États-Unis (décret 13914 du 6 avril 2020, accords Artemis, appel d'offre de la NASA pour l'achat de régolithe lunaire) et de militarisation (accusations lancées contre la Russie de pratiquer des essais antisatellites)<sup>26</sup>. Ces activités ainsi que les approches de satellites, créent des tensions de plus en plus vives dans un contexte où les normes sont anciennes (traité sur l'espace extra-atmosphérique de 1967), ambiguës ou insuffisantes et où, manifestement, il n'existe pas assez de consensus. Si le traité sur l'espace compte 112 États parties, dont les principales puissances spatiales, l'accord sur la lune n'a que 18 parties, dont aucune puissance spatiale. Et les États-Unis insistent, dans le décret du 6 avril 2020, sur le fait qu'ils ne reconnaissent pas l'espace extra-atmosphérique, comme un bien commun mondial. En 2020, l'absence de consensus demeurait donc et même s'accroissait. Cela se marquait lors des votes à l'Assemblée générale. Le nombre des voix pour augmentait sur 75/35 (prévention), 75/514 (nouvelles mesures) et même 75/69 (mesures de confiance et de transparence). Mais il baissait nettement sur 75/37 (non-déploiement), tandis que l'opposition croissait fortement. En 2020, un nouveau projet de résolution, d'initiative britannique, « Réduire les menaces spatiales au moyen de normes, de règles et de principes de comportement responsables, fut aussi adopté par 164 voix, contre 12 et 16 abstentions (75/36). Nivideta Raju (*SIPRI Yearbook 2021*), y voyait une initiative prometteuse.

Les inquiétudes concernant la militarisation de l'espace et les dérives possibles de son exploitation ont été aggravées en 2021 par des essais russe et chinois et par le développement de partenariats concurrents pour l'exploitation de la lune. Pékin a réalisé en août un essai de bombardement orbital fractionné impliquant un véhicule à glissement hypersonique. Pour sa part, Moscou a effectué en novembre un essai d'arme antisatellite à ascension directe et intercepté un de ses propres satellites. Le système employé, Nudol, avait déjà été expérimenté mais il s'agissait du premier cas de collision avec une cible, qui a provoqué un nombre élevé de débris spatiaux. La question de la conformité de ces essais avec le traité de 1967 a fait naturellement l'objet d'opinions contradictoires mais ils ont bien été généralement perçus comme démontrant que la course aux armements dans l'espace

<sup>25</sup> Dont le Secrétaire général rend toutefois compte de l'évolution (A/76/190).

<sup>26</sup> Tests effectués en avril, en juillet et en décembre. Ces tests, à la différence de ceux qui ont été effectués antérieurement par le Chine, l'Inde, la Russie et les États-Unis étaient non destructifs, ne générant pas de débris.

s'accélère. S'agissant de la lune, outre les accords Artemis, signés en octobre 2020<sup>27</sup>, déjà mentionnés, qui constituent fin 2021 un partenariat, dirigé par les États-Unis et comprenant 14 autres États, est apparue en mai 2021, fruit d'une déclaration conjointe, un partenariat entre l'Agence spatiale chinoise et Roscosmos, expressément ouvert à tous les partenaires internationaux intéressés. La question se pose évidemment de savoir si et comment vont s'ajuster et éventuellement coopérer ces partenariats, dans l'exploitation des ressources lunaires. Elle est d'autant plus pressante que les États-Unis manifestent un intérêt croissant pour les activités militaires lunaires.

Même si le souci d'éviter la militarisation de l'espace a pu s'y exprimer, la Conférence du désarmement reste totalement improductive sur ce sujet, en 2021 comme auparavant<sup>28</sup>. Si des développements doivent intervenir, par exemple l'adoption d'un traité interdisant les ASAT, ils passeront par les Nations unies ou au moins un fort soutien de leur part. Si on se reporte aux résolutions adoptées en 2021, on remarque que leur nombre reste le même, cinq. Deux d'entre elles ont cette fois été adoptées sans vote (76/22 et 76/55). Les États-Unis et Israël ont renoncé à pratiquer la défensive isolée sur la prévention de la course aux armements et les mesures de confiance et de transparence, deux thèmes où la majorité augmentait. Le vote reste stable sur le non-déploiement d'armes dans l'espace – 132 pour 34 contre et 21 abstentions en 2020 sur 75/35 et 130 pour 35 contre et 20 abstentions sur 76/23. La majorité faiblit en revanche nettement, alors que l'opposition et l'abstention croissent, sur les « nouvelles mesures concrètes de prévention d'une course aux armements dans l'espace », mais cela est normal puisque l'on passe du vote d'une décision d'inscrire à l'ordre du jour, à celui d'une résolution, document plus substantiel. Ce thème est conflictuel depuis son apparition, en 2017. 72/250 fut adoptée par 108 votes pour 5 contre et 47 abstentions. 76/230 par 114 contre 9 et 44 abstentions. Reste « réduire les menaces... » la résolution d'origine britannique, apparue en 2020, que Nivideta Raju jugeait prometteuse (*SIPRI Yearbook 2021*). Elle se prolonge dans 76/263 votée avec une majorité et, surtout, une opposition plus faible (150/8/7 contre 164/12/6). Le mécanisme de recueil des vues des États par le Secrétaire général, initié par 75/36, ayant abouti à un rapport jugé utile, l'Assemblée suit la recommandation du Secrétaire général et constitue, au début 2022, un groupe de travail à composition non limitée et fonctionnant selon la règle du consensus, pour « faire des recommandations au sujet d'éventuelles normes, règles et principes de comportement responsable à l'égard des menaces... » repérées dans l'espace. Le processus n'est donc pas interrompu ; on a trouvé un moyen d'avancer, au moins en apparence. 76/231 donne même dans son préambule des indications intéressantes, au fond : « les solutions envisageables au problème de la sécurité dans l'espace pourraient consister dans une combinaison d'obligations juridiquement contraignantes et d'engagements politiques » (al 11). Mais on notera, par ailleurs, que le processus enclenché réserve le « rôle primordial de la Conférence du désarmement ». On reste donc encore dans un schéma classique de production du droit. Il n'y a pas, pour le moment de vrai changement annonçant le passage dans un moment nouveau, s'agissant de la négociation et du droit de l'espace.

**(15) S'agissant du *cyberespace et de l'utilisation malveillante des technologies de l'information et de la communication*, 2020 qui a accéléré l'utilisation du numérique, a aussi marqué une nette croissance des tensions sur la sécurité des TIC et poussé les États à accroître leur contrôle (cyber-souveraineté). Les discussions sur la gouvernance des TIC et**

<sup>27</sup> <https://www.nasa.gov/specials/artemis-accords/img/Artemis-Accords-signed-13Oct2020.pdf>

<sup>28</sup> Même si la course aux armements et le désarmement ne sont pas de son ressort, ces préoccupations se retrouvent au Comité pour les utilisations pacifiques de l'espace, puisqu'il s'occupe des moyens d'assurer que l'espace continue d'être utilisé à des fins pacifiques, voir son rapport A/76/20 §§ 34-55.

les cyber-normes ont été perturbées. À l'Assemblée générale, cohabitent depuis 2018, reflet des approches divergentes des États-Unis et de la Russie, 2 groupes d'experts : le Groupe d'experts gouvernementaux sur la promotion du comportement responsable des États dans le cyberspace et de Groupe de travail à composition non limitée sur les développements dans les domaines de l'information et des télécommunications. En 2020, ces groupes n'ont pu travailler que partiellement, une partie de leurs sessions de travail a été reportée à 2021 (A/RES/75/550 et 551). Un groupe de 47 États, dont la France et les pays de l'UE, a proposé un programme d'action, pour faire avancer le débat, dont il reste à voir l'avenir. Les 2 résolutions annuelles habituelles (A/RES/75/32 et 75/240) ont été adoptées par l'Assemblée. La première, occidentale par 163 voix contre 10 (dont la Chine et la Russie) et 7 abstentions ; la seconde, soutenue par la Russie et la Chine, par 92 voix contre 50 et 21 abstentions. Et les décisions 75/750 et 751 ont relancé les 2 groupes de travail pour 2021. La pression montait sur ce dossier et on voyait mal comment des progrès significatifs pourraient être accomplis.

En 2021, le dossier de la cybersécurité n'a pas été moins sensible. L'utilisation malveillante des technologies de l'information et de la communication a continué de croître. Coupures d'Internet, campagnes de désinformation, utilisation de logiciels espions, cyber-opérations offensives augmentent en nombre, et de plus en plus d'États se préoccupent de définir des doctrines et des stratégies de cybersécurité. Le coût annuel mondial de la cybercriminalité serait évalué à 6000 milliards de dollars. Alors que, par ailleurs, les relations entre les Occidentaux et la Russie continuent de se dégrader, on a assisté sur le dossier de la cybersécurité à une avancée positive. Les deux groupes d'experts, le GGE et GECNL, sont parvenus à adopter des rapports par consensus<sup>29</sup>. Et au lieu deux résolutions concurrentes, on a pu assister à l'adoption sans vote d'une résolution de synthèse, rassemblant les deux courants – « Progrès de l'informatique et des télécommunications et sécurité internationale et promotion du comportement responsable des États dans l'utilisation du numérique » –, portée par un groupe d'une centaine d'États et présentée par les États-Unis et la Russie. Cette résolution (76/19) « accueille avec satisfaction » le rapport final du GGE ; elle prend note de celui du GECNL et demande aux États de s'en inspirer. Pour la suite, elle soutient le nouveau groupe de travail à composition non limitée (GTCNL 2021-2025), dont le mandat a été défini par 75/240 § 1. Héritier des 2 groupes précités, ce GTCNL 2 doit constituer un « processus de négociation démocratique, inclusif et transparent sur la sécurité d'utilisation du numérique »<sup>30</sup>.

### III.2. Vie des accords existant

**(15)** Cette catégorie se renforce en 2021 avec l'arrivée du *TIAN*. Mais on ne doit pas se bercer d'illusions. On peut parler de renfort, si on considère les choses d'un point de vue très juridique, puisque le *TIAN* est désormais en vigueur. Mais en vérité il pèse peu sur la réalité des relations internationales. C'est certes un élément d'une certaine importance dans la diplomatie du désarmement, mais il a beaucoup moins d'efficacité et d'effectivité en un mot

<sup>29</sup> Voir A/76/135 (rapport final) et 136 (Recueil officiel des contributions nationales volontaires sur la question de savoir comment le droit international s'applique à l'utilisation des technologies de l'information et des communications) pour le GGE et A/76//816 pour le rapport du GECNL.

<sup>30</sup> Les travaux menés aux Nations unies ne constituent qu'une partie de l'activité à laquelle donne lieu la cybersécurité. Celle-ci est considérable. Elle compte aussi des travaux d'une autre organisation du système des Nations unies (UIT), de plusieurs organisations régionales (ASEAN, OSCE), des initiatives gouvernementales et non gouvernementales, voir à cet égard la présentation d'Allison Pytlak dans le *SIPRI Yearbook 2022*. La participation des ONG aux travaux du second GECNL.) est un point sensible.

d'existence<sup>31</sup> que le TICEN. Celui-ci n'est toujours pas en vigueur, mais nous le classons dans la catégorie des accords existant, parce qu'il bénéficie de l'appui des plus grandes puissances et exerce une contrainte réelle sur le comportement des États, parties ou non. À l'aune des dispositions sur l'entrée en vigueur du TIAN, il le serait de plus, depuis très longtemps.

La tendance dominante n'est pas l'amélioration mais nettement l'inverse. Année après année, le patrimoine conventionnel se réduit. Après le retrait américain de l'accord nucléaire iranien en 2018 et la fin du traité FNI en 2019, la dégradation s'était poursuivie, en 2020, avec le retrait des États-Unis du traité Ciel ouvert.

Qu'ils soient universels, régionaux ou bilatéraux, les accords de désarmement sont tous, à des degrés divers, dans des situations de plus en plus préoccupantes. Après le TNP, toujours dans l'incertitude, c'est désormais la convention d'interdiction des armes chimiques (CAC) qui se trouve en posture difficile.

### III.2.1. Accords universels

Conventions intéressant les armes nucléaires

#### (16) *Le TIAN*

Certes, la 50<sup>e</sup> ratification du TIAN, fin octobre 2020, a permis son entrée en vigueur, 90 jours après. Mais la portée de cet évènement, à contre-courant de l'évolution générale, reste modeste.

Après une forte augmentation du nombre des ratifications, on savait depuis celle du Honduras, le 24 octobre, qu'il changerait de catégorie. Au nombre de 34 fin 2019, les ratifications/ accessions étaient 51, au 31 décembre 2020. Fin 2021, on en comptait 8 de plus (Cambodge, Chili, Comores, Guinée Bissau, Mongolie, Pérou, Philippines, Seychelles). Fin 2022, le traité compte 68 États parties.

Peut-on dire que cette entrée en vigueur marque vraiment une date, du point de vue des normes du désarmement ? Ce point de vue que retient le SIPRI<sup>32</sup>, nous paraît très discutable. Que le Secrétaire général des Nations unies le considère comme une étape importante vers un « monde exempt d'armes nucléaires » et que la société civile y voie une « étape critique », ne doivent pas faire oublier la réalité. Au cours des dernières décennies, le monde n'a pas progressé vers l'exemption d'armes nucléaires ; c'est l'inverse qui s'est produit. Le TIAN est certainement un cri en faveur de l'interdiction mais il est excessif de dire qu'il « établit » une interdiction complète des armes nucléaires. Il n'existe actuellement aucune interdiction de ce type et cette situation va très probablement durer.

Le TIAN a été longuement présenté dans *PSEI* n° 11, 2019 (voir notre chronique Désarmement 2017, n° 4 et la Note d'information d'A. Biad) et dans *PSEI* n° 12, 2019 (v. notre article, « Armes nucléaires, course aux armements... »), puis suivi dans nos chroniques désarmement de *PSEI* n° 14 et 17. L'objectif de ce « traité » n'est pas vraiment d'établir une

---

<sup>31</sup> Plusieurs concepts permettent de préciser la portée d'une règle. Son *efficacité* donne la mesure de son adéquation au but qu'elle poursuit ; une règle peut être plus ou moins mal conçue et inadaptée au but poursuivi. Son *effectivité* correspond à son niveau d'application sociale ; une règle peut être mal acceptée et rester plus ou moins inappliquée. Son *efficacité* indique le coût plus, ou moins élevé, de sa mise en application ; l'application d'une règle mal adaptée au but recherché et mal reçue sera difficile, et socialement coûteuse. Il faut distinguer entre son *existence* juridique, *de jure*, et son existence réelle, *de facto*. L'existence *de jure* d'une règle dépend de sa promulgation par l'autorité compétente ; dans le cas d'un traité de sa ratification et de son entrée en vigueur. Elle peut être simplement formelle, si la règle n'est pas appliquée. Une règle n'a d'existence réelle, *de facto*, que si elle est effective, réellement appliquée et atteint les objectifs qu'elle poursuit.

<sup>32</sup> V. Tytti Erästo, Vitaly Fedtchenko et Petr Topychkanov, « Nuclear Disarmament, Arms Control and Non-Proliferation », *SIPRI Yearbook 2021*. Position confirmée dans le *Yearbook 2022*.

norme d'interdiction, qu'il ne peut poser sans la coopération des États dotés et plus généralement des puissances nucléaires, mais de délégitimer leur position pour agir à long terme et aboutir un jour à l'interdiction. Toutefois, pour y parvenir, il faut réunir plusieurs conditions. Il faut, en premier lieu, au moins que ceux qui l'ont porté et soutenu soient rassemblés derrière lui. Il faut également, à défaut de recueillir le soutien de certaines puissances nucléaires – qui alors renonceraient à l'arme et à la dissuasion – qu'il soit rejoint par des États susceptibles de devenir des puissances nucléaires, qui confirmeraient par-là, de manière claire, leur engagement en faveur du TNP. Quand ces 2 conditions seront réunies, un pas aura été fait vers l'interdiction.

Fin 2019, nous constatons que ce n'était pas le cas. Sauf l'Afrique du Sud, aucun pays important du point de vue politique et militaire n'était sur la liste des États ayant ratifié ou accédé. Le Brésil, la Rd Congo, l'Indonésie et le Nigéria restaient signataires, comme l'Irlande. La liste des nouveaux signataires ne comprenait aucun État, dont la participation puisse être remarquée comme très significative. On n'y trouvait notamment pas Chypre, Malte, la Suisse ou la Suède. Fin 2021, au-delà de l'entrée en vigueur, aspect très formel – 59 participations représentent moins d'un tiers de la communauté internationale – on peut simplement noter un début de changement. L'Irlande et Malte sont devenues parties, rejoignant l'Autriche, mais ce n'est pas encore le cas de la Suisse et de la Suède, qui ne sont toujours pas signataires. De plus parmi les États qui ont rejoint le traité en 2020 et 2021 seul le Nigéria peut être considéré comme une puissance. Si on rapporte la liste des parties au TIAN à celle des 44 États dont la participation est nécessaire pour l'entrée en vigueur du TICEN, on remarque qu'il n'y a, fin 2020, que 6 pays de cette liste dans les parties au TIAN (Afrique du Sud, Autriche, Bangladesh, Chili, Mexique, Vietnam). La liste n'en compte maintenant que 2 de plus – le Pérou (2021) et la R D Congo (2022).

De leur côté, les États dotés et, plus largement, les États possédant l'arme nucléaire, restent sur une position nettement hostile au TIAN et, surtout, ils poursuivent leur investissement dans leur arsenal nucléaire et sa modernisation. On a signalé que l'OTAN a réagi par un communiqué de presse du 15 décembre 2020 : « Nous n'acceptons aucun argument selon lequel le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires refléterait le développement du droit international coutumier ou y contribuerait de quelque manière que ce soit. Ce traité ne changera en rien les obligations juridiques de nos pays en ce qui concerne les armes nucléaires. Nous appelons nos partenaires et tous les autres pays à réfléchir de manière réaliste aux incidences du Traité sur la paix et la sécurité internationales, ainsi que sur le TNP, et à œuvrer avec nous à l'amélioration de la sécurité collective par des mesures concrètes et vérifiables qui permettent de réduire les risques stratégiques et d'avancer réellement sur la voie du désarmement nucléaire ». Le sommet de juin 2021 a réaffirmé cette opposition au TIAN « en contradiction avec l'architecture existante de non-prolifération et de désarmement »<sup>33</sup>. De plus et surtout, le P5 a confirmé son refus, par une prise de position commune exposée par la France devant la Première Commission, le 3 novembre et les puissances nucléaires dans leur ensemble sont hostiles au TIAN<sup>34</sup>. Cette hostilité se confirme chaque année à l'Assemblée générale lors du vote sur le projet de résolution se félicitant de l'entrée en vigueur du traité et appelant à y adhérer, où on voit que le nombre des votes contre reste stable, à 41 puis 42 (comparer 76/34 à 75/40, 74/41 et 73/48).

Ces limites bien marquées, il reste que la conclusion de ce traité et son entrée en vigueur ne sont pas sans intérêt du point de vue de la diplomatie du désarmement. Elles vont donner l'occasion au camp antinucléaire de remettre régulièrement, à chaque réunion des États

<sup>33</sup> Communiqué du 14 juin 2021, § 47.

<sup>34</sup> A/C.1/75/PV.11, pp. 15-16. Sont également sur une position de refus l'Inde PV.11, p. 12 et Israël PV.12, p. 4.

parties, la pression, en faveur de l'interdiction et de créer plus ou moins de perturbations au sein de l'Union européenne et de l'Otan, principaux points faibles, pour le moment, du bastion nucléaire<sup>35</sup>. Prévoir une réunion des États parties dans l'année de l'entrée en vigueur du traité, puis tous les 2 ans, comme le fait l'article 8 du traité, s'inscrit tout à fait dans la démarche de promotion de l'interdiction des armes nucléaires qui est celle des soutiens du traité. Cette réunion devait initialement se tenir du 12 au 14 janvier 2022. Reportée au mois de mars, elle s'est finalement tenue du 22 au 14 juin 2022. Dans un nouveau contexte de sécurité en Europe *a priori* peu favorable, elle a réuni 49 États parties et 34 États observateurs, dont plus d'une vingtaine de non signataires, y compris des membres de l'UE et/ou de l'OTAN (Allemagne Belgique, Pays-Bas, Norvège), ainsi que la Finlande, la Suède, la Suisse et l'Australie. La Réunion a adopté une Déclaration – « Notre engagement en faveur d'un monde exempt d'armes nucléaires » et le Plan d'action de Vienne<sup>36</sup>.

**(16)** Pour son 25<sup>e</sup> anniversaire, le *TICEN* continue de bénéficier d'une certaine dynamique favorable. La liste des parties au traité s'étoffe encore. Elle atteint, début octobre 2022, 186 signataires et 176 ratifications. Les Comores et Cuba sont devenues parties en 2021. En 2022, cela a été le cas de la Dominique, de la Grenade et de Sao Tome et Principe.

Malgré ces chiffres très élevés, le traité n'est toujours pas en vigueur. Il manque toujours 8 pays de la liste des 44 de l'article XIV, pour atteindre cet objectif : la Chine, la Corée du Nord, l'Égypte, l'Inde, l'Iran, Israël, le Pakistan et les États-Unis. De plus, la Corée du Nord, l'Inde et le Pakistan, n'ont toujours pas signé le traité.

L'universalisation et l'entrée en vigueur restent donc 2 objectifs, sur lesquels en dépit des appels et des réunions diverses en ce sens, on ne parvient toujours pas à avancer. Malgré cela, la mise en place du système international de surveillance a beaucoup progressé, grâce aux efforts de la Commission préparatoire de l'Organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICEN). Ce SSI doit, à terme, être composé de 321 stations de surveillance et de 16 laboratoires de radionucléides. Il en comptait, au 30 juin 2021, respectivement 297 et 14<sup>37</sup>. On approche de l'objectif fixé et il est important de souligner que ce système a fonctionné de manière efficace, notamment au sujet des essais effectués par la Corée du Nord.

Le Secrétaire exécutif parle d'une norme d'interdiction des essais *de facto*<sup>38</sup>. C'est à peu près ce à quoi a abouti ce dispositif. Renforcé par la résolution 2310 (2016) du Conseil de sécurité, il a permis, au-delà du cas coréen du nord, de maintenir un véritable interdit sur les essais (voir notre chronique dans *PSEI* n° 11, 2019).

On ne peut exclure que cette période prenne fin assez vite. Le consensus qui a porté l'activité de l'OTICEN est en cours d'érosion. Cela s'est manifesté en 2020 à l'occasion de l'élection du secrétaire exécutif et avec les allégations de Washington concernant des essais, effectués par la Chine et la Russie. Si les États-Unis, comme cela est évoqué parfois, procédaient eux-mêmes à un « essai rapide » cela mettrait évidemment fin au moratoire et ne manquerait pas d'affecter le sort du traité. Si la dernière conférence de l'article XIV, tenue

<sup>35</sup> V. à cet égard Oliver Meier et Maren Vieluf, « De la division à l'engagement constructif : l'Europe et le TPNM », *Arms Control To Day*, décembre 2021.

<sup>36</sup> Pour les travaux de la Réunion se reporter à son rapport (TNPW/MSP/2022/6) et pour un commentaire à Rebecca Davis Gibbons et Stephen Herzog, La première réunion du TPNW et l'avenir du traité d'interdiction des armes nucléaires. *Arms Control to day*, septembre 2022.

<sup>37</sup> Document d'information du Secrétariat technique provisoire CTBT/Art XIV/2021/3, § 13.

<sup>38</sup> Déclaration à la wqq.

le 23 et 24 septembre 2021<sup>39</sup>, n'a pu que constater la stagnation de la liste des 44, d'autres développements ont été plus positifs en 2021, notamment l'élection du nouveau Secrétaire et plus encore celle de J. Biden. Le successeur de D. Trump s'affirme favorable au traité, veut travailler à son entrée en vigueur et les États-Unis ont réaffirmé qu'ils continueraient d'observer leur moratoire sur les essais<sup>40</sup>. Cela éloigne, au moins pour un temps, ce qui était un danger très sérieux. Le Conseil de sécurité a tenu, comme il l'avait fait au moment du XX<sup>e</sup> anniversaire, une réunion sur le TICEN. Si le soutien des membres au traité a été très net, il n'a pas, cette fois, adopté de résolution<sup>41</sup>.

**(17)** La participation au *TNP* reste la même depuis des années : le nombre des parties est de 191<sup>42</sup> ; l'Inde, le Pakistan et Israël restent en dehors du traité et la Corée du Nord n'envisage pas d'y revenir.

Le processus d'examen du traité n'a pas été interrompu par l'échec de la 9<sup>e</sup> conférence en 2015. Mais la préparation de la 10<sup>e</sup> Conférence, conférence du cinquantenaire, prévue en 2020, laissait peu d'espoir de voir le TNP « renforcé et (re)devenir » crédible ». Les travaux du Comité préparatoire, en 2017, 2018 et 2019 l'ont confirmé : le TNP ne peut pas actuellement être renforcé et il est de moins en moins crédible (voir notre chronique dans *PSEI* n° 14 (2020), n° 17 (2021)). Les perspectives d'une réussite en 2020 étaient donc très faibles, illusoire. Finalement la « pandémie » du Covid 19, qui a justifié le report de la conférence, initialement prévue du 27 avril au 22 mai 2020, d'abord à avril, puis à août 2021 et, ensuite, à 2022, a été considérée le plus souvent comme une chance, comme donnant un peu de temps pour tenter de sauver la conférence. À ce titre l'élection de J. Biden et la prorogation de *New START* pouvaient être tenues comme des éléments positifs, mais les tendances de fond, tant du côté des États dotés que des pays tentés par l'accès à la bombe, restent très négatives.

L'entrée en vigueur du TIAN n'a pas réduit l'écart, plus grand que jamais, entre les partisans du désarmement nucléaire qui en demandent la réalisation véritable et les États dotés, spécialement les États-Unis. L'universalisation du traité reste un objectif hors d'atteinte<sup>43</sup> et certains pays rappellent avec insistance le droit des États non dotés à bénéficier des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire<sup>44</sup>. Nous indiquions dans notre précédente chronique que la 10<sup>e</sup> conférence devrait trouver une voie entre un échec trop marqué et une réussite impossible. C'est un peu ce qui vient de se produire en 2022.

La Conférence devait débiter le 4 janvier 2022, mais les parties ont, une nouvelle fois, décidé de la reporter, pour cause de Covid, au mois d'août. Elle s'est finalement réunie du 1<sup>er</sup> au 26 août 2022 et, une fois de plus, elle n'est pas parvenue à adopter par consensus un document final. Il y a donc eu, sans surprise, un nouvel échec. Le fait qu'il soit formellement

<sup>39</sup> Voir son rapport CTBT-Art.XIV/2021/6.

<sup>40</sup> Voir Conseil de sécurité PV 8865<sup>e</sup> séance, p. 12.

<sup>41</sup> D.G. Kimball dans « À l'occasion de l'anniversaire du TICE les membres de l'ONU appellent à l'action », *Arms Control To day*, octobre 2021, impute cette absence de déclaration à l'opposition de la France : « En raison de l'opposition de la France, cependant, la session extraordinaire du Conseil de sécurité de cette année n'a pas abouti à une déclaration commune, selon plusieurs sources diplomatiques ». Cette opinion est reprise par Tytti Erästö et Vitaly, dans le *SIPRI Yearbook 2022*. Mais cela ne correspond pas à la déclaration du représentant français à la 8865<sup>e</sup> séance du Conseil de sécurité, qui réaffirme son soutien à 2310 (2016) et ne trouve pas non plus confirmation sur le site du Quai d'Orsay.

<sup>42</sup> Le SIPRI donne le chiffre 192. Il tient compte du fait que le retrait de la Corée du Nord n'est pas généralement accepté.

<sup>43</sup> L'Inde a rappelé son hostilité à l'idée d'y adhérer comme État non doté (A/C.1/75/PV.11, p. 50).

<sup>44</sup> Notamment la Turquie (A/C.1/75/PV.7, p. 13).

dû à la Russie, qui à propos des événements en Ukraine, a refusé d'accepter plusieurs passages du projet de document, masque toutefois la plus grande part de la réalité. La guerre d'Ukraine a servi à dévier, à « politiser » les débats, à « faire porter le chapeau » de l'échec à Moscou. Mais, au-delà du problème de l'Ukraine et des passages du projet de document final<sup>45</sup> sur Zaporizhzhia, à l'origine de l'absence de consensus, il y a, c'est le point le plus important pour évaluer la 10<sup>e</sup> Conférence d'examen, la faiblesse du texte du projet. Cette faiblesse s'explique par le souci de rechercher un consensus, au moyen d'un document médiocre puisque destiné à éviter les oppositions, *ad hoc*, alors que les désaccords traditionnels (Corée du Nord, Iran, zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient, droit à l'utilisation pacifique, garanties et contrôles d'exportations) subsistent et que de nouveaux sujets de discorde s'y sont ajoutés (alliance AUKUS et fourniture à l'Australie de sous-marins à propulsion nucléaire, retraits américains des accords INF, JCPOA, décision britannique d'augmenter le stock d'armes nucléaires)<sup>46</sup>. La situation en matière nucléaire n'a pas cessé depuis des années de se dégrader. En dépit du faux succès que représentent la conclusion et l'entrée en vigueur du TIAN, le désarmement régresse. C'est aussi l'enseignement principal de l'échec de la 10<sup>e</sup> Conférence. On peut tenter de relativiser. Ce n'est pas la première fois que le projet de document final n'est pas adopté. Depuis le début des conférences d'examen du TNP, c'est même la 5<sup>e</sup> fois que l'on échoue ; une fois sur deux. Mais c'est aussi le second échec successif (2015, 2020) et même le 3<sup>e</sup> depuis 2005. L'échec devient, semble-t-il, l'habitude.

Comme on l'a très justement fait remarquer, si on échoue une nouvelle fois en 2026, « cela pourrait conduire à une crise systémique profonde pour le régime du TNP »<sup>47</sup>.

Que faire, en ce cas ? Il est difficile de ne pas songer à s'affranchir de blocage, à s'en remettre à une majorité d'États responsables, décidés à avancer. Eux porteront un vrai document, fort, substantiel<sup>48</sup>. Jusqu'à maintenant aucune des tentatives de ce type n'a réussi. Seule l'association de la volonté politique et de la capacité technique de la mettre en œuvre peuvent conduire au succès. Mais à certains moments l'une ou l'autre, voire les deux peuvent être absentes. Conscient des difficultés à venir la 10<sup>e</sup> Conférence a pris 2 décisions visant à renforcer le processus préparatoire de la 11<sup>e</sup>. Elle a créé un groupe de travail sur le renforcement du processus d'examen et un organe subsidiaire pour chacune de ses 3 commissions. Le travail sur le TNP ne va donc pas s'arrêter. Si ce renforcement du processus d'examen sert à prolonger l'ambiance qui était celle de la Conférence, il faut craindre qu'il soit contreproductif.

**(18) Le système des garanties de l'AIEA**, dont le nombre des membres est désormais de 173 – le dernier membre étant Saint Christophe et Nevis, s'appliquait fin 2021 dans 185 États ayant un accord de garantie en vigueur, 132 d'entre eux ayant aussi un protocole additionnel en vigueur. La combinaison optimale de mesures à sa disposition (garanties intégrées) jouait, fin 2021, toujours dans 67 États<sup>49</sup>. 45 États ayant un AGG n'ont pas encore de protocole additionnel. Huit États parties n'ont toujours pas d'accord de garanties généralisées (AGG). La situation s'est un peu améliorée, par rapport à 2019/2020. L'Agence

<sup>45</sup> NPT//CONF.2020/CRP.2 Les documents de la Conférence sont disponibles sur son site (collection encore incomplète) : <https://www.un.org/en/conferences/npt2020>.

<sup>46</sup> Ces points sont bien mis en évidence par Sergev Batsanov, Vladislav Chernavshikh et Anton Khlopkov, 10<sup>e</sup> Conférence d'examen du TNP : les piliers de la non-prolifération et des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, *Arms Control To day*, octobre 2022.

<sup>47</sup> Batsanov S. *et al.*, art. cit., *Arms Control To day*, octobre 2022.

<sup>48</sup> V. en ce sens Daryl G. Kimball, « Pas de Conférence d'examen ordinaire du TNP », *Arms Control To day*, septembre 2022.

<sup>49</sup> Rapport de l'AIEA pour 2021 GC (66) -4 (2021) § 105.

continue ses efforts pour promouvoir la conclusion d'accords de garanties et de protocoles additionnels. Elle a poursuivi ses contrôles en Iran, au moins jusqu'au 23 février – après cela ils ont été entravés –, et en Syrie, mais elle n'est toujours pas en mesure de le faire en Corée du Nord. Ne pouvant aller sur le terrain, elle continue toutefois de suivre l'évolution du programme nord-coréen et d'évaluer les informations qui l'intéressent. La déclaration adoptée à l'issue de la Conférence ministérielle sur la sécurité nucléaire, tenue du 10 au 14 février 2020, atteste que la crainte du terrorisme nucléaire reste vive.

La Convention sur *la protection physique des matières nucléaires* a 164 États parties, soit 4 de plus que fin 2019 (Angola et Syrie en 2020, Congo et Érythrée en 2021). Son Protocole additionnel, entré en vigueur en 2016, compte désormais 131 parties (Angola et Érythrée en 2020, Philippines, Rwanda et Syrie en 2021, Brésil, Mozambique, Oman en 2022). La première conférence des États parties à cet amendement s'est tenue du 28 mars au 1<sup>er</sup> avril 2022<sup>50</sup>.

### Conventions sur les armes biologiques et chimiques

**(19)** Pour les autres conventions relatives aux armes de destruction massive, il reste aussi à atteindre l'universalité. Tous les pays dont la participation est nécessaire pour que ces conventions soient efficaces ne les ont pas encore rejointes. Il subsiste également toujours un décalage net entre la convention d'interdiction des armes chimiques et celle qui intéresse les armes biologiques, du point de vue institutionnel.

Par ailleurs, ce qui se passe en Syrie, montre bien les limites concrètes que rencontre l'interdiction. Les développements de la guerre ont été l'occasion d'une nette détérioration des relations entre les Occidentaux d'un côté, la Russie et la Chine de l'autre, ce qui affecte particulièrement la CAC et l'OIAC. En 2020, la « pandémie » de Coronavirus a fait resurgir la menace biologique, montrant qu'elle est complexe et comprend, outre les épidémies naturelles, celles qui peuvent résulter d'accidents de laboratoires et de l'utilisation délibérée des agents pathogènes comme des armes. On a aussi pris conscience du fait que les vecteurs se diversifient de plus en plus. Il est possible désormais d'employer, en plus des moyens classiques, des drones, des nano-robots, voire des insectes. L'utilisation du SARS-CoV-2 comme arme n'a pas été en cause à propos du Covid 19 mais un débat, non résolu fin 2020, a existé, au sujet de son origine naturelle ou accidentelle. La pandémie de Covid-19 a été l'occasion d'une véritable guerre de l'information – on a parlé d'« infodémie » – et elle a renforcé nettement les tensions déjà existantes entre puissances. Fin 2021, la question de l'origine du virus SARS-CoV-2 n'était toujours pas éclaircie<sup>51</sup>, mais les tensions s'étaient considérablement aggravées, autour de la CIAB.

**(20)** Quoique très antérieur à la CIAB et à la CAC, le Protocole pour l'interdiction de l'emploi en temps de guerre des gaz asphyxiants, toxiques ou autres, et des méthodes bactériologiques de guerre (*Protocole de Genève de 1925*), élément fondateur de l'interdiction d'emploi de ces armes, reste présent dans la diplomatie du désarmement. Le nombre des Parties n'a pas bougé depuis 2020. Cette année-là il s'était accru, passant à 146, avec l'accession du Kazakhstan, du Kirghizstan et de l'Ouzbékistan. Le vote, tous les 2 ans, d'une résolution le concernant (A/RES/75/46) est resté habituel<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Document final de la Conférence ACPPNM/RC/2022/4.

<sup>51</sup> V. à ce sujet Filipa Lentzos, « La pandémie de Covid-19 en cours », *SIPRI Yearbook 2022*, Chap. 12, I.

<sup>52</sup> 182 contre 0 et 2 abstentions (États-Unis et Israël), situation identique aux votes précédents sur 73/43 et 71/59.

**(21)** Le nombre des parties à la *convention sur les armes biologiques* est passé à 184 avec l'accession de la Namibie en février 2022. Les principaux pays récalcitrants (Égypte, Israël, Syrie) demeurent à distance, même s'ils participent, en temps normal, aux travaux des Réunions des États parties. En 2020, les réunions d'experts prévues du 25 août au 3 septembre avaient été reportées à 2021, de même de la réunion des États parties qui devait avoir lieu du 8 au 11 décembre. Le 45<sup>e</sup> anniversaire de la convention avait tout de même été célébré le 26 mars. Le Secrétaire général des Nations unies avait alors invité les parties à réfléchir de manière créative à l'évolution de la convention et à travailler à préserver son rôle dans la prévention de l'emploi de la biologie à des fins hostiles. À cette occasion, plusieurs États parties avaient publié une déclaration. La Russie et l'Inde avaient notamment appelé au renforcement institutionnel de la convention, Moscou suggérant de reprendre les travaux sur le protocole juridiquement contraignant, déjà discuté dans les années 1990, puis tombé dans l'oubli, à la suite de l'opposition des États-Unis.

Bien que la résolution annuelle sur la CIAB (A/RES/75/88) ait une nouvelle fois été adoptée sans vote, des tensions fortes s'étaient manifestées. La Chine avait exprimé ses préoccupations à l'égard des programmes biologiques de l'armée américaine. Avec la Russie, le Nicaragua et le Venezuela, elle avait présenté le 15 octobre à la Première Commission un projet de résolution sur le « Mécanisme permettant au Secrétaire général d'enquêter sur les allégations d'emploi d'armes chimiques et biologiques », qui fut rejeté le 4 novembre à une nette majorité<sup>53</sup>. Le débat sur ce projet à la 12<sup>e</sup> séance de la première Commission montrait que ce rejet reposait sur la volonté de maintenir le mécanisme établi, de le préserver d'une évolution susceptible de l'affaiblir, notamment en le faisant passer sous le contrôle du Conseil de sécurité, objectif supposé du projet<sup>54</sup>.

Ces tensions ont été confirmées et se sont nettement aggravées depuis. Les menaces biologiques sont revenues au premier plan, dans un contexte où les aspects d'armement sont une partie du vaste dossier de la biosécurité couvrant aussi les risques biologiques et les maladies et leur surveillance. L'universalisation est devenue un aspect relativement secondaire. Est de retour au premier plan la dimension institutionnelle, d'autant plus sensible que les grandes puissances échangent à nouveau des accusations de violation. La course aux armements est à nouveau là. C'est le point qui domine et explique la diplomatie à laquelle on a assisté en 2021, au sujet de la CIAB.

Les réunions d'experts reportées ont eu lieu, confirmant les principaux points de désaccord, notamment au sujet du renforcement institutionnel, préconisé par la Russie, dont ne veulent toujours pas les États-Unis. Moscou a également vérifié, à la Première Commission, que son projet de résolution, quoique révisé, ne passait pas davantage qu'en 2020. Le 3 novembre, il n'a recueilli que 31 voix pour, contre 64 et 77 abstentions. Par rapport à 2020 le nombre des « pour » reste le même, celui des « contre » s'accroît d'une unité, et surtout les abstentions passent de 67 à 77. Dire que la Première Commission « a rejeté à une écrasante majorité » le projet<sup>55</sup> déforme la réalité ; il faut plutôt constater que la Russie et la Chine ont un groupe d'une trentaine de pays qui les soutient, que le camp hostile, deux fois plus nombreux, est celui des Occidentaux (pays de l'UE et de l'OTAN et autres alliés et proches des États-Unis, ainsi que la Suisse et la Suède) et que le groupe le plus important, comprenant entre autres l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique

---

<sup>53</sup> Voir les votes sur ce projet (A/C.1/75/L.65.Rev.1) dans A/75/399 § 32 ou A/C.1/75/PV.12, pp. 25-28.

<sup>54</sup> Voir l'exposé du projet par la Russie, p. 14 et contre les positions des États-Unis, p. 16, de l'UE, p. 17, de la Suisse et du Canada p. 18 et de la Nouvelle-Zélande p. 19.

<sup>55</sup> Comme le fait Filipa Lentzon dans le *SIPRI Yearbook 2022* (Désarmement et non-prolifération des armes biologiques). Voir les débats et les votes dans A/C.1/76/PV.17, pp. 30-34 et 37-38.

et le Nigéria, refuse de prendre parti. Si l'Assemblée a adopté ensuite, sans vote, sa traditionnelle résolution sur la CIAB (76/67) cela ne signifie évidemment pas qu'en la matière, le consensus progresse. C'est l'inverse qui se produit, le désaccord s'aggrave.

Le montre bien le fait que la réunion des États parties de 2020, finalement tenue du 22 au 25 novembre 2021, n'a à nouveau produit aucun document final substantiel ; « aucun consensus n'a été atteint sur les délibérations, y compris sur les résultats possibles des réunions d'experts »<sup>56</sup>. Elle a seulement décidé les dates de réunion de la 9<sup>e</sup> Conférence d'examen et organisé sa préparation. Les relations entre grandes puissances ont continué à se détériorer dans le domaine biologique. Le rapport du Département d'État américain publié en avril 2021 a franchi un pas. Il n'affiche plus les « préoccupations » des États-Unis, mais affirme que la Russie maintient un programme offensif d'armes biologiques et viole les articles I et II de la convention<sup>57</sup>. Quant à la Chine, les États-Unis disent leurs inquiétudes au sujet de son application de l'article I et n'avoir pas assez d'informations pour évaluer sa conformité avec l'article II. En retour, Pékin et Moscou, montrant ainsi leur rapprochement, ont adopté en octobre une déclaration conjointe exprimant de « sérieuses inquiétudes » au sujet des activités biologiques militaires des États-Unis et de leurs alliés à l'intérieur et à l'extérieur de leur territoire national<sup>58</sup>. L'impasse constituée au début des années 2000 persiste et s'accroît fortement. Il est hautement improbable que la 9<sup>e</sup> Conférence d'examen, si elle se tient, ait un aboutissement positif. Les derniers développements montrent une aggravation de la situation puisque la Russie a provoqué, au sujet du financement par les États-Unis d'un réseau de laboratoires d'armes biologiques en Ukraine, d'abord une réunion du Conseil de sécurité le 11 mars<sup>59</sup>, puis sur la base de l'article V de la CIAB, une réunion des États parties à la convention fin août 2022.

**(22)** La situation de la *convention sur l'interdiction des armes chimiques (CAC)* est différente. Le cadre relatif aux armes chimiques est sensiblement plus développé, le nombre des parties plus élevé, passant, avec l'accession de la Palestine en 2018, à 193. Ce chiffre n'a pas changé fin 2022. Il est important, mais l'Égypte, la Corée du Nord, le Sud Soudan et Israël restent en dehors de la convention, ce dernier étant toutefois signataire. Par ailleurs, le risque d'emploi est ici plus élevé et l'emploi a été même effectif, en Syrie principalement<sup>60</sup>. Le « tabou », que l'on espérait définitif, n'a pas tenu. Et surtout la tension a cru, de plus en plus, entre les Occidentaux et la Russie. Cela commençait à affecter nettement le fonctionnement de l'OIAC, notamment en 2018 et 2019. La détérioration du consensus était très visible, non seulement au Conseil de sécurité mais aussi à la Première Commission<sup>61</sup> et à l'Assemblée générale. Si la résolution annuelle sur la CAB était encore adoptée sans vote (73/87, 74/79), celle qui concernait la CAC divisait de plus en plus. On était passé de résolutions adoptées presque à l'unanimité – 69/67 en 2014 par 181 voix contre 0 et une abstention et 70/41 par 170 voix contre 0 et 4 abstentions – à des oppositions plus nettes, de six, sept puis 8 États en 2019 (74/40) à partir de 2016 et un nombre accru d'abstentions, plus d'une vingtaine en 2018 (73/45) et 2019 (74/40). En 2020, 75/55 a été adoptée par

<sup>56</sup> Voir son rapport BWC/MSP/2020/7, § 28.

<sup>57</sup> US Department of State, Adherence to and Compliance with Arms Control, Non-Proliferation and Disarmament Agreements and Commitments, April 2021.

<sup>58</sup> Voir le texte de la Déclaration faite le 7 novembre 2021 dans A/C.1/PV.5, pp. 1-3.

<sup>59</sup> Voir S/PV. 8991.

<sup>60</sup> Des armes chimiques ont également été employées en Irak, en Malaisie, en Russie (affaire Navalny) et au Royaume-Uni (Salisbury et Amesbury).

<sup>61</sup> V. à la 14<sup>e</sup> séance, le 23 octobre 2019, les positions de la Russie, pp. 14, 19 et 20 et de la Chine, p. 17, d'un côté et celles des États-Unis, p. 21 et de la France, pp. 21-22, de l'autre.

152 voix contre 8, les mêmes que l'année précédente et 23 abstentions. En 2021 les chiffres sont pour 76/29, 154, 8 et 21. L'offensive occidentale rencontre donc toujours le même niveau d'opposition et de défiance<sup>62</sup>. La situation ne s'améliore pas, au contraire. Le dossier syrien, toujours conflictuel, reste au cœur de cette évolution (voir le n° 3).

Un autre front est celui de l'emploi d'agents chimiques contre des individus. À cet égard, 2020 avait été marquée par l'affaire Navalny, une autre occasion de détérioration des relations entre les États-Unis et les Européens et la Russie. Les sanctions mises en place en 2020, par l'Union européenne, le Royaume-Uni et les États-Unis ont été maintenues. De son côté, la Russie a continué de nier toute responsabilité. Le Royaume-Uni a invoqué début octobre, au nom de 45 États parties, la procédure de consultation et de clarification prévue à l'article IX, § 2. Ce processus n'a pas donné de résultat jugé concluant et se poursuit en 2022. La seconde session de la CEP 25 et la CEP 26 se sont tenues en avril et en octobre 2021. Comme celles du Conseil exécutif, elles ont encore été perturbées par la crise du Covid-19, qui a aussi gêné les activités du Secrétariat technique. Mais le principal obstacle est indéniablement l'opposition toujours forte et grandissante entre les Occidentaux et la Russie et ses soutiens. Elle pèse sur le fonctionnement de l'OIAC en général et pas seulement au sujet de la Syrie. Elle s'est manifestée aussi en 2021 au sujet du renouvellement du mandat du Directeur général, du budget et du projet de décision sur l'utilisation en aérosol des produits chimiques agissant sur le système nerveux central<sup>63</sup>. Il y a certes quelques bonnes nouvelles, par exemple, la fin prochaine de la destruction du stock d'armes chimiques des États-Unis, mais on voit mal comment, à court terme, pourrait se produire une amélioration permettant un retour à la coopération en matière d'armes chimiques et il est difficile de penser à un succès de la 5<sup>e</sup> Conférence d'examen, en 2023.

Le Partenariat international contre l'impunité pour l'utilisation d'armes chimiques ([noimpunitychemicalweapons.org/-fr](http://noimpunitychemicalweapons.org/-fr)), qui a 40 membres, plus l'Union européenne, est un autre instrument d'une diplomatie offensive contre Moscou et la Syrie. Il a notamment mis au point un document d'orientation intitulé « Instruments internationaux de lutte contre l'impunité en cas d'utilisation d'armes chimiques ». Un des instruments recommandés est le recours à la justice nationale sur la base de la compétence universelle, ce qu'ont fait des ONG dans plusieurs pays européens. En 2021, le PICIAC a lancé un appel au soutien du second rapport de l'équipe d'enquête et d'identification en Syrie.

Il est évidemment nécessaire de faire en sorte que les armes chimiques ne soient pas employées et, autant que possible, de sanctionner les auteurs des emplois. À cet égard, la mise à l'écart de la Syrie d'une grande partie de la communauté internationale constitue déjà une sanction. Mais il faut se garder également de trop impliquer des institutions, en principe tenues d'être impartiales, dans des rivalités entre puissances, beaucoup plus larges. Si elle se poursuit, la guerre des inspections en Syrie aura comme principales victimes l'OIAC et la CAC. À cet égard, les amendements décidés de manière coopérative en 2019, entrés en vigueur en 2020, ne doivent pas faire illusion. Le « Commentaire » de la Russie, transmis à la CD en septembre 2020, au sujet de l'affaire Navalny est clair : « Nous ne pouvons que constater avec regret que les pays de l'Ouest ont franchi toutes les limites, transformant l'OIAC, organisation qui faisait autrefois autorité, en un sale instrument de réalisation de leurs visées destructrices »<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Voir le détail du vote dans A/76/PV.45, p. 16.

<sup>63</sup> Sur ces points on peut se reporter à Una Jacob, « Contrôle des armes chimiques et désarmement », *SIPRI Yearbook, 2022*, Chapitre 12, IV. On trouvera les documents OIAC de 2021 sur [opwc.org/resources/documents/csp26](http://opwc.org/resources/documents/csp26).

<sup>64</sup> CD/2204 et A/C.1/75/PV.3, p. 21 et PV.5, p. 27.

L'emploi éventuel d'armes chimiques par des acteurs non-étatiques, terroristes, reste une préoccupation partagée.

Conventions associant désarmement et humanitaire

Du fait de l'équipement qui est le leur, en tant que forums conventionnels, ces conventions ont fait l'objet d'une intense activité, mais sans résultat très notable.

### **(23) *Traité sur le commerce des armes.***

Le nombre des parties est passé à 112 en 2022. Le Gabon et les Philippines ont rejoint le traité. Le nombre des signataires est toujours à 130. Il reste donc toujours beaucoup d'États tout à fait en dehors. Le dernier événement positif important fut l'adhésion de la Chine, en 2020. On se rappelle que les États-Unis, signataires en 2013, avaient adressé le 18 juillet 2019, au Secrétaire général en tant que dépositaire, la communication suivante :

La présente vise à vous informer, dans le cadre du Traité sur le commerce des armes, fait à New York le 2 avril 2013, que les États-Unis n'ont pas l'intention de devenir partie au traité. En conséquence, les États-Unis n'ont aucune obligation juridique découlant de sa signature le 25 septembre 2013.

On avait évoqué une évolution possible, après l'élection de Joe Biden, mais pour le moment, la position américaine n'a pas changé. Il en va de même pour les principaux vendeurs et/ou acheteurs d'armes qui restent extérieurs au traité, l'Arabie saoudite, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, le Pakistan, la Russie ainsi que bien d'autres États. L'universalisation progresse peu et les nettes disparités régionales dans la participation demeurent.

Malgré les obstacles créés par l'épidémie du Covid 19, les réunions annuelles des États parties se sont poursuivies. La 7<sup>e</sup> s'est tenue du 30 août au 3 septembre 2021 adoptant comme d'autres, par nécessité, un, « format hybride » certains délégués étant sur place et d'autres à distance, sans aboutir à un résultat particulier<sup>65</sup>. Cette activité, notamment sur les armes légères et de petit calibre, à laquelle participent aussi plusieurs organisations internationales, des ONG, des instituts de recherche et des associations industrielles, traduit bien le fait que le TCA répond à un besoin réel. En même temps, il faut toujours constater que les parties exécutent mal leurs obligations. Fin 2021, seulement 26 États parties sur 110, c'est-à-dire 24 %, ont remis leur « rapport initial » et parmi les 5 qui devaient le faire en 2021, seule la Chine a exécuté son obligation, en fournissant toutefois, comme la plupart des autres, un rapport à accès restreint, ce qui va à l'encontre des l'un des principaux objectifs du traité, promouvoir la transparence du commerce international des armes. De même, alors que le nombre d'États en principe tenus de les fournir, au titre de l'article X 13 § 3, augmente d'année en année, celui des États qui le font continue de décroître depuis 2018. En 2020 sur 107 États tenus de fournir ce rapport, seuls 60 l'ont fait, dont 18 avec des rapports à accès restreint<sup>66</sup>.

Cette négligence dans l'exécution des principales obligations se constate toujours, également, dans le paiement des contributions.

On ne peut toujours pas dire que le TCA pèse sur le commerce des armes, sauf de manière assez marginale. On verra, à moyen terme, si l'entrée de la Chine favorise une évolution en

<sup>65</sup> V. le rapport final de la réunion ATT/CSP7/2021/SEC/681/Conf.FinRep.Rev1, les informations fournies par Giovanna Maletta et Andrea Edoardo Varisco, dans le *SIPRI Yearbook 2022*, Chap. 14, I et le rapport du Secrétaire général A/76/284.

<sup>66</sup> Le Stimson Institute suit particulièrement cette question des rapports et de la transparence, voir : <https://www.stimson.org/wp-content/uploads/2022/02/Taking-Stock-of-ATT-Annual-Reports.pdf>.

Asie et au-delà. Pour le moment la dynamique du traité a beaucoup faibli, on constate une sorte de lassitude, qui inquiète les représentants de la société civile.

Pour compléter ces observations sur le TCA, il est utile d'évoquer la situation du **Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects** et celle du **Registre des armes classiques**<sup>67</sup>. L'Assemblée générale avait décidé le 14 mai 2020 de reporter à 2021 la réunion biennale du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. Cette réunion s'est tenue du 26 au 30 juillet 2021 et elle est parvenue, résultat étonnant en 2021, à adopter, à l'unanimité, pour le 20<sup>e</sup> anniversaire du Programme, un document final<sup>68</sup>. Toutefois la base de données sur les rapports nationaux du Programme ne fait état que de 88 rapports de 2002 à 2022<sup>69</sup>.

Les déclarations des États au Registre des armes classiques des Nations unies<sup>70</sup> étendu aux armes légères et de petit calibre, qui alimentent la base de données *Global Reported Arms Trade*<sup>71</sup> restent un point sensible. En 2020, leur nombre était plus faible qu'en 2019 (30 contre 37) ; le dernier rapport du Secrétaire général, en juillet 2022 en mentionne à nouveau 37, dont celles de tous les membres permanents du Conseil de sécurité, sauf les États-Unis<sup>72</sup>. Il en va de même pour la fourniture d'informations sur les dépenses militaires, pour la base de données constituée par les Nations unies. 33 États avaient fourni des données en 2020<sup>73</sup>, 40 l'ont fait en 2021<sup>74</sup>. Les mécanismes destinés à renforcer la confiance et la transparence, peinent à prendre de l'ampleur dans le contexte actuel<sup>75</sup>.

**(24) La convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des armes classiques... produisant des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination (1980) et ses cinq protocoles**<sup>76</sup> doivent faire face aux développements que connaissent les armements et la conduite des conflits. Le niveau de participation à ces instruments a peu évolué depuis

<sup>67</sup> Le programme et le Registre ne sont pas des accords au sens juridique du terme, la portée des engagements qu'ils énoncent est simplement politique. Ils ont fait l'objet d'un consensus aux Nations unies. Le « Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects » a été adopté le 20 juillet 2021 par la Conférence des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, et figure dans son rapport final (A/CONF.192/15). L'instrument international de traçage qui le complète a été adopté en 2005 par décision de l'Assemblée générale (décision 60/519), voir le texte de l'instrument dans A/60/88 annexe.

<sup>68</sup> A/CONF.192/BMS/2021/1, annexe 1. L'AGNU l'a considéré comme un succès (A/RES/76/232 al 8) et y a souscrit (*ibid.* § 8).

<sup>69</sup> V. <https://smallarms.un-arm.org/national-reports>.

<sup>70</sup> Le registre a été créé le 9 décembre 1991 par la résolution 46/36 L § 7 de l'AGNU.

<sup>71</sup> Les données rapportées dans *Disarmament study series* n° 36 (2017) sont accessibles ensuite sur [unroca.org](http://unroca.org).

<sup>72</sup> Rapports du Secrétaire général A/75/152 et A/77/165.

<sup>73</sup> Voir le rapport du Secrétaire général A/75/140.

<sup>74</sup> Voir le rapport du Secrétaire général A/76/129 ; pour le P 5, la liste comprend seulement la France et la Russie.

<sup>75</sup> Bien que les relations soient également très dégradées en Europe, les mécanismes de l'OSCE résistent mieux, voir Pieter D. Wezerman et Siemon T. Wezerman, *SIPRI Yearbook 2021*, chapitre 13, 6 et *SIPRI Yearbook 2022*, chapitre 13, IV.

<sup>76</sup> La CAC a été amendée en 2001. Quant aux protocoles, il s'agit des protocoles initiaux, également de 1981, portant sur les éclats non localisables (I) ; les mines, pièges et autres dispositifs (II, révisé en 1996) ; les armes incendiaires (III) et des protocoles ajoutés en 1995 sur les armes à laser aveuglantes (IV) et, en 2003, sur les restes explosifs de guerre (V). La participation à ces instruments n'a pas non plus varié en 2020.

la fin de 2017. Il est resté stable en 2020 et 2021, puis est passé à 126 États parties à la convention, qui n'ont pas tous ratifié tous les protocoles modifiés ou additionnels. Le Malawi a adhéré en septembre 2022, ainsi qu'aux protocoles I et II, portant le nombre des Parties, respectivement, à 126, 119 et 97.

Le défi de l'universalisation reste donc sérieux ; sont encore en dehors de la convention, la Rd Congo, l'Égypte, l'Éthiopie, l'Iran, l'Indonésie, la Syrie, le Yémen, entre autres. Malgré les difficultés financières qui n'ont pas disparu, l'activité se poursuit.

Avec ses protocoles, la convention de 1981 peut servir de cadre pour relever les défis posés par le développement des armes et systèmes d'armes nouveaux et enrichir le droit international humanitaire. C'est l'espoir que nourrissent les organisations de la société civile et quelques gouvernements engagés, mais les résistances sont fortes, comme le montrent le niveau de participation et la lenteur des progrès, par exemple sur l'utilisation des armes explosives dans les zones peuplées. Il y a, en ce sens, une tendance forte comme en témoigne la lettre ouverte de la société civile « Covid-19 et désarmement humanitaire », – appel à une « nouvelle normalité » dans un monde postpandémique, ouverte à la signature en juin 2020 et signée depuis par 266 organisations<sup>77</sup>.

Quatre des sept réunions liées à la convention prévues en 2020 avaient été reportées. La crise du Covid n'a pas facilité les progrès. Même si la situation a été moins mauvaise en 2021, les progrès sont restés limités. La 6<sup>e</sup> Conférence d'examen de la convention s'est tenue du 13 au 17 décembre, et elle a adopté une déclaration finale, mais celle-ci ne marque pas de progrès notable<sup>78</sup>.

Concernant les  **systèmes d'armes létaux autonomes (SALA) ou systèmes d'armes autonomes (SAA)** , en 2019, les Principes directeurs sur les technologies émergentes, dans ce domaine, affirmés par le Groupe d'experts gouvernementaux, avaient été adoptés par les États parties à la convention de 1981 (CCW/MSP/2019/9, annexe III)<sup>79</sup>. Le GEG, malgré les difficultés résultant de l'épidémie de Covid-19, a poursuivi ses travaux en 2020 sur la base de ces principes. Se réunissant, en septembre et novembre dans un format hybride (participation en personne et à distance), il avait essayé d'identifier les principales zones de convergence avant la tenue de la Conférence d'examen prévue en 2021. Cet exercice avait permis, au-delà de l'idée partagée que le droit international humanitaire s'applique aux SALA, de voir que des divergences importantes subsistent notamment sur le point de savoir si le droit actuel suffit – position notamment des États-Unis, de l'Inde, d'Israël, et du Royaume-Uni – ou si de nouveaux développements sont nécessaires, position des Non-alignés et de la société civile, qui veulent un instrument juridiquement contraignant. On diverge également sur la létalité – est-elle une caractéristique ou non des SALA ? – et sur le contrôle humain. En 2021, malgré un travail important, le GGE n'a pas réellement progressé tant sur les questions de fond que sur la définition de son futur mandat et Conférence d'examen, contrairement à ce qui était espéré, n'a pas marqué d'avancée<sup>80</sup>. Ce surplace a

<sup>77</sup> À la date du 23 novembre 2021, voir : [humanitariandisarmement.org](http://humanitariandisarmement.org).

<sup>78</sup> V. le document final de la Conférence, CCW/CONF.VI/11.

<sup>79</sup> La question des SALA fait l'objet de discussions intergouvernementales dans le cadre de la convention de 1981, sous les auspices des Nations unies depuis 2014. Elles sont menées depuis 2017 par un GEG à composition non limitée – le GEG est ouvert à tous les États parties à la convention, dont le mandat est « d'explorer et de convenir d'éventuelles recommandations sur les options liées aux technologies émergentes dans le domaine des systèmes d'armes létaux autonomes, dans le contexte des objectifs et des buts de la convention, en tenant compte de toutes les propositions passées, présentes et futures ».

<sup>80</sup> Sur les travaux du GGE en 2021, voir Laura Bruun, « Efforts intergouvernementaux pour relever les défis posés par les systèmes d'armes autonomes », *SIPRI Yearbook, 2022*, chapitre 13, I. Le passage pertinent de la Déclaration finale est le III (décisions), Décision 1.

provoqué une déclaration conjointe d'un groupe pays (Afrique du Sud, Allemagne, Autriche, Belgique, Brésil, Chili, Finlande, Irlande, Italie, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse) reprochant à d'autres d'avoir abusivement exercé un droit de veto sur les progrès du dossier des SALA dans le cadre de la CAC. Ces divergences et difficultés pourraient favoriser l'examen de la question des SALA, dans d'autres cadres, notamment à l'Assemblée générale. Le fait que, de plus en plus, des drones soient employés au cours des conflits Haut-Karabakh, Yémen, Ukraine) va en ce sens, mais fin 2021 aucun projet de résolution n'a été déposé en ce sens.

La question de *l'utilisation des armes explosives dans les zones peuplées* avançant difficilement, l'Irlande a pris l'initiative d'élaborer une déclaration politique pour établir une norme en la matière. Les premières consultations à cet égard se sont tenues en novembre 2019 et elles se sont poursuivies en partie en 2020, une trentaine d'États et des groupes de la société civile ont participé à cet exercice. Cet effort s'est poursuivi en 2021 sur la base d'un projet de déclaration révisé, sans aboutir. Les positions se partagent toujours entre ceux qui veulent renforcer le projet de déclaration et ceux qui veulent l'affaiblir<sup>81</sup>. La question a aussi été soulevée dans le cadre de la Déclaration finale adoptée par la Conférence d'examen de la CCAC. La référence aux « armes explosives », figurant dans le préambule a été enlevée à la demande de la Russie soutenue par Cuba et la Roumanie, mais il faut préciser que les États-Unis, le Royaume-Uni, la France ainsi que d'autres États européens et occidentaux ne sont pas parmi les plus « allants » sur ce sujet.

Sur les *mines autres que les mines anti-personnel et les engins explosifs improvisés*, une proposition irlandaise de convoquer un groupe d'experts a été bloquée par Cuba et la Russie, la Déclaration finale de la VI<sup>e</sup> Conférence d'examen conserve toutefois une référence à ce type de mines dans son préambule. En revanche le groupe d'experts du protocole II a mis au point une déclaration actualisée sur les EEI qui a été adoptée par la Conférence annuelle des Parties au protocole II modifié<sup>82</sup> et accueillie favorablement par la Conférence d'examen de la CCAC<sup>83</sup>.

S'agissant du *Protocole III (armes incendiaires)*, pour lequel il existe une tendance forte en faveur du renforcement du droit international, la Russie et Cuba ont bloqué une proposition de tenir des consultations informelles sur ce point en 2022. La VI<sup>e</sup> Conférence CCAC n'a pu qu'exhorter les Parties à respecter le protocole.

**(25)** Les parties à la *convention sur les mines anti-personnel* restent 164. La Chine, les États-Unis, la Russie, les 2 Corées, l'Arabie saoudite, Israël, l'Iran demeurent en dehors. L'usage de ces mines est devenu très rare. Le Myanmar, a été le seul État concerné en 2020 et 2021 ; un autre emploi (Haut-Karabakh) a été mentionné mais n'a pas été vérifié. Parmi les États on compte encore 12 producteurs, dont 5 actifs probables, au rang desquels la Russie, l'Inde et l'Iran. L'administration Trump avait abrogé, en janvier 2020, la directive Obama interdisant la production et l'acquisition de ces mines et permis de les utiliser dans des « circonstances exceptionnelles » ; cette position n'a pas changé sous J. Biden. Un certain

<sup>81</sup> Cette question est particulièrement suivie par *Reaching Critical Will* (<https://reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/ewipa/political-declaration/reports>).

<sup>82</sup> V. le document final de la 23<sup>e</sup> Conférence annuelle des Parties au PII, CCW/AP.II/CONF.23/6, §§ 34-35 et le texte de la déclaration à l'annexe V. Est spécialement jugé préoccupant l'emploi d'engins explosifs improvisés par les groupes non-étatiques. On estime que cela a été le cas dans 6 États en 2020/2021 (Afghanistan, Colombie, Inde, Myanmar, Nigéria, Pakistan) et plusieurs autres ont été évoqués, sans être confirmés. Le nombre des victimes a augmenté.

<sup>83</sup> CCW/CONF.VI/11, § 80.

nombre d'États parties ont encore des obligations de déminage – 7 ont obtenu une prolongation du délai pour le faire en 2021 et 2 ont toujours une obligation de destruction. Mais les plus gros possesseurs (Russie, Pakistan, Inde, Chine, Ukraine et États-Unis) ne sont pas dans la convention. La 19<sup>e</sup> réunion des parties, à laquelle les États-Unis ont assisté comme observateur, a eu lieu virtuellement du 15 au 19 novembre 2021 ; elle a accordé aux États qui le demandaient un délai supplémentaire pour le déminage<sup>84</sup>.

**(26)** La *convention sur les armes à sous munitions*, dont 2020 marquait le 10<sup>e</sup> anniversaire de l'entrée en vigueur, avait été rejointe par 3 nouveaux États parties (Sao-Tomé et Principe, Niue et Sainte Lucie). Au 31 décembre, elle comptait 110 parties et 13 signataires. Fin 2022 ces chiffres restent les mêmes. On demeure très loin de l'universalité. À l'Assemblée générale 146 États avaient voté en faveur de la résolution la soutenant (et de l'objectif d'universalisation), dont 32 non parties. 38 s'étaient abstenus mais, pour la première fois, aucun n'avait voté contre (A/RES/75/62). On pouvait se demander s'il y avait là un signe d'une avancée possible. En 2021, le vote de 76/47, par 146 voix contre une et 37 abstentions montre que l'on est revenu à l'habitude, la Russie a de nouveau voté contre.

Il est important de rappeler que, depuis l'adoption de la convention, aucun des États parties n'a utilisé ce type d'armes et que la plupart de ceux qui ne le sont pas respectent *de facto* l'interdiction d'utilisation et de production. L'emploi des ASM demeure toutefois important dans certains conflits (Syrie, Haut Karabakh). Seize États produisent encore des ASM, dont la Chine et la Russie. Fin août 2021 comme fin 2020, 36 des 41 États parties ayant déclaré des stocks d'ASM avaient achevé de les détruire. Comme pour les mines anti-personnel les États restant ont demandé la prolongation du délai pour le faire. Il en va de même pour le déminage des zones contaminées. Ces demandes restaient en suspens, la 2<sup>e</sup> Conférence d'examen, qui ne s'est réunie que partiellement et virtuellement du 25 au 27 novembre 2020, n'avait pas pris de décision à cet égard. La deuxième partie de la Conférence, qui s'est tenue en 2021 les 20 et 21 septembre, les a satisfaites. Elle a surtout adopté la Déclaration et le Plan d'action de Lausanne pour la période 2021-2026, en remplacement du Plan d'action de Dubrovnik. Le nouveau plan comprend 50 actions concrètes, rangées sous les rubriques universalisation, destruction des stocks, déminage des terres contaminées, éducation aux risques, assistance aux victimes, coopération et assistance internationales, transparence, mise en œuvre nationale et conformité, pour appliquer la convention<sup>85</sup>.

**(27)** Autres accords.

La participation à plusieurs autres traités a légèrement évolué. Après l'accession de la Bosnie Herzégovine, en 2020, le **traité sur l'espace** (1967), comptait fin 2020, 111 parties. Il en a 112, Oman y ayant accédé en février 2022. La *convention sur l'interdiction du terrorisme nucléaire* est passée de 117 à 120 parties, avec les accessions du Botswana, d'Oman et du Tadjikistan.

En revanche le nombre des parties reste inchangé pour : la *convention sur l'interdiction de la modification de l'environnement* de 1977 (78) ; le *traité interdisant de placer des armes nucléaires... sur le fond des mers* de 1972 (94) ; l'*accord sur la lune* de 1984 (18).

### III.2.2. Accords régionaux

**(28)** L'érosion des accords européens se poursuit et les accords portant création de zones exemptes d'armes nucléaires n'évoluent pas comme le souhaitent les pays de ces zones.

<sup>84</sup> V. APLC/MSP.19/2021/15.

<sup>85</sup> V. CCM/CONF/2021/6.

**(29)** Les accords de désarmement / maîtrise des armements conclus en Europe à la fin de la guerre froide – traité FCE, traité Ciel ouvert et Document de Vienne – avaient généré un réseau d’engagements et d’obligations complémentaires qui avait accru la prévisibilité, la transparence et la stabilité militaire et réduit le risque de conflits. Cet ensemble a continué de s’affaiblir et a pratiquement disparu, avec le retrait américain du traité Ciel ouvert.

**(30)** Le *traité FCE* n’est toujours pas officiellement mort. S’agissant de son évolution/ transformation, la situation du contexte de sécurité européen se prête moins que jamais à une avancée positive. L’initiative allemande (v. *PSEI* n° 8, 2017, n° 11) n’a pas eu de suite. On continue du côté américain et atlantique, à entretenir la fiction du traité utile. Cela permet de dénoncer les violations commises par la Russie<sup>86</sup>. Pour la Russie le traité est « dépassé »<sup>87</sup>.

**(31) Ciel ouvert.** Le retrait décidé par D. Trump est intervenu le 22 novembre 2020. Il s’est produit sans réel appui de la part des alliés de l’OTAN. Plusieurs de ses membres et l’UE ont exhorté en vain les États-Unis à reconsidérer leur décision. L’élection de J. Biden, qui avait condamné la décision de son prédécesseur, ouvrait en principe la possibilité d’un retour. Mais il a rapidement été évident que le contexte politique des États-Unis ne le permettait pas. La nouvelle administration en a informé la Russie fin mai 2021. Comment maintenir le traité sans les États-Unis ? La Russie exigeait des autres parties de l’Ouest qu’elles s’engagent à ne pas s’opposer au survol des bases américaines et à ne pas divulguer aux États-Unis les données collectées par elles. N’ayant pas obtenu d’engagement sur ces points, W. Poutine a décidé à son tour le retrait de la Russie, en juin 2021<sup>88</sup>. Même s’il compte encore 32 Parties, le traité Ciel ouvert n’a désormais plus de réel intérêt<sup>89</sup>.

**(32)** Contrairement à ce qui était espéré fin 2016, la médiocre situation des traités FCE et Ciel ouvert n’a pas favorisé l’évolution de la troisième composante des accords européens, le *Document de Vienne*. Ici aussi des difficultés sont apparues en 2018, 2019 et 2020, en relation principalement avec la question d’Ukraine. La « modernisation » du document dont il est toujours question en 2021, mais qui ne progresse pas<sup>90</sup>, n’a aucune chance d’aboutir dans le contexte actuel. La position russe est, à cet égard, éclairante : « la modernisation du Document de Vienne 2011, que les délégations occidentales s’emploient activement à présenter comme une sorte de « panacée » pour améliorer la situation en matière de sécurité en Europe, est inacceptable pour la Russie »<sup>91</sup>, dans le contexte actuel d’endiguement que pratique l’OTAN à son égard<sup>92</sup>. Cette position est maintenue en 2020, après le retrait américain du traité Ciel ouvert<sup>93</sup>.

**(33)** Il n’y a pas eu de changement important, s’agissant des *traités établissant de zones exemptes d’armes nucléaires*.

<sup>86</sup> V. *Compliance With the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, janvier 2022 et les Dossiers de l’OTAN, Le rôle de l’OTAN dans la maîtrise des armements conventionnels.

<sup>87</sup> Qualificatif employé par le Représentant russe à la Première Commission, en 2019, PV.19, p. 10.

<sup>88</sup> V. *Arms control to Day*, March et July/August 2021.

<sup>89</sup> Sur le retrait russe, voir : Alexandre Graef in *SIPRI Yearbook 2022*, chap. 13, III.

<sup>90</sup> V. *CSCE Annual Report 2021*.

<sup>91</sup> Déclaration de la délégation russe, 75<sup>e</sup> séance de la réunion du FSC et du CP de l’OSCE, 16 octobre 2019.

<sup>92</sup> V. A.C.1/74/PV.19, p. 10.

<sup>93</sup> Voir l’allocution du chef par intérim de la délégation de la Fédération de Russie Andrey Vorobyov à la Conférence annuelle d’examen de la sécurité (ASRC) de l’OSCE, 25 juin 2020.

Les 5 traités concernés (Amérique Latine et Caraïbes, Pacifique Sud, Afrique, Asie du Sud-Est et Asie centrale), sont tous en vigueur.

Le niveau de participation, passé de 40 à 41 États parties, avec la ratification du Cap Vert en 2020, est à 43 en 2022 avec les ratifications de la Rd Congo et du Maroc – avancée notable –, mais il reste toujours à compléter pour l’Afrique (Égypte, Érythrée, Somalie notamment). L’Espagne n’est toujours pas partie à son protocole 3<sup>94</sup> et les États-Unis aux protocoles 1 et 2.

Pour les protocoles relatifs au non-emploi des armes nucléaires, des évolutions restent aussi à accomplir de la part des États-Unis au sujet du Pacifique Sud et de l’Asie centrale et de la part de tous les cinq, à propos de l’Asie du Sud-Est. Leur déclaration commune du 5 de septembre 2016 annonçait qu’ils étaient prêts à signer le protocole de Bangkok mais, bien que les discussions se soient poursuivies avec les pays de la zone, cela ne s’est toujours pas fait.

La déclaration adoptée par l’OPANAL, à l’occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de la conclusion du traité de Tlatelolco (14 février 1967) demande que les États dotés ayant assorti leur acceptation du protocole II, de réserves ou interprétations contraires à l’esprit du traité, les retirent ou de les révisent<sup>95</sup>. Cela reste à faire. Les États participant à ces zones ont réaffirmé leur engagement à leur égard et en faveur de la non-prolifération et du désarmement nucléaire. On notera, pour l’Amérique latine, que le niveau de participation des États de la région aux amendements apportés par les résolutions 267, 268 et 290, reste insuffisant. Il n’avait pas évolué en 2018, 2019 et 2020. Début 2022, le Nicaragua a rejoint les amendements 267 et 268.

Sur le projet concernant le Moyen-Orient, voir le n° 13.

**(34)** La *convention de Kinshasa*, convention de l’Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composantes pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage, adoptée en 2010, est entrée en vigueur le 8 mars 2017. Le nombre des parties reste inchangé fin 2022 (8 parties). La RD Congo et le Rwanda ne sont pas parmi elles.

La participation à la *convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d’armes à feu, de munitions, d’explosifs et d’autres matériels connexes* de 1997 (31 États parties fin 2022) n’a pas évolué, les États-Unis, le Canada n’y sont toujours pas parties. Il en va de même pour la *convention interaméricaine sur la transparence* de 1999 (17 Parties fin 2022), à laquelle cette fois le Canada est partie.

### III.2.3. Accords bilatéraux/trilatéraux

**(35)** L’avenir n’était pas éclairci, fin 2020, pour les accords entre les États-Unis et la Russie, ni pour une éventuelle extension des négociations et accords sur les armes stratégiques à la Chine, voire à d’autres puissances. Les acquis de l’*Arms Control* continuaient de se déliter et le nouvel *Arms Control* n’était pas encore engagé. Il en allait de même, fin 2021 et en 2022.

**(36)** Il n’y a toujours pas d’après *traité FNI*. La fin de ce traité, en 2019 (voir notre chronique dans *PSEI*, n° 14, 2020, n° 36) avait posé la question de savoir ce qui allait se passer ensuite, en Europe et si la négociation d’un accord élargi à d’autres puissances et à d’autres régions, pourrait advenir.

<sup>94</sup> V. l’exposé de la position espagnole au PV.22 (1<sup>er</sup> novembre 2019) de la Première Commission, p. 49.

<sup>95</sup> Des réserves ou interprétations de même type ont été faites également au sujet des protocoles accompagnant les traités de Rarotonga, Pelindaba, Bangkok et Semipalatinsk.

Dès le mois d'août 2019, la Russie avait proposé un moratoire sur la mise au point et le déploiement des missiles au sol, intermédiaires et à plus courte portée, en Europe et dans les régions du monde où de telles armes de fabrication américaine n'apparaîtraient pas et le Président Poutine avait envoyé en octobre un message à plus d'une cinquantaine de chefs d'État et de gouvernement, en Europe et en Asie, à ce sujet et sur « l'établissement de règles dans cette sphère »<sup>96</sup>. Mais ces initiatives n'avaient pas reçu d'écho positif. Et on craignait à l'époque que Washington envisage de déployer en Europe de nouveaux missiles à portée intermédiaire ou que Moscou ait l'occasion de jouer, à nouveau, des dissensions entre les alliés, en mettant la pression, avec son missile 9M729, sur les systèmes défensifs américains.

Ces craintes ne se sont pas matérialisées en 2020. Il n'y a pas eu, en 2020, de signes annonciateurs d'une nouvelle crise des euromissiles. Du côté russe, le 26 octobre 2020, dans une déclaration sur les mesures supplémentaires visant à une désescalade de la situation en Europe après la fin du traité FNI, W. Poutine avait réitéré son initiative relative à un moratoire réciproque et invité « toutes les parties intéressées à envisager des options spécifiques pour l'adoption de mesures de vérification mutuelle afin de répondre aux préoccupations existantes »<sup>97</sup>. Moscou, maintenant la nécessité d'un accord de type FNI, se plaçait dans le camp du droit et du désarmement. Si le moratoire proposé par W. Poutine, n'avait pas reçu de réponse positive, il semblait toutefois que le Président russe avait été entendu. La modération prévalait, d'autant plus qu'il fallait préserver le devenir de *New START*, dernier vestige des accords d'Arms Control entre les États-Unis et la Russie.

En 2021, dans un contexte de sécurité européenne nettement aggravé, la question des INF n'a pas connu de nouveaux développements. Le communiqué adopté au Sommet de l'OTAN du 14 juin a rappelé les préoccupations de l'alliance au sujet du 9M729 russe, et répété qu'elle n'a aucune intention de déployer des missiles nucléaires terrestres en Europe et que la proposition de moratoire faite par W. Poutine, n'est « ni crédible, ni acceptable ».

Mais la question des missiles nucléaires à portée intermédiaire demeure et devra être abordée. On peut envisager qu'elle soit incluse dans un paquet plus large, dans le prolongement de *New START*, de pourparlers sur la stabilité stratégique et le contrôle des armements nucléaires.

**(37) *New START*** a été prolongé d'un commun accord, pour 5 ans, le 3 février 2021, à l'issue d'une longue période d'incertitude. Désormais, la question de la suite est posée, de manière pressante. Il est difficile d'être optimiste, parce qu'elle est de plus en plus complexe, parce que les relations entre Washington et Moscou sont devenues très mauvaises et parce que le nombre des acteurs, dont dépendra l'issue de la négociation bilatérale et, plus encore, celle des armes nucléaires et stratégiques, ne cesse de grandir.

La prolongation de *New START* a été acquise *in extremis*. Les limites fixées par l'accord avaient été atteintes en 2018. Au 1<sup>er</sup> septembre 2018, les chiffres agrégés des têtes nucléaires sur vecteurs déployés étaient de 1398 pour les États-Unis et de 1420 pour la Russie (limite à 1550). Pour les missiles déployés (ICBM, SLBM) et les bombardiers lourds, où le plafond est à 800, ils étaient de 800 pour les États-Unis et de 775 pour la Russie. Enfin les lanceurs d'ICBM, SLBM et bombardiers lourds déployés et non déployés (limite à 700) étaient 659 aux États-Unis et 517 en Russie. Les parties étaient donc dans le cadre convenu et, à la différence du cas du traité FNI, elles ne s'accusaient pas de tricherie. Mais le traité

<sup>96</sup> Discours de M. Lavrov du 22 décembre 2019. La France a refusé l'idée du moratoire mais s'est dite favorable à des pourparlers de sécurité.

<sup>97</sup> Texte de l'Agence de presse Pressenza, 28 octobre 2020. Cette initiative est mentionnée dans le rapport de la Russie à la Conférence d'examen du TNP (NPT/CONF.2020/17/Rev. 1).

devait prendre fin en février 2021, à moins qu'elles décident de le prolonger de 5 ans, possibilité qu'il prévoit, ou optent pour une autre formule de prolongation.

Le président russe avait exprimé, le 20 décembre 2019 sa volonté de prolonger le traité *New START*, sans conditions préalables<sup>98</sup>. Mais, à Washington, la réponse se faisait attendre ; on évoquait des négociations trilatérales, incluant la Chine.

En 2020, les parties sont restées dans les limites de l'accord. La « pandémie » de Covid 19 a affecté le mécanisme des inspections – elles n'en ont mené que 2 sur 18. La Commission consultative bilatérale, chargée de suivre l'application de l'accord, ne s'est pas réunie, mais cela n'a pas aggravé les relations entre les États-Unis et la Russie. Ils ont échangé les informations et notifications prévues, par la voie diplomatique.

Toutefois, la *suspense* sur la suite a été prolongé, tout au long de l'année. L'avenir a été évoqué, dans le cadre du dialogue stratégique sur la sécurité, en janvier, en juin, juillet, août et octobre, mais sans qu'il en sorte un accord quelconque sur la suite<sup>99</sup>. À la fin de l'année, du fait des élections américaines, la question était passée au second plan. On savait seulement que le candidat démocrate avait indiqué son intention de prolonger *New START* sans conditions<sup>100</sup>. Côté russe, l'intérêt pour la poursuite de *New START* et une nouvelle négociation avec Washington, étendant le traité, était confirmé<sup>101</sup>.

Après l'élection de Joe Biden, on passa à l'acte. *New START* a donc été prolongé d'un commun accord, pour 5 ans, le 3 février 2021. Il a fallu attendre le dernier moment. La rupture a été évitée mais il restait, à partir de là, à appliquer l'accord de manière satisfaisante, jusqu'en 2026 et surtout à négocier un nouvel accord pour la suite.

La tâche sera redoutable puisque ce nouvel accord devrait : poursuivre la réduction des arsenaux stratégiques en gérant la modernisation effectuée et en cours (par ex. missiles hypersoniques) ; tenir compte des armes nucléaires tactiques ; couvrir les défenses stratégiques ; gérer la question des missiles à portée intermédiaire. Il faudra aussi probablement considérer la question de la « frappe stratégique conventionnelle » ainsi que les implications de l'espace et du cyberspace. Par ailleurs le cadre bilatéral risque, à certains égards au moins, d'être inadapté. Les deux États en sont conscients, puisqu'ils posent, particulièrement les États-Unis, la question de la participation chinoise. Mais il y a nombre d'autres acteurs qui comptent aussi sur divers aspects du dossier nucléaire. On voit très mal comment tout cela pourra s'agencer. La difficulté du dossier est obstacle technique, qui s'ajoute aux autres et les renforce. Dans ces conditions on comprend sans peine que les choses aient peu bougé en 2021.

Les parties ont continué à appliquer l'accord. Elles restent dans les limites fixées. Cela a été confirmé par l'échange des données début septembre 2021. Les chiffres des 2 côtés restent en dessous des 3 limites de l'accord, 1550, 800 et 700 : pour les États-Unis à 1389, 800 et 665 ; pour la Russie à 1458, 742 et 527. Cependant, les perturbations liées à la crise Covid se sont poursuivies. Les inspections sur place n'ont pas repris et le traitement des problèmes de conformité ne peut pas se faire normalement.

Aucune négociation sur un nouveau prolongement de *New START* ou sur un accord destiné à lui succéder n'a commencé ou même n'a été projetée. Il existe seulement, entre Washington et Moscou, un dialogue sur la stabilité stratégique. Créé en 2017, actif en 2020,

<sup>98</sup> Proposition réitérée à la CD à l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire du traité (CD/2188).

<sup>99</sup> Sur ce dialogue en 2020, voir Tytti Erasto, Vitaly Fedtchenko et Petr Topychkanov, Nuclear Disarmament, Arms Control and Non Proliferation, *SIPRI Yearbook 2021*.

<sup>100</sup> V. Kingston Reif and Shannon Bugos, *New START in Limbo Ahead Us Elections, Arms Control to Day*, nov. 2020.

<sup>101</sup> V. l'entretien de M. Lavrov avec l'Agence Tass du 30 décembre 2020.

ce dialogue a été relancé en 2021 en juin lors d'une réunion des présidents américain et russe. Il s'est poursuivi en juillet et septembre et a donné lieu à la formation de 2 groupes de travail d'experts, sur les « principes et objectifs du futur contrôle des armements » et sur les « capacités et actions avec effets stratégiques ». Il n'y a pas non plus de négociation ou même du dialogue élargi à la Chine et rien non plus au plan multilatéral, en plus de ce qui existe déjà, c'est-à-dire le P5 ou les institutions du mécanisme (Conférence du désarmement, Commission du désarmement etc.).

*New START* demeure donc provisoirement, mais on doit répéter, ce que l'on disait fin 2020, avec plus d'insistance, un an après. Il est difficile d'imaginer une véritable négociation à court terme et, à plus forte raison un accord, surtout élargi à la Chine<sup>102</sup> voire à d'autres puissances. Le plus vraisemblable est que, malgré le maintien de *New START*, la course aux armements va s'accélérer, générant des controverses au niveau de l'accord, comme il y en eut au sujet du traité FNI. Cet élément négatif va coexister et entrer en conflit avec le souci de ne pas rompre, de continuer de se parler, de communiquer dans le cadre du P5 et de préserver des intérêts largement communs en matière de prolifération. En réalité, il n'y a plus de « cadre stratégique ». Le délitement de ce cadre a commencé, dès le début des années 1980 avec le lancement de l'initiative de défense stratégique et s'est accéléré, avec la fin du traité ABM en 2001. Il se précipite au début des années 2020. Dans ce nouveau contexte, si on ne peut exclure un accord limité et ponctuel, la définition d'un nouveau cadre, inévitablement élargi s'agissant des questions qu'il abordera comme des participants, paraît pour le moment hors de portée. Le nouvel *Arms Control* ne peut être – cela est confirmé à nouveau en 2021 –, qu'un objectif lointain. Dans sa définition, Washington, Pékin et Moscou, joueront inévitablement les premiers rôles. Mais comme on l'a déjà souligné dans les précédentes chroniques, d'autres États pourraient et même devraient compter. Il s'agit des puissances régionales importantes mais restées non nucléaires, comme l'Égypte ou la Turquie, susceptibles de peser notablement sur l'avenir du TNP et des alliés des États-Unis, en Europe et en Asie, qui détiennent très largement la clef de l'avenir des systèmes défensifs et du réseau des bases américaines.

En 2020, le thème « Renforcement et développement du système de traités et d'accords sur la maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération » (75/68) avait logiquement recueilli plus de voix favorables – 186 contre 179 – que l'année précédente (74/66). Aucun État ne s'y était opposé. Trois seulement s'étaient abstenus (Géorgie, Palaos, Ukraine). En 2021, on préfère mettre à nouveau l'accent sur le « Respect des accords et obligations en matière de non-prolifération, limitation des armements et de désarmement » (76/33 et *ante* 72/32, 69/59, 66/49, 63/59). En réalité, l'un comme l'autre, semblent maintenant improbables.

#### IV. Le « mécanisme » du désarmement

**(38)** « Mécanisme » est le terme utilisé par l'Assemblée générale des Nations unies, comme titre de la IV<sup>e</sup> partie du Document final qu'elle adopta en 1978 lors de sa 10<sup>e</sup> session

---

<sup>102</sup> Le refus chinois de participer est net, étant donné « l'énorme fossé » entre l'arsenal de la Chine et ceux des États-Unis et de la Russie ; « compte tenu de l'écart considérable qui existe entre les arsenaux nucléaires de la Chine et ceux des États-Unis et de la Fédération de Russie, il est injuste, déraisonnable et irréaliste d'attendre de la Chine qu'elle se joigne à une quelconque négociation trilatérale sur la maîtrise des armements » (A/C.1/75/PV.5, p. 2).

extraordinaire (ou première session spéciale sur le désarmement), pour désigner les organes de délibération et de négociation en la matière. À l'époque, le « mécanisme » du désarmement fut revitalisé, notamment par la réforme du Comité du désarmement, prédécesseur de l'actuelle Conférence du même nom. Ainsi défini le « mécanisme » se compose de la Conférence du désarmement, de la Commission du désarmement, de la Première Commission et de l'Assemblée elle-même. Le fonctionnement de ce « mécanisme » est considéré comme un « marqueur » de la bonne santé du désarmement. Il est en crise depuis une vingtaine d'années et il est question depuis longtemps de le « revitaliser ».

Mécanisme, sans les guillemets, – on peut dire aussi « machinerie » – sert à désigner, dans une acception plus large, l'ensemble des institutions, relevant ou non des Nations unies, qui traitent actuellement du désarmement. Cela couvre pour les Nations Unies, le Secrétariat, le Conseil de sécurité et la CIJ. En dehors des Nations unies, cela vise d'autres organisations, comme l'AIEA ou d'autres organisations universelles, des organisations régionales comme l'OSCE, l'ASEAN, la LEA ou la CELAC et les organisations du désarmement (OIAc par exemple), qui se sont installées dans le paysage du désarmement. Il est important également de ne pas omettre les Conférences d'examen et les réunions des États parties des traités de désarmement, dont l'activité a pris une ampleur considérable, ainsi que les Conférences organisées ad hoc, comme celles qui ont eu lieu sur l'impact humanitaire des armes nucléaires ou la sécurité nucléaire. Les groupes de fournisseurs, comme diverses initiatives relatives à la prolifération, sont également à considérer.

Dans le cadre de ce suivi annuel, on considère normalement l'état du « mécanisme » au sens de la Première session extraordinaire du désarmement et souligne les principaux autres éléments marquants, dans la « machinerie », éventuellement repris dans d'autres rubriques de cette chronique ou dans ses annexes.

Le « Mécanisme » avait vécu, en 2016, une année importante dans la mesure où, le blocage à la Conférence du désarmement se poursuivant, le Rubicon fut franchi à la 71<sup>e</sup> session, avec la décision de l'Assemblée de convoquer en 2017 une Conférence des Nations unies pour négocier un traité d'interdiction des armes nucléaires. Pour la Conférence du désarmement, la perspective de son contournement par un « Nouveau Forum », qui s'était éloignée en 2015, était donc « actée ». Comme cela était prévisible, le TIAN a vu le jour en juillet 2017, non par l'extérieur, non en dehors du « Mécanisme » mais au-dedans, grâce à l'Assemblée générale elle-même. Cela n'a pas provoqué de nouveau dommage pour la CD, mais son blocage persiste toujours. Même si la Commission du désarmement a connu alors un début d'amélioration, il est clair que le Mécanisme établi en 1978 est toujours en crise. Cela explique que l'on songe toujours à le modifier, voire à fonder un nouveau mécanisme, puisqu'on progresse enfin un peu sur la question de la convocation d'une quatrième session extraordinaire sur le désarmement (72/49)<sup>103</sup>.

Mais 2018 et 2019, ont ensuite largement confirmé une crise qui continue de toucher le « mécanisme » – et s'étend. Elle déborde désormais, sur le mécanisme ou la « machinerie », notamment sur l'OIAc. Les accusations de « politisation » vont croissant, Moscou, se posant en défenseur de système créé en 1978 et accusant ouvertement « les Occidentaux », « l'Occident », et non les seuls États-Unis, de le mettre à mal<sup>104</sup>. En 2020, la « pandémie » du Covid-19 a un effet perturbateur important sur le fonctionnement des institutions du désarmement, qui a commencé à se dissiper en 2021. Mais le mécanisme reste en crise

<sup>103</sup> Le groupe de travail à composition non limitée qu'elle a constitué est alors enfin parvenu à adopter par consensus les recommandations relatives aux objectifs et à l'ordre du jour de la quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement ; elle les fait siennes.

<sup>104</sup> Voir particulièrement à cet égard la déclaration de M. Lavrov devant la CD, le 20 mars 2019 (CD/1498, pp. 2-5).

profonde et la perspective d'une réforme est hors de propos. La convocation d'une quatrième session spéciale est toujours inscrite à l'ordre du jour, mais en consultation (rés. 76/38).

#### IV.1. La Conférence et la Commission du désarmement

Le Blocage de la Conférence du désarmement se maintient et la Commission du désarmement, qui avait enfin produit de nouvelles recommandations en 2017, avant de retomber ensuite dans la crise, y reste.

**(39) La *Conférence du désarmement*** demeure bloquée. La création d'un « groupe de travail sur la voie à suivre », en 2017, avait donné un peu d'espoir mais aucun miracle ne s'est produit. En février 2018, ce fut la décision de créer cinq organes subsidiaires sur les points de l'ordre du jour, mais cela ne donna pas non plus de résultat<sup>105</sup> et ne fut pas reproduit en 2019. Malgré les efforts des présidents successifs, il n'a toujours pas été possible, en 2019 et 2020 d'adopter un programme de travail. Il n'y a eu aucun début de négociation. La formule P6+2 n'a pas produit de miracle et les éléments rassemblés lors des consultations menées par l'Australie ne permettent pas d'apercevoir une issue prochaine<sup>106</sup>. En 2019, la CD n'avait pas réagi à la transmission, appuyée par l'Assemblée générale, du rapport du groupe d'experts de haut niveau chargé du traité interdisant la production des matières fissiles... En 2020 le Groupe des 21 réclamait en vain « d'entamer d'urgence des négociations [...] sur une convention globale sur les armes nucléaires interdisant la détention, la mise au point, la fabrication, l'acquisition, la mise à l'essai, l'accumulation, le transfert et l'emploi ou la menace d'emploi de ces armes et prévoyant leur destruction »<sup>107</sup>. En 2021, on n'a pas mieux réussi à trouver un accord sur le programme de travail<sup>108</sup>, ni avancé sur l'amélioration de son fonctionnement. Sur le fond, on ne trouve aucun autre document que les classiques appels au désarmement nucléaire des membres de l'OPANAL ou du groupe des 21<sup>109</sup>. Cet aspect fait un très net contraste avec le nombre des séances – 50 séances plénières officielles et 23 séances plénières informelles – et le niveau des personnalités y intervenant – des dizaines de ministres des affaires étrangères se sont exprimés à la CD en 2021 dont ceux des États-Unis, de la Russie, de la Chine et du Royaume-Uni. Le niveau de participation des États non membres reste également élevé.

Si elle ne produit pas, la Conférence du désarmement reste donc importante dans la diplomatie du désarmement. Même les Non-alignés qui disposent de la possibilité de la contourner, en faisant appel à des formules majoritaires, la soutiennent. C'est très probablement le lieu où reprendra la négociation multilatérale, quand les temps seront à nouveau favorables. Pour le moment, la CD a parfois de la peine à ne pas être contaminée par les crises, en particulier celle d'Ukraine et de Syrie<sup>110</sup>. Quoiqu'il en soit, l'Assemblée ne cherche pas à souligner et dénoncer le blocage ; elle examine le rapport de la Conférence<sup>111</sup>, « positive » plutôt la situation et réaffirme que la CD est « l'unique instance multilatérale de

<sup>105</sup> Les groupes ont néanmoins travaillé et 4 sur 5 ont rendu leur rapport, voir CD/2138, 2139, 2140, 2141.

<sup>106</sup> Voir CD/2197.

<sup>107</sup> CD 2195 (septembre 2020).

<sup>108</sup> V. A/74/27 § 17.

<sup>109</sup> Voir CD/2208 et CD/2013, 2014, 2015, 2016 et 2017.

<sup>110</sup> Pour l'Ukraine, voir CD 2125 (2018). Les Occidentaux se sont élevés contre le fait que la Syrie ait présidé la CD, voir CD/2144, du 12 septembre 2018 et la réponse de Damas (CD/2145). En 2020 voir Ukraine CD/2190.

<sup>111</sup> A/74/27 ou CD/2179.

la communauté internationale pour les négociations sur le désarmement » (75/83 §1). En 2021, elle a fait de même avec 76/62 §1, adoptée par consensus.

**(40)** La *Commission du désarmement* est l'« organe subsidiaire délibérant spécialisé » de l'Assemblée, dont le rôle consiste à conduire des « délibérations approfondies sur des questions précises de désarmement » afin « d'aboutir à la formulation des recommandations concrètes... dans la mesure du possible adoptées par consensus ». Elle occupe en principe une place importante dans le « mécanisme » du désarmement. Elle n'avait pas donné plus de résultat en 2016, qu'en 2014 et 2015. Si on avait pu noter que l'ambiance s'améliorait, la distance séparant les positions sur le désarmement nucléaire était si considérable que, malgré les appels au réalisme et à la modération, une avancée paraissait hautement improbable, au moment même où la majorité anti-nucléaire imposait le TIAN.

La Commission a pourtant enfin adopté, en 2017, de nouvelles recommandations, par consensus. Elles ne concernaient évidemment pas le désarmement nucléaire et la non-prolifération des armes nucléaires, thème de travail de son groupe de travail numéro 1, mais celui du groupe 2 – « mesures de confiance concrètes dans le domaine des armes classiques ». Il semble que, dans un moment très difficile, on ait éprouvé alors le besoin de montrer que l'on était encore capable de travailler ensemble et de s'accorder. Le document issu de cet effort de consensus, était le 17<sup>e</sup> adopté par la Commission. 16 documents de ce genre avaient été adoptés entre 1978 et 1999. Le premier à voir le jour depuis le début des années 2000, il ne frappait évidemment pas par son audace ou son originalité. On ne pouvait pas dire que l'institution que le Secrétaire général adjoint et Haut Représentant du désarmement qualifie d'« unique instance universelle de délibération » (A/CN.10/PV.362, p. 2) était vraiment revitalisée, mais on se reprenait à espérer de nouvelles avancées, par exemple sur les « mesures de transparence et de confiance relatives aux activités spatiales aux fins de la prévention d'une course aux armements dans l'espace », où les discussions informelles qui avaient eu lieu laissaient présager un prochain examen par la Commission.

L'amélioration perçue en 2017 ne s'était pas poursuivie. Le chef de sa délégation n'ayant pas obtenu son visa pour participer au débat de fond de la Commission, la Russie considérant que cela constituait, de la part des États-Unis, un abus du statut de pays hôte, s'était opposée, lors de la première réunion de l'année, le 14 février 2019, à l'adoption de l'ordre du jour et avait demandé que la session d'organisation soit repoussée<sup>112</sup>. La question n'ayant pas été réglée, les travaux n'avaient ensuite pas repris. On ne trouvait donc, pour 2019, ni le rapport de la Commission, ni la traditionnelle résolution de l'Assemblée le concernant. La situation ne s'est pas améliorée en 2020. Du fait de la persistance de la question du visa et des difficultés créées par la pandémie du Covid-19, la Commission n'a toujours pas pu travailler<sup>113</sup>. Il en est encore allé de même en 2021 et l'Assemblée a simplement voté, par consensus, une décision (76/518) d'organisation des travaux de la Commission en 2022. Les travaux de la Commission, au fond, n'ont repris qu'en avril 2022

## IV.2. L'Assemblée générale (et la Première Commission)

**(41)** L'Assemblée et la Première Commission, qui lui prépare le travail, ont, à nouveau, été perturbées en 2021 par la pandémie du Covid-19, mais elles ont tout de même encore réussi à s'adapter et à travailler. Le désarmement nucléaire demeure leur grande priorité et le principal point de division, entre les puissances nucléaires et surtout entre celles-ci et les

<sup>112</sup> A/CN.10/2019/PV.375.

<sup>113</sup> Voir *UN Disarmament Yearbook 2020*, vol. II, pp. 271-275.

États ne possédant pas la bombe. Mais il se confirme que d'autres thèmes sont devenus plus conflictuels.

Resté stable, en 2014 et 2015, le nombre des résolutions (R) et décisions (D) adoptées par l'Assemblée générale avait nettement augmenté en 2016. Il y avait 57 résolutions et 6 décisions en 2014, 55 et 6 en 2015 ; on en comptait respectivement 64 et 5 à la 71<sup>e</sup> session. En 2017, on assista au mouvement inverse, avec 10 résolutions en moins (54 résolutions et 7 décisions), puis les chiffres remontèrent en 2018 (60 résolutions et 8 décisions), 2019 (59 résolutions et 5 décisions) et 2020 (60 résolutions et 13 décisions), à partir des rapports de la Première Commission. En 2021, on est nettement reparti à la baisse avec 56 résolutions et 4 décisions<sup>114</sup>. La répartition, très inégale, des résolutions et décisions, selon les thèmes du désarmement que traite la Première Commission, demeure, comme la nette priorité du désarmement nucléaire (22 résolutions et 3 décisions en 2020, 20 résolutions et 2 décisions en 2021). La part de ce que, par imitation du vocabulaire financier, on peut appeler la « volatilité » des résolutions de l'Assemblée générale (nombre de résolutions non reprises d'une année sur l'autre, de résolutions plus anciennes reprises, et de résolutions nouvelles) est toujours élevée.

À la différence d'autres sessions (71<sup>e</sup> session et décision de réunir une Conférence des Nations unies pour négocier un traité d'interdiction des armes nucléaires), il n'y a pas eu de point d'orgue dans les travaux, en 2021, comme en 2020.

La résolution 72/31 – faire avancer la négociation sur le désarmement nucléaire – n'a pas eu plus de suite en 2021, qu'en 2018, 2019 et 2020 mais le projet n'est pas abandonné (voir 76/36 §§ 4 et 5). Tous les grands thèmes habituels se retrouvent à la 76<sup>e</sup> session (voir les annexes 5 et 7). On remarque aussi que la montée des oppositions sur les thèmes des armes chimiques et biologiques, de l'espace et des technologies de l'information et de la communication se poursuit.

L'activité de l'Assemblée est examinée de manière plus approfondie, sous l'angle de la diplomatie et du « débat » du désarmement, dans les annexes 4 (répartition des résolutions par grandes questions), 5 (évolution du niveau d'opposition), 6 (votes par groupes d'États) et 7 (situations et positions des États membres).

### IV.3. Le Conseil de sécurité

**(42)** 2017 avait confirmé que le Conseil de sécurité était devenu un acteur de premier rang dans la diplomatie du désarmement. Il est resté très présent, en 2018 et 2019, sur les dossiers de la Syrie (armes chimiques), de la Corée du Nord et de l'Iran, pour le nucléaire. Mais son rôle a commencé à décliner.

Cela fut confirmé en 2020, à mesure que les tensions entre les membres permanents croissaient à propos de la Syrie et de l'Iran et, s'agissant de leurs relations, sur l'inclusion de la Chine dans la négociation sur les armes stratégiques, l'extension de cette négociation aux armes non stratégiques et la proposition russe de moratoire sur les missiles à portée intermédiaire<sup>115</sup>. S'agissant des questions les plus critiques, la convergence entre eux, très

<sup>114</sup> Nous prenons désormais, par commodité, les chiffres retenus par le *Disarmament Yearbook*, publié par l'UNODA, pour 2021 le n° 46, vol. I. En partant des rapports de la Première Commission et des PV de l'AGNU A/76/PV.45 et 54 on aboutit à un chiffre légèrement différent, non pour les résolutions mais pour les décisions (7 décisions et non 4) puisqu'ont été adoptées aussi 76/514, 519 et 520 (voir A/76/PV.45, pp. 3 et 62).

<sup>115</sup> Voir pour une idée de ces dissensions les déclarations à la 8731<sup>e</sup> séance (28 février 2020).

relative au demeurant, n'existait plus que sur la question de Corée. Elle demeurait néanmoins suffisante, pour soutenir, en 2020, 13 embargos sur les armes<sup>116</sup>. En 2021, la poursuite de la dégradation des relations entre les Cinq n'a évidemment pas permis un « retour » du Conseil de sécurité. Sur les trois crises - Iran, Corée du Nord et Syrie, la situation au Conseil reste à peu près la même qu'en 2020 et les 13 embargos sur les armes, décidés par lui, restent toujours en vigueur. Aucun nouvel embargo n'a été établi et les embargos existants ont été peu modifiés<sup>117</sup>.

Au Conseil, le thème de la prolifération est, à la différence de ce que l'on a constaté pour l'Assemblée, non seulement présent mais dominant. Il y est abordé sous un angle particulier – celui de l'interdit, de la surveillance et de la coercition. Les États dotés qui, non seulement n'ont pas réalisé le désarmement nucléaire promis et très attendu, mais se sont lancés à nouveau dans la course aux armements, imposent, en se servant de la Charte et des pouvoirs attribués au Conseil de sécurité, une exécution du TNP comme de la Convention d'interdiction des armes chimiques, qui va très au-delà des engagements pris par les Parties. Ni le TNP ni la Convention relatives aux armes chimiques n'ont créé un interdit. Il suffit de se reporter aux textes, pour voir que États devenus parties conservent chaque fois (TNP art. X et CAC art. XVI) le droit de s'en retirer, « dans l'exercice de leur souveraineté nationale ». Dans le contexte où elle se trouvait, l'exercice par la Corée du Nord de son droit de retrait n'avait absolument rien d'excessif et il en irait de même pour l'Iran, s'il prétendait l'utiliser. Cette observation est pertinente dans une approche classique des relations internationales. Mais les États dotés sont parvenus, avec le soutien de la communauté internationale et notamment du courant anti-nucléaire, à transformer l'accès à l'arme nucléaire et l'emploi d'armes chimiques en véritables interdits, consacrés et sanctionnés par le Conseil de sécurité<sup>118</sup>. Comme on l'a déjà expliqué, face à cette captation par les Grands, particulièrement par les États-Unis, à leur profit, de la peur et des moyens de la sécurité collective, la majorité antinucléaire est démunie de réels moyens d'action. Elle appelle au désarmement nucléaire, sans véritable résultat puisque la course aux armements, loin de ralentir, s'accélère. Se retirer collectivement du TNP ou de la CAC ouvrirait la voie à une prolifération plus vaste, dont les membres de la majorité antinucléaire ne veulent pas, et serait d'autre part en contradiction avec les engagements pris par nombre d'entre eux au titre des zones exemptes d'armes nucléaires. Cet ensemble de contraintes laisse peu de place aux très rares États que pourraient encore tenter l'aventure nucléaire, pour le moment au moins.

Il paraît peu probable, en effet, que l'obstacle constitué par le Conseil de sécurité reste longtemps aussi considérable. Sa force repose sur l'entente des Cinq et l'appui que leur apporte la majorité des autres États. Or l'un et l'autre faiblissent. L'entente des Cinq, quoique

---

<sup>116</sup> Sur ces embargos qui, sauf ceux concernant l'Iran et la Corée du Nord, relèvent plus de la gestion des conflits et du maintien de la paix que du désarmement, voir la présentation du *SIPRI Yearbook 2021*, chap. 14, II.

<sup>117</sup> Voir à ce sujet Mark Bromley et Pieter D. Wezeman, « Embargos multilatéraux sur les armes », *SIPRI Yearbook 2022*, chap. 14, II. Ces auteurs présentent, outre les embargos des Nations unies, ceux de l'Union Européenne et de l'OSCE. Ils soulignent que, à la différence des Nations unies, l'UE et l'OSCE n'ont pas de mécanisme de surveillance du respect des embargos. Cette différence compte mais elle n'est pas la plus importante. La principale est que les seuls embargos vraiment multilatéraux sont ceux des Nations unies. Les décider n'est en effet pas possible contre la volonté des membres permanents et du groupe majoritaire, les Non-alignés. Les « rois » des embargos sont des États-Unis.

<sup>118</sup> Cela a été fait sans cadre fixé préalablement. Le Président du Kazakhstan a proposé en janvier 2018, lors de la séance du Conseil de sécurité réuni au niveau des chefs d'États et de gouvernement de créer ce cadre. Il s'agirait « d'élaborer un projet de résolution spécial du Conseil de sécurité, qui définisse clairement les conséquences pour les pays qui enfreignent le Traité, y compris des sanctions et autres mesures coercitives » (S/PV.8160, 18 janvier 2018, p. 5).

toujours affichée sur le TIAN (voir n° 16), n'existe plus sur la Syrie, elle a nettement baissé sur la Corée du Nord et sur l'Iran ; et bien sûr fait défaut sur l'Ukraine. La légitimité des sanctions est en chute, leur aggravation et leur renouvellement au Conseil de sécurité vont devenir de plus en plus difficiles, voire impossibles, à obtenir. L'action unilatérale, sans aval du Conseil de sécurité, se conçoit de moins en moins sans une coalition. Mais celle-ci devient de plus en plus difficile à constituer et à maintenir. Les alliances elles-mêmes, y compris les plus anciennes, connaissent des temps difficiles. Ce point est de première importance pour l'avenir de la prolifération dans la mesure où l'Alliance américaine a permis à nombre d'États, possédant une maîtrise suffisante pour leur permettre l'accès à l'arme nucléaire, d'y renoncer, se sachant couverts par la dissuasion des États-Unis. La perte de crédibilité, le réaménagement voire la fin de l'alliance américaine – que l'on peut considérer comme entrés dans le champ des possibles, à la fin de la présidence Trump – pourraient/devraient ouvrir ici de nouveaux horizons. Joue dans le même sens, le barrage établi par Israël et les États-Unis face au projet de zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient, la région du monde où la tentation de la prolifération est certainement la plus forte. Enfin, dans le cas de l'Iran, l'atteinte que représentent le « retrait » et la politique de sanctions des États-Unis, au droit d'accéder à l'énergie nucléaire, porte un coup de plus, à une politique de contre-prolifération, déjà très discréditée.

Dans ce nouveau contexte de discorde grandissante entre les Cinq, y compris, de plus en plus, entre Occidentaux, et d'opposition entre les États dotés et non dotés, la résolution 1540 (2004), qui intéresse la non-prolifération des armes de destruction massive à destination des acteurs non-étatiques, est la zone la plus consensuelle et le Conseil continue de suivre son application et de proroger le mandat du Comité<sup>119</sup>. Il est intéressant de voir que malgré leurs divergences de plus en plus fortes, les Cinq tiennent à manifester une position partagée. C'est ce que montre leur communiqué commun du 3 décembre 2021.

Dans ces conditions, le soutien de l'Assemblée au Conseil de sécurité a logiquement évolué à la baisse. En 2017, non seulement elle soutenait le Conseil sur la question de la Corée du Nord mais dans 72/50, au § 29, elle demandait aux États « d'appliquer intégralement » ses résolutions 1540 (2004) et 2325 (2016). Cette exigence se retrouve au § 32 de la résolution 73/62 en 2018, mais la mention de 2325 (2016) a disparu. En 2019, l'Assemblée soutient toujours le Conseil sur la Corée du Nord, dans 74/63. Mais dans cette résolution, on ne retrouve plus le paragraphe mentionnant 1540 (2004). En outre, elle est beaucoup plus brève et a un titre différent – « Modes d'action conjoints et dialogue tourné vers l'avenir pour l'avènement d'un monde exempt d'armes nucléaires » et non plus « Agir dans l'unité... », comme 72/50 et 73/62<sup>120</sup>. Cela traduit une nette baisse de détermination, qui est confirmée en 2020 avec 75/71. Le retour du thème « Agir dans l'unité... » en 2021 (76/54) s'explique probablement par le souci de préserver les chances succès de la Conférence d'examen du TNP.

De son côté, le Mouvement des Non-alignés persiste :

Les États ont le droit inaliénable – auquel les politiques de non-prolifération ne doivent pas porter atteinte – d'acquérir, d'importer ou d'exporter des matières, de l'équipement ou des technologies nucléaires, ou d'y avoir accès, à des fins pacifiques. En outre, dans le contexte de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, aucune action du Conseil

<sup>119</sup> V. 8230<sup>e</sup> séance (2018) et 8487<sup>e</sup> séance (2019) ; pour 2020 S/2020/1143 et S/2020/1258 ; pour 2021 la résolution 2572 adoptée à l'unanimité (voir S/2021/400) malgré certaines tensions que montre l'explication de vote russe.

<sup>120</sup> Cette résolution a été, comme les précédentes, présentée par le Japon et portée par la même liste d'États et dans la liste des résolutions, affichée sur le site des Nations unies, elle reste d'ailleurs sous le titre « Agir dans l'unité... ».

de sécurité ne doit porter atteinte à la Charte des Nations Unies, aux traités multilatéraux existants relatifs aux armes de destruction massive ou aux travaux des organisations internationales créées à cet égard, y compris l'Assemblée générale, où les vues de tous les États Membres doivent être prises en considération<sup>121</sup>.

Il est très clair que le soutien dont pourrait bénéficier une éventuelle aventure coercitive s'est réduit fortement.

#### IV.4. Le Programme de désarmement « Assurer notre avenir commun », du Secrétaire général

**(43)** Le nouveau Secrétaire général avait bien perçu la détérioration de plus en plus nette des relations internationales et la dégradation croissante affectant le désarmement. Ce fut la raison d'être du document « Assurer notre avenir commun. Un programme de désarmement », qu'il a présenté, le 24 mai 2018, à dessein devant l'Université de Genève, représentante de la société civile. Ce long document a, du point de vue intellectuel, un intérêt indéniable. Il s'agit aussi, le Secrétaire général de la Conférence du Désarmement a insisté sur ce point, d'un document proposant des actions concrètes visant à créer un nouvel élan en faveur du désarmement et reliant ce dernier au développement durable. La Haute représentante pour les affaires du désarmement a signalé en octobre 2019 que ce plan, dont la mise en œuvre a été lancée en octobre 2018, avait fait l'objet de l'engagement de 19 États et d'une organisation internationale<sup>122</sup>. Cela était peu. En octobre 2020, elle faisait état de progrès réguliers précisant que, malgré la pandémie, plus des trois quarts des 140 étapes et activités du programme s'étaient poursuivies comme prévu, le reste faisant l'objet d'ajustements<sup>123</sup>. La mise en œuvre du plan se poursuit, le dernier état disponible date de novembre 2021<sup>124</sup>, mais ce plan n'occupe pratiquement aucune place dans le débat du désarmement.

Sauf exception<sup>125</sup>, il n'en est pratiquement pas fait mention dans les travaux de la Première Commission en 2021.

#### IV.5. Vers la convocation d'une 4<sup>e</sup> session extraordinaire sur le désarmement ? Vers une réforme du Mécanisme du désarmement ?

**(44)** Le Groupe de travail à composition non limitée sur la 4<sup>e</sup> SSOD, que l'Assemblée avait décidé de convoquer en 2010 (65/66), puis pour lequel elle avait prévu en 2015 (70/551) de tenir en 2016 une session d'organisation, s'est réuni en 2016 et 2017. Il est parvenu à adopter par consensus des recommandations sur les objectifs et l'ordre du jour de la future 4<sup>e</sup> SSOD. L'Assemblée s'en est félicitée, a fait sien son rapport et ses recommandations et a encouragé à « poursuivre les consultations sur les prochaines étapes menant » à la convocation de cette nouvelle session spéciale sur le désarmement (72/49). C'est ce qu'elle continue de faire, 4 ans après (76/36). La 4<sup>e</sup> SSOD n'est donc pas encore convoquée. À supposer qu'elle finisse par l'être, on voit mal, dans le contexte actuel, comment il serait possible de réformer le « mécanisme ». Le besoin de plus de désarmement et d'un

<sup>121</sup> A/C.1/74/PV.3, p. 8 à rapprocher de A/C.1/72/PV.14, p. 23 (v. PSEI n° 12, 2019, n° 27). Propos répétés en 2020, v. A/C.1/PV.2, p. 10.

<sup>122</sup> A/C.1/74/PV.3, p. 4.

<sup>123</sup> A/C.1/75/PV.2, p. 7.

<sup>124</sup> Voir [un.org/disarmament/sg-agenda](http://un.org/disarmament/sg-agenda).

<sup>125</sup> Par ex. le soutien des pays nordiques, A/C.1/76/PV.2, p. 13.

mécanisme plus efficace est fortement ressenti. Mais aucun mécanisme ne donnera de résultat réel si le contexte reste défavorable comme cela est, toujours et même de plus en plus, le cas. Le temps n'est plus au désarmement, il est devenu celui de la course aux armements. Ce que nous écrivions dans notre chronique Désarmement 2017 reste pertinent :

Alors que les positions deviennent de plus en plus discordantes et le désarmement conflictuel, le besoin de ne pas seulement s'affronter mais de se retrouver pour afficher un minimum de consensus, pourrait aboutir à la convocation de cette 4<sup>e</sup> session (ce qui n'est pas le cas). Mais, à supposer que ce soit le cas, on ne doit pas s'attendre à un document final tel que celui de 1978 et à un mécanisme transformé, devenu miraculeusement productif. Qu'il s'agisse de maîtrise des armements, de désarmement ou de mesures de confiance et de sécurité, rien ne se fera sans besoin ressenti et partagé. À partir de là, un accord peut être assez vite trouvé. Mais aucun mécanisme ne produira d'accord véritable qui ne soit pas voulu par les acteurs concernés. Le Mécanisme de 1978 a vu le jour dans un contexte favorable. Il a été productif pendant une période, depuis longtemps révolue. Le temps présent est davantage – la politique américaine le montre – celui de défaire que celui de faire des accords. (*PSEI*, n° 11, 2019 Désarmement 2017, n° 28)

Cette tendance s'est même accentuée depuis, la situation du mécanisme s'est nettement dégradée (Commission du désarmement). La diminution de la possibilité de consensus entre les principales puissances réduit celle du consensus général. Par réaction, elle pousse les partisans du désarmement à tenter de forcer le passage en formulant des normes incitatives, prescriptives ou prohibitives, soutenues par le poids de l'éthique et/ou du nombre. À la limite on aboutit au TIAN – un traité qui ne bénéficie pas de la participation de ceux dont dépend l'application de la norme, en somme un faux traité. Comme dans un contexte encore plus conflictuel, il est difficile de rééditer l'expérience du TIAN, on assiste à l'emploi d'un mode moins offensif d'expression, la déclaration. Les conditions ne sont pas réunies pour que ce soit l'Assemblée générale elle-même qui tente de se transformer en législateur, comme ce fut les cas à l'époque de la décolonisation ou du nouvel ordre économique international.

#### IV.6. Autres

**(45) La CIJ.** Son avis de 1996 reste très présent dans l'argumentation anti-nucléaire et fait toujours l'objet d'une résolution « Suite donnée... », de l'Assemblée (71/58, 72/58, 73/54, 74/59, 75/66) et, pour 2021, 76/53. Le juge est également présent dans la diplomatie du désarmement, à la suite de la requête introduite par l'Iran contre les États-Unis, le 16 juillet 2018. Cette requête est relative aux sanctions rétablies le 8 mai, après le retrait américain du Plan global d'action commun (accord nucléaire iranien). La Cour a indiqué des mesures conservatoires dans son ordonnance du 3 octobre 2018, ce qui appuyait la position de l'Iran. Dans son arrêt du 3 février 2021, elle a rejeté les exceptions préliminaires présentées par Washington et s'est dite compétente pour juger l'affaire au fond.

#### **(46) Les sommets sur la sécurité nucléaire.**

Depuis le 3<sup>e</sup> et dernier sommet, les 31 mars et 1<sup>er</sup> avril 2016, le processus des SSN n'a pas eu de suite. Le dossier de la sécurité nucléaire a été repris principalement par l'AIEA, qui a organisé du 10 au 14 février 2020 une nouvelle conférence sur la sécurité nucléaire. Cette conférence a donné lieu à une déclaration ministérielle, réaffirmant l'engagement commun de renforcer la sécurité nucléaire. En 2021, le nombre des Parties à la convention et à son amendement a encore augmenté (voir n° 18). L'AIEA a travaillé activement à la préparation

de la conférence des parties à l'amendement, prévue début 2022 et la 65<sup>e</sup> conférence a adopté le plan de sécurité nucléaire 2022-2025<sup>126</sup>.

Pour le terrorisme, le Conseil de sécurité reste très présent<sup>127</sup>. Par ailleurs, le Groupe de contact sur la sécurité nucléaire, créé sur la base de la Déclaration commune sur les mesures à prendre pour renforcer la sécurité nucléaire mondiale, adoptée lors du sommet de 2016, prolongement de la « famille sherpa », veille. Y participent les 3 États dotés occidentaux, la Chine, Israël, l'Inde et le Pakistan, mais pas la Russie, absente du sommet de 2016. Ce groupe a pour tâche de faciliter la coopération et de maintenir l'engagement en faveur de la sécurité nucléaire (voir [nscontactgroup.org](http://nscontactgroup.org)). Veille également le Partenariat mondial contre la propagation des armes et du matériel de destruction massive ([gpwmd.com/partners](http://gpwmd.com/partners)), auquel participent 30 États occidentaux et proches et l'UE. En septembre 2018, le Centre de Vienne pour le désarmement et la non-prolifération (VCDNP) et *Nuclear Threat Initiative* (NTI) ont lancé un Indice de la sécurité nucléaire, évaluant les conditions de cette sécurité. Le dernier rapport est celui de juillet 2020 ([vcdnp.org](http://vcdnp.org) et [ntiindex.org](http://ntiindex.org)), dont les données ont fait l'objet d'une mise à jour en janvier 2022.

**(47)** Le processus des *conférences sur l'impact humanitaire des armes nucléaires*, qui a largement participé à l'évolution conduisant au TIAN, n'a toujours pas connu de nouveau développement. Il reste présent dans les travaux de l'Assemblée via les références qu'y font certaines résolutions, en particulier 72/30, 73/47, 74/42, 75/39 et 76/30. 2017 l'a célébré, avec l'attribution du prix Nobel de la paix à ICAN (*International Campaign to Abolish Nuclear Weapons*), qui a joué dans ce processus un rôle important.

L'activité des *Groupes de fournisseurs* se maintient également, mais ici aussi la crise est présente. Étant donné leur importance, ils font l'objet d'un développement particulier en annexe 1.

## V. La Diplomatie et le « débat » du désarmement

**(48)** Après deux années, 2013 et 2014, où la part du « débat » fut importante (conférences d'Oslo et de Nayanit puis de Vienne), le retour de la dynamique anti-nucléaire dans le « Mécanisme », effectué en 2015, avait remis au premier plan la diplomatie. Le paysage des acteurs, redevenu plus classique en 2016, l'est resté ensuite, notamment en 2020 et 2021. La substance de la diplomatie demeure également celle de l'affrontement, sur le nucléaire et au-delà. Cette indication, valable pour les crises et le Conseil de sécurité, l'est surtout à l'Assemblée générale, dont les travaux sont le principal objet des développements qui suivent. Le service d'information des Nations unies présentait la séance du 5 décembre 2018 ainsi : « L'Assemblée générale adopte les recommandations de sa Première Commission sous fond de polarisation croissante parmi les États Membres »<sup>128</sup>. Un an plus tard, fin 2019, le ton dominant restait le même : « L'Assemblée générale adopte les recommandations de sa Première Commission, marquées par des dissensions et une polémique sur le non-octroi de visas »<sup>129</sup>. Fin 2020, les choses étaient à la fois semblables – l'affrontement restait bien

<sup>126</sup> Voir le rapport sur la sécurité nucléaire 2021 (Gov/2021/35-GC (65)10) et le plan 2022-2025 (GC (65) 24).

<sup>127</sup> Il a encore adopté fin 2020 les résolutions 2557 et 2560 à l'unanimité. Mais un projet présenté par l'Indonésie (S/2020/852) a été bloqué par un veto des États-Unis. Pour 2021 voir la résolution 2617.

<sup>128</sup> AG/12099.

<sup>129</sup> AG/12227.

présent – et différentes, dans la mesure non seulement où la « pandémie » du Covid-19 avait affecté les travaux mais aussi où on sentait monter une préoccupation nouvelle – le cyberspace. Le Service d'information notait, au sujet de la séance qui fut employée au vote des projets de la Première Commission :

Cette séance d'adoption a été marquée par l'opposition fréquente des États-Unis et de la Fédération de Russie sur la perception de la sécurité dans les domaines du cyberspace et l'espace extra-atmosphérique. Elle a aussi mis au jour la diversité des attentes et des perceptions de l'ensemble des délégations qui s'est traduite par une centaine de votes sur les textes en entier ou sur certains de leurs paragraphes. Seul un tiers des textes a été adopté sans vote et l'examen de cinq textes avait été reporté dans l'attente de précisions sur leurs incidences budgétaires. Deux de ces textes concernent la création de groupes de travail et d'experts chargés de faire des recommandations pour une utilisation responsable du cyberspace<sup>130</sup>.

Le nucléaire restait très présent mais le souci des menaces nouvelles – cyberspace, SALA, espace extra-atmosphérique – grandissait sensiblement.

Le titre du compte-rendu de 2021 peut sembler plus positif – « l'Assemblée générale adopte 55 recommandations de sa Première Commission pour répondre aux défis émergents et relancer le désarmement multilatéral »<sup>131</sup>. En réalité, il n'en est rien. Certes le travail a été moins perturbé qu'en 2020, quoique l'on ait retrouvé la question des incidences budgétaires et, à un degré moindre, celle des récriminations concernant l'égalité des membres dans la participation aux travaux de la commission<sup>132</sup>, mais la productivité de la Première Commission et de l'Assemblée n'a pas été meilleure. Moins de résolutions – 56 contre 60 – ont été votées. L'adoption d'un projet sur une proposition américano-russe ne doit pas faire illusion, le pourcentage des adoptions avec vote reste élevé et le nombre des mises aux voix a parfois été particulièrement élevé – 18 dans le cas du projet « Modes d'action conjoints et dialogue tourné vers l'avenir pour l'avènement d'un monde exempt d'armes nucléaires » présenté par le Japon<sup>133</sup>. L'utilisation du droit de réponses a aussi été très fréquente, de la part d'États s'affrontant lors de chaque prise de parole ou presque. États-Unis, Russie, Ukraine, Syrie, Iran, Corée du Nord, Arménie, Azerbaïdjan.

## V.1. Les acteurs

**(49)** Les grands acteurs du désarmement restent les États, individuellement ou en groupe. Cela est très net dans l'affrontement sur le nucléaire, avec les Non-alignés et les États dotés. Les ONG et la société civile sont largement passés au second plan. La crise du Covid 19 a accentué cet effacement.

Au cours des années 2018 et 2019, c'étaient nettement les États dotés, individuellement, en particulier les États-Unis, et en groupe, avec le P Cinq, qui avaient eu la vedette. Le désarmement nucléaire, porté au premier plan par le TIAN en 2017, avait nettement reculé en raison de l'évolution qu'avait connue ce traité, et de la venue au premier plan des crises de Corée du Nord et d'Iran. En 2020 et 2021, on a assisté à un progrès du TIAN, qui est entré en vigueur. Cela contribue à maintenir le courant anti-nucléaire et porte les Non-alignés.

<sup>130</sup> AG/12296.

<sup>131</sup> AG/12392.

<sup>132</sup> Voir les observations de l'Iran et de Cuba (A/C.1/PV.1, p. 9).

<sup>133</sup> Ce texte, projet L 59 du Japon, devenu le projet XXXIII par la Première Commission a été adopté par l'AGNU le 6 décembre (A/76/PV.45) comme résolution 76/54. Il figure dans la liste des résolutions (<https://research.un.org/fr/docs/ga/quick/regular/76>) sous un autre titre « Agir dans l'unité, avec une détermination renouvelée, en vue de l'élimination des armes nucléaires ».

Mais ils se heurtent toujours à l'opposition du P Cinq et plus généralement des États possédant l'arme nucléaire, malgré leurs divisions grandissantes.

**(50) Les Cinq États dotés** restent, comme le montre à nouveau leur position commune énoncée par la France, en novembre 2020 (voir le n° 16) et répétée en 2021, avant le vote de la résolution 76/34<sup>134</sup>, unis dans leur hostilité vis-à-vis du TIAN et face à l'offensive anti-nucléaire, qui se poursuit avec, toutefois, beaucoup moins de force. Nous remarquons dans la précédente chronique, que « l'analyse de leurs votes montre que non seulement la Russie mais aussi la Chine sont entrées dans le camp du "non" »<sup>135</sup>. On pouvait noter en 2020 et cela est confirmé en 2021, que si, malgré la dégradation des relations, la concordance de la Russie avec les Occidentaux reste élevée, la Chine elle, ne s'est pas installée dans le « non » (voir annexe VII).

Les Cinq, qui font toujours front commun sur le TIAN, sont par ailleurs divisés ou divergent nettement sur plusieurs points importants, qu'il s'agisse des crises (Syrie, Iran, Corée du Nord et Ukraine) ou de questions de désarmement, l'espace notamment. Cette dimension de discorde s'est nettement accentuée en 2020 et 2021 et est devenue plus globale, entre les 3 Occidentaux d'un côté, la Russie et la Chine de l'autre. Le ton est monté, de part et d'autre. Du côté chinois on n'hésite pas à dire : « le monde est aujourd'hui confronté au défi le plus grave depuis la guerre froide [...]. Les États-Unis sont devenus la plus grande menace pour la sécurité et la stabilité stratégique mondiales »<sup>136</sup>. Créant des « ennemis imaginaires », ils ont perfectionné leur arsenal nucléaire, « accéléré la construction des systèmes anti-missiles complets et cherché à déployer des missiles terrestres de moyenne portée en Asie et dans le Pacifique et en Europe »<sup>137</sup>. De son côté, Washington affirme : « La Chine prétend que ses intentions et ses actions sont pacifiques, mais la réalité est toute autre. La Chine est engagée dans un processus de renforcement rapide de ses capacités nucléaires et balistiques qui menace de bouleverser la paix et la sécurité internationales »<sup>138</sup>. Reprenant cette argumentation en 2021, le Représentant des États-Unis souligne que la Chine est le seul des États dotés qui refuse d'appliquer un moratoire sur la production de matières fissiles pour les armes nucléaires<sup>139</sup>. Washington attaque également beaucoup Moscou, qui répond en disant : « le vrai raisonnement qui fonde les actions des États-Unis, c'est le désir d'avoir toute la liberté sur la scène mondiale. Ainsi tous les régimes et les traités [...] ne constituent que des obstacles [...], c'est pourquoi ils les sapent délibérément »<sup>140</sup>. En 2021, quoique se félicitant du pragmatisme de la nouvelle administration américaine qui a permis la prorogation de New START et le lancement d'un dialogue global

<sup>134</sup> Voir A/C.1/76/PV.13, pp. 12-13. Tous les États possédant la bombe ont voté contre, Israël a expliqué son vote PV.14, p. 17.

<sup>135</sup> PSEI, n° 14, 2020 Chronique Désarmement, n° 50. Les autres États possédant l'arme nucléaire les suivent, à des degrés très divers, le plus proche des Cinq étant nettement Israël (voir l'analyse des votes à l'annexe VI et l'annexe VII). L'Inde avait affiché sa position devant la Première Commission : « L'Inde n'a pas participé à la conférence qui a abouti à l'adoption du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, ce traité ne crée donc aucune obligation pour l'Inde. Nous continuons d'être liés uniquement aux traités auxquels l'Inde a donné son consentement souverain » (A/C.1/72/PV.7, p. 4). Elle l'a répétée, en 2020, avec une formulation qui se rapproche de celle du P5 : « L'Inde estime que le traité n'est en aucune façon constitutif du droit international coutumier ni ne contribue à son développement » (A/C.1/75/PV.11, p. 12).

<sup>136</sup> A/C.1/75/PV.5, p. 1.

<sup>137</sup> A/C.1/76/PV.3, p. 12.

<sup>138</sup> A/C.1/75/PV.5, p. 31.

<sup>139</sup> A/C.1/76/PV.5, p. 19.

<sup>140</sup> A/C.1/75/PV.5, p. 27.

sur la stabilité stratégique, la Russie attaque Washington sur une longue liste de points, classiques (FNI, système mondial de défense anti-missiles...) et nouveaux, comme le partenariat trilatéral de défense avec l'Australie et le Royaume-Uni<sup>141</sup>. À propos de la Russie, les accusations des États-Unis sont largement relayées par les Européens, surtout au sujet de l'application de la CAC et de l'affaire Navalny<sup>142</sup>. Entre les 3 États dotés occidentaux, les relations restent stables. La France et le Royaume-Uni ne se sont pas ralliés aux États-Unis dans leur croisade contre l'Iran, mais le niveau de concordance est élevé (voir les analyses de votes aux annexes VI et VII).

Dans ce contexte de crise du désarmement et de tensions grandissantes entre les grandes puissances, la marge de manœuvre des autres acteurs est affectée. Les Grands tiennent à montrer qu'ils ont des « amis ». Il est intéressant, par exemple, de voir la Russie présenter, en 2019, une déclaration commune de la Communauté d'États indépendants (CEI), à l'ordinaire bien peu visible dans les relations internationales, sur de nouvelles mesures pratiques pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace<sup>143</sup>.

**(51) Les Non-alignés** demeurent très en faveur du désarmement nucléaire, avec un discours très critique à l'égard des États dotés et un engagement fort pour la poursuite de la dynamique favorable à l'élimination complète des armes nucléaires. Cela se constate dans leurs prises de position à la CD et à la Première Commission. Étant donné leur nombre, ils détiennent toujours la clef de l'orientation des débats et des majorités et leur poids dans les travaux de l'Assemblée générale, reste le plus lourd. Tantôt, c'est le mouvement lui-même qui agit, tantôt un groupe de pays non alignés (voir le tableau 16 à l'annexe VII). Outre l'Indonésie, qui exprime la position du mouvement, d'autres membres ont été très présents dans la diplomatie du désarmement à l'Assemblée générale en 2021, particulièrement l'Égypte.

Il leur arrive toujours, même si cela reste marginal, de prendre position contre l'un d'entre eux (76/51 et le Pakistan). Ils sont encore, en tant que groupe, à l'origine de plusieurs résolutions sur lesquelles existe une opposition. Il y en a, à nouveau, 3 en 2021 contre 2 en 2020 (76/36 (75/45) et 76/40 (75/47) et 76/17)<sup>144</sup>. On sait que la menace de réunir une nouvelle conférence en 2018 dans la perspective la convention globale sur le désarmement nucléaire, à laquelle les États dotés sont très hostiles, ne s'est pas réalisée. Mais la résolution 76/36 la maintient et la majorité qui l'a votée après avoir baissé, en 2017, est revenue à son niveau ordinaire en 2018, 2019, 2020 et 2021. Pour 76/40, la défensive est plus réduite mais reste ferme et les Non-alignés maintiennent leur pression malgré le nombre élevé d'abstentions.

Comme d'habitude, d'autres résolutions ont été portées par des pays appartenant au groupe : la Birmanie (76/48 (75/63)), l'Inde (76/27 (75/57) et 76/56 (75/75)), la Malaisie (76/53 (75/66)), l'Afrique du Sud (76/25 (75/73)). L'Iran et la Syrie prennent toujours soin de s'afficher avec le mouvement.

<sup>141</sup> A/C.1/76/PV.4, p. 16.

<sup>142</sup> Voir A/C.1/75/PV.2, pp. 28-29. La Russie soutient que ces accusations sont infondées voir A/C.1/76/PV.2, p. 31-32, PV.4, pp. 31-32.

<sup>143</sup> A/C.1/74/PV.18, pp. 11-12.

<sup>144</sup> Il y en avait 3 en 2019 74/25, 54 et 55. Le thème Océan Indien qui faisait l'objet de 74/25 n'avait pas été repris en 2020. Il est de retour en 2021. Voir aussi au tableau 14 de l'annexe VII les résolutions présentées par un groupe à majorité de Non-alignés. Les Non-alignés (Groupe des 21) ont également déposé 5 documents à la Conférence du désarmement CD/2213, 2214, 2215, 2216, 2217) comme en 2020 (CD2191, 2192, 2193, 2194 et 2195). Les Non Alignés sont également très présents dans les conférences d'examen du TNP au moyen notamment de documents de travail voir NPT/CONF.2020/ WP. 20, 21, 23, 24, 25, 26, 59, 75.

**(52)** Parmi les **apôtres du désarmement nucléaire**, hors du groupe des Non-alignés, l'**Autriche** se distingue toujours. Elle est à l'origine des résolutions 76/30 76/34 qui prolongent 74/42 et 41. Elle est au nombre des pays qui ont porté le TIAN et le premier des États européens à l'avoir ratifié. En décalage avec les autres membres de l'UE, elle continue de porter ce traité « extrêmement novateur en matière de désarmement nucléaire et (qui) constitue une étape majeure, essentielle vers l'instauration d'un monde exempt d'armes nucléaires » (A/C.1/72/PV.3, p. 17) et son entrée en vigueur « un succès extraordinaire » (A/C.1/76/PV.13, p. 3). Elle soutient notamment que, contrairement à la position des États dotés, le TIAN « est indispensable pour l'avènement durable d'un monde exempt de ces armes et le respect des obligations de l'article VI du TNP. Il n'existe aucune incohérence entre ces deux traités » (A/C.1/75/PV.11, p. 4). Au contraire « le traité durcit le tabou qui entoure les armes nucléaires quel que soit leur détenteur, et appuie ainsi la mise en œuvre des articles II et VI du TNP » (A/C.1/76/PV.13, p. 3).

Les trois **groupes militants sur le nucléaire**, la Coalition pour un nouvel ordre du jour, le Groupe pour la levée de l'état d'alerte, l'Initiative pour la non-prolifération et le désarmement, continuent de participer aux débats de la Première Commission et surtout aux travaux des conférences d'examen du TNP<sup>145</sup>. La position de la Coalition pour un nouvel ordre du jour est assez proche de celle des Non-alignés :

Il est fondamental de garder à l'esprit que le TNP a été adopté et prolongé indéfiniment, sur la base d'un grand compromis. Les États dotés de l'arme nucléaire se sont engagés juridiquement à poursuivre le désarmement nucléaire et à le réaliser, et en retour, les États non dotés de l'arme nucléaire se sont engagés juridiquement à ne pas mettre au point de telles armes. La présomption de la possession indéfinie d'armes nucléaires est contraire à l'objet et au but du TNP.

Cette affirmation de 2017 (A/C.1/72/PV.2, p. 22) a été reprise en 2019 (A/C.1/74/PV.3, p. 15) et en 2021 (A/C.1/72/PV.6, p. 2). En 2020, la Coalition invite les États dotés « à convenir d'une voie vers la pleine application de l'article VI et à s'engager sans équivoque à procéder à l'élimination totale des armes nucléaires » (A/C.1/75/PV.6, p. 3) et le TIAN « une mesure juridique efficace » contribuant à la mise en œuvre du TNP, dont la lenteur est « inacceptable et intenable » (A/C.1/PV.6, p. 2).

Les États dotés engagés dans une nouvelle course aux armements et obnubilés par la nécessaire modernisation de leur arsenal ne devraient pas ignorer cette remarque. Elle est très pertinente parce qu'elle rappelle ce qui est au cœur du TNP et de la non-prolifération et surtout attire l'attention sur le fait qu'il existe un risque élevé que les États non dotés, dont une partie au moins avait la capacité de se doter de la bombe et y a renoncé, en viennent, si rien ne change, à penser que le TNP représente *in fine* une sorte de « grande berne ». Partant de là certains – on pense au Japon, à l'Égypte ou au Brésil et à la Turquie – pourraient, à leur tour, choisir la dissuasion. Si tel était le cas, les Cinq seraient débordés et le régime de la non-prolifération ne résisterait pas.

---

<sup>145</sup> À la 10<sup>e</sup> Conférence d'examen du TNP c'est l'Initiative sur la non-prolifération et le désarmement qui a été la plus prolifique, voir NPT/CONF.2020/WP. 10, 53, 58 ; pour le Groupe des 10 de Vienne WP.3/Rev.1 et pour la Coalition WP.5. Une comparaison avec la 9<sup>e</sup> conférence et les activités de la 69<sup>e</sup> session (2014) (voir PSEI n° 2, 2015, Diplomatie et débat du désarmement, n° 18-21) montre que si la Coalition, l'Initiative et le Groupe des 10 sont toujours actifs, le Groupe pour la levée de l'état d'alerte ne se manifeste plus, à la 10<sup>e</sup> conférence. On remarque en revanche le Partenariat quadripartite de vérification nucléaire (WP.2) mais sa composition (États-Unis, Norvège, Royaume-Uni et Suède) fait qu'on ne peut le tenir pour un groupe militant pour le désarmement nucléaire. L'initiative humanitaire n'est plus présente, mais elle a donné le résultat espéré, le TIAN. Le thème humanitaire est repris à la 10<sup>e</sup> conférence par le CICR (NPT/CONF.2020/WP.52 (position transmise par la Suisse)) et par un groupe de 27 pays où l'on retrouve nombre des participants à l'Initiative (WP.60/Rev.1).

Accorder quelque intérêt à certaines des propositions faites, à l'occasion de la conférence d'examen du TNP<sup>146</sup> – par exemple aux idées émises dans ce cadre par le Groupe pour la levée de l'état d'alerte ou l'Initiative pour la prolifération et le désarmement – peut donc sembler indiqué. Mais, si les relations de plus en plus dégradées entre eux permettent encore aux États dotés de dire « non » ensemble, il n'est pas certain qu'elles leur laissent la possibilité de s'entendre sur les concessions possibles, sans toucher à leurs dissuasions et entraver la modernisation de leurs arsenaux.

**(53) Les BRICS** continuent, en tant que groupe, à rester absents de la diplomatie du désarmement. La diversité de leurs situations – certains possèdent l'arme nucléaire, deux étant des États dotés, les autres non – l'explique. Ils sont en revanche présents et actifs, voire très actifs, à titre individuel et se regroupent, on l'a vu, à deux ou davantage. L'association Chine Russie qui s'était renforcée (74/29, 32, 33, 34, 67), se maintient (75/240, 35, 37, 514 et 69, puis 76/23, 230, 234 association offensive et 76/29 et 231, défensive). Les BRICS font partie à la fois des puissances établies et des puissances montantes. Tous les autres membres du groupe sont actifs en 2021.

Parmi les **groupes d'États régionaux** habitués du « Mécanisme » (États arabes, d'Afrique etc.), c'est encore celui des États arabes qui s'est le plus manifesté, toujours à l'appui du projet de zone exempte d'armes nucléaires et de destruction massive au Moyen-Orient, avec deux résolutions portées par l'Égypte 76/20 et 63 comme en 2020 (75/33 et 84) et en 2019 (74/30 et 75). Ce groupe fait porter la responsabilité de l'échec aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada qui ont, en 2015, au moment de la Conférence d'examen du TNP, « brisé le consensus international » (A/C.1/72/PV.2, p. 18). Parmi les Européens, le groupe des 5 États nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède) s'est manifesté à nouveau (A/C.1/76/PV.2). On note aussi le groupe des États d'Afrique (PV.2, 8) les États arabes (PV.2) et même la francophonie (PV.11).

**(54) Les Organisations de désarmement** ont une place de choix dans les travaux du Mécanisme.

L'épidémie ne facilitant pas le travail, si l'OPANAL l'a fait, l'AIEA, l'OIAC et l'OTICEN ne se sont pas exprimées en 2020, à la Première Commission. L'AIEA a participé en 2021 (PV.7), l'OTICEN par vidéo (PV.9). AIEA et OIAC sont très présentes, notamment dans le cadre des crises (OIAC et Syrie, AIEA et Iran).

Pour les **organisations régionales**, on retrouve les habitués (ASEAN, CARICOM...) et bien évidemment l'UE. L'OTAN ne s'est toujours pas manifestée à la Première Commission<sup>147</sup>. L'OTSC et la Communauté des États indépendants non plus, en 2020 et 2021.

L'UE est toujours, avec ses États membres, un participant très actif dans la diplomatie du désarmement, aussi bien à l'Assemblée générale et à la Première Commission, qu'à la Conférence du désarmement, au Conseil de sécurité et dans les principales autres enceintes du désarmement (v. not. Annual progress report on the implementation of the European Union strategy against the proliferation of weapons of mass destruction 2021). Elle s'intéresse à tous les aspects du désarmement, en particulier outre les armes de destruction massive, les armes conventionnelles, les exportations d'armements et la sécurité de l'espace.

<sup>146</sup> Voir les propositions de ces groupes visées dans le document NPT/CONF.2020/1, annexe II.

<sup>147</sup> L'OTAN est beaucoup moins présente que l'UE dans la diplomatie générale du désarmement. Mais elle reste une instance importante de consultation et de décision pour ses membres, notamment mais pas exclusivement sur les questions européennes (FCE, Ciel ouvert, FNI notamment). Sur l'OTAN et le désarmement, voir le dossier de l'OTAN Maîtrise des armements, désarmement et non-prolifération. L'OTAN figure en revanche parmi les participants à la 10<sup>e</sup> Conférence d'examen du TNP.

Le plus souvent, la Macédoine du Nord, le Monténégro, l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine s'associent à ses positions. Si, ordinairement, les positions de ses membres sont communes, elle doit toujours compter, en matière nucléaire, avec des divergences importantes chez les Neutres/Non-alignés (voir annexe VI).

Les **représentants de la « machinerie » du désarmement** sont également très présents dans les travaux, le Haut représentant pour les affaires du désarmement, le Secrétaire général de la CD, l'UNIDIR, le Conseil consultatif pour les questions de désarmement, etc. En 2019, on pouvait noter une présence importante, via leurs présidents, des groupes d'experts (vérification du désarmement nucléaire, registre des armes classiques, prévention de la course aux armements dans l'espace et les 2 groupes constitués au sujet de la cybersécurité). La France, présidente de la Convention sur les armes biologiques, avait par ailleurs pris la parole au nom des Présidents des Conventions de désarmement – Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, Convention sur l'interdiction de certaines armes classiques, Convention sur les armes à sous-munitions, pour souligner la gravité des difficultés financières affectant les conventions de désarmement et qui entravent le bon fonctionnement de la machinerie du désarmement (A/C.1/74/PV.19, p. 24). En 2020 et 2021, les circonstances n'ont pas favorisé cette pratique. Mais ont été organisés des échanges interactifs informel le 15 octobre avec la participation de présidents de divers groupes de travail.

**(55)** La place de la **société civile et des ONG** n'est plus ce qu'elle était au moment des conférences sur l'impact humanitaire.

Sauf le cas particulier des conventions associant le désarmement et les considérations humanitaires, elles n'accèdent pratiquement pas à la diplomatie et au processus producteur des normes. Leur place demeure relativement marginale, dans le Mécanisme. Cela est toujours confirmé à la Première Commission. Les ONG se sont exprimées dans un cadre informel, le 13 octobre 2020 et le 8 octobre 2021. Leurs interventions ne sont pas reproduites dans un PV de séance. Il faut, pour les avoir et savoir quelles ONG qui ont participé, se reporter aux informations données *Reaching Critical Will*.

On retrouve notamment, en 2020 et 2021 : [Campaign to Stop Killer Robots](#), [Cluster Munition Coalition](#), [Control Arms Coalition](#), Human Rights Watch [International Campaign to Abolish Nuclear Weapons \(ICAN\)](#), [International Campaign to Ban Landmines](#), [International Network on Explosive Weapons](#) Women's International League for Peace and Freedom, Project Ploughshares<sup>148</sup>.

Comme d'habitude, le CICR est un cas à part. Il fait partie des acteurs bien établis du désarmement et son intervention est reproduite au PV de la 10<sup>e</sup> séance (A/C.1/75/PV.10 et PV.6 en 2021), avec celles du Saint Siècle (PV.6) et de la Palestine (PV.7).

À la Conférence du désarmement, il n'y avait pas eu en 2017 et ensuite, de nouveau forum informel, comme ce fut le cas, en 2015 et 2016. La « coopération formalisée plus transparente et plus constructive entre la Conférence du désarmement, la société civile et d'autres parties prenantes », à laquelle le Secrétaire général de la Conférence se disait très favorable (A/C.1/72/PV.10, p. 7), se faisait attendre. Le Secrétaire général signalait, en mars, sa volonté d'organiser un quatrième Forum (CD.PV. 1496, p. 20) mais le rapport annuel n'en faisait pas état (CD/2179). Le rapport pour 2020 (A/75/27 ou CD/2207) mentionne une manifestation informelle tenue virtuellement le 3 juillet, sur le thème « Le Conférence du désarmement rencontre la société civile. Les leçons de la pandémie : repensons les liens entre désarmement et sécurité ». Rien ne figure dans le rapport pour 2021 (A/76/27).

---

<sup>148</sup> La liste des ONG ayant participé à la 10<sup>e</sup> conférence du TNP est nettement plus longue (NPT/CONF. 2020/INF.6).

### **(56) Les acteurs négatifs, les cibles du désarmement.**

Les États-Unis avaient en 2018 et 2019, de plus en plus, le profil de l'acteur négatif, on peut presque dire qu'ils s'installaient dans la posture de l'acteur négatif, celui qui mène la course aux armements, fait obstacle et nuit – dans leur cas en le déconstruisant –, au désarmement. À cet égard, leur « retrait » solitaire de l'accord nucléaire iranien jouait un rôle essentiel. Cette image s'est maintenue en 2020, avec le retrait de « Ciel ouvert ». L'élection de J. Biden a interrompu cette évolution en 2021.

La Corée du Nord et la Syrie restent des cibles des États-Unis et des Occidentaux et, en partie, de la communauté internationale. Mais la pression exercée sur elles a continué à se réduire. La politique américaine au sujet de l'Iran n'a pas atteint le but recherché et sa poursuite vaut à Washington d'essayer une très nette défaite diplomatique. S'agissant de la Syrie, on commence à apercevoir que l'OIAC risque de payer le prix de la politique des Occidentaux. C'est ce qu'affiche de plus en plus nettement la Russie (voir les n<sup>os</sup> 3 et 4). La Corée du nord, la Syrie et, plus encore, l'Iran sont des participants très actifs aux travaux des Nations unies et autres forums sur le désarmement.

La crise d'Ukraine n'a pas connu d'évolution positive (voir n<sup>o</sup> 6), les sanctions demeurent et les relations entre l'OTAN et la Russie, qui est, en ce cas, la cible, ont continué de se détériorer. Kiev n'a jamais manqué une occasion de dénoncer la Russie, provoquant chaque fois une riposte de Moscou, que ce soit à la CD ou à la Première Commission. Cette affaire fragilise Moscou et crée dans ses relations avec les pays européens un obstacle difficile à surmonter. Mais la Russie n'est pas devenue une cible, aux Nations unies, dans le cadre du désarmement ou de la sécurité collective<sup>149</sup>.

**(57) Les groupes de fournisseurs, les organisations de désarmement, les conférences d'examen et les réunions des États parties** aux traités de désarmement sont devenus des acteurs importants du désarmement, en même temps que des forums, des lieux de diplomatie, pour les acteurs primaires. Leurs activités, affectées à des degrés divers par la pandémie du Covid-19, sont présentées dans les annexes 1 et 2.

## **V.2. La substance de la diplomatie. Le désarmement constitue de moins en moins la substance de la diplomatie du désarmement**

**(58)** 2021, après 2020, confirme que la diplomatie du désarmement est de moins en moins consensuelle et coopérative, en dehors (relations entre les grandes puissances, Europe...) comme au dedans des Nations-unies. L'affrontement est de plus en plus largement dominant. On continue de cheminer dans la troisième phase de la crise du désarmement, que nous annonçons dans le n<sup>o</sup> 5 de *PSEI*, en 2016 et d'avancer vers une quatrième phase, plus grave encore.

Évoquant la crise du désarmement, en cours depuis 20 ans, nous écrivions alors :

La crise du désarmement s'est développée en 3 grandes phases, chacune constituant une aggravation par rapport à la précédente. La première a été marquée par l'arrêt des progrès du désarmement négocié, à partir du milieu des années 1990. On est entré dans une seconde phase avec le retrait des États-Unis du traité sur les anti-missiles (2002). À partir de ce moment-là, à l'absence de nouvel accord – les conventions associant désarmement et considérations humanitaires constituant un cas particulier – s'ajoute l'érosion des accords déjà conclus, notamment le traité FCE. Malgré cela, les relations

<sup>149</sup> Comme le montrent les chiffres des votes à l'Assemblée, en décembre 2019, sur la résolution pertinente 74/17 (63 voix pour, 19 contre et 66 abstentions), que l'on retrouve à peu près identiques en 2020, pour 75/29 (63/17/62) et 2021, pour 76/70 (62/22/55).

entre les principales puissances restaient de type coopératif. C'est cette dimension qui est affectée par les crises ukrainienne et syrienne. Cela marque probablement le début d'une troisième phase de la crise où vont s'ajouter l'incapacité de négocier et de conclure de nouveaux accords significatifs, c'est-à-dire impliquant les puissances, l'érosion et la fin d'accords importants de désarmement et le retour à une diplomatie dominée par l'affrontement.

Nous y sommes, plus encore en 2020 et 2021, qu'en 2018 et 2019. La crise du désarmement se poursuit et s'aggrave. Le désarmement constitue de moins en moins la substance de la diplomatie du désarmement. Celle-ci ne favorise plus et ne produit plus le désarmement. Elle ne parvient pas à gérer les crises. Le patrimoine conventionnel continue inexorablement de se dégrader. Le « Mécanisme » reste stérile. L'Assemblée générale perdure dans son obsession d'un monde exempt d'armes nucléaires. Il est de plus en plus clair que la dynamique négative qui accroît et accélère la crise du désarmement, risque fort de se concentrer bientôt sur le régime des armes de destruction massive, et de l'emporter.

### **L'incapacité durable de gérer les crises du désarmement.**

Aucune des crises que nous suivons dans le cadre de cette chronique n'a connu d'amélioration. En Corée du Nord, le Rubicon nucléaire a été franchi sans encombre par Pyongyang. En Syrie, le tabou de l'utilisation des armes chimiques a été transgressé impunément. L'Iran sort peu à peu des limites dressées par le JCPOA. Dans ces 3 cas, aucun des objectifs fixés par la Communauté internationale n'a été atteint ; c'est l'évolution inverse qui s'impose peu à peu dans les faits. Par ailleurs des effets collatéraux négatifs importants sont apparus dans le fonctionnement de l'AIEA et de l'OIAE ainsi que la crédibilité du Conseil de sécurité et des grandes puissances, principalement les États-Unis. La Communauté internationale et, en premier lieu, les grandes puissances, ont été incapables de prévenir ces crises, de proposer aux acteurs concernés une solution, et d'éviter que ces crises débordent.

L'évolution de la crise en Ukraine, plus grave parce qu'elle atteint un niveau élevé d'emploi de la force et implique directement les grandes puissances, constitue une sorte de cas d'école de cet énorme déficit de gestion. Le ressort de cette crise est connu depuis longtemps, il s'agit de la « dérive atlantique » de l'Ukraine. Dès 1992, on savait qu'elle pourrait se payer de la perte de la Crimée et de la partition du pays. Ni l'avertissement donné alors par la proclamation d'indépendance de la Crimée, qui n'aboutit pas faute de trouver un soutien à Moscou, ni l'épisode de la guerre de Géorgie en 2008, ni les événements qui ont suivi la « révolution » de Maïdan – le rattachement de la Crimée à la Russie en mars, puis la proclamation de l'indépendance des républiques de Donetsk et de Louhansk en avril et mai 2014, suivie des accords de Minsk –, n'ont suffi à écarter la perspective atlantique. Après qu'elle ait réapparu, en 2021, la gesticulation militaire puis les 2 propositions d'accord envoyées, en fin d'année, par Moscou respectivement aux États-Unis et aux membres de l'OTAN, visant à obtenir un engagement sur l'arrêt de l'élargissement de l'OTAN, n'ont également eu aucun effet<sup>150</sup>.

Le message était pourtant très clair : il annonçait ouvertement l'« opération spéciale » qui a été entreprise en février 2022. S'il est naturel que l'on s'indigne, dénonce une « agression » puis les horreurs de la guerre, il est très difficile de ne pas faire aussi une lecture géopolitique de cette longue séquence. Elle indique que l'on se trouve en face de la réponse inévitable d'une grande puissance se percevant encore comme telle, à l'avancée excessive d'un rival traditionnel. Les Russes ont, en somme, fait ce qu'ils pouvaient difficilement ne pas faire, sauf à abdiquer leur fierté de puissance historique. Les Ukrainiens ont commis l'erreur de négliger les avertissements répétés de leur grand voisin et d'oublier

<sup>150</sup> Sur l'évolution du conflit en 2021, voir notre Stock des conflits..., *PSEI* n° 18, 2022, nos 84 et 106.

les inévitables contraintes de la géographie, largement éprouvées ailleurs par le Mexique ou Cuba. On reste perplexe devant l'absence de sens de l'histoire et de la politique des dirigeants européens, particulièrement les Finlandais et les Suédois à la longue expérience, positive pourtant, de la neutralité, et les Français totalement oublieux des leçons du général de Gaulle. Il est bien difficile de ne pas penser que celui-ci eut été sensible, la guerre froide passée, à l'idée de la « grande Europe », d'une « maison commune », de l'Atlantique à l'Oural, et au-delà. Et qu'il aurait, par quelque formule de son cru, vite exclu toute avancée de l'OTAN vers l'Est et, en tout cas, toute participation française à une évolution qu'il aurait jugé contraire à la nature des choses et à l'histoire.

Seuls, peut-être, les Américains ont à gagner, au moins à court terme, à cette évolution. Elle noircit l'image du « rival » des dernières décennies et l'affaiblit, fait l'affaire de leur complexe militaro-industriel et, peut-être surtout, consolide leur contrôle, via l'OTAN, sur l'ensemble européen. Cette considération met en évidence un autre aspect, probablement majeur, de cette aventure – le renoncement des Européens à l'Europe de la défense et à une identité politique propre. L'avenir dira, à supposer qu'ils aient été vraiment faits consciemment, si ces calculs ont été judicieux.

À court et moyen terme, dans le champ du désarmement, l'épisode ukrainien dégrade, en tout cas, fortement les relations entre grandes puissances. Cela affecte prioritairement l'unité du P 5 mais a aussi un effet négatif général sur la diplomatie du désarmement.

### **La poursuite de la dégradation du patrimoine conventionnel.**

Si on retient, pour traduire cette situation, l'image d'un vase de fleurs, on dira que ce qui fut un vase bien fleuri a perdu beaucoup de son éclat. De plus en plus de fleurs ont été retirées sans être remplacées et celles qui subsistent n'ont pas belle allure. On note particulièrement en 2021.

D'abord, que les demandes de négociation – pourtant validées par l'Assemblée générale (interdiction de la production de matières fissiles, garanties de sécurité, espace, cyberspace et utilisation malveillante des technologies de l'information et de la communication) – restent insatisfaites. Aucune avancée réellement significative n'a été faite vers une négociation sur l'un de ces points. On en est et en reste, au mieux, au niveau des groupes d'experts, c'est-à-dire au tout début d'un éventuel processus négocié, selon des formules variées. La plus originale est peut-être, dans le domaine de l'informatique et du numérique, la synthèse que représente le nouveau groupe de travail à composition non limitée (GTCNL 2021-2025), chargé d'un « processus de négociation démocratique, inclusif et transparent sur la sécurité d'utilisation du numérique ». Bien que son objet officiel, fixé par la décision 73/546 soit l'élaboration d'un traité, la conférence sur la création au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive, n'est pas en réalité un instrument de négociation entre parties aux positions et intérêts divergents mais qui ont décidé de discuter afin, par accord, de fixer une norme commune ou d'échanger des prestations. C'est un processus diplomatique de pression auquel l'acteur que l'on veut faire plier, refuse de participer.

En cela cette démarche rappelle celle qui est à l'origine du TIAN, traité en vigueur mais, en réalité faux traité, puisque rédigé sans la participation et le consentement de ceux dont il exige des prestations. L'entrée en vigueur du TIAN n'enrichit pas vraiment le patrimoine conventionnel du désarmement.

Celui-ci a donc continué à se réduire en 2021, puisqu'il a été confirmé que Ciel ouvert, ramené à des observations entre alliés, n'avait désormais plus d'intérêt réel. Très attendue la prolongation de *New START* pour 5 ans n'a redonné espoir que peu de temps. Fin 2022, l'application de l'accord connaît des difficultés sérieuses (reprise des inspections), la négociation de sa suite n'a toujours pas commencé et la nouvelle stratégie de sécurité nationale des États-Unis s'inscrit nettement dans une logique de course aux armements. La

Russie et les autres États concernés par un éventuel élargissement y étant aussi engagés, il est de plus en plus à craindre que *New START* n'ait pas de suite, pendant au moins un temps. Un autre enseignement de l'année, dans le même sens, est l'échec des efforts pour rétablir le JCPOA.

Enfin, pour les accords qui demeurent, il est clair que le processus d'universalisation ne gagne guère, que leur niveau d'application est souvent médiocre et que la dynamique des institutions destinées à les porter (conférences d'examen, réunions des États parties...) est actuellement faible, sauf exception (convention ASM).

### **Le mécanisme reste improductif et l'Assemblée générale perdue dans son obsession d'un monde exempt d'armes nucléaires.**

L'improductivité est évidente et bien connue s'agissant de la Conférence du désarmement. À la Commission du même nom, après un très bref moment positif (2017), la situation s'est même sérieusement aggravée ; la Commission du désarmement n'a pas travaillé en 2019, 20 et 21. La partie du mécanisme fonctionnant par voie d'accord est toujours et même davantage stérile – ce constat va avec le développement précédent.

Quid de la partie Première Commission et Assemblée générale ? La règle présidant à son fonctionnement, la majorité, permet un jeu diplomatique qui peut être riche, complexe, éventuellement varié, en fonction de la répartition des forces. À la limite, l'Assemblée peut prétendre au rôle de législateur en adoptant une déclaration normative solennelle, condamner, tenter de forcer le passage ; elle peut aussi poser des questions ou au contraire les occulter, valoriser ou s'efforcer de mettre en difficulté. Les acteurs et les groupes peuvent s'y montrer plus ou moins actifs. La session peut être plus ou moins productive et plus ou moins conflictuelle. En 2021, il n'y pas eu d'initiative marquante comme le lancement de la négociation qui a conduit au TIAN ou celui de la conférence sur la zone exempte armes nucléaires du Moyen-Orient. Le pourcentage de résolutions et décisions ayant rencontré un vote contre (28 sur 70), de 40 %, est élevé mais moins qu'en 2018 et 2020. Les positions sur ces résolutions restent fondamentalement stables, avec une légère évolution favorable alimentée par un niveau supérieur de participation au vote ou des abstentions, passées au vote pour (voir annexe 5). Le jeu des groupes reste fondamentalement le même au long des années. Ce sont les Non-alignés et les groupes à majorité de non-alignés qui sont à l'origine du plus grand nombre de projets. Les États anti-nucléaire restent très actifs mais les Occidentaux et la Russie et ses proches sont en retrait par rapport à 2020 (voir tableau 16 annexe 7). Toutefois le projet le plus nouveau et perturbateur, qui intéresse les régimes de contrôle des exportations, est d'origine chinoise (voir annexe 1). Il existe une part de diplomatie est/ouest, mais contrairement à ce que porte à penser la crise d'Ukraine dans son état de 2022, en 2021 elle n'est pas plus forte ni plus nettement conflictuelle. Globalement, on en reste à ce qui domine la diplomatie de l'Assemblée depuis des décennies, y compris à l'époque de la guerre froide : elle accorde une attention prioritaire au nucléaire ; elle a fait sa priorité du désarmement nucléaire et met sur la sellette les États dotés et plus généralement les possesseurs d'armes nucléaires. La guerre froide passée, cette priorité a tourné à l'obsession, qui a conduit au TIAN et porte la conférence sur la dénucléarisation du Moyen-Orient. Cela explique le nombre toujours très élevé des résolutions touchant aux armes nucléaires. 20 résolutions sur 56 et 2 décisions sur 4 leur sont relatives en 2021. L'effort largement prioritaire de l'Assemblée est organisé autour de l'objectif de la fin des armes nucléaires.

Ce fait doit être souligné comme majeur en raison de son ampleur et, plus encore, pour son caractère irréaliste. Certes les États dotés n'ont pas réussi à empêcher la conclusion, et même l'entrée en vigueur, du TIAN mais par ailleurs leur rejet du traité reste très ferme (voir le n° 16). Toutes les puissances nucléaires ont voté contre sur 76/36. Le front des États dotés reste uni à cet égard, et leur détermination – ainsi que la course aux armements – se

maintiennent. L'entrée en vigueur du TIAN n'aura donc qu'un effet juridique très limité. Il s'agira principalement de la tenue tous les 2 ans de la réunion des parties, qui permettra de maintenir la flamme du TIAN, d'organiser avec plus ou moins d'effets selon les circonstances un exercice diplomatique favorisant la mobilisation des partisans de l'interdiction et des pressions plus ou moins fortes sur leurs cibles. Mais le TIAN n'a aucun effet sur le nombre des armes nucléaires, leur modernisation et sur l'évolution de la prolifération et on voit mal comment cela pourrait changer. Les États dotés, les puissances nucléaires ne céderont pas et cela représente une contrainte qui déterminera le comportement de la plupart des États désireux de bénéficier de leur alliance et de leur « parapluie »<sup>151</sup>.

On développera au point suivant cet aspect de décalage entre la diplomatie du désarmement et le contexte de sécurité. S'agissant de la substance de cette diplomatie, il est important de voir que cette contestation, cette dénonciation des États dotés, leur refus de céder et la montée des affrontements entre grandes puissances joue fortement contre ce qui est en principe l'objectif partagé par tous : l'amélioration et, au minimum, la pérennité de ce qui a été l'aboutissement de décennies d'efforts de désarmement – le régime établi pour les armes de destruction massive. Chaque année un peu plus s'impose l'évidence que ce régime est en crise.

### **L'aggravation de la crise du régime des armes de destruction massive.**

S'agissant des *armes nucléaires*, cette crise est en cours depuis des années ; elle s'accélère et va progressivement affecter tous les volets du désarmement nucléaire. Actuellement, le plus atteint est nettement celui des accords bilatéraux. À supposer que *New Start* tienne jusqu'au bout (2026), il semble de plus en plus improbable qu'il puisse avoir un successeur, à ce moment-là. Le second volet, multilatéral et destiné à éviter la prolifération, repose sur le TNP et l'AIEA ainsi que sur le TICEN. Il suffit de considérer les choses dans la durée, pour constater : que les compléments réclamés – les garanties de sécurité et l'interdiction de la production de matières fissiles – le sont toujours ; que l'entrée en vigueur du TICEN ne progresse pas ; et que le TNP, malgré la part d'intérêt commun entre les États dotés et un large consensus sur la nécessité de mettre un coup d'arrêt à la prolifération, n'a pu empêcher plusieurs franchissements du Rubicon nucléaire et a été incapable de gérer le cas des États ayant passé la ligne. L'épisode du TIAN, significatif du refus de beaucoup d'États parties d'accepter de continuer à faire « comme avant » et de tolérer une non-prolifération à l'efficacité limitée accompagnée de l'absence du désarmement, est compréhensible et légitime. Mais, faute pour les partisans du TIAN de pouvoir imposer aux États dotés un désarmement nucléaire qu'ils refusent, cette rupture du consensus, cette division va inévitablement faire le jeu des candidats à la possession de l'arme. L'après-guerre froide et la contre-prolifération pratiquée par les États-Unis ont démontré la justesse des choix de transgression. L'affaiblissement, par division, du camp hostile à la prolifération, dont l'échec de la Conférence d'examen du TNP est le témoin, va relancer celle-ci. Après le temps de l'État menacé, qui voyait dans l'arme nucléaire le seul véritable instrument de sécurité, va très probablement revenir le temps du choix nucléaire pour exister comme puissance. Il est clair que selon les pays qui feront ce choix, les zones exemptes d'armes nucléaires déjà établies – troisième volet, régional, du désarmement nucléaire – risquent d'être perturbées.

Le régime des *armes biologiques et chimiques* est un régime d'interdiction, différent toutefois dans un cas et dans l'autre. L'Interdiction des armes chimiques établie après la guerre froide – une période de coopération entre les puissances, où l'idée du contrôle était

---

<sup>151</sup> L'Autriche, un des pays les plus en vue parmi ceux qui portent le TIAN constitue un cas intéressant. Quoique n'étant pas membre de l'OTAN, elle bénéficie évidemment de sa protection nucléaire, mais on ne peut évidemment pas dans son cas parler de « passager clandestin ». Il s'agit plutôt d'un « protégé malgré lui ».

acceptée – est appuyée par l’OIAC. Mais celle des armes biologiques, posée 20 ans auparavant, n’est pas confortée par une organisation équivalente. De plus, les efforts pour doter la CIAB d’une institution ont échoué au début des années 2000 en raison de l’opposition des États-Unis. Ici aussi, il est facile de constater que, de la coopération et de l’absence de tension au début des années 2010, on est passé au désaccord et à l’affrontement sur le dossier syrien et que cette évolution très négative gagne, plus récemment, l’interdiction des armes biologiques. Un moment ralentie la course aux armes de destruction massive a repris et accélère. Cela va peser sur les 3 composantes de ce régime et peut emporter l’une ou l’autre, voire tout le régime, si la communauté internationale ne sait pas gérer cette période délicate, et adapter une diplomatie du désarmement qui en est largement déconnectée au contexte actuel de la sécurité internationale.

## VI. La diplomatie du désarmement et le contexte de sécurité internationale. Vers une meilleure adaptation ?

**(59)** Depuis la première parution de cette chronique, nous avons souligné l’existence d’un décalage, insistant sur le fait que le désarmement, diplomatie et « débat », n’était pas adapté aux principaux éléments d’insécurité – rivalités entre puissances, dynamique des armements et conflits. De ce fait, au-delà des apparences de l’audace que donne le discours antinucléaire, voire un « succès » comme la conclusion du TIAN, ils traduisent une vaste indifférence à l’égard de la plupart des grands enjeux actuels de la sécurité. La communauté internationale, pourtant responsable de la sécurité collective, laisse une liberté trop considérable aux puissances.

Le contexte de sécurité/insécurité internationale élément du temps long est caractérisé, depuis la fin de la guerre froide, par la redistribution de la puissance, entre les puissances installées et avec les puissances émergentes. Cela se traduit par des dépenses militaires très importantes, une course aux armements intense, des situations instables et conflictuelles (mer de Chine, Ukraine) et un niveau relativement élevé de violence (Moyen-Orient, Sahel notamment). L’évolution récente la plus notable de ce contexte est l’affrontement grandissant entre les États dotés. À cet égard, la période de la crise du Covid-19 a marqué une nouvelle aggravation, en particulier en Ukraine. Le contexte est donc de moins en moins favorable à un progrès du désarmement susceptible d’affecter les puissances établies et les puissances montantes. Il s’agit plutôt d’un contexte porteur de l’accentuation de la crise dans la « machinerie » et de la déconstruction du désarmement. Il faut réagir. C’est ce à quoi appelle le Secrétaire général dans son document « Assurer notre avenir commun. Un programme de désarmement ».

Que faire pour arrêter cette évolution néfaste et repartir sur la voie du désarmement. Est-ce même possible ? Ce sera en tout cas difficile. Le peu d’écoute que rencontre le programme de Secrétaire général ne laisse planer aucun doute à cet égard. En même temps qu’il dégrade le désarmement, le contexte actuel de sécurité contraint les possibilités de réagir.

On peut suggérer que la diplomatie du désarmement, au lieu de répéter chaque année le même scénario inefficace, soit infléchi, sur 2 points, à l’Assemblée générale, là où peut s’exprimer assez facilement la « voix » de la communauté internationale. Le but à court et moyen terme étant d’éviter que se poursuive la dégradation de la situation du désarmement et, à long terme, de favoriser le retour à une dynamique favorable, il s’agit, sans perdre de vue la Syrie, l’Iran ou la Corée du nord, de désigner aussi d’autres cibles à la diplomatie du désarmement.

Au lieu, comme cela a été fait, d’ignorer la fin du traité FNI, le devenir de START, celui de l’accord nucléaire iranien ou encore la fin de « Ciel ouvert » – il n’y a eu, sur ces questions,

aucun projet de résolution –, il faudrait au contraire que la voix de la communauté s'élève contre ces évolutions et tente d'établir un obstacle, pour les empêcher. Le raisonnement que l'on oppose volontiers à la Corée du Nord, consistant à dire qu'elle n'est pas libre de se retirer du TNP, parce que cela est contraire à l'intérêt de communauté internationale<sup>152</sup>, s'applique à plus forte raison au comportement des États-Unis, de la Russie et des États dotés. Il faut faire avancer l'idée, conforme à la Charte qui leur donne via le Conseil de sécurité un rôle particulier, que ces puissances n'agissent pas seulement pour leur compte et celui de leurs alliés, et qu'elles ont une responsabilité de faire et de ne pas faire, devant la communauté internationale. Celle-ci, dont la meilleure représentation est à l'Assemblée générale, a le droit et le devoir non seulement de réclamer des négociations – ce qu'elle fait – mais aussi de valider les accords qui touchent à l'intérêt général et de s'opposer à ce que des intérêts particuliers les remettent en cause. Cette démarche appliquée ponctuellement serait nettement moins agressive que celle du TIAN et elle ne présenterait pas non plus l'effet de coaliser les États dotés contre elle.

Une seconde initiative suggérée par le tableau de l'annexe 8 – Questions posées, soulevées, traitées et oubliées –, consisterait à formuler des positions et présenter des demandes de la communauté internationale sur les questions oubliées. Il suffit d'en considérer la liste – les systèmes défensifs, les bases et installations militaires, les dépenses militaires, les transferts d'armements... – pour mesurer qu'il s'agit de questions clefs.

La majorité qui définit, aux Nations unies, la diplomatie du désarmement, doit en somme se remettre en cause et revoir un comportement et un discours, dont la possibilité qu'il donne un résultat conforme à ses attentes, est de plus en plus faible. Le contexte concorde moins que jamais avec le projet du désarmement nucléaire au nom de l'éthique et de considérations humanitaires. Il met au premier rang les considérations d'équilibres stratégiques et les facteurs les affectant : les dépenses militaires, la R&D et le développement d'armes nouvelles, l'évolution des moyens et des déséquilibres de puissance, les alliances, bases et facilités militaires, les capacités de projection de puissance... Ici aussi, il est facile de constater, en considérant la liste des résolutions de l'Assemblée (annexe IV) et les rapports de la Conférence du désarmement, que ces questions, pour l'essentiel, ne font pas partie de la diplomatie et du débat du désarmement (voir annexe VIII). Cet état de choses est anormal, ce silence ne concourt pas au désarmement, il favorise au contraire la montée des rivalités de puissances qui ne rencontrent aucun obstacle.

Il faut détourner une partie de l'énergie dépensée en vain sur des cibles mineures ou hors de portée et l'orienter des cibles plus pertinentes – les grandes puissances – et plus accessibles et concrètes. En matière nucléaire, par exemple, au lieu de se focaliser sur l'interdiction et l'élimination des armes nucléaires, des exigences actuellement « non négociables » et que leurs partisans ne peuvent imposer, il serait opportun de tenter d'ouvrir des négociations plus modestes sur le niveau d'alerte, l'approche progressive ou encore la vérification, qui pourraient sans doute améliorer la stabilité stratégique et, peut-être, encadrer la modernisation en cours des arsenaux nucléaires.

En bref, on peut dire que la diplomatie du désarmement, en apparence audacieuse, si on s'en tient à son discours antinucléaire radical, est en réalité très timide, puisqu'elle évite de toucher aux points qui affectent réellement l'avenir du désarmement et de la sécurité internationale. Il est urgent de faire preuve de davantage d'audace. Toutefois il suffit d'énoncer cette proposition pour mesurer aussitôt que ce changement est très improbable. Le non alignement, la neutralité, voire l'Europe, qui pourraient porter ce sursaut, risquent

---

<sup>152</sup> Cette idée se trouve notamment dans la « Déclaration ouverte à l'approbation de tous les États parties au TNP » établie par 79 pays dont les 3 États dotés occidentaux (NPT/CONF.20020/60).

de n'être pas au rendez-vous. Même si certains remarquent des signes de renouveau, le premier n'est plus ce qu'il fut. La neutralité, au temps de la guerre d'Ukraine, semble en voie de disparition. Quant à l'Europe de l'après-guerre froide, qui aurait pu porter un discours mesuré du désarmement, elle y a renoncé en faisant le choix de l'OTAN.

Mais, en sens inverse, on peut faire valoir que si, jusqu'à présent, le décalage entre les besoins de sécurité d'un côté et la diplomatie et le « débat » du désarmement, de l'autre, a bénéficié aux grandes puissances, qui ont géré à leur guise le désarmement, cela risque de changer si le régime des armes de destruction est, comme on peut le craindre, atteint par la crise du désarmement. On ne peut exclure que les grandes puissances aient aussi, bientôt, un grandissant intérêt au retour du désarmement.

## Annexes

### Annexe I. Les Groupes de fournisseurs et régimes de contrôle des exportations

#### Nature, fonctions

**(A1)** L'usage courant, par exemple par le SIPRI, de l'appellation « régimes multilatéraux de contrôle des exportations » – pour désigner le Comité Zangger, le Groupe Australie, le RCTM, le GFN, l'arrangement de Wassenaar et le code de conduite de la Haye –, mérite quelques précisions. Il peut laisser croire que ces régimes sont des créations de la communauté internationale dans son ensemble, dont la légitimité est généralement admise. Ce n'est pas véritablement le cas. Il faut être plus précis et ajouter que ces régimes de contrôle des exportations sont le fait, essentiellement des groupes de fournisseurs, qui travaillent à établir et à imposer un régime de contrôle des exportations. Seul le code de conduite de la Haye, établi à partir du RCTM/MTCR et impliquant la mise en œuvre d'un ensemble de mesures limitées de confiance et de transparence, est plus ouvert, plus englobant – le nombre des adhérents l'atteste. Un titre combinant les deux aspects – Groupes de fournisseurs et régimes de contrôle des exportations – est plus réaliste. Cet aspect est tout à fait d'actualité. Le système constitué par ces groupes/régimes et en particulier le MTCR sont actuellement en crise.

Les groupes de fournisseurs sont des groupes d'États, qui coordonnent les politiques commerciales de leurs membres, spécialement les contrôles à l'exportation et leur permettent d'échanger des informations et des « bonnes pratiques » en ce qui concerne le commerce des biens et des technologies relatifs aux armes nucléaires, biologiques, chimiques et conventionnelles et à leurs vecteurs. On peut les désigner aussi comme des arrangements ou des régimes multilatéraux de contrôle des exportations, parce qu'ils définissent des orientations, des règles communes et des listes de contrôle par consensus. Elles sont politiquement et non juridiquement contraignantes. Les États participants les appliquent via leurs législations nationales. Dans la mesure où ces listes et normes sont reprises par des États non participants, elles peuvent avoir un rayonnement normatif qui dépasse leurs membres. Pour les États qui ne sont qu'importateurs, ce dispositif, qu'ils subissent, est évidemment contraignant.

L'ancêtre de ces groupes ou régimes fut le Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des échanges est-ouest (COCOM), créé en 1950, à l'instigation des États-Unis, qui conditionnaient leur aide économique à l'interdiction des exportations par les pays bénéficiaires, vers les pays du Pacte de Varsovie et la Chine. Le COCOM comprenait les membres de l'OTAN, l'Australie et le Japon.

Le code de conduite de la Haye, né de discussions au sein du RCTM/MTCR, est de nature plus multilatérale. Il vise à établir un régime unique et à vocation universelle de transparence et de confiance, en matière de non-prolifération des missiles balistiques. Y coexistent les uns et les autres, les exportateurs (souvent également importateurs) et les importateurs.

## Liste

**(A2)** Les groupes/régimes sont présentés ci-après dans l'ordre chronologique de leur création. Du point de vue de leur champ d'activité, le Comité Zangger et le Club de Londres intéressent le nucléaire, le Groupe Australie le chimique et le biologique, le RCTM/MTCR et le Code de la Haye les missiles, et l'arrangement de Wassenaar les transferts d'armements conventionnels et les biens et technologies à double usage liés.

### **Le Comité Zangger** (ou Comité d'exportateurs du TNP).

Après la signature du TNP, des États signataires et/ou exportateurs de matériaux et équipements nucléaires se sont concertés pour établir des mesures permettant d'appliquer les dispositions de l'art 3 § 2 du TNP sur les transferts de matériaux et d'équipements vers les États non dotés. Dans 2 mémorandums de septembre 1974, ils se sont engagés à subordonner le transfert des biens sensibles à la fourniture par le destinataire d'un engagement d'interdiction de re-transfert et de non-détournement des biens à des fins militaires et à s'assurer que le destinataire soumettrait les produits fournis aux contrôles et au système de garanties de l'AIEA. Une liste de matières et d'équipements soumis automatiquement aux contrôles et garanties a aussi été établie. Cette liste mise à jour en permanence est harmonisée avec celle du Club de Londres.

### **Le Club de Londres ou Groupe des fournisseurs nucléaires.**

A été fondé, après l'essai nucléaire Indien de 1974, par les principaux membres du Comité Zangger pour – allant au-delà de ce que prévoient le TNP et l'AIEA –, harmoniser leurs politiques d'exportations de matières et équipements nucléaires, à des fins pacifiques. En février 1978, ils se sont accordés sur 3 points : le renforcement des interdictions relatives aux produits et technologies nucléaires explosives et des conditions d'application des garanties fixées par le Comité Zangger ; la mise en place de mesures de protection physique des biens ; et l'instauration de mesures de soutien à l'AIEA et de coopération internationale. 3 listes de biens ont été établies : une liste de base des matières et équipements avec des critères techniques communs ; une liste développée de certains articles de la liste de base ; et une liste des critères de protection physique

Le **Groupe Australie** fournit aux États participants les moyens de coordonner et harmoniser les contrôles à l'exportation des armes chimiques et biologiques et des biens et technologies à double usage liés. Il a été créé en 1985, à la suite de l'emploi, pendant la guerre Irak-Iran, d'armes chimiques en infraction avec l'interdiction posée par le Protocole de 1925, à l'initiative de l'Australie, qui en assure toujours la Présidence et le secrétariat, pour harmoniser et coordonner les politiques d'exportation et éviter les risques de prolifération des armes biologiques et chimiques, par un groupe de 25 pays, comprenant les 12 de la Communauté européenne, les États-Unis, le Canada et le Japon. Ces pays ont établi une liste de produits chimiques toxiques et de leurs précurseurs et une liste d'équipements industriels pour les soumettre à contrôle, selon leurs règles nationales, au moyen de lignes directrices définies en commun. La convention de 1993, en instaurant un système de vérification et d'inspection a réduit l'intérêt du groupe. Cependant celui-ci s'est penché aussi, à partir du début des années 1990, sur les risques biologiques, établissant 3 listes d'organismes biologiques pathogènes et une liste d'équipements industriels associés. Le GA suit de près les développements technologiques pour mettre au point ses listes.

**Le régime de contrôle de la technologie des missiles (RCTM/MTCR)** a été fondé par les membres du G 7 en avril 1987, avec l'objectif de prévenir la prolifération, des armes nucléaires, en introduisant des contrôles sur les missiles capables de les transporter. La

portée des contrôles s'est élargie ensuite, pour couvrir les missiles balistiques, de croisière et tous les véhicules aériens sans pilote pouvant porter des armes NBC. Les matériels et technologies sont répartis en 2 catégories, en fonction de leur « sensibilité ». Les articles de la catégorie I sont les systèmes de fusées complets et les véhicules aériens non pilotés pouvant emporter des charges d'au moins 500 Kgs (poids présumé d'une tête nucléaire de première génération) sur une portée supérieure ou égale à 300 Kms et les principaux sous-systèmes et technologies connexes. La catégorie II couvre les systèmes ayant une portée supérieure ou égale à 300 kms, qui n'entrent pas dans la catégorie I, quelle que soit leur charge. Pour les transferts d'articles de la catégorie I, les « partenaires », c'est à dire les participants au MTCR, devraient appliquer une « forte présomption de refus » de transfert, sauf en de « rares occasions » ; pour la catégorie II, assujettir les transferts à des autorisations de licence au cas par cas. Le transfert (autorisation dans certains cas et refus d'autorisation) est soumis à notification aux autres États participants. L'arrangement comprend des directives communes et un aide-mémoire par lequel chaque membre s'engage à respecter les directives. L'annexe technique décrivant les articles des 2 catégories soumises à contrôle est complétée par une liste des critères à prendre en considération pour examiner une demande de transfert. Depuis 2014 le MTCR permet aux États non partenaires d'être reconnus comme « adhérents » à ses lignes directrices et ses listes de contrôle. 3 États ont bénéficié de ce statut depuis sa création.

**L'Arrangement de Wassenaar** est le successeur du COCOM, qui a pris fin le 31 mars 1994, après la disparition du Pacte de Varsovie et l'éclatement de l'URSS. Il est le fruit de la prise de conscience par les anciens membres du COCOM, par la Russie et d'autres pays du Pacte, des menaces liées à la prolifération des biens à double usage et de l'intérêt de créer un régime multilatéral de contrôle de ces biens à double usage et des matériels de guerre. L'Arrangement organise un système différent pour ces 2 catégories. Il pose l'obligation de contrôle et celle de notifier les refus d'autorisation de transferts de biens et technologies à double usage. Les matériels de guerre font l'objet d'une information par catégories prévues au Registre des armes conventionnelles des Nations unies. Les participants se sont engagés : à suivre les directives, éléments et meilleures pratiques adoptées par consensus ; à contrôler selon leur législation les exportations de biens à double usage et de biens figurant sur la liste militaire ; à rendre compte des transferts d'armements conventionnels et de biens à double usage jugés très sensibles et des refus de transferts et à échanger des informations sur les transferts de biens et technologies à double usage très sensibles. Les experts suivent les évolutions technologiques pour la mise à jour des listes.

### **Le Code de conduite de la Haye.**

L'initiative de ce Code – un instrument non contraignant établissant des mesures de confiance et de transparence en matière de lutte contre la prolifération balistique, remonte au début des années 2000. Soutenue notamment par l'Union européenne et les membres du RCTM/MTCR, elle a vu le jour en 2002. Son but est de prévenir la prolifération des missiles balistiques emportant des armes de destruction massive, par un certain nombre de mesures de confiance et de transparence comme la pré-notification des lancements et la remise à tous les signataires d'une déclaration annuelle sur ses activités spatiales. Dès 2002 le code avait plus de 90 signataires. Il en a maintenant 143, dont 3 nouveaux en 2020, soit nettement plus du double que les groupes de fournisseurs.

## Participation

## (A3)

Tableau I. La participation aux groupes de fournisseurs

État	Comité. Zangger	Groupe Fournisseurs Nucléaires	Groupe Australie	RCTM / MTCR	Arrangement Wassenaar
Af. Du Sud	*	+		+	+
Allemagne	*	* et**	*	*	*
Argentine	+	+	+	+	**
Australie	*	+	+	+	*
Autriche	*	+	*	+	**
Biélorussie	+	+			
Belgique	*	**	*	+	*
Bésil		+		+	
Bulgarie	+	+	+	+	**
Canada	*	*	*	*	*
Chine	+	+			
Chypre		+	+		
Comité Zangger Pres.		Obs			
Com. UE	Obs. perm.	Obs	*		
Corée Sud	+	+	+	+	**
Croatie	+	+	+		+
Danemark	*	+	*	+	*
Espagne	+		*	+	*
Estonie		+	+		+
États-Unis	*	*	*	*	*
Finlande	+	+	+	+	**
France	+	*	*	*	*
Grèce	+	+	*	+	*
Hongrie	+	+	+	+	**
Inde			+	+	+
Irlande	+	+	*	+	**
Islande		+	+	+	
Italie	*	**	*	*	*
Japon	*	*	*	*	*
Kazakhstan	+	+			
Lettonie		+	+		+
Lituanie		+			+
Luxembourg	+	+	*	+	*
Malte		+	+		+
Mexique		+	+		
Norvège	*	+	+	+	*
Nouvelle-Zélande	+	+	*	+	**
Pays Bas	*	**	*	+	*
Pologne	+	**	+	+	**
Portugal	+	+	*	+	*
Serbie		+			
Rep. Tchèque	+	**	+	+	**
Roumanie	+	+	+		**
Royaume Uni	*	*	*	*	*
Russie	+	*		+	**
Slovaquie	+	+	+		+

Slovénie	+	+	+		**
Suède	*	**	+	+	**
Suisse	*	+	+	+	**
Turquie	+	+	+	+	*
Ukraine	+	+	+	+	**
Nombre Participants	39	48	43	35	42

\*et \*\*, signalent les pays qui sont à l'origine du groupe/régime.

Pour Zangger, les quinze États (\*) qui, entre 1971 et 1974, ont travaillé à la constitution du Comité.

Dans le cas du GFN/NSG, le Club de Londres a réuni, au début (1975) 7 pays (\*) à l'initiative des États-Unis, rapidement rejoints par 7 autres (\*\*). Pour l'Allemagne le Club a bénéficié d'abord de la participation de la RFA (\*) puis de celle la RDA (\*\*).

Pour l'arrangement de Wassenaar \* signale les membres du COCOM, qui fut dissout le 31 mars 1994 et \*\* les 16 autres États qui les ont rejoints pour mettre en place l'arrangement.

Pour la Groupe Australie \*signale les 18 États qui ont créé le groupe en 1985.

Pour le MTCR \* signale les fondateurs en 1987.

Pour le Code de La Haye \* signale les premiers signataires de 2002.

La composition des groupes n'a pas évolué depuis 2018. L'Inde, en 2016, était entrée au MTCR et avait adhéré au Code de conduite de La Haye. Elle avait aussi rejoint en 2017 l'Arrangement de Wassenaar puis, au début 2018, le Groupe Australie. Il y avait donc une évolution notable mais elle ne s'est pas poursuivie. Cette évolution ne touchait toutefois pas les deux groupes relatifs au nucléaire. Au GFN, le dernier entrant est la Serbie, en 2013 et il n'y a toujours pas d'entente sur l'entrée de l'Inde et du Pakistan Il serait souhaitable que cela évolue, puisque traiter le cas des États possédant l'arme nucléaire mais non parties au TNP devient de plus en plus pressant mais la situation de crise actuelle (Corée du Nord et Iran, poursuite des politiques des États dotés) ne s'y prête pas.

Le Pakistan avait présenté le 19 mai 2016, une demande formelle d'adhésion au Groupe des fournisseurs nucléaires (v.CD/2073). Mais pour le moment, ni cet État ni l'Inde ne font partie du GFN et du Comité Zangger. Islamabad insiste toujours sur la conformité de ses contrôles d'exportations avec ceux du NSG, du Groupe australien et du régime de contrôle des missiles, sur son « attachement constant à l'objectif de la non-prolifération » et sur le fait qu'il « dispose des qualifications et de l'expérience requises pour faire partie des organismes internationaux de contrôle des exportations » (C/CN.10/PV.362 (2017), p. 24), mais sans résultat. Au RCTM/MTCR, le nombre des participants a beaucoup augmenté passant de 7, au début, à 35 mais il n'a plus bougé depuis l'admission de l'Inde en 2016, malgré des demandes nombreuses, notamment de la part de membres de l'UE et de la Chine.

Les groupes de fournisseurs comptent donc, fin 2021 : 48 membres, pour le Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN/NSG), 39 pour le Comité Zangger, 43 pour le Groupe Australie, 35 pour le Régime de contrôle de la technologie des missiles (RCTM/MTCR) et 42 pour l'Arrangement de Wassenaar.

29 États participent aux 5 groupes, le plus nombreux étant le Groupe des fournisseurs nucléaires ou Club de Londres et le moins fourni, le MTCR. Ce socle commun est formé de pays « occidentaux », qui constituent ensemble, la puissance majeure. 18 sont membres de l'Union européenne (18 sur 28), les 10 autres membres de l'Union sont par ailleurs très engagés – 5 dans tous les groupes sauf le MTCR, 4 dans trois groupes sur 5 (ils ne sont pas dans le MTCR et le Comité Zangger) et Chypre ne participe qu'au Club de Londres et au Groupe Australie. 18 également sont dans l'OTAN. Les alliés, hors OTAN, des États-Unis, sont également très engagés (Australie, Nouvelle Zélande, Japon, Corée du Sud).

Le niveau de participation des BRICS est nettement plus limité. Parmi ces pays, la Russie et l'Afrique du Sud sont les plus engagés. Ils sont maintenant suivis par l'Inde. La Chine se limite aux 2 groupes relatifs au nucléaire, le Brésil au Club de Londres et au MTCR.

Pour l'avenir, il est important que le socle commun des groupes s'élargisse d'abord aux Cinq, là où ce n'est pas le cas, puis aux autres États les plus importants. C'est seulement à cette condition que l'on évoluera d'un Club, d'un groupe de fournisseurs qui impose ses normes, vers un régime par nature plus consensuel, incluant exportateurs et importateurs.

Les chiffres sont très différents pour le Code de conduite de La Haye. Dès 2002, il avait plus de 90 signataires : Afghanistan, Afrique du Sud, Albanie, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Biélorussie, Belgique, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Burkina-Faso, Cameroun, Canada, Chili, Colombie, Comores, Rd Congo, Corée du Sud, Costa-Rica, Croatie, Chypre, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Gabon, Géorgie, Ghana, Guinée, Grèce, Guinée Bissau, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Jordanie, Kiribati, Lettonie, Libye, Liban, Luxembourg, Macédoine, Madagascar, Malte, Marshall (îles), Mauritanie, Micronésie, Moldavie, Monaco, Maroc, Nicaragua, Niger, Nigéria, Norvège, Nouvelle Zélande, Ouzbékistan, Palau, Papua Nouvelle Guinée, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume uni, Russie, Rwanda, Salvador, Saint Siège, Sénégal, Serbie, Seychelles, Sierra Leone, Slovaquie, Slovénie, Soudan, Suède, Surinam, Suisse, Tadjikistan, Tanzanie, Tchad, Timor, Tunisie, Turquie, Tuvalu, Ukraine, Vanuatu, Venezuela, Zambie. Ont suivi : en 2003, 10 États (Burundi, Cambodge, Erythrée, Fidji, Guyana, Liechtenstein, Malawi, Mozambique, Panama, Tonga) ; huit en 2004 (Arménie, Cap Vert, Equateur, Gambie, Guatemala, Honduras, Mali, Turkménistan) ; trois en 2005 (Andorre, Haïti, Libéria), en 2006 (Ethiopie, Mongolie, Monténégro) et en 2008 (Maldives, Samoa, San Marin; un en 2010, l'Irak ; trois en 2011 (RCA, RdC, Singapour) ; deux en 2013 (Antigua/ Barbuda) ; un en 2014 (St Kitts et Nevis), 2016 (Inde), 2017 (Lesotho) et 2019 le Togo et trois encore, en 2020 : la Guinée équatoriale, St Vincent et la Somalie.

## Activités

**(A4)** Tous les groupes de fournisseurs/régimes avaient été actifs en 2017, 2018 et 2019. L'année 2020 fut très perturbée par la « pandémie » du Covid-19 qui empêcha la tenue des plénières annuelles, principaux organes de décision. Les échanges d'information s'étaient poursuivis, éventuellement dans des groupes réduits, mais les échanges sur les questions les plus techniques et les plus politiquement sensibles avaient été affectés. La perturbation liée au Covid s'est poursuivie en 2021, à un degré moindre toutefois. Mais un autre facteur, politique, affecte le domaine. Il s'agit de la tension grandissante entre les États-Unis/ Occidentaux et la Chine. Elle est à l'origine d'une initiative perturbatrice, venant de Pékin lors de la 76ème session de l'AGNU, que l'on évoquera avant de faire le point cas par cas.

### **L'initiative chinoise et le vote de la résolution 76/234 « Promotion de la coopération internationale touchant les utilisations pacifiques dans le contexte de la sécurité internationale ».**

Bien qu'il existe depuis longtemps une certaine contestation des contrôles d'exportation, l'Assemblée s'est contentée pendant des années d'adopter sans vote, la résolution « Rôle de la science et de la technologie dans le contexte de la sécurité internationale et du désarmement ». Cette résolution a encore été adoptée, toujours sans vote, en 2021 (76/24) mais elle n'est plus la seule. Le dossier, à l'initiative de la Chine, est désormais plus conflictuel.

La résolution 76/234 peut paraître assez bénigne. Elle ne remet pas en cause les traités (TNP, CAC, CIAB) ni la nécessité de lutter contre la prolifération, n'interdit rien, n'exige et n'impose rien, mais demande simplement aux États membres « de prendre des mesures

concrètes pour promouvoir la coopération internationale à des fins pacifiques touchant les matières, équipements et technologies, et en particulier de ne pas maintenir de restrictions incompatibles avec les engagements contractés » (§ 1) et elle prie le Secrétaire général de « solliciter l'avis et les recommandations de tous les États membres sur tous les aspects de la promotion de la coopération internationale touchant les utilisations pacifiques dans le contexte de la sécurité internationale, notamment sur les restrictions indues imposées aux exportations vers les pays en développement de matières, équipements et technologies destinées à des fins pacifiques, sur les mesures qui pourraient être prises pour parvenir à un équilibre entre la non-prolifération et les utilisations pacifiques et sur la voie à suivre » (§ 2) et de lui présenter ces avis et recommandations à la 77<sup>e</sup> session (§ 3)<sup>1</sup>.

Tout cela peut sembler peu agressif. Pourtant parmi toutes les résolutions votées fin 2021, 76/234 est celle qui a recueilli le nombre de votes hostiles le plus élevé, 53 États ont voté contre, soit plus que sur 76/27 (réduction du danger nucléaire) et 76/56 (convention sur l'interdiction de l'utilisation des armes nucléaires) qui n'ont eu que 50 opposants. Elle est aussi celle qui a été appuyée par la majorité la plus faible (78 pour) très loin devant 76/27 et 76/56 soutenues par 125 États. La mobilisation des États-Unis, des Européens et de l'ensemble des Occidentaux<sup>2</sup> montre que Pékin a touché un point important et très sensible et que cette initiative est perçue comme un véritable danger. Si on regarde les chiffres de plus près, on remarque que n'ont voté contre que les États-Unis, les pays de l'UE – y compris cette fois l'Autriche, Chypre, la Finlande, Malte, la Suède –, la Suisse et les autres occidentaux (Australie, Canada, Corée du Sud, Israël, Japon, Nouvelle-Zélande) ; le Honduras est le seul non aligné qui les ait accompagnés. Tous les autres sont soit avec les auteurs et co-auteurs du projet (la Chine mais aussi la Russie) comme c'est le cas du Pakistan, de l'Algérie, de Cuba et de l'Éthiopie, soit parmi ceux qui ont voté pour (Afrique du Sud, Égypte, Indonésie, Nigéria, Pakistan) soit parmi les abstentions (notamment le Brésil et l'Inde). Le potentiel perturbateur de cette offensive est donc important.

Le **Comité Zangger**, dont le nombre des participants reste stable (39) a de nouveau modifié sa liste de base, en mars 2019 (INFCIRC/209/rev. 4) et en février 2020 (INFCIRC/209/Rev.5). Il s'est montré toujours actif dans le cadre de la préparation de la Conférence d'examen du TNP de 2020. Il a déposé à chaque session du Comité préparatoire un document de travail : NPT/CONF.2020/PC. I/WP.1 en mars 2017, NPT/CONF.2020/PC. II/WP.12 en 2018, NPT/CONF.2020/PC.III/WP.1, le 11 avril 2019. Et plus récemment, en février 2020, un document de travail, dans lequel il résume ses travaux (NPT/CONF.2020/WP.1 du 11 février 2020), actualisé fin 2021 (NPT/CONF.2020/WP.1/FRev.1 du 29 novembre 2021). Il a aussi réaffirmé dans une lettre au Président, sa disponibilité pour coopérer avec le Comité 1540 (2004) du Conseil de sécurité. Les documents déposés pour la conférence du TNP initialement prévue en mai 2020, proposent l'inclusion dans le document final de la Conférence d'une invitation lancée à tous les États « à adopter les mémorandums A et B du Comité Zangger, comme normes minimales applicables à toute coopération nucléaire ».

Le **GFN/NSG** s'est réuni les 22 et 23 juin 2017, 14 et 15 juin 2018, 20 et le 21 juin 2019. Sa réunion annuelle de 2020 a été reportée, mais elle a pu se tenir en juin 2021 - à la fin de la présidence sortante. Celles du groupe consultatif ont également eu lieu. Elle a été l'occasion de réaffirmer la détermination des membres « à protéger la continuité et renforcer la

<sup>1</sup> La Chine a présenté le projet lors de la 16<sup>e</sup> séance, le 2 novembre (v A/C.1/76/PV.16, p. 22).

<sup>2</sup> Voir dans A/C.1/76/PV. 16, les explications de vote des États-Unis, p. 25, de l'UE p. 26, du Japon p. 28, du Canada et de la Nouvelle-Zélande p. 30, de l'Australie p. 32.

vitalité »<sup>3</sup> du groupe, pour faire face aux défis de la prolifération. À la différence du Comité Zangger, le GFN ne se manifeste pas en tant que tel au cours de la préparation de la Conférence d'examen du TNP. Ses membres discutent toujours des aspects techniques, juridiques et politiques, de la participation au groupe, de pays qui ne sont pas partie au TNP. Les dernières évolutions des Directives pour transferts nucléaires (INFCIRC 254/Rev.14/Partie 1) et des Directives applicables aux transferts d'équipements, de matières et de logiciels à double usage dans le domaine nucléaire, ainsi que de technologies connexes (INFCIRC/254/Rev.12/Partie 2)) ont été communiquées à l'AIEA en octobre 2019, pour la partie I et en juillet 2022, pour la partie II<sup>4</sup>. En septembre 2021, la résiliation du contrat entre l'Australie et Naval Group pour la fourniture de sous-marins à propulsion diesel et l'annonce de la livraison future de sous-marins à propulsion nucléaire par les États-Unis dans le cadre du nouveau partenariat trilatéral AUKUS a été considérée comme un précédent fâcheux du point de vue de la non-prolifération nucléaire<sup>5</sup>.

Le **Groupe Australie**, que l'Inde a rejoint en janvier 2018, portant le nombre des participants à 43 dont l'Union européenne, est favorable à l'augmentation du nombre de ses membres et à l'emploi de ses standards, de ses listes communes et lignes directrices.

En 2020, le groupe avait pu tenir une réunion intersessions en février. Il avait décidé d'ajouter les précurseurs d'agents neurotoxiques Novichok à ses listes de contrôle, suivant en cela l'OIAC qui les avait ajoutés, en 2019 au tableau 1 des substances interdites de la Convention sur les armes chimiques. Le GA avait aussi convenu de continuer à examiner la possibilité d'ajouter encore d'autres précurseurs. Mais il avait dû ensuite annuler sa réunion plénière annuelle. Le GA n'a pas non plus tenu sa réunion annuelle en 2021 et, à la différence des autres groupes/régimes, il n'a pas publié de déclaration. Il a simplement adopté le 16 août une modification mineure à sa liste de contrôle des équipements biologiques à double usage et des technologies et logiciels connexes. En revanche la plénière 2022 s'est tenue du 4 au 8 juillet. Les paragraphes 6 et 10 de la déclaration du président qui en rend compte, visent la Russie (affaire Navalny et agression contre l'Ukraine) et montrent que le GA, instance très occidentale (à l'exception de l'Inde) s'inscrit, comme cela était probablement inévitable dans le cadre conflictuel, où sont de plus en plus engagées la CIAC et l'OIAC, et la CIAB. On voit mal, partant de là, comment les conférences d'examen prévues en 2022 (CIAB) et en 2023 (CIAC) pourront connaître une issue favorable.

La composition du **MTCR** n'a toujours pas évolué depuis l'adhésion de l'Inde en 2016. Et la liste des « adhérents » n'a pas non plus changé en 2021. Il a encore modifié, en octobre 2019, sa liste des équipements, logiciels et technologies. Comme le NSG/GFN, le régime affiche sa complémentarité avec la résolution 1540 (2004) et sa collaboration à l'application des résolutions du Conseil de sécurité, en particulier celles qui intéressent la Corée du Nord et l'Iran. Dans ce dernier cas, la question des missiles est très présente depuis le retrait américain de l'accord nucléaire, en mai 2018, et plus encore depuis que l'Iran a commencé à se désengager de l'accord. Elle est, pour les États-Unis et les Européens, une des composantes de la négociation sur le retour à l'accord de 2015.

Comme les États-Unis, les Trois européens, particulièrement le Royaume-Uni, font référence au MTCR et considèrent que les missiles iraniens relèvent de la catégorie I du MTCR et sont donc conçus pour pouvoir emporter des armes nucléaires. Le représentant

<sup>3</sup> Communiqué de la réunion de juin 2021.

<sup>4</sup> Le document INFCIRC/539/Rev.8 (juillet 2022) donne une présentation de l'histoire du GFN.

<sup>5</sup> Voir à cet égard l'article de James M. Acton sur le site de Carnegie : <https://carnegieendowment.org/2021/09/21/why-aukus-submarine-deal-is-bad-for-nonproliferation-an>.

britannique affirme : « La définition contenue dans le RTCM est la norme de capacité d'emport nucléaire la plus objective et la plus largement acceptée dans le monde. Elle est internationalement reconnue et respectée par les États qui cherchent à prévenir la prolifération de la technologie de missiles balistiques capables de transporter des armes de destruction massive. Elle est intégrée dans la législation nationale de nombreux États »<sup>6</sup>. L'Iran récusé ces accusations et la référence au MTCR. Il ne possède pas d'armes nucléaires et « s'est engagé, dans le cadre du Plan d'action global commun, à ne jamais chercher à en obtenir, en mettre au point ou en acquérir. En conséquence, les missiles de l'Iran ne sont pas conçus pour pouvoir transporter des armes nucléaires et ne relèvent donc pas de la résolution 2231 (2015) ». Il précise que « l'expression "conçus pour pouvoir" a été délibérément choisie, au terme de négociations laborieuses afin d'exclure les missiles classiques de l'Iran du champ d'application de la résolution 2231 (2015) ». Le § 3 de l'annexe B ne fait aucune mention du MTCR et « Réinterpréter arbitrairement la résolution en recourant à des définitions non juridiquement contraignantes, établies par un Club informel, et néanmoins exclusif, de 35 membres, tel le MCTM/MTCR, est absolument trompeur et donc inacceptable »<sup>7</sup>. Les missiles de l'Iran sont conçus pour lancer des ogives classiques ; ils ne relèvent pas de 2231 (2015). « La mise au point d'un programme de missiles balistiques classiques est un droit inhérent au droit international, et n'est ni interdite ni limitée par la résolution 2331 (2015). Face à l'instabilité qui règne au Moyen-Orient, la R.I. d'Iran, comme tous les autres pays, ne compromettra pas sa sécurité ou ses capacités de défense classique »<sup>8</sup>. L'Iran défend le droit inaliénable de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et poursuit sa critique des groupes de fournisseurs à la Conférence d'examen du TNP<sup>9</sup>. Ces positions restent les mêmes en 2021, notamment en ce qui concerne les missiles : « Le développement de la capacité de l'Iran en matière de missiles défensifs est conforme à notre droit naturel et à nos engagements internationaux »<sup>10</sup>.

La représentativité du MTCR est effectivement limitée, on n'y trouve notamment ni la Chine, ni le Pakistan, ni Israël. Même si le Brésil, l'Inde et la Russie y figurent, c'est le moins nombreux des groupes et il est très occidental. En tirer une norme qui s'impose à tous est très difficile. On doit constater que la position des Trois s'inscrit dans l'évolution, très nette depuis la fin de la guerre froide et plus encore le début des années 2000, du désarmement où les normes sont négociées et acceptées, vers le désarmement où elles sont imposées par les Occidentaux et le Conseil de sécurité. Comment ne pas admettre que chaque État puisse avoir les capacités de se défendre ? L'argument iranien est très fort, du point de vue du principe fondamental d'égalité souveraine. Pourtant comment ne pas remarquer que tel qu'il est formulé dans cette déclaration l'engagement de ne pas acquérir d'armes nucléaires comporte une restriction. L'Iran « s'est engagé, dans le cadre du Plan d'action global commun, à ne jamais chercher à en obtenir, en mettre au point ou en acquérir. En conséquence, les missiles de l'Iran ne sont pas conçus pour pouvoir transporter des armes nucléaires et ne relèvent donc pas de la résolution 2231 (2015) ». En effet, si l'Iran s'est engagé « dans le cadre » du PAGC, cela laisse entendre qu'en dehors de ce cadre, il ne l'est pas. Toutefois, il y a d'autres éléments, moins limitatifs sur l'engagement iranien : notamment la fatwa de son Guide suprême, déclarant toutes les armes de destruction massive, et notamment les armes

---

<sup>6</sup> S/PV.8695 (12 décembre 2019), p. 11.

<sup>7</sup> S/PV.8695, p. 26.

<sup>8</sup> S/PV.8564 (26 juin 2019), p. 26.

<sup>9</sup> NPT/CONF.2020/PC.III/WP.3.

<sup>10</sup> A/C.1/76/PV.4, p. 17.

nucléaires, comme étant haram ou interdites<sup>11</sup>, ou encore le fait que l’Iran s’est toujours défendu de chercher à avoir l’arme nucléaire. Cette position a été réaffirmée notamment à l’occasion de la préparation des Conférence d’examen du TNP de 2015<sup>12</sup> et 2020 : « La République islamique d’Iran considère que l’acquisition, la mise au point et l’emploi ou la menace d’emploi d’armes nucléaires sont inhumains, immoraux et illégaux, et vont à l’encontre de ses principes les plus fondamentaux. En conséquence, les armes nucléaires n’ont pas leur place dans sa doctrine de défense »<sup>13</sup>.

À partir de là, il semble que plutôt que passer la ligne, comme l’a fait la Corée du Nord, l’Iran vise sur la base du droit d’accéder à l’énergie nucléaire pacifique, à atteindre un niveau de maîtrise élevé en matière nucléaire, lui permettant de se doter de capacités nucléaires militaires si nécessaire. Cette analyse est également cohérente avec son engagement, fort et ancien, en faveur de la zone exempte d’armes nucléaires (et de destruction massive) du Moyen-Orient. Ce choix lui impose de disposer de missiles performants, susceptibles de lui donner, une réelle capacité de frappe et d’accompagner, si nécessaire, un basculement et il ne peut transiger sur ce point. On comprend les inquiétudes des Trois mais on voit mal – pour le moment au moins – les normes du RCTM/MTCR être reprises et imposées par le Conseil de sécurité. La déclaration publique faite, le 15 octobre, à l’issue de la plénière qui a pu se tenir en 2021, mentionne la Corée du Nord mais pas l’Iran. Par ailleurs le Présidence, russe à l’époque, « notant l’absence d’instruments multilatéraux juridiquement contraignants sur la réduction de la menace des missiles et la nature fragmentaire des engagements politiques des États et des accords bilatéraux dans ce domaine, (s’est)... prononcée pour le lancement d’un dialogue inclusif et global sur les missiles sous tous ses aspects entre un large éventail d’acteurs États sur la base de l’égalité et du respect mutuel des intérêts de chacun »<sup>14</sup>, ce qui est un appel voilé à revoir le mécanisme, dont la plupart des membres se félicitent, mais qui est souvent perçu comme fonctionnant de manière abusive.

Les travaux de 2021 n’ont pas permis d’avancer sur la proposition américaine visant à modifier les paramètres d’inclusion des UAV dans la catégorie I. La plénière de Sotchi n’a adopté que des changements mineurs à l’annexe sur l’équipement, les logiciels et la technologie<sup>15</sup>. Des visites de sensibilisation ont eu lieu au Mexique et au Kazakhstan. En septembre 2021, le lancement du partenariat AUKUS et l’annulation du contrat Naval Group ont été accompagnés par l’annonce par l’Australie de la fourniture de missiles Tomawak par Washington, tenue comme un signe très négatif du point de vue du MTCR. On peut considérer, comme le SIPRI que ce régime est maintenant, à la croisée des chemins et doit s’adapter, notamment pour tenir compte des missiles hypersoniques<sup>16</sup>. L’initiative chinoise touche incontestablement un point sensible.

<sup>11</sup> Mentionnée dans S/PV.7488, p. 15.

<sup>12</sup> NPT/CONF.2015/PC.III/11, § 6 (avril 2014).

<sup>13</sup> NPT/CONF.2020/PC.I/5, § 5.

<sup>14</sup> Communiqué de la réunion de Sotchi, octobre 2021.

<sup>15</sup> Pour les modifications apportées en 2021 voir la note 23 de l’article Les régimes multilatéraux de contrôle des exportations, par Kolja Brockmann, *SIPRI Yearbook 2022*, chapitre 14, III. Des modifications ont encore été apportées à l’annexe en octobre 2022 (voir sur le site du MTCR la rubrique annexe MTCR).

<sup>16</sup> Voir sur le site du SIPRI, le commentaire de Kolja Brockmann, Le régime de contrôle de la technologie des missiles à la croisée des chemins, 1<sup>er</sup> octobre 2021. Ce commentaire a été suivi, fin 2022, par la rédaction d’un rapport par K. Brockmann, Mark Bromley et Lauriane Héau, « The Missile Technology Control Regime at a Crossroads Adapting the Regime for Current and Future Challenges », SIPRI, december 2022. Sur le MTCR et les missiles hypersoniques, voir le rapport de Richard Speier, *Hypersonic Missile Nonproliferation*, Rand Corporation, 2017.

L'Arrangement de Wassenaar, qui bénéficie depuis 2017 de la participation de l'Inde, a continué à faire évoluer ses listes (munitions, produits et technologies à double usage), les dernières modifications sont intervenues en décembre 2019, à l'occasion de sa 25<sup>e</sup> réunion plénière. Il n'avait pas tenu de réunion en 2020, ni procédé à l'examen technique approfondi habituel des développements technologiques et des mises à jour potentielles de ses listes de contrôle. Il n'a pas pu tenir sa plénière non plus en 2021, en raison de la pandémie, mais des travaux ont eu lieu, sur l'examen des listes de contrôle qui ont abouti à des modifications : l'adjonction des outils logiciels de conception assistée par ordinateurs mais aussi certains assouplissements des contrôles, notamment sur les radars<sup>17</sup>.

La liste des signataires du **code de conduite de La Haye** contre la prolifération des missiles balistiques (2002) n'a pas changé depuis 2020. Elle comprend 143 États, depuis. Les derniers États à souscrire à la liste ont été le Lesotho (2017), en 2019, le Togo et, au début de 2020, Saint Vincent et les Grenadines, la Guinée Equatoriale et la Somalie. L'Union européenne, dans la ligne de sa stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive, a adopté en 2017, en mai, une décision (Décision (PESC) 2017/809), à l'appui de la mise en œuvre de la résolution 1540 (2004) et, en décembre, une autre décision (Décision (PESC) 2017/2370) visant à soutenir le Code de conduite de La Haye. Elle reste son principal soutien et a modifié la décision (PESC) 2017/2370 en 2021 (décision (PESC) 2021/2074, du 25 novembre). Malgré la « pandémie », le Code a tenu à Vienne sa réunion ordinaire annuelle, le 12 octobre 2020 puis les 7 et 8 juillet 2021.

Il reçoit tous les 2 ans le soutien d'une résolution très favorable de la part de l'Assemblée générale. Cela a été le cas en 2020. La résolution 75/60 a été adoptée par une majorité – 176 voix contre une (Iran) et 10 abstentions (dont celles de la Chine), plus forte que jamais.

#### Adresses Internet

<https://www.nuclearsuppliersgroup.org>

<https://australiagroup.net>

<https://mtcr.info/>

<https://www.wassenaar.org/>

<https://zanggercommittee.org/>

et pour le code de conduite de La Haye : <https://www.hcoc.at>

---

<sup>17</sup> Voir sur le site de l'Arrangement la déclaration publiée par le Président le 23 décembre 2021 ainsi que la liste des biens et technologies à double usage et liste des munitions et le résumé des modifications les plus récentes au 22 décembre 2021.



## Annexe 2. Les Conférences d'examen et réunions des États parties aux traités de désarmement

(A5) Cette annexe comporte 2 tableaux : celui de l'équipement des Forums conventionnels et celui de leurs activités.

### Équipement des forums conventionnels

Le tableau 2 ci-après montre, pour chaque grand traité de désarmement à visée universelle, son équipement en termes de forum, c'est-à-dire de capacité de discuter, délibérer et négocier. Ce sont les possibilités qu'offrent les réunions d'experts, les réunions des Parties et, plus encore, les Conférences d'examen. On peut considérer que l'existence, en plus de cela, d'une véritable organisation (OIAC, OTICEN) présente le maximum de possibilités. Tous les traités n'en sont pas dotés, mais la plupart sont accompagnés d'une institution, parfois permanente. La 5<sup>e</sup> colonne du tableau fait le point à cet égard.

Tableau 2. Institutions des traités de désarmement

Traité	Conf. Exam.	Réunion des parties	Réunions Experts	Institution permanente
Traité sur l'espace (1967)				Comité pour l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique (1)
TNP (1968)	Oui (Art VIII) Comité préparatoire en 2014 Ce 7 en 2010 Ce 8 en 2015 Ce 9 en 2020 1 <sup>re</sup> sess. CP 2017, 2 <sup>e</sup> sess. CP 2018 3 <sup>e</sup> sess. CP 2019. Sess. Reportée en 2020 et 2021 Ce 10 tenue en août 2022			Garanties AIEA et protocole additionnel  CS 1540 Et CS 2325 (2016)
Convention fond des mers (1971)	Oui (Art VII) Ce 1989			
Conv. A Biologiques. (1972)	Oui (Art XII) Ce 2011 Ce 2016 C. Prep. Ce 9 en 2021 et 2022  NB Réunion consultative formelle art V en sept 2022	Oui 2015 2017 2018 2019 2020 reportée 2021	Oui 2015 2018 2019 2020 reportées 2021	Unité d'appui à l'application  CS 1540

Conv. Environt (1977)	Oui (Art VIII) Ce 1992			
Conv. Protect. Phys. Mat. Nucl. (1980) Amendée (2005) (2)	Oui (Art 16) Conf 1992	1 <sup>re</sup> Conf parties Amendt en 2022		AIEA
Conv. Certaines a. classiques (Cac) (1981)	Oui (Art VIII) Ce 2011 Ce 2016 Ce 6 en décembre 2021	Oui 2015 2017 2018 2020 annulée 2022	Oui 2011  GEG systèmes armes autonomes 2017 2018 2019 2020 2021 2022	Unité d'appui à l'application
Cac. Protoc. II amendé		Oui 2015 2017 2018 2019 2020 annulée 2021 2022	Oui 2015 2016 Non en 2017 2018 2019 2020 2021 2022	
Cac. Protoc. V		Oui 2015 2016 2017 2018 2019 2020 annulée 2021 2022	Oui 2015 2016 Non en 2017 2018 2019 2020 2021 2022	
C. A. Chimiques (1993)	Oui (Art VIII § 22) Ce 2013 Ce 2018	Oui Conf. des États parties 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021		OIAC, Conseil exécutif, Secrétariat CS 1540 (2004) et 2325 (2016)
TICEN (1996) Traité non en vigueur	Oui (Art VIII) Conférences de l'art XIV  10 <sup>e</sup> Conf 2017 11 <sup>e</sup> Conf 2019 12 <sup>e</sup> Conf 2021	Oui (art II) Réunions ministérielles annuelles Application partielle		Com. Prép., Secr. tech prov., Centre int. Données.  CS 2310 (2016)

C. Mines a. personnel (1997) (3)	Oui (Art 12) Ce 2014 Ce 2019	Oui 2015 2016 2017 2018 2020 2021		Unité d'appui à l'application
C. A s. Munitions (2008)	Oui (Art 12) Ce 2015 Ce 2020 partielle Ce fin en 2021	Oui 2014 2016 2017 2018 2019 2022		Unité de soutien à mise en œuvre, Sec. gén. ONU
Tr. Commerce des armes (2013)	Oui (Art 17)	Oui 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021		Secrétariat
TIAN (2017) En vigueur en 2021	Oui (Art 8§ 4)	Oui 2022		

(1) Le CUPEAA ne s'occupe pas de la dimension désarmement du traité.

(2) L'amendement de 2005 est entré en vigueur le 8 mai 2016. Le texte amendé compte 115 États parties.

(3) La 3<sup>e</sup> Conférence d'examen, en 2014, a prévu qu'à partir de 2015, une Assemblée des États parties aurait lieu chaque année.

Ce tableau met bien en évidence deux points. Le premier est le sommeil où se trouvent durablement deux traités des années 1970, ceux qui intéressent le fond des mers et l'environnement. Le second est, à l'inverse, le haut niveau d'activité (point distinct de la productivité) dans le cadre des conventions sur les armes biologiques et chimiques et des conventions liant le désarmement à l'humanitaire. Dans ces cas, non seulement les conférences d'examen ont lieu – sauf exception comme dans le cas de la crise du Covid 19 et du TNP, selon le calendrier prévu mais, dans l'intervalle, se tiennent des réunions des États parties, auxquelles s'ajoutent parfois des réunions d'experts.

À cela on peut ajouter deux remarques, à propos respectivement du TICEN et du récent traité sur le commerce des armes.

L'OTICEN n'en est toujours qu'au stade de la Commission préparatoire puisque le TICEN, malgré une très forte participation, n'est toujours pas en vigueur, en raison de la condition posée à l'art. 14 qui impose la ratification par les États figurant sur une liste de l'annexe 2. En réalité ce traité – à propos duquel se réunissent tous les deux ans des conférences de l'article XIV, visant à favoriser son universalisation et son entrée en vigueur – est déjà partiellement appliqué depuis des années (réunions ministérielles, rapport annuel). Tenant compte de l'impossibilité, pour le moment, de son entrée en vigueur, les États-Unis – qui ne peuvent eux-mêmes le ratifier – œuvrent pour maintenir, grâce au Conseil de sécurité (résolution 2310 (2016)), ce qu'ils estiment être « une norme de facto » (S/PV/7776, p. 1). Mais, à mesure qu'ils se retirent de plus en plus (accord nucléaire iranien, FNI, Ciel ouvert en

2020) ou refusent de s'engager (traité sur le commerce des armes, convention sur les mines antipersonnel, protocoles liés aux traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires), il risque d'être plus difficile de tenir ce type de position.

Si le traité sur le commerce des armes, entré en vigueur fin 2014, a connu moins d'un an après, sa première réunion des Parties, ce que l'on a considéré comme remarquable, cela découlait du texte même. Son article XVII a substitué au dispositif, prévu par les conventions sur les mines antipersonnel et sur les armes à sous munitions, consistant à distinguer, conférences d'amendement, conférences d'examen et Assemblée des États parties, un seul organe pour exercer leurs compétences. C'est la Conférence des parties, qui se réunit dans l'année suivant l'entrée en vigueur, puis à sa convenance, soit, pour le moment, chaque année.

La comparaison avec la liste des résolutions votées à l'Assemblée générale, confirme que ces forums ne sont pas des mondes clos et que les parties cherchent à la faire interférer pour favoriser leur position. Cela est très caractéristique en ce qui concerne le traité sur l'espace. Il y a longtemps que plusieurs parties considèrent qu'il n'est pas suffisant pour enrayer la course aux armements dans ce milieu particulier. Le traité n'ayant pas prévu de mécanisme particulier pour son examen et son éventuel amendement, une évolution relevait soit d'une conférence des parties visant à l'amender, soit d'une négociation à la Conférence du désarmement. Celle-ci n'étant pas possible, les partisans de cette évolution, qu'ils envisagent de réaliser par un traité spécifique, ont naturellement recours à l'Assemblée, où ils trouvent une majorité favorable à leurs idées pour peser sur la résistance des États-Unis. C'est à cela que correspondent les résolutions – habituellement au nombre de quatre, puis de cinq à partir de 2020<sup>1</sup> – votées chaque année. Selon le contexte et les visées des auteurs, le niveau de divergence des votes varie. Actuellement, il s'accroît. Dans certain cas, la majorité peut aller jusqu'à passer en force, en dehors de la procédure normale, qui passe par la Conférence du désarmement, unique instance de négociation du désarmement multilatéral, et à établir une conférence de négociation.

C'est ce qui s'est produit dans le cas du Traité d'interdiction des armes nucléaires. La dynamique espérée ne s'est pas produite, pour le moment, et le TIAN vient seulement d'entrer en vigueur en février 2021. Cette démarche ne peut être qu'exceptionnelle, sauf à discréditer la Conférence du désarmement. Il faut aussi que les traités qu'elle produira non seulement entrent en vigueur de manière formelle mais surtout aient un poids réel dans le domaine qu'ils prétendent régir. Si tel n'est pas le cas, ce ne seront que de faux traités, sans portée juridique et même politique réelle, des actes inférieurs à certaines résolutions/déclarations de l'Assemblée générale.

L'existence d'un ou de plusieurs forums n'assure pas de pouvoir traiter une question. Dans un contexte différent, la Conférence du désarmement le montre, avec le blocage durable des projets présentés devant elle. Le dernier d'entre eux, la proposition faite par la Russie de négocier une convention sur le terrorisme chimique et biologique a soulevé de manière quasi caricaturale la question du bon forum. L'existence de plusieurs forums pouvant couvrir partiellement la question a abouti, pour le moment, à l'inaction.

---

<sup>1</sup> Une cinquième résolution est apparue en 2020 : 75/36 « Réduire les menaces... », suivie en 2021 par 76/231.

## Tableau des activités intéressant les conventions de désarmement à vocation universelle

(A6)

Tableau 3. Activité des acteurs conventionnels

<b>Traité de non-prolifération</b>
Activités 2014 : 3 <sup>e</sup> session du Comité préparatoire de la 9 <sup>e</sup> Conf. d'examen (26 avril- 7 mai 2014). Résultat négatif. Absence de consensus sur l'adoption de recommandations pour la 9 <sup>e</sup> Conférence.
Activités 2015 : 9 <sup>e</sup> Conférence d'examen. Échec.
Activités 2016 : Pas d'activité.
Activités 2017 : Première session du Comité préparatoire tenue comme prévu, en mai. Le dialogue de sourds se poursuit.
Activités 2018 et 2019 : Deuxième et troisième sessions du Comité préparatoire. Toujours le dialogue de sourds. L'écart s'élargit entre les partisans du désarmement nucléaire et les États dotés, particulièrement les États-Unis.
Activités en 2020 Année peu significative, perturbée par le Covid-19. Report de la 10 <sup>ème</sup> Conférence d'examen. Les dossiers Nord-Coréen et iranien ont peu évolué.
Activités en 2021/ 2022 : A nouveau reportée en 2021, la 10 <sup>ème</sup> Conférence d'examen s'est réunie du 1 <sup>er</sup> au 26 août 2022. Polluée par la guerre en Ukraine, elle n'est pas parvenue à adopter par consensus un document final.
<b>Tendance</b> : Le TNP est au cœur de la crise entre les États dotés et les puissances nucléaires et la majorité anti-nucléaire. Les échecs successifs des conférences d'examen (2005, 2015, 2020/22, le confirment. Le traité n'est cependant pas menacé, au moins à court terme. Il est fortement soutenu par les deux camps, par l'Assemblée et, plus encore, le Conseil de sécurité. Mais on peut craindre, dans le cas d'un nouvel échec en 2026, une « crise systémique ». Le fait que la Corée du Nord ait passé la ligne pose avec plus d'acuité la question du traitement des États disposant d'armes nucléaires, dont la participation au TNP en tant qu'États non dotés semble de plus en plus irréaliste. Bien que l'AIEA soit toujours dans le jeu, on voit dans le cas de l'Iran que son rôle décline. Le fait que Joe Biden ait succédé à D Trump n'a produit aucun miracle.
<b>Traité d'interdiction complète des essais nucléaires</b>
Activités 2014 : 7 <sup>e</sup> Réunion ministérielle (26 sept. 2014). Résultat positif. Adoption d'une déclaration commune appelant à l'entrée en vigueur du TICEN. Inspection expérimentale intégrée en Jordanie.
Activités 2015 : 9 <sup>e</sup> Conférence visant à faciliter l'entrée en vigueur du traité (29 septembre 2015) Adoption d'une déclaration finale et de mesures pour faciliter l'entrée en vigueur.
Activités 2016 : 20 <sup>e</sup> anniversaire du traité. 8 <sup>e</sup> Réunion ministérielle (21 sept. 2016) Déclaration finale appelant à l'entrée en vigueur du traité, condamnation des essais nord-Coréens. Adoption de la résolution 2310 (2016) du Conseil de sécurité. Déclaration conjointe des Cinq États dotés en faveur du respect de l'interdiction des essais nucléaires (15 sept. 2016).
Activités 2017 : La Commission préparatoire a poursuivi ses activités et le système de surveillance a continué de fonctionner, mais la participation au traité n'a pas varié et la Corée du Nord a poursuivi ses essais.
Activités 2018 et 2019 : La Corée du Nord n'a pas repris ses essais. Le système de surveillance continue de se mettre en place, mais l'universalisation ne progresse toujours pas.
Activités 2020 : Année peu significative, perturbée par le Covid-19. L'universalisation et l'entrée en vigueur restent des objectifs, probablement lointains.
Activités 2021 : Année du 25 <sup>ème</sup> anniversaire. Le nombre des parties continue d'augmenter mais la liste des 44 ne se réduit pas. L'administration Biden a, au moins pour un temps, écarté la menace de la fin du moratoire américain sur les essais.
<b>Tendance</b> : contrairement à ce que l'on craignait, les essais n'ont pas repris ; l'interdit se maintient. Mais on ne parvient toujours pas à avancer sur le chemin de l'universalisation et de l'entrée en vigueur et le consensus qui a porté l'OTICEN commence à s'éroder.

<b>Convention d'interdiction des armes biologiques</b>
Activités 2014 : Réunion des États parties (1 <sup>er</sup> -5 déc. 2014) Résultat positif. Adoption du rapport par consensus (BWC/MSP/2014/5 § 18, 67). Mais évaluation réservée du Harvard Sussex Program, Report n° 41.
Activités 2015 : Réunion des États parties (14-18 déc. 2015) Résultat positif. Adoption du rapport par consensus (BWC/MSP/2015/6 § 18, 59). Mais évaluation réservée du Harvard Sussex Program, Report n° 44, p. 123-134.
Activités 2016 : Accroissement du nombre des parties. 8 <sup>e</sup> Conférence d'examen (7-25 nov. 2016), résultat « minimal ».
Activités 2017 : la réunion des États parties tenue en décembre a été positive mais et a permis d'établir un programme pour 2018-2020.
Activités 2018 : réunion des États parties 4-5 décembre 2018.
Activités 2019 : Après plusieurs rapports d'experts (BWC/MSP/2019 MX.1/2 à 5/2), en juillet et août, la Réunion des États parties s'est tenue du 2 au 6 décembre 2019 (rapport BWC/MSP/2019/7).
Activités 2020 : année du 45 <sup>ème</sup> anniversaire, perturbée par la « pandémie » du Covid-19, qui fait songer à la guerre biologique. La question du renforcement institutionnel reparaît.
Activités 2021 : diplomatie marquée par le retour de la course aux armements entre les grandes puissances. Persistance du désaccord sur le renforcement institutionnel et le mécanisme à la disposition du Secrétaire général. La Réunion des États parties du 22 au 25 novembre n'a produit aucun document final substantiel.
<b>Tendance</b> : La tendance s'était inversée par rapport à 2016, elle devenait plus positive. Toutefois, sur les points les plus sensibles, comme le renforcement par un instrument juridique, on n'avancé toujours pas. L'épisode du Covid-19 a ramené les tensions sur ce sujet, puis la situation n'a pas cessé de se dégrader entre les Occidentaux d'un côté, la Russie et la Chine de l'autre.

<b>Convention d'interdiction des armes chimiques</b>
Activités 2014 : 19 <sup>e</sup> session de la Conférence des États parties (1-5 déc. 2014). Résultat positif. Adoption du rapport de la 19 <sup>e</sup> session (C-19/5).
Activités 2015 : 20 <sup>e</sup> session de la Conférence des États parties (30 nov.- 4 déc. 2015). Résultat positif. Adoption du rapport de la 20 <sup>e</sup> session (C-20/5).
Activités 2016 : 21 <sup>e</sup> Session de la Conférence des États parties (28 nov.- 2 déc. 2016). Adoption du rapport (C-21/5), conclusion d'un mémorandum d'accord entre l'OIAC et l'IUPAC.
Activités 2017 : Même si l'OIAC note des progrès dans l'application de la convention, l'emploi des armes chimiques est de retour, notamment en Syrie, et le mécanisme conjoint de contrôle OIAC-ONU n'a pas été prolongé ou renouvelé.
Activités 2018 et 2019 : Les frappes des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France après l'attaque chimique de Douma entendent recréer la « ligne rouge ». Elles ont aussi l'inconvénient d'aggraver l'opposition entre les Occidentaux et la Russie et d'affecter l'OIAC, ce qu'accroîtra en 2019, l'affaire Skripal.
Activités 2020 : Difficile, à cause du Covid-19, du dossier syrien et de l'affaire Navalny. Tensions autour du mécanisme d'enquête du Secrétaire général.
Activités 2021 : le dossier syrien au cœur de l'application de la convention reste toujours très conflictuel. Il en va de même du dossier Navalny. Ces conflits affectent de plus en plus l'OIAC
<b>Tendance</b> : Le tendance devenue négative en 2017 a continué à se renforcer. Cela s'est accentué nettement en 2018 et 2019 et s'est encore aggravé en 2020 et 2022. Les tensions entre les Occidentaux et la Russie, de plus en plus fortes, portent préjudice à l'OIAC.

<b>Convention sur certaines armes classiques</b>
Activités 2014 : Réunion des États parties (13-14 nov. 2014). Résultat positif. Adoption du rapport final (CCW/MSP/2014/9).
Activités 2015 : 5 <sup>e</sup> Réunion des États parties (30 nov.- 4 déc. 2015). Résultat positif. Adoption du rapport final (CCW./MSP/2015/9).
Activités 2016 : 5 <sup>e</sup> Conférence d'examen (12-16 déc. 2016), établissement d'un groupe d'experts gouvernementaux sur les systèmes d'armes létaux autonomes. Mise à l'ordre du jour du

protocole 3, de la question des mines autres qu'antipersonnel et des développements de la science et de la technique intéressant la convention. Adoption d'une déclaration finale (CCW/CONF.V/10). Cette conférence est considérée comme un succès.
Activités 2017 : Les HPC ont commencé à travailler sur les systèmes d'armes létaux autonomes.
Activités 2018 et 2019 : Le défi de l'universalisation demeure, mais les parties ont adopté en 2019 les principes directeurs affirmés par le Groupe d'experts sur les technologies émergentes dans le domaine des systèmes létaux autonomes.
Activités en 2020 : nette perturbation due à la pandémie du Covid-19. Peu de progrès au GEG sur les systèmes d'armes létaux autonomes.
Activités en 2021 : 6 <sup>ème</sup> Conférence d'examen, adoption d'une déclaration finale ne marquant pas de progrès notable, notamment sur les SALA et l'utilisation des armes explosives dans les zones peuplées.
<b>Tendance</b> : On ne doit jamais perdre de vue, pour cette convention comme pour ses protocoles, le niveau de la participation qui reste faible et sa composition (voir l'annexe 3). Après une année 2020 perturbée par la « pandémie » du Covid-19, 2021 n'a pas marqué de véritable relance.

<b>CAC Protocole II interdisant les mines pièges et autres dispositifs, modifié</b>
Activités 2014 : 16 <sup>e</sup> Conférence annuelle. Adoption d'un document final (CCW/AP.II/CONF.16/6).
Activités 2015 : 17 <sup>e</sup> Conférence annuelle. Adoption d'un document final (CCW/AP.II/CONF.17/6).
Activités 2016 : 18 <sup>e</sup> Conférence annuelle (30 août 2016) Déclaration sur les dispositifs explosifs improvisés (CCW/AP.II/CONF.18/6, annexe V).
Activités 2017 : 19 <sup>e</sup> réunion annuelle. Malgré un léger progrès le niveau de participation reste faible. La réunion d'experts n'a pu avoir lieu.
Activités 2018 et 2019 : 20 <sup>e</sup> et 21 <sup>e</sup> réunions annuelles des Parties.
Activités 2020 : nette perturbation due à la pandémie du Covid-19.
Activités 2021 : Déclaration actualisée sur les EEI adoptée par la Conférence annuelle des parties et accueillie favorablement par la Conférence d'examen de la CCAC.
<b>Tendance</b> : après l'évolution positive et la stagnation, une nouvelle évolution favorable.

<b>CAC Protocole V sur les restes explosifs de guerre</b>
Activités 2014 : 8 <sup>e</sup> Conf. des Hautes parties contractantes (10-11 nov. 2014). Résultat positif, adoption d'un document final (CCW/PV/CONF/2014/10).
Activités 2015 : 9 <sup>e</sup> Conf. des Hautes parties contractantes (9-10 nov. 2015). Résultat positif Adoption d'un document final (CCW/P.V/CONF/2015/11).
Activités 2016 : 10 <sup>e</sup> Conférence des Hautes parties contractantes (9 août 2016). Adoption d'un document final (CCW/P.V/CONF/2016/8). Résultat positif mais pas de consensus pour aller plus loin sur les directives techniques relatives aux munitions.
Activités 2017 : 11 <sup>e</sup> Conférence annuelle. Ici aussi la réunion d'experts n'a pas pu avoir lieu.
Activités 2018 et 2019 : 12 <sup>e</sup> et 13 <sup>e</sup> Conférences des Parties.
Activités en 2020 : nette perturbation due à la pandémie du Covid-19.
Activités en 2021 : Réunion des parties et réunions d'experts
<b>Tendance</b> : après l'évolution positive, la stagnation.

<b>Convention sur les mines antipersonnel</b>
Activités 2014 : 3 <sup>e</sup> Conférence d'examen (23-27 juin 2014). Adoption d'un Document final (APLC/CONF/2014/4), considéré comme « historique » (Déclaration et Plan d'action de Maputo).
Activités 2015 : 14 <sup>e</sup> Réunion des États parties (30 nov.- 4 déc. 2015) Résultat positif, adoption d'un rapport final (APLC/MSP.14/2015/33).
Activités 2016 : 15 <sup>e</sup> Assemblée des États parties (28 nov.- 2 déc. 2016). Résultat positif, adoption d'un rapport final (APLC/MSP.15/2016/10), appel en faveur de son universalisation.
Activités 2017 : Tenue de 16 <sup>e</sup> assemblée des États Parties, 2 nouveaux États Parties. Mais les États dont la participation est essentielle restent en dehors.
Activités 2018 : 17 <sup>e</sup> assemblée des États parties. Pas de nouvelle partie.
Activités 2019 : Réunion de la seconde conférence d'examen. Adoption d'une Déclaration et d'un Plan d'action pour 2019-2024.

Activités en 2020 : même si la réunion des parties a eu lieu, la pandémie du Covid-19 n'a pas favorisé les progrès.
Activités en 2021 : l'administration Biden n'est pas revenue sur l'abrogation de la directive Obama par D Trump. La 19 <sup>ème</sup> réunion des États parties a accordé aux États demandeurs des délais supplémentaires pour le déminage.
<b>Tendance</b> : le moment « historique » de 2014, n'a pas donné tous les résultats espérés, mais le bilan de la période 2014-2019 est globalement considéré comme positif. Toutefois l'universalisation piétine toujours et l'abrogation par D Trump de la directive Obama, marque un recul, pour le moment, non remis en cause.

<b>Convention sur les armes à sous munitions</b>
Activités 2014 : 5 <sup>e</sup> Assemblée des États parties (2-5 septembre 2014). Positif. Adoption d'un document final (CCM/MSP/2014/6).
Activités 2015 : 1 <sup>re</sup> Conférence d'examen (7-11 déc. 2015) Résultat positif, adoption d'une Déclaration et d'un Plan d'action (CCM/CONF/2015/7).
Activités 2016 : 6 <sup>e</sup> Assemblée des parties (5-7 sept. 2016) Résultat positif, adoption du rapport final et d'une déclaration politique fixant l'objectif ambitieux de remplir les obligations individuelles et collectives de la convention en 2030.
Activités 2017 : 7 <sup>e</sup> Ass des États Parties, léger accroissement du nombre des parties.
Activités 2018 : 8 <sup>e</sup> assemblée des États parties, 3-5 septembre 2018.
Activités 2019 : 9 <sup>e</sup> assemblée des États parties, 2-4 septembre 2019.
Activités en 2020 : pandémie du Covid-19 peu favorable à des avancées.
Activités en 2021 : la 2 <sup>ème</sup> Conférence d'examen a terminé ses travaux en septembre. Elle a accordé les prolongations de délais de destruction demandées et a adopté la Déclaration et le Plan d'action de Lausanne pour la période 2021-2026
<b>Tendance</b> : Des progrès ont été accomplis en matière de destruction des stocks et l'appui à la convention a grandi. Mais on reste loin de l'universalisation. L'emploi par les acteurs étatiques et non étatiques reste important. Mais le résultat de la 2 <sup>ème</sup> conférence d'examen montre qu'une part de dynamique positive demeure.

<b>Traité sur le commerce des armes</b>
Activités 2014 : entrée en vigueur.
Activités 2015 : 1 <sup>re</sup> Conférence des États parties (24-27 août 2015). Résultat positif. Adoption du rapport final du Secrétariat (ATT/CSP1/2015/6).
Activités 2016 : 2 <sup>e</sup> Conférence des États parties (22-26 août). Résultat positif adoption du rapport final (ATT/CSP2/2016/5). Adoption de décisions.
Activités 2017 : 3 <sup>e</sup> réunion des États Parties, léger accroissement du nombre des Parties.
Activités 2018 et 2019 : Réunion des parties chaque année. Les États-Unis marquent leur distance.
Activités en 2020 : perturbation due à la pandémie du Covid-19, mais la conférence des États parties s'est tenue.
Activités en 2021 : la position des États-Unis n'a pas changé. Les réunions annuelles des parties se sont poursuivies, en format « hybride », sans aboutir à des résultats particuliers
<b>Tendance</b> : Stagnation, trop d'États parmi les principaux exportateurs et importateurs, dont dépend la mise en œuvre réelle du traité, restent en dehors. Beaucoup d'États parties exécutent avec négligence leurs obligations. L'entrée de la Chine permet d'espérer une évolution positive. Mais, pour le moment, le TCA ne pèse que de manière marginale sur le commerce des armes.

<b>Traité interdisant les armes nucléaires</b>
Activité 2021 : entrée en vigueur
Activité 2022 : première réunion des États parties. Prévues du 12 au 14 janvier, elle s'est tenue du 21 au 22 juin et a adopté une déclaration « Notre engagement en faveur d'un monde exempt d'armes nucléaires ».
<b>Tendance</b> : Progression du nombre des parties, qui reste toutefois peu élevé (69). Mais l'hostilité des Cinq et des États possédant l'arme nucléaire se maintient et le traité ne bénéficie de la participation que de quelques « puissances ».

Le contraste existant en 2014, entre le volet du désarmement nucléaire, négatif, et les autres volets – confirmé en 2015 avec l'échec de la 9e conférence d'examen du TNP, tandis que tous les autres acteurs étaient, à des degrés divers toutefois, productifs, la Conférence d'examen de la convention sur les armes à sous-munitions adoptant une Déclaration et un plan action – était atténué en 2016. En 2017, la conclusion du TIAN était plus un signe de crise qu'un réel succès et on voit qu'elle correspond, sur le front des traités établis, non à une amélioration mais à une évolution plutôt négative ou à la stagnation. Cette évolution se confirmait nettement en 2018 et 2019. Il en allait de même en 2020, les difficultés liées à la « pandémie » du Covid 19 ne représentant qu'une part de l'explication. La dégradation des relations entre grandes puissances, accentuée en 2021, est la raison majeure des difficultés que connaissent les traités de désarmement, y compris les conventions à vocation universelle.



### Annexe 3. La participation aux traités de désarmement

(A7) Cette annexe présente l'évolution des traités en 3 groupes : celui des traités associant désarmement et droit humanitaire ; celui des traités relatifs aux armes de destruction massive ; et celui des autres traités de désarmement visant à l'universalité.

Pour chaque traité, on indique en colonne 2 et 3 les dates d'ouverture à la signature et d'entrée en vigueur et, en colonne 4, le nombre de ratifications fin 2017 (ligne 1), fin 2018 (ligne 2), fin 2019 (ligne 3), fin 2020 (ligne 4), fin 2021 (ligne 5) et fin 2022 (ligne 6). Une date entre parenthèses dans la ligne 1 signale qu'à cette date, le niveau de participation était déjà identique.

Tableau 4. Participation aux traités visant à l'universalité

<b>Conventions désarmement/ droit humanitaire</b>			
<b>Convention</b>	<b>Ouvert signature</b>	<b>Entrée en vigueur</b>	<b>Parties fin 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022</b>
Convention armes classiques	Oct. 1980	Déc. 1983	125 125 125 125 125 126
Amendmt Art. 1 (appl. conflits armés non intx)	Déc. 2001	Mai 2004	87 87 87 87 88
Protocole I (éclats non localisables)	Oct. 1980	Déc. 1983	118 118 118 118 119
Protoc. II (mines, pièges)	Oct. 1980	Déc. 1983	96 96 96 96 97
Protoc. II révisé (mines, pièges)	Mai 1996	Déc. 1998	102 (2014) 105 106 106 106
Protoc. III	Oct. 1980	Déc. 1983	115 115 115 115 115 115

Protoc. IV (armes laser aveuglantes)	Oct. 1995	Juil. 1998	108 108 109 109 109 109
Prot. V (restes explo. de guerre)	Nov. 2003	Nov. 2006	94 95 96 97 97 97
Conv. mines antipersonnel	Déc. 1997	Mars. 1999	164 164 164 164 164 164
Conv. armes à sous munitions	Mai. 2008	Août. 2010	105 105 107 109 110 110
Traité Commerce armes	Juin 2013	Déc. 2014	96 101 105 110 110 112

<b>Conventions Armes de destruction massive</b>			
<b>Convention</b>	<b>Ouvert signature</b>	<b>Entrée en vigueur</b>	<b>Parties fin 2017, 2018, 2019,2020, 2021</b>
Protocole De Genève	Juin 1925	Février 1928	140 142 143 146 146 146
Conv. armes chimiques	Janv. 1993	Avril 1997	192 (2015) 193 193 193 193 193
Conv. armes biologiques	Avril 1972	Mars 1975	179 182 183 183 183 184

Tr. interdiction partielle des essais nucléaires	Août 1963	Oct. 1963	125 (2006) 125 125 125 125 125
Tr. ADM fond des mers	Fév. 1971	Mai 1972	94 (2006) 94 94 94 94 94
TICEN	Sept. 1996	Non en vigueur	166 167 168 168 172 176
TNP	Juil. 1968	Mars 1970	191 (2015) 191 191 191 191 191
TIAN	Juil. 2017	Janv. 2021	3 19 34 51 59 68

<b>Autres conventions universelles</b>			
<b>Convention</b>	<b>Ouvert signature</b>	<b>Entrée en vigueur</b>	<b>Parties fin 2017, 2018, 2019, 2020, 2021</b>
Conv. Environnement	Mai 1977	Oct. 1978	78 78 78 78 78 78
Espace extra-atmosphérique	Janvier 1967	Oct. 1967	105 108 110 111 111 112
Lune/corps célestes	Déc. 1979	Juillet 1984	17 (2014) 18 18 18 18 18

Une évidence s'impose, au vu de ce tableau : le niveau de participation aux conventions reliant désarmement et considérations humanitaires est faible, de même que celui des

autres conventions, en comparaison de celui des conventions relatives aux armes de destruction massive. On peut dire que cela est normal, puisque le danger est plus grand dans le second cas et les conventions plus anciennes. Mais d'autres réflexions viennent aussi à l'esprit, notamment celle que, au fond, l'importance des considérations humanitaires est nettement moins grande que ce que les États « conscience » et la société civile, ne cessent d'affirmer. Il est également difficile de ne pas penser que très partisans du désarmement, quand il concerne concrètement les autres, beaucoup d'États sont moins enclins à y participer lorsqu'ils sont réellement touchés. Indifférence, hypocrisie ?

### (A8)

Tableau 5. La participation des États militants / apôtres du désarmement aux conventions désarmement / humanitaire

Pays	C. a. classiques	C. Mines a. p.	C. A. s.m	TCA	TIAN
Afrique Sud (2)*	1995	1998	2015	2014	2019
Allemagne (1)	1992	1998	2009	2014	
Australie (2)	1983	1999	2012	2014	
Autriche (2)*	1983	1998	2009	2014	2018
Brésil (1)	1995	1999		2018	
Canada (2)	1994	1997	2015	2019	
Chili (3)*	2003	2001	2010	2018	2021
Costa Rica (1)	1998	1999*	2011	2013	2018
Danemark (1)	1982	1998	2010	2014	
EAU (1)	2009				
Égypte (2)*					
Finlande (1)	1982	2012		2014	
Hongrie (1)	1982	1998	2012	2014	
Indonésie (1)*		2007			
Irlande (3)*	1995	1997	2008	2014	2020
Japon (1)	1982	1998	2009	2014	
Malaisie (2)*		1999			2020
Mexique (3)*	1982	1998	2009	2013	2018
Nigeria (3)*		2001		2013	2020
Norvège (1)	1983	1998	2008	2014	
Nlle Zélande (4)	1993	1999	2009	2014	2018
Pays Bas (2)	1987	1999	2011	2014	
Philippines (2)*	1996	2000	2019		2021
Pologne (1)	1983	2012		2014	
Saint Siège (1)*	1997	1998	2008		2017
Suède (3)*	1982	1998	2012	2014	
Suisse (2)*	1982	1998	2012	2015	
Turquie (1)	2005	2003			

Cette liste des États militants, voire apôtres du désarmement, a été établie dans la chronique 2014 à partir de leur participation aux 5 groupes suivants : Coalition pour un nouvel ordre du jour, Initiative pour la non-prolifération et le désarmement, Groupe des Dix de Vienne, Initiative humanitaire et Groupe pour la levée de l'état d'alerte (voir in *PSEI* n° 2 (2015) *Diplomatie...*, n° 23).

Le chiffre entre (...) indique le nombre de participations (sur 5 possibilités) de ces États à ces groupes ; \* marque que l'État a fait partie de l'Initiative humanitaire.

On voit que les participants aux 5 conventions, ne sont que 7 (Afrique du Sud, Autriche, Chili, Costa Rica, Irlande, Mexique, Nouvelle-Zélande) et que, même s'il s'est réduit, le décalage entre

la participation à l'Initiative humanitaire et au TIAN, en vigueur depuis le début 2021, subsiste (Égypte, Indonésie, Suède, Suisse). Pour certains, l'engagement en faveur du désarmement n'a guère de suite. C'est le cas particulièrement de l'Égypte et de l'Indonésie qui ne sont même pas parties à la convention sur certaines armes classiques. La plupart des États mentionnés au tableau qui sont parties à la CAC le sont aussi à l'amendement et aux protocoles. La participation n'est incomplète que pour le Chili (P2), les EAU (amendement, P2, P2 mod, P4), le Japon (P5), le Mexique (P2 mod, P5) et la Turquie (P2, P3, P5).

**(A9)** L'examen de la participation aux cinq conventions peut être étendu à d'autres États, par exemple, aux puissances nucléaires.

Tableau 6. Les puissances nucléaires et les conventions désarmement/humanitaire

État	Conv. Armes classiques	Conv. Mines ap	Conv. Asm	Traité Com. armes
États-Unis	Oui (1995)			
Russie	Oui (1982)			
Royaume Uni	Oui (1995)	Oui (1998)	Oui (2010)	
France	Oui (1988)	Oui (1998)	Oui (2009)	Oui (2014)
Chine	Oui (1982)			Oui (2020)
Israël	Oui (1995)			Signataire en 2014
Inde	Oui (1984)			
Pakistan	Oui (1995)			
Corée Nord				

On voit ici que la participation est forte pour la CAC. Pour les autres conventions, la France et le Royaume Uni se sont longtemps distinguées très fortement Rien n'a changé s'agissant des autres États, en 2015, 2016, 2017, 2018 et 2019, avant que la Chine se décide à franchir le pas pour le TCA.

Ces remarques conduisent à aborder le point décisif, en matière de participation : la participation qui importe vraiment est celle des États réellement concernés, ceux dont il dépend que la convention ait une chance d'être efficace, qu'il n'y ait plus d'essais nucléaires, plus d'emploi de mines antipersonnel, de commerce illicite... On voit alors que la situation des conventions liant désarmement et humanitaire est bien pire, que ce que semble indiquer leur situation juridique (conventions en vigueur) et une première analyse du niveau de participation.

À cet égard le cas du traité sur le commerce des armes est particulièrement intéressant. Si on compare la liste des États figurant dans le palmarès des 20 premiers exportateurs et importateurs, établi par le SIPRI, pour la période 2017-2021<sup>1</sup> soit – certains étant les deux à la fois – 32 États, on voit que 15 pays, dont 9 européens (Allemagne, Espagne, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse), l'Australie, le Canada, la Corée du sud, le Japon, l'Afrique du sud, sont parties au traité. Restent en dehors 17 États, notamment l'Arabie Saoudite, l'Inde et l'Égypte, les trois premiers importateurs, ainsi que les États-Unis et la Russie, les 2 premiers exportateurs. On note aussi que les importateurs sont nettement plus réticents que les exportateurs.

Il est vrai que la période écoulée, depuis la conclusion du traité, est courte. Mais la durée, le comportement des États-Unis le montre, ne joue pas forcément en faveur du renforcement du traité. La situation n'est pas très différente pour les deux autres traités,

<sup>1</sup> Voir dans le *SIPRI Yearbook 2022*, les tableaux 9.1 et 9.5 au chapitre 9.

puisque l'on constate que, chaque fois, les États les plus concernés (Russie, Chine, États-Unis, Inde, Égypte, Israël notamment) restent en dehors.

**Accès Internet aux traités**

[treaties.unoda.org](http://treaties.unoda.org)

Et

[ihl-database.icrc.org/dih-traites](http://ihl-database.icrc.org/dih-traites)

## Annexe 4. La répartition par grandes questions des résolutions adoptées par l'Assemblée générale en 2021 (76<sup>e</sup> session ordinaire)

### (A10)

Le propos de cette annexe est de considérer, par grandes questions, rubriques, catégories ou secteurs – armes nucléaires, autres armes de destruction massive, espace... –, les textes adoptés par l'Assemblée. Nous utilisons les catégories qu'emploie l'Annuaire du désarmement, dans son volume I<sup>1</sup> et introduisons entre parenthèses des éléments d'histoire de chaque résolution, jusqu'à la 69 session (2014). Nous précisons aussi quelles résolutions sont reprises d'années antérieures (2019, 2018) ou pas reprises parmi celles qui furent adoptées en 2020 et les résolutions nouvelles. On voit ainsi non seulement l'importance respective des catégories mais aussi leurs évolutions.

Tableau 7. Thèmes du désarmement à la Première Commission

Armes nucléaires
<b>Résolutions et décisions déjà adoptées en 2020, à la 75<sup>e</sup> session</b>
<b>76/18</b> Traité sur une zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (75/30,74/26,73/26, 72/22, 71/26, 70/23, 69/26)
<b>76/20</b> Création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen Orient (75/33, 74/30, 73/28, 72/24, 71/29, 70/24, 69/29)
<b>76/21</b> Conclusion d'arrangements internationaux efficaces visant à garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre l'emploi ou la menace d'emploi de ces armes (75/34, 74/31, 73/29, 72/25, 71/30, 70/25, 69/30)
<b>76/25</b> Impératifs éthiques pour un monde exempt d'armes nucléaires (75/73, 74/47, 73/68, 72/37, 71/55, 70/50**)
<b>76/27</b> Réduction du danger nucléaire (75/57, 74/44, 73/56, 72/41, 71/37, 70/37, 69/40)
<b>76/30</b> Conséquences humanitaires des armes nucléaires (75/39, 74/42, 73/47, 72/30, 71/46, 70/41**)
<b>76/34</b> Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (75/40, 74/41, 73/48**)
<b>76/36</b> Suivi de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur le désarmement nucléaire (75/45, 74/54, 73/40, 72/251, 71/71, 70/34, 69/58)
<b>76/46</b> Désarmement nucléaire (75/63, 74/45, 73/50, 72/38, 71,63, 70/52, 69/48)
<b>76/49</b> Vers un monde exempt d'armes nucléaires : accélération de la mise en œuvre des engagements en matière de désarmement nucléaire (75/65, 74/46, 73/70, 72/39, 71/54, 70/51, 69/37)
<b>76/51</b> Traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires (75/515, 74/509, 73/65, 72/513, 71/259, 70 /39, 69/516)
<b>76/52</b> Agence argentine-brésilienne de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires**
<b>76/53</b> Suite donnée à l'avis consultatif de la CIJ sur la licéité de la menace et de l'emploi d'armes nucléaires (75/66, 74/59, 73/64, 72/58, 71/58, 70/56, 69/43)
<b>76/54</b> Modes d'action conjoints et dialogue tourné vers l'avenir pour l'avènement d'un monde exempt d'armes nucléaires (75/71, 74/63)
<b>76/56</b> Convention sur l'interdiction de l'utilisation des armes nucléaires (75/75, 74/68, 73/74, 72/59, 71/75, 70/62, 69/69)
<b>76/63</b> Le risque de prolifération nucléaire au Moyen Orient (75/84, 74/75, 73/83, 72/67, 71/83, 70/70, 69/78)
<b>76/66</b> Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (75/87, 74/78, 73/86, /70, 71/86, 70/73, 69/81)
Et
<b>76/515</b> Vérification du désarmement nucléaire (75/516, 74/50, 73/514, 2/514, 71/67**)

<sup>1</sup> Voir *UN Disarmament Yearbook 2021*, Vol. I, Quick View of votes by cluster, pp VIII-XIII.

## **Reprise de résolutions et décisions adoptées en 2019 (74<sup>e</sup> session) et auparavant**

### **Adoptées en 2019**

**76/31** Suivi des obligations en matière de désarmement nucléaire contractées à l'issue des conférences des Parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires chargées d'examiner le traité en 1995, en 2000 et en 2010\* (74/36, 72/29, 70/38)

**76/44** Hémisphère Sud et zones adjacentes exempts d'armes nucléaires\* (74/48, 72/45, 71/51, 70/45, 69/35)

**76/517** Traité sur la zone exempte d'armes nucléaires de l'Asie du Sud-Est (traité de Bangkok) \* (74/510, 72/515, 70/60)

### **Adoptée en 2018**

**76/48** Déclaration universelle sur l'édification d'un monde exempt d'armes nucléaires\* (73/57, 70/57)

## **Résolutions et décisions non reprises en 2021 (76<sup>e</sup> session)**

### **Adoptées en 2020**

75/41 Sécurité internationale et statut d'État exempt d'armes nucléaires de la Mongolie\* (73/44, 71/43, 69/63)

75/60 Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques\* (73/49, 71/33, 69/44)

75/67 Traité portant création d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale\* (73/58, 71/65, 69/36)

75/72 Réduction du niveau de disponibilité opérationnelle des systèmes d'armes nucléaires \* (73/60, 71/53, 69/42)

### **Et**

75/515 Traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires (74/509, 73/65, 72/513, 71/259, 70/39, 69/516)

75/517 Respect des accords et obligations en matière de non-prolifération, de limitation des armements et de désarmement \*(72/32, 69/59). Ce thème est repris par 76/33 classée dans « autres mesures de désarmement... »

75/518 Missiles\* (73/513, 71/516)

### **Adoptées en 2019**

74/27 Renforcement du régime défini par le traité visant à l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes (Traité de Tlatelolco) \* (71/27, 68/26)

74/58 Interdiction de déverser des déchets radioactifs\* (72/52, 70/59)

### **Adoptées en 2018**

73/62 Agir dans l'unité, avec une détermination renouvelée, en vue de l'élimination totale des armes nucléaires (72/50, 71/49, 70/40, 69/52). En ce cas, la reprise est toutefois faite sous un autre titre « Modes d'action conjoints et dialogue tourné vers l'avenir pour l'avènement d'un monde exempt d'armes nucléaires » (75/71, 74/63)

73/71 Quatrième Conférence des zones exemptes d'armes nucléaires et de la Mongolie en 2020\* (69/66)

73/546 Convocation d'une Conférence sur la création au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes nucléaires et autres armes de destruction massive\*\*. Cette conférence a été convoquée en 2019 (voir notre chronique dans PSEI 2014)

### **Adoptées en 2017**

72/31 Faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire (71/258, 70/33, 69/41)

72/51 Journée internationale contre les essais nucléaires\* (64/35)

### **Adoptées en 2016 et ante**

71/47 Engagement humanitaire en faveur de l'interdiction et de l'élimination des armes nucléaires (70/48\*\*)

71/515 Nouvelles mesures à prendre dans le domaine du désarmement pour éviter la course aux armements au fond des mers et des océans et dans leur sous-sol\*\*

### **Évolution**

La rubrique avait cru, passant de 23 à 24 résolutions et 2 décisions en 2016. Pour 2017, on

comptait 20 résolutions et 3 décisions. Il y avait donc décrie et pas de thème nouveau de résolution. En 2018, on comptait 19 résolutions et une décision. En 2019, 20 résolutions et 2 décisions. En 2020, 18 résolutions et 4 décisions. En 2021 le thème recueille 20 résolutions et 2 décisions. La stabilité prévaut toujours dans le nombre sinon dans les thèmes et dans la répartition résolution/ décision. On note l'apparition d'une nouvelle résolution : 76/52 Agence argentine-brésilienne de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires. Respect des accords et obligations en matière de non-prolifération, de limitation des armements et de désarmement, classée auparavant dans la rubrique Armes nucléaires \*(75/517, 72/32, 69/59) est passée dans « autres mesures de désarmement » (76/33).

Interdiction de déverser des déchets radioactifs (74/58), biennale, a également changé de rubrique, passant de la rubrique « armes nucléaires » à « autres armes de destruction massive » (76/35).

### **Autres armes de destruction massive**

#### **Résolutions et décisions déjà adoptées en 2020 (75<sup>e</sup> session)**

**76/28** Mesures visant à empêcher les terroristes d'acquiescer des armes de destruction massive (75/58, 74/43, 73/55, 72/42, 71/38, 70/36, 69/39)

**76/29** Application de la Convention sur l'interdiction... des armes chimiques et sur leur destruction (75/55, 74/40, 73/45, 72/43, 71/69, 70/41, 69/67)

**76/67** Convention sur l'interdiction... des armes bactériologiques... et sur leur destruction (75/88, 74/79, 73/87, 72/71, 71/83, 70/74, 69/82)

#### **Résolutions et décisions déjà adoptées en 2019 (74<sup>e</sup> session) et auparavant**

**76/35** Interdiction de déverser des déchets radioactifs\* (74/58, 72/52, 70/59)

#### **Résolutions et décisions non reprises en 2021**

Le retour du thème Interdiction de mettre au point et de fabriquer de nouveaux types et systèmes d'armes de destruction massive : rapport de la Conférence du désarmement\*, avec 75/31 (72/23, 69/27), qui n'était pas repris en 2018 et 2019, ne se poursuit pas en 2021.

Ne sont, également, toujours pas repris :

Mesures visant à renforcer l'autorité du Protocole de 1925\* (73/43, 71/59, 69/53)

Prévention de l'acquisition de sources radioactives par des terroristes\* (73/66, 71/66, 69/50)

#### **Évolution**

Le nombre des résolutions reste le même, mais la composition de la rubrique change. 75/31 n'est pas reprise. Mais reparait en 2021, avec 76/35, le thème ancien (2602 C (XXIV)) de l'usage, à des fins guerrières, des déchets radiologiques. La guerre radiologique figure au point 5 de l'ordre du jour de la CD et y a fait l'objet des débats (A/76/27). Le thème Interdiction de déverser des déchets radioactifs n'est pas non plus nouveau, cette résolution a simplement changé de rubrique, passant de la rubrique « armes nucléaires » à « autres armes de destruction massive ».

### **Espace (aspects de désarmement)**

#### **Résolutions et décisions déjà adoptées en 2020 (75<sup>e</sup> session)**

**76/22** Prévention d'une course aux armements dans l'espace (75/35, 74/32, 72/26, 73/30, 71/31, 70/26, 69/31)

**76/23** Non déploiement d'armes dans l'espace en premier (75/37, 74/33, 73/31, 72/27, 71/32, 70/27, 69/32)

**76/55** Mesures de confiance et de transparence relatives aux activités spatiales (75/69, 74/67, 73/72, 72/56, 71/42, 70/53, 69/38)

**76/230** Succède à 74/34, pour le thème Nouvelles mesures concrètes de prévention d'une course aux armements dans l'espace (75/514, 74/34, 73/512, 72/250\*\*)

**76/231** Réduire les menaces spatiales au moyen de normes, de règles et de principes de comportement responsable (75/36)\*\*

#### **Évolution**

Après « Nouvelles mesures », en 2017, la rubrique Espace avait accueilli une résolution de plus « Réduire les menaces... », en 2020. Ce n'est pas le cas en 2021 ; cette fois la rubrique reste stable.

### **Armes classiques**

#### **Résolutions et décisions déjà adoptées en 2020 (75<sup>e</sup> session)**

**76/26** Mise en œuvre de la convention sur l'interdiction... des mines antipersonnel et sur leur destruction (75/52, 74/61, 73/61, 72/53, 71/34, 70/55, 69/34)

**76/32** Assistance aux États pour l'arrêt de la circulation illicite et de la collecte des armes légères et de petit calibre (75/56, 74/51, 73/52, 72/40, 71/52, 70/29, 69/33)

**76/47** Application de la convention sur les armes à sous munitions (75/62, 74/62, 73/54, 72/54, 71/45, 70/54, 63/71)

**76/50** Traité sur le commerce des armes (75/64, 74/49, 73/69, 72/44, 71/50, 70/58, 69/49)

**76/64** Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques... (75/85, 74/76, 73,84, 72/68, 71/84, 70/71, 69/79)

**76/233** Problèmes découlant de l'accumulation de stocks de munitions classiques en surplus (75/552, 74/65, 72/55/70/35)

**76/516** Lutter contre la menace que représentent les engins explosifs non autorisés\* (75/59, 73/67, 72/36, 71/72, 70/46\*\*)

### **Reprise de résolutions adoptées en 2019 et antérieurement**

**76/232** Le commerce illicite des armes légères et de petit calibre (74/60, 73/69, 72/57, 71/48, 70/49, 69/51)\*

### **Résolutions et décisions non reprises en 2021**

#### **Adoptée en 2020**

75/54 Information sur les mesures de confiance dans le domaine des armes classiques\* (73/51, 71/35, 69/64)

#### **Adoptée en 2019**

74/53 Transparence dans le domaine des armements \* (71/44, 68/43)

#### **Adoptées en 2018 et antérieurement**

73/63 Action préventive et lutte contre les activités de courtage illicite \* (71/36, 69/62)

Et également

71/68 Législations nationales relatives aux transferts d'armes, de matériel militaire et de produits et techniques à double usage\* (68/44)

### **Évolution**

Après être passé de 8 à 11 résolutions, on était revenu à 8 résolutions, en 2019. Il y en avait également 8, en 2020, (7 résolutions et une décision). Il y a encore 7 résolutions et une décision en 2021. Mais l'identité n'est pas complète : le commerce illicite... (74/60) revient, tandis que 75/54 (informations sur les mesures de confiance), biennale, n'est pas reprise

### **Autres mesures de désarmement et sécurité internationale**

#### **Résolutions et décisions déjà adoptées en 2020 (75<sup>e</sup> session)**

**76/19** Progrès de l'informatique et des télécommunications et sécurité internationale. Ce titre n'avait pas été repris en 2020, mais la résolution 74/29 se prolongeait dans 75/32 et dans la décision 75/550, relative aux travaux du Groupe de travail à composition non limitée

**76/24** Rôle de la science et de la technique dans le contexte de la sécurité internationale et du désarmement (75/38, 74/35, 72/28,73/32,71/514, 70/514, 69/515)

**76/37** Relation entre le désarmement et le développement (75/43, 74/57, 73/37, 72/46, 71/62, 70/32, 69/56)

**76/39** Respect des normes environnementales dans l'élaboration et l'application des accords de désarmement et de maîtrise des armements (75/53, 74/52, 73,39, 72/47, 71/60, 69/55, 70/30)

**76/40** Promotion du multilatéralisme dans le domaine du désarmement et de la non-prolifération (75/47, 74/55, 73/41, 72/48, 71/61, 70/31, 69/54)

et

**76/516** Réduction des budgets militaires (75/512)\*\*

#### **Résolutions nouvelles**

**76/33** Respect des accords et obligations en matière de non-prolifération, de limitation des armements et de désarmement. Cette résolution était classée auparavant dans la rubrique Armes nucléaires \*(75/517, 72/32, 69/59)

**76/234** Promotion de la coopération internationale touchant les utilisations pacifiques dans le contexte de la sécurité internationale

### **Reprise de résolutions adoptées en 2019 et auparavant**

**76/45** Jeunes désarmement et non-prolifération (74/64, 73/59)

### **Résolutions non reprises**

#### **Adoptées en 2020**

75/32 Favoriser le comportement responsable des États dans le cyberspace dans le contexte de la sécurité internationale (74/28 et 29, 73/27 et 266, 71/28, 70/237, 69/28)

75/551 Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner le moyen de favoriser le comportement responsable des États dans le cyberspace (74/28, 73/266)

#### **Adoptées en 2019**

74/24 Information objective sur les questions militaires, y compris la transparence des dépenses militaires\*(72/20, 70/21)

#### **Adoptées en 2018 et avant**

73/38 Effets de l'utilisation d'armes et de munitions contenant de l'uranium appauvri\* (71/70, 69/57)

73/46 Femmes, désarmement, non-prolifération et maîtrise des armements\* (71/56, 69/61)

73/53 Consolidation de la paix grâce à des mesures concrètes de désarmement\* (71/64, 69/60)

73/59 Étude de l'ONU sur l'éducation en matière de désarmement et de non-prolifération\* (71/57, 69/65)

73/73 Bourses d'études... des Nations unies dans le domaine du désarmement\* (71/73, 69/75)

73/79 Programme d'information des Nations unies sur le désarmement\* (71/74, 69/71)

et

70/513 Examen de l'application de la Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale\*(68/515)

### **Évolution**

Après être passé de 5 résolutions et une décision, à 10 résolutions et une décision, on était revenu à 5 résolutions. Il y avait également 5 résolutions en 2020, et deux décisions. Le titre « Progrès de l'informatique et des télécommunications », n'était pas repris mais la résolution 74/29 se prolongeait dans 75/32 et dans la décision 75/550, relative aux travaux du Groupe de travail à composition non limitée, en raison du retard pris à cause de la « pandémie » du Covid-19. « Progrès de l'informatique... » revient en 2021 (76/19). De plus un thème nouveau apparaît : « Promotion de la coopération internationale touchant les utilisations pacifiques dans le contexte de la sécurité internationale » (76/234). Cette résolution intéressante est commentée au n° A4.

### **Désarmement régional et sécurité**

#### **Résolutions et décisions déjà adoptées en 2020 (75<sup>e</sup> session)**

**76/41** Désarmement régional (75/49, 74/37, 73/33, 72/34, 71/40, 70/43, 69/45)

**76/42** Maîtrise des armes classiques au niveau régional et sous régional (75/50, 74/38, 73/34, 72/35, 71/41, 70/44, 69/47)

**76/43** Adoption des mesures de confiance à l'échelon régional et sous régional\* (75/51, 73/35, 72/33, 71/39, 70/42, 69/46)

**76/65** Renforcement de la sécurité et de la coopération dans la région de la Méditerranée (75/86, 74/77, 73/85, 72/69, 71/85, 69/80, 70/72)

Et

#### **Reprise de résolutions et décisions adoptées en 2019 (74<sup>e</sup> session) et auparavant**

##### **Adoptée en 2019**

76/17 Application de la Déclaration faisant de l'océan Indien une zone de paix (74/25, 72/21, 70/27)

#### **Résolutions et décisions non reprises en 2021 (76<sup>e</sup> session)**

75/513 Maintien de la sécurité internationale – relations de bon voisinage, stabilité et

développement en Europe du Sud-Est* (71/513, 69/514)*
<p><b>Evolution</b></p> <p>Le nombre des textes de la rubrique reste stable mais le contenu change également un peu. Retour de la résolution biennale sur l'océan indien mais la décision sur l'Europe du Sud-Est (75/513) n'a pas de suite en 2021.</p>
<b>Mécanisme du désarmement</b>
<p><b>Résolutions et décisions déjà adoptées en 2020 (75<sup>e</sup> session)</b></p> <p><b>76/38</b> Convocation de la quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement (75/44, 74/56, 73/42, 72/49, 71/517, 70/551, 69/518)</p> <p><b>76/57</b> Centre régional des Nations unies pour la paix et le désarmement en Afrique (75/76, 74/71, 73/75, 72/60, 71/76, 70/66, 69/74)</p> <p><b>76/58</b> Centre régional pour la paix et le désarmement en Amérique latine et dans les Caraïbes (75/77, 74/72, 73/76, 72/61, 71/77, 70/63, 69/72)</p> <p><b>76/59</b> Centre régional des Nations unies pour la paix et le désarmement en Asie et dans le Pacifique (75/78, 74/69, 73/77, 72/62, 71/78, 70/65, 71/78, 70/65, 69/68)</p> <p><b>76/60</b> Mesures de confiance à l'échelon régional : activités du Comité consultatif... (75/79, 74/73, 73/78, 72/63, 71/79, 70/64, 69/73)</p> <p><b>76/61</b> Centres régionaux des Nations unies pour la paix et le désarmement (75/81, 74/70, 73/80, 72/64, 71/80, 70/61, 69/70)</p> <p><b>76/62</b> Rapport de la Conférence du désarmement (75/83, 74/74, 73/81, 72/65, 71/81, 69/76, 70/67)</p> <p>Et</p> <p><b>76/518</b> Commission du désarmement. (75/519, 74/511, 73/82, 72/66, 71/82, 69/77, 70/68)</p> <p>Egalement<sup>2</sup></p> <p><b>76/519</b> Programme de travail et calendrier provisoire de la Première Commission pour 2020 (75/520, 74/512)</p> <p><b>76/520</b> Planification des programmes (Première Commission) (75/521, 74/513)</p> <p><b>Résolutions et décisions non reprises en 2021 (76<sup>e</sup> session)</b></p> <p>75/82 40<sup>e</sup> anniversaire de l'UNIDIR* (70/69)</p> <p><b>Évolution</b></p> <p>En 2019, on retrouvait pour l'essentiel les résolutions et décisions des années antérieures, avec toutefois la situation particulière de la Commission du désarmement en 2019 ; cette situation subsiste en 2020 et 2021.</p>

Le/les numéro(s) entre ( ) permet(tent) de retrouver la (les) résolution(s) votée(s) sur le même titre, lors des sessions précédentes.

\* indique que la résolution n'a pas été adoptée lors de la précédente session mais souvent elle l'a été déjà lors d'une session précédente.

\*\* signale une résolution ou décision sur un point nouveau.

**(A11)** Sur la période examinée, on voit qu'il y a une certaine « volatilité » du travail de l'Assemblée. Certains titres reviennent chaque année, d'autres sont abordés selon une périodicité variable, tous les 2 ans, 3 ans, ou plus. De nouvelles résolutions apparaissent, rarement. Le nombre des résolutions et décisions peut varier assez nettement d'une session à l'autre.

Un certain nombre de résolutions peuvent être incluses dans plusieurs catégories. Par exemple une résolution sur la zone exempte d'armes nucléaires du Moyen-Orient peut

<sup>2</sup> Les 2 décisions suivantes ne sont pas répertoriées dans *Disarmament Yearbook 2021*, mais figurent dans le Répertoire des résolutions et décisions de l'Assemblée voir 1/76/49, vol. II.

figurer aussi bien dans la catégorie « armes nucléaires » que dans celle du « désarmement régional ». On note d'ailleurs assez couramment un changement de rubrique effectué par *Disarmament Yearbook*.

Le tableau 7 ci-après permet de voir que le nombre des résolutions et décisions varie parfois nettement d'une année à l'autre et de préciser l'importance respective des rubriques – armes nucléaires, espace, etc.

Tableau 8. Répartition des résolutions et décisions par rubrique du désarmement

	A nucl	ADM	Espace	A Class	Dst/séc.	Dst Rég	Méca.	Total
2015	23 r	3 r	3 r	8 r	5 r 1 d	5 r	8 r	55 r 2 d
2016	24 r 2 d	5 r	3 r	11 r	10 r 1 d	4 r 1 d	7 r 1 d	64 r 5 d
2017	19 r 3 d	3 r	4 r	8 r	6 r 1 d	5 r	9 r	54 r 4 d
2018	22 r 3 d	5 r	3 r 1 d	9 r	12 r	4 r 1 d	8 r	63 r 5 d
2019	20 r 2 d	3 r	4 r	8 r	9 r	5 r	7 r 1 d	56 r 3 d
2020	19 r 3 d	5 r	4 r 1 d	4 r &	12 r 3 d	4 r 1 d	9 r 1 d	61 r 10 d
2021	20 r 2 d	4 r	5 r	7 r 1 d	8 r	5 r	7 r 1 d	56 r 4 d

Le nombre des textes adoptés par l'AGNU – résolutions et décisions – varie entre 55/60 et 65/70. Parmi les 7 rubriques du désarmement, les armes nucléaires viennent très largement en tête, avec plus de 2 fois plus de textes adoptés que les 3 rubriques suivantes – armes classiques, désarmement et sécurité, et mécanisme et plus de 35 % du total.

La plupart du temps, une voire quelques, résolution(s) sor(ten)t du lot, assez répétitif et devenu banal. En 2018, c'était la décision de convoquer une Conférence sur la création au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes nucléaires et autres armes de destruction massive (73/546). En 2019, il y avait 74/63 (Modes d'action conjoints et dialogue...), repris et toujours très disputé en 2020 (75/71) et 2021 (76/54). En 2020 75/36 (Réduire les menaces spatiales...) qui suscitait quelque espoir et la décision 75/512, qui ramenait le thème de la réduction des budgets militaires. En 2021, 76/234 « Promotion de la coopération internationale touchant les utilisations pacifiques dans le contexte de la sécurité internationale » vient perturber la vie tranquille des groupes de fournisseurs (voir l'annexe 1). Ce type de résolution provoque débats, oppositions et recours au vote.



## Annexe 5. Évolution du niveau d'opposition

### La diplomatie du désarmement à l'Assemblée générale des Nations unies (I)

(A12) Le tableau suivant permet de mesurer l'évolution du niveau de l'opposition d'une session à l'autre, pour les résolutions présentées au cours des dernières années.

Tableau 9. Evolution des votes sur résolutions ayant rencontré une opposition (au moins un vote contre) au cours des 5 dernières années

Thème	Rés et Vote 2017 P/C/A	Rés et vote 2018	Rés et vote 2019	Rés et Vote 2020	Rés et vote 2021	Evolution Ecart P/C
Non déploiement... espace	72/27 131/4/48	73/31 128/12/40	74/33 128/14/38	75/37 132/34/21	76/23 130/35/20	Diminue
Prév. Course armts espace	72/26 Sans vote	73/30 178/2/0	74/32 163/2/0	75/25 185/2/0	76/22 Sans vote	Consensus
Comport. Responsable cyberespace	72/512 185/0/1	73/266 138/12/10	74/28 163/10/7	75/32 163/10/7		
Code de la Haye Missiles		73/49 171/1/12		75/60 176/1/10		
Réduc. Danger nucléaire	72/41 124/49/11	73/56 126/49/11	74/44 123/49/15	75/57 122/49/14	76/27 125/50/14	Croît*
Maîtrise armements classiques...	72/35 184/1/2	73/34 179/1/3	74/38 185/1/2	75/50 181/1/4	76/42 186/1/3	Croît
Appli. Conv. A.ss.munitions (63/71 sans vote)	72/54 142/2/36	73/54 144/1/38	74/62 144/1/38	75/62 147/0/38	76/47 146/1/37	Diminue Reprise du vote contre russe
Conséquences humanitaires	72/30 141/15/27	73/47 142/15/27	74/42 144/13/28	75/39 146/13/29	76/30 148/12/29	Croît
Agir dans l'unité suivi en 2019 de Modes d'action conjoints et dialogue	72/50 156/4/24	73/62 162/4/23	74/63 160/4/21	75/71 150/4/35	76/54 158/4/27	Croît*
Hémisphère Sud exempt d'armes nucléaires	72/45 149/5/29		74/48 148/5/30		76/44 149/5/31	Croît
Réduct. niveau dispo. opératlle A. nucléaires		73/60 175/5/5		75/72 176/5/4		
Accélération de la mise en œuvre engagements...	72/39 137/31/16	73/70 139/32/17	74/46 137/33/16	75/65 138/33/15	76/49 140/34/15	Croît
Impératifs éthiques pour un monde exempt d'a. nucl. (70/50)	72/37 130/36/15	73/68 136/36/14	74/47 135/37/13	75/73 134/37/14	76/25 135/37/14	Croît
Suite donnée avis CIJ 1996	72/58 131/31/18	73/64 138/32/17	74/59 138/33/15	75/66 136/33/15	76/53 143/33/14	Croît*

Promotion multilatéralisme	72/48 130/4/51	73/41 128/4/52	74/55 127/5/51	75/47 130/4/51	76/40 134/4/51	Croît
Dst nucléaire	72/38 119/41/20	73/50 125/40/18	74/45 120/41/22	75/63 124/41/22	76/46 124/41/22	Stable
Appl. Conv. Armes chim.	72/43 159/7/14	73/45 152/7/22	74/40 151/8/21	75/55 152/8/23	76/29 154/8/21	Croît
Suivi réunion de 2013	72/251 114/30/14	73/40 143/27/14	74/54 142/34/10	75/45 143/34/9	76/36 145/34/9	Croît
Convention interdiction utilisation armes nucléaires	72/59 123/50/13	73/74 124/50/13	74/68 118/50/15	75/75 120/50/14	76/56 125/50/13	Croît*
Risque prolif. nucl. Moyen orient	72/67 157/5/20	73/83 158/6/21	74/75 152/6/24	75/84 153/6/25	76/63 157/6/24	Croît
TICEN	72/70 180/1/4	73/86 183/1/4	74/78 180/1/4	75/87 182/2/3	76/66 182/1/3	Croît
Faire avancer négociation Dst. Nucléaire.	72/31 125/39/14					
Déclaration univlle monde Exempt armes nucl. <sup>1</sup>		73/57 138/21/26			76/48 141/22/24	Croît
Traité interdiction Prod. Mat Fissiles	72/513 174/1/4	73/65 182/1/5	74/509 181/1/4	75/515 184/1/4	76/51 182/1/5	Diminue
Interdiction mise au point nvlls a. dest. massive	72/23 180/3/0			75/31 179/3/0		
Respect des accords et obligations...	72/32 173/1/11				76/33 174/3/9	Diminue
Océan Indien zone de paix (68/24)	72/21 132/3/46		74/25 134/3/45		76/17 133/3/45	Diminue
Suivi des obligations (68/35)	72/29 118/44/17		74/36 118/43/19		76/31 122/44/17	Croît
Nouvelles mesures Concrètes... Espace	72/250 108/5/47		74/34 131/6/45	75/514 152/3/30	76/230 114/9/44	Diminue fortement**
Zone exempte AN Moyen-Orient	72/24 Sans vote	73/546 88/4/75 73/28 171/2/5	74/30 175/2/3	75/33 174/2/1	76/20 178/1/2	Croît*
Progrès informatique	72/512 Sans vote	73/27 119/46/14 73/266 138/12/16	74/29 129/6/45	75/32 163/10/7 <sup>2</sup>	76/19 Sans vote	Consensus

<sup>1</sup> Déclaration adoptée en 2015 (70/57), par 133 voix contre 23 et 28 abstentions, texte de la déclaration en annexe.

<sup>2</sup> Également 75/550 adoptée sans vote.

Traité Interdiction Armes nucléaires		73/48 126/41/16	74/41 123/41/16	75/40 130/42/14	76/34 128/42/16	Diminue
Traité commerce armes	72/44 155/0/29	73/514 181/0/2	74/49 153/1/28	75/64 151/1/28	76/50 Sans vote	Consensus
Mesures de Confiance activ. spatiales	72/56 Sans vote	73/72 180/2/1	74/67 173/2/6	75/69 176/2/6	76/55 Sans vote	Consensus
Réduire les menaces spatiales				75/36 164/12/6	76/231 150/8/7	Diminue**
Renforcement sec. Coop. Méditerranée	72/69 Sans vote	73/85 181/0/2	74/77 179/0/2	75/86 181/0/2	76/65 182/1/1	Croît
Vérif. Du désarmement nucléaire	72/44 155/0/29	73/514 181/0/2	74/50 178/1/5	75/516 184/1/2	76/515 187/0/2	Croît. Fin de l'opposition ?
Respect des accords...non prolif., désarmement	72/32 173/1/11			75/517 177/1/9		
Nvlls mesures concrètes prévention... espace	72/250 106/5/47	73/512 128/3/48	74/34 131/6/45	75/514 152/3/30		
Promotion coop intle utilisations pacifiques					76/234 78/53/32	Petite majorité très forte opposition

La colonne de droite donne la mesure de l'écart entre votes pour et contre sur 2 années consécutives, quand on peut la réaliser. Quand il est supérieur ou inférieur à 5 % on le signale par \*, à 10 % par \*\*.

On voit d'abord que sur les 40 sujets de résolutions, un peu plus de la moitié est reprise chaque année. Certains ne sont traités que tous les 2 ans ; d'autres avec un intervalle de temps plus large. On peut se demander si le fait que le sujet « faire avancer les négociations multilatérales sur le désarmement nucléaire » n'ait pas été repris depuis 2017, n'est pas une sorte d'aveu d'un sentiment généralisé d'impuissance totale en la matière. Mais d'autres sujets apparaissent régulièrement (75/36 en 2020, 76/234 en 2021).

Que dire, ensuite, sur l'évolution des « pour », des « contre » et des « abstentions » ?

De la 69<sup>e</sup> à la 72<sup>e</sup> session (2017) (voir pour cette période les données dans PSEI n° 17), on avait noté qu'il n'y avait aucun affaiblissement de l'opposition, au contraire. En 2016, les « non » baissaient légèrement dans 2 cas, restaient stables dans 10 cas et progressaient aussi 12 fois, dont 2 fois très nettement (71/54 et 258). En 2017, on relevait 3 cas de baisse mais aussi 7 de hausse, dont 3 nette (72/37, 39 et 58) et 10 de stabilité. Jamais le noyau dur du « non » n'était entamé, le « non » se manifestait plus nettement et se renforçait, au contraire.

En 2018 et 2019, le « non » restait également très ferme et même se renforçait. D'une année sur l'autre on remarque, pour le « non » 9 renforcements, 15 sans changement et 3 baisses. Le « Pour » enregistre 5 hausses, 4 sans changement et 18 baisses et l'abstention 10 hausses, 4 sans changements et 13 baisses. Ces chiffres montraient un net durcissement, un repli du pour, au bénéfice du non et de l'abstention.

En 2020, la stabilité dominait encore. Le « non » restait stable 20 fois, baissait 3 fois (75/47, 62 (où il prend fin) et 514) mais il se renforçait encore 4 fois (75/32, 37, 40 et 87) et même nettement pour 75/32 (progrès informatique, cyber espace) et 37 (non déploiement dans l'espace).

En 2021, sur les 33 résolutions et décisions considérées 4 sont l'objet d'un consensus, évolution rare, que l'on considère généralement comme une évolution positive. Parmi les 29 cas où on peut calculer la variation de l'écart entre vote pour et contre, sur les 2 dernières sessions<sup>3</sup>, cet écart augmente 19 fois (dont 5 de 5 % et plus), diminue 8 fois (dont 2 de plus de 10 %) et reste stable une fois. On constate donc, une tendance générale plus favorable. En même temps, le « non » se maintient ; les votes « contre » restent stables 12 fois, croissent 8 fois et baissent 5 fois. Ce sont un niveau supérieur de participation au vote et/ou les abstentions qui nourrissent, pour l'essentiel, la poussée favorable ; les abstentions baissent 11 fois, restent stables 9 fois et ne progressent que 5 fois.

### Répartition des résolutions contestées par secteur (nucléaire, espace, désarmement conventionnel...)

**(A13)** En 2016, 17 des résolutions contestées sur 24 intéressaient le nucléaire (contre 17 sur 22 en 2015 et 13 sur 19 en 2014) : 71/33, 37, 46, 47, 49, 51, 53, 54, 55, 58, 63, 71, 75, 83, 86, 258, 259. Elles étaient 15 sur 23 en 2017 (72/29, 30, 31, 32, 37, 38, 39, 41, 45, 50, 58, 59, 67, 70, 251). Elles sont 16 sur 27 en 2019, 16 sur 26 en 2020 et 18 sur 28 en 2021 (76/20, 25, 27, 30, 31, 34, 36, 44, 46, 48, 49, 51, 53, 54, 56, 63, 66). Les résolutions les plus débattues et les plus sensibles pour les Occidentaux sont dans cette liste. Mais, à côté de cela il y a aussi sur le nucléaire des résolutions adoptées sans vote (76/18, 52, 517) ou sans opposition (76/21, 515). Si le nucléaire est le secteur le plus « sensible », il n'est pas forcément le plus conflictuel. Le ratio des résolutions votées avec opposition peut être plus élevé dans un autre secteur. En 2020, c'était le cas de l'espace. 5 résolutions y étaient votées, toutes avec opposition (75/35, 36, 37, 69, 514). En 2021, l'espace est devenu moins conflictuel : sur 5 résolutions 2 sont adoptées sans vote (76/22 et 55). Le nucléaire est à nouveau le plus conflictuel. 17 résolutions/décisions sont votées avec opposition sur 22, 2 passent sans opposition seulement et 3 sont adoptées sans vote, les mêmes qu'en 2020 (76/18 et 517) et une de plus, 76/52, résolution nouvelle.

---

<sup>3</sup> Cet écart ne peut pas pour le moment se calculer sur 76/234, votée pour la première fois et dans le cas de 76/25 cas de rupture du consensus et de première opposition.

## Annexe 6. Votes par groupes d'États

### La diplomatie du désarmement à l'Assemblée générale des Nations unies (II)

**(A14)** Nous avons retenu quatre listes d'États. Deux permettent d'analyser le comportement des pays membres du système de sécurité occidental en Europe, dans ses 2 composantes, la PSDC/IESD<sup>1</sup> et l'OTAN. Une troisième liste permet de suivre le comportement d'autres États participant au système de sécurité occidental, au-delà de l'Europe. Une quatrième liste présente les votes des BRICs, des membres de l'OTSC et de l'Organisation de coopération de Shanghai et de quelques autres États intéressants au titre du désarmement.

Les votes permettent de repérer les diplomaties menées, les situations diplomatiques et de mesurer la cohésion des groupes, des couples, des alliances etc., sur les points les plus sensibles.

### Les Votes des Occidentaux

**(A15)** Pour analyser efficacement les votes occidentaux et mesurer leur cohésion, il faut distinguer, parmi les résolutions qui ont provoqué au moins un vote contre, celles où ce vote est occidental. Cela concerne, pour 2021 13 résolutions sur 28, soit moins qu'en 2020 (17 résolutions sur 26). Cela correspond, au fait que les Occidentaux sont, sur les questions de désarmement à l'Assemblée générale des Nations unies, en position défensive, la principale cible. Mais leur situation est en voie d'amélioration. Sur les autres résolutions, ils ne sont pas la cible mais parfois l'attaquant.

Les 18 résolutions correspondent à des cas distincts. Le premier est celui des résolutions les plus « sensibles », – c'est-à-dire touchant au cœur du dispositif de sécurité, aux armes nucléaires et à la dissuasion, susceptibles ou même ayant pour objectif de les affaiblir – sur lesquelles les 3 Occidentaux dotés (États-Unis, France, Royaume Uni), ont émis un vote négatif. Les pays de la PSDC et de l'OTAN peuvent soit émettre le même vote contre, montrant ainsi leur soutien et la cohésion du groupe, soit diverger en s'abstenant, soit voter pour, ce qui correspond à une situation d'écart affiché, de grand écart, où l'on vote avec l'adversaire<sup>2</sup>.

Parmi ces résolutions nous en suivons 7, particulièrement « sensibles » depuis plusieurs années. Il en est quelques autres, sur lesquelles les 3 ont aussi voté contre, mais qui sont moins directement en lien avec le cœur du dispositif de sécurité en Europe. Enfin, troisième situation, celle où le « non » est américain.

### Votes sur les 7 résolutions les plus « sensibles »

Il s'agit de : 76/27 (Réduction du danger nucléaire) ; 76/34 (traité sur l'interdiction des armes nucléaires)<sup>3</sup> ; 76/36 (Suivi réunion de 2013) ; 76/46 (Désarmement nucléaire) ; 76/49 (Accélération de la mise en œuvre des engagements...) ; 76/53 (Suite donnée... avis

<sup>1</sup> PSDC : Politique de sécurité et de défense commune ; IESD : Identité européenne de sécurité et de défense.

<sup>2</sup> L'écart est encore plus grand quand le pays fait partie du groupe soutenant le projet de résolution ; on peut dire alors que l'écart est maximal.

<sup>3</sup> Ce point est apparu en 2018 avec 73/48, mais cette résolution s'inscrivait dans la ligne de 72/31, 71/258 et 70/33.

CIJ 1996) ; 76/56 (Convention d'interdiction des armes nucléaires). Les résolutions étant reprises chaque année, on peut suivre l'évolution des positions des États<sup>4</sup>.

### Votes des pays appartenant à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC/IESD, sauf le Danemark)

Tableau 10. Votes des États participant à la PSDC/IESD (Union européenne)

États	Votes 2015 C/A/P sur	Votes 2017 C/A/P	Votes 2019 C/A/P	Votes 2020 C/A/P	Votes 2021 C/A/P	Evolution
<i>Couple nucléaire Européen</i>						
France*	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Stabilité
Royaume Uni*	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Stabilité
<i>Autres membres de l'OCCAR</i>						
Allemagne*	5/2/0	7 contre	7 contre	7 Contre	7 contre	Durcissement puis stabilité
Belgique*	5/2/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Durcissement puis stabilité
Espagne*	5/2/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Durcissement puis stabilité
Italie*	5/2/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Durcissement puis stabilité
<i>Autres membres de l'U.E. pendant la Guerre froide</i>						
Grèce*	4/3/0	6/1/0	7 contre	7 contre	7 contre	Durcissement net
Irlande	2/1/4	2/1/4	3/1/3	2/1/4	2/2/3	Retour à A sur 76/36 après vote P sur 75/45. Ecart maximum sur 76/34, 49, 53 (75/40, 65, 66)
Luxembourg*	5/2/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Durcissement puis stabilité
Pays Bas*	5/2/0	6/1/0	7 contre	7 contre	7 contre	Durcissement puis stabilité
Portugal*	4/3/0	6/1/0	7 contre	7 contre	7 contre	Durcissement puis stabilité
<i>Neutres Non alignés</i>						
Autriche	2/1/4	2/1/4	2/1/4	2/1/4	2/1/4	Stabilité Écart max maintenu sur 76/34, 36, 49, 53 (75/40, 45, 65, 66)
Finlande	3/4/0	3/4/0	3/4/0	3/4/0	3/4/0	Stabilité. Divergence sur 76/34, 36, 49, 53
Suède	2/1/4	2/1/4	2/3/2	2/3/2	2/3/2	Stabilité Ecart max. maintenu sur 76/49 et 53 (75/65, 66)
Chypre	2/3/2	2/1/4	2/1/4	2/1/4	2/1/4	Stabilité. Ecart max. maintenu sur 76/34, 36, 49, 53 (75/40, 45, 65, 66)

<sup>4</sup> Les résolutions antérieures sont : pour 76/27 (75/57, 74/44, 73/56, 72/41, 69/40) ; pour 76/34 (75/40, 74/41, 73/48, 72/31, 71/258, 70/33, 69/41) ; pour 76/36 (75/45, 74/54, 73/40, 72/251, 69/58) ; pour 76/46 (75/63 73/50, 72/38, 69/48) ; pour 76/49 (75/65, 74/46, 73/70, 72/39, 69/37) ; pour 76/53 (75/66, 74/59, 73/64, 72/58 et 69/43) ; pour 76/56 (75/75, 74/68, 73/74, 72/59 et 69/69).

Malte	2/1/4	3/1/3	2/1/4	2/1/4	2/1/4	Stabilité Ecart max. maintenu sur 76/34, 36, 49, 53 (75/40, 45, 65, 66)
<i>Ex. Républiques de l'URSS</i>						
Lettonie*	6/1/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Stabilité
Lituanie*	6/1/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Stabilité
Estonie*	6/1/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Stabilité
<i>Ex. membres du Pacte de Varsovie</i>						
Bulgarie*	4/3/0	6/1/0	7 contre	7 contre	7 contre	Durcissement puis stabilité
Hongrie*	6/1/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Stabilité
Pologne*	6/1/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Stabilité
Roumanie*	3/4/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Stabilité
Slovaquie*	4/3/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Stabilité
Slovénie*	4/3/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Stabilité
Rep. Tchèque*	6/1/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Stabilité
<i>Ex. pays socialiste</i>						
Croatie*	4/3/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Stabilité

Ce tableau est construit de manière à faire ressortir les principaux groupes concernés au titre de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) – le couple France, Royaume uni et les pays de l'OCCAR ainsi que les autres groupes d'États selon le début de leur participation à l'Union et leur provenance (anciennes Républiques de l'URSS, ex membres du Pacte de Varsovie, anciens neutres ou Non-alignés). \* signale l'appartenance à l'OTAN. Le Danemark, membre de l'OTAN, est le seul des 28 membres de l'UE que l'on ne puisse compter dans l'IESD.

On voit très bien que la poussée antinucléaire (conférences humanitaires puis TIAN), alors que certains membres de l'UE/IESD sont parmi ses principaux instigateurs, n'a pas eu d'effet d'entraînement. C'est l'effet inverse qui apparaît nettement, avec la fin du grand écart, en 2015 : dans le Groupe des pays de l'OCCAR, pour l'Espagne et l'Italie ; pour tous les autres membres de l'UE de l'époque de la guerre froide (sauf l'Irlande) ; pour tous les ex-membres du Pacte de Varsovie entrés ensuite et pour la Croatie (voir l'annexe 7 dans notre chronique de 2019, PSEI n° 11). Sauf les Neutres Non alignés, qui ont rejoint l'UE également après la guerre froide et l'Irlande, tous les États de la PSDC évitent tout grand écart et ont une position qui coïncide très majoritairement avec celle des États dotés. L'écart des NNA est net. Toutefois, on note que la Finlande s'est détachée du groupe, puisqu'elle n'émet aucun vote pour mais s'abstient seulement, 4 fois. La Suède vote 2 fois pour (76/49, 75/65 et 76/53, 75/66), deux fois contre (76/27, 75/57 et 76/56, 75/75) et s'abstient 3 fois (76/34, 36 et 46, suite de 75/40, 45 et 63). Si les autres NNA votent plus souvent pour que contre, ce qui correspond à une nette déviance par rapport à la position commune, on doit cependant remarquer que sur les 2 résolutions les plus contraires au dispositif de sécurité occidentale en Europe (76/27 75/57 et 76/56 75/75), ils sont dans la norme commune, comme c'était déjà le cas depuis 2016 (71/37 et 71/75).

Le « non » est une position commune à tous les membres de l'IESD/UE sur 76/27 suite de 75/57 (Réduction du danger nucléaire) et 76/56 suite de 75/75 (convention sur l'interdiction de l'utilisation des armes nucléaires). Les Neutres Non alignés les plus engagés sur l'élimination des armes nucléaires (Irlande, Autriche, Malte,) se retrouvent dans le vote

« oui » sur les mêmes résolutions 76/34 (75/40, 74/54), 76/36 (75/45, 74/54), 76/49 (75/65 74/46) et 76/53 (75/66, 74/59).

L'évolution signalée dans les précédentes chroniques – la réduction de l'écart des positions, par rapport à celle de la France et du Royaume Uni – ne se poursuit donc pas ; elle s'est stabilisée. Cela intéresse les membres originels de la construction européenne (Allemagne, Belgique, Italie, Luxembourg, Pays-Bas) et l'Espagne et le Portugal, mais aussi la plupart des États entrés dans l'Union après la guerre froide, anciennes Républiques de l'URSS, membres du pacte de Varsovie ou pays socialistes. Il se confirme que la Grèce et la Finlande s'éloignent du Groupe des Neutres/ Non alignés. Les pays les plus allant du groupe avaient non seulement poursuivi, mais accentué leur croisade antinucléaire. À cet égard, 2016 marqua un tournant, avec le choix de la majorité antinucléaire, malgré la fermeté de l'opposition des États dotés, de franchir le Rubicon, en décidant la convocation d'une Conférence chargée de négocier un traité d'interdiction des armes nucléaires (71/258). En 2017, il est logique qu'ils aient maintenu cette position. On voit en 2019, 2020 et 2021, que cela dure.

La question, soulevée dans la chronique pour 2015, de savoir s'il est envisageable de continuer à cheminer ensemble dans ces conditions, se pose plus nettement encore, en 2020 et 2021, même si le service minimum – ils veillent toujours à ne pas aller trop loin – reste assuré avec leur vote négatif sur 76/27 ou 75/57 et 76/56 ou 75/75. On constate que la position d'écart maximal – situation où l'État non seulement vote pour la résolution à laquelle s'opposent les États dotés et aussi une nette majorité de ses partenaires mais en plus fait partie de ceux qui ont présenté le projet – est toujours constituée sur 76/34 (75/40) et 76/49 (75/65) mais plus sur 76/53 (75/66).

S'il était possible d'écrire, dans une précédente chronique<sup>5</sup>, que la construction de l'Europe de la sécurité et de la défense entreprise à partir du traité de Maastricht, n'avait eu aucun effet net sur la question fondamentale du désarmement nucléaire, c'est-à-dire de la dissuasion nucléaire, pourtant au cœur de l'affirmation de l'IESD, on voit que les lignes ont commencé à bouger, à la faveur de la montée de la tension en Europe et de la nouvelle poussée pour le désarmement nucléaire. Cette étude des votes permet de compléter l'examen de l'UE en tant qu'acteur quasi étatique en voie de constitution.

### Votes des membres de l'OTAN et des autres alliés occidentaux

Sur ces 7 résolutions, les votes des autres membres de l'OTAN se présentent de la manière suivante

Tableau II. Votes des autres pays de l'OTAN et des autres alliés des États-Unis

État	Votes 2015 C/A/P	Votes 2017 C/A/P	Votes 2019 C/A/P	Votes 2020 C/A/P	Votes 2021 C/A/P	Evolution**
<i>Autres membres de l'OTAN pendant la guerre froide</i>						
États-Unis	7 contre	Stabilité				
Canada	4/3/0	5/2/0	4/3/0	4/3/0	4/3/0	Durcissement, puis retour et stabilité <sup>6</sup>
Danemark*	5/2/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Stabilité

<sup>5</sup> Diplomatie et débat du désarmement en 2014, PSEI n° 2, 2015, n° 56.

<sup>6</sup> Passé au « non » sur 72/251, le Canada est revenu à l'abstention l'année suivante sur 73/40, puis sur 74/54.

Islande	4/3/0	4/3/0	5/2/0	5/2/0	5/2/0	Stabilité
Norvège	3/4/0	5/1/1	7 contre	7 contre	7 contre	Durcissement et stabilité
Turquie	4/3/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Durcissement et stabilité
<i>Membre de l'OTAN après la guerre froide</i>						
Albanie	4/3/0	7 contre	7 contre	7 contre	7 contre	Durcissement et stabilité
Monténégro <sup>7</sup>	2/2/3	7/0/0	7 contre	7 contre	7 contre	Durcissement et stabilité
Macédoine du nord <sup>8</sup>	2/2/3	3/4/0	7 contre	7 contre	7 contre	Durcissement et stabilité
<i>Autres alliés Occidentaux</i>						
Australie	4/3/0	6/1/0	6/1/0	6/1/0	6/1/0	Stabilité
Nlle Zélande	2/1/4	2/1/4	2/1/4	2/1/4	2/1/4	Stabilité Grand écart (75/40, 45, 65, 66)
Corée du sud	0/7/0	6/1/0	6/1/0	6/1/0	6/1/0	Stabilité
Japon	0/7/0	1/6/0	1/6/0	1/6/0	1/6/0	Stabilité
Philippines	0/0/7	0/0/7	0/1/6	0/1/6	0/1/6	Légère évolution Grand écart (75/40, 45, 57, 63, 65, 66)
Israël	7 contre	Stabilité				

\* Le Danemark, membre de l'UE et de l'OTAN, ne fait pas partie de la PSDC

Commentant les chiffres de la 69<sup>e</sup> session (2014), nous avons noté que les États-Unis ne faisaient pas preuve de davantage de capacité d'entraînement que les deux puissances nucléaires européennes. Cette observation reste d'actualité. Toutefois, chez les autres membres de l'OTAN on remarque également le durcissement, en faveur de la défense de la position commune, qui est restée favorable à la dissuasion nucléaire. Si les divergences ne disparaissent pas, l'écart créé par la Norvège en 2017, sur la résolution 72/251, s'est refermé. Sur les 2 résolutions les plus sensibles 76/27 (75/57) et 76/56 (75/75), comme auparavant sur 72/41 et 72/59, l'unanimité existe ici aussi.

On ne la retrouve pas chez les autres alliés. Ici les positions restent très stables. Toutefois, sur 74/68, les Philippines s'abstiennent, ce qui est nouveau et confirmé en 2020 et 2021 (75/75, 76/56).

Évaluée sur l'essentiel, la cohésion occidentale est donc forte ; elle ne s'est pas diluée mais au contraire renforcée. On peut même dire qu'elle s'étend aux Neutres Non-alignés. Ayant soutenu le TIAN, participé à sa négociation, ils ne l'ont, pour le moment, alors qu'il est en vigueur, pas tous rejoint.

L'Irlande, l'Autriche et Malte l'ont ratifié. Il s'agit d'un comportement logique. Étant donné leur engagement antérieur dans l'initiative humanitaire, elles ne pouvaient guère faire moins. Concilier ce choix avec la participation à une Union comportant tout de même une PSDC définie par l'article 42 du TUE, incluant un projet de défense commune et une

<sup>7</sup> Entré dans l'OTAN en 2017.

<sup>8</sup> Entrée dans l'OTAN en 2020.

clause de solidarité, ne semble pas poser de problème moyennant la concession du vote contre sur 76/27 (75/57) et 76/56 (75/75).

### Votes sur des résolutions moins sensibles mais auxquelles les 3 États dotés se sont opposés

Il s'agit, en 2021, des résolutions : 76/23 (75/37, 74/33, 72/27, non déploiement d'armes dans l'espace en premier) ; 76/25 (75/39, 74/42, 73/47, 72/30 Conséquences humanitaires) ; 76/30 (75/73, 74/47, 73/68 impératif éthique...). Le paysage est ici différent. A l'UE PSDC/ IESD, la cohésion autour du « Non » est beaucoup plus faible. Aucune des résolutions ne fait l'unanimité contre elle. Le nombre le plus élevé de « non », 22, concerne 76/25 (75/37), il s'accompagne de 2 abstentions et de 3 votes pour ; on est proche ici des votes sur 76/34 (75/40) et 76/36 (75/45). En considérant les membres de l'OTAN, on voit que la cohésion est faible sur 76/30 (75/39) (10/18/2) ; elle est plus forte sur 76/23 (75/37) (23/7/0) et complète sur 76/25 (75/73) (30 contre). D'une année à l'autre la stabilité prévaut.

### Votes sur les résolutions où les États-Unis ont voté contre, sans être suivis par l'un des 2 autres États dotés

En 2020, ces résolutions étaient au nombre de sept<sup>9</sup> : 75/33 (création d'une zone exempte d'armes nucléaires... au Moyen-Orient 74/30, 72/24) ; 75/35 (prévention d'une course aux armements dans l'espace, 74/32, 72/26) ; 75/64 (traité sur le commerce des armes, 74/49, 72/44) ; 75/47 (promotion du multilatéralisme, 74/55, 72/48) ; 75/69 (mesures de confiance relatives aux activités spatiales 74/67 72/56) ; 75/84 (le risque de prolifération au Moyen-Orient 74/75, 72/67) ; 75/514 (nouvelles mesures concrètes... espace, 74/34, 72/250).

En 2021, les choses sont très différentes. Cela tient surtout à l'évolution de la position américaine sur 76/20 (75/33), 76/22 (75/35), 76/50 (75/64), 76/55 (75/69) et 76/66 (75/89). Dans tous ces cas Washington ne vote plus contre. Sur 76/230 (75/514), ce sont les 2 alliés européens qui a rejoint le « non » américain.

En 2021, il n'y a plus que 3 cas de non coïncidence. Pour 76/40 (75/47) et 76/63 (75/84), les 2 cas où il y avait déjà un écart en 2020, cet écart reste le même. Sur 76/40, le Royaume-Uni et Israël votent contre comme les États-Unis et la France s'abstient. Sur 76/63 (75/84), l'abstention est toujours le fait des 2 Européens et 76/230 (75/514), on retrouve les mêmes positions qu'en 2020. Sur 76/65 (75/86) le vote contre américain est nouveau – antérieurement Washington s'abstenait avec Israël – mais ses alliés ne suivent pas et restent sur leur position, l'abstention pour Tel Aviv et le vote pour dans le cas des 2 Européens.

Cette évolution paraît indiquer un souci de la part des États-Unis d'être moins isolé. La distance des alliés par rapport à Washington, change peu. Israël reste le plus proche avec une divergence toutefois, suivent Londres, et Paris. S'agissant des États de l'IESD, ils sont, pour 76/40, sur la même position que Paris, l'abstention, pour 76/63, 14 en faveur de l'abstention et 11 du vote pour. Sur 76/65 en faveur du pour comme les autres membres de l'OTAN et les autres alliés. Ces derniers, sauf le Canada et Israël, se répartissent entre abstention et vote pour (le plus fréquent) sur 76/63 et sont sur la position commune, le pour, sur 76/65.

<sup>9</sup> Sur le thème Progrès de 74/2975/32 (74/29 progrès de l'informatique 72/512).

L'examen de la 76<sup>e</sup> session confirme ce que nous avons constaté antérieurement : la cohésion occidentale, autour de Washington est moins élevée et plus nette dans le cadre de la PSDC/IESD ; sur la question majeure du nucléaire, les pays traditionnellement anti-nucléaires, en Europe et en Asie Pacifique, gardent leur distance, mais sans rompre sur l'essentiel.

### Votes des BRICS et autres

**(A16)** Ces votes sont examinés sur les 7 résolutions sensibles pour les 3 Occidentaux.

Tableau 12. Votes des BRICs et autres États

État	Votes 2015 C/A/P 7 résol.	Votes 2017 C/A/P 7 résol.	Votes 2019 C/A/P 7 résol.	Votes 2020 C/A/P 7 résol.	Votes 2021 C/A/P 7 résol.	Evolution
<i>BRICS</i>						
Brésil	0/0/7	0/1/6	0/1/6	0/1/6	0/1/6	Stabilité
Chine	1/2/4	2/1/4	2/1/4	2/1/4	2/1/4	Stabilité
Inde	1/2/4	2/2/3	2/2/3	2/2/3	2/2/3	Stabilité
Russie	5/2/0	5/2/0	5/2/0	5/2/0	5/2/0	Stabilité
Af du Sud	0/0/6	0/1/6	0/1/6	0/1/6	0/1/6	Stabilité
<i>Autres</i>						
Arabie saoudite	0/0/7	0/0/7	0/0/7	0/0/7	0/1/6 <sup>10</sup>	Stabilité
Égypte	0/0/7	0/0/7	0/0/7	0/0/7	0/0/7	Stabilité
Indonésie	0/0/7	0/0/7	0/0/7	0/0/7	0/0/7	Stabilité
Iran	0/0/7	0/0/7	0/0/7	0/0/7	0/0/7	Stabilité
Mexique	0/0/7	0/0/7	0/0/7	0/0/7	0/0/7	Stabilité
Pakistan	0/3/4	1/2/4	1/4/2	1/4/2	1/4/2	Durcissement puis stabilité
Corée du Nord	1/0/6	1/4 +	0/6/1	1/5/1	2/4/1 <sup>11</sup>	Retour au vote Pour et contre

+ Vote non-exprimé, sur une ou plusieurs résolutions.

L'absence d'unité des BRICS reste une caractéristique très nette. Le Brésil et l'Afrique du sud ont une position proche de celle des « autres États ». Parmi ceux-ci, des puissances régionales se fondent dans le courant anti-nucléaire et pro-désarmement que porte le Mouvement des Non-alignés et quelques autres apôtres. Cette position est très confortable pour l'Égypte ou l'Arabie Saoudite ; elle couvre leurs courses aux armements.

<sup>10</sup> Abstention sur 7634 (75/40) TIAN.

<sup>11</sup> Est passée au contre sur 76/49 (75/65) Vers un monde exempt d'armes nucléaires...

## Votes de États possédant l'arme nucléaire

**(A17)** Ici, c'est la stabilité, qui prévaut après le durcissement constaté en 2017. Comparer, sur les sept résolutions intéressant la dissuasion, les votes de toutes les puissances nucléaires est instructif.

On voit que les États concernés sont tous dans le « non » au sujet de 76/34 (75/40, 74/41) relative au TIAN. La Corée du nord, qui s'était abstenue en 2019, a cette fois voté contre.

En revanche, sur les 2 résolutions les plus sensibles pour les Européens, l'OTAN et les Occidentaux, on constate une diversité de positions. Sur 76/27 (75/57, 74/44), sans changement, la Russie, la Chine, le Pakistan et la Corée du nord s'abstiennent et l'Inde vote pour. Sur 76/53 (75/66, 74 59), toujours sans changement, la Russie s'oppose, la Chine et le Pakistan sont pour et l'Inde et la Corée du Nord s'abstiennent.

Là où les trois Occidentaux et Israël sont toujours contre (7 fois), les autres puissances nucléaires s'opposent beaucoup moins. L'ordre d'opposition reste le même : Russie 5C, 2A ; Chine 2C, 1A, 4P ; Inde 2C, 2A, 3P ; Pakistan 1C, 4A, 2P. Seule évolue la position de la Corée du Nord, qui passe, en 2020, de 0/6/1 à 1/5/1, son vote ayant changé sur 75/40 (74/44), puis en 2021, à 2/4/1, en s'opposant aussi sur 76/49 (75/65).

## Annexe 7. Situations et positions des États membres

### La diplomatie du désarmement à l'Assemblée générale des Nations unies (III)

**(A18)** Cette troisième annexe relative à la diplomatie du désarmement exploite la ressource remarquable que constitue l'Assemblée générale, enceinte publique et abondamment documentée – on dispose des discours, des projets de résolution, du détail des votes... –, pour essayer de compléter le « profil de désarmement » des États et des groupes d'États les plus importants. Il s'agit : de préciser leur jeu dans une enceinte où la règle de la majorité fait que ce jeu peut se traduire par une victoire ou une défaite diplomatique ; de mettre en évidence les principales positions que prennent les puissances, leurs diplomaties (offensive, défensive, isolement, soutien, rassemblement, division, condamnation, approbation, exhortation, déclaration, législation...), les situations diplomatiques caractéristiques (existence d'une majorité dominante, majorités de coalition, récupération par une ou plusieurs superpuissances, autonomie, division ou cohésion des superpuissances voire des États nucléaires, États cibles, isolés...), spécialement les situations les plus difficiles.

À la base de ces analyses se trouve un tableau composite indiquant, pour la même liste des résolutions votées en 2021, avec un vote contre : qui se trouve sur la sellette, qui est à l'origine de la résolution, qui se range dans les camps du « oui » et du « non », et qui tente de rester en dehors (abstention, non-participation au vote).

Ce tableau général des positions et situations sera ensuite prolongé par une présentation plus détaillée des situations défensive et offensive et des grandes lignes de la diplomatie du désarmement à l'Assemblée générale.

### Tableau général des positions et situations

Tableau 13. Figuration des positions sur les résolutions ayant rencontré un vote contre à l'Assemblée générale, à la 76<sup>e</sup> session (2021)<sup>1</sup>

<b><i>Rés 76/17 Application de la déclaration faisant de l'océan indien une zone de paix 133/3/45</i></b>
Offensive : projet déposé par l'Indonésie pour les Non-alignés.
Défensive des 3 États dotés occidentaux États-Unis, France, Royaume-Uni.
Abstentions des pays de l'OTAN et de l'UE, y compris les 5 NNA, d'Israël et quelques autres États (îles Marshall, Monténégro, Ukraine...).
Les autres alliés des États-Unis – Australie, Corée, Japon, Nouvelle-Zélande – sont dans la majorité, supérieure aux deux tiers des membres.
Évolution : Cette résolution revient tous les 2 ans, les votes restant stables (74/25 (134/3/45), 72/21 (132/3/46).
<b><i>Rés 76/20 Création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen-Orient 178/1/2</i></b>
Projet déposé par l'Égypte.
Israël désormais seul dans la défensive. Les États-Unis se sont abstenus.
Les autres Occidentaux sont dans la majorité y compris Royaume-Uni qui s'était antérieurement abstenu. Majorité très élevée.

<sup>1</sup> Pour l'essentiel les résolutions et décisions figurant dans cette liste succèdent à celles qui ont été adoptées à la 75<sup>e</sup> session, en 2020. Cependant certaines, votées alors n'ont pas eu de suite en 2021 (75/31, 32, 60, 72, 517 et 518). Certaines résolutions, votées en 2021, ont été adoptées sans vote en 2021 : 75/35 suivie par 76/22, 75/64 par 76/50, 75/69 par 76/58 et 75/240 par 76/19. 75/516 est suivie par 76/515 votée mais adoptée sans opposition.

Évolution : Question ancienne, devenue plus conflictuelle depuis la décision 73/546 de convoquer une Conférence sur la création de cette zone. 75/33, 74/30, 73/546 et 73/28 donnaient lieu à des votes contre (174/2/1, 175/2/3, 88/4/75 et 171/2/5). L'évolution du vote américain va-t-elle provoquer un changement ?

**76/23 Non déploiement d'armes dans l'espace en premier 130/35/20**

Projet présenté par la Russie au nom d'un groupe de pays comprenant notamment la Chine et l'Égypte. Afrique du sud, Brésil, Inde dans la majorité comme le Pakistan, le Nigeria, l'Éthiopie.

Opposition devenue nettement plus nombreuse en 2020 mais ne rassemblant pas tous les Occidentaux, pays de l'UE et de l'OTAN et autres alliés, En 2021 avec l'Australie, le Canada, le Japon, la Corée du sud, la Nouvelle Zélande et la Suède.

Majorité : L'Inde est passée dans la majorité en 2020. Cette majorité reste autour des 2/3 des membres.

Abstentions : Corée du sud, Nouvelle-Zélande, sont passées au Non en 2021, Suisse, Espagne, Italie, Turquie restent dans les abstentions de même que l'Autriche, Chypre et Malte.

Évolution : L'opposition a beaucoup augmenté depuis 72/27 (131/4/48), 73/31 (128/12/40) 74/33 (128/14/38), 75/37 (132/34/21). Les États-Unis et Israël ne sont plus isolés.

**Rés. 76/25 Impératifs éthiques pour un monde exempt d'armes nucléaires, vote 135/37/14**

Défensive toujours très forte et partagée (37), dont 4 membres permanents du Conseil de sécurité (États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie) et Israël., appuyés par des États de l'UE, dont la Finlande, et de l'OTAN comme la Grèce, le Portugal, la Norvège, le Canada et la Turquie, ainsi que l'Australie et la Corée du sud.

Abstentions incluant à nouveau les autres puissances nucléaires Chine, Inde, Pakistan, Corée du Nord ainsi que Chypre, la Suède et la Suisse.

Offensive menée par l'Afrique du Sud, pour un groupe d'une trentaine de pays, dont l'Autriche, l'Irlande, mais plus Malte, qui a toutefois voté pour. Également, le Brésil, l'Égypte, le Mexique. L'Iran, en 2021, n'est plus dans le groupe portant le projet mais a voté pour. Majorité supérieure aux 2/3.

Evolution : suite de 70/50 (132/36/16), nouvelle résolution à la suite des conférences, réunies en 2013 et 2014, sur les incidences humanitaires des armes nucléaires. La majorité était plus faible que pour 70/47 et 70/48, l'opposition nettement plus forte, ce qui tenait au texte, encore moins acceptable pour les puissances nucléaires (not. le § 3). Stabilité de l'opposition, en 2016 (71/55, votée par 130/37/15), 2017 (72/37, 130/36/15) et 2018 (73/68, 136/36/14), 74/47 (135/37/13), 75/73 (134/37/14). Stabilité encore.

**Rés. 76/27 Réduction du danger nucléaire, vote 125/50/14**

Défensive occidentale, unie et forte : États-Unis, France, Royaume-Uni, pays européens de l'UE et de l'OTAN, autres Européens proches (Ukraine), Israël, Canada, Australie. Également Suède, Suisse et Nouvelle Zélande.

Une des résolutions très sensibles pour les Occidentaux.

Abstentions peu nombreuses mais de poids, notamment Chine, Russie, Japon, Corée du Nord, Pakistan.

Offensive : menée par l'Inde pour un petit groupe de pays non alignés. Brésil, Égypte, Nigéria, Indonésie, Iran dans la majorité. Le Pakistan est dans l'abstention.

Majorité proche des 2/3 des membres.

Évolution : rés 69/40 (124/48/10), 70/37 (127/48/10) et 71/37 (126/49/10) 72/41 (124/49/11), 73/56 (126/49/11), 74/44 (123/49/15), 75/57 (122/49/14). Stabilité.

**Rés 76/29 Application de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction. 154/8/21**

Défensive partagée de la Chine et de la Russie mais étroite (appui stable de la Syrie et de l'Iran).

Abstentions peu nombreuses de pays proches souvent de la Russie (Arménie, Biélorussie, Cuba, Venezuela, États d'Asie centrale et également Égypte).

Offensive occidentale (Pologne). Les Occidentaux sont dans la majorité.

Majorité : a nettement baissé mais reste très élevée.
Évolution : 69/67 (181/0/1), 70/41 (174/0/4) et 71/69 (160/6/15), 72/43 (159/7/14), 73/45 (152/7/22), 74/40 (151/8/21), 75/55(152/8/23). La question était devenue plus conflictuelle, à partir de la 71 <sup>e</sup> session, ensuite les positions se sont stabilisées.

<b>Rés. 76/30 Conséquences humanitaires des armes nucléaires, vote 148/12/29</b>
Défensive partagée, forte (13) dont 4 membres permanents du Conseil de sécurité (États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie) et Israël, des pays membres de l'UE et de l'OTAN et la Corée du Sud. La Croatie et l'Italie ont rejoint les abstentions en 2019.
Abstentions stables, dont la Chine, le Pakistan et la Corée du Nord, d'autres membres de l'UE et de l'OTAN, dont Allemagne, Belgique, le Canada, les Pays Bas et l'Australie.
Offensive menée par l'Autriche au nom d'un groupe de plus de 80 pays (106 en 2015), comprenant Chypre, l'Irlande, le Japon, la Suisse et la Suède. L'Inde a voté pour mais n'est pas au nombre des parrains.
Majorité : sensiblement supérieure aux 2/3.
Évolution : résolution, apparue en 2015 (70/47, vote 144/18/22) à la suite des conférences, réunies en 2013 et 2014, sur les incidences humanitaires des armes nucléaires. Peu de variation en 2016, 71/46 (144/16/24), 2017, 72/30 (141/15/27), 2018, 73/47, (142/15/27), 2019 74/42 (144/13/28), et 2020 75/39 (146/13/29). Stabilité.

<b>76/31 Suivi des obligations en matière de désarmement nucléaire contractées à l'issue des conférences des parties au TNP... 122/44/17</b>
Projet déposé par l'Iran.
Défensive forte associant la Russie, les 3 Occidentaux dotés et Israël ainsi que la plupart des pays de l'OTAN, Chypre, la Finlande, l'Irlande, la Suède, l'Ukraine, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Corée du Sud.
Abstentions peu nombreuses, mais comprenant l'Arabie saoudite, l'Inde, la Chine, le Japon, le Pakistan ainsi que l'Autriche et la Suisse.
La majorité assez nombreuse compte peu de « puissances » (Afrique du sud, Égypte, Nigeria, Mexique, Vietnam).
Évolution : Résolution adoptée tous les 2 ans : 74/36 (118/43/19, 72/29 (118/44/17). On note un léger progrès de la majorité, l'opposition et les abstentions restent stables.

<b>76/33 Respect des accords et obligations en matière de non-prolifération, de limitation des armements et de désarmement 174/3/9</b>
Projet déposé par les États-Unis au nom d'un groupe nombreux de près de 80 pays.
Défensive réduite (Chine, Iran, Corée du nord).
Abstentions peu nombreuses (9) : Russie et Égypte et également Cuba, Biélorussie, Syrie...
Majorité très élevée.
Évolution : Ce projet n'était pas revenu depuis 2017 (72/32 (173/1/11). La Corée du Nord, à l'époque isolée, a reçu du renfort.

<b>76/34 Traité sur l'interdiction des armes nucléaires 138/42/16</b>
Défensive importante réunissant tous les États dotés et toutes les autres puissances nucléaires, y compris depuis 2020, la Corée du nord.
Abstentions peu nombreuses comprenant la Finlande, la Suède et la Suisse, ainsi que l'Arménie, la Biélorussie, l'Ukraine et l'Argentine.
Présenté par l'Autriche au nom de près de 50 États rejoints ensuite par une vingtaine d'autres, tous partisans du TIAN.
Majorité supérieure aux 2/3 des membres.
Évolution : Résolution récente, apparue en 2018 après l'adoption du TIAN (73/48 (126/41/16), 74/41 (123/41/16), 75/40 (130/42/14)), dans la ligne de 72/31. Stabilité globale des positions, mais la majorité se réduit un peu.

<b>Rés. 76/36 Suivi de la Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur le désarmement nucléaire de 2013, vote 145/34/9</b>
Défensive : partagée, forte. États-Unis, Russie, France, Royaume-Uni et pays de l'OTAN/UE. Également Australie, Israël et Corée du Sud.
Abstentions : assez peu nombreuses mais significatives. Pays européens de l'UE (Suède passée dans l'abstention) ou proches (Suisse, Bosnie, Géorgie, Ukraine). Également Canada, Japon.
Offensive : menée par l'Indonésie au nom des Non-alignés. Chine, Brésil, Inde, Iran, Pakistan, Afrique du Sud dans la majorité de même que Autriche, Chypre. La majorité s'était beaucoup réduite en 2017 (de 143 à 114), le nombre des États n'ayant pas participé au vote augmentant. Elle a retrouvé ensuite son niveau antérieur.
Majorité élevée, nettement au-dessus des 2/3.
Évolution : rés. 69/58, votée 139/24/19, 70/34 (140/26/17), 71/71 (143/30/15), 72/251 (114/30/14), 73/40 (143/27/14), 74/54 (142/34/10), 75/45 (143/34/9).

<b>Rés. 76/40 Promotion du multilatéralisme dans le domaine du désarmement et de la non-prolifération, vote 134/4/51</b>
Défensive : isolée (4) États-Unis, Israël, Royaume-Uni, Micronésie.
Abstentions : (51) nombreuses et significatives. Principalement pays européens, de l'UE, de l'OTAN et autres, dont Arménie, Suède, Suisse. Également Australie, Canada, Japon, Nouvelle-Zélande.
Offensive : menée par l'Indonésie au nom des Non-alignés. Chine et Russie dans la majorité, de même que l'Inde, le Pakistan, l'Iran et la Corée du nord.
Majorité supérieure aux 2/3 des membres.
Évolution : (rés. 69/54, votée par 131/5/49, 70/31, 129/4/50 et 71/61 par 132/4/50). 72/48 (130/4/51), 73/41 (128/4/52), 74/55 (127/5/51), 75/47 (130/4/51). Situation quasi identique, légère augmentation de la majorité.

<b>Rés. 76/42 Maîtrise des armes classiques au niveau régional et sous régional, vote 186/1/3</b>
Défensive isolée de l'Inde.
Abstentions en nombre très faible, Russie (manifestation de proximité), Bhoutan, Zimbabwe. Madagascar est passé dans la majorité.
Offensive menée par le Pakistan au nom de quelques pays, dont l'Érythrée, le Bangladesh, la Biélorussie et la Syrie. Majorité très élevée, comprenant les Occidentaux.
Quasi-unanimité.
Évolution : 69/47 (181/1/2), 70/44 (182/1/2) et 71/41 (183/1/3) 72/35 (184/1/2), 73/34 (179/1/3), 74/38 (185/1/2), 75/50 (183/1/4). Stabilité. Légère croissance de la majorité.

<b>Rés 76/44 Hémisphère sud et zones adjacentes exemptes d'armes nucléaires 149/5/31</b>
Projet déposé par le Brésil au nom d'un groupe divers d'une trentaine de pays d'Amérique latine (Mexique, Argentine, Cuba, Chili), d'Europe (Malte, Irlande), d'Afrique (Ghana, Namibie) et autres (Indonésie, Philippines, Nouvelle Zélande...).
Défensive réduite (5) rassemblant la Russie, les 3 États dotés occidentaux et Israël.
Abstentions nombreuses de proches Européens (et 2 africains Cameroun Madagascar) des 3 occidentaux. La Corée du sud est le seul autre allié dans ce groupe.
Majorité composée des Non-alignés mais aussi de la Chine, de l'Inde, du Pakistan, de la Corée du Nord, de l'Iran de certains alliés occidentaux (Canada, Japon, Nouvelle-Zélande) et d'Européens (NNA notamment). Très élevée.
Résolution reprise tous les 2 ans : 74/48 (148/5/30), 72/45 (149/5/29). Stabilité des votes.

<b>Rés. 76/46 Désarmement nucléaire. Votée 124/41/22</b>
Défensive forte, nombreuse et partagée (41) mais ne comprenant que 5 puissances nucléaires (États-Unis, France, Israël, Russie, Royaume-Uni), des États de l'OTAN/UE ainsi que l'Australie et la Corée du sud.
Abstentions peu nombreuses (22) mais significatives, comprenant l'Inde, le Pakistan, le Japon et la Corée du Nord et les 5 Européens pro-désarmement (Autriche, Chypre, Irlande, Malte, Suède). Également l'Afrique du sud, auparavant avec les « pour ».

Offensive menée par le Myanmar pour un groupe d'une quarantaine États, principalement non-alignés. Le Brésil, La Chine, l'Indonésie, l'Iran et l'Arabie Saoudite ont voté oui.
Majorité approchant les 2/3 des membres.
Évolution (69/48, votée par 121/44/17, 70/52 par 127/43/15 et 71/63 votée par 122/44/17) 72/38 (119/41/20), 73/50 (125/40/18), 74/45 (120/41/22), 75/63 (123/41/22). Pas de changement.

<b>Res 76/47 Application de la convention sur les armes à sous munitions. 146/1/37</b>
La défensive isolée de la Russie, qui avait cessé en 2020, a repris.
Abstentions : restent nombreuses, significatives, mélangées : Arabie Saoudite, Brésil, Chypre, États-Unis, Iran, Israël, Pakistan, Syrie notamment. Mais la Chine a rejoint les « Pour ».
Offensive menée en 2021 par le Royaume-Uni, au nom d'un groupe de pays moins nombreux qu'en 2017, mais avec la France et toujours, la Suisse et la Suède. Également Australie, Chili, Mexique, Nouvelle-Zélande, Philippines.
Majorité nombreuse, avec Pékin.
Évolution : 63/71, sans vote, 70/54 (139/2/40), 71/45 (141/2/39), 72/54 (142/2/36), 73/54 (144/1/38), 74/62 (144/1/38), 75/62 (147/0/38). La comparaison entre les 2 résolutions votées aux 63 <sup>e</sup> et 70 <sup>e</sup> sessions est impossible, l'objet de 70/54 étant beaucoup plus large. La majorité se renforce doucement. En 2020 il n'y avait plus de vote contre.

<b>76/48 Déclaration universelle sur l'édification d'un monde exempt d'armes nucléaires 141/22/24</b>
Projet déposé par le Kazakhstan au nom d'une trentaine de pays dont l'Algérie, le Maroc, l'Égypte l'Arabie saoudite et l'Iran.
Défensive des 3 États dotés occidentaux, Israël et quelques membres de l'OTAN, plus la Corée du sud et l'Australie.
Abstentions : les autres alliés européens, Canada, Japon, Nouvelle-Zélande, Suède et Suisse. Ainsi que de la Chine, de la Russie et du Pakistan.
L'Inde, l'Iran, la Corée du nord sont dans la majorité de même que l'Autriche, Chypre et Malte. Majorité supérieure aux 2/3 des membres.
La précédente apparition de cette résolution remonte à 2018 73/57 (138/21/26), la déclaration a été adoptée en 2015 (70/57, annexe (13/23/28)). Les positions restent stables.

<b>Rés. 76/49 Vers un monde exempt d'armes nucléaires : accélération de la mise en œuvre des engagements en matière de désarmement nucléaire, vote 140/34/15</b>
Défensive partagée (États-Unis, France, Israël, Royaume-Uni, Russie, Inde) très renforcée, passant de 7 à 25, puis à plus de 30 avec l'apport des nombreux pays européens de l'OTAN et depuis 2017, de la Chine. En 2021, la Corée du Nord rejoint le « Non ».
Abstentions moins nombreuses (de 36 à 19, puis 16 et 15), comprennent le Pakistan, le Canada, l'Ukraine, l'Australie, la Corée du sud – la Corée du nord passée du contre à l'abstention est revenue au contre –, le Japon et le Pakistan.
Offensive menée par l'Afrique du sud, au nom d'un groupe de pays comptant le Brésil, l'Égypte, la Nouvelle-Zélande, le Mexique et aussi l'Autriche et l'Irlande. La majorité, reste forte, comprenant aussi Chypre, Malte, la Suède, la Suisse et également l'Iran, l'Arabie Saoudite.
Majorité élevée, supérieure aux 2/3.
Évolution (69/37, votée par 169/7/5, 70/51 (142/7/36), 71/54 (137/25/19.), 72/39 (137/31/16), 73/70 (139/32/17), 74/46 (137/33/16), 75/65 (138/33/15). Cette résolution est l'une des plus « sensibles » pour les Occidentaux. Il y avait déjà eu, en 2015, une forte baisse de la majorité au profit des abstentions, l'opposition étant stable. En 2016, c'est elle qui progressa fortement, les abstentions faiblissant en conséquence. L'opposition continue de progresser en 2017. Les votes se stabilisent ensuite mais la cohésion des Occidentaux ne faiblit pas. Stabilité, l'écart P/C bouge peu.

**Rés.76/51 Traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires 182/1/5**

Défensive. Totalement isolée du Pakistan.

Abstention très réduite (Corée du Nord, Iran, Israël, Syrie), avec en 2021 l'Égypte. L'Italie, la Chine et la Russie sont passées dans les « pour », à la 72<sup>e</sup> session.

Offensive menée par le Canada, également au nom de l'Allemagne et des Pays-Bas. La majorité est nettement renforcée. Tous les États dotés et l'Inde ont voté pour le texte.

Quasi-unanimité.

Évolution : 69/516 (117/1/5), 70/39 (179/1/5) et 71/259 (158/2/9), 72/513 (174/1/4), 73/65 (182/1/5), 74/509 (181/1/4), 75/515 (184/1/4). Après s'être nettement réduite en 2016, la majorité augmente, la pression sur le Pakistan se maintient.

**Rés. 76/53 Suite donnée à l'avis consultatif de la CIJ sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, vote 143/33/14**

Défensive déjà forte et partagée (33) dont 4 membres permanents du Conseil de sécurité (États-Unis, France, Russie, Royaume-Uni), Israël et des pays membres de l'OTAN/UE, dont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, la Norvège, la Pologne et la Turquie. Également l'Australie, la Corée du Sud.

Abstentions ont baissé, passant de 25 à 15. On trouve toujours dans ce groupe le Canada, le Japon et l'Inde, rejoints en 2020 par la Corée du Nord et en 2021, la Finlande.

Offensive menée par la Malaisie, pour un groupe d'une cinquantaine de pays, ne comprenant toujours aucun des 5 Européens engagés pour le désarmement nucléaire. Ceux-ci, sauf la Finlande, ont toutefois voté pour la résolution comme la Chine, le Pakistan.

Majorité nettement au-dessus des 2/3.

Évolution : (69/43, votée par 134/23/23, 70/56 137/24/25, 71/58 (136/25/22), 72/58 (131/31/18), 73/64 (138/32/17), 74/59 (138/33/15), 75/66 (136/33/15). Net renforcement progressif des « contre », qui vont ensuite rester au même niveau, la majorité progresse en 2021, mais cela ne change pas l'équilibre du dossier.

**76/54 Modes d'action conjoints et dialogue tourné vers l'avenir pour l'avènement d'un monde exempt d'armes nucléaires vote 158/4/27**

Défensive de la Chine, de la Russie et de la Corée du Nord appuyées par la Syrie.

Offensive occidentale projet déposé par le Japon pour un groupe d'une vingtaine de pays comprenant les États-Unis, le Royaume-Uni, la Turquie et l'Ukraine. Majorité importante comprenant initialement une partie des pays de l'UE et de l'OTAN (Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Finlande, Grèce, Hongrie, Pologne, Portugal, Tchéquie), l'Australie, le Japon. Rejointe en 2021 par les pays de l'UE, de l'OTAN (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Espagne) restés dans l'abstention et la Suisse.

Abstentions moins nombreuses ; l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, Israël, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, la Corée du sud.

Majorité très élevée.

Évolution : en 2020, projet avec un titre nouveau – il succède à « agir dans l'unité ... » (74/63 (160/4/21)), projet ancien – 75/71 (150/4/35). En 2021, progression assez nette des « Pour ». Mais le camp du « Non » ne bouge pas et les « Pour » n'ont pas rejoint le niveau d'Agir dans l'unité...

**Rés. 76/56 Convention sur l'interdiction de l'utilisation des armes nucléaires, vote 125/50/13**

Défensive isolée très forte et unie (50) comprenant les 3 membres permanents occidentaux dotés d'armes nucléaires et Israël et tous les membres de l'OTAN/UE y compris les 5 anti-nucléaires européens ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Renforcée en 2016 par la Corée du sud et l'Ukraine.

Abstentions peu nombreuses mais significatives : Brésil, Russie, Arménie, Biélorussie, Kirghizstan, Ouzbékistan, Serbie, Japon, Pakistan, Corée du nord.

Offensive menée par l'Inde pour un groupe d'une vingtaine de pays. Majorité assez faible comprenant la Chine et l'Iran ainsi que l'Afrique du Sud, l'Arabie Saoudite, mais pas le Brésil.

Majorité approchant les 2/3 des membres.
Évolution : 69/69 (125/50/7), 70/62 (130/48/8) et 71/75 (128/50/9), 72/59 (123/50/10), 73/74 (124/50/13), 74/68 (118/50/15), 75/75 (120/50/14). Légère progression de la majorité en 2020 et 2021, qui la fait revenir au niveau où elle était en 2018, mais le bloc des « non » et des abstentions ne bouge pas de manière significative. Stabilité.

<b>Rés. 76/63. Le risque de prolifération nucléaire au Moyen-Orient, vote 157/6/24</b>
Défensive très isolée (6) États-Unis, Israël avec le Canada, la Micronésie, Palaos et les îles Marshall.
Abstentions d'origine variée : quelques alliés de l'OTAN (Allemagne, Belgique, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Pologne, Rép. Tchèque), l'Australie, un pays africain (Cameroun) – en 2021, l'Éthiopie a rejoint la majorité –, l'Inde, 1 État latino-américains (Panama).
Offensive menée par l'Égypte au nom des membres de la Ligue des États Arabes. Chine, Russie, Brésil, Iran, Pakistan, Corée du Nord sont dans la majorité.
Majorité très élevée.
Évolution : 69/78 (161/5/18), 70/70 (157/5/20), 71.83 (157/5/22), 72/67 (157/5/20) 73/83 (158/6/21), 74/75 (152/6/24), 75/84 (153/6/25). Stabilité.

<b>76/65 Renforcement de la sécurité et de la coopération dans la région de la Méditerranée 182/1/1</b>
Projet déposé par l'Algérie au nom d'une vingtaine de pays de la région (Égypte, Libye, Tunisie, Chypre, Liban) ou plus lointains (Nigeria, Kazakhstan).
Opposition solitaire des États-Unis en 2021, non expliquée.
Abstention solitaire d'Israël.
Tous les autres États sont dans la majorité, qui atteint la quasi-unanimité.
Résolution classique présentée chaque année et ordinairement adoptée sans vote (72/69) ou sans opposition (75/86 (181/0/2), 74/77 (179/0/2), 73/85 (181/0/2)), Israël et les États-Unis s'abstenant.

<b>Rés. 76/66 Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, vote 182/1/3</b>
Défensive la Corée du Nord – rejointe par les États-Unis en 2020 – est à nouveau seule. Washington a rejoint la majorité.
Abstention très faible : Inde, Maurice, Syrie.
Offensive menée par l'Australie, le Mexique et la Nouvelle-Zélande, pour un groupe de plus de 80 pays. Majorité très élevée, comprenant la plupart des États qui empêchent l'entrée en vigueur du traité.
Quasi-unanimité.
Évolution ; 69/81 (179/1/3), 70/73 (181/1/3) et 71/86 (181/1/3), 72/70 (180/1/4), 73/86 (183/1/4), 74/78 (180/1/14), 75/87 (182/2/3). Variation américaine. Les États-Unis passés, en 2017, du vote pour à l'abstention, ont voté contre en 2020 et reviennent au « Oui » en 2021.

<b>76/230 Nouvelles mesures concrètes de prévention d'une course aux armements dans l'espace 114/9/44</b>
Projet présenté par la Russie au nom d'un groupe d'une vingtaine de pays comprenant la Chine, l'Égypte, Cuba, la Syrie.
Défensive encore réduite (États-Unis, Israël, Pays-Bas) en 2020, s'est étoffée. Les autres opposants de 2019 Australie, Canada, Royaume-Uni, Ukraine, passés dans l'abstention ou le vote pour, sont revenus. Elle inclut aussi la France et le Japon.
Abstentions : regroupent des pays de l'UE, de l'OTAN, et la Corée.
Majorité nette mais faible en comparaison avec la plupart des autres résolutions.
Évolution : Thème conflictuel depuis son apparition sous le titre « Nouvelles mesures concrètes... » (72/250 (106/5/47), 73/512 (128/3/48), 74/34 (131/6/45), 75/514 (152/3/30). La majorité avait progressé de manière nette, en 2020. Elle baisse très fortement en 2021 alors qu'opposition et abstention progressent nettement.

<b>76/231 Réduire les menaces spatiales au moyen de normes, de règles et de principes de comportement responsable Vote 150/8/7</b>
Projet déposé par le Royaume-Uni pour un groupe de pays principalement occidentaux, membres de l'UE et/ou de l'OTAN, dont les États-Unis et la France, et alliés (Australie, Corée du sud, Nouvelle-Zélande).
Défensive Chine, Russie, Iran, Syrie, Corée du Nord, Cuba, peu soutenue (12) en 2020 réduite en 2021 à 8 (également Nicaragua et Venezuela).
Rares abstentions Israël, Inde Arménie, Biélorussie rejoints en 2021 par Pakistan, RCA et Tadjikistan, Madagascar passant dans la majorité.
Majorité très élevée.
Évolution : résolution nouvelle en 2020 (75/36 164/12/6).

<b>76/234 Promotion de la coopération internationale touchant les utilisations pacifiques dans le contexte de la sécurité internationale 78/53/32</b>
Projet déposé par la Chine pour un groupe de plus de 20 pays, comprenant notamment la Russie, le Pakistan, Cuba et l'Algérie.
Défensive très nombreuse rassemblant les pays de l'UE et de l'OTAN ainsi que les NNA européens et les alliés (Australie, Japon, Corée du Sud, Nouvelle-Zélande).
Abstentions rassemblant l'Inde, le Mexique et le Brésil, surtout des États américains, 3 Européens (Arménie, Bosnie, Géorgie) quelques africains (Maroc, Tunisie, Côte d'Ivoire, Madagascar) et pays d'Asie et du Pacifique (Bhoutan, Myanmar, Timor).
Majorité faible – nettement la plus faible de toutes les résolutions désarmement votées en 2021 – mais rassemblant autour de la Chine, de la Russie et du Pakistan, l'Iran, l'Indonésie, l'Égypte, le Nigéria, l'Arabie saoudite, l'Afrique du sud, les pays d'Asie centrale et quelques États de toutes les régions de la planète. Pour l'Europe seulement la Biélorussie et la Serbie.
Évolution : Projet nouveau qui a rencontré en 2021 la plus forte opposition.

NB : Dans chacun des cartouches constituant ce tableau composite : la ligne 1 donne le numéro, le titre et la répartition des votes par résolution votée, avec au moins un vote contre. Les lignes 2, 3, 4 et 5 donnent la défensive – le/le(s) État(s) ayant voté contre –, les abstentions qui peuvent traduire soit une réticence à suivre la majorité, soit un soutien aux opposants, qui ne va pas jusqu'à partager leur vote, l'offensive, d'où elle vient, qui la conduit (pays ayant présenté le projet) et qui l'a appuyée et des indications sur la majorité soutenant la résolution. La 6<sup>e</sup> ligne précise l'évolution qu'a subi d'une année à l'autre, le thème ; quand il n'y a pas eu de résolution sur le thème l'année précédente, on donne la plus récente résolution ou on indique, le cas échéant, que le thème est nouveau. Les qualificatifs employés (élevé, assez élevé, faible, quasi nulle...) tiennent compte non seulement des données numériques mais aussi de l'identité des États qui se prononcent, un vote contre des États-Unis ou d'un membre permanent n'a pas le même poids que celui d'un État moyen ou petit. La défensive est partagée quand elle unit des États dotés Occidentaux et autre(s), ou encore la Russie et la Chine.

## Observations générales

**(A19)** Le nombre des résolutions et décisions rencontrant un vote contre a baissé, redevenant un peu moins élevé qu'en 2019. Il reste supérieur à celui de 2017 (24) et des années précédentes.

Tableau I4. Évolution du nombre des résolution ayant enregistré au moins un vote contre

	2021 (76és)	2020 (75és)	2019 (74és)	2018 (73és)	2017 (72és)	2016 (71és)	2015 (70és)	2014 (69és)
Votes contre	28	32	29	30	24	24	22	19

## La situation défensive

Elle est comme d'habitude surtout celles des Occidentaux, notamment des États-Unis. Cependant, la situation reste très différente de l'époque de la guerre froide car ils ne sont pas les seuls dans ce cas.

Tableau 15. Nombre de votes contre émis par les États possédant des armes nucléaires

	2021 Votes Contre (28 résol.)	2020 Votes contre (31 résol.)	2019 Votes contre (29 résol.)
États-Unis	18	21	21
Israël	17	19	19
Royaume Uni	16	13	16
France	14	11	13
Russie	12	12	10
Chine	5	5	2
Inde	2	3	2
Pakistan	1	2	1
Corée du Nord	6	4	0

Quand on se trouve sur la défensive, la position la plus difficile est celle de l'isolement – être seul à voter « non ». Washington était dans ce cas 2 fois (75/64 et 75/87) en 2020, mais ne l'est plus en 2021 en raison de l'évolution de ses votes. Pour 75/64 - 76/50, les États-Unis sont revenus dans la majorité, ils ont abandonné leur vote contre et accepté le consensus. Et, dans le cas de 75/87 - 76/66, ils sont revenus au vote pour.

En revanche, la situation où toutes les puissances nucléaires, un nombre élevé d'entre elles ou, au moins, celles de son « camp », votent de manière identique est plus confortable. La cohésion des puissances nucléaires occidentales est plus forte en 2021, 15 cas sur 18 (76/23, 25, 27, 30, 31, 34, 36, 44, 46, 48, 49, 53, 56, 230, 234). Israël ne diverge que sur 76/65, le Royaume-Uni sur 76/63 et 65 et la France sur 76/34, 63 et 65.

Pour la première fois, en 2020, tous les États nucléaires avaient voté contre sur 75/40 « traité sur l'interdiction des armes nucléaires ». Cette unanimité est maintenue en 2021 (76/34).

Comme les années précédentes, il y a un certain nombre de votes communs de la part des États-Unis (et des Occidentaux) et la Russie (76/25, 30, 31, 34, 36, 44, 46, 49, 53, 54), plus fréquents qu'en 2020 (7 votes communs) et en 2019 (9 votes communs). Ils sont plus rares avec la Chine (76/34 et 49). Le « non » commun de la part des États-Unis et de la Corée du Nord sur 75/87, n'a pas eu de suite.

Sur les résolutions sensibles pour les Occidentaux, les votes contre communs avec Moscou et Pékin restent rares. Comme en 2020, on en relève 2, sur les mêmes résolutions (76/34, 75/40 et 76/49, 75/65). Sur les résolutions où ils sont sur la défensive isolément ou à deux, ils ont des votes semblables (contre sur 76/29, 54, 231) ou proches (contre et abstention sur 76/33) ; ils s'opposent seulement sur 76/47.

Dans le camp occidental, il est évidemment important de considérer aussi les positions des autres membres, surtout quand les 3 principales puissances sont ensemble dans le « non ». On a souligné, à cet égard, un assez fort degré de cohésion (voir l'annexe VI). Cela compte dans la diplomatie du désarmement dans la mesure où les Occidentaux, même dans la configuration étroite que nous avons retenue pour ces tableaux, représentent tout de même 40 pays. Il est évident que si tous se rassemblent dans le « non », l'opposition prend aussitôt une dimension respectable et est significative d'un obstacle de taille.

En 2014, on remarquait que ce n'était le cas, à des degrés d'ailleurs divers, qu'en 3 occasions (69/40, 48, 69) et que deux autres résolutions exceptées – 69/43 et 58, où ils se partageaient entre opposition et abstention – les Occidentaux étaient répartis sur les trois votes possibles. Se présentaient alors 2 configurations distinctes ou deux niveaux de dissidence, par rapport aux États dotés : la dissidence était soit très nombreuse (69/35, 37) soit simplement partielle, affectant surtout les États les plus engagés contre le nucléaire (surtout 69/41, également 42, 43, 57). Ces caractères se retrouvaient en 2015 et 2016. À partir de 2017 a, au contraire, joué un effet « serrez les rangs », qui s'est accentué en 2019. On a vu qu'il se poursuit en 2020 et 2021<sup>2</sup>.

L'abstention permet de marquer sa différence par rapport à celui qui vote contre, mais elle atténue son degré d'isolement. Partant de cette considération on remarque que la plupart du temps, un État solitaire dans le « non » ne manque pas d'un certain appui. Cela se constatait en 2014, en 2015 et 2016. Et se confirme en 2017 (72/50, 72/513), 2019 (74/38, 49, 50, 62, 509), 2020 (75/50, 60, 64, 517) et 2021 (76/20, 42, 47, 51, 66). Cet appui peut toutefois s'affaiblir (75/515 et 516). Dans cette configuration d'opposition solitaire, le nombre des abstentions est généralement très faible, inférieur à 5. Mais il peut en aller autrement ; c'est le cas avec 76/47, où les abstentions sont au nombre de 37.

## L'offensive

**(A20)** Les mêmes aperçus sont possibles, à propos de l'offensive. Pour mieux la cerner, il faut considérer non seulement les votes, mais aussi l'origine des projets. Il y a naturellement entre les deux une large coïncidence mais le nombre des votants est ordinairement plus élevé que celui des États parrainant le projet et, savoir qui en sont les auteurs et qui le présente, donne toujours des indications utiles sur le groupe, qui est à l'offensive et sur l'État s'affichant comme leader.

Depuis 2015 l'offensive se répartit ainsi

Tableau 16. Origine des résolutions votées en 2015, 2017, 2019, 2020 et 2021<sup>3</sup>

État/ Groupe d'États	2015 (70 <sup>e</sup> s)	2017 (72 <sup>e</sup> s)	2019 (74 <sup>e</sup> s)	2020 (75 <sup>e</sup> s)	2021 (76 <sup>e</sup> s)
Non alignés (groupe des)	3 (70/22, 31, 34)	3 (72/21, 48, 251)	3 (74/25, 54, 55)	2 (75/45, 47)	3 (76/17 <sup>4</sup> , 36 40)

<sup>2</sup> Pour être tout à fait exact, il faut dire que les Occidentaux sont toujours répartis sur les 3 votes possibles car les Philippines ont voté en faveur des 19 résolutions en 2014 et des 22 résolutions de 2015 et restent également dans le oui en 2016 et 2017. Il en va encore ainsi en 2019, 2020 (sauf sur 74/68 et 75/75 où ce pays s'abstient) et 2021 (abstention sur 76/56).

<sup>3</sup> Étant donné leur nombre – ils sont 120 –, aucune résolution ne peut être adoptée contre les Non-Alignés. Traditionnellement anti-nucléaire, les Non-alignés font bon ménage avec les États les plus militants sur ce sujet, certains d'entre eux en font d'ailleurs partie (Afrique du Sud, Mexique). Il n'est donc pas facile de faire le partage entre le groupe à majorité Non-alignés et celui des pays anti-nucléaires. On a retenu normalement, à cette fin, l'appartenance ou non aux Non-alignés du pays présentant le projet de résolution. Il arrive qu'aucun État ne soit mentionné comme ayant présenté le projet. C'était le cas de 70/40 (v. A/70/460, § 94) ; nous l'avons attribuée au groupe à majorité de Non-alignés en raison du nombre élevé (119) des parrains. 71/49 est une résolution que l'on ne peut pleinement attribuer aux Occidentaux car si elle est présentée par le Japon et si les États-Unis sont parmi les co-parrains, la France, Israël et le Royaume-Uni se sont abstenus. En 2017, bien que la Biélorussie appartienne au mouvement des Non-alignés, nous avons jugé préférable de classer 73/23, étant donné le très large soutien dont elle a bénéficié dans la catégorie « autres ».

Groupe à majorité de Non-alignés	7 (70/37, 38, 40, 44, 52, 56, 62)	5 (72/38, 39, 41, 58, 59)	5 (74/38, 44, 45, 46, 68)	6 (75/57, 50, 63, 65, 75, 518)	5 (76/27, 42, 46, 49, 56) <sup>5</sup>
Russie et proches (Chine)	1 (70/27)	2 (72/27, 250)	5 (74/29, 32, 33, 34, 67)	5 (75/35, 37, 69, 240, 514)	3 (76/23 et 230, 234) <sup>6</sup>
États latino-américains	1 (70/45)	1 (72/45)	1 (74/48)		1 (76/44)
Pays anti-nucléaire	6 (70/33, 47, 48, 50, 51, 57)	4 (72/30, 31, 37, 70)	4 (74/41, 42, 47, 78)	4 (75/39, 40, 72, 73)	4 (76/30, 34, 25, 48) <sup>7</sup>
Occidentaux	2 (70/39,73)	3 (72/32, 43, 54)	3 (74/28, 40, 50)	7 (75/32, 36, 55, 60, 71, 516, 517)	4 (76/33, 231, 29 et 54) <sup>8</sup>
États Arabes	1 (70/70)	1 (72/67)	2 (74/30, 75)	2 (75/33 et 84)	2 (76/20, 63)
Autres	1 (70/54)	4 (72/23, 29, 50, 513)	6 (74/36, 49, 59, 62, 63, 509)	5 (75/62, 64, 66, 87, 515)	6 (76/31, 47, 53, 51, 65 <sup>9</sup> , 66)

Ce tableau montre encore une évolution dans le jeu offensif, qui restait antérieurement essentiellement le même. En 2019, on remarquait que l'offensive du groupe Russie et proches était nettement plus forte. Il en allait de même pour les États Arabes. Cela correspondait bien au contexte, plus tendu. Le poids des États militants anti-nucléaire, conséquence du succès des conférences sur l'impact humanitaire, de l'échec de la réunion du TNP et du profil antinucléaire traditionnel de l'Assemblée générale, après s'être nettement accru, avait faibli à partir de 2017. La catégorie « autres », dont l'accroissement correspondait à une certaine recherche d'une approche plus large et moins conflictuelle, restait importante. La part des Non-alignés et groupes à majorité Non-alignés, devenait plus faible proportionnellement. En 2020, la tendance marquée était celle des Occidentaux, nettement plus offensifs. En 2021 le groupe Russie et les Occidentaux ont, en revanche, une activité moindre.

La liste des États qui présentent les projets de résolution depuis 2014 ne change guère. On retrouve les mêmes : l'Indonésie pour les Non alignés, des États apôtres du désarmement comme l'Autriche, l'Afrique du sud, la Nouvelle-Zélande, ou moins engagés comme la Suisse, mais aussi des pays dont l'image internationale est mauvaise comme le Myanmar ou, surtout, l'Iran. Et on note de plus en plus la présence des puissances régionales (Égypte, Inde, Pakistan, Brésil, Japon) et même des grandes puissances, particulièrement la Russie et la Chine. Et, en 2020, les États-Unis puis, en 2021, le Royaume-Uni.

<sup>4</sup> Suite de 74/25.

<sup>5</sup> 75/518 n'a pas eu de suite en 2021.

<sup>6</sup> 75/35, 69 et 240 ont été suivies par 76/22, 75 et 19 adoptées sans vote. 76/234, présentée par la Chine est nouvelle.

<sup>7</sup> 75/72 n'a pas eu de suite en 2021 et 76/25 a été présentée par l'Afrique du sud. 76/48 fait suite à 73/57.

<sup>8</sup> 76/33 suit 72/32. 75/32, 60 et 517 n'ont pas eu de suite en 2021. 75/516 a été suivie par 76/515 votée par 187/0/2.

<sup>9</sup> Précédemment 76/65 ne rencontrait pas d'opposition. 76/31 est précédée par 74/36. 75/64 est suivie par 76/50 adoptée sans vote.

## Grandes lignes de la diplomatie du désarmement

**(A21)** En rapprochant l'origine des projets et les votes contre – les thèmes des résolutions et les abstentions et les votes pour, intervenant à titre complémentaire – on a une idée des grandes lignes de la diplomatie du désarmement.

Les Non-alignés en tant que mouvement et sous forme de groupes plus restreints, éventuellement associés à d'autres États, restent, du fait de leur nombre, au centre de cette diplomatie. L'Ouest demeure leur principale cible (76/27, 40, 56, 230) mais leur manœuvre s'étend aux puissances nucléaires (76/36, 546, 49). Le rôle des anti-nucléaire reste important (76/25, 30, 34, 48).

La dimension d'affrontement Est/Ouest avait pris une importance grandissante. On avait signalé, en 2019, l'activité de la Russie et, en 2020, celle des Occidentaux, qui avaient notamment introduit deux projets de résolution nouveaux (75/36 et 71). Ces projets ont été repris en 2021 (76/54 et 231). Une offensive est venue cette année de la Chine (76/234). La part de coopération entre les États dotés, et plus généralement entre les puissances nucléaires subsiste toutefois, on l'a souligné dans l'étude de la diplomatie défensive. De plus la dimension d'hostilité, qui avait grandi entre elles, se réduit en 2021. L'activité de la Russie contre l'Ouest (75/37, 69, 240, 514) ne se poursuit que sur 75/37 avec 76/23. 75/69 et 240 sont suivies par des résolutions adoptées sans vote (76/55 et 19) et 75/514 n'a pas de suite. On retrouve ce retrait, à un degré moindre, pour celles de l'Ouest contre Moscou. 75/36, 55 et 71 se prolongent avec 76/ 231, 29 et 54 mais 75/32 n'a pas de suite et 75 /516 se prolonge avec 76/515 où il n'y a pas d'opposition.

S'il est difficile de soutenir l'idée d'une véritable alliance Russie Chine, les deux puissances sont plusieurs fois ciblées ensemble (76/29, 54, 231) ou coopèrent dans l'offensive (76/23, 230, 234) et la défensive (76/29, 54, 231).

Une part de la diplomatie du désarmement correspond toujours à des affrontements bilatéraux, qui recourent plus ou moins les rivalités des grandes puissances : entre l'Inde et le Pakistan (76/42) ou l'Égypte (et les pays arabes) et Israël (76/20, 63).

Le nombre des résolutions ayant une cible totalement isolée reste élevé (6 sur 28). Il s'agit : de l'Inde (76/42), des États-Unis (76/65) qu'Israël ne suit pas ici dans le « non », de la Corée du Nord (76/66), du Pakistan (76/51), d'Israël (76/20) et de la Russie (76/47).

Les membres de la Ligue des États arabes poursuivent leur objectif traditionnel, la non-prolifération au Moyen-Orient (76/20, 63).

À côté de l'Indonésie, qui parle pour les Non alignés (76/17, 36, 40), on retrouve des habitués, qui portent plusieurs projets de résolution – l'Égypte, la Russie, l'Autriche, l'Afrique du sud mais cette fois pas la Suisse ni l'Inde. En 2021, la liste des pays présentant un projet de résolution, comprend aussi : les États-Unis, le Royaume-Uni (2 projets), la Pologne, le Myanmar, la Chine, le Kazakhstan, le Canada, la Malaisie, l'Iran, le Pakistan, le Brésil, le Japon, l'Algérie et l'Australie.

On voit toujours qu'aucun des groupes d'États qui participent à la diplomatie du désarmement à l'Assemblée générale, ne pratique de discipline de vote. C'est le cas des pays de l'OTSC, des Non-alignés eux-mêmes, des pays arabes et latino-Américains. C'est surtout toujours le cas des Occidentaux, avec cependant un effort maintenu, pour se rassembler sur l'essentiel. Mais cet effort laisse subsister, pour le moment, la divergence majeure sur le nucléaire, dans le cas de l'Autriche, de l'Irlande, de Chypre et de Malte.

Les divergences voire contradictions, des positions des États nucléaires demeurent. Elles tiennent aux différences de statut, de capacités, de contraintes de modernisation et de

perspectives d'avenir et, également, à la situation notamment du point de vue diplomatique, des puissances nucléaires. On notera notamment que Londres et Paris marquent toujours leur différence, vis-à-vis des États-Unis sur 76/65 et, à un degré moindre sur 76/63 et, entre elles, sur 76/40. Londres tout en s'en distinguant reste plus proche des États-Unis. Mais Israël reste le plus proche de la position des États-Unis, quand Londres et Paris s'en distinguent.

Malgré la poursuite de la dégradation des relations avec Moscou, la concordance de la Russie dans le « non » demeure élevée. Sur les 7 résolutions les plus sensibles pour les Occidentaux, elle converge toujours dans le « non » 5 fois, sur les mêmes projets (76/34, 36, 46, 49, 53) et diverge en s'abstenant 2 fois (76/27, 56). On a noté que la Chine, entrée davantage dans le « non » en 2017, ne s'y est pas installée. En 2020, elle ne votait contre que 5 fois sur 31, en 2021 2 fois sur 29 ; on reste très loin des chiffres atteints par les autres membres permanents.

La politique complexe de l'Inde se maintient toujours (76/27, 49, 66). Elle fait encore le grand écart avec le Pakistan sur 76/42 et 51 et diverge sur 30, 53, 66. La Corée du Nord évoluait en 2020. Elle votait contre, avec toutes les autres puissances nucléaires, sur 75/40, ainsi que sur 75/36, 71 et 87. Sa position ordinaire sur le nucléaire, restait spécifique car mis à part 75/40, elle était sur les 7 résolutions les plus sensibles pour les Occidentaux, favorable sur 76/36 et s'abstenait sur les autres (76/27, 46, 53, 56). Ces positions s'expliquent si on tient compte des paramètres propres à ce pays, nettement différents de ceux qui intéressent les États les mieux et les plus anciennement dotés. Elles se retrouvent en 2021.

Les positions de l'Iran (7 votes pour) en 2020 et 21, sont plus normales, en accord avec son discours sur le nucléaire.



## Annexe 8. Questions posées, soulevées, traitées et questions oubliées dans la diplomatie et le « débat » du désarmement

**(A22)** Le tableau qui suit a pour objet de présenter le champ de la diplomatie et du « débat » du désarmement.

Il comprend 4 colonnes. La première, celle des questions qui l'on doit poser, est créée par l'analyste à partir de ce qu'il connaît de la situation internationale actuelle. La seconde, questions soulevées, est établie à partir des travaux de la Première Commission, de la Commission et de la Conférence du désarmement et de l'Assemblée générale, de ceux du Conseil de sécurité et des Forums conventionnels. On considère qu'une question est soulevée, quand un État, un groupe d'États ou une institution participant à ces travaux, l'évoque et propose à son propos un traitement (inscription à l'ordre du jour, projet de résolution, projet de traité, document de travail). La troisième, questions traitées, correspond à un niveau minimal de traitement : vote d'une résolution de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité, création d'un organe, d'un comité de négociation à la CD, réunion d'un Forum. Les questions peuvent évidemment être traitées en plusieurs lieux. Les questions abordées dans le cadre des dispositifs construits autour des traités de désarmement, sont en général également traitées à l'Assemblée.

La quatrième colonne sert à marquer quelles sont les questions oubliées, en faisant une différence entre les questions non soulevées et non traitées, figurées par ++ et les questions soulevées mais non traitées, signalées par +. Les remarques (R1, R2...) permettent de donner des explications ou d'introduire des nuances.

Tableau 17. Questions posées, soulevées, traitées et oubliées

Questions posées	Questions soulevées	Questions traitées	Questions oubliées
<b>Nucléaire</b>			
Prolifération	Oui	Oui	
Matières fissiles	Oui	Oui	
Essais	Oui	Oui	
Garanties	Oui	Oui	
Vérification	Oui	Oui	
Disponibilité opérationnelle	Oui	Oui (R1)	
Désarmement nucléaire	Oui	Oui	
Interdiction d'emploi	Oui	Oui	
TIAN	Oui	Oui	
Elimination totale	Oui	Oui	
Zones exemptes d'AN	Oui	Oui (R2)	
<b>Missiles</b>			
Missiles offensifs	Oui (R3)		
Missiles balistiques	Oui	Oui (R3)	
Missiles de croisière	Oui	Oui (R3)	
Systèmes défensifs	Non	Non	++ (R4)
<b>Autres Armes de destruction massive</b>			
Armes chimiques	Oui	Oui	
Armes biologiques	Oui	Oui	

ADM en général	Oui	Oui (R5)	
ADM et terroristes	Oui	Oui	
<b>Armes classiques</b>			
Armes classiques	Oui	Oui (R6)	
Mines anti personnel	Oui	Oui	
Armes à sous munitions	Oui	Oui	
Engins explosifs improvisés	Oui	Oui (R7)	
Armes légères et de petit calibre	Oui	Oui	
Systèmes létaux autonomes	Oui	Oui	
Stocks	Oui	Oui	
Commerce armes classiques	Oui	Oui	
Transparence	Oui	Oui (R6)	
Mesures de confiance	Oui	Oui (R6)	
Alliances	Non	Non	++
Bases, installations, facilités	Non	Non	++
Flottes	Non	Non	++
Régions	Oui	Oui (R8)	
<b>Dynamique des armements</b>			
Course aux armements	Oui	Oui (R9)	
Dépenses militaires	Oui	Oui	+(R10)
Recherche & développement	Oui	Oui (R9)	
Armes nouvelles	Oui	Oui (R9)	
Industries d'armements	Non	Non	++
Complexes militaro industriels	Non	Non	++
Transferts d'armements	Oui	Oui	
<b>Excès</b>			
Désarmement développement	Oui	Oui	
Surarmement	Non	Non	++
<b>Espaces</b>			
Espace	Oui	Oui	
Mer	Non	Non	++
Fond des mers	Oui	Non	+(R11)
Communication Cyber	Oui	Oui	
<b>Modalités du désarmement</b>			
Désarmement général et complet	Oui	Non	+(R12)
Désarmement multilatéral	Oui	Oui	
Mesures de confiance et de sécurité	Oui	Oui	
Interdiction suppression	Oui	Oui	
Limitation/maîtrise des armements	Oui	Oui	
Système de traités de désarmement	Oui	Oui	
Désarmement et environnement	Oui	Oui	
Démilitarisation, Neutralisation	Non	Non	++
Désarmement après conflit	Oui	Oui	

## Remarques

**R1** Ce point « disponibilité opérationnelle » illustre le cas des résolutions qui ne sont pas reprises chaque année, mais sont adoptées un an sur deux ou à un intervalle de temps plus important. Adoptée à la 73<sup>e</sup> session, la résolution sur la disponibilité n'avait pas été reprise en 2019 (74<sup>e</sup> session). Elle le fut en 2020 (75/72) mais ne l'a pas été en 2021. Toutes les résolutions ne sont pas reprises chaque année ; cela ne veut pas dire que la question va passer à la rubrique « oubliée », surtout au bout d'un an seulement, mais il est clair qu'une question traitée de cette manière n'est pas au premier plan des préoccupations de la diplomatie du désarmement. En matière nucléaire, la diplomatie du désarmement s'effectue en bonne partie au sujet de la vie des principaux traités (TNP, TICEN et maintenant TIAN). Faute de la moindre négociation à la Conférence du désarmement, elle s'ordonne aux Nations unies autour des demandes maximalistes et irréalistes du Groupe le plus nombreux, les Non-alignés et États les plus radicaux. Un temps à la mode, des questions passent ensuite au second plan. Les déchets radioactifs (74/58), non abordés en 2020, sont réapparus en 2021 dans la rubrique « autres armes de destruction massive ». Mais l'uranium appauvri n'est plus évoqué depuis 2016 (71/70). Autre point à noter : les mesures de confiance sont abordées au plan régional (75/51 et 75/79), au sujet des armes classiques (75/54) et des activités spatiales (75/69) mais pas au titre des armes nucléaires.

**R 2** S'agissant des zones exemptes d'armes nucléaires, la vedette va incontestablement au projet concernant le Moyen Orient. Il a non seulement ses 2 résolutions annuelles à l'AGNU mais aussi, depuis 2019, sa conférence. L'Afrique est aussi servie chaque année par une résolution, mais ce n'est pas le cas de toutes les zones. Même la plus ancienne, celle d'Amérique latine, pourtant soucieuse de faire valoir le fait d'avoir été « la première », ne revient pas chaque année. La plus « oubliée » est certainement celle du Pacifique Sud ; l'AGNU a même ignoré la signature du traité de Rarotonga en 1985 et son entrée en vigueur l'année suivante. On ne peut certainement pas dire que le lancement de l'AUKUS, en 2021, et l'annonce de la livraison à l'Australie de sous-marins à propulsion nucléaire, soit dans la logique de cette zone. La question n'est pourtant pas sortie à la Première Commission et l'AGNU<sup>1</sup>. Elle est en revanche apparue dans les travaux de la Conférence d'examen du TNP. Un document de travail de la Chine a posé le problème fin 2021. Il a reçu de la part des 3 États concernés, en juillet 2022, une réponse rejetant tout idée de mise en question du TNP. L'Indonésie ayant manifesté sa préoccupation, il est possible qu'une certaine activité diplomatique se développe autour de cette question<sup>2</sup>.

En 2019, les résolutions de l'AGNU concernaient, au titre de zones exemptes d'armes nucléaires : l'hémisphère sud, l'Afrique, l'Amérique latine, l'Asie du Sud-est et le Moyen Orient, mais pas la Mongolie et l'Asie centrale. En 2020, outre du Moyen-Orient, toujours présent, l'AGNU s'est occupée de l'Afrique, de la Mongolie et de l'Asie centrale. En 2021 avec

---

<sup>1</sup> On remarquera notamment qu'elle n'est pas posée par la Nouvelle-Zélande (voir son intervention A/C.1/PV4, pp. 27-28) autrefois plus perturbatrice. Elle avait en 1984 provoqué une sérieuse crise de l'ANZUS en refusant d'accueillir dans ses ports des navires américains munis de réacteurs nucléaires (voir Joëlle Nguen Duy Tan, « La crise de l'ANZUS », *Arès* 1986 2, pp. 245-254). La Nouvelle-Zélande a retenu une interprétation dure de l'article 5§2 du traité de dénucléarisation du Pacifique Sud (voir la présentation du traité par J.-F. Guilhaudis dans *Arès* 1986,1, pp. 361-372), en adoptant *le New Zealand Nuclear Free Zone, Disarmament, and Arms Control Act 1987*, qui pourrait/devrait l'amener à refuser l'accès des futurs sous-marins australiens à propulsion nucléaire, dans ses eaux et ses ports.

<sup>2</sup> Pour la position chinoise voir NPT/CONF.2020/WP.60. La réponse des Chinois est donnée par le WP.66 et la position de l'Indonésie dans le WP.67. Le Brésil, qui poursuit un programme de propulsion pour ses sous-marins, est naturellement intervenue pour souligner la parfaite licéité de ce programme (WP.71).

le Moyen-Orient, l'Afrique et l'Agence argentine-brésilienne, c'est le tour de l'hémisphère Sud, de l'Asie du sud-est.

**R 3** La question des missiles, de toute première importance, n'est actuellement pas traitée. Une résolution « Code de conduite de la Haye... », d'initiative occidentale, est votée tous les 2 ans, dont l'opposition de l'Iran, désigne la cible. La question « missiles » est par ailleurs – depuis 2008 et la dernière résolution sur ce point (63/55) – inscrite à l'ordre du jour, tous les 2 ans au titre du désarmement général et complet par une décision (75/518, 73/513, 71/516), mais cela ne débouche pas. Depuis 2008, 63/55 adoptée par 120/10/50 voix et rapport du Secrétaire général transmettant le rapport du GEG (A/63/176), qui pourtant recommandait la poursuite des efforts sur le sujet et soutenait le rôle des Nations unies, on ne travaille plus sur les missiles. Cette absence est d'autant plus paradoxale que, depuis, est apparue la question complexe des missiles dits « hypersoniques », dont certains craignent qu'ils puissent avoir, en matière stratégique, un rôle de « *game changer* »<sup>3</sup>. Pourtant comme l'indique l'UNIDIR, les instruments et les approches ne manquent pas, pour aborder la question<sup>4</sup>. Cette absence tient probablement au fait que ces missiles offensifs sont, au moins sur le plan politique, indissociables des systèmes antimissiles, autre question majeure et absente, au moins aux Nations unies et dans les grandes enceintes internationales, de la diplomatie du désarmement<sup>5</sup>.

**R 4** Cette question est l'une des grandes absences de la diplomatie et du « débat » du désarmement et de la maîtrise des armements. Le développement de ces systèmes a gravement affecté cette diplomatie. Pourtant ni la Russie, ni la Chine, qui les dénoncent, ni aucun groupe militant pour le désarmement n'a réellement tenté d'en faire un sujet de cette diplomatie et de ce débat. L'OTAN maintient que sa défense antimissile balistique n'est pas dirigée contre la Russie et n'affectera pas la dissuasion russe<sup>6</sup>. Cela peut être soutenu d'un point de vue technique<sup>7</sup>, au moins dans le cas de la Russie, mais il suffit d'imaginer un système défensif du même type au Mexique ou dans un autre pays proche des États-Unis, pour percevoir que cet aspect ne peut être que secondaire. Il est inadmissible pour une grande puissance qu'un rival direct vienne la narguer à proximité. Et il est de première importance pour la communauté internationale de tenter de peser pour une formule préservant la « stabilité stratégique », entendue aussi bien au sens de « *arms race stability* », que de « *first strike stability* ». Mais cela ne se fait pas actuellement.

**R 5** La résolution « Interdiction de mettre au point et de fabriquer de nouveaux types et systèmes d'armes de destruction massive », qui couvre le thème et prétend fixer une norme limitant les avancées possibles de la science et de la technologie, absente depuis 2017 (72/23) avait fait sa réapparition en 2020 (75/31) ; elle n'est pas reprise en 2021. Même si les travaux de la Conférence du désarmement sur le sujet ne progressent pas, il devrait

---

<sup>3</sup> Voir à cet égard Henrotin Joseph, « Les missiles hypersoniques, une technologie militaire de rupture ? » Diplomatie Grands dossiers n° 70, octobre-novembre 2022, pp. 84-85 ; Kolja Brockmann et Markus Schiller, « Une question de rapidité ? Comprendre les systèmes de missiles hypersoniques », *SIPRI Bulletin*, février 2022.

<sup>4</sup> Voir son Étude *Hypersonic Weapons. A Challenge and Opportunity for Strategic Arms Control*, UNIDIR 2019.

<sup>5</sup> La question est surtout posée par Moscou voir A/C.1/PV.4, p. 27.

<sup>6</sup> Voir le dossier de l'OTAN sur la défense antimissile balistique (nov. 2022).

<sup>7</sup> Voir en ce sens Bruno Tertrais, « Défense anti-missiles et dissuasion nucléaire », *Défense nationale*, août 2018, pp. 117-126.

s'agir d'une répétition constamment maintenue, d'autant plus qu'elle est appuyée par une quasi-unanimité (170/3 (États-Unis, Israël, Ukraine/0)). Par ailleurs, à partir du moment où on regroupe les questions/résolutions par rubriques, il est important de ne pas les classer de manière inopportune. À cet égard, on notera que 75/31 place la résolution dans la rubrique mécanisme du désarmement, en mentionnant de plus dans son titre la Conférence du désarmement « rapport de la Conférence du désarmement ». Ce faisant, il la dévalorise doublement : en ne la plaçant pas dans sa rubrique naturelle de rattachement, celles des armes de destruction massive, et en affaiblissant l'effet de l'interdiction en l'associant à la CD dont tout le monde sait qu'elle ne produit plus rien depuis plus de 20 ans. En somme la question de savoir si le développement de nouvelles armes de destruction massive est considéré comme devant être tenu pour interdit n'est pas réglée ; elle reste ouverte. Filiation des résolutions : 51/37, 54/44, 57/50, 60/46, 63/36, 66/21, 69/27, 72/23.

**R 6** Dans la mesure où, sous la rubrique « Armes classiques », on compte en 2021 8 résolutions et décisions, il n'est pas possible de dire que la question n'est pas traitée. Pourtant on remarquera qu'il n'y a pas de résolution considérant les armes classiques dans leur ensemble, leur nombre, leur localisation, la R & D en la matière. 74/53 sur la transparence et 75/54 sur les mesures de confiance n'ont pas de suite en 2021.

**R 7** La question des engins explosifs improvisés est abordée depuis plusieurs années (70/46, 71/72, 72/36, 73/67) et, à nouveau en 2020 avec 75/59, adoptée sans vote, signe d'un certain consensus. Mais il s'agit d'un domaine où la progression est très difficile (rapport du Secrétaire général A/75/175). Cela se traduit en 2021 par l'adoption d'une simple décision d'inscrire la question « lutter contre la menace que représentent les EEI » à l'ordre du jour de la 77<sup>e</sup> session (76 /516).

**R 8** Les régions sont abordées sous l'angle réducteur de l'exemption des armes nucléaires ou de destruction massive et l'Océan indien sous celui de la zone de paix. La seule région qui le soit du point de vue plus large de la sécurité, est la Méditerranée.

**R 9** Si la course aux armements est abordée sous nombre des ses aspects, elle ne fait l'objet d'aucune résolution spécifique, ce qui ne contribue pas à la désigner comme un problème d'envergure. L'expression est surtout liée à l'espace (76/22 prévention d'une course aux armements dans l'espace). Si l'Assemblée vote chaque année une résolution « Rôle de la science et de la technique dans le contexte de la sécurité internationale et du désarmement », il n'y, pour le moment, aucun mécanisme multilatéral pour suivre la question, hormis le rapport périodique dressé par le Secrétaire général, le dernier étant de 2021 (A/76/142).

**R 10** La question des dépenses militaires est abordée seulement sous l'angle de l'information « objective » (72/20). Les Nations unies ont une base de données alimentée par les États membres (voir le rapport du Secrétaire général A/75/140). La réduction n'est pas réellement à l'ordre du jour, contrairement à ce que peut laisser penser le titre des décisions 75/512 suivie de 76/514 Réduction des budgets militaires. Elle était à l'ordre du jour et donnait lieu à des résolutions à la fin des années 1980 (44/116).

**R 11** Sur la question « Nouvelles mesures de désarmement pour éviter une course aux armements au fond des mers et des océans », l'AGNU recevait un rapport du Secrétaire général tous les 3 ans, elle a décidé, en 2016 (71/515), que désormais ce rapport ne lui serait remis que si elle en décidait ainsi.

**R 12** Il fut un temps où le « désarmement général et complet » était le titre d'une résolution composite (par ex. 51/45 A, B, C, D etc). Depuis la 53<sup>e</sup> session (1998), ce n'est plus le cas ; le désarmement général et complet n'est plus que le titre d'un point de l'ordre du jour composite, il s'agit du point 101, à la 76<sup>e</sup> session. Ce qui figure comme un objectif, dans l'article VI du TNP, a donc disparu du vocabulaire des intitulés des résolutions l'Assemblée, laissant toute la place au désarmement nucléaire.

### Observations d'ensemble

**(A 23)** On voit bien avec ce tableau qu'il existe, de plus en plus, un très net décalage entre ce dont il est question au titre du désarmement, ce que l'on préconise et réclame, entre la diplomatie du désarmement, et les besoins. Plusieurs d'entre eux ne sont pas couverts et ne retiennent pas l'attention : freiner la course aux armements navals ; se préoccuper, non pas de façon générale et en principe, mais précisément, en ciblant les armes en question (on le fait bien avec les ALPC et les engins explosifs improvisés), de la R&D et des armes nouvelles, par exemple des missiles « hypersoniques » ; revenir sur les budgets militaires en réclamant des limitations et des réductions ; proposer des mesures de confiance et de sécurité, voire des mesures de désarmement dans les régions les plus sensibles (Ukraine, Mer de Chine).

Ces questions oubliées ne sont absolument pas subalternes, mais au contraire de première importance. La guerre d'Ukraine le montre.

Le tableau 16 éclairant sur la pertinence et l'audace du « débat » actuel du désarmement donne également des indications sur le poids réel des acteurs.

Il confirme le poids dominant des grandes puissances établies et des puissances montantes. Elles sont les principales gagnantes de l'oubli de questions essentielles de leur point de vue, puisqu'elles peuvent continuer à augmenter leurs budgets, à s'armer, à s'allier ou se déployer, sans réelle entrave. Mais cet oubli profite un peu à tous. Personne ne cherche à créer des obstacles sur la voie de la course aux armements et du développement de la puissance ou à s'engager sur la voie de propositions audacieuses pour le traitement des questions de sécurité pendantes les plus délicates, par exemple la neutralisation de l'Ukraine ou la réunion d'une conférence sur le statut de la mer de Chine etc. Le thème du désarmement nucléaire, vieille habitude, fait l'objet de la part des États « conscience », d'un surinvestissement, rentable en termes d'image, au moins dans les pays Occidentaux, mais inefficace et même contreproductif, dans la mesure où il empêche de repérer et traiter les problèmes.

Le niveau de pertinence du discours et du « débat » du désarmement reste donc toujours assez faible. Il n'existe, en la matière, aucun État, aucun groupe, réellement audacieux. Cette constatation vaut également pour la société civile. Le désarmement nucléaire, les aspects humanitaires et, à un degré moindre, les autres armes de destruction massive, servent d'abcès de fixation, de leurre. Les énergies se concentrent toujours sur ce point, sans résultat réel par rapport à l'objectif affiché, l'élimination complète des armes nucléaires. Une partie au moins de cette énergie déployée en pure perte – la modernisation des principaux arsenaux et la prolifération sont en cours et s'accroissent – serait utilement dérivée vers les questions oubliées.

## Chronologie et documents<sup>1</sup> 2021, 2022

### Année 2021

#### Janvier

**22 janvier. TIAN.** Entrée en vigueur du traité.

#### Février

**3 février. États-Unis - Russie.** Prolongation de New START pour 5 ans.

#### Mars

**6 mars. Royaume-Uni.** Annonce de l'augmentation du stock d'ogives nucléaires (de 180 à 260).

**26 mars. ONU Conseil de sécurité.** Vote à l'unanimité de la résolution 2569 (2021) prorogeant les sanctions contre la Corée du Nord.

#### Avril

**6 avril. Iran, Chine, États-Unis, Russie, E3.** Début des pourparlers pour rétablir le JCPOA.

**21 avril. Syrie OIAC.** Décision de la Conférence États parties de suspendre certains droits et privilèges de la Syrie.

#### Mai

**27 mai. États-Unis Ciel ouvert.** Washington annonce que les États-Unis ne reviendront pas dans Ciel ouvert.

#### Juin

**16 juin. Sommet États-Unis / Russie.** Les 2 présidents conviennent de dialoguer sur le contrôle des armements nucléaires et la cybersécurité.

**18 juin. Russie.** Notification du retrait de Ciel ouvert.

#### Juillet

**7 juillet. États-Unis.** Mémoire sur les principes de comportement responsable dans l'espace, que les États unis appliqueront.

---

<sup>1</sup> La référence permettant d'accéder, s'il y a lieu, au document, est donnée entre (...) ou en note.

**26-27 juillet.** Réunion du **Programme d'action des Nations unies sur le commerce illicite des ALPC.** Adoption d'un document final., considérée comme un succès (AGNU 76/232 et A/CONF.192/BMS/2021/1, annexe 1).

**27 juillet. Chine.** Essai d'un missile hypersonique.

## Août

-----

## Septembre

**14 septembre. Corée du Nord.** Premier tir d'un missile SLBM.

**16 septembre. Australie, États-Unis, Royaume uni.** Annonce du partenariat visant à la fourniture à l'Australie de sous-marins à propulsion nucléaire.

**20-21 septembre. Convention ASM.** Deuxième conférence d'examen. Adoption du Plan d'action de Lausanne 2021- 2026 (CCM/CONF/2021/6).

**30 septembre. États-Unis -Russie, Dialogue stratégique.** Création de 2 groupes d'experts (principes et objectifs du futur *Arms Control*, capacités et actions ayant des effets stratégiques).

## Octobre

**7 octobre. Chine Russie.** Déclaration sur le renforcement de la convention sur l'interdiction des armes biologiques (A/C.1/PV.5, pp1-3).

## Novembre

**3 novembre. ONU Première Commission.** Persistance du refus du projet soutenu par la Russie et la Chine sur le mécanisme d'enquête du Secrétaire général sur les allégations d'emploi d'armes chimiques et biologiques.

**5 novembre. Chine États-Unis.** Les 2 présidents conviennent d'ouvrir des discussions sur la stabilité stratégique (format non précisé).

**15 novembre. Russie.** Test antisatellite générant de nombreux débris spatiaux.

**22-25 novembre. CIAB** Réunion des États parties. Absence de consensus et de document final.

**29 novembre. JCPOA.** Nouvelle reprise des pourparlers (7ème phase), sans résultat.

**29 novembre - 3 décembre. Conférence sur la création d'une zone exempte d'armes nucléaires et autres armes de destruction massive au Moyen-Orient.** Deuxième session.

## Décembre

**7 décembre. P Cinq.** Document de travail « Réduction des risques stratégiques » dans le cadre de la 10<sup>e</sup> Conférence d'examen du TNP (NPT/CONF.2020/WP.33).

**6 décembre. ONU Assemblée générale.** Adoption d'une résolution (76/19) soutenant le groupe de travail à composition non limitée (GTCNL 2021- 2025) sur la sécurité d'utilisation du numérique.

**13-17 décembre. Convention ... emploi de certaines armes classiques. 6ème conférence d'examen.** Déclaration finale sans progrès notable, hormis la déclaration actualisée sur les engins

explosifs improvisés adoptée par la conférence annuelle des parties au protocole II modifié (CCW/AP.II/CONF.23/6, annexe 5).

**17 décembre. Russie.** Présentation de 2 projets d'accords de sécurité, destinés aux États-Unis et à l'OTAN.

**18 décembre. Russie Ciel ouvert.** Retrait russe du traité.

**24 décembre. ONU Assemblée générale.** Adoption du projet de résolution soutenu par la Chine sur « la coopération internationale touchant les utilisations pacifiques dans le contexte de la sécurité internationale, projet sensible concernant les groupes de fournisseurs/ régimes de contrôle des exportations (résolution 76/23).

**27 décembre. JCPOA.** 8ème phase des pourparlers, sans résultat.

## Année 2022 (éléments pour)

### Janvier

**3 janvier. P Cinq** Déclaration commune reprenant la formule utilisée en 1985 par R. Reagan et M. Gorbatchev selon laquelle « une guerre nucléaire ne peut pas être gagnée et ne doit jamais être menée ».

### Février

**24 février. Russie Ukraine.** Début de l'opération spéciale russe et de la guerre en Ukraine. Fourniture importante d'aide de la part des pays de l'OTAN, qui provoquera le 14 avril l'envoi d'une note diplomatique russe aux États-Unis avertissant que cette aide ajoutait de « l'huile » sur le conflit et pourrait avoir des "conséquences imprévisibles". Le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, a intensifié cette rhétorique le 26 avril lorsqu'il a déclaré à la télévision d'État russe : « Le danger [de guerre nucléaire] est sérieux, réel... L'OTAN, en substance, est engagée dans une guerre avec la Russie par procuration ».

### Mars

**4 mars. Corée du nord. Nouvel essai d'ICBM.** Cet essai précédera d'autres essais de missiles à plus courte portée. La Corée du sud, qui poursuit le développement d'un système défensif multicouches, et la Corée du nord échangeront des menaces en avril et mai et procéderont en juin à des tirs d'essais groupés.

**28-1<sup>er</sup> avril.** Première conférence des parties à l'amendement à la **convention sur la protection physique des matières nucléaires** (ACPPNM/RC/2022/4).

### Avril

**AIEA. Ukraine.** Après plusieurs visites du Directeur général de l'AIEA en Ukraine, celle-ci entreprend des missions de garanties en Ukraine.

**18 avril. États-Unis, ASAT.** Déclaration de l'engagement américain à ne pas effectuer d'essais de missiles destructeurs à ascension directe [ASAT] et à chercher à faire de cet engagement une nouvelle norme internationale de comportement responsable dans l'espace. D'autres États rejoindront cet engagement au cours de l'année.

## Mai

**18 Mai. Finlande Suède OTAN.** La Finlande et la Suède demandent leur admission dans l'alliance atlantique.

## Juin

**14-22 juin. TIAN.** Première réunion des États parties. Déclaration et Plan d'action de Vienne.

**21 Juin. États-Unis Mines anti-personnel.** Annonce du retour à la politique Obama pour les mines anti-personnel.

**25 Juin. UE JCPOA.** Tentative de l'UE pour relancer et sortir la négociation de l'impasse.

## Août

**1-26 août. TNP 10<sup>e</sup> Conférence d'examen.** Absence de consensus sur un document final.

**26 août. Russie.** Réunion des parties à la convention d'interdiction des armes biologiques, à la demande de la Russie, sur le financement par les États-Unis de laboratoires d'armes biologiques en Ukraine.

## Septembre

**9 septembre. Corée du Nord.** Discours de Kim Jong Un annonçant une loi proclamant l'irréversibilité de statut d'État dotés d'armes nucléaires de la Corée du Nord.

## Octobre

**12 Octobre. États-Unis.** Publication de la nouvelle stratégie de sécurité nationale.

**21 Octobre. Autriche et 69 autres États** (dont États-Unis, France, Royaume uni). Déclaration sur les armes létales autonomes (faite à la 17<sup>e</sup> séance de la Première Commission).

## Novembre/Décembre

**17 novembre. Iran AIEA.** Adoption par le Conseil des gouverneurs d'une résolution condamnant l'Iran pour son refus continu de coopérer avec une enquête sur des activités nucléaires passées qui auraient dû être déclarées en vertu de son accord de garanties. En réaction, Téhéran augmente ses activités d'enrichissement d'uranium. L'année 2022 se terminera sans retour au JCPOA. On commence à se poser la question d'un plan B.

**18 novembre. Irlande et al.** Adoption de la Déclaration politique sur le renforcement de la protection des civils contre l'utilisation d'armes explosives dans les zones peuplées.

**18 novembre. Corée du Nord.** Nouvel essai d'ICBM, après des tirs groupes de missiles à courte portée le 2 novembre.

**28 novembre -16 décembre. Convention d'interdiction des armes biologiques .9<sup>e</sup>me** Conférence d'examen. Décision de la création d'un groupe de travail ouvert à toutes les parties, pour renforcer la convention (BWC/CONF.IX/9).

**30 Novembre. Conseil de sécurité.** Décision à l'unanimité de proroger pour 10 ans le **Comité 1540** (résolution 2663 (2022)).

## Index

- Accords bilatéraux 35-37
- Accord nucléaire iranien 5
- Accords régionaux 28-34
- Acteurs du désarmement 49-56
- Afrique 33
- AGNU (Assemblée générale des Nations unies) 41-42, A10-A21
- AIEA 18 (va. Organisations de désarmement)
- Alliances A 14-15
- Armes légères (ALPC) 23
- Amérique latine 33, 34
- Antimissiles 37
- Apôtres du désarmement 47, 52, A8
- Arabes v Groupes d'États
- Armes biologiques 19, 21
- Armes chimiques 3, 22
- Armes classiques 23-26, A8-A9
- Armes de destruction massive 3-6, 11-13, 15-22, 58-59, A10
- Armes explosives ...zones peuplées 24
- Armes nucléaires 4, 5, 8-13, 16-18, 52, 58-59, A14-A17 (va. TNP, TICEN, Groupe des Cinq...)
- Armes à sous munitions 26
- Arms Control 35-37
- ASEAN Voir Groupes d'États
- Asie centrale 33
- Asie du sud 33
- Autriche 52
  
- Bases militaires 59
- Biologique (désarmement) 19-21
- BRICS 53, A16
  
- CD (v. Conférence du désarmement)
- CELAC (va. Organisations de désarmement)
- Chimique (désarmement) 3, 22, A10 (va Conv. Interdiction)
- Chine 14, 21, 23, 37, 50, 58, 59, A4
- Cibles du désarmement 56
- CICR 55
- Ciel ouvert (traité) 31
- CIJ 45
- Club de Londres A2-A4
- Coalition pour nouvel ordre du jour 52
- Code de conduite de la Haye A2-A4
- Comité 1540 (2004) v. Conseil de sécurité
- Commerce (v. traité sur le commerce des armes)
- Commission du désarmement 40
- Conférence du désarmement (CD) 39
- Conférence des États parties ...zones exemptes d'armes nucléaires (va. ZEAN)
- Conférences d'examen et réunions des États parties A5-A6

Conseil de sécurité 42 V.a. Syrie, Iran, Corée du Nord, terrorisme  
 Consensus (v Commission, conférence du désarmement)  
 Contexte 59  
 Conv. certaines armes classiques 24, A5-A6 (va. Protocoles),  
 Conv. désarmement/ droit humanitaire 22-26, A5-A6  
 Conv. Interaméricaine... trafic illicite... armes à feu 34  
 Conv. Interaméricaine ... transparence 34  
 Conv. mines anti personnel 25  
 Conv. protection physique matières nucléaires 18  
 Convention armes à sous munitions 26, A5-A6  
 Convention... environnement 27  
 Convention interdiction armes biologiques 21, A5-A6  
 Convention interdiction armes chimiques 22, A5-A6 (va Syrie)  
 Corée du Nord 4  
 Course aux armements 59  
 Crise(s) du désarmement 2-6, 58  
 Cyberspace 14,15

Dépenses militaires 59  
 Désarmement général et complet 59, A22  
 Désarmement nucléaire 41, 52, 58, A9-A17 (voir TICEN, essais nucléaires, prolifération, TNP...)  
 Désarmement régional 28-34, A9  
 Désarmement et sécurité internationale 59, A9  
 Diplomatie du désarmement 48-59, A10-A23  
 Document de Vienne 32

Engins explosifs improvisés 24  
 Espace 14, 27, A10  
 Essais nucléaires v. Corée du Nord, TICEN  
 États dotés (va. P Cinq) 50, 58, 59, A17  
 États non dotés (va prolifération, TNP)  
 États-Unis 5, 13-14, 16-17, 21-23, 31, 33, 36-37, 40, 50, 56, 58-59, A9, A15-A17  
 Europe 29-32  
 Exportations d'armes (v Traité sur le commerce des armes, Groupes de fournisseurs)

FCE 30  
 FNI/ INF 36  
 Flottes 59  
 Fond des mers 27  
 Forums conventionnels A5-A6  
 France 21, 50, 58-59 A9, A15 (va États dotés)

Garanties de l'AIEA 18  
 Garanties de sécurité négative 12  
 Groupe Australie A1-A4  
 Groupe des Cinq (v. P Cinq)  
 Groupe des 21 v. Non alignés  
 Groupe des fournisseurs nucléaires A2-A4  
 Groupes de fournisseurs A1-A4  
 Groupes régionaux 53, 54

Indonésie (v. Non alignés)  
Interdiction des armes nucléaires v. TIAN  
Iran 5, 56, A16  
Israël A16

JCPOA 5

Kinshasa 34

LEA v. Groupes régionaux  
Lune 27

Matières fissiles 11  
Mécanisme du désarmement 38-45, A9-A23  
Mines antipersonnel 25  
Mines autres que antipersonnel 24  
Moyen Orient 13  
MTCR A2-A4

Neutres et Non alignés (européens) A15  
New START 37  
Non alignés 51  
Nouvelles technologies 14-15, 58-59,

OCCAR A15  
Occidentaux A15  
Organisations de désarmement 54  
Organisations régionales 54  
ONG v société civile  
OPANAL 34  
Open Skies 31  
OTAN A15

P Cinq 16, 50  
Pacifique Sud 33  
Positions des États A18-A21  
Première Commission (AGNU) 41  
Programme action... armes légères 23  
Prolifération v. TNP, groupes de fournisseurs  
Protection physique ... matières nucléaires 18  
Protocole additionnel AIEA v AIEA, TNP  
Protocole de Genève 20  
Protocole II modifié (CAC) 24, A5-A6  
Protocole III 24  
Protocole V (CAC) 24, A5-A6  
PSDC (UE) A15  
Puissances montantes (v. BRICS)  
Puissances nucléaires (v. Groupe des Cinq, États dotés)

Questions de désarmement A10-A11  
Questions oubliées A22-23

RCTM A2-A4  
Régimes d'exportation (v. groupes de fournisseurs)  
Registre des armes classiques 23  
Régions 28-34  
Résolutions v. Conseil de sécurité et AGNU  
Résolution 1540 (2004) 42  
Réunions des États parties A5-A6  
Royaume Uni 50, 58, 59, A15, A17 (v. États dotés)  
Russie 3-6, 21-22, 30-33, 36-37, 50, 58-59, A16-A17

Sanctions (v. Conseil de sécurité)  
Secrétaire général (ONU) 43  
Sécurité nucléaire 46  
Session spéciale (AGNU) 44  
Situations des États A18-A21  
Société civile 55  
START New 37  
Sûreté nucléaire 46  
Syrie 3, 22  
Systèmes d'armes létaux autonomes (SALA) 24  
Systèmes défensifs 37, A22

TCA (Traité sur le commerce des armes) 23, A5-A6  
Terrorisme nucléaire 27  
TIAN 8, 16  
TICEN 16  
TNP 17, 42, 58  
Traité de Tlatelolco 33  
Traité d'interdiction des armes nucléaires 8, 16, 58, 59, A5-A6  
Traité sur l'espace (v. espace)  
Traités de désarmement 7-37, A5-A9

UE (union européenne) 54, A15  
Ukraine 6, 56  
Universalisation (v. traités de désarmement)

Vienne (document de) 32  
Votes (à l'AGNU) A10-A17

Wassenaar (arrangement de) A2-A4

Zangger (Comité) A2-A4  
Zones exemptes d'armes nucléaires/ de destruction massive 13, 33

# La X<sup>e</sup> Conférence des États parties au TNP de 2022. Un autre rendez-vous manqué pour le régime de non-prolifération

Abdelwahab Biad

Maître de Conférence (HDR), Université de Rouen

## Résumé

La X<sup>e</sup> Conférence d'examen du TNP finalement réunie du 1<sup>er</sup> au 26 août 2022, dans un contexte international très défavorable, n'est pas parvenue, en raison de l'opposition de la Russie à adopter un document final laborieusement négocié. La question se pose de savoir quelles implications cet échec aura pour le régime de non-prolifération.

**Mots-clés :** TNP, non-prolifération

## Abstract

The NPT Review Conference finally convened from 1 to 26 August 2022, in a very unfavourable international context, did not succeed, due to Russia's opposition, to adopt a laboriously negotiated outcome document. The question arises as to what implications this failure will have for the non-proliferation regime.

**Keywords:** NPT, non-proliferation

## I. Introduction

La X<sup>e</sup> Conférence d'examen du TNP s'est réunie à New-York du 1<sup>er</sup> au 26 août 2022 suite à trois reports successifs en raison de la pandémie du Covid-19. Prévues initialement en avril 2020 en application de la périodicité quinquennale<sup>1</sup>, elle fut reportée en août 2021, puis de nouveau, à janvier 2022, un signe de mauvais augure. C'est un rendez-vous manqué avec l'histoire car 2020 devait correspondre à la commémoration des 75 ans de l'âge nucléaire (1945), des 50 ans de l'entrée en vigueur du TNP (1970) et des 25 ans de l'extension du TNP, pour une durée indéterminée (1995).

Après quatre semaines de travaux, la X<sup>e</sup> Conférence d'examen du TNP s'est clôturée sans parvenir à adopter un document final du fait de l'opposition de la Russie au projet de synthèse présenté par le Président de la réunion et malgré les tentatives jusqu'au dernier

---

<sup>1</sup> L'article VII parag. 3 du Traité prévoit la tenue d'une réunion des États parties à intervalle de cinq années.

jour pour obtenir un consensus. Ce nouvel échec après celui de la Conférence d'examen de 2015 est porteur de risque pour le régime international de non-prolifération, dont le TNP est la « pierre angulaire »<sup>2</sup>.

## II. Un contexte international défavorable

Il faut rappeler que le TNP<sup>3</sup> repose à l'origine sur un contrat visant à prévenir l'acquisition de l'arme nucléaire par des pays autre que les cinq « États qui la possédaient au 1<sup>er</sup> janvier 1967 » (États-Unis, URSS, Royaume-Uni, France, Chine). Les « États non dotés » parties au traité (ENDAN) acceptent de le rester mais bénéficient du « droit inaliénable » aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire (UPEN). En contrepartie, les « États dotés » (EDAN) s'engagent à promouvoir la coopération pour les usages pacifiques du nucléaire et à négocier de « bonne foi » le désarmement nucléaire. Cependant, cet accord structurellement discriminatoire s'avère de plus en plus comme un marché des dupes, les obligations pesant essentiellement sur les ENDAN sommés de renoncer à l'arme suprême contre la perspective (indéfinie) d'une élimination de celles-ci par les EDAN, contribuant à alimenter la frustration des premiers auxquels les conférences d'examen du TNP servent de caisse de résonance.

Les divergences constatées lors de la précédente conférence d'examen (2015)<sup>4</sup> notamment sur la mise en œuvre du pilier désarmement du traité ou encore la création d'une zone exempte d'armes nucléaires (ZEADM) au Moyen-Orient n'ont pas disparu. Elles se sont même exacerbées depuis quelques années sous l'effet de signes défavorables à la diplomatie du désarmement et de la maîtrise des armements en particulier :

- Impasse des négociations en vue d'un retour des États-Unis au *Plan d'action global commun* de 2015 sur le nucléaire iranien dont ils se sont retirés en 2018 et la menace iranienne de se délier de ses obligations ;
- Exacerbation de la crise dans la Péninsule coréenne sur fond de provocations réciproques (manœuvres aéronavales américano-coréennes *versus* tirs de missiles balistiques par Pyongyang) ;
- Montée des tensions sino-américaines en Asie-Pacifique et à propos de Taïwan ;
- Dégradation des relations russo-américaine qui impacte négativement l'architecture des accords de maîtrise des armements et le désarmement.

Constatant ce contexte international défavorable, le Secrétaire général de l'ONU, dans son discours inaugural à la X<sup>e</sup> Conférence des États parties, constatait que l'humanité n'est qu'à « un malentendu » de l'« anéantissement nucléaire », tandis que Gustavo Zlauvinen qui présidait la réunion d'examen renchérisait à propos de « la menace posée par les armes nucléaires (qui) est revenue au même niveau que pendant la Guerre froide ». En effet, en 2022, le conflit en Ukraine s'est invité à la réunion d'examen du TNP et sera une des causes de son échec.

---

<sup>2</sup> Les Parties sont parvenues à un consensus sur une déclaration finale aux Conférences d'examen de 1975, de 1985, de 2000 et de 2010, mais n'ont pu aboutir à un consensus en 1980, en 1990, en 1995, en 2005 et en 2015.

<sup>3</sup> Ouvert à la signature le 1<sup>er</sup> juillet 1968, le TNP est entré en vigueur le 5 mars 1970. Au 1<sup>er</sup> janvier 2023, il comptait 191 États parties.

<sup>4</sup> Voir l'article d'Anne-Sophie Millet-Devalle, « Neuvième Conférence d'examen du Traité de non-prolifération : crise récurrente ou aigüe de la non-prolifération nucléaire ? », *PSEI*, n° 2, novembre 2015.

### III. Un document final laborieusement négocié mais rejeté *in extremis* par la Russie

La Conférence d'examen ouverte le 1<sup>er</sup> août 2022 sous la présidence de M. Gustavo Zlauvinel (Argentine) a été précédée des travaux de son Comité préparatoire (Prepcom) qui a tenu trois sessions à Genève entre mai 2017 et mai 2019. Au cours des sessions de fond du Prepcom, les travaux se sont concentrés sur la nécessité de mettre en œuvre les décisions de la conférence de révision et de prorogation du TNP de 1995, y compris la résolution du 11 mai 1995 sur la zone exempte d'armes nucléaires (ZEADM) au Moyen Orient ainsi que le document final de la Conférence de 2000 et les conclusions et recommandations de la Conférence de 2010<sup>5</sup>. Le Rapport final du Prepcom<sup>6</sup> relève la persistance de désaccords entre les États parties constatés lors de la précédente réunion d'examen (2015) en appelant les 191 pays participants à réduire leurs divergences.

À l'ouverture de la X<sup>e</sup> Conférence d'examen et dans un contexte marqué par le conflit russo-ukrainien, les trois puissances occidentales ont dans une déclaration commune<sup>7</sup> mis en garde contre « une guerre nucléaire (qui) ne peut pas être gagnée et ne doit jamais être menée », en se référant à la « rhétorique nucléaire et au comportement irresponsable et dangereux » du Président russe<sup>8</sup>. Cette déclaration illustre le climat dégradé des relations internationales, mais elle apporte aussi des arguments supplémentaires à ceux des États parties qui mettent en exergue l'impératif de mise en œuvre urgente du pilier désarmement nucléaire du Traité.

Les travaux de fond de la Conférence se sont concentrés dans le cadre de trois grandes commissions correspondant aux trois piliers du traité : Désarmement nucléaire et garanties de sécurité (Commission I) ; Non-prolifération et questions régionales, y compris en ce qui concerne le Moyen-Orient et l'application de la résolution de 1995 sur le Moyen-Orient (Commission II) ; Utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et autres dispositions du Traité (Commission III). Toutefois, le Président Zlauvinel a invité des groupes d'États à conduire des négociations parallèles sur les questions qui divisent (le désarmement nucléaire et le statut du Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN)<sup>9</sup>, la ZEADM au Moyen-Orient, le statut du Protocole additionnel de l'AIEA sur les garanties, le programme nucléaire de la Corée du Nord) en vue d'aboutir à des formulations communes dans le cadre des trois Commissions thématiques. Ce processus a permis d'alimenter les travaux des Commissions et ceux du Président dans l'élaboration du projet de document final de la conférence.

---

<sup>5</sup> La déclaration finale de la Conférence d'examen du TNP 2010 comporte une « feuille de route » en 64 étapes destinée à renforcer les « trois piliers » du Traité : non-prolifération, utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et désarmement. Voir Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2010, Document final, NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), part I.

<sup>6</sup> Rapport final du Comité préparatoire de la Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2020, NPT/CONF.2020/1, 20 mai 2019.

<sup>7</sup> Déclaration ministérielle de la France, des États-Unis et du Royaume-Uni sur la non-prolifération nucléaire 1<sup>er</sup> août 2022. Source <https://www.diplomatie.gouv.fr>.

<sup>8</sup> La Russie avait annoncé avoir placé ses forces nucléaires en alerte après le déclenchement de son attaque contre l'Ukraine le 24 février 2022.

<sup>9</sup> L'adoption du TIAN en 2017 marque une rupture d'un consensus international déjà fragile sur la non-prolifération et le désarmement nucléaire avec la volonté des partisans de la dénucléarisation mondiale d'ouvrir un nouvel agenda. Un groupe d'ENDAN qui avait souhaité la référence au TIAN dans le document final de la X<sup>e</sup> conférence d'examen du TNP a rencontré l'opposition des EDAN et a dû y renoncer (voir document de travail soumis par l'Autriche, l'Irlande, le Kazakhstan et le Mexique, NPT/CONF.2020/WP.76, 26 août 2022).

La question du désarmement nucléaire en lien avec la mise en œuvre de l'article VI du Traité fut le point d'orgue des divergences opposant les ENDAN membres du Groupe des Non-alignés et de la *Coalition pour un Nouvel Agenda*<sup>10</sup> aux EDAN à propos de la responsabilité de ces derniers. Mais cette fois-ci c'est la thématique du lien fait entre la crise de la maîtrise des armements et du désarmement d'une part et la « nouvelle course aux armements » d'autre part qui domine. Cette situation est dénoncée par de nombreuses délégations, y compris par des EDAN comme l'illustre les accusations réciproques des États-Unis et de la Russie se renvoyant la responsabilité. Cette dernière a mis en exergue les menaces que représenterait les systèmes de défense antimissiles américains et le déploiement par l'OTAN d'armes nucléaires sur le territoire d'ENDAN<sup>11</sup>. Les États-Unis lui répondent sur le même *tempo* en fustigeant « les pays qui accroissent leurs stocks nucléaires en appliquant des systèmes stratégiques déstabilisateurs, en violant leurs obligations en matière de non-prolifération et de désarmement ou en prenant d'autres mesures de nature à accentuer les tensions internationales et l'instabilité »<sup>12</sup>. Une référence qui vise principalement la Russie, mais accessoirement aussi la Corée du Nord et l'Iran, sans oublier la Chine.

La question de l'établissement d'une ZEADM au Moyen-Orient qui revient régulièrement à l'ordre du jour des réunions d'examen du TNP a fait encore une fois l'objet de négociations ardues (Commission II) entre l'Égypte (au nom du Groupe des pays arabe) et les États-Unis<sup>13</sup>. Une formulation consensuelle sur un texte réaffirmant l'importance de cet objectif et le soutien au processus diplomatique initié par l'Assemblée générale en 2018 en vue d'une Conférence sur la ZEADM au Moyen-Orient a permis au dernier moment de sortir de l'impasse les travaux de la Commission II.

Tous ce processus de négociation de formules communes dans le cadre des trois Commissions et des groupes restreints a permis d'enrichir le projet de document final dont la troisième version fut soumise à l'approbation des États le 25 août<sup>14</sup>. Elle fut finalement rejetée par la Russie le dernier jour de la Conférence, malgré une ultime tentative des Non-alignés pour sauver le consensus<sup>15</sup>. L'Ambassadeur russe a estimé (sans convaincre) qu'« un document qui ne satisfait aucun des États parties » était « susceptible d'avoir des effets encore plus négatifs » que l'absence de tout document<sup>16</sup>. Il a rejeté la responsabilité de cet échec sur « l'Ukraine et ses parrains » les accusant d'avoir « pris en otage » la Conférence en multipliant les « déclarations antirusse, politisées, engagées, injustifiées et mensongères sur la situation en Ukraine ». Il faisait ainsi référence à la Déclaration sur l'Ukraine d'un

<sup>10</sup> La Coalition pour un Nouvel Agenda qui transcende les groupes régionaux (Afrique du Sud, Brésil, Égypte, Irlande, Mexique, Nouvelle-Zélande) s'est mobilisé autour du thème des conséquences humanitaires catastrophiques d'une utilisation des armes nucléaires qu'elle incarne depuis l'initiative ayant conduit au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires.

<sup>11</sup> Voir notamment Prepcom, 3<sup>e</sup> session, « Désarmement nucléaire », Document de travail présenté par la Fédération de Russie, NPT/CONF.2020/PC.III/WP.6, 15 mars 2019.

<sup>12</sup> Voir le document de travail présenté par les États-Unis au Prepcom (1<sup>re</sup> session, NPT/CONF.2020/PCI/WP.39) et le discours du Président Biden transmis à la X<sup>e</sup> Conférence (NPT/CONF.2020/57, 4 August 2022).

<sup>13</sup> Cette question avait déjà été au cœur d'un bras de fer entre les États-Unis et le Groupe des pays arabes qui avaient posé comme condition à leur soutien à l'extension pour une durée indéterminée du TNP décidé par la réunion des États parties de 1995, la référence à la dénucléarisation du Moyen-Orient.

<sup>14</sup> Conférence des Parties, chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2020, Projet de document final, NPT/CONF.2020/CRP.1/Rev.2, 25 août 2022.

<sup>15</sup> Document de travail des pays non-alignés, NPT/CONF.2020/WP.75, 26 August 2022.

<sup>16</sup> Compte rendu analytique de la 13<sup>e</sup> séance plénière, Déclaration de l'Ambassadeur russe M. Belousov le 26 août 2022, NPT/CONF.2020/SR.13.

groupe d'États<sup>17</sup> dénonçant « la guerre d'agression russe » et la « dangereuse rhétorique nucléaire » qui a pour effet de miner la paix et la sécurité internationale ainsi que le régime international de non-prolifération.

#### IV. Quelles implications pour le régime de non-prolifération ?

« Échouer à adopter un document final lors de la prochaine Conférence d'examen 2020, hypothéquera la valeur qu'octroient les États à ce Traité, remettra en cause son cycle d'examen et renforcera les divisions avec des conséquences terribles pour l'avenir », avait prévenu Mme Izumi Nakamitsu, la Haute-Représentante pour les affaires de désarmement des Nations Unies<sup>18</sup>. L'avenir dira si cette sombre prévision se vérifiera.

Si le TNP a dissuadé la prolifération, il ne l'a pas empêchée, quatre États ont accédé à la puissance nucléaire militaire (Israël, Inde, Pakistan, Corée du Nord). Si les trois premiers n'ont jamais adhéré au Traité, la dernière s'en est retirée préalablement avant de procéder à un essai nucléaire en invoquant la disposition de l'article X. Toutes ces puissances nucléaires mais aussi l'Iran, avaient bénéficié à des degrés divers d'une coopération dans le domaine nucléaire avec des entreprises américaines, européennes ou encore russe.

Le régime incarné par le Traité et le système de garanties de l'AIEA est confronté depuis des années à une série de crises de prolifération liées notamment à la découverte du programme irakien et son démantèlement, aux révélations sur le réseau Khan et ses ramifications jusqu'en Libye et en Corée du Nord et à la mise à jour des ambitions en matière d'enrichissement d'uranium de l'Iran. Les crises de prolifération apparaissent comme autant de défis pour la crédibilité du TNP. En ce qui concerne la résolution de la crise nucléaire dans la Péninsule coréenne, il est déjà trop tard, Pyongyang ayant indiqué qu'il n'entend pas revenir sur son statut de puissance nucléaire acquis par l'essai de 2006, la bombe constituant une sorte « d'assurance vie ». À ce propos, la France a présenté au Prepcom une déclaration conjointe endossée par 70 États parties (dont États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Japon, Corée du Sud) pour dénoncer le « défi nucléaire nord-coréen »<sup>19</sup>.

Dans le cas de l'Iran, si tant est que cela soit encore possible, la résolution de la crise s'avère problématique. On relèvera que ce pays a fait preuve d'un activisme inhabituel lors des sessions du Prepcom en soumettant plusieurs documents (ZEAN au Moyen-Orient<sup>20</sup>, désarmement nucléaire, garanties négatives de sécurité, droit inaliénable aux UPEN), une manière d'occuper le terrain, de faire oublier son refus d'adhérer au Protocole additionnel de l'AIEA sur les garanties renforcées ainsi que les critiques dont il fait l'objet depuis des années et à chaque conférence d'examen de la part des Occidentaux<sup>21</sup>.

Ces crises de prolifération sont des symptômes d'un problème plus large avec un contexte international qui n'a jamais été aussi défavorable au désarmement et à la maîtrise

---

<sup>17</sup> Déclaration commune sur l'Ukraine de 55 États et de l'Union européenne, document NPT/CONF.2020/65, 26 August 2022.

<sup>18</sup> Déclaration au Conseil de sécurité le 26 février 2020 à l'occasion d'un débat sur le TNP (Conseil de sécurité, document CS/14125).

<sup>19</sup> Prepcom, 1<sup>re</sup> session, NPT/CONF.2020/PC.III/13, 13 mai 2019.

<sup>20</sup> Prepcom, 1<sup>re</sup> session : « Création d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient », Rapport présenté par la République islamique d'Iran, NPT/CONF.2020/PC.I/4, 29 mai 2017.

<sup>21</sup> On relèvera à ce propos le soutien conjoint apporté par la Chine et la Russie au Plan d'action global commun de 2015 (PrepCom, 2<sup>e</sup> session, Déclaration conjointe de la Fédération de Russie et de la République populaire de Chine sur le Plan d'action global commun, NPT/CONF.2020/PC.II/7/Rev.1, 3 mai 2018).

des armements depuis la Guerre froide. L'architecture de l'*Arms control* est progressivement détricotée avec l'abandon du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI), de l'accord « Open Sky », et le nouveau Traité START derniers vestiges des accords russo-américains en sursis. Dans ce contexte, les engagements des EDAN à la VII<sup>e</sup> conférence des États parties au TNP (2000) sur un « programme en 13 étapes vers le désarmement nucléaire » sont aussi reniés<sup>22</sup>. Ce démantèlement de l'architecture des accords de maîtrise des armements et de désarmement annonce-t-il la fin de l'*Arms control*, comme le laisse entendre Linton F. Brooks, dans un article pour la revue de l'Académie américaine des arts et des sciences ?<sup>23</sup>

Les Conférences d'examen du TNP démontrent parfois des possibilités de compromis entre des coalitions d'États aux intérêts divergents : ENDAN *versus* EDAN, *Coalition pour un Nouvel Agenda versus* EDAN, même si le résultat ne satisfait pas tous les États et surtout ne règle aucun des problèmes de fond qui affectent les « trois piliers » du TNP. Cependant, l'affaiblissement du régime constaté par l'absence de consensus lors des deux dernières Conférences d'examen (2015 et 2022) laisse un sentiment d'inachevé de l'entreprise de maîtrise des armements et de désarmement accréditant la thèse de ceux qui considèrent que le TNP n'est finalement qu'un « marché des dupes ». La crédibilité du TNP ne peut être assurée par les formules incantatoires sur le soutien au régime, sur le renforcement du processus de révision ou encore sur la complémentarité des trois piliers du Traité si parallèlement rien ne suit en termes de progrès dans la résolution des crises de prolifération et de relance de la diplomatie du désarmement.

Dans une déclaration conjointe (janvier 2022)<sup>24</sup> à l'approche de la X<sup>e</sup> Conférence d'examen, les cinq EDAN membres permanents du Conseil de sécurité se sont dits « déterminés à respecter leurs obligations en vertu du TNP », notamment celles qui figurent à l'article VI en considérant « qu'il est de leur responsabilité première d'éviter une guerre entre États dotés d'armes nucléaires et de réduire les risques stratégiques », les armes nucléaires ne devant servir qu'« à des fins défensives, de dissuasion et de prévention de la guerre ». Depuis février 2022 la guerre russo-ukrainienne a donné toute sa pertinence à cette question en « polluant » l'ambiance générale à la Conférence d'examen du TNP. Ce conflit met sous le feu des projecteurs la question des armes nucléaires et le risque associé à leur emploi<sup>25</sup>, accréditant la thèse des États parties partisans d'une mise en œuvre urgente du pilier désarmement du Traité. Rendez-vous est pris pour la XI<sup>e</sup> Conférence d'examen prévue en 2026<sup>26</sup> avec l'objectif cette fois de sauver le TNP !

---

<sup>22</sup> Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2000, Document final, vol. I, Partie 1, NPT/CONF.2000/28.

<sup>23</sup> Linton F. Brooks, « The End of Arms Control ? », *Daedalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 149 (2), Spring 2020, p. 84-100.

<sup>24</sup> Déclaration conjointe des chefs d'État et de Gouvernement de la République populaire de Chine, des États-Unis d'Amérique, de la République française, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de la Fédération de Russie pour prévenir la guerre nucléaire et éviter les courses aux armements (3 janvier 2022). Texte disponible sur le site du Quai d'Orsay, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-proliferation/actualites-et-evenements-lies-a-la-securite-au-desarmement-et-a-la-non/2022/article/declaration-conjointe-des-chefs-d-etat-et-de-gouvernement-pour-prevenir-lasur>.

<sup>25</sup> Voir le document de travail déposé par 27 États parties sur « les conséquences humanitaires des armes nucléaires », NPT/CONF.2020/WP.62/Rev.1, 10 août 2022.

<sup>26</sup> 2020 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Decision on the next review cycle, NPT/CONF.2020/DEC.2, 26 August 2022.

# Chronique « Questions de sécurité humaine : migrants et réfugiés et victimes des conflits »

Louis Balmond

Professeur émérite à l'Université de Toulon

## Résumé

Parmi les questions touchant à la sécurité humaine, l'intérêt qui doit être porté à la situation des migrants et des réfugiés et aux victimes des conflits est constant, même si les effets du conflit armé en Ukraine l'ont mis particulièrement en évidence. De manière générale les déplacements forcés, quelle qu'en soit la motivation, continuent d'augmenter. Si les dispositifs mis en œuvre à partir des deux Pactes de 2018 sur les migrants et les réfugiés ont abouti à un grand nombre de mécanismes et de mesures, de nature à rendre ces mouvements « sûrs, ordonnés et réguliers », la volonté politique n'apparaît pas toujours à la mesure de l'enjeu. Le traitement général des réfugiés par l'Union européenne par rapport à son attitude à l'égard des réfugiés ukrainiens en est l'illustration. La question des victimes des conflits a pris d'autant plus d'importance en 2022 qu'a éclaté un conflit armé international de haute intensité. Le droit international humanitaire a montré, à cette occasion, ses possibilités mais aussi ses limites, voire, pour certains, ses ambiguïtés. Sa dimension judiciaire est apparue désormais décisive, grâce notamment à la multiplication des instances de jugement, internationales et nationales. Les contraintes juridiques empêchant le jugement des crimes de guerre et plus encore de l'agression restent cependant importantes.

**Mots-clés :** sécurité humaine, Ukraine, Russie, migrants, réfugiés, Pacte mondial pour des migrations, sûres, ordonnées et régulières, Pacte mondial sur les réfugiés, Union européenne, France, Royaume-Uni, protection temporaire, Comité International de la Croix Rouge, combattants, population civile, commissions et missions d'enquête, juridictions internationales, juridictions pénales, Cour pénale internationale, preuve, poursuite, condamnation

## Abstract

Among issues relating to human security, the interest that must be given to the situation of migrants and refugees and to the victims of conflicts is constant, even if the effects of the armed conflict in Ukraine have made this particularly evident. In general, forced displacement, whatever the motivation, continues to increase. If the mechanisms implemented from the two Pacts of 2018 on migrants and refugees have resulted in a large number of mechanisms and measures, such as to make these movements "safe, orderly and regular", the political will does not always appear commensurate with the issue. The general treatment of refugees by the European Union in relation to its attitude towards Ukrainian refugees illustrates this. The issue of conflict victims has taken on all the more importance in 2022 with the outbreak of a high-intensity international armed conflict. International humanitarian law showed, on this occasion, its possibilities but also its limits, even, for some, its ambiguities. Its judicial dimension has now appeared decisive, thanks in particular to the proliferation

of international and national courts. However, the legal constraints preventing the judgment of war crimes and even more of aggression remain important.

**Keywords:** human security, Ukraine, Russia, migrants, refugees, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Global Compact on Refugees, European Union, France, United Kingdom, temporary protection, International Committee of the Red Cross, combatants, civilian population, commissions and missions of inquiry, international jurisdictions, criminal jurisdictions, International Criminal Court, evidence, prosecution, conviction

## I. Introduction

La présente chronique sera consacrée, dans une année 2022 caractérisée par l'omniprésence de la situation en Ukraine, à deux questions particulières de la thématique de la sécurité humaine : les migrants et les réfugiés d'une part, les victimes des conflits armés d'autre part. La sécurité humaine apparaît aujourd'hui comme la notion qui permet d'appréhender le plus exactement les enjeux de sécurité au plan international. Elle a, au moins en partie mais en partie seulement, supplanter la conception de la sécurité qui était traditionnellement considérée comme « classique » : la sécurité des États (ou sécurité nationale) se traduisant par l'absence de conflits internes ou internationaux. Cette conception stato-centrée a été bouleversée à la fois par l'irruption des droits de l'homme sur la scène internationale et par le développement de la mondialisation. L'idée que la sécurité des individus et le respect de leurs droits contre les États, éventuellement le leur, sont le facteur indispensable à la stabilité et donc à la sécurité internationale, s'est aujourd'hui imposée, traduisant plus généralement le fort besoin de sécurité qui anime les populations. Par ailleurs, la mondialisation a permis de mesurer plus justement l'existence de menaces globales pesant potentiellement sur l'ensemble des habitants de la planète voire sur les générations futures. Le contenu de la sécurité humaine s'est dès lors enrichi par la nécessité de prendre en considération de nouvelles menaces, celles qui provoquent l'insécurité des individus dans des domaines particuliers comme par exemple la santé ou l'alimentation, et celles qui constituent une menace globale pour l'existence de la planète, les menaces environnementales ou climatiques. Pour autant, la nécessité de la sécurité nationale n'a pas disparu car la pacification des rapports internationaux est la condition indispensable, mais pas nécessairement suffisante, de la jouissance des différentes composantes de la sécurité humaine. Il est possible alors d'évoquer une sécurité globale qui regrouperait la sécurité nationale et la sécurité humaine sous ses différentes formes.

Conformément à cette démarche, alors que la sécurité humaine a été mise particulièrement à l'épreuve depuis le 24 février 2022 et l'invasion de l'Ukraine déclenchée par la Russie, deux questions seront évoquées successivement, concernant les migrants et les réfugiés d'une part, les victimes des conflits armés d'autre part. Face à une situation en constante évolution, il sera assurément nécessaire de revenir sur plusieurs questions de sécurité humaine dans les prochains numéros de PSEI, notamment sur les réponses qu'a tenté de lui apporter le système des Nations Unies en Ukraine. Néanmoins, la crise ukrainienne si elle les affecte toutes, n'épuise cependant pas l'ensemble des questions de sécurité internationale. Ainsi, le dossier des déplacements forcés demeure un problème mondial pour lequel la Communauté internationale est engagée dans un processus ambitieux mais toujours lent et complexe de mise en place d'une gouvernance internationale. L'Union européenne, qui est aussi à la recherche d'une (bonne) gouvernance des migrations et de l'asile, rencontre les mêmes difficultés. Il reste qu'en 2022, le droit international et plus encore le droit international humanitaire (DIH) ont été malmenés malgré un développement significatif de sa dimension judiciaire.

## II. Les migrants et les réfugiés

Le cadre général de la stratégie internationale portant sur la situation des migrants et des réfugiés est fixé désormais par les deux Pactes adoptés en 2018 : le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (PMM) et le Pacte mondial sur les réfugiés (PMR)<sup>1</sup>. Leur mise en œuvre, touchée par la crise de la Covid-19 en 2020, s'est poursuivie néanmoins depuis, même si elle a été, plus indirectement, affectée par la guerre en Ukraine déclenchée le 24 février 2022. L'Union européenne, principal soutien de la stratégie des pactes, a, pour sa part, tenté de progresser, non sans difficultés, dans la construction d'une gouvernance renforcée des politiques dans les domaines de la migration, de l'asile, de l'intégration et de la gestion des frontières. La crise européenne résultant de l'afflux de réfugiés en provenance de l'Ukraine a fait l'objet de sa part d'un traitement particulier.

### II.1. Les migrants

Les questions touchant à la situation des migrants et des réfugiés sont, de fait, largement interdépendantes. Des spécificités se manifestent néanmoins que l'on considère les tendances qui se manifestent en 2021/2022 comme les modalités de mise en œuvre des deux pactes qui en constituent le cadre juridique.

#### II.1.1. L'état des migrations dans le monde : rapport mondial 2022, Organisation Internationale des Migrations (OIM), 523p.

Le Rapport 2022 publié par l'OIM deux ans après le précédent, a vocation à faire mieux comprendre le phénomène migratoire partout dans le monde en présentant des données et des informations clés sur la migration, accompagnées de 12 chapitres thématiques sur des questions migratoires actuelles. De ce document particulièrement complet, on retiendra d'une part les tendances générales qu'il présente, d'autre part un certain nombre de points particulier qu'il met en évidence.

##### II.1.1.1. Tendances générales

Un premier constat s'impose : la mobilité des personnes a été directement altérée par le Covid-19. À leur apogée, à la mi-décembre 2020, les mesures imposées pour les voyages, les restrictions de mobilité et les fermetures de frontières décidées par les gouvernements dépassaient les 111 000 et, en novembre 2021, plus de 25 000 restrictions d'entrée liées à la pandémie étaient encore en vigueur. Le nombre de passagers aériens a ainsi diminué de 60 % en 2020, preuve de la diminution massive de la mobilité globale. Mais ces deux années ont connu en même temps des événements majeurs provoquant le déplacement de millions de personnes : conflits en Syrie, au Yémen, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo et au Soudan du Sud ; instabilité économique et politique majeure au Venezuela et en Afghanistan ; catastrophes climatiques et météorologiques notamment en Chine, aux Philippines, au Bangladesh, en Inde, aux États-Unis et Haïti.

L'ampleur de la migration internationale a donc continué d'augmenter quoiqu'à un rythme plus réduit, inférieur d'environ 2 millions, à ce qu'il aurait été en l'absence de pandémie. Le nombre de personnes vivant en dehors de leur pays de naissance ou de citoyenneté a atteint

---

<sup>1</sup> Voir L. Balmond, « Du droit des migrants à la gouvernance des migrations, à propos des Pactes sur les réfugiés et les migrations de décembre 2018 », *Paix et sécurité européenne et internationale*, n° 15, 2020, <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=2354>.

ainsi 281 millions en 2020 contre 272 millions en 2019, soit 128 millions de plus qu'en 1990 et plus de trois fois plus qu'en 1970. Parmi ces personnes, près des deux tiers sont des travailleurs migrants. Le nombre de migrants internationaux dans la population mondiale est passé de 2,8 % en 2000 à 3,6 % en 2020, ce qui reste un très faible pourcentage de cette population et qui signifie que la grande majorité des personnes dans le monde (96,4 %) continuent de résider dans le pays dans lequel elles sont nées. On notera par ailleurs que le flux net de migrantes et migrants s'étant déplacés de régions moins développées vers des régions plus développées a été estimé à 2,8 millions par an sur la période 2015-2020. Parmi les personnes migrantes en 2020, 135 millions étaient des femmes (3,5 % de la population féminine mondiale) contre 130 millions en 2019, 146 millions étaient des hommes (3,7 % de la population masculine mondiale) contre 141 millions en 2019. Les travailleurs migrants étaient environ 169 millions en 2019 contre 164 millions en 2017, les migrants morts ou disparus environ 3 900 en 2020 contre 5 400 en 2019. En décembre 2020, 35,5 millions d'enfants de moins de 18 ans (soit 1 enfant sur 66 dans le monde) vivaient en dehors de leur pays de naissance. Enfin, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 24 novembre 2021, plus de 8 436 décès de migrantes et migrants ont été enregistrés dans le monde et 5 534 portés disparus.

Les données à long terme sur la migration internationale confirment que celle-ci n'est pas uniforme dans le monde, mais soumise à de multiples facteurs économiques, géographiques, démographiques et autres. Ils entraînent des schémas migratoires distincts, et notamment des « couloirs migratoires » qui se développent depuis de nombreuses années et dont l'explication est multiple. Le plus souvent, ils vont logiquement des pays en développement vers les économies les plus puissantes (États-Unis, Émirats Arabes Unis, Arabie saoudite, Allemagne). Le couloir Mexique-États-Unis est ainsi le plus grand au monde avec près de 11 millions de personnes. Le second va de la Syrie à la Turquie et accueille principalement des réfugiés et déplacés : son importance s'explique par les conséquences d'un conflit prolongé. Le troisième, de l'Inde aux Émirats Arabes Unis (plus de 3 millions de personnes), comprend surtout des travailleurs migrants. On notera qu'il existait, avant la guerre survenue en février 2022, un couloir bilatéral entre la Russie et l'Ukraine qui occupait les quatrième et cinquième rangs parmi les plus grands couloirs du monde. Tous ne soulèvent cependant pas les mêmes problèmes et, pour les migrants qui les empruntent, ne présentent pas les mêmes risques, parfois mortels. Les trajets sont liés à un ensemble de facteurs politiques, économiques et environnementaux qui peuvent avoir un impact considérable sur la manière dont les personnes entreprennent une migration. Depuis les événements de Lampedusa en 2013<sup>2</sup>, l'OIM a mis en place un mécanisme de collecte des informations au niveau mondial (*Missing Program Project*) sur les disparitions et les décès de migrants sur les routes migratoires. Sur six années de collecte de données, 2020 a enregistré le total le plus bas (environ 3 900), par rapport à près de 5 400 enregistrés en 2019. Par contre, entre 2014 et 2020, la Méditerranée a connu le plus grand nombre de décès (21 200 personnes) coûtant la vie à plus de 21 200 personnes et en 2020, elle était toujours le couloir le plus dangereux avec plus de 1 460 morts, notamment sur la « route de la Méditerranée centrale ».

Si l'on considère les populations de migrants internationaux par région des Nations Unies, l'Europe est actuellement la première destination, avec 87 millions de migrants (30,9 % de la population migrante internationale), suivie de l'Asie avec 86 millions de personnes (30,5 %). L'Amérique du Nord est la destination de 59 millions (20,9 %) et l'Afrique de 25 millions. Au cours des 15 dernières années, le nombre de migrants internationaux en Amérique latine et dans les Caraïbes a plus que doublé, passant d'environ 7 millions à 15 millions, ce qui en fait la région avec le taux de croissance le plus élevé de migrants internationaux et la destination

---

<sup>2</sup> Naufrage de deux navires au large de l'île italienne de Lampedusa ayant entraîné la mort de plus de 360 personnes.

de 5,3 % de tous les migrants internationaux. Environ 9 millions de migrants internationaux vivent en Océanie, soit environ 3,3 % de tous les migrants.

Avec près de 18 millions de personnes vivant à l'étranger, l'Inde a la plus grande population émigrée au monde, devant le Mexique avec environ 11 millions d'habitants, la Fédération de Russie (10,8 millions). La Syrie compte plus de 8 millions de personnes vivant à l'étranger, principalement en tant que réfugiés.

Les travailleurs migrants, selon les dernières estimations disponibles, donc antérieures à la Covid-19, étaient environ 169 millions en 2019, soit 62 % des 272 millions de migrants internationaux. Par rapport à la population mondiale de migrants internationaux en âge de travailler, c'est à dire âgée de 15 ans ou plus (245,6 millions), les travailleurs migrants en représentent 68,8 %. En 2019, 67 % des travailleurs migrants (environ 113,9 millions) résidaient dans des pays à revenu élevé, environ 29 % (environ 49 millions) vivaient dans des pays à revenu intermédiaire et 3,6 % (environ 6,1 millions) dans des pays à faible revenu. Un changement notable est apparu entre 2013 et 2019 : les pays à revenu élevé ont connu une baisse du pourcentage des travailleurs migrants (de 74,7 % à 67,4 %), tandis que les pays à revenu intermédiaire supérieur ont observé une augmentation de 7,8 (de 11,7 % à 19,5 %). Ce phénomène peut résulter de la croissance économique dans les pays à revenu intermédiaire et/ou du durcissement des réglementations en matière d'immigration de main-d'œuvre dans les pays à revenu élevé. Dans tous les cas, la part des travailleurs migrants dans la main-d'œuvre totale des États pays à revenu faible reste très limitée (2,3 %).

Ces travailleurs migrants peuvent éventuellement procéder, à destination de leurs familles ou de leur communauté d'origine, à des transferts financiers mais ceux-ci restent difficiles à évaluer. Les analyses menées par la Banque mondiale au plan universel ne peuvent évaluer exactement le niveau des flux du fait de l'importance des canaux informels. Le volume de l'envoi de fonds est donc le plus souvent plus important que les estimations. S'ils n'ont officiellement subi en 2020 qu'une faible diminution, passant de 719 milliards de dollars en 2019 à 702 milliards de dollars, cela s'explique par le recours plus important aux canaux formels pour répondre aux restrictions dues au Covid-19. La tendance générale reste toutefois à la hausse à long terme puisque les envois de fonds internationaux ne s'élevaient en 2000 qu'à 128 milliards de dollars et que depuis le milieu des années 1990, ils dépassent le niveau de l'aide au développement. En 2020, l'Inde et la Chine, avec respectivement des envois de fonds entrants supérieurs à 59 milliards de dollars, suivis de loin par le Mexique, les Philippines et l'Égypte, étaient les cinq principaux bénéficiaires de transferts de fonds<sup>3</sup>.

#### II.1.1.2. Thématiques particulières

Dans les 12 chapitres qui le composent, le rapport fait le point sur des questions spécifiques et complète ses analyses par des recommandations. Si les chapitres consacrés au Covid, au climat à la paix et à la sécurité, présentent un intérêt incontestable, on retiendra néanmoins deux autres chapitres qui font l'objet d'une attention particulière.

Le premier<sup>4</sup> est consacré à « la désinformation sur la migration » et au renouvellement partiel de cette question du fait des nouvelles technologies. Le traitement de l'information est en effet un enjeu essentiel pour l'OIM et l'ensemble des acteurs internationaux pour tenter d'approcher au plus près la situation exacte de la migration dans le monde. Des développements significatifs sont consacrés dans le rapport à l'origine des statistiques fournies (Outre l'OIM, l'ONU, l'OCDE, des grands établissements universitaires de recherche, des ONG

---

<sup>3</sup> On notera que, parmi les États du G7, la France et l'Allemagne restent dans les 10 premiers pays du monde depuis 2020, mais la majorité des entrées ne sont pas des transferts des ménages, mais portent sur les salaires des frontaliers qui travaillent en Suisse tout en résidant en France ou en Allemagne.

<sup>4</sup> Chapitre 8, E. Culotty, J. Suiter, I. Viriri, S. Creta, Rapport, pp. 217-232.

etc.), mais également à leurs limites, notamment lorsqu'elles s'appuient sur des chiffres fournis par les États. Cette démarche a aussi un autre objectif : lutter contre la désinformation sur les phénomènes migratoires en examinant les facteurs qui l'organisent et les « contre-mesures » qui peuvent être mises en œuvre pour limiter le phénomène. Les efforts pour lutter contre la désinformation en ligne semblent pour l'instant « fragmentaires et non coordonnés » alors que le phénomène dépasse la problématique des migrations et prend de multiples formes dont la désinformation en ligne n'est qu'un aspect. Renforcer la résilience à la désinformation ne peut donc être qu'un projet à long terme pour répondre à des problèmes qui touchent la société toute entière comme « la baisse des niveaux de confiance dans la parole publique et la polarisation politique croissante ». Dans le contexte des migrations, une plus grande coopération, notamment transfrontalière, est nécessaire pour détecter et s'opposer aux campagnes de désinformation, elles-mêmes déjà transnationales. Il est donc recommandé aux décideurs, en particulier, d' « exiger une plus grande responsabilisation des plateformes numériques » tout en développant des mécanismes de régulation, dans le respect de la liberté d'expression. De leur côté, les plateformes doivent fournir un accès suffisant aux données pour la recherche et la surveillance, déployer des interventions dans les régions où existent des risques de campagnes de désinformation, en particulier en période électorale. Les acteurs des médias mais également les ONG doivent veiller à ce que les migrants aient accès à des informations fiables et accessibles. Ils doivent fournir des ressources aux journalistes pour qu'ils « rendent compte de manière responsable de la migration » et de la « désinformation sur la migration », le cas échéant en corrigeant les fausses informations. Enfin, les chercheurs doivent conduire des études pour réduire les lacunes dans les connaissances des différentes situations géographiques et humaines en coopérant avec des chercheurs des pays d'origine des migrants.

Le second<sup>5</sup> aborde le sujet des « êtres humains dans les voies migratoires : tendances défis et nouvelles formes de coopération ». Il part du constat qu'il existe un consensus mondial sur la nécessité urgente de prévenir et de combattre les trafics dans les voies migratoires, et qu'il est indispensable d'opérer une différenciation entre la traite des personnes et le trafic de migrants. Le trafic de migrants, réprimé par le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée<sup>6</sup> (Protocole adopté le 12 décembre 2000, entré en vigueur le 28 janvier 2004 – en 2020, il avait été ratifié par 149 États) a pour but d'obtenir un avantage financier ou non en facilitant le franchissement irrégulier de la frontière par une personne qui n'est pas un ressortissant ou un résident permanent. Au contraire, le but criminel de la traite réprimé par le Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants est l'exploitation. Alors que le trafic se produit généralement dans le contexte de migrations internationales irrégulières, la traite peut intervenir dans le cadre d'une migration régulière ou d'une migration interne. Toutefois, les deux types de criminalité peuvent se rejoindre car les groupes criminels organisés interfèrent dans les routes migratoires irrégulières. Ainsi, en s'appuyant sur les services de passeurs pour franchir des frontières internationales, les migrants sont l'objet d'un trafic mais peuvent aussi être victimes de la traite lorsque les frais engagés provoquent une dette débouchant sur leur exploitation. Voilà pourquoi la première recommandation présentée dans le Chapitre 10 du rapport vise à renforcer la compréhension de la traite des migrants, afin d'éviter la confusion, parfois utilisée par les autorités étatiques dans leur lutte contre la migration irrégulière. Il

<sup>5</sup> M. Traore Chazalnoël et A. Randall, Rapport, *op. cit.*, pp. 217-232.

<sup>6</sup> « Protocole sur la traite », adopté par l'Assemblée générale des Nations unies en 2000 et entré en vigueur le 25 décembre 2003. En 2020, il avait été ratifié par 178 États.

importe donc d'améliorer la compréhension et la preuve de la traite des migrants par le « renforcement des capacités non seulement des autorités de l'État, mais aussi des autres parties prenantes concernées, y compris les médias ». Cela devrait couvrir également « la dynamique sous-jacente à la traite des migrants, y compris l'impact des politiques migratoires dans les pays d'origine, de transit et de destination susceptibles de favoriser la traite et l'exploitation des migrants ». Il est également indispensable de mettre en place des mesures de protection adaptées aux besoins spécifiques des migrants victimes de la traite, notamment ceux qui, « en dehors de leur pays d'origine ont des besoins résultant de leur situation migratoire, en plus de besoins généraux de protection et d'assistance en tant que victimes d'infractions graves »<sup>7</sup>. De même le processus de réintégration des victimes migrantes dans leur pays d'origine devrait être adapté en tenant compte de « leur âge, de leur sexe, de leurs vulnérabilités et de stigmatisation potentielle au retour ». Enfin, même si la coopération transfrontalière dans la lutte contre le trafic de migrants a considérablement évolué depuis l'adoption du Protocole de 2000, devenant désormais « multipartite, pan-gouvernementale, pan-sociétale et intersectorielle » avec l'implication récente des secteurs financier et technologique, son impact et son efficacité demeurent limités. Il faut dès lors dépasser le stade de la simple coopération pour parvenir à une véritable collaboration.

Si le rapport de l'OIM sur les migrations présente les limites propres à cet exercice, notamment l'absence de force contraignante des mesures qu'il recommande, il demeure néanmoins un instrument fondamental de compréhension d'un phénomène dont l'impact du point de vue de la politique interne comme de la politique internationale est aujourd'hui considérable. Largement diffusé et commenté, il doit permettre de l'aborder de manière plus circonstanciée et donc apaisée.

#### II.1.1.3. Trafic d'êtres humains : 1<sup>er</sup> ensemble de données de l'OIM reliant victimes et auteurs, 8 décembre 2022

Dans le prolongement du rapport présenté, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a publié, le 8 décembre 2022, grâce à une technologie développée en partenariat avec Microsoft, le premier ensemble de données publiques reliant les profils des victimes et des auteurs de la traite, tout en préservant l'anonymat et la vie privée des survivants. Selon l'OIM, la nature des relations entre les victimes et les auteurs représente une source précieuse d'informations pour mieux aider les survivants et poursuivre les auteurs. En rendant ces informations disponibles pour la première fois de manière ouverte et sûre, l'OIM et Microsoft visent à partager cette technique avec tous les acteurs humanitaires afin d'améliorer la production de données préservant la vie privée. Il s'agit aussi d'accélérer l'élaboration de politiques fondées sur des preuves dans la lutte contre la traite des êtres humains dans le monde. Cet ensemble comprend les données de cas de l'OIM concernant plus de 17 000 victimes et survivants de la traite, identifiés dans 123 pays et territoires, et les récits de plus de 37 000 auteurs qui ont facilité le processus de traite entre 2005 et 2022. Les données de l'OIM montrent que 80 % des voyages internationaux de traite des êtres humains, soit environ un tiers des victimes, passent par des points frontaliers officiels, tels que les aéroports et les points de contrôle des frontières terrestres. Selon l'OIT, plus de 49 millions de personnes vivaient dans des conditions d'esclavage moderne en 2021, dont plus de 27 millions dans le travail forcé et 22 millions dans le mariage forcé. Sur ces 27 millions de personnes en situation de travail forcé, plus de 17 millions sont exploitées dans le secteur privé. Plus de 6 millions sont en situation d'exploitation sexuelle commerciale forcée et près de 4 millions sont astreintes à des travaux forcés imposés par l'État. Les femmes et les filles représentent

---

<sup>7</sup> Ils peuvent en effet hésiter à se présenter aux autorités du fait de leur statut irrégulier ou vouloir éviter de coopérer aux procédures pénales contre les trafiquants.

près de 5 millions des personnes en situation d'exploitation sexuelle commerciale forcée, et 6 millions des personnes en situation de travail forcé dans d'autres secteurs économiques. Au moins 12 % des personnes en situation de travail forcé sont des enfants. Plus de la moitié de ces enfants sont victimes d'exploitation sexuelle commerciale. La région Asie-Pacifique compte le plus grand nombre de personnes en situation de travail forcé (15,1 millions) et les États arabes la plus forte prévalence (5,3 pour mille personnes).

#### II.1.1.4. Forum international pour l'examen de la mise en œuvre du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, New York, 17-20 mai 2022

Le premier Forum International d'Examen des Migrations (IRMF) s'est tenu du 17 au 20 mai 2022, réunissant l'ensemble des États signataires, les représentants des parties prenantes et les institutions du système des Nations Unies. La réunion de New York, première rencontre de ce type, depuis l'adoption du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières<sup>8</sup>, devait permettre de mesurer les progrès accomplis et d'évaluer les défis restant, liés à la mise en œuvre de tous les aspects du PMM. L'accord obtenu à Marrakech, fort d'un consensus interétatique très large, a contribué à agréger dans une stratégie commune un ensemble d'institutions et de mécanismes existants<sup>9</sup> ou d'en susciter de nouveaux, favorisant l'émergence d'une gouvernance internationale des migrations<sup>10</sup>. Depuis 2018, le pivot du système institutionnel ainsi constitué pour assurer le suivi et la mise en œuvre du PMM est le Réseau des Nations Unies sur les migrations, créé à l'initiative du Secrétaire général des Nations Unies. Il regroupe, outre l'OIM, l'OMS, le Fonds des Nations Unies pour la Population, l'OIT, le PNUD, l'Organisation des Nations Unies pour l'aide à l'enfance, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, le HCR et la Banque asiatique de développement (BAD) avec le statut d'observateur<sup>11</sup>.

Il doit permettre d'apporter aux États Membres un soutien efficace et coordonné du système des Nations Unies. Son mandat « accorde la priorité aux droits et au bien-être des migrants et de leurs communautés de destination, d'origine et de transit ». Une déclinaison nationale et régionale du réseau, prévue par le PMM, a été progressivement mise en place et en 2022, existaient en Afrique 22 réseaux nationaux et 3 réseaux régionaux destinés à assister les organismes régionaux et les États dans la mise en œuvre du Pacte en mobilisant toutes les parties prenantes<sup>12</sup>. C'est ainsi par exemple que, le 31 mai 2021, a été lancé le Réseau des Nations Unies sur la migration aux Maldives après celui du Bangladesh, de Timor-Leste, des Philippines, du Cambodge, de la Thaïlande et du Sri Lanka, en Asie Pacifique, avec pour objectif général de « faciliter des actions efficaces, opportunes et coordonnées à l'échelle du système des Nations Unies pour aider le gouvernement des Maldives à mettre en œuvre le Pacte mondial conformément aux priorités nationales ». Les Maldives accueillent environ 200 000 à 250 000 migrants internationaux, soit un tiers de la population résidente et

<sup>8</sup> Voir cette chronique, *Paix et sécurité européenne et internationale*, n° 17, 2021, III.1.1.1.

<sup>9</sup> Comme le Forum Mondial sur la Migration et le Développement (FMMD), qui avait déjà en décembre 2016 pour objectif de débattre d'une meilleure gouvernance mondiale des migrations. Voir A. Pécoud, « À quoi sert le Forum mondial sur la migration et le développement ? », <https://theconversation.com/a-quoi-sert-le-forum-mondial-sur-la-migration-et-le-developpement-67609>, 12 décembre 2016. Le thème principal choisi par la présidence du FMMD 2022-2023 porte sur l'« Impact du changement climatique sur la mobilité humaine ».

<sup>10</sup> Voir en ce sens, B. Jouzier et O. Marrel, « Quatre ans de (non) mise en œuvre du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières : le réveil de la France par l'attribution d'un mandat à la CNCDDH ? », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 2022, pp. 2-3.

<sup>11</sup> <https://migrationnetwork.un.org/fr/about>.

<sup>12</sup> Dans les États arabes, ce nombre était respectivement de 2 réseaux régionaux et 12 réseaux régionaux, en Asie Pacifique de 7 et 1, en Amérique latine de 12 et 1 et en Europe, au seul niveau national de 12.

proportionnellement le plus grand nombre de migrants en Asie du Sud. Les migrants sans papiers aux Maldives sont une population de plus en plus vulnérable et marginalisée, avec notamment des problèmes d'exploitation du travail, de l'accès à la santé et de la stigmatisation sociale.

À l'initiative du Réseau a été également créé le 18 mars 2021 le Pôle du Réseau sur les Migrations (*Migration Network Hub*)<sup>13</sup>, espace de rencontre virtuel au sein duquel les gouvernements, les parties prenantes et les experts échangent des informations et des services en lien avec les migrations. Le Pôle est plus précisément chargé d'appuyer la mise en œuvre, le suivi et l'examen du PMM en dressant l'inventaire des données, pratiques et initiatives existantes et en facilitant l'échange de connaissances au moyen de discussion en ligne et d'une base de données. Les résultats obtenus par ces instruments sont loin d'être négligeables. Au 15 novembre 2022, l'Initiative « États champions » concernait 22 États soutenus par le Réseau afin de faire émerger des informations clés, des enseignements et des pratiques positives pouvant être partagées avec d'autres États membres. Au 19 octobre 2022, les initiatives de promesses de dons représentaient 215 engagements dont 89 par des États, 40 par des autorités locales, 30 par des organisations internationales et 14 par des organisations de la société civile. Enfin, le référentiel des pratiques pouvait faire état de 216 pratiques à la fin de l'année 2022<sup>14</sup>. Ces résultats, présentés à l'occasion du Forum international de 2022<sup>15</sup>, ont été complétés par des contributions publiées par les États sur leurs mises en œuvre nationales et régionales et par des contributions de la société civile et des migrants eux-mêmes.

Au terme de la séance plénière de clôture, a été adoptée par consensus la « Déclaration d'avancement » qui comprend une évaluation des progrès réalisés dans la mise en œuvre des 23 objectifs du PMM, une identification des principaux défis, opportunités et problèmes émergents liés à cette mise en œuvre, et enfin des recommandations pour l'avenir du processus<sup>16</sup>. Le texte, au long des 77 paragraphes qu'il comporte, ne fait pas apparaître d'innovations fondamentales, ni sur le plan formel (les engagements pris demeurent non contraignants) ni sur le plan matériel (la déclaration reprend les thématiques abordées dans le PMM). Alors que, comme on a pu le voir, des initiatives toujours utiles, parfois remarquables, ont vu le jour ; elles n'ont pas pour autant fait apparaître un axe d'action clair et mobilisateur susceptible de constituer une véritable avancée<sup>17</sup>. Ainsi, le résultat de ce sommet est-il ambigu. Le contraste demeure important entre la vision, l'ambition et les exigences des pays occidentaux<sup>18</sup> et celles des pays du Sud. « Même si aucun pays ne semble être critique envers les migrations, très peu de progrès ont été réalisés dans l'expansion effective de voies de migration sûres et régulières »<sup>19</sup>. Cet objectif majeur devrait être au cœur de l'action des parties prenantes pour les années à venir, avant le quatorzième Sommet du FMMD qui se tiendra début 2024 à Paris et avant le prochain Forum d'examen.

---

<sup>13</sup> <https://migrationnetwork.un.org/migration-network-hub>.

<sup>14</sup> <https://migrationnetwork.un.org/hub/repository-of-practices/practices>.

<sup>15</sup> Conformément aux Formes et organisation des Forums d'examen des migrations internationales recommandés par le PMM et la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies de 2019.

<sup>16</sup> Assemblée Générale des Nations Unies, résolution 76/266 du 20 mai 2022.

<sup>17</sup> Comme le déclarait le président de l'Assemblée générale, président également le Forum, « Si la finalisation de la Déclaration de progrès est une étape importante de l'engagement multilatéral en matière de migration, [...] nous devons agir sur la base de ses dispositions et en tirer des avantages concrets ».

<sup>18</sup> Parfois de très peu d'effets ; voir dans le cas de la France, B. Jouzier et O. Marrel, *op. cit.*

<sup>19</sup> Retour sur le forum historique d'examen des migrations à l'ONU, Caritas International Belgique, Retour sur le forum historique d'examen des migrations à l'ONU, 01/06/2022.

## II.1.2. Les réfugiés

Les drames touchant les réfugiés dans leur recherche d'une vie meilleure ont contribué, en 2021/2022, à maintenir la question à l'agenda des pouvoirs publics, notamment des pays développés. Il est vrai que les routes auxquelles les réfugiés ont recours se sont révélées toujours aussi dangereuses, qu'il s'agisse de voies maritimes comme la Méditerranée ou la Manche avec des risques de disparition en mer, ou de voies terrestres comme le Sahel et surtout la Libye avec des risques de mauvais traitements. Comme le constate le HCR dans un rapport du 29 juillet 2022, « les services de protection font cruellement défaut aux réfugiés qui tentent d'effectuer ces voyages »<sup>20</sup>. De nouvelles menaces sont également apparues à l'encontre des réfugiés, utilisés par la Biélorussie en septembre 2021, comme moyen de pression contre les européens<sup>21</sup>. La situation des réfugiés dans le monde ne présente pas d'améliorations sensibles, malgré les efforts réalisés par le HCR pour développer la mise en œuvre du PMR.

### II.1.2.1. Tendances mondiales des déplacements forcés en 2021

Le dernier rapport du HCR, *Tendances mondiales, déplacements forcés en 2021*<sup>22</sup>, porte sur l'année 2021 et tient compte de données résultant de l'évolution de la situation jusqu'au 31 mai 2022. À cette date, le nombre total de personnes déplacées de force était estimé à 102 951 000 personnes comprenant les réfugiés, les demandeurs d'asile, les autres personnes ayant besoin d'une protection internationale et les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Il inclut les réfugiés et autres personnes déplacées non couvertes par le mandat du HCR<sup>23</sup>. À la fin de l'année 2021, le nombre des personnes déracinées, contraintes de fuir leur lieu de vie à cause d'un conflit, de violences, de la crainte de persécutions et de violations des droits humains était de 89,3 millions, soit plus du double de celui des personnes qui étaient toujours déracinées il y a une décennie et le chiffre le plus élevé depuis 1945. Avec le conflit en Ukraine, qui a provoqué la crise de déplacement forcé la plus rapide et l'une des plus importantes depuis la seconde guerre mondiale, mais aussi d'autres situations de crise en Afrique ou en Afghanistan, le nombre a dépassé les 100 millions de personnes. La tendance à la hausse est donc réelle et ne devrait pas s'interrompre sauf si une diminution significative de la conflictualité se manifestait<sup>24</sup> et si des résultats tangibles étaient obtenus face aux pénuries alimentaires aux inégalités économiques et à la crise climatique.

Parmi les 89,3 millions de personnes déracinées fin 2021, on comptait 21,3 millions de réfugiés relevant de la compétence du HCR, 5,8 millions de réfugiés palestiniens relevant de la compétence de l'UNRWA, 53,2 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, 4,6 millions de vénézuéliens. On compte également 4,6 millions de demandeurs d'asile.

<sup>20</sup> En avril 2022, le HCR a publié une stratégie actualisée intitulée « Protection, sauver des vies et trouver des solutions pour les réfugiés effectuant des voyages dangereux - le long des routes vers l'Europe à travers la Méditerranée centrale et occidentale et l'Atlantique ». La demande de financement de 163,5 millions de dollars n'a trouvé qu'un faible écho.

<sup>21</sup> Des milliers de personnes venant d'Irak, d'Afghanistan étant délibérément aidées par le Bélarus à franchir sa frontière avec la Pologne.

<sup>22</sup> <https://www.unhcr.org/unhcr-global-trends-2021-media-page.html>.

<sup>23</sup> La population totale que le HCR est mandaté pour protéger et/ou assister comprend, de plus, les personnes qui sont rentrées chez elles au cours de l'année précédente, les apatrides, le plus souvent non déplacés de force et d'autres groupes auxquels le HCR a étendu sa protection sur une base humanitaire. Elle s'élève donc à 104 457 000 personnes.

<sup>24</sup> Alors qu'en 2021, selon la Banque mondiale, 23 pays, représentant une population totale de 850 millions d'habitants, ont été le théâtre de conflits d'intensité moyenne ou élevée.

L'origine des réfugiés se concentre sur un petit nombre d'États (Syrie, Venezuela, Afghanistan, Soudan du sud) mais les réfugiés en provenance de l'Ouganda et du Tchad sont en nette augmentation. La plupart des réfugiés continuent, comme précédemment, à être accueillis par des pays voisins ne disposant que de peu de moyens (83 % sont des États à revenu faible ou intermédiaire ; 27 % font partie des États les moins avancés). La Turquie continue à accueillir le plus grand nombre de réfugiés (3,8 millions) devant l'Ouganda et le Pakistan (1,5 millions) et l'Allemagne (1,3 millions). Le Liban reste l'État qui accueille le plus grand nombre de réfugiés par habitant (1 pour 8).

Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison d'un conflit a, pour sa part, augmenté pour la quinzième année consécutive, pour atteindre 53,2 millions. Cette augmentation s'explique par la recrudescence des violences et des affrontements dans certaines régions, comme au Tigré en Éthiopie avec au moins 2,5 millions de personnes déplacées supplémentaires, environ 1,5 million d'entre elles étant rentrées chez elles pendant l'année, ainsi qu'au Myanmar, et de nouveaux déplacements internes, notamment au Burkina Faso et au Tchad. Dans le même temps, en Afghanistan, le nombre de déplacés internes a augmenté pour la 15<sup>e</sup> année consécutive, alors même que plus de 790 000 Afghans sont rentrés pendant l'année. Le Nigéria, la République arabe syrienne, la République démocratique du Congo, le Soudan du Sud, le Soudan et le Yémen ont enregistré des augmentations de 100 000 à 500 000 déplacés internes en 2021.

Malgré quelques avancées, le rythme et le volume des déplacements forcés restent donc trop importants en comparaison des solutions proposées aux personnes déracinées, telles que le retour, la réinstallation ou l'intégration locale. Néanmoins, on note que le nombre de réfugiés et de personnes déplacées internes rentrés chez eux a augmenté en 2021, pour revenir aux niveaux antérieurs à la crise du Covid-19. De même, le nombre de rapatriements librement consentis a augmenté de 71 %, même si leur nombre absolu reste modeste et l'année 2021 a vu aussi diminuer fortement les cas d'apatridie dans le monde, 81 200 personnes ayant acquis ou vu confirmer leur nationalité. Avec l'apparition de nouvelles crises de réfugiés et alors que des crises existantes s'aggravent ou demeurent irrésolues, les tendances demeurent très problématiques mais pourraient néanmoins être infléchies. Les enquêtes conduites notamment par le HCR montrent en effet que le plus souvent, les réfugiés et les déplacés internes rentreraient dans leur pays d'origine si les conflits qui les frappent pouvaient se terminer par une paix durable. Ce serait le cas de 7 syriens sur 10 accueillis dans des États voisins et, plus généralement, d'un tiers à la moitié des autres populations réfugiées s'étant exprimées dans des enquêtes similaires. On peut donc en conclure que si une paix durable pouvait être instaurée dans quelques zones sensibles, les chiffres mondiaux des réfugiés pourraient diminuer de moitié à environ 10 millions<sup>25</sup>.

#### II.1.2.2. La mise en œuvre du Pacte mondial sur les réfugiés

À la suite du premier Forum mondial sur les réfugiés qui avait eu lieu à Genève les 17 et 18 décembre 2019, s'était progressivement enclenchée la mise en œuvre du PMR, mobilisant tous les acteurs de la Communauté internationale<sup>26</sup>. Celle-ci s'est traduite par la présentation d'un grand nombre de promesses et de contributions, qui sont des engagements pris par les États, les organisations, les entreprises, les universitaires en faveur des réfugiés et des communautés qui les accueillent notamment des contributions innovantes allant dans le sens d'un appui durable à leur intégration. Selon une mise à jour de janvier 2022<sup>27</sup>, le HCR avait reçu plus de 880 engagements confirmés, 75 % en cours de mise en œuvre, 6 en voie

<sup>25</sup> <https://www.unhcr.org/fr/tendances-mondiales.html>.

<sup>26</sup> Voir cette chronique, *Paix et sécurité européenne et internationale*, n° 17, 2021, III.1.1.1.2.

<sup>27</sup> <https://globalcompactrefugees.org/compact-action/countries>.

d'élaboration. 195 engagements nouveaux ont été reçus en 2021 et environ 20 % soit 170 engagements ont été remplis depuis le Forum Mondial sur les Réfugiés. Parmi les nouveaux engagements, 60 % concernent des solutions et 20 % l'éducation<sup>28</sup>. S'y ajoutent un mécanisme de partage des bonnes pratiques, c'est-à-dire de moyens pratiques par lesquels les membres de la Communauté Internationale peuvent traduire les objectifs du PMR en actions aux niveaux local, national, régional et mondial. Ces bonnes pratiques sont mises à la disposition des intéressés par une plate-forme dédiée<sup>29</sup>. Ces actions fondées sur le volontariat ont été soutenues et encadrées par des mécanismes mis en place par le HCR.

#### II.1.2.2.1. Le Groupe d'Appui à la Capacité d'Asile (ACSG)

Le Groupe d'Appui à la Capacité d'Asile (ACSG)<sup>30</sup> a été officiellement lancé par le HCR lors du premier Forum mondial sur les réfugiés, le 18 décembre 2019, au cours duquel beaucoup d'États s'étaient engagés à améliorer leurs systèmes nationaux d'asile alors que d'autres avaient explicitement demandé de bénéficier d'un soutien. Il s'agissait donc de s'assurer que les États avaient mis en place en temps opportun des mécanismes d'identification des personnes ayant besoin de protection internationale et donc que le soutien de la capacité d'asile entre États et autres parties prenantes était développé de la manière la plus efficace. Les États, la société civile et le secteur privé s'étaient par ailleurs engagés à fournir un appui à la capacité d'asile. La contribution du mécanisme ACSG consiste alors à mettre en correspondance les demandes d'aide visant des améliorations de l'équité, de l'efficacité, de l'intégrité et de l'adaptabilité des systèmes d'asile nationaux, avec les offres correspondantes faites par les États ou d'autres parties prenantes. Il servira ainsi de cadre pour structurer des projets et des initiatives de développement des capacités du système d'asile dans différents pays. À cet effet, le portail ACSG (*acsportal.org*), par l'intermédiaire d'un Secrétariat établi au sein de la Division de la protection internationale du HCR, coordonne le processus en offrant un espace d'échanges pour les États qui présentent des demandes et les États qui présentent des offres de soutien à la capacité d'asile. En plus de mettre les intéressés en contact, l'ACSG facilite l'échange de connaissance et d'expertise sur les questions touchant à l'asile entre les États demandeurs et les États donateurs.

Le mécanisme présente plusieurs avantages : il permet à la fois d'éviter la duplication des efforts des États et donc le gaspillage des ressources et il apporte de la visibilité aux projets de soutien à la capacité d'asile, rendant possible une fertilisation croisée. Son fonctionnement, simple, repose sur un échange entre les Parties intéressées par l'intermédiaire de l'ACSG qui porte uniquement sur les systèmes d'asile et doit comporter une dimension matérielle et technique : il n'est qu'accessoirement un mécanisme financier<sup>31</sup>.

Le suivi des réalisations est assuré par des mises à jour périodiques visant à détailler les bonnes pratiques que les entités jumelées seront invitées à partager sur le portail ACSG. Le secrétariat assure par ailleurs des événements de bilan annuel pour réfléchir sur la manière d'améliorer le mécanisme de manière collaborative. Enfin, un rapport d'évaluation indé-

<sup>28</sup> <https://globalcompactrefugees.org/media/grf-pledge-update-january-2022>.

<sup>29</sup> On retrouvera l'ensemble des bonnes pratiques répertorié sur <https://globalcompactrefugees.org/good-practices>.

<sup>30</sup> <https://www.unhcr.org/publications/legal/5b1558104/non-paper-asylum-capacity-support-group-4-june-2018.html>.

<sup>31</sup> Néanmoins, si un État ne dispose pas encore d'un régime d'asile basé sur les standards internationaux mais envisage de le créer, un soutien pourra être recherché sur la rédaction ou la révision de la législation ou sur la mise en place d'institutions ; <https://acsportal.org/wp-content/uploads/2022/06/ACSG-Fact-Sheet-June-2022-2.pdf>.

pendant portant sur la période 2015-2020 a été présenté en février 2022<sup>32</sup>, avec des études de cas sur l'Azerbaïdjan, le Costa Rica, l'Équateur, Israël, le Maroc, le Niger, les Philippines, l'Afrique du sud, la Corée du Sud, l'Ouganda et le Royaume Uni.

#### II.1.2.2.2. Le Réseau universitaire interdisciplinaire mondial (GAIN)

Le Réseau Universitaire interdisciplinaire mondial (*GAIN network*)<sup>33</sup> est un instrument destiné à mettre en œuvre le PMR par la recherche, l'enseignement et la solidarité avec le monde académique. Mettant en relation les universitaires, les décideurs politiques et les praticiens dans le domaine du déplacement forcé et de l'apatridie, il a été lancé lors du Forum mondial sur les réfugiés en 2019. Le Réseau est destiné, dans sa dimension recherche, à appuyer les quatre objectifs du PMR : alléger les pressions sur les pays d'accueil, renforcer l'autonomie des réfugiés, élargir l'accès aux solutions des pays tiers et soutenir les conditions dans les pays d'origine pour un retour dans la sécurité et la dignité. Il vise également à développer l'enseignement et la formation pour faire progresser le partage des connaissances sur les questions de réfugiés, de déplacements forcés et d'apatridie<sup>34</sup>. Enfin, il s'efforce de promouvoir la solidarité de la communauté universitaire avec les universitaires et les étudiants déplacés de force grâce à un soutien concret, notamment l'octroi de bourses, mais aussi scientifique par la mise en place d'une plate-forme pour présenter les travaux des universitaires réfugiés<sup>35</sup>.

Le Réseau dont l'activité a une portée mondiale, grâce à des groupes de travail régionaux et des événements au niveau mondial, est ainsi à la fois académique, en travaillant avec des universités, des alliances universitaires, des instituts de recherche et des universitaires individuels, et en facilitant la connexion des jeunes universitaires aux réseaux mondiaux ; interdisciplinaire en s'appuyant sur des experts d'origines scientifiques différentes et pratique en ce qu'il cherche à mettre en évidence les contributions de personnes ayant une expérience directe du déplacement dans leur travail.

#### II.1.2.2.3. Les Plates-formes de soutien

Le HCR a la possibilité d'activer, dans des circonstances particulières, une plate-forme de soutien, instrument flexible permettant à la Communauté Internationale de fournir un soutien face à une situation spécifique. Elle repose sur l'accord d'un groupe d'États qui s'engagent et auxquels peuvent se joindre d'autres parties prenantes, publiques ou privées. À la suite du Forum Mondial des Réfugiés de 2019, trois plates-formes de soutien ont été lancées pour renforcer les réponses régionales apportées à la situation et aux besoins des réfugiés.

La plate-forme MIRPS (Cadre Global de Protection et de Solutions Régionales, acronyme MIRTS en espagnol) est destinée à soutenir le partage équitable des responsabilités pour les déplacements forcés en Amérique centrale et au Mexique. Créée pour soutenir les efforts des sept États Parties au MIRPS (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique et Panama), elle poursuit trois objectifs : mettre l'accent sur les spécificités de la crise en

---

<sup>32</sup> UNHCR Asylum Capacity Development (ACD), Evaluation: An Independent Evaluation of UNHCR's Support for Strengthening National Asylum Systems, ES/3022/01, <https://www.itad.com/wp-content/uploads/2022/08/UNHCR-ACD-Report.pdf>.

<sup>33</sup> <https://globalcompactrefugees.org/compact-action/initiatives/about-global-academic-interdisciplinary>.

<sup>34</sup> C'est par exemple l'objet des webinaires organisés les 24 et 25 mai 2022 pour aider les parties prenantes du PMR à prendre des décisions fondées sur des données probantes résultant de recherches indépendantes menées par des universitaires et des membres du Réseau ayant une expérience du déplacement forcé.

<sup>35</sup> Les Chaires Sergio Vieira de Mello créées par le HCR en 2004 pour promouvoir les activités académiques liées aux réfugiés et aux personnes déplacées au Brésil, qui réunissent aujourd'hui 22 universités brésiliennes.

Amérique centrale, mobiliser un soutien technique, financier et matériel pour les pays du MIRPS et promouvoir l'échange de bonnes pratiques<sup>36</sup>.

La plate-forme « Stratégie de solutions pour les réfugiés afghans » (SSAR) réunit depuis 2019 l'Afghanistan et l'Iran et le Pakistan. Elle est destinée à créer un environnement favorable à un rapatriement librement permettant la réintégration durable à l'intérieur de l'Afghanistan, tout en allégeant la pression sur les États d'accueil<sup>37</sup>.

Enfin, la plate-forme de soutien de l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD) associe le secrétariat de l'IGAD, (soit huit États : Djibouti, Éthiopie, Kenya, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Ouganda et Érythrée) et l'Union européenne, la Banque mondiale, l'Allemagne et le HCR<sup>38</sup>. Depuis octobre 2020, la plate-forme se concentre sur la recherche de solutions pour la situation de déplacement au Soudan du Sud et au Soudan. Elle vise à développer le soutien international en faveur des besoins de redressement rapide, de consolidation de la paix et de résilience à long terme de plus de sept millions de personnes déplacées, ainsi que de leurs communautés d'accueil dans les deux pays<sup>39</sup>. Cet effort s'inscrit dans les objectifs de la Déclaration de Nairobi de l'IGAD, dans laquelle les États membres se sont engagés à poursuivre des approches régionales globales afin de fournir des solutions durables aux réfugiés<sup>40</sup>.

Les actions conduites sous l'égide du HCR ou suscitées par lui montrent que la mise en œuvre du PMR a connu des progrès significatifs grâce à des mobilisations nationales, régionales et internationales. Les États en développement en particulier, qui continuent d'accueillir le plus grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées, se sont mobilisés autour d'expériences inspirées par le principe de la responsabilité partagée, alors même qu'ils sont soumis à des menaces majeures dues aux conflits armés, aux aléas climatiques et aux crises alimentaires. Du côté des États développés et de leurs organisations, malgré les efforts financiers consentis, la réponse n'apparaît pas à la mesure de l'enjeu, eu égard à la pression finalement limitée à laquelle ils sont soumis. Le Forum mondial sur les réfugiés qui devrait se tenir en décembre 2023 sera l'occasion de mesurer plus complètement les progrès accomplis et surtout de vérifier si la dynamique politique qui a conduit une large majorité d'États à adopter le PMR en 2018 les anime toujours. Désignés le 8 décembre 2022, les co-parrains de ce Forum (six États, la Colombie, la France, le Japon, la Jordanie, le Niger et l'Ouganda, avec le HCR) ont adopté dans ce sens une déclaration commune par laquelle ils se sont engagés à « aller au-delà de la mise en œuvre des promesses et des initiatives existantes - pour donner véritablement vie à l'approche globale relative aux situations de réfugiés »<sup>41</sup>.

---

<sup>36</sup> Pour faire face aux défis rencontrés en 2021, les États du MIRPS ont adopté la Déclaration de San Salvador par laquelle ils renouvellent leur engagement d'inclusion des déplacés internes et des rapatriés qui ont des besoins en matière de protection, dans les plans de redressement après l'effondrement économique dû à la pandémie de Covid-19 et aux catastrophes naturelles. (<https://www.unhcr.org/fr/news/press/2020/12/5fcf7053a/lamerique-centrale-mexique-reaffirmement-engagement-repondre-besoins-centaines.html>).

<sup>37</sup> Au cours des 18 dernières années, plus de 5 millions de réfugiés afghans ont pu rentrer chez eux avec le soutien du HCR.

<sup>38</sup> <https://igad.int/health-social-development/migration/>.

<sup>39</sup> <https://igad.int/health-social-development/migration/>.

<sup>40</sup> <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2021/10/615d444da/declaration-conjointe-ligad-hcr-gouvernements-soudan-sud-soudan-linitiative.html>.

<sup>41</sup> <https://www.unhcr.org/fr-fr/news/press/2022/12/6391fe99a/an-forum-mondial-2023-refugies-hcr-annonce-co-parrains.html>.

## II.2. L'Union européenne face aux dossiers des migrants et de réfugiés en 2022

L'année 2022 est l'année durant laquelle le projet de Pacte européen sur la migration et l'asile, présenté par la Commission le 23 septembre 2021, pouvait connaître des avancées décisives, sous la présidence française de l'Union. Elle a été marquée également par les crises des réfugiés suscitées par le développement de la guerre en Ukraine mais aussi par la situation récurrente de la Méditerranée occidentale.

### II.2.1. Les avancées du Pacte européen sur la migration et l'asile

Dans le cadre de la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne qu'elle assurait du 1<sup>er</sup> janvier 2022 au 30 juin 2022, la France avait pour priorité de faire avancer le Pacte sur la migration et l'asile. Depuis sa présentation par la Commission européenne en septembre 2020, seules deux initiatives répondant à ses objectifs s'étaient concrétisées. La première, la directive européenne « carte bleue » a été adoptée le 20 octobre 2021 et devra être transposée par les États membres le 18 novembre 2023. Elle assouplit les conditions de délivrance de la « carte bleue européenne » en établissant les conditions d'entrée et de séjour de ressortissants de pays tiers « hautement qualifiés ». Cette procédure d'admission devrait rendre le système de la carte bleue européenne plus attractif, notamment dans les secteurs où le marché européen du travail est confronté à des pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Ainsi, cette carte contribuera à soutenir la croissance économique, à répondre aux besoins du marché du travail et à accroître la productivité. Dans le cadre de cette politique, la Commission va lancer des partenariats avec des États tiers pour créer un réseau d'entreprises participantes et pour mettre en relation travailleurs qualifiés, employeurs, partenaires sociaux, institutions du marché du travail, et prestataires d'enseignement et de formation.

La seconde a institué, le 15 décembre 2021, l'Agence européenne pour l'asile<sup>42</sup>. Le règlement devrait améliorer la mise en œuvre de la politique d'asile au sein de l'UE en transformant l'actuel Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en agence à part entière. Elle fournira, à la demande des États membres, une assistance opérationnelle et technique rapide et concrète en facilitant le déploiement d'experts et renforcera le soutien apporté à la coopération avec les États tiers. L'Agence devra également élaborer des normes communes afin d'atteindre une plus grande convergence entre les 27. Installée à La Valette (Malte), elle est entrée en fonction le 2 février 2022.

Contrairement à la logique du « paquet législatif » de la Commission qui avait permis de n'adopter, parmi un grand nombre de textes législatifs et non législatifs, que les deux textes précités, la présidence française, soucieuse d'obtenir des résultats rapides dans la mise en œuvre du Pacte, a choisi une approche graduelle. Elle devait privilégier des textes apportant « un équilibre satisfaisant entre la protection des frontières extérieures, la responsabilité et la solidarité ». Retenue à l'unanimité par les 27, l'approche graduelle a permis de parvenir, lors du Conseil « Justice et affaires intérieures du 10 juin 2022, à un accord sur trois mesures qui constituent une première étape de la réalisation du Pacte.

La première porte sur la mise en place d'une procédure de « filtrage » systématique des personnes franchissant irrégulièrement les frontières extérieures de l'UE. Le règlement permettra d'exercer des contrôles préalables à l'entrée dans l'Union sur une période de cinq jours, applicables à tous les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures d'un État membre par voie terrestre, maritime ou aérienne, qu'ils aient ou non

---

<sup>42</sup> Règlement (UE) 2021/2303 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) no 439/2010.

une protection internationale. À l'issue de ce filtrage, les personnes devraient être orientées vers une procédure d'asile normale ou à la frontière, ou bien vers une procédure d'éloignement. Cette proposition de règlement est toutefois dénoncée par de nombreuses organisations de la société civile, telles que le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), notamment en raison de la possibilité pour les États membres de recourir à la rétention aux frontières, affaiblissant les mécanismes de contrôle du respect des droits fondamentaux qui étaient proposés par la Commission dans le cadre de la réforme.

La seconde concerne la réforme de la base de données d'enregistrement des demandeurs d'asile, le règlement « Eurodac ». Le texte approuvé par les États membres vise à renforcer la base de données biométriques en assurant un suivi des demandeurs d'asile, en plus du suivi des demandes. Mais la base de données pourrait devenir, comme le craint l'ONG *Amnesty International*, un « puissant outil de surveillance de masse ».

La troisième enfin tente de mettre en place une solidarité plus contraignante en matière de migration entre les États membres lorsqu'il s'agit de répartir les réfugiés entre eux. Il leur appartiendra, comme les ministres chargés des Affaires intérieures des 27 l'avaient accepté lors d'une réunion informelle, le 3 février 2022, de décider soit d'accepter davantage de réfugiés, soit de soutenir financièrement ceux qui sont prêts à les laisser entrer<sup>43</sup>. Le nombre d'États prêts à participer à cette initiative de la France, soutenue par l'Allemagne qui appelait à « la formation d'une coalition d'États membres réceptifs » demeurait toutefois incertain car nombreux étaient les hésitants<sup>44</sup>. Une négociation difficile a donc été nécessaire pour aboutir à la déclaration adoptée le 22 juin et signée par 18 États membres et trois États associés, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein<sup>45</sup>.

Ce « mécanisme de solidarité volontaire », « temporaire et non-législatif », a pour objectif de soutenir les États membres de première entrée du bassin méditerranéen « les plus sous pression y compris sur la route atlantique occidentale », face aux difficultés migratoires qu'ils peuvent rencontrer. Outre le soutien européen, il s'agira pour les autres membres de l'Union d'apporter une assistance à la relocalisation, à défaut une contribution financière. La solution privilégiée, les relocalisations, pour assurer la prévisibilité du mécanisme, respectera des critères communs : les localisations s'appliqueront en priorité aux États membres confrontés aux débarquements de migrants résultant d'opérations de recherche et de sauvetage en mer et devront être proposées d'abord aux personnes sous protection internationale en commençant par les plus vulnérables. Un volume de relocalisation total sera défini, à partir de la présentation, par chaque État participant, d'un engagement établi sur la base de sa population et de son PIB<sup>46</sup>. Un État peut toutefois choisir de participer au mécanisme de solidarité par une contribution financière (ou par une contribution matérielle qui sera comptabilisée comme une solidarité financière), soit à un État membre bénéficiaire soit à des « projets dans des pays tiers pouvant avoir une incidence directe sur les flux aux frontières extérieures de l'UE »<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Euractiv, 4 février 2022.

<sup>44</sup> Le 21 janvier 2022, 16 États membres ont proposé, dans une déclaration commune, une orientation plus restrictive de la politique migratoire de l'UE, appelant à une protection plus rigoureuse de la frontière extérieure pour empêcher la « migration illégale » ainsi qu'à une politique de retour plus restrictive.

<sup>45</sup> <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/fr/actualites/premiere-etape-dans-la-mise-en-oeuvre-progressive-du-pacte-europeen-sur-la-migration-et-l-asile-mode-operatoire-d-un-mecanisme-de-solidarite-volontaire/>. N'ont pas signé la déclaration, : Autriche, Danemark, Estonie, Lettonie, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Suède.

<sup>46</sup> L'engagement pourra être revu à la hausse mais aussi à la baisse, si l'État subit une pression migratoire disproportionnée du fait d'autres flux.

<sup>47</sup> Avec une contribution minimale prévue pour chaque État membre participant, afin de privilégier la relocalisation, plutôt que les contributions financières.

Le mécanisme, qui sera évalué un an après son entrée en vigueur, fonctionnera avec le concours de la Commission, chargée d'assurer sa coordination ainsi que le respect des engagements pris par les Parties signataires. Elle devra, après consultations de tous les États participants, déterminer les États bénéficiaires, évaluer les transferts financiers nécessaires et contrôler leur utilisation. Le mécanisme était applicable dès la date de la déclaration, les contributions de solidarité ne pouvant commencer, après recensement des besoins par la Commission, que dès le moment où le Conseil aura convenu des mandats de négociations avec le Parlement<sup>48</sup>.

Bien que l'adoption de la déclaration représente une avancée après des années de blocage, ce mécanisme de solidarité volontaire et temporaire, issu d'une déclaration, ne sera pas juridiquement contraignant, contrairement aux deux règlements sur le filtrage et Eurodac qui renforceront les contrôles aux frontières de l'Union. Comme le souligne l'ONG *Oxfam*, les États européens pourront ainsi continuer à « se soustraire à leur responsabilité » pour laisser la charge de l'accueil aux États en première ligne.

## II.2.2. La solidarité européenne à l'épreuve face à une nouvelle crise : l'affaire de l'*Ocean Viking*, novembre 2022

L'adoption de la déclaration du 22 juin 2022, bien qu'elle ne fût pas unanime, a manifesté la volonté des États membres de l'Union de privilégier la solidarité pour faire face à l'accueil des migrants recueillis en Méditerranée. La première crise, survenue dès novembre 2022, a montré néanmoins la difficulté de sa mise en œuvre. Il s'agissait, comme en 2019 avec le navire *Aquarius*, de l'accueil dans un port de l'Union européenne d'un navire qui avait secouru des migrants en Méditerranée. L'*Aquarius* s'étant vu privé du pavillon du Panama, les ONG *Médecins sans frontières* et *SOS Méditerranée* qui l'armaient ont affrété un nouveau navire, l'*Ocean Viking*, qui appartient à un armateur norvégien et navigue sous pavillon norvégien. Dans une nouvelle campagne de sauvetage en mer au large des côtes libyennes conduite par le navire, en octobre et novembre 2022, 234 migrants se trouvant à bord ont été interdits de débarquer dans un port italien par les autorités de Rome malgré la formulation de multiples demandes d'accoster. Les ONG n'avaient pas l'intention de forcer les eaux territoriales italiennes mais refusaient de ramener les migrants en Libye du fait de l'insécurité régnant dans le pays et des conditions de détentions supportées par les migrants.

Comme en 2019, le nouveau gouvernement italien a dénoncé l'absence de « partage du fardeau » des États se trouvant en première ligne, par Paris et Berlin, affirmant n'être « plus disposé à accepter tous les immigrants qui arrivent en Europe ». Le navire a donc poursuivi sa route vers la France, à laquelle *SOS Méditerranée* a demandé d'assigner un port sûr pour le débarquement des 234 migrants, bloqués à bord du bateau depuis 18 jours. Il s'en est suivi une crise diplomatique, les services gouvernementaux italiens faisant savoir que la Première ministre « remerciait la France, qui aurait accepté d'accueillir l'*Ocean Viking* ». Paris a apporté dès le 8 novembre un démenti, dénonçant le « comportement irresponsable » de l'Italie, « contraire au droit de la mer et à l'esprit de solidarité européenne » et décidant de tirer les « conséquences » de l'attitude italienne sur les autres aspects de sa « relation bilatérale »<sup>49</sup>. Le gouvernement français invoquait la règle selon laquelle le navire devait débarquer dans le port sûr le plus proche qui était italien et faisait valoir l'obligation souscrite par l'Italie, signataire de la déclaration sur le mécanisme de solidarité volontaire de juin 2022. En refusant de recueillir les passagers de l'*Ocean Viking*, Rome ne respecterait pas l'engagement

---

<sup>48</sup> Soit, le 22 juin 2022, à la suite de la réunion du COREPER.

<sup>49</sup> Notamment en bloquant à la frontière terrestre de Vintimille les migrants qu'elle devait accueillir en provenance de l'Italie.

international placé sous le contrôle de la Commission qu'elle avait accepté et serait dès lors passible d'un recours en manquement<sup>50</sup>. On doit néanmoins noter que la déclaration a été signée par l'ancien gouvernement italien et que le texte n'a pas une portée législative.

Soumis à une forte pression de la société civile mais aussi de la Commission européenne<sup>51</sup> le président de la République française a finalement accepté que l'*Ocean Viking* accoste le 11 novembre dans le port militaire de Toulon. Le ministre de l'Intérieur avait annoncé le 10 novembre accueillir le navire humanitaire en France, « à la demande du président de la République et à titre exceptionnel », « au vu des quinze jours d'attente en mer que les autorités italiennes ont fait subir aux passagers ». Cette décision avait été rendue possible parce que 10 États<sup>52</sup> avaient donné leur accord pour accueillir chacun un certain nombre de migrants. De ce point de vue, il était possible de considérer que le mécanisme de solidarité avait ainsi connu, malgré les difficultés, sa première mise en œuvre. Il reste néanmoins que les suites de la procédure en France ont montré également ses imperfections, et contrairement à ce qui en est attendu, l'absence de prévisibilité de ses résultats.

Débarqués dans le port militaire de Toulon, les 234 rescapés ont été retenus dans une zone d'attente fermée située dans un centre de vacances<sup>53</sup>. Les adultes y seraient maintenus « pendant vingt jours maximum » ce qui permettrait d'éviter une entrée officielle sur le territoire français pendant l'étude de leur éligibilité au dépôt d'une demande d'asile. Selon le gouvernement en effet « deux tiers » des rescapés seraient accueillis par d'autres pays européens. Parmi le tiers restant, certains pourraient être accueillis en France au titre de l'asile, et d'autres seraient « éloignés directement depuis la zone d'attente vers leur pays d'origine », dès que leur état de santé le permettrait.

À l'issue des auditions menées dans la zone d'attente l'OFPPA, selon l'AFP, a émis le 18 novembre « 66 avis favorables à une admission sur le territoire », des décisions ouvrant la possibilité d'être officiellement accueillis en France et de pouvoir y déposer une demande d'asile. À l'inverse, après avis de l'OFPPA, un « refus d'entrée sur le territoire » a été prononcé contre 123 autres personnes retenues sur la presqu'île de Giens. Ils ont presque aussitôt été rendus inapplicables, par des décisions de la Cour d'Appel d'Aix en Provence et du Tribunal administratif de Toulon pour non-respect de la procédure et notamment des délais prévus par la loi. Toutes ces personnes ont donc quitté la zone d'attente et ont été orientées vers les dispositifs de l'asile, certaines pouvant, si elles le consentaient, être éventuellement relocalisées dans les États européens qui ont accepté de les recueillir. Par ailleurs, 44 mineurs isolés qui se trouvaient à bord de l'*Ocean Viking* ont été pris en charge par l'aide sociale locale mais ils étaient libres de leurs mouvements. Dès le 17 novembre 23 avaient fugué pour tenter de rejoindre l'Europe du Nord où ils ont des attaches familiales<sup>54</sup>. Les 18 mineurs restés à Toulon ont été pris en charge par d'autres départements français. Enfin, alors que le ministre français

---

<sup>50</sup> A.-C. Bezzina, « Refus de laisser l'*Ocean Viking* débarquer en Italie : une conformité discutable au regard du droit de l'Union européenne », Le Club des juristes, 16 novembre 2022, <https://blog.leclubdesjuristes.com/>.

<sup>51</sup> Déclaration du 9 novembre 2022 sur la situation en Méditerranée centrale : La Commission européenne appelle au débarquement immédiat, dans le lieu sûr le plus proche, de toutes les personnes secourues et se trouvant à bord de l'*Ocean Viking*.

<sup>52</sup> Allemagne, Croatie, Roumanie, Bulgarie, Finlande, Lituanie, Malte, Portugal, Luxembourg et Irlande. « Nous l'avons proposé aux Italiens et ils n'ont pas voulu », a regretté le ministre français de l'Intérieur.

<sup>53</sup> F. Aumond, « Comment l'affaire de l'*Ocean Viking* révèle l'ambiguïté des "zones d'attente" », Conversation, 14 novembre 2022 ; « "Ocean Viking" : que sont devenus les migrants secourus, depuis leur arrivée en France ? », AFP/France Info, 23 novembre 2022, <https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/migrants/ocean-viking>.

<sup>54</sup> Les autorités locales qui les avaient accueillis ont signalé qu'ils avaient été avertis et remerciés par ces mineurs.

de l'Intérieur avait évoqué la possibilité d'une quarantaine d'expulsions, le 23 novembre seuls deux rescapés l'avaient été, quatre autres étant en attente<sup>55</sup>.

Même si elle a été présentée parfois comme un « désastre européen »<sup>56</sup>, la crise de l'*Ocean Viking* n'a pas eu, pour l'Union européenne, la même gravité que la crise migratoire de 2015 et le mécanisme mis en place par la Déclaration du 10 juin 2022 y a contribué même s'il n'est qu'un élément du Pacte européen sur les migrations et l'asile. Elle met en lumière les progrès qui doivent encore être accomplis par les 27 sur la solidarité d'abord, mais surtout sur la prévisibilité qui lui est liée. L'anticipation et la réactivité des États membres doivent être améliorées dans la mise en œuvre du mécanisme ce qui lui permettra d'atteindre ses objectifs mais également de limiter les tensions que les crises migratoires suscitent souvent entre les États membres et enfin d'éviter le « chaos juridique » survenu en France, dénoncé par *Le Monde* le 18 novembre 2022. La Commission a donc poursuivi son action en vue de renforcer le dispositif mis en place, en proposant, dès le 21 novembre 2022, un plan d'action concernant la Méditerranée centrale pour relever les défis immédiats<sup>57</sup>. S'inscrivant dans la perspective d'un accord d'ensemble sur le Pacte européen, elle a proposé des mesures opérationnelles pour faire face aux défis immédiats le long de la route migratoire de la Méditerranée centrale. Ces mesures, visant à « réduire la migration irrégulière et dangereuse, à apporter des solutions aux défis émergents dans le domaine de la recherche et du sauvetage et à renforcer la solidarité entre les États membres » sont articulées autour de trois piliers : coopérer avec les pays tiers et les organisations internationales ; adopter une approche plus coordonnée en matière de recherche et de sauvetage ; renforcer la mise en œuvre du mécanisme de solidarité volontaire et de la feuille de route commune. Le plan a été entériné par le Conseil le 25 novembre 2022 et la Commission envisage la possibilité de sa transposition sur d'autres routes migratoires.

### II.2.3. Accord entre la France et le Royaume-Uni sur les migrations, 14 novembre 2022

La route migratoire traversant la Manche est une question posée à la France et au Royaume-Uni, mais aussi, nécessairement, à l'Union européenne. Particulièrement dangereuse, elle est très utilisée depuis des années et source de tensions régulières entre les deux États qu'ils se sont efforcés de régler par des accords bilatéraux successifs. Un nouvel accord a été signé le 14 novembre 2022<sup>58</sup> en application du traité de Sandhurst de 2018, après que le gouvernement britannique ait annoncé que plus de 40 000 migrants avaient traversé la Manche depuis le début de l'année. Paris et Londres se sont fixés trois objectifs : « déployer des ressources technologiques et humaine dont des drones » sur le littoral français pour mieux détecter, surveiller et intercepter les bateaux ; collecter des renseignements, notamment « provenant de migrants interceptés », pour mieux démanteler les réseaux de passeurs ; dissuader les traversées par un travail conjoint « le plus en amont possible », en lien avec les pays d'origine et de transit des exilés. Pour les atteindre, des actions visant « une approche plus intégrée et plus efficace » seront organisées. L'accord prévoit notamment que les Britanniques versent

---

<sup>55</sup> « "Ocean Viking" : le gouvernement souhaite expulser une quarantaine de rescapés non éligibles à une demande d'asile », AFP/France Info, <https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/migrants/ocean-viking>, 15 novembre 2022.

<sup>56</sup> [https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/11/12/ocean-viking-un-desastre-europeen\\_6149574\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/11/12/ocean-viking-un-desastre-europeen_6149574_3232.html) « Ocean-Viking », un désastre européen.

<sup>57</sup> Communiqué de Presse, Routes migratoires : la Commission propose un plan d'action, 21 novembre 2022, Bruxelles.

<sup>58</sup> [https://www.lemonde.fr/international/article/2022/11/14/migrants-un-nouvel-accord-signé-entre-la-france-et-le-royaume-uni-pour-lutter-contre-les-traversees-de-la-manche\\_6149740\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2022/11/14/migrants-un-nouvel-accord-signé-entre-la-france-et-le-royaume-uni-pour-lutter-contre-les-traversees-de-la-manche_6149740_3210.html).

72,2 millions d'euros en 2022-2023 à la France qui, en contrepartie, augmentera de 40 % ses forces de sécurité sur ses plages, d'où partent les migrants à destination du Royaume-Uni. Pour la première fois, des équipes d'observateurs seront également déployées de part et d'autre de la Manche afin « de renforcer la compréhension commune » entre les deux pays, d'« améliorer le déroulement des débriefings des migrants » et d'« accroître les échanges d'informations ». L'accord prévoit aussi le financement de « chiens de détection » dans les ports et l'installation de caméras de surveillance aux principaux points de passage frontaliers le long du littoral. Enfin, des centres d'accueil pour migrants doivent être créés dans le sud de la France pour dissuader les exilés qui empruntent la Méditerranée de remonter jusqu'à Calais et leur « proposer des alternatives sûres ». Contrairement à ce que souhaitait le gouvernement britannique, aucun objectif chiffré d'interceptions n'a été retenu. Si l'ancien ambassadeur britannique en France estime que cet accord est « une bonne nouvelle » puisque « la seule façon de maîtriser le problème est de travailler avec les Français », l'ONG britannique *Refugee Council* regrette que celui-ci « ne s'attaque pas aux facteurs qui poussent les hommes, les femmes et les enfants à entreprendre des voyages dangereux pour rejoindre le Royaume-Uni ». L'entente franco-britannique « ne fera donc pas grand-chose pour mettre fin aux traversées ».

#### II.2.4. La réponse de l'UE à la crise des réfugiés en Ukraine

Comme pour d'autres questions touchant aux conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, il est encore difficile de mesurer tous les effets sur la crise des réfugiés qu'elle a provoquée, mais, dès à présent, il est possible de souligner l'originalité de la réponse apportée par l'Union européenne à un mouvement qui était une « migration de voisinage ». Elle a été particulièrement rapide, massive et soutenue par les États membres, au point de marquer une nette différence avec celle qu'elle a apporté ou qu'elle apporte face à d'autres crises des réfugiés. Comme le remarque C. Wihtol de Wenden, « Quel contraste entre le sort des Syriens, Irakiens, Afghans et autres Moyen-Orientaux, sept ans plus tôt dans ces pays voisins [les États d'Europe centrale, membres de l'UE] et celui des réfugiés ukrainiens en 2022 »<sup>59</sup>.

Le HCR comptabilisait 6,5 millions de déplacés au 17 août 2022, dont 3,6 millions qui avaient quitté l'Ukraine, la majorité, à 90 % des femmes et des enfants, allant vers les pays voisins. Les nombreux combats dans les régions du Donbass et Louhansk, deux régions comptant une forte minorité russophone, ont engendré un exode massif de plus de 2 millions de personnes de nationalité ukrainienne vers la Russie voisine. Cependant, la majorité des Ukrainiens se sont réfugiés à l'Ouest, notamment dans les États limitrophes. La Pologne accueillait ainsi plus de 1,2 million de personnes et la Moldavie plus de 80 000. L'Allemagne en accueille également un nombre important. Ces chiffres ne fournissent toutefois que des informations approximatives et ils changent constamment du fait que les flux de population « sortants » continuent et qu'environ 2,5 millions d'Ukrainiens sont rentrés chez eux depuis le début de l'invasion russe.

Face à une des plus grandes crises humanitaires de son histoire, l'Union a manifesté sa solidarité à l'égard des Ukrainiens en organisant la mobilisation rapide d'une aide financière considérable mais surtout en mettant en œuvre des instruments juridiques jusque-là en sommeil.

---

<sup>59</sup> C. Wihtol de Wenden, « Les migrations dans la nouvelle grammaire des relations internationales », in B. Badie et D. Vidal (dir.), *Le monde ne sera plus comme avant*, Editions LLL2022, p. 106. On retrouve d'ailleurs le même constat de ce contraste dans le Rapport 2023 de *Human Rights Watch*.

#### II.2.4.1. La mobilisation financière de l'Union européenne en faveur de l'Ukraine

De manière générale et outre le financement de son armement, l'Ukraine a bénéficié d'une aide financière considérable de la part des États occidentaux principalement. L'Union européenne y a contribué de manière significative sous la pression du Parlement européen, particulièrement actif sur ce dossier. Dès le 24 mars 2022, il débloquent 10 milliards d'euros d'aide d'urgence pour venir en aide aux réfugiés. Il a apporté également son soutien aux États membres de la « ligne de front » en réorientant les aides régionales et en matière d'asile à leur destination et en approuvant le 23 juin un paquet de soutien de 400 millions d'euros pour les aider. Par ailleurs, les députés ont adopté, selon la procédure d'urgence à une très large majorité de 562 voix pour, 2 contre et 3 abstentions, la proposition de la Commission sur les mesures de l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE). Les règles de la politique de cohésion tiennent désormais compte de la situation en Ukraine, ce qui permettra de réaffecter rapidement les ressources disponibles du Fonds de cohésion<sup>60</sup> pour les réfugiés. Il pourra ainsi soutenir les États membres et leurs régions dans la fourniture d'une aide d'urgence aux personnes fuyant l'Ukraine après l'invasion russe<sup>61</sup>. De la même manière, les députés européens ont décidé (par 575 voix pour, 4 contre et 3 abstentions) d'étendre d'un an, jusqu'à mi-2024, la durée d'utilisation du Fonds « Asile, migration et intégration » et du Fonds pour la sécurité intérieure 2014-2020 afin de donner aux États membres un accès rapide aux ressources non utilisées (elles se montent à environ 420 millions d'euros) pour aider les réfugiés. Enfin, les dépenses des États membres engagées dans toutes les actions en faveur des réfugiés ukrainiens pourront bénéficier d'un soutien de l'UE rétroactivement à compter du 24 février, date du début de l'invasion russe. Ces quelques éléments donnent la mesure d'une aide considérable, délivrée dans des délais brefs, s'appuyant sur un soutien politique massif et grâce au choix délibéré de la flexibilité des procédures. L'ONG *Human Rights Watch* pourra ainsi constater « cette année avec les réfugiés ukrainiens qu'avec une volonté politique adéquate, l'Union européenne peut relever les défis des droits avec humanité et dignité ».

Sans doute plus significative encore a été la capacité de l'Union européenne à mobiliser des règles bien établies de son droit des réfugiés mais jusque-là inappliquées pour répondre à la crise ukrainienne.

#### II.2.4.2. La mise en œuvre de la directive relative à la protection temporaire au profit des réfugiés ukrainiens, 22 mars 2022

L'invasion de l'Ukraine par la Russie ayant contraint, un mois plus tard, plusieurs millions de personnes à fuir et à chercher principalement refuge dans les pays voisins, membres de l'Union européenne, celle-ci a décidé d'accorder la protection temporaire à l'échelle de l'Union aux personnes arrivant d'Ukraine<sup>62</sup>. Le texte permet aux États membres d'agir rapidement en vue d'accorder une protection et des droits aux personnes nécessitant une protection immédiate, afin d'éviter que les systèmes d'asile nationaux ne soient submergés en cas d'arrivées massives de personnes déplacées. La directive, qui date donc de 21 ans<sup>63</sup>, est appliquée pour la première fois, bien qu'elle ait été invoquée à plusieurs reprises. Le Conseil

---

<sup>60</sup> Le Fonds de cohésion de l'UE soutient en principe les investissements qui renforcent la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE en essayant de corriger les inégalités entre ses régions.

<sup>61</sup> Cela pourrait inclure les fonds mobilisés au titre de la politique de cohésion 2014-2020 qui n'ont pas encore été dépensés ainsi qu'une enveloppe supplémentaire de 10 milliards d'euros via les ressources du « REACT-EU ».

<sup>62</sup> Décision du Conseil du 22 mars 2023 sur proposition de la Commission <https://www.consilium.europa.eu/fr>.

<sup>63</sup> Directive de l'Union relative à la protection temporaire 2001/55/CE.

des ministres a jugé, à l'unanimité, que les circonstances (« l'agression militaire de la Russie ») justifiaient que soit accordée une protection temporaire, pour une période initiale d'un an, aux personnes fuyant la guerre en Ukraine. Cette protection temporaire peut être prorogée automatiquement par périodes de six mois pour une durée maximale d'un an. La décision de l'Union a été accompagnée, comme on pouvait s'y attendre, de réactions diverses : satisfaction pour certains de voir un texte, existant, efficace et adapté aux circonstances exceptionnelles, enfin appliqué ; étonnement pour d'autres devant une application soudaine d'un texte jusque-là ignoré alors que, depuis 2001, d'autres mouvements exceptionnels de réfugiés auraient mérité sa mise en œuvre. Il est vrai que l'élan général de solidarité manifesté dans tous les États membres aux réfugiés ukrainiens ne pouvait être ignoré par la Commission.

### III. Les victimes de conflits armés

Alors que le droit international humanitaire n'a pas connu de changements sensibles dans son contenu et que son acceptation par les États a très peu évolué, les crimes commis à l'occasion du conflit armé en Ukraine ont contribué à remettre en lumière ses caractéristiques propres comme les limites de sa mise en œuvre, malgré le rôle joué par le Comité International de la Croix Rouge. On assiste cependant à un développement considérable de la dimension judiciaire et notamment pénale de ce droit qui se manifeste au-delà même de la question ukrainienne.

#### III.1. Développement du droit des conflits armés/droit international humanitaire

Le bilan des ratifications/adhésions aux principaux engagements du DCA/DIH révèle la stagnation du processus, les seuls changements concernant en effet les amendements aux articles du Statut de Rome.

**Amendement au Statut de Rome de la CPI, article 8**, 10 juin 2010 de l'article 8 du Statut adopté en 2010 (44/0) : Italie, 26/01/2022 ; Pérou, 14/10/2022 ; Roumanie, 14/02/2022 ; Suède, 26/01/2022

**Amendements au Statut de Rome de la CPI, articles 8 bis, 15 bis et 15 ter (crime d'agression)** 11 juin 2020, (44/0) : Italie, 26/01/2022 ; Pérou, 14/10/2022 ; Suède, 26/01/2022

**Amendements au Statut de Rome de la CPI (armes qui utilisent des agents microbiens ou autres agents biologiques ainsi que des toxines)**, 14 décembre 2017, (13/0) : Liechtenstein, 21/01/2022 ; Roumanie, 14/02/2022 ; Suède, 26/01/2022

**Amendements au Statut de Rome de la CPI, article 8 (armes ayant pour principal effet de blesser par des éclats qui ne sont pas localisables par rayons X dans le corps humain)**, 14 décembre 2017, (10/0) : Roumanie, 14/02/2022

**Amendement au Statut de Rome de la CPI, article 8 (arme à laser aveuglant)**, 14 décembre 2017, (10/0) : Roumanie, 14/02/2022

**Amendement au Statut de la CPI, article 8 (crime de guerre : le fait d'affamer volontairement des civils)**, 6 décembre 2019, (10/0) : Liechtenstein, 21/01/2022 ; Roumanie, 14/02/2022 ; Suède :26/01/2022

#### III.2. Le CICR et le conflit en Ukraine

Comme pour le système des Nations Unies, le conflit en Ukraine a été en 2022 une épreuve majeure pour le droit international humanitaire (DIH) mais aussi pour son « gardien », le

CICR, même si l'action de ce dernier s'est étendue à bien d'autres situations. Alors que les interrogations sur les limites des capacités d'adaptation du DIH aux évolutions des conflits sur le plan technologique se développent<sup>64</sup>, il s'est retrouvé face à un conflit armé international mettant aux prises deux États, dont un membre permanent du Conseil de sécurité, engagés dans une guerre de haute intensité et dans laquelle les nouvelles armes mais également les instruments de la guerre hybrides ont été mobilisés par les deux Parties. La date du 24 février marque donc, avec l'usage de la force armée d'un État contre le territoire d'un autre État, constitutif d'une agression, une rupture radicale dans la crise des relations entre la Russie et l'Ukraine. C'est désormais cet état de fait qui doit être considéré<sup>65</sup> et celui auquel va être confronté le CICR, la question du droit « dans la guerre » soulevant des interrogations plus complexes.

### III.2.1. La situation en Ukraine, un conflit armé soumis au DIH

Lorsqu'une situation de violence peut être qualifiée de conflit armé, un droit spécifique va s'appliquer, le droit international humanitaire. Ses règles, universellement acceptées et qui mettent un grand nombre d'obligations à la charge des Parties belligérantes, sont destinées à limiter les conséquences humaines des conflits armés. La répression pénale des violations du DIH constitue donc une dimension fondamentale de ce droit mais il ne s'y résume pas.

Les conflits armés justifiant l'application du DIH en Ukraine remontent à 2014. À partir de février 2014, des forces militaires russes occupent progressivement la Crimée qui est désormais sous leur contrôle. Le régime de l'occupation, catégorie particulière de conflit armé international (CAI), déclenche donc l'application du DIH et notamment la Convention IV de Genève relative aux territoires occupés. En avril 2014, les affrontements entre les forces armées ukrainiennes et les forces armées des républiques autoproclamées de Louhansk et de Donetsk s'intensifient, et font apparaître un conflit armé non international (CANI) soumis à l'article 3 commun aux Conventions de Genève et au Protocole additionnel II consacré aux conflits armés non internationaux. Le 24 février 2022, l'offensive militaire russe sur le territoire ukrainien déclenche un conflit armé international (CAI) classique, mettant aux prises les forces armées de deux États, et par là même entraînant l'application des quatre conventions de Genève de 1949 et leur Protocole additionnel I, auxquels les deux États sont Parties. De manière générale d'ailleurs, la Russie et l'Ukraine ont ratifié les engagements qui constituent le corpus du DIH.

Le DIH trouve donc à s'appliquer dans le conflit en Ukraine sous trois régimes différents : le régime de l'occupation militaire qui demeure le fait exclusif d'un État, le régime applicable à un CANI et le régime applicable à un CAI qui ont des conséquences différentes en particulier sur la notion de combattant donnant droit au statut de prisonnier de guerre<sup>66</sup>. Le statut de combattant et le droit applicable à l'occupation militaire qui trouvent à s'appliquer en Ukraine, sont parmi les plus protecteurs de l'ensemble du DIH.

---

<sup>64</sup> Cette chronique, *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, n° 17, 2021, III.2.1.2.

<sup>65</sup> Comme le souligne avec justesse S. Sur, après avoir retenu la qualification d'agression pour « l'opération militaire spéciale » russe : « Cela n'interdit pas de penser qu'il y a plus de trente ans, négocier et conclure un traité collectif, par lequel les intérêts de sécurité de tous les États européens auraient été reconnus et protégés aurait mieux servi la paix et la sécurité qu'une extension unilatérale et indéfinie de l'OTAN », *Thucy Blog*, La guerre du droit dans le conflit ukrainien, n° 227, 20 juin 2022 ; voir aussi les numéros 228 et 229 des 25 et 27 juin 2022.

<sup>66</sup> Ce qui n'est pas sans importance pour le conflit en Ukraine, dans lequel sont employées des forces dont le statut juridique doit être précisé : groupes privés (le groupe Wagner), mercenaires étrangers, civils participants à une levée en masse etc.

L'occupation militaire résulte de l'exercice par un État de son autorité sur tout ou partie d'un territoire ennemi où elle est établie et en mesure de s'exercer. Il doit alors, si possible, prendre « toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer l'ordre et la vie publics »<sup>67</sup>. Si l'occupation ne suppose pas de transfert de souveraineté, elle implique toutefois un transfert de l'administration de la zone occupée dans le respect des lois qui y sont en vigueur. L'État occupant devra donc, par exemple, veiller au bon fonctionnement des hôpitaux, et assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux, en organisant si nécessaire leur importation. De telles exigences, renforcées par les dispositions de la Convention IV consacrée aux « territoires occupés » s'imposent aux forces armées russes lorsqu'elles exercent leur autorité sur des portions du territoire ukrainien mais ne peuvent être imposées à des groupes armés. L'application des dispositions relatives aux territoires occupés obéit à une conception « fonctionnelle » de l'occupation selon laquelle : « [l]es rapports entre la population civile d'un territoire et la troupe qui avance sur ce territoire, en combattant ou non, sont régis par la présente Convention. Il n'y a pas de période intermédiaire entre ce que l'on pourrait appeler la phase d'invasion et l'installation d'un régime d'occupation stable »<sup>68</sup>. Il en résulte que les règles relatives aux « territoires occupés » de la quatrième Convention de Genève s'appliquent à tout territoire sur lequel pénètre l'ennemi. Le régime de l'occupation s'applique ainsi aux forces russes en Crimée et dans les territoires qu'elles occupent.

### III.2.2. La mise en œuvre du DIH dans le conflit en Ukraine

Le DIH positif prévoit les institutions et les instruments nécessaires à sa mise en œuvre permettant notamment de connaître avec exactitude les faits susceptibles de fonder des actes diplomatiques ou juridiques qui en garantiront le respect. Les États Parties aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles n'ont cependant jamais accepté d'y recourir, ce qui les conduit à faire appel à des mécanismes internationaux de substitution dont l'impartialité peut poser question. Le CICR qui intervient également, mais sur un autre plan, dans la mise en œuvre du DIH se voit reprocher sa neutralité.

#### III.2.2.1. Les mécanismes prévus par les Conventions de Genève aujourd'hui inopérants

Si le développement du DIH révèle la volonté d'en améliorer constamment l'application, les résultats obtenus restent néanmoins limités. C'est en particulier le cas du contrôle de l'existence matérielle des faits susceptibles d'en constituer une violation. Il s'agit pourtant d'un élément indispensable au déclenchement de procédures de garanties, éventuellement judiciaires. Mais la procédure d'enquête prévue par les quatre conventions de Genève n'a jamais été mise en œuvre. La Commission internationale humanitaire d'établissement des faits (Protocole I, article 90) avait par contre suscité quelques espoirs. Elle prévoit que les États peuvent déclarer à tout moment reconnaître la compétence de la Commission pour enquêter sur les allégations de violation du DIH commises par tout autre État ayant souscrit la même obligation. Elle peut alors enquêter sur tout fait prétendu être une infraction grave au sens des Conventions ou du Protocole I. Sa compétence étant limitée à l'établissement des faits, elle ne peut en tirer des conclusions sur leur licéité internationale mais il est simple de tirer des conséquences juridiques de faits constatés, ce qui a conduit les États, pour l'instant, à ne jamais faire appel à la Commission<sup>69</sup>. Si le 23 octobre 2019, la Fédération de Russie a

<sup>67</sup> Articles 42 et 43 du Règlement de La Haye de 1907.

<sup>68</sup> Voir sur l'occupation, N. Melzer, *Droit international humanitaire*, CICR, 2018, pp. 71-78 et 268-282.

<sup>69</sup> N. Melzer, *Droit international humanitaire*, *op. cit.*, p. 338.

décidé de retirer la déclaration déposée par l'URSS lors de sa ratification du Protocole additionnel I, le 29 septembre 1989, reconnaissant la compétence de la Commission, c'est sans doute aussi pour se prémunir de tout risque en la matière.

### III.2.2.2. Les mécanismes de substitution

Face à l'impuissance de la Commission d'établissement des faits, les mécanismes de substitution mis en place par des organismes internationaux se sont multipliés, dans un contexte où interviennent désormais aussi les ONG et les grands media internationaux présents sur le terrain et susceptibles de constater et de rapporter des faits. Avec la guerre en Ukraine, on assiste ainsi à une explosion de l'information sur des faits touchant directement l'application et les violations du DIH, mais sans pour autant qu'il soit toujours possible de les documenter. Le recours à des mécanismes appuyés sur des organisations internationales apparaît alors comme la solution garantissant à la fois le sérieux des investigations et l'impartialité de la démarche. Il reste cependant que ces mécanismes sont le fruit de la diplomatie, même si elle est institutionnalisée. On se bornera à évoquer trois mécanismes issus du système international, la Mission de surveillance des droits de l'homme des Nations Unies en Ukraine (HRMMU), la Commission d'Enquête internationale indépendante créée par le Conseil des droits de l'homme et la Mission d'experts diligentée dans le cadre du Mécanisme de Moscou de l'OSCE.

#### *III.2.2.2.1. Mission de surveillance des droits de l'homme des Nations Unies en Ukraine*

La Mission de surveillance des droits de l'homme des Nations Unies en Ukraine (HRMMU) a été créée en 2014 pour suivre la situation des droits de l'homme, en particulier dans la zone de conflit de l'est de l'Ukraine, la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol, territoires sous occupation temporaire de la Fédération de Russie. Pour cela, elle a produit jusqu'en juillet 2020 29 rapports périodiques et 6 rapports thématiques publics. Elle a pu ainsi recenser plus de 600 cas de torture et de mauvais traitements de détenus liés au conflit, son intervention contribuant à l'ouverture d'enquêtes et à l'adoption de mesures de réparation. Elle a également permis d'instaurer un dialogue entre le bureau du Médiateur de l'Ukraine et la « république populaire de Donetsk » autoproclamée afin d'aider à des transferts de prisonniers. La HRMMU a aussi renforcé la capacité des ONG ukrainiennes à recueillir des informations sur les violations graves des droits de l'homme, y compris la torture et les mauvais traitements, et à fournir un soutien psychosocial aux victimes et à leurs familles, ainsi qu'aux familles des personnes détenues et disparues. La HRMMU a poursuivi sa mission en Ukraine après l'attaque de la Russie, le 24 février 2022, et la documentation des faits a été l'objet de rapports périodiques successifs, conformément à la résolution 47/22 du Conseil des droits de l'homme. C'est donc le 34<sup>e</sup> rapport qui a été publié le 27 septembre 2022, couvrant la période du 1<sup>er</sup> février au 31 juillet 2022 et toujours basé sur les travaux de la HRMMU<sup>70</sup>.

De manière générale, le conflit a provoqué, selon le rapport, un large éventail de violations des droits de l'homme affectant à la fois les civils et les combattants. Les civils ont été particulièrement touchés par l'action des forces armées russes et des groupes affiliés : 12 649 victimes civiles ont été enregistrées, dont 5 385 personnes tuées et 7 264 blessées, des chiffres qui ne comptent pas les cas non vérifiés. Un grand nombre de victimes sont dues à l'emploi d'armes explosives à large rayon d'action. Les infrastructures civiles ont été également très affectées<sup>71</sup>. Dans les zones qui ont été contrôlées par les forces armées russes en février et

---

<sup>70</sup> <https://ukraine.un.org/sites/default/files/2022-09/ReportUkraine-1Feb-31Jul2022-en.pdf>, 27 septembre 2022.

<sup>71</sup> Des dommages ou des destructions dans 252 établissements médicaux, 384 établissements d'enseignement et 90 lieux de culte ont été enregistrés.

mars 2022, la Mission a documenté des centaines d'allégations d'exécution illégales de civils, de disparitions forcées, d'arrestation et de détention arbitraires et de violences sexuelles liées aux conflits (CSRV)<sup>72</sup>. Enfin, de nombreux cas de violations du DIDH et du DIH commises à l'encontre des prisonniers et des personnes hors de combat ont pu être relevées. Intervenant sur l'ensemble du champ des droits de l'homme, la mission s'est préoccupée des atteintes aux droits à la liberté de religion, d'opinion, d'expression et de réunion pacifique. Alors qu'entre le 24 février et le 31 juillet, 17 journalistes et professionnels des médias ont été tués, la liberté d'expression, y compris l'accès aux médias, a été restreinte dans les zones occupées ou contrôlées par les forces armées russes ou les forces armées des groupes affiliés. On y assiste à un « rétrécissement de l'espace civique » l'environnement dans ces zones empêchant les personnes de signaler les violations des droits de l'homme dont ils ont fait l'expérience ou dont ils ont été témoins.

Le travail de la HRMMU n'a cependant pas été uniquement à charge contre la Russie puisqu'elle a documenté également des violations des droits de l'homme perpétrées par les forces de l'ordre de l'Ukraine dans 34 cas de détention et de disparition forcée et constaté que la plupart des prisonniers de guerre au pouvoir de l'Ukraine a continué d'être internée dans des quartiers spéciaux d'établissements pénitentiaires, en violation de la règle selon laquelle les prisonniers de guerre ne doivent pas être internés en isolement. Elle a relevé que le Parlement ukrainien avait adopté une loi introduisant une interdiction des publications russes (que le président de l'Ukraine n'avait cependant pas encore signée le 31 juillet) disproportionnée, même si la liberté d'expression et d'information peut être restreinte en cas d'urgence publique. Enfin, la HRMMU a rappelé que les poursuites judiciaires intentées au nom de l'État ukrainien pour trahison, contre des individus servant dans des groupes armés affiliés à la Russie et ayant droit au statut de prisonnier de guerre, est incompatible avec le principe de l'immunité des combattants.

#### *III.2.2.2. Commission d'enquête internationale indépendante de l'ONU*

La Commission d'enquête internationale Indépendante de l'ONU (« La Commission ») a été créée à l'occasion d'un débat d'urgence tenu le 4 mars 2022 par le Conseil des Droits de l'Homme (CDH) par une résolution<sup>73</sup> sur la « situation des droits de l'homme en Ukraine résultant de l'agression russe » dans laquelle le CDH « condamne dans les termes les plus fermes les violations des droits de l'homme et les abus résultant de l'invasion militaire de l'Ukraine par la Fédération de Russie ». Constituée de trois experts nommés par le Président du CDH pour une durée initiale d'un an, afin de compléter et de consolider les travaux de la HRMMU, ses membres ont été mandatés pour « enquêter sur toutes les violations et abus présumés des droits de l'homme et les violations du droit international humanitaire et les crimes connexes dans le contexte de l'agression contre l'Ukraine par la Fédération de Russie ». Elle devra également établir les faits, recueillir les éléments de preuve de ces violations et les conserver en vue de procédures judiciaires futures, enfin, identifier les individus et entités responsables des violations. Les commissaires devaient présenter une mise à jour orale de leurs travaux au CDH lors de sa 51<sup>e</sup> session en septembre 2022.

Celle-ci est intervenue toutefois après que la Russie a été suspendue avec effet immédiat de sa participation au CDH par une résolution de l'AGNU adoptée le 7 avril 2022. La résolution, rejoignant les positions d'États ou d'ONG qui s'étaient exprimées en ce sens lors du débat sur

<sup>72</sup> Les CRSV contre les femmes et les filles se produisaient principalement dans des zones résidentielles contrôlées par les forces armées russes, à proximité des positions militaires, tandis que les CRSV contre les hommes faisaient généralement partie de la torture et mauvais traitements infligés par les forces armées russes en détention.

<sup>73</sup> Résolution A/HRC/49/L.1 du 4 mars 2022, adoptée par 32 voix pour, 2 contre (Fédération de Russie et Érythrée) et 13 abstentions.

la résolution du 4 mars, exprime la « profonde préoccupation » de l'Assemblée générale « face à la crise humanitaire et des droits de l'Homme en cours en Ukraine, en particulier face aux informations faisant état de violations et d'atteintes aux droits de l'homme », parfois « systématiques », et « de violations du droit international humanitaire par la Fédération de Russie ». Elle a obtenu 93 votes pour contre 24 et 58 abstentions. Les abstentionnistes, parmi lesquels se trouvaient le Brésil, l'Inde, le Mexique et l'Afrique du sud, ont parfois justifié cette abstention en considérant que la décision de suspension « préjugait les résultats de la commission d'enquête » créée le 4 mars<sup>74</sup>.

Le Président du CDH ayant désigné les membres de la Commission (E. Møse, Norvège, président, J. Džumhur, Bosnie-Herzégovine et de P. de Greiff, Colombie), celle-ci a pu commencer ses travaux et fournir un premier rapport le 23 septembre 2022<sup>75</sup>. La Commission, après s'être rendue en Ukraine en juin 2022, avoir mené des enquêtes dans 16 localités ukrainiennes et visité 27 villes et localités des régions de Kyïv, Tchernihiv, Kharkiv et Soumy, interrogé plus de 150 victimes et témoins, inspecté des sites de destruction, des tombes, des lieux de détention et de torture, ainsi que des restes d'armes et consulté un grand nombre de documents et de rapports, a constaté que « des crimes de guerre ont été commis depuis l'invasion de ce pays par la Russie en février ». Les éléments communs à ces crimes incluent la détention préalable des victimes et des signes visibles d'exécution, des violations de l'intégrité personnelle, y compris des exécutions, des actes de torture et des mauvais traitements. Selon la Commission, les témoins ont des récits cohérents de mauvais traitements et de tortures perpétrés pendant une détention illégale et de violences sexuelles. Dans les quatre régions où l'enquête a été menée, la Commission a traité deux cas de mauvais traitements infligés à des soldats de la Russie par les forces ukrainiennes. « Bien que peu nombreux, de tels cas continuent de faire l'objet de l'attention de la Commission ».

*III.2.2.2.3. Rapport d'une mission d'experts dans le cadre du « Mécanisme de Moscou », 13 avril 2022*

Le « Mécanisme de Moscou » vise à enquêter sur les allégations de graves violations des engagements pris par les États dans le cadre de l'OSCE et à identifier des actions pour y remédier. C'est le 3 mars 2022 que l'Ukraine, soutenue par 45 États participants de l'OSCE, a déclenché le paragraphe 8 du « Mécanisme de Moscou » prévoyant l'invitation d'une mission d'experts pour traiter une question particulière sur son territoire concernant la dimension humaine de l'OSCE. Le recours à ce dispositif n'était donc pas contradictoire<sup>76</sup>. Pour autant, la mission d'experts choisie le 14 mars 2022 par l'Ukraine<sup>77</sup> allait devoir rapporter sur une situation concernant en grande partie des violations commises par un État tiers, la Fédération de Russie. Son mandat portait sur l'établissement d'éventuelles violations des engagements de l'OSCE, ainsi que des violations du DIH et du Droit International des Droits de Homme (DIDH), de faits de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité et sur la collecte de ces informations en vue de les présenter aux institutions pertinentes chargées d'apprécier les responsabilités juridiques et politiques. Le rapport rappelle d'abord les éléments méthodologiques essentiels qui ont guidé son action avant d'évoquer les faits constatés.

---

<sup>74</sup> <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2022/03/human-rights-council-establishes-independent-international-commission>.

<sup>75</sup> <https://news.un.org/fr/story/2022/09/1127701>.

<sup>76</sup> Comme ce fut le cas lorsqu'un groupe d'États avait déclenché le mécanisme contre la volonté de la Tchétchénie et de la Biélorussie mais reposait sur la volonté de l'État concerné, l'Ukraine qui avait invité la mission.

<sup>77</sup> Les professeurs V. Bilkova, M. Sassoli et W. Benedek, président, choisis parmi la liste des experts de l'OSCE.

La Mission a enquêté sur la période du 24 février au 1<sup>er</sup> avril 2022, alors que la guerre était toujours en cours<sup>78</sup> et que des hostilités se produisaient sur l'ensemble du territoire ukrainien. Elle a pu accéder à un grand nombre de sources<sup>79</sup> et si elle n'a pu obtenir la coopération de la Représentation permanente de la Russie à l'OSCE pour lui fournir des informations, elle « a fait de son mieux pour tenir compte également des positions russes ». Du côté de l'Ukraine, elle n'a pas pu avoir avec les militaires ukrainiens les contacts qui auraient permis d'évaluer certaines violations du DIH, « y compris de la part de la Fédération de Russie ». Enfin, eu égard aux débats auxquels a donné lieu l'application du DIH en Ukraine, la Mission a rappelé aux deux belligérants que, même si cela est « difficile à accepter » alors que « la Russie est l'agresseur et donc responsable de toutes les souffrances humaines du conflit [...] les victimes des deux côtés méritent pourtant la même protection ».

Sur le fond, les constatations opérées par la Mission permettent de conclure qu'au cours de la période considérée, si dans de nombreux cas les deux Parties ont respecté le DIH, des violations ont été commises et celles qui l'ont été par la Russie « sont de loin plus importantes par leur ampleur et leur nature » et ont souvent répondu à « des schémas clairs de violations du DIH par les forces russes ». Les constatations opérées concernent le non-respect du DIH et du DIDH.

Les violations du DIH se sont manifestées d'abord dans la conduite des hostilités. Il apparaît « inconcevable » que tant de civils aient pu être tués et blessés et tant d'objets civils endommagés ou détruits si la Russie avait respecté les principes de distinction, de proportionnalité et de précautions dans ses opérations, notamment lorsque ces faits se sont produits loin des combats réels et alors qu'ils doivent être respectés même lorsqu'une arme n'est pas interdite. La Mission en a conclu qu'il était « hautement invraisemblable » que la Russie n'ait pas eu d'autre solution que l'emploi, au mépris de ces principes, d'armes explosives à larges effets dans des zones densément peuplées. De plus, la Mission a trouvé des preuves que des civils étaient pris pour cible, abattus individuellement ou exécutés sommairement alors qu'ils étaient sous le contrôle des forces russes. Le DIH accorde une protection spéciale aux unités, transports et personnel sanitaire mais également aux centrales nucléaires et au patrimoine culturel. Or, entre 52 et 74 hôpitaux et ambulances ont été détruits ou endommagés au cours du premier mois du conflit. Ces chiffres apparaissent « inexplicables » même en écartant les attaques qui auraient pu être dirigées contre des cibles légitimes<sup>80</sup>. On se trouve donc bien en présence d'un certain nombre d'attaques dirigées intentionnellement contre des objectifs qui n'étaient pas militaires et donc constitutifs de crimes de guerre. Le régime de l'occupation belligérante qui survient dès qu'un État envahit le territoire d'un autre État et établit son autorité militaire sur tout ou partie de son territoire est applicable au territoire ukrainien mais son application à la période de l'invasion est controversée. La Mission a dès lors retenu « un concept fonctionnel de l'occupation » considérant le degré de contrôle russe<sup>81</sup>. Cette approche a permis de saisir tous les abus qui ont pu être commis par les forces russes à l'encontre de civils se trouvant même temporairement sous leur contrôle et de conclure qu'une « grande partie de la conduite des forces russes dans les parties de l'Ukraine qu'elle

---

<sup>78</sup> Elle a néanmoins pris note des allégations reçues après la clôture officielle de ses enquêtes sur les faits survenus pendant l'occupation russe à proximité de Kyiv et notamment à Boutcha.

<sup>79</sup> Provenant de l'Ukraine en tant qu'État invitant, de la HRMMU, de la Plate-forme d'enquête sur les crimes de guerre en Ukraine, regroupant des ONG et des experts possédant une connaissance particulière en la matière.

<sup>80</sup> Et, dès lors, auraient pu provoquer des dommages collatéraux.

<sup>81</sup> Certaines règles du droit de l'occupation, les obligations négatives de s'abstenir, ont progressivement commencé à s'appliquer dès que la Russie a obtenu le contrôle des questions régies par ces règles alors que les obligations positives de fournir et de garantir ne s'appliqueraient que lorsqu'un niveau de contrôle supérieur serait atteint.

occupait avant et après le 24 février 2022, y compris par l'intermédiaire des "républiques" autoproclamées de Donetsk et de Lougansk, violait certaines règles du DIH ».

Le DIH attribue aux personnes tombées aux mains d'une Partie adverse dans un conflit, le statut de prisonniers de guerre, qu'ils soient ou non membres de forces armées régulières ou irrégulières ou participants à une levée en masse<sup>82</sup>. Bien que ce statut soit un élément essentiel de la protection accordée aux combattants par le DIH, la Mission a constaté qu'il n'y avait qu'un petit nombre de prisonniers de guerre reconnus par les deux parties et n'a pu disposer que d'informations limitées les concernant. Lors de la publication du rapport, ils ne bénéficiaient pas encore des visites du CICR exigées par la Convention de Genève III. De plus, la pratique de l'Ukraine concernant le traitement des prisonniers de guerre, dans un premier temps, ne respectait pas le DIH car ils étaient considérés comme des criminels.

L'enquête de la Mission portait également sur le respect du DIDH<sup>83</sup> qui continue de s'appliquer en situation de conflit armé même si les normes relatives aux droits de l'homme doivent être interprétées à la lumière de la *lex specialis* applicable, c'est-à-dire le DIH. Sans avoir pu vérifier tous les incidents signalés, elle a pu néanmoins, d'une part, trouver des preuves crédibles de violations des droits de l'homme, notamment des plus fondamentaux<sup>84</sup> dans les zones passées, dans les premières semaines du conflit sous le contrôle effectif de la Russie en l'absence, de la part de celle-ci de toute tentative d'enquêter sur ces faits ; d'autre part, la violence du conflit s'est traduite, au-delà des violations directes du DIDH, par la destruction des conditions nécessaires à la jouissance par les Ukrainiens de leurs droits fondamentaux<sup>85</sup>.

La Mission était sans doute très attendue sur la constatation d'éventuels crimes de guerre voire de crimes contre l'humanité, ce qui l'a amenée à préciser que seuls les individus et non les États peuvent commettre de tels crimes. N'ayant pu déterminer leurs auteurs ou les personnes en ayant donné l'ordre, elle s'est donc bornée à mentionner quelles violations du DIH, commises par la Russie ou par l'Ukraine, constitueraient des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité<sup>86</sup> si les responsables étaient identifiés.

Les trois enquêtes présentées développent, à partir d'un même fait générateur, l'invasion de l'Ukraine par la Russie, des analyses qui, pour ne pas être fondamentalement différentes, révèlent des nuances. Celles-ci s'expliquent par la nature de l'organisme qui les a instituées, les conditions de leur déclenchement et la méthodologie retenue<sup>87</sup>. Il reste que deux constats s'imposent : d'une part, le nombre considérable d'atteintes portées au DIH et au DIDH, ce qui exige une sanction ; d'autre part, le fait que ces violations résultent, le plus souvent mais pas toujours, de l'action de la Russie et de ses forces armées, ce qui exige l'impartialité de la répression. Les travaux de ces organismes, bien qu'indispensables, ne sont toutefois que des travaux préparatoires à un processus pénal qui, seul, pourra les transformer en preuves et permettre l'action de la justice nationale ou internationale.

---

<sup>82</sup> Convention de Genève III, article 4 et Protocole additionnel I, article 44.

<sup>83</sup> Dont elle a retenu une définition globale visant les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

<sup>84</sup> Notamment des assassinats ciblés de civils, des traitements inhumains et dégradants et des déplacements forcés.

<sup>85</sup> Le nombre des victimes de ces perturbations devrait être probablement plus élevé que celui des personnes touchées directement par les hostilités.

<sup>86</sup> Elle a ainsi trouvé des « preuves crédibles » qu'au moins certains types d'actes de violence, recensés à plusieurs reprises, relevaient de la qualification de crimes contre l'humanité.

<sup>87</sup> C'est notamment le cas entre la mission lancée par le CDH et celle qui a été mise en place par l'OSCE.

### III.2.3. L'intervention du Comité International de la Croix Rouge (CICR) dans la mise en œuvre du DIH en Ukraine

Le CICR intervient dans la mise en œuvre du DIH sur la base d'un mandat dont l'originalité doit être rappelée pour ne pas se méprendre sur les modalités de son action et pour apprécier plus justement ses résultats.

#### III.2.3.1. La nature et le contenu du mandat du CICR

En vertu du Protocole additionnel I (Titre V, Section 1, articles 80 et 81) aux Conventions de Genève, le CICR joue un rôle central dans « l'exécution » du DIH, d'autant plus important, désormais, que les procédures et institutions prévues à cet effet ont failli. L'article 81 § 1 prévoit ainsi que « les Parties au conflit accorderont au CICR toutes les facilités en leur pouvoir pour lui permettre d'assumer les tâches humanitaires qui lui sont attribuées par les Conventions et le [...] Protocole afin d'assurer protection et assistance aux victimes des conflits ». À cette fin, la Communauté internationale lui a reconnu un statut particulier : une personnalité juridique fonctionnelle lui permettant d'exercer des compétences internationales. Il reste néanmoins que, le plus souvent, il doit, pour atteindre ses objectifs, s'efforcer de concilier les exigences contradictoires de l'Humanité et de la souveraineté<sup>88</sup>. Cela lui a toujours valu des critiques, d'autant qu'il ne peut pas mener d'enquêtes sur des violations présumées du DIH afin de déterminer les responsabilités, ni prendre part aux procédures judiciaires<sup>89</sup>. Dans un contexte de guerre en Ukraine où il est particulièrement difficile de traiter également les Parties comme son mandat l'exige, ces critiques ont été particulièrement virulentes.

Dès le 28 mars 2022, la Cheffe de la Division juridique du CICR, à l'occasion d'un appel « demandant à toutes les parties de remplir leurs obligations pour éviter la mort de civils et leur épargner davantage de souffrances », avait jugé bon de rappeler les règles fondamentales du DIH qui s'imposent au CICR, « toutes inspirées par une seule ambition : limiter les souffrances causées par la guerre »<sup>90</sup>. Le DIH vise à protéger les populations une fois que le conflit est déclenché et le Protocole additionnel I est particulièrement explicite dans son préambule : le DIH « ne peut pas être interprété comme légitimant ou autorisant tout acte d'agression ou tout autre emploi de la force incompatible avec la Charte des Nations Unies ». L'action humanitaire qu'il conduit ne peut pas se substituer à la nécessité de maintenir la paix et de la rétablir après la fin des conflits. Dans le cas de l'Ukraine, un constat objectif s'impose : il existe un conflit armé international qui justifie que le CICR intervienne, en vertu du mandat que lui ont donné les États, pour assurer « protection et assistance aux victimes ». Cette obligation, parce qu'elle doit bénéficier sans discrimination à toutes les victimes, est indépendante de la question de la licéité du recours à la force entre ces États, qui n'est pas réglée par le DIH mais par la Charte des Nations Unies.

Les Parties au conflit en Ukraine, soumises par leur ratification au corpus juridique du DIH, se sont engagées à le respecter, ce qui recouvre deux grands objectifs : limiter les souffrances humaines causées par les hostilités en appliquant strictement, dans la conduite des hostilités, les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution ; protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités, plus particulièrement la population civile et ceux qui sont blessés, morts ou prisonniers. L'examen de la conduite des hostilités révèle, de ce point

<sup>88</sup> M. Torrelli, *Le droit international humanitaire*, Paris, 1985, p. 104.

<sup>89</sup> Ce principe, reconnu d'abord par l'Arrêt TPIY, Le Procureur C. Blagoje Simic *et al.*, affaire n° IT 95-9 PT est désormais incorporé au Règlement de procédure de la CPI.

<sup>90</sup> Conflit armé en Ukraine : un rappel des règles fondamentales du DIH, 28 mars 2022, Action humanitaire / Droit et conflits / Générer le respect du DIH.

de vue, que, dans les zones habitées, les civils sont principalement touchés par des armes explosives à large rayon d'action. Si les infrastructures civiles, (hôpitaux, écoles, services d'approvisionnement en eau et en électricité), qui ne sont pas en principe des objectifs militaires, ne doivent pas être attaquées, c'est aussi le cas des cibles licites qui se trouveraient à proximité et dont l'attaque serait susceptible de causer des dommages collatéraux disproportionnés. Les effets sur les civils, observés notamment à Marioupol, révèlent que le principe de distinction n'est pas suffisamment « pris au sérieux ». Le respect des principes du DIH en Ukraine exigerait ainsi trois mesures immédiates : s'abstenir d'utiliser des armes qui sont inadaptées aux zones peuplées et qui causent de graves souffrances ; permettre aux civils de quitter les zones assiégées ou encerclées, si nécessaire en vertu d'accords de cessez-le-feu ou de passages humanitaires sûrs ; éviter, autant que le permettent les nécessités militaires, de placer des objectifs militaires et de combattre à l'intérieur ou à proximité des zones fortement peuplées.

Le DIH qui, à l'origine, était destiné à la protection des militaires, attache une importance particulière à la situation des prisonniers de guerre. Il contient à cet effet des règles détaillées destinées à protéger les personnes qui sont tombées au pouvoir de l'ennemi avec pour principe qu'il convient de traiter avec humanité les blessés et les malades, les morts et les détenus, sans aucune distinction défavorable fondée sur la race, la nationalité ou le sexe. Les prisonniers de guerre et les civils détenus doivent être traités avec dignité et protégés contre les mauvais traitements, les insultes et la curiosité publique, notamment face au phénomène nouveau que constitue la diffusion publique d'images sur les réseaux sociaux.

L'ensemble de ces principes et règles sont bien connus, notamment par deux États qui se sont engagés à les respecter. Il reste que le CICR a éprouvé des difficultés à exercer son mandat d'assistance et plus encore son mandat de protection.

### III.2.3.2. L'exécution par le CICR de son mandat en Ukraine

Si le CICR est présent en Ukraine depuis 2014, il a dû, face à des besoins croissants, intensifier son action dans les zones directement touchées par les hostilités, en coordination avec la Croix Rouge ukrainienne, le Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge ainsi que dans les pays voisins. Au niveau régional, ont été mis en place de nouveaux bureaux en Moldavie, Hongrie, Pologne et en Roumanie<sup>91</sup>.

#### III.2.3.2.1. Mission d'assistance

Le CICR a été ainsi à même de fournir, avec ses partenaires, une aide d'urgence aux 800 000 personnes vivant dans des zones de conflit armé ou déplacées par les combats. (nourriture, soins médicaux et psychosociaux, articles d'hygiène, ustensiles de cuisine, appareils électroménagers, matelas et couvertures). Dans une situation d'urgence, il s'avère également que l'aide la plus efficace consiste à assurer une distribution d'argent et le CICR y a recours sous forme d'espèces ou de bons. Face aux destructions subies par les infrastructures essentielles, particulièrement importantes, le CICR intervient pour limiter les perturbations des services, notamment de la distribution de l'eau (acheminement par camion, fourniture de réservoirs et de produits de traitement, réparations sur les réseaux), de la distribution d'électricité (fourniture de générateurs électriques à des structures essentielles telles que des centres de santé) et il fournit également aux familles, dans les zones touchées par le conflit, des matériaux pour réparer leurs maisons. Souvent le CICR conduit des opérations intégrées comme à Kherson, le 16 novembre 2022, avec une équipe associant des personnels médicaux, des ingénieurs hydrauliciens et des experts en matière de risques

---

<sup>91</sup> Les capacités opérationnelles de la délégation du CICR en Russie, ouverte depuis 1992, ont été également accrues.

associés aux munitions explosives et aux mines. À cette occasion, il a distribué des fournitures médicales à deux hôpitaux, des denrées alimentaires, et assisté les services locaux de distribution de l'eau<sup>92</sup>. L'action du CICR se poursuit alors que la vie de la population est rendue plus difficile par l'arrivée de l'hiver et l'impact que peut avoir la destruction des infrastructures civiles. À de multiples reprises, le CICR a alerté sur ce risque et par là même sur la nécessité qu'il y avait d'éviter toute démobilisation de l'aide humanitaire.

#### *III.2.3.2.2. Mission de protection*

Dans sa mission de protection, le CICR a rencontré beaucoup plus de difficultés car elle le conduit à approcher au plus près les comportements et les exigences militaires, qu'il s'agisse de la situation des prisonniers de guerre (ou des autres personnes protégées) ou de l'élaboration de couloirs humanitaires sûrs pour les civils. Tous les prisonniers de guerre, quel que soit le lieu où ils sont détenus, sont protégés par le DIH. Encore faut-il que le CICR puisse y accéder, comme le prévoit la Convention de Genève III. Il doit donc être autorisé à se rendre dans tous les lieux de détention, pouvoir choisir librement les lieux visités et s'entretenir avec eux sans témoins, afin de contrôler le respect du DIH à leur égard. Cela permet aussi au CICR de donner aux familles des nouvelles de leurs proches.

##### *III.2.3.2.2.1. Protection des prisonniers de guerre*

Assurer la protection des prisonniers de guerre a été, pendant plusieurs mois, très difficile pour le CICR. Il a eu les plus grandes difficultés à les rencontrer dans les conditions prévues par le DIH et en bénéficiant à la fois des garanties minimales de sécurité sur le terrain et d'une autorisation de visite délivrée par les instances locales, même si cela a été possible dans certains lieux et pour certains prisonniers. En octobre 2022 encore, le CICR faisait valoir que s'il avait pu, depuis février 2022, visiter des centaines de prisonniers de guerre, il y en avait des milliers d'autres qu'il n'avait pas pu voir. Faisant état de sa « frustration » de ne pas pouvoir accomplir pleinement sa mission, il signalait que ses équipes étaient prêtes à conduire les visites et garantissait que, conformément au DIH, les conclusions et recommandations en vue d'améliorer concrètement les conditions d'internement et le traitement réservé aux détenus seraient directement transmises aux autorités, en toute confidentialité<sup>93</sup>. Ce n'est que début décembre 2022 que le CICR a pu faire valoir une amélioration de son accès aux prisonniers ce qui lui a permis d'évaluer les conditions de vie et le traitement dont ils font l'objet et de communiquer des nouvelles à leurs familles. Le bureau de l'Agence Centrale de Recherche dédié à la crise humanitaire en Ukraine qui a pour mission de recueillir, centraliser et transmettre des informations sur le sort et le lieu de détention des personnes, militaires et civils privés de liberté, tombées aux mains de l'ennemi a pu ainsi être réellement activé et aider les familles qui ont été séparées en raison du conflit armé à retrouver leurs proches disparus.

L'attaque, dont les autorités ukrainiennes et russes se sont mutuellement accusées, le 29 juillet 2022, contre un établissement situé à Olenivka dans lequel étaient détenus des prisonniers de guerre ukrainiens, qui a fait 53 morts et 75 blessés, illustre bien les difficultés rencontrées par le CICR pour garantir leurs droits. Les prisonniers étaient principalement des soldats du complexe d'*Azovstal* capturés lors de la prise de Marioupol en mai 2022. Le CICR, en tant qu'intermédiaire neutre, avait aidé les combattants à quitter l'usine en toute sécurité, en coordination avec les Parties au conflit et enregistré leurs données personnelles,

---

<sup>92</sup> On peut trouver sur [icrc.org/fr/ressource](https://www.icrc.org/fr/ressource), dans un communiqué de presse du 2 novembre 2022, une liste des actions les plus significatives menées par le CICR en Ukraine depuis février 2022.

<sup>93</sup> CICR, Communiqués de Presse, 14 octobre 2022 et 16 octobre 2022.

considérant qu'il serait ensuite autorisé à visiter ces prisonniers<sup>94</sup>. Par contre, il n'était pas dans son mandat d'assurer la sécurité du transport des prisonniers de guerre vers leur lieu de détention, celle-ci incombant aux Parties, en l'espèce à la Russie.

Le CICR avait pu se rendre deux fois à Olevnika en mai 2022 pour évaluer les besoins des prisonniers de guerre à l'intérieur de la prison, et pour apporter des réservoirs d'eau « déposés à l'extérieur de l'établissement », mais il n'avait pas eu un accès individuel aux prisonniers et ce n'était toujours pas le cas à la suite de l'attaque du 29 juillet. Le CICR a proposé le même jour aux Parties de conduire à la fois une action d'assistance d'urgence (aider à l'évacuation et à la gestion des blessés, mises à disposition de fournitures médicales, d'équipements de protection et du matériel médico-légal, prise en charge des morts) et de protection (rencontrer les prisonniers de guerre pour les enregistrer et discuter avec eux, en privé, de leurs conditions de détention et du traitement qui leur est réservé.). Pour cela, il était nécessaire que l'accès lui soit accordé, avec des garanties de sécurité. Ces conditions avaient été remplies au mois de décembre 2022, le CICR faisant état de plusieurs visites de prisonniers tant ukrainiens que russes, sans pour autant indiquer leur localisation<sup>95</sup>.

#### III.2.3.2.2.2. Protection des civils et des « personnes protégées »

La soustraction des personnes protégées et notamment des civils aux effets des hostilités est aussi une composante fondamentale de la mission de protection du CICR. Elle résulte de la nécessité de sauvegarder le principe de distinction entre les civils et les combattants si les Parties, qui en ont juridiquement la responsabilité, ne veulent pas ou ne parviennent pas à l'assumer. Ces opérations que l'on pourrait qualifier d'« exfiltration » de la zone des combats reposent sur la mise en place de couloirs humanitaires, résultant d'accords conclus entre les Parties pour assurer un passage sécurisé dans une zone géographique donnée. Les couloirs humanitaires, qui ne sont pas expressément définis dans le DIH, sont la conséquence directe de l'obligation de protection des civils et par là même, de l'obligation d'apporter une assistance humanitaire aux populations en détresse. Ainsi, outre le départ des civils, ils peuvent également permettre la circulation de l'assistance humanitaire et l'évacuation des blessés, des malades ou des morts.

Le CICR a eu recours à plusieurs reprises à la mise en place de couloirs humanitaires mais avec une grande prudence. Le plus souvent, il s'est agi d'opérations conjointes avec l'Organisation des Nations Unies s'appuyant sur l'accord des Parties belligérantes comme, par exemple, l'opération conduite en mai 2022 pour évacuer les civils réfugiés en grand nombre dans l'usine *Azovstal* à Marioupol<sup>96</sup>. L'accord indispensable des Parties au conflit a été obtenu, après plusieurs semaines de négociations, à l'occasion de déplacements successifs du SGNU d'abord à Moscou ensuite à Kiyv. L'ONU et le CICR ont pu ainsi bénéficier d'une trêve suspendant temporairement les hostilités permettant de définir les conditions concrètes du transfert des personnes (lieu, heure, itinéraire d'évacuations, identité des personnes évacuées). Le résultat exige donc des négociations confidentielles complexes que le CICR est le mieux à même de conduire du fait de son statut d'intermédiaire neutre et impartial. Néanmoins, l'opération comporte des risques et à plusieurs reprises en Ukraine il a été nécessaire de les interrompre faute de conditions de sécurité suffisantes. Par ailleurs, ces opérations ne peuvent concerner que les personnes volontaires : le CICR ne participe jamais à l'organisation

---

<sup>94</sup> CICR : Une équipe du Comité international de la Croix-Rouge enregistre cette semaine des centaines de prisonniers de guerre ukrainiens de l'usine *Azovstal*, à Marioupol Communiqué de presse 19 mai 2022.

<sup>95</sup> CICR, Communiqué de presse, 8 décembre 2022.

<sup>96</sup> Bureau des affaires humanitaires, OCHA, 1<sup>er</sup> mai 2022. Outre les civils, se trouvaient également dans l'usine des combattants ukrainiens qui seront fait prisonniers par les forces russes, avec le statut de prisonniers de guerre, voir supra, n° III.2.3.2.2.1.

ou à l'exécution d'évacuations forcées. Plus généralement, les Parties à un conflit armé n'ont pas le droit de déporter ou de transférer de force une partie ou la totalité de la population civile, sauf dans les cas où la sécurité des civils ou des impératifs militaires l'exigent. Elles doivent dans ce cas avoir donné toutes les garanties nécessaires, notamment quant à la destination et au retour ultérieur.

### III.2.3.3. La mise en cause du CICR pour son action en Ukraine

L'action du CICR en Ukraine, ainsi brièvement évoquée, a soulevé de nombreuses critiques, sans doute plus virulentes que d'habitude. Les critiques sur les méthodes du CICR sont habituelles et c'est pour cela qu'il a jugé bon de rappeler au plus tôt le contenu exact de son mandat<sup>97</sup>. La discrétion qui est au fondement du succès de ses opérations est très souvent mal comprise. Pourtant, si des résultats ont été obtenus dans la protection des prisonniers, c'est bien parce que des discussions directes et confidentielles lui ont permis d'obtenir un accès aux lieux de détention dans des conditions respectueuses de son mandat. Il a pu ainsi fournir des nouvelles aux familles, même s'il a dû pour cela taire le lieu de détention. Dans le cadre d'un conflit donné, l'activité diplomatique invisible du CICR est générale et constante. Elle permet, grâce à un dialogue bilatéral et confidentiel, outre d'obtenir des résultats concrets, de documenter des allégations de violations du DIH, rappeler les principes auxquels les Parties ont souscrit et de les alerter sur les violations qui leurs sont imputables afin de tenter d'influencer leur comportement et ainsi de prévenir les souffrances et les pertes en vies humaines.

La poursuite de cet objectif justifie des attitudes souvent mal comprises et dès lors de nature à provoquer des critiques injustifiées voire à promouvoir, notamment via les réseaux sociaux, de fausses informations. Si le CICR doit conserver, comme avec la Partie ukrainienne, le contact avec les autorités russes pour remplir sa mission, cela suppose des discussions à un niveau suffisamment élevé pour obtenir des résultats. De nombreuses attaques ont ainsi visé, sur les réseaux sociaux, la rencontre entre le Président du CICR et le ministre russe des Affaires étrangères<sup>98</sup>, certains l'interprétant comme une légitimation de l'invasion russe de l'Ukraine. Depuis le début des hostilités, le CICR a été de plus aux prises avec plusieurs campagnes de désinformation d'une ampleur inégalée qui s'efforcent de le discréditer et/ou de l'instrumentaliser. Ce fut le cas, notamment, de fausses allégations selon lesquelles le CICR participerait à des évacuations forcées de réfugiés ukrainiens vers la Russie, et qu'il serait en négociations pour l'ouverture d'un camp de réfugiés dans le sud de la Russie<sup>99</sup>. Il a donc dû rappeler que les évacuations forcées sont contraires au DIH et que le Bureau ouvert à Rostov sur le Don, comme dans les autres États limitrophes de l'Ukraine, n'est pas un camp de réfugiés mais vise à répondre aux besoins humanitaires partout où ils se manifestent. La question a enfin été posée de savoir pourquoi le CICR ne dénonçait pas les violations graves du DIH, notamment les attaques indiscriminées sur les zones peuplées. Si sa diplomatie est le plus souvent confidentielle et bilatérale, il peut toutefois décider d'« élargir le cercle de la confidentialité » notamment à des États tiers qui ont l'obligation de respecter et de faire respecter le DIH<sup>100</sup>. Il lui est donc arrivé de sortir de sa réserve comme en 1984 lorsqu'il a condamné publiquement les massacres de Sabra et de Chatila. Mais il le fait à des conditions très restrictives pour sauvegarder son impartialité, gage de la réussite de ses missions. Il ne

<sup>97</sup> Voir supra, III.2.3.1.

<sup>98</sup> Et plus particulièrement la poignée de main entre P. Maurer et S. Lavrov, alors que P. Maurer avait rencontré les autorités ukrainiennes une semaine auparavant le président Zielenksi.

<sup>99</sup> D. Burkhalter, « Que peut-on attendre de la Croix Rouge en Ukraine », <https://www.swissinfo.ch/fre/politique/>, 6 avril 2022.

<sup>100</sup> N. Melzer, *op. cit.*, p. 365.

prendra publiquement position que s'il est en présence de violations graves et répétées que les démarches à titre confidentiel ou la mobilisation humanitaire n'ont pas fait cesser, que si l'existence et l'ampleur des violations sont indiscutables notamment parce que des délégués du CICR en ont été les témoins directs, enfin et surtout, que si la publicité des faits est dans l'intérêt des personnes protégées ou des populations concernées. Dans une situation où, pendant des mois, l'information était focalisée sur les éventuels crimes de guerre commis par les belligérants et la question des prisonniers de guerre ignorée, contribuant à les rendre inaccessibles au CICR, cette dernière condition n'était assurément pas remplie<sup>101</sup>.

Le mandat du CICR peut apparaître souvent limité, voire exagérément étroit mais l'institution genevoise rappelle souvent que son action n'est destinée à traiter qu'une partie des problèmes humanitaires et que d'autres institutions et organismes, avec lesquels elle travaille le plus souvent en coopération interviennent également. Ainsi, dans le respect de la compétence de tous les acteurs et leur collaboration étroite, c'est aux États et aux organisations internationales qu'il appartient de régler et de contraindre, aux ONG d'assister ou de dénoncer, aux juridictions nationales et internationales de réprimer et de réparer.

### III.3. Activités de la justice pénale internationale : bilan et actualité

Le système de justice pénale internationale n'a pas connu de bouleversement majeur. Les juridictions pénales internationales *ad hoc* sont toujours dans le processus d'achèvement de leurs activités. Celles de la Cour pénale internationale connaissent une progression régulière même si elle demeure toujours bornée par la volonté des États. Le traitement du dossier ukrainien sur lequel elle est naturellement engagée sera, eu égard à son importance, suivi avec la plus grande attention. Enfin, le rôle des juridictions nationales augmente par la mise en œuvre plus fréquente de la compétence universelle. Une innovation possible peut se dessiner toutefois avec le premier jugement rendu par la Cour pénale spéciale de la République centrafricaine le 31 octobre 2022, condamnant trois membres d'un groupe armé à des peines allant de vingt ans de prison à la perpétuité pour crimes contre l'humanité. La décision a été rendue par une juridiction créée en 2015 avec le « parrainage de l'ONU » et dont la nature éventuelle de juridiction pénales internationale *ad hoc* et le positionnement dans le système de justice pénale internationale présentent un intérêt particulier.

#### III.3.1. Les juridictions pénales *ad hoc*

III.3.1.1. Le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)  
et le tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR)

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal international pénal pour le Rwanda (TPIR) ont achevé leurs travaux le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2017, le Mécanisme résiduel pour les Tribunaux pénaux internationaux leur succédant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 (ci-après le Mécanisme). Sa présidente a souligné devant le CSNU que les prochaines années marqueraient la transition du Mécanisme, d'un tribunal pleinement opérationnel vers une institution véritablement résiduelle<sup>102</sup>. Le cadre de cette évolution a été dessiné par la résolution du CSNU 2637 (2022) du 22 juin 2022, adoptée, sans surprise, par 14 votes pour et l'abstention de la Russie. On notera cependant qu'il n'y a pas eu de véritable débat au Conseil et que Moscou n'a pas jugé utile d'expliquer sa position, ce qui confirme

---

<sup>101</sup> Voir sur ce point l'analyse « vigoureuse » de Th. Germond, « Guerre en Ukraine : l'Histoire se répète-t-elle pour le CICR ? », *Le Temps*, 3 août 2022, <https://www.letemps.ch/opinions/>.

<sup>102</sup> Déclaration de Mme G. Gatti Santana, nouvelle présidente du Mécanisme depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022, à l'occasion de la présentation du dixième rapport annuel, le 19 octobre 2022.

également que l'enjeu de cette question lui est apparu désormais subsidiaire<sup>103</sup>. Par la résolution 2637, le CSNU a donc reconduit le Procureur du Mécanisme pour un nouveau mandat du 1<sup>er</sup> juillet 2022 au 30 juin 2024<sup>104</sup>. Désormais, si le Mécanisme doit achever les procès restant en première instance comme en appel, il doit aussi mettre au point une stratégie concernant les fonctions résiduelles continues, consolider les réalisations des TPI et du Mécanisme et « préserver leur précieux héritage ». Il est vrai que le nombre d'affaires pendantes est désormais limité. Le bilan du travail du Mécanisme est donc le suivant : 91 affaires sont terminées ; dix affaires ont été renvoyées aux tribunaux rwandais sur lesquelles deux accusés sont décédés, quatre accusés sont fugitifs et devront être jugés par le Rwanda, sous réserve des conditions énoncées dans les décisions portant renvoi des affaires, une affaire est en phase préalable au procès, deux affaires sont au stade de la première instance, deux sont en appel, une est au stade de la révision. La coopération des États membres demeure essentielle, qu'il s'agisse de régler les cas restants<sup>105</sup>, d'assurer l'exécution des peines et de pourvoir à la réinstallation des personnes acquittées et des personnes condamnées ayant exécuté leur peine. Des solutions à ces problèmes pourraient être envisagées dans le cadre d'un processus de réconciliation, sous réserve que l'État d'origine soit prêt à accueillir ses ressortissants, que les personnes devant être réinstallées y consentent et qu'il existe éventuellement d'autres États possibles pour leur réinstallation. Comme le lui rappelle le Conseil de sécurité, le Mécanisme ne doit pas perdre de vue son caractère résiduel et temporaire et doit pour cela l'informer tous les six mois sur ses effectifs, l'ensemble de ses postes, leur charge de travail et fournir des prévisions détaillées sur la durée des tâches résiduelles.

### III.3.1.2. Les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens

Les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens sont entrées elles-aussi dans le processus d'achèvement de leur mission. En vertu de leur mandat résiduel, elles doivent assurer le contrôle de l'exécution des peines, la protection des témoins et des victimes, la gestion des archives et le suivi de la mise en œuvre des réparations accordées aux parties civiles. Le 22 septembre 2022, a donc été rendu le dernier arrêt de la chambre de la Cour suprême des chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC). Il vise le dernier dirigeant des Khmers rouges, encore en vie, Khieu Samphan dont la condamnation à la réclusion criminelle à perpétuité pour des actes de génocide a été confirmée en appel<sup>106</sup>.

Il est dès lors possible de faire le bilan<sup>107</sup> de l'action des Chambres extraordinaires, juridiction pénale hybride chargée de juger les dirigeants khmers rouges ayant commis des atrocités au Cambodge entre le 17 avril 1975 et le 6 janvier 1979. À cet égard, on partagera l'appréciation de A. Le Gal<sup>108</sup> qui le juge « mitigé ». En effet, peu de décisions ont été rendues par les Chambres (trois jugements définitifs en 15 ans), du fait des décès intervenus en cours d'instance (sept, notamment celui de Pol Pot) et de l'inaptitude constatée d'une accusée. Elles se sont concentrées sur les plus hauts dirigeants des Khmers rouges et n'ont pas touché les

<sup>103</sup> S/PV.9072 du 22 juin 2022.

<sup>104</sup> Conformément à la résolution CSNU 1966 (2010) du 22 décembre 2010.

<sup>105</sup> Comme celle de la Serbie qui persiste à refuser de procéder à l'arrestation et au transfert de P. Jovic et de V. Radeta, mis en cause pour outrage.

<sup>106</sup> Il avait déjà été condamné à la réclusion criminelle à perpétuité pour acte de génocide le 16 novembre 2018, avec Nuon Chea, aujourd'hui décédé.

<sup>107</sup> Voir G. Poissonnier, « Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens : quel bilan ? », <https://www.dalloz-actualite.fr/node/chambres-extraordinaires-au-sein-des-tribunaux-cambodgiens-quel-bilan#.Y1ve0nZBxPY%20>, 19 octobre 2022.

<sup>108</sup> A. Le Gal, « Bilan mitigé pour le tribunal chargé de juger les dirigeants des Khmers rouges », *Le Monde*, 9 oct. 2022.

cadres intermédiaires. Les autorités cambodgiennes souhaitent notamment voir épargnées des personnalités ralliées au régime actuel. Des désaccords entre magistrats cambodgiens et internationaux en ont résulté, imposant des « accommodements [...] souvent au prix d'anomalies juridiques et au détriment de la justice, de la vérité et de l'efficacité »<sup>109</sup>. La détermination des autorités cambodgiennes à circonscrire strictement les procès *ratione personae* et à les achever le plus rapidement possible a pesé constamment sur le travail des Chambres, jusqu'à l'altérer<sup>110</sup>. Le travail de justice au Cambodge du fait des difficultés considérables rencontrées aura ainsi été incomplet. Il reste néanmoins inestimable pour les victimes et, plus généralement, pour les cambodgiens s'il parvient malgré tout à favoriser le développement de l'état de droit dans le pays.

Il s'agit de la dernière décision judiciaire rendue par la juridiction pénale hybride chargée de juger les atrocités commises par les responsables du régime khmer rouge. Le tribunal spécial, avec ses centaines de collaborateurs cambodgiens et étrangers (employés, greffiers, magistrats, traducteurs, avocats), va fermer d'ici deux ans, lorsqu'il aura achevé sa mission d'archivage de ses travaux.

### III.3.1.3. Le Tribunal spécial pour le Liban

Le 14 février 2005, un attentat à la bombe survenu à Beyrouth causait la mort de 22 personnes dont l'ancien Premier ministre du Liban, R. Hariri, visé par l'opération. Le Tribunal Spécial pour le Liban (TSL), chargé de faire la lumière sur l'attentat et d'en condamner les auteurs, a été créé le 30 mai 2007 par la résolution 1757 du CSNU et un accord entre le Liban et l'ONU. « Tribunal à caractère international », il a dû inscrire son action dans le contexte politique particulièrement instable du Liban, peu propice à une justice sereine et efficace<sup>111</sup>. La crise économique que connaissait le pays depuis 2018, la crise sanitaire due au Covid 19 et les conséquences économiques et financières de l'explosion survenue au port de Beyrouth le 4 août 2020 ont fini d'affaiblir le Liban. Dans ce contexte, les résultats obtenus par le TSL pour rendre la justice se sont avérés notoirement insuffisants<sup>112</sup> : pour un coût total d'environ 970 millions de dollars, soit 800 millions de dollars de fonctionnement, auxquels s'ajoutent 170 millions de dépenses de la Commission d'enquête internationale indépendante des Nations unies (UNIIC) pour aider les autorités libanaises à enquêter sur l'attentat, « notamment pour aider à identifier ses auteurs, commanditaires, organisateurs et complices »<sup>113</sup> et le coût (inconnu) de la mise en place du tribunal, le TSL ne peut faire valoir qu'un seul procès, mobilisant pourtant 12 magistrats, pour un seul attentat ayant causé la mort de 22 personnes, sans qu'aucun des quatre accusés ne soit présent. Plus encore, aucun des suspects n'a été localisé ou remis au tribunal, ce qui fait de ce procès le premier devant un tribunal international à être tenu par contumace depuis les procès de Nuremberg. Surtout, confronté à de graves difficultés financières<sup>114</sup>, le TSL a dû faire appel au Secrétaire général de l'ONU, l'Organisation accordant, en mars 2021, une subvention de 15,5 millions de dollars, soit 75 % de la contribution libanaise. Bien que le TSL ait également procédé à des réductions

---

<sup>109</sup> G. Poissonnier, *op. cit.*

<sup>110</sup> Voir cette chronique, *PSEI*, n° 17, 2021, III.2.2.1.2.

<sup>111</sup> Ce que confirme la situation des magistrats libanais appelés à rechercher les responsabilités à la suite de l'explosion dans le port de Beyrouth le 4 août 2020, voir cette chronique, *PSEI*, n° 17, 2021, II.3.

<sup>112</sup> « Le Temps » en a donné un bilan sans appel, 10 juillet 2020, <https://www.letemps.ch/monde/tribunal-special-liban-proces-1-milliard-dollars>.

<sup>113</sup> Créée le 7 avril 2005 par le Conseil de sécurité de l'ONU et dont les quatre années d'enquêtes seront mises à la disposition du TSL.

<sup>114</sup> Le Liban étant incapable de verser sa contribution de 49 % du budget du TSL, les 51 % restant étant assurés par des contributions volontaires de pays donateurs.

importantes de ses coûts de fonctionnement, cela n'a pas suffi du fait de la lassitude des États donateurs. Le 13 juin, la Chambre de première instance du TSL décidait de suspendre toutes les procédures en cours devant elle : le défaut de moyens financiers l'empêchait de poursuivre son activité au-delà du 13 juillet 2021. Le Tribunal a alors sollicité le Conseil de sécurité de l'ONU pour qu'il tranche la question de son avenir. Alors que plusieurs affaires étaient en cours, la fermeture anticipée du TSL aurait bafoué les droits des victimes et, plus généralement, représenté un échec manifeste de la justice pénale internationale. Le TSL a donc « poursuivi activement ses efforts en vue de recueillir les fonds nécessaires à la conduite de ses procédures judiciaires en cours et [appelé] à nouveau instamment la communauté internationale à continuer de lui apporter son appui financier ». Le contenu, très lapidaire, du site internet officiel du TSL ne fait pas apparaître en 2021 et 2022 quelles sources de financement lui ont permis de surmonter cette crise<sup>115</sup>. Il reste néanmoins que l'affaire Ayyash et autres (STL-11-01) est arrivée à son terme<sup>116</sup>. M. Ayyash est définitivement condamné à cinq peines d'emprisonnement à vie depuis le 29 mars 2021, la défense ne pouvant interjeter appel de la condamnation par défaut. Ses co-accusés H.H. Mehri, H.H. Oneissi et A.H. Sabra ont été acquittés en première instance mais H.H. Mehri et H.H. Oneissi, déclarés coupables de tous les chefs d'accusation retenus contre eux, ont été condamné en appel le 16 juin 2022 à cinq peines confondues d'emprisonnement à perpétuité. Cet arrêt a mis fin à la procédure engagée dans l'affaire STL-11-01. Il reste que la dernière affaire dans laquelle est également impliquée M. Ayyash (STL-18-10) reste pendante. L'accusation porte sur les attentats commis contre M. Hamadé, G. Hawi et E. Murr entre 2004 et 2005 et M. Ayyash encourt là aussi l'emprisonnement à perpétuité... mais l'accusé est en fuite et toujours introuvable.

Si la Chambre de Première Instance a bien délivré un nouveau mandat d'arrêt, un mandat d'arrêt international ainsi qu'un ordre et une demande de transfèrement et de détention à l'encontre de M. Ayyash et si elle a également exhorté les personnes qui tentent de le soustraire à la justice à le livrer au Tribunal, les résultats que celui-ci a précédemment obtenus ne favorisent pas l'optimisme. Ils tendraient plutôt à confirmer, après les CETC cambodgiennes, le peu d'efficacité des juridictions hybrides, dans lesquelles l'intrusion directe des pouvoirs publics nationaux annihile progressivement le caractère international que l'ONU a voulu leur conférer. Cela pèse fortement sur les droits des victimes et sur l'exemplarité que ces procès devraient promouvoir. Pour le TSL, il s'agit plutôt de la part de la population d'un profond désintérêt. Ces procès seront oubliés et il ne restera probablement qu'une « note de bas de page dans l'histoire »<sup>117</sup>.

#### III.3.1.4. La Cour Pénale Spéciale de la République Centrafricaine (RCA)

Parmi les juridictions *ad hoc*, la Cour Pénale Spéciale (CPS) de la RCA, créée en 2015, semble rompre avec les lenteurs et les attermolements d'autres juridictions hybrides. Elle a rendu le 30 octobre 2022 son premier verdict d'un procès ouvert le 25 avril 2022. Il vise Issa Sallet Adoum, Ousman Yaouba et Tahir Mahamat, membres du groupe 3R (Retour, Réclamation et Réhabilitation), accusés du massacre, le 21 mai 2019, de 46 civils dans des villages du nord-ouest de la RCA. Ils ont notamment été reconnus coupables de « meurtres », « actes inhumains » et de « traitements humiliants et dégradants ». Le premier a été condamné à la

<sup>115</sup> On se bornera à suggérer que le comité de gestion composé des dix principaux bailleurs du TS (Liban, Pays-Bas, France, Canada, Royaume-Uni, Japon, Italie, Allemagne, Union européenne et États-Unis) qui supervise et approuve le budget et peut aider à la collecte de fonds n'est pas resté inactif.

<sup>116</sup> Ayyash et autres (STL-11-01), <https://www.stl-tsl.org/fr/the-cases/stl-11-01>.

<sup>117</sup> Selon la formule de G. Mettraux, « TSL, le procès à 1 milliard de dollars », *Le Temps*, 10 juillet 2020.

perpétuité et les deux autres à vingt ans de réclusion<sup>118</sup>. Les accusés qui ont été acquittés des chefs de « torture en tant que crime de guerre » avaient trois jours pour interjeter appel.

Cette efficacité n'était pas nécessairement attendue d'un État, le deuxième moins développé du monde et qui est aux prises, depuis 2013, avec une guerre civile entre des milices à majorité musulmane (Alliance Séléka) et des milices dominées par les chrétiens et les animistes (Anti-balakas), à l'origine de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité dénoncés par l'ONU. Elle a été rendue possible par la volonté des pouvoirs publics à Bangui et par le soutien de l'ONU et d'États partenaires.

La CPS a été créée en 2015 par le gouvernement sous le parrainage de l'ONU pour juger les crimes de guerre et contre l'humanité commis depuis 2003 et rompre ainsi les cycles de violence qui n'ont jamais complètement cessé dans le pays depuis son indépendance en 1960. Les coups d'État et les régimes autoritaires se sont succédés et avec eux les violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. La RCA est néanmoins parvenue à juger certains de ses plus hauts responsables<sup>119</sup>, elle est devenue partie au Statut de Rome et son président a, en 2004, saisi la Cour qui, 12 ans plus tard, a condamné Jean-Pierre Bemba. La CPI demeure aujourd'hui saisie de la situation en RCA du fait de la guerre civile qui s'y poursuit. Depuis 2014, les efforts des pouvoirs publics pour juger les auteurs de crimes pas plus que la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle n'ont donné les résultats escomptés. L'immunité est restée la norme et c'est pour cela que la période couverte par la CPS débute en 2003. Néanmoins, une série d'initiatives des autorités de RCA et des Nations Unies<sup>120</sup> ont conduit à l'adoption, en août 2014, d'un mémorandum d'accord entre les autorités de transition et la MINUSCA qui a défini un mécanisme de responsabilité judiciaire hybride pour juger les crimes commis dans le pays. Le gouvernement centrafricain a sollicité la participation de personnel international pour renforcer les capacités du système judiciaire national et protéger l'indépendance de la cour proposée. Soutenue par la société civile qui souhaitait que la justice et la réparation des dommages subis accompagnent la réconciliation, la CPS a été finalement créée par la loi organique du 3 juin 2015, adoptée par une large majorité du Parlement intérimaire du pays<sup>121</sup>. L'accord (qualifié de « projet conjoint) relatif à l'opérationnalisation de la CPS de la RCA a été conclu avec l'ONU le 26 août 2016<sup>122</sup>. L'originalité du processus de création de la CPS est à noter même si elle peut s'apparenter aux juridictions pénales internationales dites hybrides. La création de la Cour procède en effet, au premier chef de la volonté des pouvoirs publics centrafricains et non de la pression des Nations Unies ou d'États tiers. Elle n'est donc pas destinée à surmonter une méfiance à l'encontre de la justice pénale internationale de la part de l'État puisqu'il est déjà Partie au statut de la CPI et que celle-ci a déjà jugé sur renvoi des autorités centrafricaines. S'il existe dès lors une contribution de l'ONU au fonctionnement de la CPS, et notamment une participation de personnel international, c'est pour renforcer les capacités du système judiciaire national et protéger l'indépendance de la Cour.

La CPS est une juridiction intégrée dans le système judiciaire national de la RCA mais dotée de juges et de procureurs ainsi que d'administrateurs internationaux et centrafricains. Le personnel international est minoritaire mais il occupe deux postes-clés : d'une part, le Parquet

---

<sup>118</sup> Issa Sallet Adoum a également été condamné en sa « qualité de chef militaire » pour des « viols commis par ses subordonnés », de « crimes contre l'humanité » et « crimes de guerre ».

<sup>119</sup> Jean Bedel Bokassa en 1986 et André Kolingba en 2002.

<sup>120</sup> Cellule spéciale d'enquête et investigation sous la surveillance du procureur général de la Cour d'appel de Bangui ; projet d'appui conjoint du gouvernement centrafricain et de l'ONU pour la lutte contre les violations des droits de l'homme et la relance de la justice.

<sup>121</sup> <https://cps-rca.com/interne.php?page=interne.php&idmenu=71&idsmenu=290>.

<sup>122</sup> <https://minusca.unmissions.org/signature-d'un-accord-relatif-a-la-rationalisation-de-la-cour-penale-speciale-de-la-rca>.

est dirigé par un Procureur spécial international, actuellement un haut magistrat de la République démocratique du Congo, assisté d'un Procureur spécial national ; d'autre part, du fait de la particularité du rôle du greffe dans les juridictions pénales internationales par rapport aux juridictions nationales, celui-ci est dirigé par un Greffier en chef national assisté par un adjoint, Greffier en chef international. On notera également que parmi les corps et unités rattachés à la Cour figurent le Corps spécial d'avocats<sup>123</sup> chargé d'assurer la représentation des accusés, des victimes ou des parties civiles et l'Unité spéciale de police judiciaire<sup>124</sup>.

Le mandat de la CPS, d'une durée renouvelable de 5 ans, est classique : elle doit enquêter, instruire et juger les « violations graves des droits humains et les violations graves du droit international humanitaire, commises sur le territoire de la République centrafricaine depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, telles que définies par le Code Pénal centrafricain et en vertu des obligations internationales contractées par la RCA en matière de droit international, notamment le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ». Son originalité résulte de l'organisation de ses relations avec les autres juridictions susceptibles de juger ces infractions graves. Avec les juridictions nationales ordinaires de RCA, la CPS dispose d'une compétence prioritaire même si elle ne les prive pas de juger le même contentieux. Par contre, avec la CPI, dans le cas où les deux juridictions seraient amenées à juger les mêmes affaires, la compétence prioritaire appartiendrait à la CPI, la CPS n'ayant qu'une compétence complémentaire. La CPS étant bien une juridiction nationale<sup>125</sup>, la question du respect du principe de complémentarité prévu par l'article 17 du statut de Rome se pose, le texte donnant priorité à la compétence nationale, la CPI n'intervenant que si l'État n'a pas la volonté de poursuivre ou la capacité de le faire. La CPI a déjà avancé le principe de « complémentarité positive » destinée à renforcer les juridictions nationales, toujours prioritaires, pour leur permettre d'assurer leur mission. Mais la complémentarité positive peut recevoir également, comme le démontre Mme Grebenyuk, une interprétation plus large, fondée sur l'idée d'interaction des ordres juridiques : « une division du travail entre la CPI et les juridictions internes ainsi que leur assistance mutuelle »<sup>126</sup> prenant la forme non pas de la complémentarité quelque peu mécanique de l'article 17 mais d'un partenariat structuré autour de la lutte contre l'impunité sans pour autant que soient remises en cause les attributions de la CPI.

Le modèle de la CPS centrafricaine doit donc retenir l'attention, eu égard aux premiers résultats obtenus<sup>127</sup> dans un contexte toujours incertain, notamment si l'on compare avec l'action conduite par les CETC cambodgiennes et le RSL libanais. Son caractère de « juridiction nationale » traduit aussi le fait qu'elle a pu s'appuyer sur un consensus suffisant entre les forces politiques nationales pour parvenir à la justice et à la réconciliation<sup>128</sup> et sur l'appui, notamment financier, des partenaires internationaux. Pour que l'expérience soit un plein succès, il importe que ce soutien perdure et aussi que la RCA ne soit pas victime de conflits suscités ou soutenus par des acteurs extérieurs.

---

<sup>123</sup> Ce corps dont le chef est un avocat exerçant au Barreau de Centrafrique comprend des avocats nationaux et internationaux choisis par un « organe paritaire » formé de représentants de l'Ordre des avocats de RCA, de représentants des Nations Unies et d'un représentant d'une ONG de défense des droits de l'homme.

<sup>124</sup> Composées de 20 officiers issus de la gendarmerie et de la police, qui ont été formés aux missions de police judiciaire, elle est aujourd'hui opérationnelle.

<sup>125</sup> Ce que démontre I. Grebenyuk, « La Cour pénale spéciale, une illustration de "complémentarité élargie" ? », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2018/1, pp. 1 à 20.

<sup>126</sup> I. Grebenyuk citant C. Stahn, *op. cit.*

<sup>127</sup> La CPS traite actuellement 28 affaires et elle a reçu 138 plaintes.

<sup>128</sup> « "En quête de justice" La Cour pénale spéciale, une nouvelle opportunité pour les victimes en République centrafricaine », Rapport HRW <https://www.hrw.org/fr/report/2018/05/18/en-quete-de-justice/> 17 mai 2018.

### III.3.2. La Cour Pénale Internationale

La Cour Pénale Internationale (CPI) demeure le cœur du système de justice pénale internationale, malgré les limites qui résultent de son statut et notamment le caractère volontaire de l'acceptation de la compétence de la Cour par les États. Depuis la décision du président Biden du 2 avril 2021, ses membres ne sont plus soumis aux sanctions décidées par son prédécesseur et l'arrivée d'un nouveau Procureur est apparue de nature à redynamiser l'institution. Si peu de nouveautés importantes sont à signaler sur le plan institutionnel, malgré la tenue de la 21<sup>e</sup> session de l'Assemblée des États Parties, l'activité de la Cour est demeurée soutenue et le conflit en Ukraine lui a conféré une nouvelle dimension.

#### III.3.2.1. Assemblée des États Parties, 21<sup>e</sup> session, 5-10 décembre 2022

L'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (« l'Assemblée ») a tenu sa 21<sup>e</sup> session du 5 au 10 décembre à La Haye sous la présidence de Madame S.F. de Gurmendi qui a rappelé que « la coopération accrue des États Parties et la promotion du travail de la Cour sont essentielles pour réaliser les aspirations globales du mandat de la Cour »<sup>129</sup>. L'Assemblée a rassemblé ses États parties, des États Observateurs, des organisations internationales et régionales ainsi que des organisations non gouvernementales. Elle a élu sept membres de la Commission du Budget et des Finances et adopté une décision sur la répartition des sièges au sein de ce même Comité. Son débat général a comporté deux sessions plénières thématiques : l'une sur la coopération et l'autre sur la révision de la Cour Pénale Internationale et du système du Statut de Rome. L'Assemblée a enfin adopté par consensus cinq résolutions sur le budget-programme pour 2023, d'un montant total de 158,8 millions d'euros et un effectif de 970 personnes. la coopération, la révision de la Cour Pénale Internationale et du système du Statut de Rome, le renforcement de la Cour Pénale Internationale et de l'Assemblée des États Parties et sur les amendements à la règle 140 du Règlement de procédure et de preuve.

#### III.3.2.2. Fonctionnement de la Cour Pénale Internationale

Sur le plan institutionnel, la composition de la CPI n'a pas connu de changement puisque ce sont toujours 123 États qui sont parties au Statut. Les États-Unis, la Fédération de Russie, Israël et l'Ukraine ont signé mais n'ont pas ratifié le Traité de Rome que la Chine, pour sa part, n'a pas signé.

##### *III.3.2.2.1. Rapport annuel de la CPI, 31 octobre 2022 : le rôle du Fonds au profit des victimes (ci-après le Fonds)*

Le Président de la CPI a présenté le 31 octobre à l'Assemblée générale des Nations Unies, le rapport annuel de la Cour. À cette occasion, il a souligné la stratégie de la Cour, pour une justice centrée sur les victimes, avec leur participation aux procédures. Elle consacre en effet désormais une part non négligeable de son activité aux processus de réparations et à des programmes de sensibilisation<sup>130</sup>. Dans ce contexte, le Fonds au profit des victimes (ci-après le Fonds) présente une importance croissante. Si les victimes participent aux procédures devant la Cour, elles peuvent également demander réparation du préjudice subi. En cas de déclaration de culpabilité, la Chambre de première instance peut ordonner à la personne reconnue coupable de verser des réparations aux victimes des crimes pour lesquels sa

---

<sup>129</sup> Communiqué de presse, Assemblée des États Parties, 13/12/2022, ICC-CPI-20221213-PR16945.

<sup>130</sup> Plus de 21 000 victimes individuelles ont officiellement participé aux procédures de la CPI, plus de 3 000 ont reçu des réparations ordonnées par la Cour et près de cent mille personnes ont directement bénéficié des projets du Fonds au profit des victimes dans le cadre de son mandat d'assistance.

culpabilité a été établie ou ordonner que ces réparations soient versées par l'intermédiaire du Fonds au profit des victimes (FPV)<sup>131</sup>.

Créé en 2002 par l'Assemblée des États Parties à la CPI<sup>132</sup>, le FPV est une institution internationale indépendante, composée d'un conseil de direction et d'un Secrétariat qui « traduit la matérialisation de l'approche *pro-victima* de la CPI »<sup>133</sup>.

Le Fonds est chargé de mettre en œuvre les programmes de réparation au profit de « toute personne physique qui a subi un préjudice du fait de la commission d'un crime relevant de la compétence de la Cour [ou de] toute organisation ou institution dont un bien consacré à la religion, à l'enseignement, aux arts, aux sciences ou à la charité, un monument historique, un hôpital ou quelque autre lieu ou objet utilisé à des fins humanitaires a subi un dommage direct »<sup>134</sup>. Il dispose pour cela de deux mandats. Le mandat de réparation permet la mise en œuvre des attributions de réparation ordonnées par la Cour à l'encontre d'une personne condamnée en distribuant les fonds appartenant à cette personne et/ou en utilisant, sur décision du conseil d'administration, les contributions volontaires dont il bénéficie. Le mandat d'assistance est plus original. De portée globale, il est destiné à apporter une assistance générale aux victimes de situation, même en l'absence de procès en cours et sans qu'elles aient été victimes de crimes pour lesquels un accusé a été reconnu coupable.

En pratique, la mise en œuvre de la réparation suppose qu'une ordonnance ait été rendue directement à l'encontre de la personne condamnée, indiquant les réparations appropriées pour les victimes<sup>135</sup>. La Cour peut, en considérant les intérêts des victimes, accorder une réparation individuelle et/ou collective. Pour l'assistance, c'est le Conseil de direction qui décide s'il estime nécessaire une réadaptation physique ou psychologique ou un soutien matériel destinés aux victimes et à leurs familles. Les équipes du Fonds travaillent alors en collaboration avec des partenaires locaux pour développer des programmes que l'on pourrait qualifier de « reconstruction » au profit des individus et des communautés.

L'activité du Fonds rencontre certes des limites évidentes<sup>136</sup>. Sur le plan financier, il dépend pour la plus grande part de financements volontaires, venant des États, des organisations intergouvernementales, voire du secteur privé, face à des condamnés qui sont le plus souvent insolubles. Cela crée nécessairement une incertitude quant à la pérennité de son action. Par ailleurs, dépendant d'une décision définitive de la Cour prononçant une condamnation, il est tributaire de sa stratégie judiciaire, les chefs d'accusation retenus pouvant restreindre ou au contraire élargir le champ des victimes, ainsi que des aléas de la procédure<sup>137</sup>, qui peuvent aboutir à ce que les victimes percevront comme un déni de justice. Il constitue néanmoins un progrès incontestable grâce à sa nature duale qui lui permet à la fois de remédier à des drames individuels et de contribuer à la « reconstitution du tissu social et

<sup>131</sup> <https://www.trustfundforvictims.org/en/about/vision>.

<sup>132</sup> Résolution ICC-ASP/1/Res.6 de l'Assemblée des États parties de la CPI en application de l'article 79.1 du Statut de Rome.

<sup>133</sup> J.-E. Tiehi, « Le fonds au profit des victimes de la Cour Pénale Internationale : un modèle de réparation ? », 22 avril 2020, <https://blogue.sqdi.org/2020/04/22/le-fonds-au-profit-des-victimes-de-la-cour-penale-internationale-un-modele-de-reparation/>.

<sup>134</sup> Article 85 du Règlement de procédure et de preuve.

<sup>135</sup> En fonction des circonstances, elle prendra la forme d'une compensation monétaire, d'une restitution de biens, de mesures de réhabilitation, d'un appui médical, de centres fournissant des services aux victimes, ou de mesures symboliques telles que des excuses ou des commémorations.

<sup>136</sup> Bien mises en évidence par J.-E. Tiehi.

<sup>137</sup> Elle peut être très longue comme dans l'affaire T. Lubanga, la réparation intervenant 7 ans après la décision de condamnation ; elle peut ne pas se conclure par une condamnation comme l'Affaire J.-P. Bemba, acquitté en 2018 après 15 ans de bataille judiciaire.

de bâtir une société pacifique dans laquelle les communautés autrefois opposées se retrouvent à vivre en parfaite harmonie »<sup>138</sup>.

Dans la perspective de la construction d'une sécurité humaine globale, son apport<sup>139</sup> doit être noté et son exemple reproduit.

*III.3.2.2.2. Lancement d'une consultation publique sur les crimes de persécution à caractère sexuel, 9 novembre 2022, <https://www.icc-cpi.int/fr/news/>*

Le Bureau du Procureur a lancé, le 9 novembre, une deuxième phase de consultation publique sur une nouvelle initiative de politique générale visant à promouvoir l'obligation de rendre des comptes pour les crimes de persécution à caractère sexiste visés par le Statut de Rome. L'initiative date de décembre 2021 et une première série de commentaires ont déjà été recueillis. Il s'agira désormais d'obtenir des remarques plus spécifiques et plus ciblées et ainsi de publier un document de politique générale détaillé qui servira de Guide au Bureau du Procureur. Il décrira méthodiquement la manière de procéder, de l'ouverture de l'examen préliminaire jusqu'aux enquêtes et aux poursuites, face à des crimes liés à des persécutions à caractère sexiste. Le document complètera le Document de politique générale relatif aux crimes sexuels et à caractère sexiste déjà existant, et permettra d'améliorer la lutte contre l'impunité, tout en favorisant la transparence et la lisibilité de l'action du Bureau du Procureur. Selon le Procureur de la CPI, il devrait permettre, en utilisant des méthodes innovantes, d'adopter « une approche plus ciblée afin de lutter efficacement contre les crimes sexuels et à caractère sexiste et de rendre justice aux si nombreuses victimes ».

*III.3.2.2.3 Lancement de la première Stratégie globale sur l'égalité des genres et la culture sur le lieu de travail (« Stratégie »), 8 décembre 2022*

Le 8 décembre 2022, en marge de la 21<sup>e</sup> session de l'Assemblée des États parties, la CPI a lancé sa première Stratégie globale sur l'égalité des genres et la culture sur le lieu de travail (« la Stratégie ») à la suite d'une manifestation réunissant des représentants de la CPI, des États et des organisations internationales ainsi que des membres de la société civile. Le document se concentre sur trois domaines clés : la parité entre les genres et l'égalité des chances ; une culture sur le lieu de travail sûre et inclusive ; et l'intégration des vies personnelle et professionnelle. Il répond à l'engagement de la Cour d'adopter, de mettre en œuvre et de revoir une première Stratégie d'ici 2025.

*III.3.2.2.4. Modification du Règlement de procédure de la Cour, 24 novembre 2022*

Les juges de la Cour pénale internationale ont, le 24 novembre 2022, adopté un amendement au Règlement de la Cour, y ajoutant une nouvelle Norme 53 bis, entrée en vigueur le même jour et concernant la transmission du dossier de procédure à la suite d'un renvoi en jugement. Elle vise à améliorer l'efficacité en facilitant la transmission plus rapide du dossier de la Chambre préliminaire à la Présidence, puis à la Chambre de première instance. La Norme 53 bis précise également qu'en attendant la constitution de la Chambre de première instance, le dépôt des documents peut se poursuivre devant la Chambre préliminaire. En lien avec cette nouvelle norme, les juges ont modifié le « Guide pratique de procédure pour les Chambres » et l'ont publié dans sa sixième édition.

<sup>138</sup> J.-E. Tiehi, *op. cit.*

<sup>139</sup> Le Fonds a 20 projets d'assistance en cours en République centrafricaine, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo et en Ouganda, et plusieurs sont en construction en Géorgie, au Kenya et au Mali.

La proposition d'amendement a été discutée lors de la retraite judiciaire des juges les 19 et 20 novembre 2021, puis soumis au Comité consultatif chargé de la révision des textes de la Cour (trois juges, un représentant du Bureau du Procureur, un représentant du Greffe et un représentant des conseils figurant sur la liste de conseils de la Cour). L'amendement au Règlement de la Cour sera communiqué aux États Parties pour observations. Conformément à l'article 52-3 du Statut de Rome, il restera en vigueur si la majorité des États parties n'y fait pas objection dans les six mois suivant sa communication.

### III.3.2.3. Activité judiciaire de la Cour Pénale Internationale : arrêt de la Cour dans l'affaire Ongwen

Dans le rapport annuel de la CPI du 31 octobre 2022 à l'AGNU, son Président a souligné une charge de travail « sans précédent » : « 3 nouvelles enquêtes ont été ouvertes depuis les 12 derniers mois pour un total désormais de 17 enquêtes ouvertes ; 4 procès sont en cours et 5 autres affaires sont au stade des réparations aux victimes ». Plus globalement, la CPI a traité jusqu'à présent 31 affaires. Si l'on considère la situation du défendeur, 9 sont en fuite, 8 ont leur affaire close, 7 sont détenus par la CPI, 4 ont été condamnés et 3 ont été acquittés<sup>140</sup>.

Le 15 décembre 2022, la Chambre d'appel de la Cour pénale internationale a confirmé les décisions de la Chambre de première instance IX relatives à la culpabilité et à la peine dans l'affaire Ongwen<sup>141</sup>. D. Ongwen, enfant-soldat ougandais devenu un commandant de la rébellion de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), avait été condamné le 6 mai 2022 à vingt-cinq ans de prison pour des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis dans le nord de l'Ouganda entre le 1<sup>er</sup> juillet 2002 et le 31 décembre 2005. Il avait été reconnu coupable de 61 chefs d'accusation, notamment de meurtre, de viol, d'esclavage sexuel et de conscription d'enfants-soldats mais également du crime de « grossesse forcée » jamais retenu auparavant par la Cour. La Chambre d'appel a ainsi examiné et rejeté les 90 moyens d'appel soulevés par la Défense, notamment les violations du droit à un procès équitable et à d'autres violations des droits de l'homme, ainsi que les conclusions retenues par la Chambre de première instance relatives à la responsabilité pénale individuelle de M. Ongwen. Elle a également confirmé l'interprétation et les conclusions factuelles de la Chambre de première instance portant sur les crimes sexuels et sexistes, dont le crime de mariage forcé en tant qu'autre acte inhumain et le crime de grossesse forcée. Elle a enfin analysé et rejeté les moyens d'appel relatifs aux motifs d'exonération de la responsabilité pénale jugeant que la Chambre de première instance n'avait commis aucune erreur en écartant une possible exonération de la responsabilité pénale au motif de la maladie mentale ou de la contrainte. Sur la culpabilité, la Chambre d'appel a confirmé à l'unanimité la décision de première instance. Par contre, l'appel contre la peine prononcée a également été rejeté à l'unanimité, pour 10 des 11 moyens soulevés par la défense contre la décision relative à la peine, mais pour le 11<sup>e</sup> moyen, à la majorité, du fait de l'opinion partiellement dissidente de la juge Ibáñez, juge président en appel. Celle-ci retenait l'allégation de la défense selon laquelle certains facteurs aggravant de la peine auraient été comptés deux fois, ce qui aurait modifié son quantum<sup>142</sup>.

Si les juges d'appel n'ont pas retenu ce point, la juge Ibáñez l'a rappelé dans sa lecture du jugement, en mettant l'accent sur la « situation unique » à laquelle la Cour devait faire face et qui a eu « un impact considérable sur chacun des juges ». Les victimes réclamaient en effet la réclusion à perpétuité mais, estimant que M. Ongwen, qui avait lui-même été enlevé par le

<sup>140</sup> [cci-cpi.int/fr/cases](https://cci-cpi.int/fr/cases).

<sup>141</sup> [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/12/15/la-cpi-confirme-en-appel-la-condamnation-de-l-ougandais-dominic-ongwen\\_6154561\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/12/15/la-cpi-confirme-en-appel-la-condamnation-de-l-ougandais-dominic-ongwen_6154561_3212.html), le 15 décembre 2022.

<sup>142</sup> La juge Ibáñez Carranza aurait annulé la peine conjointe de 25 ans d'emprisonnement et aurait renvoyé l'affaire devant la Chambre de première instance pour qu'elle détermine une nouvelle peine.

groupe rebelle à l'âge d'environ 9 ans, justifiait une peine inférieure, l'accusation avait requis vingt ans de prison. Cette affaire concerne un accusé que l'Armée de résistance du Seigneur a formé et intégré comme combattant dans ses rangs, et son enfance passée dans l'environnement hostile et extrêmement violent de l'ARS a été source de grandes souffrances. Dans son opinion partiellement dissidente, la juge Ibáñez Carranza a également examiné la question de la pertinence de l'expérience de l'enfance de D. Ongwen en tant que circonstance atténuante de sa peine, et plus généralement, les objectifs de la peine et sa pertinence pour la présente affaire. Comment en effet considérer la personnalité de l'accusé<sup>143</sup> ? Les crimes commis étaient d'une horreur exceptionnelle mais la perspective qu'il passe le reste de sa vie en prison apparaissait excessive, au vu des « souffrances extrêmes » qu'il a lui-même endurées au cours des premières années de sa vie. Selon le juge B. Schmitt, « enfant doué de capacités intellectuelles supérieures à la moyenne, les espoirs pour un avenir brillant ont été réduits à néant le jour où il a été enlevé », mais « cela ne justifie en rien, et n'explique pas, l'horreur des crimes, commis délibérément ». La défense de son côté, après avoir plaidé l'acquittement, rappelant que l'accusé avait lui-même été victime de la brutalité du groupe rebelle, avait demandé, lors de l'audience de détermination de la peine, dix ans d'emprisonnement.

Avec leur décision confirmant la culpabilité et la peine de 25 ans d'emprisonnement, les juges de la CPI ont ainsi reconnu que M. Ongwen avait lui-même beaucoup souffert mais considéré que ses crimes avaient été commis « en tant qu'adulte responsable et commandant de l'Armée de résistance du Seigneur ». La déclaration de culpabilité et la peine étant désormais définitives, la phase consacrée à l'octroi de réparations aux victimes a commencé. Contre le chef de la LRA, J. Kony, en fuite depuis 17 ans et dont le groupe est responsable de la mort de plus de 100 000 personnes et de l'enlèvement de 60 000 enfants, le Procureur de la CPI a indiqué avoir demandé aux juges la confirmation des charges afin qu'une fois capturé, son procès puisse avoir lieu dans les meilleurs délais<sup>144</sup>.

### III.4. Les juridictions face aux violations du droit commises à l'occasion du conflit en Ukraine

Les conséquences judiciaires des événements survenus en Ukraine peuvent déjà se mesurer, aussi bien devant les juridictions internationales, juges des États, que devant les juridictions pénales, ou internationales. La question de la constitution d'un Tribunal international spécial pour l'Ukraine demeure toutefois posée.

#### III.4.1. L'intervention des juridictions internationales

L'Ukraine s'est engagée, comme l'ont noté plusieurs observateurs, dans une stratégie de *lawfare*<sup>145</sup>, consistant à multiplier les contentieux contre la Russie pour, à la fois, engager sa responsabilité internationale, obtenir réparation de nombreuses violations du droit international<sup>146</sup>. Elle a saisi aussi bien la Cour Internationale de Justice que la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

<sup>143</sup> S. Maupas, « Jugé devant la CPI, Dominic Ongwen est-il victime ou bourreau ? », *Le Monde*, 19 septembre 2018, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/09/19/juge-devant-la-cpi-dominic-ongwen-est-il-victime-ou-bourreau\\_5357382\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/09/19/juge-devant-la-cpi-dominic-ongwen-est-il-victime-ou-bourreau_5357382_3212.html).

<sup>144</sup> ICC-CPI-20221130-MA279.

<sup>145</sup> Voir par exemple, R. Maurel, « Ukraine c. Fédération de Russie : la CIJ ordonne à la Russie de “suspendre immédiatement” ses opérations militaires en Ukraine », *Dalloz actualité*, édition du 19 janvier 2023.

<sup>146</sup> Une première affaire introduite par l'Ukraine est déjà pendante devant la Cour portant sur l'application de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la Convention

### III.4.1.1. Le recours par l'Ukraine à la Cour Internationale de Justice (CIJ)

L'Ukraine a donc, choisissant une base juridique s'imposant aux deux Parties qui l'ont ratifiée, la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, introduit le 26 février 2022 une requête au sujet d' « un différend ... relatif à l'interprétation, l'application et l'exécution de la Convention »<sup>147</sup>. Dans sa requête, l'Ukraine utilise les déclarations du président de la Fédération de Russie d'après lequel les forces ukrainiennes auraient commis un génocide dans les oblasts de Louhansk et de Donetsk, ce qui aurait conduit d'abord à la reconnaissance par Moscou des deux républiques autoproclamées, ensuite au lancement de l' « opération militaire spéciale » le 24 février 2022. Niant « catégoriquement » qu'un tel génocide ait eu lieu, sa requête a pour but « d'établir que l'intervention de la Fédération de Russie à l'encontre de l'Ukraine et sur le territoire de celle-ci visant à prévenir et réprimer un soi-disant génocide est dépourvue de tout fondement juridique »<sup>148</sup>. La requête a été accompagnée d'une demande en indication de mesures conservatoires, à laquelle la Cour a répondu le 16 mars 2022<sup>149</sup>. Selon l'ordonnance, « la Fédération de Russie doit suspendre immédiatement les opérations militaires qu'elle a commencées le 24 février 2022 sur le territoire de l'Ukraine » et veille à ce qu'aucune unité militaire ou irrégulière qu'elle contrôle ne commette d'actes tendant à la poursuite de ces opérations militaires. Elle demande aussi aux deux parties de s'abstenir de tout acte qui risquerait d'aggraver, d'étendre ou de rendre le règlement du différend plus difficile. La Cour a ainsi donné satisfaction à l'Ukraine. On a pu noter<sup>150</sup> « l'absence remarquable de formalisme » dans l'appréciation de la Cour, qui a pu parfois embarrasser certains juges, comme le prouvent les opinions dissidentes<sup>151</sup> sur la compétence ou sur la formulation très générale de la première mesure conservatoire<sup>152</sup>.

Il reste néanmoins que, malgré le caractère obligatoire de l'ordonnance de la Cour, celle-ci est dépourvue de moyens de contrainte lui permettant de la faire exécuter et que la possibilité de recourir dans ce but au Conseil de sécurité prévue par l'Article 94 de la Charte des Nations Unies, est, par hypothèse, bloquée par le veto russe. Ceci tend à confirmer que l'Ukraine s'est engagée dans une stratégie de *lawfare*, sans doute à long terme.

### III.4.1.2. Le recours par l'Ukraine à la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)

Dans le cadre de la même stratégie de *lawfare*, l'Ukraine, depuis 2014, a sollicité à plusieurs reprises la CEDH contre la Russie pour des violations des droits de l'homme. Neuf affaires interétatiques *Ukraine c. Russie* étaient déjà en instance devant la Cour, et dans l'une d'entre elle, consacrée à la Crimée, elle a admis la recevabilité de la requête qui est désormais examinée au fond.

L'attaque du 24 février a suscité une nouvelle action avec une requête déposée dès le 28 février, au motif de « violations massives des droits de l'homme commises par les troupes

---

internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale par la Russie, dans le contexte de l'invasion de la Crimée en 2014 ; la Cour devrait se prononcer sur le fond du litige en 2023.

<sup>147</sup> Cour Internationale de Justice, Communiqué de presse No. 2022/4, 27 février 2022.

<sup>148</sup> L'Ukraine accusant de son côté la Russie de « planifier des actes de génocide » en tuant « de manière intentionnelle » des personnes de nationalité ukrainienne.

<sup>149</sup> L'ordonnance a été rendue en l'absence de la Russie qui a néanmoins transmis à la Cour justifiant selon elle l'incompétence de la Cour.

<sup>150</sup> R. Maurel, *op. cit.*

<sup>151</sup> Les deux premières mesures provisoires ont été adoptées à l'unanimité moins deux voix, la troisième à l'unanimité (<https://www.icj-cij.org/fr/affaire/182/ordonnances>).

<sup>152</sup> Voir la vue d'ensemble de l'affaire et les derniers développements sur <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/182>.

russes au cours de l'agression militaire contre le territoire souverain de l'Ukraine ». La requête était assortie d'une demande à la Cour de prendre des mesures provisoires c'est-à-dire, selon la CEDH, des « mesures urgentes qui ne s'appliquent que lorsqu'il existe un risque imminent de préjudice irréparable ». La décision a été, une fois encore, rendue très rapidement, le 1<sup>er</sup> mars 2022. La nature des actes examinés par la Cour dans diverses parties de l'Ukraine était telle qu'ils entraînent un risque réel et continu de violations graves du « droit à la vie » et du « droit au respect de la vie privée et familiale » des civils ukrainiens, et d'atteinte à « l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ». Elle appelle donc « le gouvernement russe à s'abstenir de lancer des attaques militaires contre les personnes civiles et les biens de caractère civil » y compris les habitations, les véhicules de secours et les autres biens de caractère civil spécialement protégés tels que les écoles et les hôpitaux, et à assurer immédiatement la sécurité des établissements de santé, du personnel médical et des véhicules de secours, attaqués ou assiégés par les soldats russes sur le territoire ukrainien. Les mêmes actes, commis pendant le conflit armé en Ukraine peuvent en effet être définis comme des violations des droits de l'homme en vertu de la CEDH et simultanément comme des crimes de guerre en vertu du DIH et du Statut de la CPI, conduisant à des types de responsabilité différents.

Sans surprise, la Russie n'a pas tenu compte de son obligation d'exécuter les mesures provisoires et pas plus que la CIJ, la CEDH n'a, à sa disposition, des moyens de l'y contraindre. Exclue du Conseil de l'Europe le 16 mars 2022, la Russie n'en est pas pour autant soustraite à la procédure en cours mais l'examen de la recevabilité puis celui du fond pourraient prendre plusieurs années.

### III.4.2. L'intervention des juridictions pénales

L'Ukraine savait ne pas avoir à attendre de conséquences concrètes de ses actions devant deux juridictions internationales qui jugent les États. Les possibilités offertes par l'intervention des juridictions pénales étaient plus nombreuses et plus sérieuses.

#### III.4.2.1. Les juridictions pénales nationales

L'Ukraine et la Russie, chacune à sa manière, ont eu recours à leur appareil judiciaire pour juger des infractions graves au DIH commises à l'occasion du conflit. Les systèmes judiciaires des États tiers se sont également donné les moyens d'intervenir sur la base de la compétence universelle.

##### *III.4.2.1.1. La répression des violations graves du DIH par les juridictions des États parties au conflit*

Les Parties au conflit ont réagi sur le terrain pénal avec la plus grande célérité. La justice ukrainienne s'est mise en action dès les premiers jours de l'offensive russe et faisait état, trois mois plus tard, de plus de 12 000 cas de crimes de guerre enregistrés, plus de 600 suspects russes, environ 80 étant déjà poursuivis. Au 4 août 2022, environ 25 000 crimes de guerre faisaient l'objet d'une enquête. Le premier procès pour crime de guerre visant un militaire russe s'est ouvert le 18 mai 2022<sup>153</sup>. Reconnu coupable d'avoir tué délibérément un civil le 28 avril, V. Shishimarin, conducteur de char, a été condamné à la réclusion criminelle à

---

<sup>153</sup> Ont suivi la condamnation de deux autres soldats pour des attaques aveugles contre des zones civiles dans la région de Kharkiv, en juin, l'audience préliminaire dans une affaire liée à des accusations de meurtre et de viol. Plus récemment, un soldat russe a été condamné à 12 ans de prison pour pillage, relevé par G. Nuridzhanian, « Poursuivre les crimes de guerre : les tribunaux ukrainiens sont-ils aptes à le faire ? », [ejiltalk.org/ukraine](http://ejiltalk.org/ukraine), août 2022.

perpétuité pour crime de guerre commis avec préméditation<sup>154</sup>. Il a cependant décidé de faire appel, son avocat, ukrainien, estimant la sanction disproportionnée alors que son client avait plaidé coupable et qu'il n'avait fait qu'exécuter les ordres d'un autre militaire présent avec lui au moment des faits, envisageait de saisir la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Le 31 mai, deux autres soldats russes ont été reconnus coupables de « violation des lois et coutumes de la guerre » et condamnés à onze ans et demi de prison<sup>155</sup>. La Russie n'a pas tardé à répliquer sur le même terrain puisque, le 9 juin, trois combattants étrangers (deux britanniques et un marocain) ont été condamnés à mort par la Cour suprême de la République populaire de Donetsk pour avoir participé aux combats « comme mercenaires »<sup>156</sup>. Selon l'Agence *Tass*, MM. Pinner de nationalité britannique et Saadoun de nationalité marocaine ont plaidé non coupable des accusations de « mercenariat », mais reconnu leur participation aux combats « visant à la prise violente du pouvoir ». Les trois condamnés (le second britannique était installé en Ukraine depuis 2018) ont plaidé qu'ils n'étaient ni volontaires, ni mercenaires mais membres des forces régulières de l'armée ukrainienne et, pour cela, décidé de faire appel.

Ces décisions, qui ne donnent naturellement qu'un reflet très partiel de l'attitude des deux États dans la répression des crimes de guerre, soulèvent néanmoins plusieurs questions quant à la justice rendue<sup>157</sup>. Elle apparaît d'abord rapide, pour ne pas dire expéditive, comme si elle relevait, plutôt que du désir de rendre la justice, d'une volonté politique de l'instrumentaliser. Ensuite, les instances qui ont prononcé les condamnations sont des juridictions nationales qui jugent des combattants ennemis alors que les hostilités se poursuivent, ce qui soulève la question de leur impartialité, et dont la capacité de juger des crimes de guerre n'est pas établie, ce qui soulève celle de leur compétence : celle d'un tribunal civil de quartier de Kiyv, l'Ukraine ne disposant pas de juridiction spéciale et celle d'une instance d'une république autoproclamée dont la qualité de juridiction mériterait d'être précisée. Il peut sembler, dès lors, que se prononcer sur des questions aussi délicates du point de vue juridique que, dans un cas, la responsabilité individuelle en présence d'un ordre du supérieur hiérarchique, dans l'autre, l'identification du statut de mercenaire et des conséquences qu'il entraîne, aurait exigé au moins un temps plus long, éventuellement l'intervention d'experts. Les condamnations prononcées par les juges sont ainsi devenues, comme l'a reconnu la Procureure générale d'Ukraine, mais les autorités russes ne l'auraient pas désavouée sur ce point, des « signaux » envoyés au pouvoir et aux troupes de l'ennemi, ainsi qu'à la Communauté internationale<sup>158</sup>.

#### *III.4.2.1.2. La répression des violations graves du DIH par les juridictions pénales des États tiers au conflit*

La possibilité pour les juridictions des autres États de juger les crimes de guerre commis en Ukraine bénéficie aux juridictions dont les États reconnaissent la compétence universelle. La compétence universelle permet à un tribunal de juger un individu (qui n'a pas la nationalité de l'État du for) pour des crimes commis hors du territoire de l'État du for et à l'encontre de

<sup>154</sup> K. Ambos, « La poursuite par la justice ukrainienne des combattants relevant du Statut de la CPI : équitable, indépendante et impartiale ? », [ejiltalk.org/ukraine](https://ejiltalk.org/ukraine/), 10 juin 2022.

<sup>155</sup> M. Lartigue, « Juger les crimes de guerre en Ukraine : une mobilisation sans précédent », *Dalloz actualités*, Édition du 20 janvier 2023.

<sup>156</sup> L. Hill-Cawthorne, « La poursuite par les séparatistes pro-russes des combattants britanniques en Ukraine », <https://www.ejiltalk.org/category/ukraine/>.

<sup>157</sup> K. Ambos, *op. cit.*

<sup>158</sup> [https://www.lemonde.fr/international/article/2022/05/18/nous-devons-aller-plus-vite-que-les-russes-pour-etablir-les-faits-a-kiev-un-premier-proces-pour-crime-de-guerre\\_6126573\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2022/05/18/nous-devons-aller-plus-vite-que-les-russes-pour-etablir-les-faits-a-kiev-un-premier-proces-pour-crime-de-guerre_6126573_3210.html).

victimes qui n'ont pas non plus la nationalité de l'État du for. Cette compétence est plus ou moins conditionnée et encadrée selon les États.

Ainsi la France a-t-elle posé des conditions plutôt restrictives, puisque les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité doivent faire l'objet d'une « double incrimination » : être également reconnu par le pays dont l'auteur présumé est ressortissant pour pouvoir être poursuivi par la justice française. Mais les juridictions ont adopté des positions différentes sur le sujet et, de ce fait, l'application du mécanisme de la compétence universelle reste aléatoire. La Cour d'appel de Paris a ainsi ignoré un arrêt de la Cour de Cassation<sup>159</sup> qui avait appliqué le principe de double incrimination pour refuser que soit poursuivi un ex-militaire syrien, accusé de « complicité de crime contre l'humanité », son pays ne reconnaissant pas les crimes contre l'humanité<sup>160</sup>. Comme souvent, la crainte des difficultés diplomatiques dues à la possible multiplication de ces contentieux a pesé sur la décision : « la diplomatie a ses raisons que le droit ignore »<sup>161</sup>. La Chambre d'accusation de la Cour d'appel de Paris n'est pas pour autant revenue sur sa position : elle a maintenu en examen pour torture et crimes de guerre un ex-rebelle islamiste syrien arrêté en 2020 en France, le Procureur de Paris considérant que le droit syrien permettait bien la double incrimination<sup>162</sup>. Les avocats de M. Nema s'étant pourvus en cassation, un arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation est dès lors attendu.

Au contraire, le 10 octobre 2022, sur la base de la compétence universelle dont disposent les tribunaux français et la condition de double incrimination étant remplie, s'est ouvert devant la Cour d'assises de Paris le procès de M.K. Kamara, accusé de crimes contre l'humanité, barbarie et torture commis entre 1993 et 1994 à l'occasion de la guerre au Libéria<sup>163</sup>.

Tant pour des considérations politiques qu'à cause des dispositifs juridiques eux-mêmes, le jugement, par les tribunaux d'États tiers au conflit, des crimes commis en Ukraine, reste aléatoire, sans doute lointain et peu uniforme, même entre les États membres de l'Union européenne. Sur le plan des enquêtes et des poursuites, au contraire, l'Union européenne a mis en place des dispositifs de coopération de nature à accélérer la connaissance des faits et donc la répression des infractions, traduisant « une mobilisation judiciaire sans précédent »<sup>164</sup>. Face à une société civile très mobilisée dans la recherche des preuves, les autorités étatiques devaient faire preuve de la même volonté mais surtout d'une efficacité accrue. L'Union Européenne a mobilisé à cette fin l'Agence de coopération judiciaire européenne (EUROJUST). Créée en 2002 et basée aux Pays-Bas, elle regroupe les États membres de l'UE sauf le Danemark mais également des États partenaires comme l'Ukraine depuis 2016. À l'origine, sa mission était de coordonner les États membres face à toutes les formes de criminalité organisée (trafic de drogue, trafic d'êtres humains, blanchiment d'argent). Dans un premier temps, le 31 mars 2022, l'Agence a été mise par l'Union à la disposition de l'Ukraine après la découverte des massacres de Boutcha. Elle appuie également une équipe commune d'enquête, constituée d'enquêteurs polonais, lituaniens et ukrainiens et depuis le 25 avril, elle

---

<sup>159</sup> Affaire : Cass. Crim., 24 novembre 2021, 21-81.344.

<sup>160</sup> Dans le même temps, l'Allemagne faisait au contraire jouer la compétence universelle contre un ancien membre des services de sécurité syrien, accusé des mêmes crimes.

<sup>161</sup> D. Brach-Thiel, « Et toujours pas de vraie compétence universelle en matière de crimes contre l'humanité », AJ Pénal 2019, p. 195.

<sup>162</sup> Cour d'appel de Paris, pôle 7, première chambre de l'instruction, 4 avril 2022, dossier n° 2020/06201.

<sup>163</sup> A.-L. Chaumette, « Ouverture du procès de K. Kamara pour crime contre l'humanité, barbarie et torture : la guerre du Libéria face à la justice française », *Le Club des juristes*, 9 octobre 2022, <https://blog.leclubdesjuristes.com/>.

<sup>164</sup> M. Lartigue, « Juger les crimes de guerre en Ukraine : une mobilisation judiciaire sans précédent », <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/juger-crimes-de-guerre-en-ukraine-une-mobilisation-judiciaire-sans-precedent#.Y4xwjHbMJPY>.

coopère avec le procureur de la CPI en centralisant les éléments de preuve recueillis afin de faciliter les échanges et ainsi accélérer les enquêtes et les éventuelles poursuites pouvant être menées devant la CPI. Si l'Agence peut donc apporter un soutien logistique et financier aux enquêtes menées par les États membres et associés, elle ne pouvait, par contre, ni recueillir ni conserver elle-même des éléments de preuves. Pour supprimer cette limite et faire face à la nécessité de sauvegarder les éléments de preuve en Ukraine, la Commission avait proposé le 25 avril 2022, de modifier le statut d'EUROJUST afin de « donner à l'agence la possibilité légale de collecter, de conserver et de partager des preuves de crimes de guerre ». Le Conseil de l'UE a officiellement adopté ces nouvelles règles le 25 mai 2022<sup>165</sup>. Elles mettent en place un « système central de stockage » dans lequel pourraient être conservées les preuves recueillies par les agences et organes de l'Union, ainsi que par des autorités nationales et internationales ou par des tiers tels que des organisations de la société civile. L'Agence serait également en capacité de traiter des données comme des vidéos, des enregistrements audio ou encore des images satellites et de les partager avec les enquêteurs. Cette coopération pénale, à laquelle contribue également EUROPOL, est indispensable car elle permet d'éviter les doublons dans les procédures et notamment de faire bénéficier tous les membres d'EUROJUST du travail de chaque service national comme celui accompli en France par le Parquet national antiterroriste (Pnat)<sup>166</sup>. Celui-ci, au 30 mai 2022, avait ouvert 7 enquêtes pour crime de guerre dans des cas concernant des ressortissants français<sup>167</sup>.

Dans le cadre de l'Union européenne, les États se sont du moins donnés tous les moyens d'exercer la répression pénale. Ils y ont été poussés par la mobilisation de la société civile qui a très rapidement mené des enquêtes, sur le terrain ou auprès des réfugiés. Une communauté de l'information s'est constituée pour documenter les violations des droits commises en Ukraine.

#### III.4.2.2. La Cour Pénale Internationale et l'Ukraine

La réaction du Procureur de la CPI face à la situation en Ukraine a été très rapide puisque, dès le 28 février, soit quatre jours après l'invasion russe, il a annoncé sa décision de demander l'autorisation d'ouvrir une enquête sur la situation en Ukraine, sur la base des conclusions antérieures du Bureau du Procureur, résultant de son examen préliminaire, et englobant tout nouveau crime allégué relevant de la compétence de la CPI. L'Ukraine n'étant pas Partie au Statut de Rome avait reconnu, à deux reprises (d'abord pour la période du 21 novembre 2013 au 22 février 2014, ensuite pour une durée indéterminée à partir du 24 février 2022) la compétence de la Cour sur la base de l'article 12-3 du Statut, à l'égard des crimes présumés commis sur son territoire. Pour accélérer les enquêtes, il a souhaité qu'un État Partie renvoie la situation au Bureau en application de l'article 14 du Statut, ce qui permettrait d'ouvrir des enquêtes sur la situation en Ukraine à partir du 21 novembre 2013. Elles pourraient traiter ainsi de toutes les allégations passées et présentes de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou de génocide commis par toute personne sur n'importe quelle partie du territoire de l'Ukraine. Le 1<sup>er</sup> mars 2022, la situation a donc été déférée au Bureau par la Lituanie,

<sup>165</sup> Le 18 mai 2022, le Parlement européen avait voté en faveur de la proposition par 560 voix pour, 17 contre et 18 abstentions.

<sup>166</sup> D. Rebut, « L'actualité au prisme du droit. L'ouverture d'enquêtes en France pour crimes de guerre en Ukraine : quels fondements et quelle perspective ? », 7 avril 2022, <https://blog.leclubdesjuristes.com/>.

<sup>167</sup> M. Lartigue, « Crimes de guerre en Ukraine : le parquet national antiterroriste adapte ses méthodes au contexte, inhabituel », <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/crimes-de-guerre-en-ukraine-parquet-national-antiterroriste-adapte-ses-methodes-au-contexte-in#.Y4xx13bMJPY>, 28 octobre 2022. Notamment deux journalistes, P. Zakrewski, franco-irlandais mort le 14 mars et F. Leclerc-Imhoff, français mort le 30 mai.

rejointe, le 2 mars 2022 par un groupe coordonné de 38 États<sup>168</sup>, Parties au Statut de Rome. Le même jour, le Procureur a donc pu annoncer qu'il avait procédé à l'ouverture d'une enquête sur la situation en Ukraine sur la base des renvois reçus : le travail de collecte a commencé.

Ce travail de collecte va se dérouler dans un contexte de mobilisation des organisations internationales, des États et surtout de la société civile, mais il incombe d'abord au Procureur<sup>169</sup> et à son Bureau. Une équipe d'enquête de 42 membres, la plus nombreuse jamais déployée, a été dépêchée sur les lieux le 17 mai. Sur place, les enquêteurs doivent recueillir des témoignages notamment d'habitants ou de soldats pour ensuite les croiser avec toutes les informations qu'ils peuvent acquérir par d'autres moyens, quels qu'ils soient : examen balistique pour déterminer les armements utilisés, prises de vues par satellites, état des corps retrouvés etc. La CPI pourra utiliser également toutes les informations pouvant provenir d'autres sources. Il peut s'agir des rapports des organisations internationales qui ont elles-mêmes enquêté sur le terrain<sup>170</sup> ou qu'elles rapportent sur la situation notamment devant le Conseil de sécurité<sup>171</sup>, ou des enquêtes conduites par des États, Parties ou non au conflit. Concernant les États belligérants, les enquêtes et les chiffres avancés<sup>172</sup>, souvent considérables, ne sauraient être ignorés<sup>173</sup>. Ils doivent néanmoins être considérés dans le contexte d'une guerre de l'information intense.

Des États tiers ont également collaboré aux enquêtes réalisées par l'Ukraine et ouvert des enquêtes pour des crimes de guerre commis en Ukraine à l'encontre de leurs ressortissants. C'est le cas de la France avec la saisine du Parquet antiterroriste et l'envoi, le 11 avril 2022, d'une équipe de gendarmes de l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale, chargés d'identifier, en coopération avec leurs homologues ukrainiens, les victimes et de déterminer les causes de leur mort dans le cadre des investigations sur d'éventuels crimes de guerre<sup>174</sup>. Enfin, l'apport de la société civile est considérable, d'autant qu'il repose aussi bien sur des ONG expérimentées dans ce type d'enquêtes telle *Human Rights Watch*, que sur des média disposant d'équipes spécialisées comme le *New York Times* mais peut compter également sur des interventions individuelles, le cas échéant coordonnées par les réseaux sociaux. Le déferlement d'initiatives de la société civile dans la collecte d'éléments de preuves sur les faits se déroulant en Ukraine « amène aussi à s'interroger sur le niveau de la collaboration entre ses différents acteurs non professionnels de la justice ou de la police et les autorités de poursuite ». Comme l'a rappelé opportunément le président du Conseil Européen, Ch. Michel, « pour tenir les Russes responsables de crimes en Ukraine, nous avons besoin de preuves ». Elles seules en effet permettront à des juges internationaux ou nationaux d'engager des poursuites contre tous les responsables, quelle que soit leur nationalité.

---

<sup>168</sup> Leur nombre a ensuite augmenté pour atteindre 41 avec le Japon, la Macédoine du Nord et le Chili.

<sup>169</sup> Qui pour la première fois s'est rendu sur les lieux, à Boutcha.

<sup>170</sup> Voir les exemples supra, III.2.2.2.

<sup>171</sup> Voir parmi d'autres exemples la déclaration de la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, de retour d'un déplacement en Ukraine, lors d'une séance d'information du Conseil de sécurité, le 6 juin 2022, CS/14926 6 JUIN 2022, S/PV/9056).

<sup>172</sup> Après 3 mois de conflit, 12 000 cas enregistrés par le Bureau de la Procureure général ukrainienne de crimes de guerre commis par des russes ; selon le Comité d'enquête mis en place par Moscou, plus de 1 000 enquêtes visant des ressortissants ukrainiens.

<sup>173</sup> Voir M. Lartigue, « Juger les crimes de guerre en Ukraine : une mobilisation judiciaire sans précédent », <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/juger-crimes-de-guerre-en-ukraine-une-mobilisation-judiciaire-sans-precedent#.Y1v1YHZBxPY>, 28 octobre 2022.

<sup>174</sup> Le 8 avril, le président français avait déclaré que la France était en train de « rassembler les preuves » contre « des crimes de guerre des Russes » en Ukraine et annoncé l'envoi de gendarmes et magistrats français sur place, *La Croix*, 12 avril 2022.

### III.4.3. Un Tribunal spécial pour juger les crimes commis en Ukraine ?

Il est difficile d'apprécier dès à présent la portée que pourrait avoir une application très générale de la compétence universelle par les juridictions des États tiers au conflit. Par ailleurs, les limites des pouvoirs de la CPI inhérentes au Statut de Rome sont bien connues et on a constaté que les tribunaux des belligérants durant le conflit (voire du vainqueur au terme de celui-ci) n'offraient pas toutes les garanties nécessaires. La revendication d'un tribunal spécial a vu alors le jour. Elle a d'abord été exprimée par le Président Zelensky devant le CSNU<sup>175</sup>, le 28 juin 2022, pour enquêter sur les crimes commis par la Russie en Ukraine. Outre d'une partie de la doctrine du droit international, cette demande a reçu l'appui de l'Union européenne. En octobre 2022, le Conseil européen avait invité la Commission européenne à étudier les options qui permettront « de faire en sorte que les responsables répondent pleinement de leurs actes ». Le 30 novembre, la Commission proposait la création d'un tribunal spécial soutenu par les Nations unies pour juger la Russie pour les atrocités et crimes commis pendant la guerre en Ukraine, proposition adoptée par le Conseil le 9 décembre 2022. Il invitait alors tous les États membres à permettre l'exercice d'un tribunal ayant une compétence universelle ou une compétence nationale afin de garantir le succès des enquêtes et des poursuites sur les crimes de guerre commis par la Russie en Ukraine.

Une telle demande ne pouvait que susciter de nombreuses discussions et interrogations. D'abord, pourquoi créer un tribunal spécial ? S'il s'agit de juger, de manière générale, les « violations graves du droit international humanitaire », il n'y a pas de raisons de fonds d'écarter la compétence des tribunaux nationaux et de la CPI. Depuis l'adoption du Statut de Rome, la répression pénale de ces infractions est assurée, pour les États qui l'ont accepté, par la coopération de ces juridictions. Il paraît de plus impossible en pratique d'écarter les tribunaux nationaux dont on peut s'attendre à ce qu'ils traitent de l'essentiel du contentieux résultant du conflit. S'il est impossible de les dessaisir, il est indispensable que les États tiers<sup>176</sup> veillent au respect de l'état de droit et les assistent dans la mise en œuvre d'une justice impartiale. Cela ne semble pas impossible avec l'Ukraine, beaucoup plus problématique avec la Russie. Le risque d'une répression pénale visant uniquement l'ennemi reste considérable, notamment tant que les procès se tiennent alors que les combats continuent. Pour la CPI, sa capacité à juger les violations graves du DIH a été démontrée mais les exigences strictes concernant la preuve des faits et le respect de sa procédure la contraignent à une justice lente et par là même progressivement déconnectée des faits qui l'ont déclenchée.

Si la répression des violations graves du DIH semble néanmoins, avec ses limites, être enclenchée et aller désormais de soi, la question se pose plutôt de la répression éventuelle du crime d'agression, formule qui exprime en réalité la volonté de l'Ukraine et de ses soutiens d'ouvrir un contentieux visant à poursuivre les principaux responsables de l'attaque déclenchée le 24 février. Le crime d'agression est en effet défini comme « la planification, la préparation, le lancement ou l'exécution par une personne effectivement en mesure de contrôler ou de diriger l'action politique ou militaire d'un État, d'un acte d'agression qui, par sa nature et sa gravité et son ampleur, constitue une violation manifeste de la Charte des Nations Unies »<sup>177</sup>. Nul ne s'en est caché : l'objectif vise le président de la Fédération de Russie, W. Poutine.

Mais alors, quel tribunal pour le juger ? L'expérience enseigne la difficulté de l'exercice. Guillaume II et les procès de Nuremberg. Ce ne peut être d'abord qu'un tribunal, partiellement

---

<sup>175</sup> CS/14951 28 JUIN 2022.

<sup>176</sup> Qui on le rappelle, ont l'obligation en vertu des conventions de Genève, de « respecter et de faire respecter le droit international humanitaire ».

<sup>177</sup> Nouvel article 8 bis du Statut de Rome tel qu'il résulte de la Conférence de révision de Kampala du 11 juin 2010.

ou entièrement, international mais l'expérience des tribunaux hybrides qui conduirait à instituer un tribunal national ukrainien avec une composante internationale n'encourage pas à recourir à ce modèle. Un tribunal entièrement international pourrait être, comme ce fut le cas pour le TPIY et le TPIR, créé par une résolution du Conseil de sécurité. Mais ces temps sont révolus : le CSNU serait bloqué par le veto russe.

Les obstacles à la création d'un tel tribunal sont ainsi nombreux et la question de sa légitimité est fondamentale. Elle serait très incertaine si était mis en place un tribunal qui se bornerait à ne juger que la Russie et son président et apparaîtrait de ce fait comme la « justice des vainqueurs », rappelant ainsi les poursuites contre Guillaume II en novembre 1918 et surtout l'institution du Tribunal de Nuremberg en 1945. À vrai dire, si ce dernier était en effet le Tribunal des vainqueurs, il a été aussi à l'origine de principes qui sont devenus les bases du droit international pénal. La nouvelle juridiction créée serait-elle « en mesure de rendre des jugements et des décisions qui ne s'appliquent pas seulement à la Russie, mais qui reviendront à un moment donné hanter les autres grandes puissances ? »<sup>178</sup>. Enfin, le recours à la création d'un Tribunal international par l'AGNU, se substituant au CSNU, permettrait de donner un certain degré de légitimité à l'institution si la procédure ne risquait pas d'apparaître pour un grand nombre d'États, assurément plus nombreux que les États ayant voté en faveur de la résolution, comme un détournement de pouvoir remettant en cause l'ensemble du système des Nations Unies. Aux États hostiles à la substitution du CSNU par l'AGNU viendrait sans doute en effet s'ajouter les États méfiants à l'encontre d'un contrôle juridictionnel échappant à leur volonté<sup>179</sup>. Si cette juridiction était créée, elle serait néanmoins confrontée à trois difficultés<sup>180</sup> : la portée juridique de l'article 8 bis à l'encontre de la Russie ; la possible comparution des/de l'accusé ; les immunités dont disposent les chefs d'État en exercice.

Est-il certain d'ailleurs que, du fait de ces incertitudes, la création d'un Tribunal spécial ait une réelle « valeur ajoutée »<sup>181</sup> ? La réponse du Procureur de la CPI<sup>182</sup> a été sur ce point particulièrement incisive<sup>183</sup>. Répondant à la prise de position sur la question de l'Union européenne, il l'a exhortée « à se concentrer sur le soutien et le financement de la Cour pénale » car un tribunal spécial pourrait « vouer à l'échec » l'enquête de la CPI. Or, l'institution « ne peut pas être vouée à l'échec » du fait de son manque de moyens financiers. Souhaitant la consolidation plutôt que la fragmentation, il a même suggéré que « les États membres pourraient trouver des moyens pour permettre à la CPI de poursuivre un pays non membre pour le crime d'agression ».

---

<sup>178</sup> L. Sermet, « Les crimes commis en Ukraine pourront-ils un jour faire l'objet d'un procès international ? », *The Conversation*, 14 avril 2022.

<sup>179</sup> Voir P.-F. Laval, « Guerre en Ukraine : faut-il créer un tribunal spécial international pour juger le crime d'agression commis par la Russie ? », *Club des juristes*, 9 décembre 2022, qui évoque le cas d'une résolution de l'AGNU qui autoriserait les autorités ukrainiennes à travailler avec le Secrétaire général des Nations unies à l'élaboration d'un accord international, qui établirait la future Cour et fixerait sa compétence et ses règles de fonctionnement. Il soulève cependant la question de la majorité éventuelle obtenue par la résolution et la question de légitimité qui pourrait en résulter.

<sup>180</sup> Clairement évoquées par P.-F. Laval, *op. cit.*

<sup>181</sup> Souhait exprimé par la Ministre française de l'Europe et des Affaires étrangères, 17 octobre 2022.

<sup>182</sup> Le Procureur de la CPI met en garde contre un tribunal spécial, Déclaration devant les 123 États Parties au Statut de Rome, 5 décembre 2022.

<sup>183</sup> Le Procureur considérant que la Commission avait une analyse juridiquement erronée sur les questions d'immunités.



# La défense de la France en 2022

Patrice Buffotot

Directeur de l'Observatoire européen de sécurité  
et de la revue électronique Défense & Stratégie

## Résumé

Présente le budget défense 2023 ainsi que, pour l'année écoulée, les alliances et coopérations de défense, les coopérations en matière d'armements, les exportations d'armements et les interventions extérieures. S'y ajoute la revue nationale stratégique 2022 et l'élaboration de la future LPM.

**Mots-clés :** Ukraine, Russie, défense, Revue Nationale Stratégique, Loi de programmation militaire, Président de la République française, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Union européenne, environnement stratégique, dissuasion nucléaire, cyberdéfense, résilience, stratégies hybrides, financement, budget

## Abstract

Presents the 2023 defense budget as well as, for the past year, defense alliances and cooperations, armaments cooperation, arms exports and external interventions. Added to this is the 2022 national strategic review and the development of the future LPM

**Keywords:** Ukraine, Russia, defence, National Strategic Review, Military Programming Law, President of the French Republic, North Atlantic Treaty Organization, European Union, strategic environment, nuclear deterrence, cyberdefence, resilience, hybrid strategies, financing, budget

## I. Introduction

L'évènement majeur de l'année 2022 a été, sans conteste, la guerre en Ukraine qui a débuté avec l'entrée des troupes russes en Ukraine le 24 février 2022, provoquant une guerre de haute intensité aux portes de l'Europe alors que les Européens ne sont pas prêts à y faire face.

Cette guerre a bouleversé l'agenda de la France qui préside l'Union européenne pendant le premier semestre 2022 sur les questions de défense. En effet, Il y a l'adoption de la boussole stratégique européenne par l'UE puis celle du Concept stratégique 2022 par l'OTAN qui va obliger les pays européens à adapter leur modèle d'armée à la guerre de haute intensité. La France, pour s'y conformer, va devoir soit modifier sa loi de programmation militaire en cours, soit en voter une nouvelle.

Le Président en exercice, Emmanuel Macron est réélu au second tour des élections présidentielles le 24 avril 2022 avec 58,55 % des suffrages exprimés contre 41,45 % à Marine le Pen. L'abstention représente 28 % des inscrits. On peut dire que le débat sur les questions de défense, malgré l'actualité, a été résiduel<sup>1</sup>. Le président réélu nomme le gouvernement Elisabeth Borne le 20 mai 2022 avec un nouveau ministre des Armées, Sébastien Lecornu, puis un second gouvernement le 4 juillet 2022, après les élections législatives des 12 et 19 juin 2022.

L'actuelle Loi de programmation militaire (LPM 2019-2025) n'est plus adaptée à la nouvelle situation géostratégique provoquée par la guerre en Ukraine. Déjà depuis quelques années on entendait parler, notamment à l'occasion des débats budgétaires au Parlement, de la nécessité de renforcer l'armée française pour qu'elle puisse participer à une guerre de haute intensité. De nombreuses études avaient pointé cette faiblesse du modèle français et son incapacité à y faire face. Il y a eu le rapport de la Cour des comptes, *La Loi de programmation militaire 2019-2025 et les capacités des armées*<sup>2</sup>, publié en mai 2022 qui propose plusieurs scénarios pour adapter le modèle français à ce type de conflit ainsi qu'un rapport américain de la Rand corporation *A Strong Ally Stretched Thin*<sup>3</sup>, publié en 2021, qui avait lui aussi pointé les faiblesses du modèle français.

Alors qu'il restait encore deux annuités de la LPM à réaliser (2024 et 2025), il a été décidé de mettre un terme à la LPM et d'en élaborer une nouvelle.

Lors de sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale le 6 juillet 2022, le Premier ministre, Madame Elisabeth Borne, a annoncé que « Prochainement, le président de la République annoncera les contours d'une nouvelle Loi de programmation militaire. Il donnera une vision et un cap à nos armées comme à notre industrie de défense, en tirant les enseignements de l'engagement de nos forces et de la coopération avec d'autres armées »<sup>4</sup>.

Le Président Emmanuel Macron demande à son nouveau Ministre des Armées, Sébastien Lecornu, lors de la réception traditionnelle à l'Hôtel de Brienne, la veille du 14 juillet 2022,

---

<sup>1</sup> Voir le dossier « présidentielle », *Revue Défense nationale*, n° 848, mars 2022, pp. 51-75 et pour les programmes des candidats voir *Les Cahiers de la revue de Défense nationale*, « Présidentielle : enjeux de défense », 2022, 76 p.

<sup>2</sup> Cour des comptes, Entités et politiques publiques : *La loi de programmation militaire (LPM) (2019-2025) et les capacités des armées*, Rapport public thématique, mai 2022, 96 p. <https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-05/20220511-rapport-bilan-loi-programmation-militaire.pdf>.

<sup>3</sup> Stephane Pezard, Michael Shurkin, David Ochmanek, *A Strong Ally Stretched Thin, An Overview of France's Defence Capabilities from a Burdensharing Perspective*. Rand Corporation, 2021, 89 p. [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RRA200/RRA231-1/RAND\\_RRA231-1.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA200/RRA231-1/RAND_RRA231-1.pdf).

<sup>4</sup> Déclaration de politique générale de Mme Elisabeth Borne, Premier ministre, à l'Assemblée nationale le 6 juillet 2022. Texte intégral sur le site Vie publique –Discours : <https://www.vie-publique.fr/discours/285603-declaration-de-politique-generale-d-elisabeth-borne-06072022>.

d'élaborer une nouvelle loi de programmation militaire couvrant la période 2024-2030<sup>5</sup> et pour cela de préparer en urgence une Revue nationale stratégique (RNS) devant servir de base pour élaborer cette future LPM. « Je souhaite que ces travaux, qui devront être achevés pour la fin de cette année, puissent ensuite donner lieu à une loi de programmation, discutée au parlement début 2023, et qu'ils tracent une trajectoire jusqu'en 2030 »<sup>6</sup>. Le ministère des armées et le SGDNS ont tenu les délais puisqu'ils livrent la RNS en novembre 2022.

Aux rubriques classiques – budget de défense, alliances et coopérations de défense, coopérations en matière d'armements, exportations d'armements et interventions extérieures – s'ajoute donc, pour 2022, la revue nationale stratégique et l'élaboration de la future LPM.

## II. La Revue Nationale Stratégique 2022 et l'élaboration de la future LPM

### II.1. La méthode utilisée

Une « Actualisation » de la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*<sup>7</sup> avait été prévue par la LPM 2019-2025 pour l'année 2021. Cette actualisation a été véritablement « escamotée ». C'est la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées qui a été chargée de préparer cette actualisation et qui publie en janvier 2021 cette « Actualisation stratégique 2021 »<sup>8</sup>. De plus, le gouvernement, pour aller vite, décide de ne pas procéder à une « actualisation législative » de la LPM ! Le parlement est tenu à l'écart, malgré l'article 7 de la LPM qui prévoyait une actualisation par le parlement avant la fin de l'année 2021<sup>9</sup>.

Or l'entrée des troupes russes en Ukraine le 24 février 2022 va précipiter les choses. Une actualisation de la LPM 2019-2025 consistant à programmer les deux années restantes 2024-2025, est désormais dépassée. Il est décidé d'arrêter la LPM en cours, à la fin de l'année 2023. Une nouvelle LPM portant sur les années 2024-2030 prendra le relais.

Le président a choisi d'aller vite. Alors que l'on venait juste d'actualiser la LPM en cours (2019-2025) au début de l'année 2021, le ministère des Armées met en place un groupe de travail au cours au début du semestre 2022 dont la mission est d'élaborer une *Revue Nationale Stratégique* (RNS 2022). Le président n'est pas passé par le traditionnel exercice théorique du *Livre Blanc* qui prend trop de temps. Le ministre des Armées, Sébastien Lecornu, explique aux sénateurs de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le mardi 11 octobre 2022 que « la *Revue nationale stratégique* a fait l'objet d'un travail interministériel, piloté par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) »<sup>10</sup>. Elle est présentée par le président le 9 novembre 2022 lors

---

<sup>5</sup> Emmanuel Macron, président de la République, « Discours aux armées à l'Hôtel de Brienne, le 13 juillet 2022. Site de l'Élysée : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/07/13/discours-aux-armees-a-lhotel-de-brienne-1>.

<sup>6</sup> Michel Cabirol, « Armées : Emmanuel Macron veut une nouvelle loi de programmation militaire votée en 2023 », *La Tribune*, 14 juillet 2022.

<sup>7</sup> Voir notre article « La *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017* et le projet de Loi de programmation militaire, 2019-2025 », *PSEI* n° 9, 2018. URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1834>.

<sup>8</sup> « Actualisation stratégique 2021 », Avant-propos de la ministre des Armées, DICOd, Janvier 2021, 56 p. <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/actualisation-strategique-2021>.

<sup>9</sup> Voir Patrice Buffotot, « La politique de défense de la France en 2021 », *PSEI*, n° 17, décembre 2021, p. 283.

<sup>10</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221010/etr.html>.

de sa visite à Toulon. Elle doit servir ensuite à l'élaboration de la future LPM (2024-2030) qui devrait être présentée au parlement au début de l'année 2023 (voir ci-après § I.3).

La RNS a été élaborée par les services des ministères des Armées, des Affaires étrangères, et de l'Europe, sous la coordination du SGDSN. Des parlementaires membres des commissions des armées de l'Assemblée nationale et du Sénat ont été « consultés ». Ils ont ainsi « pu apporter à la fois leur expertise et leur expérience, et nous permettre de l'enrichir », explique le Président lors de sa présentation (p. 2). Il n'empêche que les parlementaires et les politiques n'ont pas été associés à ce changement d'orientation de la politique de défense, même si une version « de travail » de la RNS a été distribuée à des parlementaires fin octobre afin qu'ils puissent réagir. Un des enjeux politiques de cette loi sera en effet l'élaboration d'un nouveau consensus sur les questions de défense (voir ci-après).

## II.2. Le contenu de la Revue Nationale Stratégique 2022 (RNS 2022)

### II.2.1. La présentation par le Président

La *RNS 2022* est présentée et commentée par le président de la République lors de sa visite aux armées à Toulon le 9 novembre 2022. Il nous explique dans son discours<sup>11</sup> les ambitions de la RNS.

Quelle est la vision que porte cette RNS ? « C'est celle d'une puissance indépendante, respectée, agile ; d'une puissance au cœur de l'autonomie stratégique européenne avec un fort ancrage atlantique, mais aux avant-postes et au pivot du monde » répond le président (p. 3).

Il réaffirme l'importance de la dissuasion nucléaire dans le dispositif français, garantissant notre liberté d'action et nous protégeant d'une agression majeure contre nos intérêts vitaux. Il précise à ce sujet que « Ces intérêts vitaux, il est de ma responsabilité de les définir, de les actualiser » et d'ajouter que « les intérêts vitaux de la France ont une dimension européenne » (p. 3). Jusqu'à présent, il était convenu que la doctrine de la dissuasion devait rester floue dans la définition des intérêts vitaux de la France afin que le Président puisse conserver une marge de manœuvre en cas de crise. Enfin, entretenir l'idée que les intérêts vitaux « ont une dimension européenne » est une modification de la doctrine française. Le président déclencherait-il le feu nucléaire pour défendre Berlin ? Cette volonté d'extension de la dissuasion française à l'Europe n'est pas nouvelle mais elle se heurte toujours aux mêmes réalités. La dissuasion est conçue pour protéger la survie du pays. Jusqu'où le président peut-il aller ?

Le président réaffirme l'agenda de renforcement de l'Europe de la défense et persiste dans son projet défini lors de son premier mandat présidentiel avec le discours fondateur de la Sorbonne du 26 septembre 2017. Il fait par ailleurs preuve de volontarisme et d'optimisme en affirmant qu'il veut accroître les partenariats en Europe car de nombreux partenaires « nous ont rejoint dans une approche française de la souveraineté européenne » (p. 4). En premier lieu, il compte sur le partenariat avec l'Allemagne mais il y en a d'autres : la Belgique, l'Italie, la Grèce, l'Europe de l'Est, les pays Baltes, les pays d'Europe du nord, le Royaume-Uni. Cela n'empêche pas, ajoute-t-il, que « l'Alliance reste un cadre essentiel pour la sécurité collective » (p. 5). Il reprend la vieille antienne de « l'Europe de la défense qui renforce l'OTAN » pour contrer certains Européens qui affirment au contraire qu'elle ne fait qu'affaiblir l'OTAN. Enfin, « la France continuera de jouer un rôle d'allié exemplaire, capable de jouer le rôle de Nation cadre ». Et elle doit être pourvoyeur de

---

<sup>11</sup> Élysée. Discours du président. Discours du 9 novembre 2022 à Toulon, 8 p. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/11/09/a-toulon-le-president-de-la-republique-presente-la-revue-nationale-strategique>.

sécurité dans la zone qui s'étend de l'Afrique subsaharienne au Golfe persique en passant par la Corne de l'Afrique mais aussi dans la zone de l'Indopacifique (p. 5). Il montre que la doctrine française pour l'Afrique a changé : c'est désormais une logique de coopération et d'appui aux armées locales (p. 6). Enfin, il précise que les opérations militaires extérieures devront être limitées dans le temps (p. 6). En conclusion il insiste sur la nécessité de nous mettre en posture d'économie de guerre et qu'il est nécessaire d'organiser une mobilisation industrielle dans cette perspective (p. 7). Il fait confiance pour cela « à la grande qualité de notre base industrielle et technologique de défense » (p. 8).

## II.2.2. Les grandes lignes de la Revue Nationale Stratégique 2022

Elle est composée de trois parties. La première est une analyse de l'environnement stratégique, la deuxième décrit les défis à relever et notre ambition pour l'objectif 2030. La troisième et dernière partie définit dix objectifs stratégiques. Le tout constitue 199 paragraphes, en 55 pages<sup>12</sup>.

### II.2.2.1. Première partie : L'analyse de l'environnement stratégique (§ 1 à 52)

La RNS constate une accélération de la dégradation globale de notre environnement, dont la guerre en Ukraine est l'illustration, ce qui justifie une réévaluation de la LPM. Dix objectifs stratégiques sont définis afin « de structurer un projet, à la fois politique et militaire, d'évolution du modèle d'armée qui sera porté dans la future loi de programmation » (§ 13). Nous sommes dans un monde de tensions renouvelées où émergent deux adversaires : la Russie qui remet en cause la sécurité européenne depuis son entrée en guerre le 24 février 2022 (§ 17 à 19) et la Chine qui entend supplanter les États-Unis comme première puissance mondiale et cherche à affaiblir « le *leadership* occidental et le modèle occidental en déclin ». La modernisation de l'appareil militaire chinois est un outil au service d'une stratégie militaire dans l'Indopacifique mais aussi dans d'autres régions du monde dont notamment en Afrique (§20 à 23).

L'UE devient un acteur stratégique. Les avancées en matière de défense sont nombreuses que ce soit dans le domaine capacitaire avec le Fonds européen de défense (FED) et la Coopération structurée permanente (CSP) ou le domaine opérationnel avec la création de la facilité européenne de paix (§ 39).

La mise œuvre de la boussole stratégique européenne, adoptée en mars 2022, « sera déterminante pour renforcer la capacité de l'Union à agir d'ici 2030 » (§ 40). L'objectif est de mettre en place une réelle capacité d'action politico-militaire de l'Europe afin de renforcer l'autonomie stratégique européenne » (§ 41). Mais il est aussitôt précisé que « l'approfondissement de la coopération entre l'UE et l'OTAN sera essentiel, pour poursuivre le renforcement de l'autonomie stratégique européenne et de la relation transatlantique » (§ 42). L'OTAN reste « le cadre essentiel de la sécurité collective de l'Europe » (§ 44), qui est conforté dans le contexte actuel.

### II.2.2.2. Deuxième partie : Les défis à relever (§ 53 à 98)

Il est rappelé dans un premier temps les intérêts nationaux dans le domaine de la sécurité qui sont définis dans le paragraphe 53 (le territoire national y compris ultra marin, les ressortissants français, la sécurité des États membres de l'UE et de l'espace euro-atlantique, la stabilité du voisinage, la liberté d'accès aux espaces communs (cyber, spatial, fonds marins, espace aéromaritimes).

<sup>12</sup> République française. Premier ministre, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, *Revue nationale stratégique 2022*, Paris, SGDSN, 55 p. <http://www.sgdsn.gouv.fr/uploads/2022/11/revue-nationale-strategique-07112022.pdf>.

Il est précisé que la priorité est d'assurer la sécurité de nos intérêts qui repose sur trois piliers (§ 58), à savoir : 1<sup>er</sup> pilier, le renforcement de notre autonomie stratégique (§ 60-63) ; 2<sup>e</sup> pilier, la concrétisation de la souveraineté européenne et la consolidation de nos alliances (§ 64-65) ; 3<sup>e</sup> pilier, la préservation d'un ordre international stable fondé sur le respect du droit et le multilatéralisme (§ 66-67).

Il est prévu de continuer l'élargissement des fonctions stratégiques (§ 68-88), notamment des six fonctions, qui sont : la fonction « connaissance – compréhension – anticipation » (§ 71-74) ; la fonction « dissuasion » (§ 75-77), qui doit être crédible, car son existence même « contribue à la sécurité de l'alliance Atlantique et à celle de l'Europe » (§ 76) ; les fonctions « protection – résilience » (§ 78-80), « prévention » (§ 81-84) et « intervention » (§ 85-88) », qui répondent à trois objectifs : « assurer la protection de nos ressortissants à l'étranger ; défendre nos intérêts prioritaires et ceux de nos partenaires et alliés ; être à la hauteur de nos responsabilités internationales » (§ 85). Enfin il est précisé que « la fonction intervention ne peut être dissociée des autres fonctions, en particulier dans un engagement de haute intensité » (§ 88) ». La sixième fonction, « Influence » (§ 89-94), vise à promouvoir et à défendre les intérêts de la France ».

La deuxième partie définit aussi quelles sont les « Ambitions générales pour 2030 » (§ 99 à 102). La France se veut « un des moteurs de l'autonomie stratégique, dans une Europe capable d'affronter les crises » (§ 99).

Les missions sont : 1- la défense du territoire métropolitain et ultra marin grâce à la dissuasion et « des forces conventionnelles robustes » ; 2- La contribution à la défense de l'Europe et à la stabilité aux abords de la méditerranée avec des capacités militaires capables de s'engager dans un conflit de haute intensité dans le cadre d'une coalition au sein de l'OTAN ou de l'UE ; 3- Assurer la sécurité dans la zone allant de l'Afrique subsaharienne au golfe persique en passant par la corne de l'Afrique ; 4- Avoir une influence pour assurer la stabilité de la zone indopacifique ; 5- Assurer sa liberté d'action dans le spatial, le cyber, les fonds marins, l'espace aéromaritime et la sûreté de ses voies d'approvisionnement.

Pour remplir ces cinq missions la RNS fixe dix objectifs stratégiques (§ 102).

### II.2.2.3. Troisième partie : « Les dix objectifs stratégiques » (§ 103 à 199)

- Objectif n° 1 : Une dissuasion nucléaire robuste et crédible (§ 103-110)

1- La dimension européenne de la dissuasion française.

La RNS réaffirme que la dissuasion préserve les intérêts vitaux de la France, qui ont une dimension européenne (§ 105)

2- Une dissuasion efficace, indépendante et souveraine.

Il faut maintenir une dissuasion crédible, efficace et indépendante à l'horizon 2030 et préserver sa légitimité tant au niveau national qu'au sein de l'UE et de l'Alliance (§ 107). La France doit poursuivre son action en faveur de la maîtrise des armements, de la non-prolifération, et de réduction des risques stratégiques (§ 108).

Enfin elle rappelle qu'il est impératif de moderniser les forces nucléaires et de se doter de forces conventionnelles suffisamment robustes pour permettre la manœuvre dissuasive afin de préserver la liberté d'action du Président (§ 109). Enfin il faut poursuivre la recherche fondamentale et appliquée, et consolider le savoir-faire technique, industriel et opérationnel (§ 110).

- Objectif n° 2 : Une France unie et résiliente (§ 111-120)

Il est prévu la mise en œuvre d'une stratégie nationale de résilience (SNR) en lien avec les mesures adoptées par l'UE et l'OTAN ; la constitution de stocks de matières premières et la sécurisation de l'approvisionnement en ressources critiques.

- Objectif n° 3 : Une économie concourant à l'esprit de défense (§ 121-130)

Il faut organiser l'industrie française pour qu'elle puisse soutenir un effort de guerre dans la durée (§ 121) Pour soutenir un effort de guerre, il faut constituer des stocks stratégiques, relocaliser des chaînes de production et diversifier les approvisionnements (§ 122).

- Objectif n° 4 : Une résilience cyber de premier rang (§ 131-138)

Elle consiste à disposer de capacités adaptées, permettant de prévenir et de réduire l'impact et la durée des cyberattaques contre la France (§ 132).

- Objectif n° 5 : La France, allié exemplaire dans l'espace euro-atlantique (§ 139-147)

La RNS réaffirme que « L'OTAN est une alliance politique et militaire qui joue un rôle incontournable pour la sécurité européenne » (§ 139). C'est la raison pour laquelle la France doit « contribuer pleinement à l'ensemble des missions de l'alliance Atlantique en assurant son rôle au sein des structures militaires et des opérations » (§ 140). La raison de cette participation active réside dans le fait que l'alliance joue un rôle clé dans l'interopérabilité des forces (§ 141).

La France possède une place particulière au sein de l'OTAN à cause de la spécificité et l'indépendance de sa politique de défense qui repose sur sa dissuasion nucléaire. Cette situation permet à la France de « renforcer son influence et celle des alliés européens de peser avec eux sur les grandes évolutions de la posture de l'OTAN comme sur l'avenir de la stabilité stratégique en Europe » (§ 142). La France entend continuer à renforcer le fameux pilier européen de l'Alliance (§ 144). Enfin la France souhaite une modernisation, un élargissement et un approfondissement du partenariat UE-OTAN (§ 147).

- Objectif n° 6 : La France, un des moteurs de l'autonomie stratégique européenne (§ 148-162)

Pour la RNS, il s'agit de « faire émerger une Europe souveraine, dotée d'une culture commune, disposant d'une capacité d'évaluation et d'action autonome au service des intérêts partagés des Européens » (§ 148). Elle estime que la France peut jouer un rôle clé dans ce processus grâce à sa triple appartenance à l'UE, à l'OTAN et au Conseil de Sécurité des Nations Unies (§ 149).

Il est nécessaire, dans le même temps, de faire émerger les capacités industrielles européennes de défense en poursuivant la mise en place d'une l'autonomie technologique renforcée de l'UE et le développement de l'industrie de défense européenne (§ 153). Il faut pour cela réaffirmer le rôle de l'Agence européenne de défense (AED) ainsi que les instruments existants comme le fonds européen de défense (FED). L'UE doit développer sa capacité de déploiement rapide afin de pouvoir intervenir rapidement et adopter une prise de décision plus souple (§ 160).

Enfin « l'initiative européenne d'intervention (IEI) est le creuset d'une culture stratégique commune et d'une coopération renforcée entre ses membres (§ 162). Dans le cadre d'engagements opérationnels, la RNS pose que « la France pourra jouer le rôle de nation cadre » (§ 162).

- Objectif n° 7 : La France, partenaire de souveraineté fiable et pourvoyeuse de sécurité crédible (§ 163-171)

Selon la RNS la France propose « une offre stratégique ambitieuse qui se traduit par des liens de solidarité lucides, équilibrés et priorisés avec ses partenaires » (§ 163). Elle doit être un partenaire à « Haute valeur ajoutée » et « développer une stratégie inclusive » (§ 164). Enfin avec les États-Unis, « notre partenariat stratégique reste fondamental, et doit demeurer à la fois ambitieux ; lucide et pragmatique » (§ 165).

En Afrique, la France contribuera à sa sécurité avec des partenariats équilibrés (§ 166). En Méditerranée et en mer Rouge, elle développera une stratégie ambitieuse (§ 167) et elle participera « au maintien de la stabilité stratégique en Indopacifique » (§ 169) grâce à des partenariats avec des pays de la région.

- Objectif n° 8 : Une autonomie d'appréciation et de souveraineté décisionnelle garanties. (§172-178)

Il s'agit d'avoir des services de renseignements efficaces et pour cela il faut « développer l'agilité des capacités de renseignement et de veille ». Pour cela il faut renforcer les capacités techniques ce qui implique désinvestissements (§ 175-176).

- Objectif n° 9 : Une capacité à se défendre et à agir dans les champs hybrides (§ 179-182)

Les stratégies hybrides qui visent à délégitimer, à affaiblir les forces morales ou la cohésion des démocraties. Il est nécessaire de pouvoir riposter à ces attaques. Il faut une « organisation plus agile, réactive, et mieux intégrée » pour déclencher les mécanismes de protection adaptés » (§ 179). Cette lutte doit se faire au niveau de l'Union européenne. La France « appuie l'adoption d'outils européens concourant à la lutte contre l'extraterritorialité » (§ 181).

- Objectif n° 10 : Une liberté d'action et une capacité à conduire des opérations militaires, y compris de haute intensité dans tous les champs (multi-milieus et multi-champs) (§ 183-199)

La liberté d'action des forces, qui repose sur la capacité d'anticiper, détecter et comprendre les intentions des adversaires de la France, doit être préservée (§ 183-184). Pour cela, il est nécessaire de développer les capacités : de décider et de commander (§ 186) ; de fédérer et d'accompagner ses partenaires (§ 187-188) ; d'agir et de durer.

Dans ce cadre « les armées sont préparés à un engagement majeur dans un affrontement de haute intensité, en particulier dans le cadre de la défense de la zone euro-atlantique » (§ 192).

### II.3. L'élaboration de la future LPM (2024-2030)

Le président a fixé le calendrier de la future LPM : présentation du texte avant la fin de l'année 2022, adoption de la LPM en conseil des ministres dans le courant du mois de janvier afin que le parlement vote la loi avant la fin du premier semestre 2023.

#### II.3.1. Des arbitrages financiers difficiles

Les débats sont difficiles concernant l'enveloppe budgétaire à consacrer pour les sept prochaines années de la future LPM 2024-2030, notamment entre le ministre des Armées, Sébastien Lecornu, le ministre de l'Économie Bruno Le Maire et l'État-Major. Le modèle « Armées 2030 » proposé par l'État-Major des armées nécessite une enveloppe fixée à 430 milliards. Le ministre des Armées a réduit le budget global d'une vingtaine de milliards puisqu'il l'établit 410 milliards. Mais le ministère de l'Économie ne veut pas dépasser les 377 milliards d'euros, soit les 2 % du PIB français. L'écart entre les propositions du ministère des Armées et celles du ministère de l'Économie est important : 33 milliards d'euros, et 53 avec celles de celles de l'état-major. Il faut rappeler que l'enveloppe pour la LPM précédente était de 295 milliards d'euros<sup>13</sup>.

Tableau I. les projets de financement de la nouvelle LMP 2024-2030

	Rappel LPM 2019-2025	Proposition État-major	Proposition Ministère des Armées	Proposition Bercy
En milliards d'euros	295	430	410	377
Écart			(-20)	(-53) (-33)
Financement 2019-2023	197,8			
2024-2025	97,2			

<sup>13</sup> Michel Cabirol, « Loi de programmation militaire : bataille financière entre Bercy et le ministère des Armées », *La Tribune*, 27 septembre 2022.

Dans ce domaine, le président Macron a affirmé dans son discours le 13 juillet 2022 à l'Hôtel de Brienne que notre effort de défense ne peut pas faiblir et doit être poursuivi. Nous verrons l'arbitrage qu'il rendra sur ce sujet crucial pour la future LPM. Mais la situation budgétaire du pays est différente de celle de 2017 lors de la LPM précédente. Le déficit public est de 6,4 points du PIB soit le double de 2017 et la dette supérieure à 110 points du PIB.

Or il s'avèrerait selon des indiscrétions, que le Président aurait rejeté le cadrage budgétaire proposé par l'État-Major<sup>14</sup> et demandé à son ministre de trouver des « économies ».

### II.3.2. Quelles conséquences ?

Michel Cabirol de *La Tribune* explique que la méthode présidentielle consiste à afficher de grandes ambitions militaires avec la Revue Nationale Stratégique et « en même temps » à demander à son ministre des Armées de faire des économies en réduisant les cibles de matériels, voire d'abandonner certains programmes, ou de les étaler dans le temps. C'est la technique de « l'édrédon » pour faire rentrer tous les programmes dans la valise budgétaire réduite. L'enveloppe de 430 milliards demandé par l'état-major permet d'atteindre le « modèle Armées 2030 » et de tenir compte des besoins nouveaux (60 milliards sur 7 ans). Or cette technique déjà utilisée de « l'édrédon », ne correspond pas aux ambitions affichées. Il regrette que « la France se prépare à jouer petit bras dans le domaine où elle a encore un vrai savoir-faire et des compétences pour jouer en première division. Et ce d'autant que les grandes ambitions militaires française du territoire national à l'Indopacifique en passant par l'Afrique et le Moyen-Orient ont été magnifiées par Emmanuel Macron lors de la présentation de la RNS »<sup>15</sup>.

Michel Cabirol décrit dans un autre article les 200 pistes d'économies possibles qui ont été étudiées par les états-majors et la DGA pour dégager 30 milliards d'économie, au cas où l'enveloppe budgétaire choisie serait celle du ministère des Armées, soit 410 milliards d'euros. Ainsi les grands programmes en coopération avec l'Allemagne comme le SCAF et le MGCS « pourraient faire l'objet d'un report de deux ans. L'Eurodrone pourrait également être affecté par une réduction de la cible ». Il est prévu d'étaler les livraisons du programme *Scorpion (Jaguar, Griffon, Serval)*. La Marine verrait la livraison des deux frégates FDI pour 2028 et 2029 reportées à 2031 et 2032. Le format de 15 frégates de premier rang serait reporté en 2032. L'armée de l'Air subirait un étalement des livraisons des avions *Rafale* et un report de commande de 46 hélicoptères *HIL*. Les économies réalisées serviraient à financer les besoins nouveaux comme l'achat de munitions et missiles. Mais ces économies auront des effets sur les industries<sup>16</sup>.

La difficulté des arbitrages concernant l'enveloppe budgétaire de la future LPM risque de retarder l'adoption du projet de LPM en conseil des ministres et sa présentation au parlement en mars 2023. Selon la journaliste Elise Vincent du quotidien *Le Monde* « les tractations autour de la future loi de programmation militaire, qui doit planifier le budget nécessaire pour le modèle d'armée à l'horizon 2030, progressent à pas lents. Mais selon nos informations, un certain nombre d'arbitrages décisifs devraient être rendus par Emmanuel Macron d'ici à janvier 2023 »<sup>17</sup>. Elle confirme que c'est l'option de l'enveloppe du ministère

---

<sup>14</sup> Jean-Dominique Merchet, « Regain de tension entre exécutif et armées sur la future loi de programmation militaire », *L'Opinion*, 9 octobre 2022.

<sup>15</sup> Michel Cabirol, « Loi de programmation militaire : l'heure des choix, le choc des arbitrages », *La Tribune*, 16 novembre 2022.

<sup>16</sup> Michel Cabirol, « Loi de programmation militaire : quelques pistes d'économies envisagées », *La Tribune*, 17 novembre 2022.

<sup>17</sup> Elise Vincent, « Les grandes lignes de la future loi de programmation militaire se dessinent », *Le Monde*, 12 décembre 2022.

des Armées de 400 milliards qui est adoptée. Mais elle note que « ce budget apparaît d'ores et déjà dévoré par la vertigineuse hausse de l'inflation et des coûts de l'énergie, bousculé par la relance de la course mondiale aux armements, tout en étant corseté par la planification de la dissuasion française, balisée au moins jusqu'en 2069. Ça "explose de partout", confie un initié »<sup>18</sup>.

La Cour des comptes a publié un Rapport public thématique en mai 2022 sur « La loi de programmation militaire 2019-2025 et les capacités des armées » dans lequel elle reconnaît que pour la première fois l'exécution budgétaire des premières années de la LPM avait été conforme à la programmation « ce qui constitue un progrès notable par rapport aux périodes précédentes » mais met en garde aussitôt en ajoutant « toutefois le niveau élevé des restes à payer est un point d'attention pour la suite de l'exécution de la loi » et constate que « l'aptitude des armées à conduire dans la durée un combat de haute intensité n'a pas encore été restaurée »<sup>19</sup>. Elle doit être complétée par une nouvelle LPM.

Le rapport de la Cour des comptes explique que si l'on entend poursuivre l'effort de régénération des capacités des armées, cela « suppose le maintien d'une trajectoire budgétaire exigeante, alors même que le pays doit faire face à une dégradation des finances publiques qui va imposer un important effort de redressement. Pour réaliser *l'ambition 2030* inscrite dans la LMP, il sera nécessaire de tenir compte de ce contexte » (p. 6). Le rapport propose trois scénarios, le premier consiste à poursuivre la LPM en cours comme il était prévu, le second est une réduction homothétique des capacités envisagées et le troisième effectuerait des choix parmi les capacités des armées, choix qui pourraient déboucher sur un autre modèle d'armée (p. 6). Ce rapport « formule plusieurs recommandations de méthode destinées à préparer les arbitrages en vue de la future programmation militaire, réflexion pouvant aller jusqu'à l'évolution du modèle d'armée » (p. 6). Le Rapport insiste sur la dimension financière de cette future loi ; il recommande notamment « une mise en cohérence de la trajectoire budgétaire de défense avec la trajectoire générale des finances publiques » (p. 10). Enfin il insiste sur la nécessité d'« une plus grande transparence dans l'information des décideurs publics, notamment du parlement et de ses commissions » (p. 10).

Les sénateurs se sont eux aussi inquiétés du financement de la prochaine LPM. Ils écrivent dans leur rapport qu'il est nécessaire « de prévoir une indexation sur l'inflation, un rehaussement de la provision des OPEX qui se révèle, chaque année, sous-dimensionnée » et dans le domaine stratégique « de repenser notre modèle d'armée, de mobiliser la base industrielle et technologique de défense. Au-delà, cet effort implique un engagement de l'ensemble de la société sur les enjeux de souveraineté »<sup>20</sup>.

La guerre en Ukraine et nos dons d'armement à l'armée ukrainienne « ont mis en évidence le caractère échantillonnaire de certaines de nos capacités » comme par exemple le système CAESAR, le système de défense anti-aérienne sol-air de moyenne portée terrestre (SAMP/T), le système de défense sol-air à courte portée Crotale (12 systèmes) ainsi que les 12 Lance-roquettes unitaires (LRU) dont 8 sont opérationnels. Les sénateurs n'excluent pas des acquisitions « sur étagères » mais dans ce cas « il faut en mesurer les conséquences sur la souveraineté »<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Cour des comptes, *La loi de programmation militaire (LPM) (2019-2025) et les capacités des armées*, Rapport public thématique, mai 2022, p. 5.

<sup>20</sup> Sénat, Avis n° 117 au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances, Tome VIII Défense-Équipement des forces (Programme 146) par M. Cédric Perrin et Mme Hélène Coinway-Mouret, le 17 novembre 2022, p. 1.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 12.

Le ministre des Armées, Sébastien Lecornu, dans sa déclaration « sur la politique de défense »<sup>22</sup> prononcée à Paris dans la cour des Invalides, le 4 janvier 2023, « donne le sentiment de préparer les esprits à une nouvelle transformation majeure des forces françaises » par les choix qui seront faits à l'occasion de la future LPM comme l'explique Laurent Lagneau<sup>23</sup>. En effet il « sanctuarise » la dissuasion nucléaire en rappelant qu'elle « nous protège et défend nos intérêts vitaux par les dommages inacceptables qu'elle peut infliger » et s'adressant à ceux qui remettent en cause la dissuasion, ajoute : « Certains commentateurs semblent le perdre de vue, mais la protection de nos intérêts vitaux se joue aujourd'hui bien plus par la crédibilité de notre dissuasion que sur une ligne de front imaginaire. Les fondements de cette dissuasion crédible et robuste ont été rappelés par Emmanuel Macron à Toulon le 9 novembre dernier ».

Le ministre prévient ensuite que « Les lignes de continuité et les transitions que le Président de la République exposera et que nous nous apprêtons à présenter au Parlement dans la future loi de programmation militaire, influenceront sur l'organisation de nos armées, sur les missions confiées à nos unités, à notre flotte aérienne et à nos forces navales ». Il précise que si ces choix « s'inscrivent dans un cadre budgétaire bien plus confortable que jadis », ils seront malgré tout difficiles, sous-entendu le budget des armées n'est pas extensible à l'infini. Et de conclure que « Plus qu'une courbe budgétaire, c'est l'efficacité militaire des options retenues qui sera le seul juge ».

### III. Le budget de la défense 2023

C'est dans cette ambiance d'incertitude sur le futur choix de modèle d'armée et d'adaptation de la politique de défense, que le budget des armées pour l'année 2023 a été présenté puis adopté par le Parlement.

#### III.1. Un constat : la bonne exécution de la LPM (2019-2025)

Les parlementaires constatent que pour la cinquième année consécutive, les crédits prévus par la LFI 2023 sont conformes aux prévisions de la LPM 2019-2025. Ainsi le Rapporteur spécial Christophe Plassard de la Commission des finances de l'Assemblée nationale reconnaît « l'ampleur de l'effort réalisé par l'État au profit du budget des armées » mais surtout que « toutes les annuités de la LPM ont été respectées, à la fois en loi de finances initiale et en exécution. Entre 2018 et 2023, le budget des armées aura ainsi augmenté de 34,1 à 43,9 milliards d'euros » soit +36 %<sup>24</sup>. Cela devrait permettre d'atteindre un budget de 50 milliards d'euros (hors pensions) en 2025 comme la LPM le prévoyait.

Le parlement s'inquiète de ses relations avec l'administration du ministère des Armées qui semblent se dégrader, notamment dans la restriction de l'information. Un exemple : les réponses aux questions posées par les députés sont arrivées tardivement ; 99 % sont parvenues juste à la date limite, fixée au 10 octobre 2022. À cela s'ajoute la qualité des

---

<sup>22</sup> Vie Publique. Sébastien Lecornu, Ministre des Armées, « Déclaration de M. Sébastien Lecornu, ministre des Armées, sur la politique de défense, à Paris le 4 janvier 2023 » prononcée à l'occasion de la prise d'armes pour la nouvelle année, Cour des Invalides, le 4 janvier 2023. <https://www.vie-publique.fr/discours/287752-sebastien-lecornu-04012023-politique-de-defense>.

<sup>23</sup> Laurent Lagneau, « LPM : M. Lecornu annonce des choix difficiles et de grandes –transformations pour les forces françaises », *OPEX360*, 6 janvier 2023.

<sup>24</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 292 fait au nom de la Commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2023 (n° 273), Annexe n° 14 Défense : préparation de l'avenir par Christophe Plassard, p. 9.

réponses. Ainsi le rapporteur spécial Christophe Plassard du rapport « Défense : préparation de l'avenir » de la Commission des finances de l'Assemblée nationale s'étonne que « certaines se contentent de répéter les projets annuels de performances, y compris lorsqu'elles sont classées "diffusion restreinte", sans aucune explication sur la variation des crédits budgétaires entre la loi de finances pour 2022 et le projet de loi de finances pour 2023 »<sup>25</sup>. Il ajoute qu'il est de l'intérêt du ministère des Armées de coopérer avec le Parlement s'il veut que l'effort financier demandé pour les armées soit accepté par la Nation : « le rapporteur spécial ne saurait trop inviter le ministère des armées à faire montre d'une plus grande pédagogie dans l'explication et la justification de ses dépenses. Le rapporteur spécial ne demande qu'à l'aider dans cette tâche ».

### III.2. La répartition des crédits de défense pour la loi de Finances 2023

Le budget 2023 continue les investissements dans les équipements militaires avec 14,2 milliards d'euros de commandes pour les grands programmes d'équipement militaire (hors dissuasion), les infrastructures sont renforcées à hauteur de 2 milliards d'euros (en crédits de paiement) et surtout un effort particulier est réalisé pour reconstituer les stocks de munitions qui vont bénéficier de 1,1 milliard d'euros (crédits de paiement).

Les crédits de la mission défense se répartissent en quatre programmes : 144, 146, 178 et 212, chacun regroupant plusieurs « actions ».

Tableau 2. Montants LFI des 5 premières années de la LPM 2019 à 2025 (en milliards d'euros en crédits de paiement à périmètre constant 2022)<sup>26</sup>

Années	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Prévisions LPM 2019-2025	Xxx	35,9	37,6	39,3	41,0	44,0	197,8
<b>Total hors pensions</b>	34,1	35,8	37,5	39,2	40,9	43,9	197,3
Augmentation en milliards		+1,7	+1,7	+1,7	+1,7	+3	9,8
Ressources supplémentaires	+1,8 %	+3,5 %	+5,2 %	+6,9 %	+8,6 %	+7,4 %	+36 %
Total avec pensions	Xxxx	44,34	46,0 (+4,5 %)	47,69 (+3,5 %)	49,6 (+7,6 %)	53,2 (+7,2 %)	
Programme 144	Xxxx	1,476	1,547	1,684 (+8,9 %)	1,778 (+5,6 %)	1,9 (+7,2 %)	
Programme 146	Xxxx	10,888	12,587	13,643 (+8,4 %)	14,50 (+6,3 %)	15,4 (+6 %)	
Programme 178	Xxxx	8,765	10,003	10,337 (+3,3 %)	10,800 (+4,5 %)	12,03 (11,4 %)	
Programme 212	Xxxx	23,95	21,935	22,030 (+0,4 %)	22,479 (+2 %)	23,773 (+5,76 %)	

Légende :

Programme 144 : Environnement et prospective de la politique de défense

Programme 146 : Équipement des forces

Programme 178 : Préparation, et emploi des forces

Programme 212 : Soutien de la politique de défense

<sup>25</sup> Rapport Christophe Plassard, *op. cit.*, p. 7.

<sup>26</sup> Projet de loi de finances, PLF2023, Ministère des Armées, DICOD, édition septembre 2022, 43 p.

### III.2.1. Programme 144 : « Environnement et prospective de politique de défense »

Les crédits du programme 144 sont en 2023 de 1,9 milliards d'euros en crédits de paiement, une hausse de 127,8 millions, soit +7,2 % par rapports à ceux de 2022. Les crédits destinés à la recherche et à l'exploitation du renseignement seront de 476,8 millions d'euros soit une hausse de 16,5 %. Une somme de 417 millions (+11,6 %) est destinée à la modernisation de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et une autre de 59,2 millions (+67 %) à la Direction du renseignement et de la sécurité de défense (DRSD). Il s'agit de doter les deux directions de nouveaux sièges (Vincennes avec 6 000 postes pour la DGSE avec mise en service en 2028) et le Fort de Vanves (livraison en 2025) pour la DRSD, ainsi que de mettre en place une importante réforme de l'organisation de la DGSE à partir de novembre 2022 et de doter les deux directions d'infrastructures techniques de pointe dans le domaine des data center et des capacités dans le cyber. Les effectifs de ces directions relèvent du programme 212 ; ils sont en augmentation de 3,6 % en 2023 (516 millions) et de 5 % pour la DRSD (138,6 millions). Pour la DGSE cela ne représente que 5 273 emplois pour 2023 contre 5 745 en 2022, soit une légère baisse de 472 emplois. L'objectif de la LPM était de 6 200 emplois en 2025. Les rapporteurs notent que la DGSE est face à un double défi car elle doit faire face « à un déficit de sous-officiers disponibles (le plafond d'emploi des armées étant lui-même tendu) et à un marché de l'emploi civil sous tension notamment dans le secteur des SIC » (p. 8). Pour la DGSD les effectifs passent de 1 590 emplois en 2022 à 1 609 en 2023, l'objectif de la LPM étant de 1 693 en 2025 (+61 % en 11 ans). Elle rencontre les mêmes tensions pour le recrutement d'analystes cyber et d'administrateurs SIC que la DGSE.

Les crédits destinés aux études atteindront en 2023 le milliard d'euros (1 016,4 millions) soit une hausse de 40 % depuis 2018 (732,2 millions), afin de financer les études relatives au Système de combat aérien du futur (SCAF) et au système « Main Ground Combat System » (MGCS). Les sénateurs Pascal Allizard et Yannick Vaugrenard, rapporteurs du programme 144 au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées en profitent pour dire qu'ils « regrettent que le Gouvernement ne soit pas plus transparent sur l'état des négociations entre industriels et avec l'Allemagne ainsi que sur l'existence et le contenu d'un éventuel scénario alternatif »<sup>27</sup>.

### III.2.2 Programme 146 : « Équipement des forces »

Les crédits du programme 146 s'élèvent à 15,4 milliards d'euros, soit 900 millions d'euros par rapport aux crédits de 2022 (+6 %). Les grands programmes d'armement (hors dissuasion) représentent 8,5 milliards d'euros (soit +5,6 %) et les crédits destinés à la dissuasion sont de 4,5 milliards d'euros (+6,5 %).

Mais il faut tenir compte de l'impact de l'inflation qui est évaluée à 460 millions d'euros. À cela s'ajoute les mesures prises dans le cadre de la loi de finances rectificative qui prévoit l'annulation de 321 millions d'euros sur des crédits mis en réserve.

---

<sup>27</sup> Sénat, Avis n° 117 – Tome V Défense, Programme 144, 17 novembre 2022, présenté par MM. Pascal Allizard et Yannick Vaugrenard, p. 5.

Tableau 3. Ajustements opérés en 2021

Programme	Objet
Scorpio	Actualisation de la Cible LPM à 45 % au lieu de 50 % cible totale fin 2025
Système lutte anti-mines du futur (SLAM-F)	Décalage d'un an de la phase de réalisation (2025)
Capacité hydrographique océanographique future	Décalage d'un an phase de réalisation (2025)
Flotte tactique et logistique terrestre	Décalage de 2 ans. Commande 2024
Système de drones tactiques (SDT)	Décalage de l'étape 2 de 2024 à 2025
Avion de patrouille maritime (PATMAR)	Commande décalée d'un an (2026 au lieu de 2025)
Missile moyenne portée (MMP)	Étalement des livraisons d'un an (2026 au lieu de 2025)
CAESAR	Décalage de la commande et de la livraison d'un an pour les 32 Caesar et la rénovation de 77 autres
Avion léger de surveillance et de reconnaissance (ALSR)	3 ALSR en 2025 au lieu de 2

Tableau 4. Ajustements opérés en 2022

Programme	Objet
Scorpio	Décalage de commande véhicules SERVAL sans impact sur les livraisons
SLAM-F	Prise en compte du retard livraison du module de lutte contre les mines
Maîtrise de l'espace	Décalage d'un an phase de réalisation pour l'alerte avancée
Frégate de défense et d'intervention	Prise en compte du nouveau calendrier de livraison suite à l'export grec
Chars Leclerc rénovés	Ajustement répartition du jalon 2025 à 45 % de Scorpio Griffon, Jaguar, Serval et Leclerc
Système de combat aérien du futur	Prise en compte de l'impact du décalage en 2022 notification contrat

Les livraisons de matériels prévues pour 2023 concernent 18 chars Leclerc rénovés, 264 véhicules blindés multi-rôles, 13 avions Rafale, 2 avions de transport A400M, 3 avions de transport MRTT, un sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) Barracuda, 1 patrouilleur outre-mer. Enfin un effort exceptionnel de 1,1 milliard de crédits de paiement devra permettre de renouveler les stocks de munitions (10 000 obus de 155 mm pour les canons Caesar, une centaine missile air-air MICA, 100 missiles sol-air MICA).

Bilan : plusieurs capacités manqueront en 2025, dernière année de l'actuelle LPM pour des raisons différentes. C'est à cause des exportations pour l'avion *Rafale* (à la Croatie) ou les Frégates FDI (à la Grèce.). Pour l'Eurodrone, c'est à cause du report de la commande. Pour le drone SDT, c'est à la suite du crash du *Patroler* ou la rénovation pour les véhicules blindés légers. Pour remplacer les 18 canons CAESAR, prélevés sur le stock de 76 canons de l'armée française, livrés à l'Ukraine, une commande est passée en juillet 2022 de 18 canons *Caesar*. Lors de leur visite à l'usine NEXTER, le Premier ministre Jean Castex et la ministre des Armées, Florence Parly, annoncent le 19 février 2022 un contrat pour le développement d'un canon CAESAR nouvelle génération (NG) avec une phase de développement et une autre de qualification pour une durée de 4 ans. Ce modèle de canon *Caesar 6x6 Mark II NG* sera doté d'une cabine blindée, d'une motorisation plus puissante, d'un nouveau châssis et

d'une boîte de vitesse automatique. L'objectif est de doter, comme l'avait prévu la LPM, l'armée française de 109 canons pour 2031<sup>28</sup>.

Les sénateurs membres de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées M. Cédric Perrin et Mme Hélène Conway-Mouret rapporteurs s'inquiètent : « Alors que plusieurs pays ont annoncé des efforts conséquents, la France n'a pas encore modifié une programmation fondée sur la revue stratégique de 2017, actualisée en 2021 »<sup>29</sup> d'autant plus qu'il faut tenir compte aussi du phénomène de l'inflation.

L'année 2023 sera une année critique pour les avions *Rafale*. L'armée de l'Air dispose de 195 avions de chasse composée de 96 avions *Rafale* et 99 Avions *Mirage 2000*. La LPM 2019-2025 prévoit de la doter de 225 avions *Rafale* en 2030. En 2023, Dassault devrait livrer 13 avions *Rafale* après près de quatre ans d'interruption des livraisons depuis 2019. Un seul appareil *Rafale* a été livré en 2022.

Anne Bauer explique que l'Armée de l'Air « devra conjuguer les cessions de *Rafale* à la Grèce avec le retrait programmé de *Mirage 2000 D* non rénovés et de *Mirage 2000* »<sup>30</sup>. Ces cessions présenteront un avantage, celui de remplacer les anciens *Rafale* par des neufs d'un standard supérieur et moins cher. En 2023, l'armée de l'Air devrait passer une commande de 42 appareils correspondant à la tranche n° 5 de la commande de 30 appareils à laquelle s'ajoute le remplacement des 12 *Rafale* vendus à la Croatie par l'armée de l'Air française.

### III.2.3. Programme 178 : « Préparation et emploi des forces »

Le programme 178 se décline en sept actions<sup>31</sup> : (crédits de paiement en millions d'euros)

- 01- Planification des moyens et conduite des opérations : 812 millions (+9,5 %)
- 02- Préparation des forces terrestres : 1 883 millions (+12,7 %)
- 03- Préparation des forces navales : 3 088 millions (+8,6 %)
- 04- Préparation des forces aériennes : 2 875 millions (+10,3 %)
- 05- Logistique et soutien interarmées : 2 524 millions (+21 %)
- 06- Surcoûts liés aux opérations extérieures : 820 millions (0 %)
- 07- Surcoûts liés aux missions intérieures : 30 millions (0 %)

Les crédits de paiement du programme 178 sont de 12,03 milliards d'euros pour 2023 soit une augmentation de 1,23 milliard (+11,4 %). Un effort à hauteur de 500 millions d'euros est fait pour l'entretien programmé du matériel. Il est à noter que l'inflation réduit l'effort financier. Enfin le choix avait été fait de repousser à 2025 « la remontée de l'activité opérationnelle », c'est à dire de faire porter l'effort principal au cours des deux dernières années de la LPM (2024-2025). Or si l'on veut être dans la capacité d'affronter une guerre de haute intensité, « les services de soutien sont indispensables à l'hypothèse d'engagement majeur comme à la haute intensité et ne peuvent en aucun cas redevenir des variables d'ajustement ! »<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Laurent Lagneau, « Artillerie : L'armée de terre disposera de 109 CAESAR 6x6 de nouvelle génération à l'horizon 2031 », *OPEX360*, le 19 février 2022. <https://www.opex360.com/2022/02/19/artillerie-larmee-de-terre-disposera-de-109-caesar-6x6-de-nouvelle-generation-a-lhorizon-2031/>.

<sup>29</sup> Sénat, Avis n° 117 présenté au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Tome VIII Défense Équipement des forces (programme 146), présenté par M. Cédric Perrin et Mme Conway-Mouret, le 17 novembre 2022, p. 9.

<sup>30</sup> Anne Bauer, « La France confirme la commande de 42 *Rafale* », *Les Echos*, 27 septembre 2022.

<sup>31</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 292 au nom de la Commission des finances sur le projet de loi de finance pour 2023- Annexe 13 : Défense Budget opérationnel de la défense par le rapporteur spécial Emeric Salmon, p. 7.

<sup>32</sup> Sénat, Avis n° 117, présenté par la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Tome VI- Défense Programme 178, présenté par Olivier Cigolotti et Michelle Gréaume, 17 novembre 2022, p. 5.

Les rapporteurs déplorent la situation préoccupante de l'activité opérationnelle et des contrats opérationnels. « Ce sont 15 des 21 indicateurs de Disponibilité technique opérationnelle (DTO) qui stagnent ou diminuent en 2023 » (p. 6). Un exemple : pour l'armée de Terre, la préparation opérationnelle par soldat est fixée à 90 jours par an. Elle était de 72 jours en 2016 puis de 81 jours en 2017. « Aucun progrès n'a été constaté jusqu'en 2020 ». Une amélioration est attendue pour 2022 et 2023. L'engagement en Roumanie dans le cadre de l'OTAN risque de remettre en cause l'amélioration de la préparation opérationnelle.

Le contrat opérationnel est réalisé en 2022 à 90 % par l'armée de Terre, à 70 % par la Marine qui prévoit une hausse en 2023 à 88 % et à 75 % par l'armée de l'Air et de l'Espace mais ces prévisions pour 2023 et 2024 tombent à 65 %. Cette chute serait causée par « un déficit de formation des plus jeunes équipages et la fragilisation des compétences de niveau d'expertise "haut de spectre" » (p. 7).

La LPM 2019-2025 avait attribué 35 milliards pour l'entretien programmé du matériel (EPM) dont 13 milliards pour les deux dernières annuités 2024 et 2025 soit 6,5 milliards chacune. Pour le budget 2023, les crédits sont de 5,534 milliards soit une hausse de 0,9 %. Mais 500 millions vont servir à l'achat de munitions. Les rapporteurs dénoncent le fait que « Si l'augmentation des crédits destinés aux munitions est indispensable, cela signifie qu'une fois de plus les crédits d'EPM financent des besoins non prévus par la LPM 2019-2025, au détriment des besoins initialement retenus, alors que le gabarit était déjà taillé au plus juste » (p. 12).

Enfin les services de soutien sont toujours sous tension. Or on connaît leur importance car ils permettent aux armées de remplir leur contrat opérationnel. La tension a été provoquée par « le double effet de la révision générale des politiques publiques et de la LPM 2014-2019, mettant en œuvre de fortes attritions des ressources humaines des services de soutien, qui a éprouvé le modèle de soutien interarmées » (p. 13). Ainsi le service de santé des armées a perdu 8 % de ses effectifs, soit 1 600 personnels. Le nombre théorique des médecins des forces est de 700 médecins mais il en manque une centaine. Les tensions touchent aussi certaines spécialités dans les hôpitaux militaires (p. 14).

### III.2.4. Programme 212 : « Soutien de la politique de défense »

Le programme 212 regroupe les fonctions mutualisées de direction et de soutien du ministère des Armées. Il comprend l'ensemble des crédits dédiés aux dépenses de personnel. Il passe de 22,47 milliards en 2022 à 23,77 milliards en 2023 (en crédits de paiement) soit une hausse de 5,6 %.

Le Programme 212 comprend six actions<sup>33</sup> : (Crédits de paiement en millions d'euros)

- 04- Politique immobilière : 576 millions (+15,7 %)
- 05- Systèmes d'information, d'administration et de gestion : 150 millions (-6,2 %)
- 06- Politique de ressources humaines : 159 millions (+7,4 %)
- 08- Politique culturelle et éducative : 68 millions (+25,9 %)
- 10- Restructurations : 18 millions (-25 %)
- 11- Pilotage, soutien et communication : 386 millions (+3,5 %)

La LPM 2019-2025 prévoit, dans son article 6, une augmentation des effectifs du ministère des Armées de 6 000 emplois équivalents temps plein (ETP) pour la période 2019-2025 qui se répartissent en 3 000 emplois pour la période 2019-2023 et de 3 000 autres pour les deux derniers budgets de 2024 et 2025.

Le Rapporteur Eric Salmon explique que cet effort était nécessaire car « le ministère des Armées a perdu 63 250 emplois entre 2008 et 2019 soit 20 % de ses effectifs »<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 292, Annexe 13, *op. cit.*, p. 8.

Le budget 2023 prévoit les 1500 ETP inscrits dans la LPM plus 45 ETP destinés au Service national de l'aéronautique (SIAé). Les créations de postes sont destinées aux domaines prioritaires, à savoir le renseignement (421 postes), la cyberdéfense (151 postes) et la sécurité des sites sensibles (256 postes).

Tableau 5. Augmentation nette des effectifs du ministère des Armées (article 6 LPM)

Années	2019	2020	2021	2022	2023	Total	2024	2025	Total LPM
Augmentations	+450	+300	+300	+450	+1500	+3000	+1500	+1500	+6000

Source : ministère des Finances (rapport Salmon, p. 32).

### III.2.5. Les effectifs du ministère des armées

Les effectifs globaux du ministère des Armées ont augmenté depuis 2019 de 3 800 Emplois plein temps (EPT) se répartissant en 1 800 civils et 2 000 militaires.

Les recrutements prévus en 2023 s'élèvent à 29 700 postes se décomposant en 24 000 militaires et 5 600 civils dont 1 500 créations nettes de postes.

Tableau 6. Effectifs du ministère des Armées par catégories de personnels

Personnels	2019	2020	Prévisions 2023
Officiers	32 861 (15,9 %)	33 487 (16,1 %)	35 000
S/Officiers	92 372 (44,8 %)	91 380 (44,6 %)	92 000
Hommes du Rang	79 215 (38,4 %)	79 621 (38,6 %)	79 000
Volontaires dont SMV	1 869 (0,9 %)	1.294 (0,7 %)	2 600
Total militaires	206 317	205 782	208 000
% Effectifs		76,5 %	
Civils	46 595	50 064	52 000
Ouvriers	14 692	13 138	11 000
Total civils	61 287	63 202	63 000
Total Ministère des armées	267 604	269 055	271 000

Le personnel militaire a gagné 1 623 emplois de 2019 à 2023. Si l'on regarde la répartition des emplois par type d'armée, la Marine voit ses effectifs augmenter de 6 887 EPT, ceux de l'Armée de l'Air restent stables et ceux de l'armée de terre diminuent légèrement en passant en 2023 à 106 000 EPT ce qui ferait une baisse de plus de 8 000 EPT en 5 ans.

<sup>34</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 292 au nom de la Commission des finances sur le projet de loi de finance pour 2023- Annexe 13 : Défense Budget opérationnel de la défense par le rapporteur spécial Emeric Salmon, p. 32.

Tableau 7. Répartition du personnel militaire par armée

Armées	2019	2020	Prévision 2023
Armée de Terre	114 847 (55,7 %)	114 677 (55,7 %)	106 000
Marine	35 113 (17 %)	34 676 (16,8 %)	42 000
Armée de l'Air	40 531 (19,6 %)	40 456 (19,7 %)	34 000
Gendarmerie*	2 543 (1,2 %)	2 572 (1,2 %)	
Autres services	13 283 (6,5 %)	13 401 (6,6 %)	29 000
Total	206 317	205 782	208 000

\* La gendarmerie est placée sous PMEA du ministère des Armées

Sources : Pour 2023 : PLF 2023, Dicod, septembre 2022.

### III.2.6. Inflation et report des charges

Deux phénomènes viennent compliquer la bonne application des programmes : la hausse conjoncturelle des prix du carburant mais surtout de la reprise de l'inflation en général. La hausse des prix du carburant nécessite un abondement des ressources. Quant à l'inflation, le budget 2023 prend en compte ses effets qui sont estimés à un milliard d'euros sur l'ensemble du budget ; ils seront compensés par des reports de charges du même montant<sup>35</sup>. Mais le rapporteur ne veut pas « que la hausse du report de charges se traduise par une augmentation budgétaire à venir si l'on veut disposer d'un budget sincère sur le niveau réel des efforts réalisés au profit des armées »<sup>36</sup>.

Les « restes à payer » de la mission Défense sont des « dépenses engagées et affectées mais non encore payées », c'est une autorisation de découvert. Il a été de 83 milliards d'euros en 2021 (+20 milliards) et pourraient atteindre 93 milliards fin 2022, écrit le rapporteur Christophe Plassard, ce qui représente une hausse de 30 milliards en deux ans<sup>37</sup>. La Cour des comptes estime que « la question de la maîtrise du report des charges et de son retour à des proportions raisonnables est spécifique au ministère des Armées » et que « plus leur niveau sera élevé et plus il sera difficile au ministère de mobiliser les crédits de paiement nécessaires, sauf à le faire au détriment d'autres dépenses ou au prix d'un effort budgétaire important »<sup>38</sup>.

Selon le rapporteur spécial Eric Salmon de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, les effets de l'inflation estimés à 1 milliard d'euros pour le budget de la défense, seront compensés par des reports de charges du même montant<sup>39</sup>. Il estime les restes à payer pour l'année 2022 à 10,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 12,7 % par

<sup>35</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 292 au nom de la Commission des finances sur le projet de loi de finance pour 2023- Annexe 13 : Défense Budget opérationnel de la défense par le rapporteur spécial Emeric Salmon, p. 15.

<sup>36</sup> *Id.*, p. 15.

<sup>37</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 292 fait au nom de la Commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2023, Annexe n° 14 Défense : Préparation de l'avenir par le rapporteur spécial Christophe Plassard, le 6 octobre 2022, p. 18.

<sup>38</sup> Cour des comptes, Mission défense. *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021*, pp. 32 à 35.

<sup>39</sup> A.N, Rapport n° 292, Annexe 13 : Défense Budget opérationnel de la défense par le rapporteur spécial Emeric Salmon, p. 15.

rapport à 2021. Cette hausse serait liée « aux effets de changement de stratégie de MCO, puisque les autorisations d'engagement ne sont plus consommées année par année dans le cadre des nouveaux contrats pluriannuels ». Cette pratique « a pour conséquence de réduire la capacité de gestion de certains gestionnaires » et « peut se traduire par des économies en particulier au détriment de la préparation opérationnelle des forces »<sup>40</sup>.

Tableau 8. Cibles annuelles de report de charges prévues en loi de programmation militaire (en % des crédits hors masse salariale)

Années	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Report de charges	16	15	14	12	12	11	10

Source : LPM – rapport annexé.

## IV. Alliances et coopérations de défense et de sécurité

La France a mis en place de nouvelles coopérations bilatérales en signant des accords avec un certain nombre de pays comme la Grèce en 2021, la Grande-Bretagne en 2010. Elle participe à des coopérations multilatérales dans le cadre d'institutions régionales comme l'Alliance atlantique et son organisation militaire, l'OTAN ou dans le cadre de l'Union européenne où elle cherche à créer, pour certains, un pilier européen de défense ou pour d'autres, une défense européenne. Dans la rivalité entre ces deux organisations, l'UE et l'OTAN, cette dernière l'a emporté en imposant aux Européens un changement de leur modèle d'armée en juin 2022 lors du sommet de Madrid.

### IV.1. Les coopérations bilatérales

(Voir aussi, point IV : les coopérations en matière d'industrie d'armement)

#### IV.1.1. Avec la Grèce

Un partenariat stratégique est signé à Paris le 28 septembre 2021 à Paris par le président français Emmanuel Macron et le Premier ministre Grec, Kyriakos Mitsotakis<sup>41</sup>. Il est suivi par la signature à Athènes le 21 janvier 2022 de la feuille de route déclinant le partenariat stratégique par le général Thierry Burkhard, chef d'état-major des Armées et son homologue grec, le général Konstantinos Floros « permettra aux forces armées françaises et helléniques de renforcer leur culture stratégique commune et leur interopérabilité opérationnelle dans plusieurs domaines, dans l'intérêt de nos deux armées. Le dialogue franco-grec sera renforcé et la coopération militaire bilatérale étendue. La signature de ce document concrétise l'accomplissement d'un travail bilatéral conjoint de plusieurs mois »<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>41</sup> Décret n° 2022-180 du 14 février 2022 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République hellénique pour l'établissement d'un partenariat stratégique de coopération en matière de défense et de sécurité, signé à Paris le 28 septembre 2021, in *JORF* n° 0039 du 16 février 2022, texte n° 4. Il est entré en vigueur le 30 décembre 2021. <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=hdxjA7WtXhJamonX5JO2TMz07XbCaxyWqP6yb6mJnWc=>.

<sup>42</sup> Signature de la feuille de route du partenariat stratégique franco-grec par les chefs d'état-major des armées françaises et helléniques, le 21 janvier 2022, <https://www.defense.gouv.fr/ema/actualites/signature-feuille-route-du-partenariat-strategique-franco-grec-chefs-detat-major-armees-francaises>.

Ce partenariat vise à intensifier et renforcer dans la durée la coopération militaire et de sécurité entre la France et la Grèce, au niveau stratégique et opérationnel. Concrètement une série d'exercices tant dans le domaine aérien que naval se déroulent régulièrement en méditerranée. Ainsi un sous-marin grec a pris part à la mission « Clemenceau 2022 » en février 2022.

À cela s'ajoutent les achats d'armements comme des avions Rafale et des Frégates (voir § V.2).

#### IV.1.2. Avec la Grande-Bretagne

La coopération dans le domaine de la défense entre la France et la Grande-Bretagne a subi le rafraichissement des relations entre les deux pays, sur le plan industriel (voir ci-après § IV.2) et militaire douze ans après la signature des accords de Londres (ou de Lancaster House)<sup>43</sup>, le 2 novembre 2010. Le bilan reste modeste. Alice Pannier de l'IFRI explique les difficultés que connaissent actuellement les relations franco-britanniques. Selon elle, « ce partenariat stratégique est venu achopper sur un double écueil : le Brexit et ses conséquences politiques d'une part, la volonté de la présidence Macron de relancer la défense européenne via une priorité à la relation franco-allemande d'autre part »<sup>44</sup>.

Malgré ces écueils, la coopération n'est pas remise en question et se poursuit. La décision de tenir un sommet franco-britannique le 10 mars prochain peut laisser à penser que les politiques britanniques et français ont ressenti la nécessité de relancer cette coopération militaire. (Pour l'armement voir point IV.2 La coopération franco-britannique).

La force expéditionnaire commune interarmées (CJEF) composée d'unités de l'armée de terre et de la British Army a été déclarée opérationnelle au bout de dix ans. La Royal Air Force a mis à la disposition de la force Barkhane au Sahel, trois hélicoptères de transport *CH-47 Chinook*. Enfin un sous groupement tactique français (S/GTIA) a été déployé en Estonie sous commandement britannique dans le cadre de l'OTAN. Des manœuvres navales se sont déroulées lors de l'exercice Gallic Strike 21 où les porte-avions Charles de Gaulle et le HMS Queen Elisabeth ont manœuvré ensemble.

### IV.2. Les coopérations multilatérales au sein de l'UE

La France a assuré la Présidence de l'Union européenne (PFUE). Elle a réuni les 10 et 11 mars 2022 les chefs d'État et de Gouvernement de 27 pays membres à Versailles pour décider d'un « paquet défense » afin de consolider la défense européenne. L'attaque russe en Ukraine a modifié l'agenda. Le Conseil a apporté son soutien au gouvernement ukrainien et dénoncé l'agression russe (§ 6). « La guerre d'agression menée par la Russie constitue un bouleversement tectonique dans l'histoire européenne »<sup>45</sup>.

Le Conseil a décidé de renforcer les capacités de défense (I : § 8 à 13), de réduire la dépendance énergétique (II : § 14 à 19), de construire une base économique plus solide et résiliente (III : § 20 à 23) et de favoriser les investissements (IV : § 24 à 26).

Le Conseil a décidé aussi de demander à la Commission « en coordination avec l'Agence européenne de défense, de présenter une analyse des déficits d'investissement dans la

<sup>43</sup> Traité de coopération en matière de défense et de sécurité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le 2 novembre 2010. [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/291846\\_BST\\_Co-operation\\_French\\_Text\\_Formatted\\_Final\\_\\_6\\_.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/291846_BST_Co-operation_French_Text_Formatted_Final__6_.pdf).

<sup>44</sup> Alice Pannier, « Complémentarité ou concurrence ? La coopération franco-britannique et l'horizon européen de la défense française », IFRI, Études de l'IFRI, FOCUS stratégique n° 96, avril 2020, p. 6.

<sup>45</sup> Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement. Déclaration de Versailles. 10-11 mars 2022, Versailles le 11 mars 2022, p. 3.

défense d'ici la mi-mai et de proposer toute initiative supplémentaire nécessaire pour renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne » (§ 11), p. 5.

Nicolas Grod-Verheyde, journaliste à Bruxelles, estime que cette demande constitue une triple erreur. La première réside dans le fait que c'est un travail qui a déjà été fait et si on avait besoin d'une mise à jour, l'État-major de l'UE et l'Agence européenne de défense pouvaient faire le travail. La deuxième est institutionnelle. Demander de faire ce travail à la Commission européenne « c'est franchir une étape supplémentaire, après la création du Fonds européen de défense, vers la communautarisation de l'Europe de la défense. C'est lui donner une base de compétence supplémentaire ». Enfin la dernière consiste « à ne voir l'Europe de la défense que sous le prisme des capacités industrielles ou technologiques ou des processus politiques... Or aujourd'hui, ce n'est pas de capacités dont a besoin l'Union européenne pour se défendre. Ce dont elle manque, c'est d'une capacité d'action, de dispositifs de coordination des moyens et d'une volonté d'agir »<sup>46</sup>.

Le Conseil des affaires étrangères, réuni à Bruxelles le 21 mars 2022 avec les ministres de la Défense, a adopté une « Boussole stratégiques en matière de sécurité et de défense » qui définit les grandes orientations de la sécurité et de la défense européenne jusqu'en 2030<sup>47</sup>.

La Boussole fixe 4 axes de travail : Agir, assurer la sécurité, investir et travailler en partenariat dans lesquelles elle définit des actions prioritaires :

#### 1- Agir

L'UE doit être capable d'agir rapidement et avec fermeté en cas de crise. Pour cela il faut doter l'UE d'un processus décisionnel rapide et flexible tout en assurant une solidarité financière ; développer des capacités de déploiement rapide de l'UE (5 000 militaires), et consolider les structures de commandements et de contrôle.

#### 2- Assurer la sécurité

Cela consiste à renforcer les capacités à anticiper les menaces ce qui nécessite de développer des capacités de renseignements, la création d'une boîte à outils hybride visant à détecter les menaces hybrides et de développer la lutte contre les activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger et approfondir la politique de l'UE en matière de cyberdéfense.

#### 3- Investir

Il est nécessaire d'investir davantage dans les capacités et les technologies innovantes et réduire les dépendances technologiques et industrielles. Pour ce faire, il est nécessaire de dépenser plus et mieux dans le domaine de la défense et d'améliorer notre développement des capacités et notre planification. Enfin il est recommandé de tirer pleinement parti de la coopération structurée permanente et du Fonds européen de la défense pour développer des capacités militaires de pointe et investir dans l'innovation technologique pour la défense.

#### 4- Travailler en partenariat

Il faut renforcer « notre coopération avec nos partenaires pour faire face aux défis communs. Ce sont des partenariats stratégiques avec l'OTAN, et l'ONU mais aussi avec des partenaires régionaux comme l'OSCE, l'UA et l'ASEAN, intensifier les coopérations bilatérales avec les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, la Norvège, le Japon et mettre en place un forum de partenariat de l'UE en matière de sécurité et de défense.

Pour le groupe de réflexion MARS la défense européenne n'est pas autonome. La première raison c'est qu'actuellement les états membres auraient « beaucoup de difficultés au niveau

<sup>46</sup> Nicolas Gros-Verheyde, « Vous voulez une défense européenne. Vous aurez une belle étude », Bruxelles Blog B2, le 11 mars 2022. <https://www.bruxelles2.eu/2022/03/vous-voulez-une-defense-europeenne-vous-aurez-une-belle-etude/>.

<sup>47</sup> Conseil de l'Union européenne. Secrétariat général du Conseil. « Boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », Bruxelles, le 21 mars 2022, n° 7371/22 RELEX5 FR 47 p.

capacitaire à faire face à un affrontement de haute intensité de manière souveraine et autonome » ; la seconde c'est que « la majorité des partenaires européens n'en veulent pas... l'OTAN reste le fondement de leur sécurité pour les conflits de haute intensité » En effet pour les Alliés, l'OTAN présente un double avantage : « elle confère à des forces fragmentées entre différents pays un effet de masse dissuasif et elle inclut une composante de dissuasion nucléaire comme garantie ultime pour la sécurité des intérêts vitaux »<sup>48</sup>.

Le Groupe MARS constate que les armements américains continueront à équiper de nombreuses forces armées européennes ce qui présente comme inconvénient de miner l'industrie d'armement en Europe, alors qu'il faut au contraire que « le renforcement capacitaire doit s'accompagner d'une véritable ambition capacitaire européenne et d'une politique industrielle sérieuse ».

Cette Boussole stratégique européenne est, selon Nicolas Gros-Verheyde du Blog Bruxelles B2, une nouvelle « étude technocratique, intéressante, sans doute sur les "gap" industriels à l'horizon 2030 ou 2040 ! » alors que rien n'est proposé pour le court ou moyen terme<sup>49</sup>.

La France a assuré la présidence de l'Union européenne (PFUE) au cours du premier semestre 2022. Elle passe le témoin le 30 juin 2022 au Premier ministre tchèque Petr Fial. Le travail de la PFUE a été perturbé par la guerre en Ukraine pour dégager des positions communes sur de nombreux sujets comme l'aide humanitaire à l'Ukraine, l'accueil des réfugiés, l'aide financière et militaire à l'Ukraine ainsi que les sanctions à prendre contre la Russie.

### IV.3. La France et l'OTAN

#### IV.3.1. L'adoption du nouveau concept stratégique OTAN 2022

Alors que le président français Emmanuel Macron avait déclaré que l'OTAN était « en état de mort cérébrale » dans un entretien accordé à *The Economist* du 7 novembre 2019, il s'est rallié à la nouvelle orientation politique décidée lors du sommet de Madrid des 28-30 juin 2022 en adoptant le nouveau « Concept stratégique OTAN 2022 »<sup>50</sup>. Il fixe comme objectif principal aux États membres la nécessité d'adapter leurs armées pour qu'elles soient capables de mener une guerre de haute intensité. La question était déjà évoquée les années précédentes mais elle devient d'actualité avec l'entrée des troupes russes en Ukraine, le 24 février 2022. Au sommet de Madrid, l'OTAN abandonne la politique la gestion de crises adoptée lors du sommet de Rome des 7-8 novembre 1991 pour revenir à la guerre de haute intensité de la guerre froide. Le passage à la gestion de crise a provoqué une véritable révolution militaire dans les armées européennes qui ont été obligées de professionnaliser leurs armées et de réduire leur format pour pouvoir les projeter et mener des opérations extérieures. Le sommet de Madrid les oblige à revenir au modèle de la guerre froide pour se doter de la capacité de mener une guerre de haute intensité<sup>51</sup>. Les conséquences se font immédiatement sentir puisque le président décide d'adopter une NRS (voir ci-dessus § I) et d'élaborer une nouvelle LPM dans l'urgence pour faire justement les adaptations nécessaires.

<sup>48</sup> Groupe de réflexion MARS, « Une défense européenne au seuil de l'autonomie passe par un pilier européen fort dans l'OTAN », *La Tribune*, 7 mars 2022.

<sup>49</sup> Nicolas Gros-Verheyde, le 11 mars 2022, *op. cit.*

<sup>50</sup> OTAN. « OTAN 2022. Concept stratégique ». 16 p. [www.nato.int/strategic-concept/fr/#StrategicConcept](http://www.nato.int/strategic-concept/fr/#StrategicConcept).

<sup>51</sup> Voir de Patrice Buffotot, « L'OTAN, boussole stratégique des Européens ? De la gestion de crises (1991) à la guerre de haute intensité (2022) », *Défense & Stratégie*, n° 46, Automne 2022, pp. 52-71.

### IV.3.2. L'élargissement de l'Organisation à la Finlande et à la Suède

La France accepte les demandes d'adhésion à l'OTAN déposées par la Suède et la Finlande le 18 mai 2022 et acceptées lors du sommet de Madrid.

Le parlement français par la loi du 5 août 2022 autorise la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la Finlande et la Suède. En octobre 2022, 28 États membres ont ratifié l'adhésion mais deux pays, la Hongrie et la Turquie, n'ont pas encore ratifié ce protocole.

### IV.3.3. L'augmentation du format de la FAR de l'OTAN

La Force de réaction rapide de l'OTAN (NRF), créée en 2002 est composée d'une brigade multinationale, de plusieurs groupes maritimes et d'une composante aérienne ce qui fait au total une force de 20 000 militaires. Après l'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014, les effectifs de la NRF avaient été doublés puisqu'ils étaient passés à 40 000 militaires.

Le secrétaire général Jens Stoltenberg a annoncé, lors du sommet de Madrid, le 28 juin 2022, que l'OTAN allait d'une part renforcer les groupements tactiques dans la partie orientale de l'alliance (les trois pays baltes, la Pologne et la Roumanie) jusqu'au niveau brigade et d'autre part fortement augmenter la NRF, ses effectifs passant de 40 000 militaires à 300 000 militaires, dont 100 000 mobilisables en dix jours.

### IV.3.4. L'augmentation des budgets de défense à 2 % du PIB

La nécessité d'augmenter l'effort de défense pour les pays européens n'est pas nouvelle au sein de l'OTAN. Déjà en 2006, les ministres de la Défense des pays de l'OTAN se sont mis d'accord pour consacrer 2 % au moins de leur produit intérieur brut (PIB) à la défense afin que la disponibilité opérationnelle reste assurée à l'échelle de l'Alliance. Cette volonté fut réaffirmée en 2014 après l'annexion de la Crimée par la Russie pour les pays dont les dépenses militaires n'atteignaient pas encore les 2 % du PIB. Ces pays avaient dix ans pour se rapprocher du plafond des 2 % et consacrer 20 % des dépenses de défense à l'acquisition d'équipements majeurs.

« En 2022, 23 Alliés sur 30 avaient atteint cet objectif et 24 Alliés avaient, en valeur réelle, investi davantage dans des équipements majeurs qu'en 2021 »<sup>52</sup>. Il est évident que la guerre en Ukraine va inciter les pays membres à poursuivre cet effort financier pour la défense.

## V. Les coopérations dans le domaine de l'industrie d'armement

La coopération militaire est complétée aussi par une coopération dans le domaine de l'industrie d'armement. La France a développé une coopération industrielle poussée avec l'Allemagne, notamment avec deux programmes importants, un sur le combat aérien du futur (SCAF) et un autre sur le combat terrestre (MGCS), mais face aux difficultés rencontrées avec les industriels allemands, la France elle de raviver une coopération plus ancienne avec les Britanniques. Enfin, autre paradoxe, alors qu'elle privilégie l'Union européenne pour mettre en place une base industrielle sur la défense, elle doit se battre contre les projets de normes environnementales de la Commission européenne qui pénalisent les investissements dans l'industrie nucléaire et l'industrie d'armement.

---

<sup>52</sup> OTAN, Le financement de l'OTAN, 19 décembre 2022. [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_67655.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_67655.htm).

## V.I. La coopération franco-allemande

### V.I.I. Le programme du Système de Combat Aérien du Futur (SCAF)

Le programme SCAF a été lancé par la France et l'Allemagne en 2017. L'Espagne l'a rejoint en 2019. Chaque pays pèse 33 % dans ce programme. Le SCAF a pour objet de développer un ensemble de systèmes d'armes aériens connectés entre eux grâce à un cloud de combat. Ce n'est pas simplement un avion de combat nouvelle génération successeur du Rafale mais un ensemble de technologies<sup>53</sup>.

L'année 2022 a été une année d'incertitudes en ce qui concerne le projet SCAF à cause d'après négociations entre les industriels français et allemands qui ont duré 18 mois. Ce n'est qu'à la fin de l'année, le 15 décembre 2022, que le nouveau contrat (phase 1B) a enfin été signé.

Au début de l'année 2022 on s'aperçoit que les négociations sont bloquées entre les industriels français et allemands. L'inquiétude grandit, quand on apprend que l'Allemagne va acheter des avions américains *F-35A* pour remplacer ses avions *Tornado* au point que le Président de Dassault Aviation en vient à évoquer un éventuel Plan B en cas d'échec des négociations. L'objet du litige c'est la contestation par les industriels allemands du rôle de leader de Dassault Aviation dans le projet SCAF pour des raisons de compétences notamment sur les commandes de vol du futur avion.

Le Pdg de Dassault Aviation, M. Trappier, évoque la possibilité d'un Plan B le 7 mars 2022 dans un entretien à BFM Business : « Il est temps de signer le contrat et non pas de rediscuter en permanence pour remettre en cause la responsabilité d'architecte et de maître d'œuvre de Dassault » et d'ajouter, concernant le plan B, « vous le verrez le jour où on l'annoncera... Il y a toujours un plan B dans une industrie responsable »<sup>54</sup>.

Dassault Aviation entend conserver le rôle de leader dans le projet et veut éviter les « envies toxiques de la sur-spécification allemande » et surtout estime qu'Airbus Allemagne est en dehors de ses zones de compétences pour certaines phases de vol de l'avion comme par exemple celle de l'appontage. Conséquence : on assiste à une guerre de tranchées entre le patron d'Airbus Allemagne, Michael Schollborn et Eric Trappier, patron de Dassault Aviation<sup>55</sup>.

Il est évident que l'annonce le 15 mars 2022 de l'achat de 35 avions *F-35* par l'Allemagne pour assurer les missions nucléaires dans le cadre de l'OTAN, inquiète les Français car le *F-35* est lui aussi un système doté d'un cloud de combat concurrent du projet SCAF. Comme l'explique Michel Cabirol, « C'est par ce moyen numérique fermé que les États-Unis souhaitent dominer et contrôler leurs alliés »<sup>56</sup>. Or l'Allemagne est le dixième pays européen à se doter de cet appareil après la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne le Royaume-Uni et la Suisse. Le contrat est signé le 14 décembre 2022 pour l'achat de 35 chasseurs *F-35 Lightning II* qui seront livrés entre 2026 et 2029.

La polémique continue pour savoir qui sera le leader de ce projet. En effet malgré la signature par les trois pays de « l'arrangement d'application n° 3 » (IA3) relatif à la phase 1B du Scaf, aucun accord n'a été trouvé entre les industriels Dassault et Airbus pour passer à cette étape.

<sup>53</sup> Sur le projet voir <https://omnirole-rafale.com/des-annees-80-a-nos-jours/scaf/>.

<sup>54</sup> Laurent Lagneau, « SCAF : Dassault Aviation n'exclut pas, a priori, de développer seul un nouvel avion de combat », *OPEX360*, 8 mars 2022. Voir aussi de Véronique Guillemard, « Regain de tension entre Dassault et Airbus sur l'avion de combat du futur », *Le Figaro*, 5-6 mars 2022.

<sup>55</sup> Michel Cabirol, « Commandes de vol du SCAF : un accord entre Dassault et Airbus qui ne règle pas l'avenir », *La Tribune*, 17 mars 2022.

<sup>56</sup> Michel Cabirol, « Le F-35 atterrit en Allemagne, le SCAF va-t-il décoller en Europe ? », *La Tribune*, 16 mars 2022.

Le Patron de d'Airbus Defense & Space, Michael Schoellhorn, explique le différend avec Dassault dans un entretien accordé au journal *Les Echos* du 13 juin 2022 et confirme qu'« Il y a effectivement une divergence d'interprétation entre nous et Dassault sur la manière de mener une véritable coopération industrielle. Notre désaccord porte plus particulièrement sur le partage des tâches sur les commandes de vol et la furtivité. Si le maître d'œuvre Dassault souhaite diriger ces deux dossiers clés de la furtivité et de l'agilité sans nous consulter, c'est non. Airbus n'est pas le fournisseur de Dassault sur cet avion. Nous sommes le partenaire principal »<sup>57</sup>. Pourtant le patron d'Airbus reconnaît que Dassault a toujours réalisé ses avions de chasse seul tandis qu'Airbus l'a fait en coopération.

Lors des débats sur le budget des armées 2023, les députés et les sénateurs s'inquiètent de l'état des négociations entre les industriels qui ne parviennent pas à trouver un accord. Ainsi le président de la Commission des affaires étrangères et des forces armées du Sénat demande au ministre des Armées S. Lecornu si la France possède un plan B en cas d'échec ? Ce dernier répond que « la réalité est que le contenu de la phase 1B est utile, quoi qu'il arrive. Après, il est clair qu'on aura des rendez-vous »<sup>58</sup>.

Les sénateurs inquiets insistent sur le fait que « le gouvernement doit donner des garanties sur la préservation d'un certain nombre d'intérêts stratégiques de la France dans ce programme dont elle est chef de file : prise en compte des besoins de nos armées "dissuasion, navalisation, protection de la propriété intellectuelle de l'industrie française, clarification des règles d'exportation" »<sup>59</sup>.

La ministre de la Défense allemande Christine Lambrecht annonce le 18 novembre 2022 qu'un accord politique sur la SCAF a été conclu entre les industriels<sup>60</sup>. Le communiqué de la présidence de la République précise que : « L'accord politique sur le SCAF est un grand pas en avant et – surtout dans le contexte international actuel – un signal important de l'excellente coopération entre la France, l'Allemagne et l'Espagne », en soulignant que « la France assure le rôle de chef de file du projet »<sup>61</sup>. Le 25 novembre, la Première ministre, Elisabeth Borne, en déplacement à Berlin annonce à son tour lors d'une conférence de presse avec le Chancelier Olaf Scholz l'existence d'un accord industriel entre Airbus et Dassault. Or ce dernier explique que « ce n'est pas fait ». Cette annonce prématurée qui a été faite à deux reprises, a-t-elle été un moyen de pression sur les industriels pour les inciter de signer le contrat avant la fin de l'année ?

L'accord a finalement été conclu entre les industriels le premier décembre 2022 ce qui a permis à la Direction générale de l'Armement (DGA) au nom des trois pays (Allemagne, France, Espagne) de signer le contrat pour la prochaine phase 1B (la construction de démonstrateur) le 15 décembre 2022 avec les entreprises Dassault Aviation, Airbus Defense and Space GmbH, Airbus Defense and Space SAU, Indra et Eumet (Safran Aircraft Engines et MTU Aero Engines).

La première tranche de la phase 1B, d'une durée de 36 mois, est financée à hauteur de 3 milliards d'euros. La deuxième tranche optionnelle de 5 milliards d'euros est la phase de

---

<sup>57</sup> Laurent Lagneau, « Système de combat du futur : Airbus reproche à Dassault Aviation de s'autodéclarer meilleur athlète », *OPEX360*, 13 juin 2022.

<sup>58</sup> Laurent Lagneau, « M. Lecornu sur le SCAF : la coopération n'est pas le besoin de l'avion », *OPEX360*, 12 octobre 2022.

<sup>59</sup> Sénat, Commission des affaires étrangères et des forces armées, Avis n° 117 - Tome VIII Défense : Équipement des forces programme 146, présenté par Cédric Perrin & Mme Hélène Conway-Mouret, p. 13.

<sup>60</sup> Laurent Lagneau, « SCAF : Berlin annonce un accord entre Dassault Aviation et Airbus sur l'avion de combat de nouvelle génération », *OPEX360*, 19 novembre 2022.

<sup>61</sup> France 24, « Accord sur le projet d'avion de combat européen : l'Elysée salue un grand pas en avant », le 18 novembre 2022. <https://www.france24.com/fr/europe/20221118-accord-sur-le-projet-d-avion-de-combat-europ%C3%A9en-l-%C3%A9lys%C3%A9e-salue-un-grand-pas-en-avant>.

livraison des premiers avions pour réaliser des démonstrations en vol vers 2028 qui permettront de tester les concepts et les nouvelles technologies du système SCAF.

Le ministre des Armées Sébastien Lecornu a déclaré : « la notification de ce contrat est une avancée majeure pour ce projet important pour la protection de nos intérêts stratégiques. Elle témoigne d'une volonté commune des États et de leurs industriels d'agir efficacement à l'horizon 2040 avec un système commun au niveau de l'Union européenne pour l'ensemble des missions aériennes »<sup>62</sup>.

### V.1.2. Le programme MGCS (ou SCTP)

Le programme Main Ground Combat System (MGCS) est un système de systèmes composé de plusieurs plateformes portant des « effecteurs » (canons, missiles etc.) accompagné de capteurs aériens qui devrait être mis en place en 2040. Il s'agit d'un projet de 100 milliards d'euros.

Le programme MGCS lancé en 2017 reste toujours bloqué à la phase d'étude d'architecture, dite « SADS Part1 » comme le SCAF, là encore faute d'un accord entre les industriels allemands Krauss-Maffei Wegmann, Rheinmetall et le français Nexter.

Les députés Mme Patricia Mirallès et M. Jean- Louis Thiériot déposent les conclusions de la mission d'information sur la préparation à la haute intensité le 17 février. À cette date, ils expliquent dans leur rapport le différend entre les industriels : « Faute d'accord entre Rheinmetall et KNDS, la joint-venture entre l'allemand Krauss-Maffei Wegmann (KMW), et le français Nexter, sur la répartition d'études, le projet MGCS n'a pu être soumis à l'approbation du Bundestag. Aucun accord équilibré n'a pu être trouvé à ce stade » et en tirent une conclusion : « Il n'est donc pas exclu que la France soit placée dans l'obligation de financer ce projet seule, ce qui pourrait se traduire par une révision à la baisse de ses ambitions opérationnelles »<sup>63</sup>.

Le CEMAT, le général Pierre Schill, explique aux députés de la commission de la défense nationale et des forces armées lors de son audition le 20 juillet 2022, qu'il faut aligner les besoins des deux armées de terre. En effet l'armée allemande a la capacité d'utiliser une nouvelle génération du char Leopard avant l'arrivée du programme MGCS alors que l'armée de Terre française lance la modernisation du char Leclerc pour l'adapter au système Scorpio mais celui-ci devra être remplacé en 2035. La France a donc un besoin plus urgent du système MGCS que l'Allemagne. Le général Schill en conclut : « Il y a des enjeux dans ce programme pour les deux pays et nous nous efforçons de les faire converger, de les aligner » et d'ajouter « Sur le plan militaire comme industriel, les Allemands doivent choisir, par un acte politique, de construire avec nous cet équipement »<sup>64</sup>.

La seconde divergence entre les industriels porte sur le type d'armement du char. L'industriel français Nexter veut installer son canon de 140 mm alors que son concurrent allemand préfère le canon de 130 mm L/51 associé à un chargeur automatique. Enfin dernière divergence, c'est le partage des tâches à 50-50 entre les Français et les Allemands

---

<sup>62</sup> Ministère des Armées. DICOd, Communiqué de presse. Notification du contrat pour la prochaine phase du projet Scaf, Paris, le 15 décembre 2022. <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ministere-armees/15.12.2022%20Communiqu%C3%A9%20Notification%20du%20contrat%20pour%20la%20prochaine%20phase%20du%20projet%20SCAF.pdf>.

<sup>63</sup> Assemblée nationale. Rapport d'information n° 5054 en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la préparation à la haute intensité présenté par Mme Patricia Mirallès et M. Jean-Louis Thiériot, déposé le 17 février 2022, p. 121.

<sup>64</sup> Assemblée nationale, Compte-rendu, Commission de la défense nationale et des forces armées, Mercredi 20 juillet 2022, Compte-rendu n° 8, Audition à huis clos du général Pierre Schill, Chef d'état-major de l'armée de terre, p. 13.

que ces derniers contestent. Reste que le projet MGCS est bloqué dans la phase de l'étude d'architecture, faute d'accord industriel.

Lors du salon de l'armement aéroterrestre d'EuroSatory du 13 au 17 juin 2022, l'industriel Rheinmetall a présenté un nouveau char de combat, le KF-51 Panther, comme le potentiel successeur du Leopard 2. Il estime qu'il existe un marché d'un millier d'exemplaires pour un char de combat en Europe d'ici 2030. Ce n'est pas un concurrent au projet MGCS explique le patron de Rheinmetall. Le patron de KMW (et administrateur de Nexter) Ralf Ketzler n'est pas de cet avis. Il estime que c'est « un concept de char conventionnel construit autour d'un canon de 130 mm, avec une coque de Leopard 2. Il n'y a rien de nouveau »<sup>65</sup>. Enfin il critique la décision politique allemande d'inclure Rheinmetall dans ce projet : « L'implication de Rheinmetall n'est donc pas claire pour moi ».

Nexter et Rheinmetall auraient finalement trouvé un accord global mais ils se sont gardés de désigner qui serait le leader sur les 4 MTD (Main Technical Demonstrators). Le type de canon n'a toujours pas été tranché. Ce sera aux États de prendre la décision. L'accord devrait être signé le 31 décembre 2022.

## V.2. La coopération franco-britannique

En 2019 un projet de coopération franco-britannique a été lancé pour le développement d'un missile antinavire (Futur Missile Anti Navire/Futur Missile de Croisière) devant succéder aux missiles *Exocet/Harpoon*. La société MBDA est chargée de réaliser ce projet pour un montant de 100 millions d'euros. L'agenda prévoyait la production des futurs missiles en 2024 pour les mettre en service à la fin de la décennie. Ce programme a connu indéniablement des difficultés causées par les relations tendues entre les deux pays à cause de l'affaire du Brexit et du départ de la Grande-Bretagne de l'Union européenne et aussi de l'échec de la vente des sous-marins à l'Australie et de la création de l'Alliance militaire tripartite formé par l'Australie, la Grande-Bretagne et les États-Unis (l'AUKUS) qui a été rendue publique, le 15 septembre 2021

Finalement un accord interétatique a été signé le 17 février 2022 et notifié à l'entreprise MBDA<sup>66</sup> pour la production d'un missile antinavire supersonique (FMAN) afin de pouvoir se confronter à une flotte en haute mer et un futur missile de croisière subsonique mais furtif (FMC) capable de détruire des cibles de haute valeur dans la profondeur, car les *SCALP* et les *Storm Shadow* seront obsolètes en 2030.

En revanche des programmes ont été abandonnés comme le drone MALE (Moyenne Altitude Longue Endurance) *Telemos* ainsi que le projet de drone de combat dans le cadre du programme SCAF pour lequel les Français et les Britanniques s'étaient engagés à financer à hauteur de 2 milliards d'euros.

Les relations franco-britanniques semblent se réchauffer en 2022 suite aux difficultés rencontrées dans les relations franco-allemandes concernant le blocage des programmes SCAF et MGCS.

Le président Macron s'est entretenu avec le nouveau premier ministre britannique Rishi Sunak sur les questions de la défense et de l'énergie nucléaire. Le président Macron « a dit sa disponibilité à travailler étroitement avec M. Sunak pour approfondir la relation bilatérale entre la France et la Royaume-Uni, notamment dans les domaines de la défense,

---

<sup>65</sup> Laurent Lagneau, « Char franco-allemand du futur : le torchon brule entre Krauss-Maffei Wegmann et Rheinmetall », *OPEX360*, 11 décembre 2022.

<sup>66</sup> Laurent Lagneau, « Le développement des futurs missiles antinavires et de croisière francobritanniques repart enfin de l'avant », *OPEX360*, 18 février 2022.

des affaires stratégiques et de l'énergie »<sup>67</sup>. Un prochain sommet franco-britannique est prévu pour le 10 mars 2023 et l'on verra à cette occasion si la coopération militaire entre les deux pays se renforcera.

### V.3. Les menaces contre l'industrie d'armement

#### V.3.1. Les normes européennes

L'Union européenne a mis en place à partir de 1992 « l'écolabel », qui fixe le label écologique concernant plus de 23 catégories de produits. Cela permet à la Commission européenne de fléchir les investissements privés vers les activités dites « durables » et favoriser ainsi les investissements pour atteindre les objectifs environnementaux à l'horizon 2030.

Le secteur de la finance s'est posé la question de savoir si les activités de défense pouvaient entrer dans les projets de taxonomies européennes et sur un élargissement de l'écolabel. On constate dans le même temps une réticence des banques à financer l'industrie de défense car elles ne veulent pas ternir leur image à la suite de campagnes de dénigrement menée par des ONG qui saliraient leur réputation en dénonçant leurs activités dans des secteurs nuisibles comme l'industrie d'armement ou le nucléaire. Ainsi l'ONG PAX publie depuis 2012 un rapport annuel « *Don't Bank on the Bomb* » dénonçant la production et le financement des armes nucléaires.

Des politiques et des élus avaient attiré en 2021 l'attention des responsables politiques sur cette dérive dangereuse qui risquait de priver de capitaux les industries travaillant pour la défense. Olivier Petros et Loïc Tribot la Spière du centre d'étude et prospective stratégique (CEPS) montrent qu'« il ne saurait y avoir de défense crédible sans base industrielle et technologique nationale, condition de la souveraineté ». Finalement vouloir comme le font ces ONG « Proclamer que la défense est une activité moralement condamnable, ce serait accepter de ne plus protéger sa population, de se mettre en état de faiblesse vis-à-vis d'éventuels adversaires et implicitement mettre en danger les valeurs même que les ONG prétendent défendre »<sup>68</sup>.

Michel Cabirol explique dans un article consacré à ce sujet que la Banque de France le reconnaît elle-même dans une note publiée en octobre 2021 en affirmant : « les stratégies d'investissements responsables peuvent revêtir plusieurs formes » dont « des stratégies d'exclusion ». Il explique ensuite que « le ministère des Armées prend très au sérieux ce dossier mortifère. Il est donc sur le pont pour faire inclure les groupes d'armement dans la liste des industries durables, ou à défaut faire capoter ce dossier par des arguments juridiques »<sup>69</sup>.

Or cette tendance d'hostilité à l'égard du secteur de la défense est à l'opposé des décisions prises par l'UE en 2022 dans le cadre de la *Boussole stratégique* qui consiste à augmenter les dépenses d'armement de l'UE après la guerre en Ukraine et à mettre en place une base industrielle et technologique de défense (BITD).

On constate une évolution sur ce sujet de la Commission européenne au cours de l'année 2022, depuis la guerre en Ukraine. En effet la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, constate dans son discours le 18 mai 2022 à Bruxelles que « Nous

---

<sup>67</sup> Laurent Lagneau, « Paris et Londres veulent de nouveau approfondir leur relation en matière de défense », *OPEX360*, 28 octobre 2022.

<sup>68</sup> Olivier Petros, Loïc Tribot La Spière, « La Commission ne doit pas faire sien un discours moralisateur hostile à la défense », *Le Figaro*, 14 janvier 2022.

<sup>69</sup> Michel Cabirol, « La banque de France joue-t-elle contre l'industrie de l'armement ? », *La Tribune*, 17 janvier 2022.

avons perdu une décennie ! ». Elle constate un sous-investissement dans le domaine de la défense. La commission voudrait investir 200 milliards d'euros dans la défense ces prochaines années afin, nous dit la présidence de la Commission, de « combler les lacunes capacitaires identifiées dans l'UE comme dans l'OTAN et que notre base industrielle en ressorte sur le long terme »<sup>70</sup>. La Commission européenne envisage de mettre en place un « instrument financier incitatif » et une exemption totale de la TVA sur les investissements de défense. Elle propose, « Pour encourager les investissements communs... un « instrument financier incitatif », sans davantage de précisions, qui comprendra d'ici à l'automne une « exemption pleine et entière de la TVA ». Comme l'UE ne peut acquérir des armes, « avec ce procédé, ce sont les États membres qui réalisent les dépenses, avant de se rembourser en partie sur les fonds européens »<sup>71</sup>.

L'UE se trouve prise entre l'urgence climatique et son engagement vers la neutralité climatique et « en même temps » la nécessité de réagir à l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 qui a fait prendre conscience subitement aux responsables européens de la faiblesse de la défense en Europe. Il devient alors nécessaire d'investir pour mettre à niveau des armées européennes. Amélie Férey et Laure de Roucy-Rochegonde expliquent dans une note sur « l'industrie de défense face aux nouvelles normes européennes », que « la tension entre les deux objectifs, de renforcement de la défense européenne d'une part et d'une finance durable d'autre part, s'est manifestée dans les vives discussions sur l'intégration du secteur de la défense aux projets de taxonomies européennes et sur l'élargissement de l'écolabel »<sup>72</sup>.

Et d'avertir en conclusion de l'étude que « si la prolifération normative actuelle présente un risque – notamment en encourageant des mécaniques d'exclusion sectorielles et une difficulté d'accès aux financements –, elle peut également fournir une plateforme pour rappeler la nécessité et la légitimité d'un outil de défense souverain, tout en l'accompagnant vers un objectif de durabilité »<sup>73</sup>.

Il faudra du temps pour faire prendre conscience aux Européens de la nécessité d'assurer leur défense et pour cela faire des choix difficiles.

### V.3.2. La mise en place d'une base industrielle européenne

La guerre en Ukraine a fait prendre brusquement conscience aux Européens du sous-investissement dans l'industrie de la défense qui explique la faiblesse de la base industrielle européenne. Il existe bien le Fonds européen de défense (FED) qui est justement destiné à financer des projets. Le sommet extraordinaire de l'UE des 30-31 mai 2022, consacré en partie à ce sujet, a décidé d'abonder le FED de 200 milliards d'euros supplémentaires pour rattraper le retard et renforcer la base industrielle de l'UE. Mais pour reconstituer cette base industrielle européenne, les pays membres doivent suivre un certain nombre de règles dont celle qui consiste à acheter européen et non à des pays tiers, comme les États-Unis. Cela implique une stratégie industrielle au niveau européen. Le président Macron l'explique à

<sup>70</sup> Jean-Baptiste François, « Defen-EU, le plan de Bruxelles pour muscler la défense européenne », *La Croix*, 18 mai 2022.

<sup>71</sup> Jean-Baptiste François, « Defend-EU, le plan de Bruxelles pour la défense européenne », *La Croix*, 19 mai 2022. [www.la-croix.com/Monde/Defen-EU-plan-Bruxelles-muscler-defense-europeenne-2022-05-18-1201215754](http://www.la-croix.com/Monde/Defen-EU-plan-Bruxelles-muscler-defense-europeenne-2022-05-18-1201215754).

<sup>72</sup> IFRI, Amélie Férey, Laure de Roucy-Rochegonde, « Don't bank on the bombs » *L'industrie de défense face aux nouvelles normes européennes*, Briefings de l'IFRI, Centre des études de sécurité, 22 septembre 2022, p. 1.

<sup>73</sup> Briefing de l'IFRI, *op. cit.*, p. 11.

l'issue du sommet : « Cet argent que nous allons déployer doit s'accompagner d'une stratégie industrielle car il ne s'agit pas d'aller acheter des équipements qui sont faits ailleurs. Construire notre souveraineté, c'est aussi bâtir des équipements qui sont faits par les Européens, pour les Européens »<sup>74</sup>.

L'exécutif européen propose des achats groupés avec comme incitation d'éventuelles exemptions de TVA. La Commission propose aussi de débloquer 500 millions d'euros pour des achats groupés qui seraient passés par au moins trois états membres.

Il va être difficile pour les instances européennes de réduire cette fragmentation de la base industrielle de la défense car elles vont devoir affronter les pressions des États-Unis sur les États européens et aussi revoir les normes qu'elles imposent elles-mêmes et qui pénalisent l'industrie de défense.

## VI. Les exportations d'armement

La France exporte des armements à l'étranger. Un cas particulier a été constitué par les livraisons d'armes à l'Ukraine, notamment les canons *Caesar*. Les exportations les plus importantes sont celles de l'avion de combat *Rafale* de Dassault Aviation à la Grèce, à l'Indonésie et aux Émirats arabes Unis. Il y a aussi des Frégates de Naval Group à la Grèce. Parfois ces armements sont prélevés sur les stocks de l'armée française pour les livrer plus rapidement, ce qui pose lui un certain nombre de difficultés.

### VI.1. À l'Ukraine

La France a livré des missiles antichar et anti-aérien, des véhicules de l'avant blindé (VAB), du carburant et une quinzaine de canons tractés TRF1 de 155 mm. La livraison la plus importante a été celle des canons *Caesar*.

#### VI.1.1. Les canons *Caesar*

Les canons *Caesar* sont des camions équipés d'un système d'artillerie de 155 mm capable de tirer six coups à la minute jusqu'à 40 kms. Il peut quitter sa position après un tir en quelques secondes pour échapper à un contre tir.

La France a livré 18 canons *Caesar* prélevés sur les stocks de l'armée de Terre française qui étaient de 76 pièces, ce qui représente le quart du parc. Ils ont été adaptés par le fabricant Nexter pour les rendre compatibles avec les systèmes de commandement et de contrôle ukrainiens.

Le mercredi 13 octobre 2022 le président E. Macron annonçait sur France 2 TV que la France allait livrer six canons *Caesar* supplémentaires, en coordination avec le Danemark en plus des 18 déjà livrés. Les demandes de 18 autres canons sont impossibles à satisfaire car il est impossible de prélever plus de canons dans les unités de l'armée de terre française et parce que le processus de fabrication de ce type d'armement de haute technologie prenait du temps Ces six canons devraient être prélevés sur la première tranche de 15 canons commandée par le Danemark, à condition que le gouvernement danois accepte. La totalité de la livraison doit être faite au début de l'année 2023. Enfin une seconde tranche de 4 canons supplémentaires avait été actée en octobre 2018.

---

<sup>74</sup> Anne Rovan, « Guerre en Ukraine : l'Europe veut renforcer sa défense en musclant son industrie », *Le Figaro*, 31 mai 2022.

### VI.1.2. Les chars AMX 10RC

L'Ukraine a demandé des chars de conception occidentale comme les chars M1 *Abrams* américains ou *Leopard 2* allemands mais sans succès. Elle a aussi demandé des chars français *Leclerc*. On ignore pour le moment la suite qui sera donnée à cette demande mais lors de sa visite à Kiev le 28 décembre 2022, le ministre des Armées Sébastien Lecornu a exclu pour le moment la livraison de chars *Leclerc* « dont l'entretien serait trop complexe au regard des besoins immédiats de l'Ukraine » mais on apprend une semaine après que lors d'un entretien avec Volodymyr Zelenski, le président Macron a annoncé la livraison de chars légers *AMX-10 RC*. Ces chars à roues sont très mobiles et servent d'appui-feu lors des combats. Mais ils sont anciens puisqu'ils sont entrés en service dans l'armée française depuis 1981. La France en possède 247 en stocks mais un certain nombre est hors d'usage à cause de sa vétusté. Ils sont actuellement progressivement remplacés par l'Engin blindé de reconnaissance et de combat (EBCR) *Jaguar*<sup>75</sup>.

### VI.2. À la Grèce

La Grèce avait commandé à la France 12 avions *Rafale* d'occasions et 6 avions neufs pour un montant de 2,5 milliards d'euros. Une première livraison de six avions reconditionnés a été réceptionnée le 19 janvier 2022 sur la base de Tanagra. Les six autres avions d'occasion seront livrés en 2023. Enfin deux avions *Rafale EG* neufs sur la commande de six, sont livrés le 9 novembre 2022.

La ministre française des Armées, Florence Parly, a signé à Athènes avec son homologue grec Aristeidis Alexopoulos une commande supplémentaire de 6 avions *Rafale* neufs portant le total de la commande à 24 appareils ainsi que de trois frégates de défense et d'intervention (FDI) plus une en option à Naval Group et un contrat de maintenance pour un montant de 3 milliards<sup>76</sup>. Une des frégates est en construction et les deux suivantes seront prises sur les Frégates destinées à la France ce qui permettra de les livrer plus rapidement dès 2025-2026.

Ces ventes d'armes à la Grèce marquent un renforcement du partenariat stratégique signé à Paris le 28 septembre 2021 entre la France et la Grèce<sup>77</sup>. Il faut signaler que la Grèce a été le premier pays européen, membre de l'OTAN, à acheter des avions de combat *Rafale*.

### VI.3. À l'Indonésie

L'Indonésie a décidé de moderniser son armée de l'air en passant une commande de 42 avions de combat *Rafale* pour remplacer ses *F-16* américains et ses *Soukhoi 27/30*, signée à Djakarta en présence du ministre indonésien de la Défense Prabowo Subianto et de son homologue française, Florence Parly. L'Indonésie devient le premier client de l'industrie de

---

<sup>75</sup> Amaury Coutansais pervinquièrre, « La France va livrer des chars de combat légers à l'Ukraine », *Le Figaro*, 4 janvier 2023.

<sup>76</sup> Anne Bauer, « La Grèce finalise l'achat de 6 Rafale supplémentaires e de 3 frégates dernier cri », *Les échos*, 24 mars 2022. Voir aussi Véronique Guillermand, « La Grèce achète six Rafale supplémentaires », *Le Figaro*, 25 mars 2022, p. 26.

<sup>77</sup> Décret n° 2022-180 du 14 février 2022 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République hellénique pour l'établissement d'un partenariat stratégique de coopération en matière de défense et de sécurité signé à Paris le 28 septembre 2021, *JORF* n° 0039 du 16 février 2022. Voir site Légifrance : [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/texte\\_jo/JORFTEXT000045174537](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/texte_jo/JORFTEXT000045174537).

défense française en Asie du Sud, devant Singapour. Elle a négocié des « contreparties industrielles locales » qui « représenteront 95 % de la valorisation de la commande » selon le patron de Dassault Aviation<sup>78</sup>.

#### VI.4. Aux Émirats Arabes Unis

Un contrat a été signé le 3 décembre 2021 par les Émirats Arabes Unis avec Dassault Aviation pour l'achat de 80 avions *Rafale F4* armés de missiles air-air *Mica NG* et de missiles de croisière *Black Shaheen*, pour un montant de 16 milliards d'euros (14 milliards pour les avions et 2 milliards pour les armements). Dassault Aviation a reçu le premier acompte le 19 avril 2022. C'est, comme l'écrit Michel Cabirol, « le plus important contrat d'armement jamais signé par la France au cours de la V<sup>e</sup> République »<sup>79</sup>.

### VII. Les interventions extérieures et les missions intérieures en 2022

Les OPEX en 2022 sont dominées par la fin de l'Opération Barkhane au Mali et la participation des forces françaises aux forces de l'OTAN en Roumanie, en Lituanie et en Estonie et en Pologne, en riposte à la guerre en Ukraine, depuis le 24 février 2022.

#### VII.1. La fin de l'opération Barkhane

Le président Macron annonce le jeudi 17 février 2022 le retrait des militaires français du Mali. Il déclare que « Depuis 2013, et la décision courageuse du Président François Hollande d'intervenir au Mali<sup>80</sup>, à la demande des autorités maliennes et des autorités de la région, la France a joué un rôle fédérateur de cette mobilisation internationale en faveur du Sahel où ce sont désormais près de 25 000 hommes qui sont déployés au titre des différentes missions internationales ». Face à la situation politique actuelle « la France et ses partenaires engagés dans des missions de lutte contre le terrorisme, à savoir les États participants à la *Task force* Takuba, ont pris la décision de retirer leur présence militaire au Mali. Ce retrait se traduira par la fermeture des emprises de Gossi, de Menaka et de Gao » et d'ajouter : « La France n'oublie aucun de ses 53 soldats morts, aucun de ses blessés et de leurs familles qui se sont sacrifiés pour cette cause et pour nos deux pays »<sup>81</sup>.

Ce retrait concerne 4 500 militaires français qui pourront être redéployés en Europe. Ce désengagement se fait progressivement car il faut démonter les bases tout en assurant la sécurité des troupes et poursuivre les opérations si nécessaires.

La France avait déjà quitté trois bases au dernier trimestre 2021 : Kidal (octobre 2021), Tessalit (novembre 2021) Tombouctou (décembre 2021). Elle quitte Gossi (avril 2022),

<sup>78</sup> Véronique Guillermand, « Nouvelle percée internationale du Rafale », *Le Figaro*, 11 février 2022, p. 20.

<sup>79</sup> Michel Cabirol, « Rafale : le méga contrat aux Émirats Arabes Unis est entré en vigueur », *La Tribune*, 19 avril 2022.

<sup>80</sup> L'opération Barkhane remplace le 1<sup>er</sup> août 2014 les opérations Serval puis Epervier.

<sup>81</sup> Vie publique, Déclaration de M. Emmanuel macron, président de la République sur la lutte contre le terrorisme au sahel et le retrait militaire du Mali de la France et des Etats participants à la task Force Takuba, Paris le 17 février 2022. <https://www.vie-publique.fr/discours/283876-emmanuel-macron-17022022-terrorisme-au-sahel>. Voir aussi Tanguy Berthenet, « Paris et ses alliés scellent la fin de l'opération Barkhane », *Le Figaro*, 17 février 2022, pp. 2-3 et aussi Nicolas Barotte, « Macron récuse l'idée d'un échec de l'opération Barkhane », *Le Figaro*, 18 février 2022, pp. 8-9.

Ménaka (13 juin 2022) et enfin la base logistique de Gao est évacuée le 15 août 2022<sup>82</sup>. Dans un communiqué de l'Élysée, « Le Président de la République salue la réussite de cette manœuvre opérationnelle et logistique de retrait du Mali que nos armées ont conduite selon le calendrier annoncé, sans cesser leur combat contre les groupes terroristes et en augmentant de façon très importante leur contribution à la sécurisation de l'Est de l'Europe. Cette réarticulation a été effectuée en toute transparence avec les forces armées maliennes et avec les partenaires engagés à nos côtés »<sup>83</sup>.

## VII.2. La mission « Aigle », en Roumanie

Quelques jours après l'invasion de l'Ukraine, la France a déployé un bataillon dans le cadre des missions de l'OTAN avec des forces belges afin de rassurer la Roumanie et aussi de « dissuader » les Russes d'attaquer ce pays. Elle est la nation cadre de la mission « Aigle », forte de 500 militaires français et 300 belges qui sont déployés près de la base roumaine de Cincu au cœur de la Transylvanie avec une plateforme logistique à Constanta. Cette mission semble être appelée à durer. Un exercice, dénommé « Scorpion Legacy », s'est déroulé en juin 2022 à Smârdan, près des frontières ukrainiennes regroupant 2 000 militaires appartenant à la brigade multinationale de l'OTAN comprenant 7 nationalités.

## VII.3. Les missions aériennes en Lituanie et en Pologne

Avec ces missions au sein de l'OTAN, il faut aussi mentionner les opérations dites de vigilances aériennes : Enhanced Air Policing (eAP).

C'est le cas avec le déploiement d'un détachement de 4 avions *Rafale* venant de la base de Mont-de-Marsan à Siauliai, en Lituanie. Ce sont aussi des unités de l'armée de l'Air française qui assurent cette mission en Pologne. Il faut préciser que ces missions s'effectuent depuis les bases aériennes françaises, grâce aux capacités de projection apportées par les avions ravitailleurs *C135* ou des avions Multi Role Tanker Transport (MRTT) *Phénix* d'Airbus. La première mission de police du ciel et de défense aérienne en Pologne a été effectuée, dès le 24 février 2022, par un avion *Rafale* de la base de Mont-de-Marsan de l'escadrille Lorraine du 3<sup>e</sup> Escadron. À partir du 22 mars 2022, c'est le 4<sup>e</sup> escadron de la base de Saint-Dizier qui prend la relève et effectue trois vols hebdomadaires au dessus de la Pologne.

## VII.4. La mission en Estonie

Un sous-groupement tactique interarmes (S/GTIA) « Lynx » français est déployé en Estonie (camp de Tapa) sous commandement britannique. Il agit dans le cadre de la présence renforcée de l'OTAN (eFP : enhanced Forward Presence). « C'est un engagement non permanent visant à renforcer la posture de défense de l'Alliance par une position dissuasive, mais non agressive ». Après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la France a projeté un sous-groupement à dominante d'infanterie composé par des unités du 7<sup>e</sup> bataillon de chasseurs alpins (BCA) qui seront remplacées en novembre 2022 par celles du 13<sup>e</sup> BCA, équipées de 14 véhicules haute mobilité (VHM)<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Nicolas Barotte, « Les derniers soldats de Barkhane ont quitté le Mali », *Le Figaro*, 15 août 2022.

<sup>83</sup> Elysée, Communiqué du 15 août 2022, le retrait de la force Barkhane du Mali voir <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/08/15/retrait-de-la-force-barkhane-du-mali>.

<sup>84</sup> Ministère des Armées – Opérations. LYNX- Relève de mandat des chasseurs alpins et renforcement par 14 VHM, le 3 novembre 2022. <https://www.defense.gouv.fr/operations/actualites/lynx-releve-mandat-chasseurs-alpins-renforcement-14-vhm>.

## VII.5. Une présence maritime en Méditerranée

Enfin une présence navale en méditerranée avec trois frégates, deux chasseurs de mines et un avion de patrouille maritime est assurée par la France.

Les OPEX en 2022 ont mobilisé 7 236 militaires au premier semestre 2022, qui se répartissent dans les opérations suivantes :

Tableau 9. Effectifs déployés par opération

Opérations	Effectifs moyens au premier semestre 2022
Corymbe	212
Barkhane	4 733
EUTM Mali	10
MINUSMA	29
Mislog-Bangui	143
EUTM-RCA	35
MINUSCA	11
Atalante	43
Héraclès Mer	176
Daman	738
Chammal	1 096
Autres opérations	10
Total OPEX	7 236

Source : A.N. Commission des finances (Rapport Salmon, p. 29).

## VII.6. Les opérations MISSINT

Le député Emeric Salmon, rapporteur spécial de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2023 pour la Défense, budget opérationnel de la défense, souligne que l'opération Sentinelle « perturbe le cycle d'entraînement et constitue une activité désormais très éloignée de la priorité à la préparation au combat de haute intensité » et il « rejoint la recommandation de la Cour des comptes au sujet du transfert progressif de l'opération Sentinelle aux forces de sécurité intérieure »<sup>85</sup>.

## VII.7. Le coût et le financement

La dotation annuelle pour les opérations extérieures et les missions intérieures s'élève pour 2023 à 1,1 milliard d'euros (1,07 pour les OPEX et 0,030 pour les MISSINT) auxquels il faut ajouter 100 millions de crédits du Titre 2 pour les MISSINT ce qui porte le total à 1,2 milliard courant. La question toujours non résolue est celle du dépassement des budgets pour les OPEX. En effet les surcoûts sont à la charge du ministère des Armées qui doit faire des arbitrages dans la gestion de son budget.

Tableau 10. Le financement des surcoûts OPEX-MISSINT

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
LPM		0,850	1,1	1,1	1,1	1,1
Provisions LFI	0,750	0,950	1,2	1,2	1,2	1,2
Surcoûts non prévus	0,610	0,446	0,244	0,360		
Total	1,360	1,396	1,444	1,560		

Source : commission des finances (rapport Salmon, p. 28).

<sup>85</sup> Assemblée nationale, Rapport n° 292 fait au nom de la commission des finances, de l'économie, Annexe n° 13 Défense. Budget opérationnel de la défense, Rapporteur spécial Emeric Salmon, 6 octobre 2022, p. 29.

## VIII. Conclusion

Le chantier de l'Europe de la défense lancé par le Président a été bouleversé par la guerre en Ukraine puisque c'est l'OTAN qui a repris la main sur l'orientation de la politique de défense de l'Europe, que ce soit dans la gestion du conflit ukrainien, de la protection des pays d'Europe de l'Est, que dans l'adaptation du modèle d'armée des pays européens pour affronter une guerre de haute intensité, qui a été adoptée lors du sommet de l'OTAN de Madrid en juin 2022.

Thierry de Montbrial, Président de l'Institut français des relations internationales (IFRI) à Paris, dans un entretien accordé au journal *La Croix* sur la guerre en Ukraine, répond à la question de savoir si les États-Unis sont le grand protecteur ou le grand déstabilisateur de l'Europe ? : « Ce qui me préoccupe, c'est qu'après avoir un moment hésité, ils ont saisi cette opportunité pour reprendre complètement en main la destinée de l'Europe. Et qu'ils poussent à une nouvelle expansion de l'Union européenne et potentiellement de l'Otan, jusqu'au Caucase. Les Allemands et les Français ne parviendront au mieux qu'à la freiner, notamment à travers les processus de négociation et de ratification de nouveaux traités [...]. D'ici une vingtaine d'années, nous pourrions sombrer dans l'impuissance et subir une véritable décomposition de l'UE. Autre risque majeur : la fin du rêve de l'autonomie stratégique »<sup>86</sup>.

Le général Thierry Burkhard, Chef d'État-Major des Armées, décrit aux députés la situation dans laquelle se trouve la France et les grands problèmes auxquels elle est confrontée dans le domaine de la défense : « Il nous faut ajuster notre doctrine à l'aune du contexte d'aujourd'hui. Cet affrontement entre États n'est pas une surprise complète : le retour du rapport de force sur la scène internationale est une tendance identifiée depuis plusieurs années, et depuis deux ou trois ans, les armées avaient perçu ce risque d'affrontement entre États-puissances... » et « l'enjeu pour la France est d'affirmer sa crédibilité militaire sur le haut du spectre »<sup>87</sup>, c'est-à-dire la guerre de haute intensité. Il rappelle aux députés quelques éléments fondamentaux de notre politique de défense, de l'importance de la doctrine française de la dissuasion du faible au fort : « Notre objectif est que notre force de dissuasion soit capable, en toutes circonstances, d'infliger des dommages inacceptables à un adversaire qui envisagerait de s'en prendre à nos intérêts vitaux, et de le faire ainsi renoncer à son intention »<sup>88</sup>. Il est important pour cela d'entretenir et moderniser notre arsenal nucléaire. Aux détracteurs qui affirment que les crédits consacrés à la dissuasion affaiblissent les forces conventionnelles, il rétorque : « Je pense plutôt que c'est une chance pour la France d'avoir des forces nucléaires et des forces conventionnelles qui s'épaulent en permanence. Cela a un coût, mais c'est une dépense qui doit être envisagée favorablement plutôt que négativement »<sup>89</sup>.

À la question « Faut-il une armée européenne ? », il se montre prudent et rappelle qu'un engagement militaire ne peut être décidé que par une instance politique élue, ce qui n'est pas le cas actuellement de l'Union européenne. « Si l'on arrive à une armée européenne, c'est qu'une fusion politique aura eu lieu ; dans le schéma communautaire actuel, je pense que ce n'est pas possible »<sup>90</sup>. En attendant, il estime qu'il faut promouvoir la défense de l'Europe

<sup>86</sup> Thierry de Montbrial : « les États-Unis ont repris en main la destinée de l'Europe », Entretien avec Jean-Christophe Ploquin, *La Croix*, 8 septembre 2022, Rubrique Débats.

<sup>87</sup> Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, Compte rendu n° 05 du mercredi 6 octobre 2022, pp. 2-3.

<sup>88</sup> Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, Compte rendu n° 05 du mercredi 6 octobre 2022, p. 7.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 10.

dans le cadre de l'OTAN car « Ce n'est pas en opposant l'Union européenne à l'OTAN que l'on fera prendre conscience à ces États qu'un pilier européen doit se développer au sein de l'Alliance » (p. 10).

Sur cette question de la défense européenne, le général Pierre de Villiers, ancien CEMA qui a démissionné le 19 juillet 2017, explique que « Le concept d'Europe souveraine rejoint l'idée d'une Europe fédérale. Cela me paraît irréaliste. Il convient de se réorienter vers une Europe des partenariats et des projets concrets, lesquels projets opéreraient de façons interétatiques »<sup>91</sup>.

Régis Debray ne croit pas à une autonomie stratégique européenne et à une Europe puissance. Il écrit à ce sujet : « Quant à l'Europe puissance, dont aucun pays européen ne souhaite se donner les moyens, c'est un *flatus vocis* de bon rapport sur une tribune, quand on parle d'autonomie stratégique, sans rire. Vingt-six des vingt-sept membres du consortium préfèrent intégrer l'orchestre nommé OTAN en français... »<sup>92</sup>.

L'orientation de la future LPM 2024-2030 est sans conteste un exercice difficile car l'on est face à une « équation à plusieurs inconnues ». La première est l'importance de l'effort financier que l'on veut consacrer à la défense. La seconde est le modèle d'armée que l'on entend mettre en place. La troisième est la défense européenne et la quatrième, l'OTAN. Comment se terminera la compétition entre les deux institutions : l'UE et l'OTAN ?

Il n'en demeure pas moins que dans cette situation internationale instable, il est de plus en plus nécessaire de consolider le consensus politique sur la défense si l'on veut une adhésion de la population à cette nouvelle politique de défense et ce modèle d'armée 2030 qui seront proposés à l'occasion des débats de la future LPM 2024-2030.

---

<sup>91</sup> Général Pierre de Villiers, « Face à une guerre de haute intensité, la France ne pourrait pas tenir sur la durée », *Le Figaro*, 22 novembre 2022, Débats, Propos recueillis par Alexandre Devecchio, p. 18.

<sup>92</sup> Régis Debray, *L'exil à domicile*, Paris, Gallimard, 2022, pp. 60-61.

## Annexes

Tableau II. Les commandes et des livraisons D'ARMEMENTS en 2023  
(Ministère des Armées, Dicod, *Projet de loi de finances 2023*, septembre 2022, pp. 18-19)

## I. Armée de l'Air et de l'Espace

Armements	Commandes prévues en 2023	Livraisons en 2023
Armée de l'Air		
Rafale	42	13
Mirage 2000D rénové		13
Avion entraînement PC21		9
Avion transport A400M		2
Avion de ravitaillement MRTT Phénix		3
Kits hélicoptères Caracal	10	
Missiles Air-Air MICA		1 lot
Missiles SCALP rénovés		1 lot
Équipement avion CN235	4	
Missiles Aster 320	1 lot	
Satellite Syracuse IV		1
Hub théâtre Syracuse IV	10	
Station tactique satellitaire Syracuse IV		37
Poste exploitation imagerie réno saim		59

## 2. Marine nationale

Armements	Commandes prévues En 2023	Livraisons en 2023
Avions Atlantic2 rénovés		3
Hélicoptères H160		5
SNA		1
Frégate La Fayette rénovée		1
Patrouilleur outre-mer		1
Lot missile Exocet		1
Bâtiment ravitailleur		1
Module anti-mines (SLAMF)		1
Hangar d'avions	1	
Stations navales de communication Syracuse IV	19	
Lot de missiles Aster 3	1	
Mise à hauteur du PAN CdG ATM3	1	

## 3. Armée de Terre

Armements	Commandes prévues En 2023	Livraisons en 2023
Chars Leclerc rénovés		18
VBL		264
VLTP non protégés		180
Drone tactique		9
Hélicoptère de combat Tigre		5
Hélicoptère de combat NH 90		5
Fusil d'assaut HK 416		8 660
Missiles moyenne portée		200
Hélicoptère de manœuvre NG	22	
Station terrestre de communication Syracuse IV	46	
VBL Serval	420	
Lot Missile moyenne portée	1	
Fusil d'assaut HK 416	8 000	
Poids lourds forces spéciales	22	
Masque de protection	6 700	



# ÉTUDES



# Les dépenses militaires dans le monde en 2021 selon le SIPRI. Hypothèses, intérêt, limites

Jacques Fontanel

Professeur émérite à l'Université de Grenoble-Alpes

## Résumé

Les statistiques du SIPRI ont toujours eu la préférence des économistes et statisticiens et une confiance collective concernant la qualité des informations qualitatives et quantitatives qui n'a pas été vraiment remise en question après les erreurs de ses estimations des années 1970-1990. L'ONU a bien proposé une matrice d'informations sur les dépenses militaires, mais les États n'ont pas fait les efforts nécessaires pour la remplir et aucune vérification des chiffres fournis n'est proposée. Le concept de dépense militaire suppose de nombreuses hypothèses sur ce qui appartient à la défense nationale et spécifiquement au domaine militaire, notamment dans le cadre de la cybersécurité ou des retraites des personnels militaires, par exemple. Les dépenses militaires d'un État ont une double face, c'est une menace pour les autres pays non alliés, et en même temps c'est une protection nationale qui fonde la sécurité qu'un État doit à sa population. L'information comparée des dépenses militaires dans le monde a une valeur hautement politique. Selon le SIPRI, les dépenses militaires augmentent significativement face aux nouvelles menaces de conflits qui sont susceptibles de déboucher sur des guerres militaires. Les États-Unis et l'OTAN sont les plus grands dépensiers dans l'ordre des dépenses militaires, mais les pays autocratiques accroissent leurs efforts dans ce domaine, avec l'objectif de fournir une alternative à la civilisation occidentale.

**Mots-clés :** Dépenses militaires, SIPRI, ONU, sécurité internationale, stratégies militaires, forces nucléaires

## Abstract

SIPRI statistics have always been preferred by economists and statisticians, and there is a collective confidence in the quality of qualitative and quantitative information that has not really been questioned after the errors in its estimates in the 1970s and 1990s. The UN has proposed a matrix of information on military expenditure, but states have not made the necessary efforts to fill it in, and no verification of the figures provided is proposed. The concept of military expenditure involves many assumptions about what belongs to national defense and specifically to the military domain, such as cybersecurity or the pensions of military personnel, for example. A state's military expenditure has a double face: it is a threat to other non-allied countries, and at the same time it is a national protection that underpins the security that a state owes its population. Comparative information on military expenditure in the world has a highly political value. According to SIPRI, military spending is increasing significantly in the face of new threats of conflict that are likely to lead to military wars. The United States and the OTAN are the biggest spenders in the order of military expenditures, but autocratic countries are increasing their efforts in this area, with the objective of providing an alternative to Western civilization.

**Keywords:** Military expenditure, SIPRI, UNO, International security, nuclear forces, military strategy

Le SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) fournit chaque année des données statistiques sur les dépenses militaires des États et leurs comparaisons internationales dans le temps. La sortie du SIPRI Yearbook est suivie avec attention par les médias et les analystes des dépenses militaires, du fait notamment l'indépendance présumée de l'Institut. Les informations sont particulièrement intéressantes pour mesurer l'importance des tensions qui existent dans le monde, ainsi que l'effort économique de sécurité nationale engagé par les États. Le document dispose d'une grande notoriété et une confiance collective s'est imposée concernant la qualité des informations qualitatives et quantitatives fournies. Pourtant, il a pu être décelé, après la fin de la guerre froide, que les estimations des dépenses militaires des pays du Pacte de Varsovie avaient été clairement moins précises que celles fournies par l'USACDA (United States Arms Control and Disarmament Agency), organe officiel des États-Unis, accusé alors, à tort, de manipulation des chiffres. C'est dire que l'information comparée des dépenses militaires dans le monde a une valeur hautement politique, mais aussi que les informations statistiques obtenues ne reflètent que des ordres de grandeur dont l'interprétation suppose aussi des études complémentaires sur les stocks d'armes opérationnelles, les menaces nationales perçues ou les volontés autocratiques des systèmes étatiques.

Malgré l'existence d'un instrument statistique construit sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies<sup>1</sup> ou les statistiques fournies par la Banque mondiale ou le FMI, la plupart des analystes des dépenses militaires utilisent les données chiffrées publiées par le SIPRI. Il est vrai que la matrice construite par les experts commandités par l'ONU n'a pas d'utilisation pragmatique efficace pour plusieurs raisons. D'abord, les États n'ont aucune obligation de fournir ces informations. Seuls quelques pays s'y emploient, mais rarement de manière continue dans le temps. Aucune estimation extérieure ne peut être faite ou proposée sans l'aval des États concernés. Ensuite, les informations fournies dans la matrice ne répondent pas toujours aux attentes des experts, du fait principalement des écarts entre les exigences de l'instrument statistique de l'ONU et les catégories spécifiques des budgets militaires des États. Le remplissage de la matrice n'est que trop rarement en conformité avec la précision des informations demandées par l'ONU. En outre, il n'existe pas de vérification des informations fournies par les États. Enfin, certaines informations cruciales inscrites dans la matrice, concernant notamment les armes nucléaires stratégiques et tactiques, n'ont jamais été fournies par les États concernés. Avec les armes cybernétiques ou les actions de déstructuration des activités civiles par des moyens offensifs duaux (mi-civils, mi-militaires), le contenu de la matrice mériterait un « rajeunissement » intégrant ces nouvelles actions situées dans les zones grises des actions de défense nationale, entre l'armement physique et moral d'une armée et les actions de paralysie d'une économie nationale ennemie par des cyberattaques qui pourraient être couplées avec une action militaire spécifique.

Il faut ajouter que les dépenses militaires n'expriment qu'une dépense annuelle. Il existe donc des « stocks d'armes » qui peuvent être utilisés jusqu'à l'épuisement, sans que les dépenses militaires aient besoin d'augmenter. Dans des pays faiblement démocratiques où l'information statistique n'est jamais vraiment contrôlable, les recoupements d'informations permettent de procéder à des estimations dont les « écarts-types » sont très aléatoires et d'ailleurs souvent non calculés.

Aujourd'hui encore, les longues séries d'information sur les dépenses militaires publiées par le SIPRI sont les plus utilisées par les médias et les économètres. Il est donc intéressant de rendre compte des derniers chiffres fournis par l'Institut de Stockholm, pour ensuite en montrer l'intérêt, la pertinence et les limites des statistiques fournies.

---

<sup>1</sup> Fontanel, J. (2016), « La base de données des dépenses militaires recueillies par l'Organisation des Nations Unies : origine et évolution », *Paix et sécurité européenne et internationale (PSEI)*, <http://revel.unice.fr/psei/>.

## Les informations fournies par le SIPRI

En 2022, avec la guerre en Ukraine, avec les difficultés d'approvisionnement de plusieurs matières premières essentielles et l'apparition d'une forme de stagflation, le rapport entre les dépenses militaires et le PIB repart mécaniquement à la hausse. Les plans de relance adoptés pour stabiliser les économies nationales en chute libre et pour financer les programmes de protection sociale ont conduit à une explosion des dépenses gouvernementales, dont le trend a été supérieur à celui pourtant croissant des dépenses militaires. En 2020, les dépenses militaires mondiales ont augmenté de 3,1 %, alors que le Produit Intérieur brut mondial atteignait 2000 milliards de dollars. En 2021, les dépenses militaires mondiales ont atteint un sommet avec 2113 milliards de dollars, soit 2,3 % du PIB mondial (estimé à 91000 milliards de dollars par le FMI) et 11500 dollars par an et moins de 1000 dollars par mois par personne. Les tendances des dépenses militaires mondiales sont principalement déterminées par les grandes puissances militaires, notamment les États-Unis (38 %) et la Chine (14 %) qui concentrent à elles deux 52 % des dépenses militaires mondiales. Il faut cependant souligner que le dollar américain a connu sur cette période, une dépréciation substantielle de sa valeur internationale, notamment à l'égard du yuan, du fait de ses taux d'intérêt bas et d'une inflation élevée<sup>2</sup>, conduisant artificiellement à une augmentation globale des dépenses militaires de la Chine qui ne s'explique pas par un réel effort supplémentaire réel de Pékin en matière de défense nationale<sup>3</sup>.

Les dépenses militaires des États-Unis (telles que définies par le SIPRI<sup>4</sup>) représentent 801 milliards de dollars en 2021. Après deux décennies de présence en Afghanistan, les États-Unis et l'OTAN ont retiré leurs troupes restantes, une opération qui a coûté budgétairement plus de 2300 milliards de dollars aux contribuables américains sur toute la période, sans compter les coûts indirects. Le coût de l'entretien et de la modernisation de l'arsenal nucléaire américain a été fixé à 634 milliards de dollars jusqu'en 2030, ce qui a conduit à une augmentation des dépenses budgétaires des armes nucléaires de 8 % en 2021.

Les dépenses militaires de la Chine sont estimées à 293 milliards de dollars en 2021, en augmentation constante de 72 % par rapport à 2012. La Chine, qui dispose de forces armées les plus importantes du monde, ne donne pas toutes les informations disponibles sur son effort militaire. C'est pourquoi il existe des écarts importants entre les différentes estimations du SIPRI et de l'IISS (International Institute for Strategic Studies). L'augmentation continue des dépenses militaires de la Chine témoigne de la volonté de Pékin d'améliorer qualitativement et quantitativement ses forces armées, par la formation, la science, la technologie, l'information, le renseignement et des moyens financiers supplémentaires. La priorité clairement exprimée par le Président Xi Jinping est de faire de la Chine, dès 2049, la première puissance militaire mondiale. Face à cette menace croissante, le Japon a augmenté ses propres dépenses militaires, du fait des menaces conjuguées de la Chine, de la Corée du Nord et même de la Russie.

Les dépenses militaires de la Fédération de Russie ont atteint 65,9 milliards de dollars en 2021 (soit 4,1 % du PIB), en trajectoire ascendante, après une baisse relative due aux

---

<sup>2</sup> Il faut noter que le SIPRI utilise les taux de change du marché (MER) ou les taux de change officiels fixes pour convertir les données sur les dépenses militaires en monnaie locale en dollars américains (à prix courants ou constants).

<sup>3</sup> À l'inverse, l'euro s'est déprécié par rapport au dollar, ce qui pourrait conduire à une hausse artificielle des dépenses militaires des pays de la zone.

<sup>4</sup> Ce chiffre n'est pas celui du budget de la défense tel qu'il est voté au Congrès américain. Il comprend le financement du ministère de la Défense (DOD), les activités nucléaires liées à l'armée et d'autres activités liées à la défense, le financement du Programme national de renseignement et l'aide à la sécurité internationale.

sanctions occidentales liées à l'invasion de la Crimée et à une période de baisse des prix des matières premières. Les dépenses liées aux armes nucléaires ont augmenté de manière régulière, du fait de la production d'une nouvelle génération de missiles balistiques intercontinentaux (ICBM). Fin 2020, Vladimir Poutine a clairement indiqué son opposition à l'intégration de l'Ukraine à l'OTAN. Cependant, les pays occidentaux ont considéré que la liberté d'un peuple à disposer de lui-même n'était pas discutable et que si l'Ukraine mettait tous les moyens en œuvre pour rejoindre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, sa demande d'adhésion serait acceptée. L'histoire du respect de certains principes est parfois cruelle<sup>5</sup>. De ce fait, les dépenses des pays d'Europe centrale ont significativement augmenté d'une part du fait d'une perception croissante de la menace militaire de la Russie, et d'autre part pour satisfaire l'objectif collectif de dépenses militaires situées à 2 % au moins du PIB de chaque pays, objectif clairement exigé aux États membres de l'OTAN.

Les estimations du SIPRI sont significativement différentes de celles proposées par l'IISS (Tableau 1). Dans ce cadre, sur les séries longues, les résultats économétriques évoluent singulièrement en fonction du choix des estimations de ces deux grands instituts internationaux.

Tableau I. Les principales dépenses militaires en 2021 (en dollars US)<sup>6</sup>

Pays	SIPRI	IISS
États-Unis	800,7	754,0
Chine	293,4	207,3
Inde	76,6	65,1
Royaume-Uni	68,4	71,6
Russie	65,9	62,2
France	56,6	59,3
Allemagne	56,0	56,1
Arabie Saoudite	55,6	46,7
Japon	54,1	49,3
Corée du Sud	50,2	46,7
OTAN (e)		1150 (e)

Les chiffres ainsi présentés témoignent de différences importantes concernant le même concept de dépenses militaires, au contenu et aux hypothèses de calcul différents. Le SIPRI fournit aussi des informations concernant l'importance de l'effort militaire d'un pays au regard de son PIB (Tableau 2). Ces analyses mettent en évidence l'effort financier qu'un État engage pour sa défense nationale dans ses forces militaires. Elles mettent en évidence les coûts d'opportunité éventuels de ce type de dépense par rapport à d'autres dépenses publiques comme l'éducation ou la santé. À la fin du xx<sup>e</sup> siècle, les modèles de course aux armements mettaient en évidence la relation plus ou moins forte de l'effort de défense d'un pays en fonction de l'évolution des dépenses militaires d'un autre pays jugé menaçant pour la sécurité nationale. Ces modèles économétriques qui ont eu, pendant la guerre froide, une grande écoute scientifique, semblent aujourd'hui obsolètes.

<sup>5</sup> Fontanel, J. (2022), « Les conséquences économiques et sociales des sanctions internationales contre la guerre de la Russie en Ukraine ». Hal-03693893.

<sup>6</sup> Gov.UK (2022), Finance and Economics, annual statistical bulletin, International defence 2022, 27 October. <https://www.gov.uk/government/publications/international-defence-expenditure-2022/finance-and-economics-annual-statistical-bulletin-international-defence-2022#sipri-and-iiss-defence-expenditure-rankings>.

Tableau 2. Dépenses militaires/PIB en 2021 (SIPRI)<sup>7</sup>

Les pays les plus dépensiers	Quelques pays de l'OTAN	Grandes puissances
Oman 7,3 %	Grèce 3,7 %	Russie 4,3 %
Koweït 6,7 %	USA 3,5 %	Ukraine 4,1 %
Arabie Saoudite 6,6 %	Royaume-Uni 2,3 %	Inde 2,9 %
Algérie 5,6 %	Pologne 2,2 %	Chine 1,7 %
Azerbaïdjan 5,3 %	France 1,9 %	Brésil 1,4 %
Israël 5,2 %	Italie 1,6 %	
Jordanie 5,0 %	Turquie 1,6 %	
Qatar 4,8 %	Allemagne 1,5 %	
Arménie 4,4 %	Pays-Bas 1,4 %	
Maroc 4,2 %	Danemark 1,3 %	
	Espagne 1,1 %	
	Belgique 1,1 %	
	Luxembourg 0,45 %	

Tableau 3. Dépenses militaires/PIB en pourcentage pour quelques pays significatifs en 2020, selon Statista

Pays	Dépenses militaires/PIB en pourcentage 2020 Statista	SIPRI 2021
Oman	10,9	7,3 %
Arabie Saoudite	8,4	6,6 %
Israël	5,6	5,2 %
Russie	4,3	4,3 %
Ukraine	4,1	4,1 %
États-Unis	3,7	3,5 %
Inde	2,9	2,9 %
Turquie	2,8	1,6 %
Royaume-Uni	2,2	2,3 %
France	2,1	1,9 %
Chine	1,7	1,7 %
Brésil	1,4	1,4 %
Allemagne	1,4	1,5 %
Japon	1,0	1,3 %

Si l'on reprend les informations statistiques fournies par Statista pour 2020 (Tableau 3), elles s'avèrent significativement différentes de celles publiées par le SIPRI pour 2021<sup>9</sup>. Les écarts sont suffisamment significatifs pour mettre en évidence l'importance des hypothèses retenues par ces organismes spécialisés sur les données ainsi produites. Il faut noter, en outre,

<sup>7</sup> Le SIPRI utilise les statistiques fournies par le FMI, jugées plus précises, quand celle-ci sont disponibles.

<sup>8</sup> Gautier, M. (2022), « Classement des pays selon leurs dépenses militaires en pourcentage du PIB 2020 », <https://fr.statista.com/statistiques/565470/classement-des-pays-par-depenses-militaires-en-pourcentage-du-pib/>.

<sup>9</sup> Gautier, Maxime (2022), Classement des pays selon leurs dépenses militaires en pourcentage du PIB 2020 <https://fr.statista.com/statistiques/565470/classement-des-pays-par-depenses-militaires-en-pourcentage-du-pib/>.

que les analyses en termes de ratio des dépenses militaires par rapport au PIB ne sont pas toujours pertinentes ou faciles à interpréter. Le PIB devient un agrégat de moins en moins significatif de la « qualité » de la production d'un pays au regard des externalités, concernant notamment le réchauffement climatique (source de conflits inter et intraétatiques potentiels), un enjeu majeur de la sécurité internationale d'aujourd'hui, mais surtout de la deuxième moitié du XXI<sup>e</sup> siècle. En effet, le PIB<sup>10</sup> ne comptabilise que positivement toutes les actions économiques, sans intégrer les pertes de patrimoine d'eaux ou d'air purs, les effets de l'augmentation du réchauffement climatique selon les activités productives comptabilisées dans le PIB, la rareté croissante des matières premières et des terres rares, les dégâts occasionnés par les énergies fossiles ou les avantages pour la planète de la réduction de l'obsolescence programmée. Si l'Arabie saoudite dépense beaucoup en termes militaires, ses ressources sont fondamentalement celles dont il faudrait rapidement proscrire l'extraction pour réduire d'ici deux ou trois décennies l'insécurité relative à un développement économique qui conduit, à terme, à des situations intenable pour l'ensemble de l'humanité. Le réchauffement climatique s'annonce comme le danger le plus important de ce XXI<sup>e</sup> siècle, avec l'usage toujours possible de l'arme nucléaire.

La puissance d'un État dépend aussi de la qualité et de la quantité des armements produits sur son territoire. Dans le cadre d'une politique mercantiliste, il est alors possible pour un exportateur d'armes de ne plus vendre ses équipements ou ses pièces de rechange à un pays importateur en fonction de l'état de leurs relations diplomatiques et de la nature de leurs différends. Les ventes d'armes se sont stabilisées dans le monde entre 2016 et 2020, contrairement aux cinq années précédentes. La hausse significative des exportations d'armes des États-Unis, de la France et de l'Allemagne a plus que compensée la baisse des exportations d'armes de la Russie et de la Chine. En 2021, les dépenses militaires ont augmenté du fait des politiques expansionnistes des États, de la protection accordée aux fabricants d'armes nationaux, des aides des États pour maintenir une activité essentielle de la sécurité nationale et des contrats d'armes étendus sur plusieurs années qui n'ont pas été abandonnés par les pays importateurs toujours inquiets pour leur sécurité en situation de conflits internationaux multiples et complexes.

Le Tableau 4 donne des informations nationales sur la valeur financière des exportations d'armes des États (premier chiffre), ainsi que les commandes sur les prochaines années (deuxième chiffre).

Tableau 4. La valeur financière des exportations d'armes des États selon les sources du gouvernement national et de l'industrie, 2011-2020 (SIPRI)

États	2012	2016	2020
États-Unis	19 781	22 765	-----
	70 696	36 264	59 577
Russie	17 134	16 175	1 515
France	5 472	8 492	4 911
	4 843	8 326	4 838
Italie	4 360	3 405	3 075
	6 025	3 405	3 075
Israël	6 700	7 009	8 300
Inde	97	244	114
Ukraine	1 154	830	981

<sup>10</sup> Guilhaudis, J.-F., Fontanel, J. (2019), « Les effets pervers de l'usage du PIB pour la décision politique et les relations internationales. Comment en sortir ? », *Annuaire Français des Relations Internationales*, AFRI.

Royaume-Uni	15 661 3 858	8 584 4 712	10 128 4 487
Espagne	2 829 4 592	4 832 6 619	4 131 30 276
Allemagne	1 370 6 813	2 984 8 167	1 570 6 641

Il est intéressant de mettre en évidence les relations d'ordre militaire entre les États exportateurs et importateurs d'armes. Pour le SIPRI, les principaux importateurs sont principalement l'Arabie Saoudite, l'Inde, l'Égypte, l'Australie, la Chine, l'Algérie, la Corée du Sud, les Émirats Arabes Unis, l'Irak et le Qatar. Dans ce contexte, il ne faut pas oublier la difficulté à définir les produits d'armes, mi militaires, mi civils, notamment au niveau des consommations intermédiaires technologiques. Aujourd'hui, la Russie achète des réfrigérateurs et des machines à laver, notamment au Kazakhstan, pour récupérer les composants électroniques et les semi-conducteurs, finalement destinés au complexe militaro-industriel et aux chars. Les sanctions économiques des pays de l'OTAN concernant les technologies avancées et les semi-conducteurs conduit la Russie à trouver de nouveaux moyens pour s'en procurer. Les États-Unis sont fournisseurs en armes de 96 pays, ce qui met en évidence le caractère au moins autant économique que stratégique de leurs ventes d'armes, sauf à l'égard des « roque states ».

Les tensions interétatiques et intraétatique, ainsi que le terrorisme islamique revendiqué sont les raisons fondamentales de l'essor des dépenses militaires dans le monde en 2021. Aujourd'hui, avec la guerre en Ukraine, les dépenses militaires de tous les pays risquent d'augmenter, même si dans l'aide apportée à la Crimée de nombreux pays ont surtout prélevé les armes des stocks de leurs propres armées pour les fournir à Kiev.

Tableau 5. Les dix principaux exportateurs d'armes dans le monde de 2016 à 2020 (en pourcentage) et leurs principaux acheteurs (SIPRI)

Pays	% mondial	Acheteurs
États-Unis	37 %	Arabie Saoudite 24 %, Australie 9,4 %, Corée du Sud 6,7 %
Russie	20,0 %	Inde 23 %, Chine 18 %, Algérie 15 %
France	8,2 %	Inde 21 %, Égypte 20 %, Qatar, 18 %
Allemagne	5,5 %	Corée du Sud 24 %, Algérie 10 %, Égypte 8,7 %
Chine	5,2 %	Pakistan 38 %, Bangladesh 17 %, Algérie 8,2 %
Royaume-Uni	3,3 %	Arabie Saoudite 32 %, Oman 17 %, États-Unis 14 %
Espagne	3,2 %	Australie 33 %, Singapour 13 %, Turquie 9,7 %
Israël	3,0 %	Inde 43 %, Azerbaïdjan 17 %, Vietnam 12 %.
Corée du Sud	2,7 %	Royaume-Uni 14 %, Philippines 12 %, Thaïlande 11 %
Italie	2,2 %	Turquie 18 %, Égypte 17 %, Pakistan 7,2 %

Pour le SIPRI, les ventes d'armes des 100 plus grandes entreprises d'armement représentaient 531 milliards de dollars en 2020. 41 entreprises d'armement américaines appartiennent au top 100 des entreprises d'armement les plus importantes au monde, pour des ventes estimées à 285 milliards de dollars, soit 54 % des ventes du Top 100. Les revenus respectifs des ventes d'armes des cinq plus grands producteurs d'armes aux États-Unis sont de 58,2 milliards de dollars pour Lockheed Martin, 36,8 milliards de dollars pour Raytheon Technologies (formée par la fusion de Raytheon et United Technologies Corporation en 2020), 32,1 milliards de dollars pour Boeing (largement impacté négativement par les restrictions de voyage sur l'aviation commerciale liées à la pandémie), 30,4 milliards de dollars pour Northrop Grumman et 25,8 milliards de dollars pour General Electric. En

comparaison, les cinq plus grandes entreprises d'armements de la Chine ont un chiffre d'affaires correspondant cumulé de 66,8 milliards de dollars de ventes d'armes, témoignant de la capacité de la Chine à améliorer son autonomie dans ce secteur clé de la défense nationale, avec concomitamment la mise en place d'ambitieux programmes de modernisation. Les ventes d'armes des sept entreprises basées au Royaume-Uni se sont élevées à 37,5 milliards de dollars en 2020, qui en font le troisième producteur mondial. En revanche, les ventes d'armes de la Russie ont nettement baissé et se situent aujourd'hui à 26,4 milliards de dollars (contre 31,5 milliards de dollars en 2017). Dans ce contexte, la France (24,7 milliards de dollars) a perdu ses parts de marché, ses cinq plus grandes entreprises ayant connu une baisse de commandes liées à la pandémie, mais restent encore concurrentielles avec Thalès (9,1 milliards de dollars), Naval Group (3,8 milliards de dollars), Safran (4,5 milliards de dollars) et Dassault Aviation dont les ventes d'armes ont nettement diminué en 2020 après l'importance de ses exportations de Rafale en 2019.

Selon le SIPRI, 163 pays ont importé des armes majeures entre 2017 et 2020. L'Inde, l'Arabie Saoudite, l'Égypte, l'Australie et la Chine sont les principaux importateurs d'armes. Même si ses importations d'armes sont en baisse, l'Inde reste le plus grand importateur d'armes au monde (11 % du total mondial) ; ses achats en provenance de Russie ont considérablement été réduits (de près de 50 % par rapport à 2012), car plusieurs grands programmes d'armement russe ont été achevés pendant cette période. L'Inde diversifie sa base de fournisseurs d'armes, notamment en faveur de la France (le deuxième fournisseur de ses fournisseurs d'armes sur la période 2017-2021). Face aux réticences de Washington, le Pakistan augmente sa dépendance à la Chine qui représente 72 % ses achats d'armement. Les États d'Afrique subsaharienne représentaient 2,0 % du total des importations mondiales d'armes en 2017-2021, dues principalement à l'Angola, le Nigéria, l'Éthiopie, le Mali et le Botswana. Pour l'Afrique du Nord, l'Algérie continue à acheter ses armes principalement à la Russie, mais ses commandes sont en baisse, tout comme celles du Maroc dont Washington reste le principal fournisseur (76 %). Enfin, l'Égypte est le troisième importateur d'armes au monde en 2017-2021, mais la part des ventes d'armes avec les États-Unis a fortement chuté pour représenter aujourd'hui moins de 7 % des importations d'armes du Caire. Enfin, Israël achète 92 % de ses armes importées aux États-Unis. Ces relations politico-commerciales mettent en évidence les évolutions structurelles diplomatiques entre les États, lesquelles ne vont pas manquer d'être transformées par la guerre en Ukraine.

## Réflexions sur les chiffres et leur pertinence

La définition des dépenses militaires choisie par le SIPRI est précise, même si le contenu peut être discuté ou incomplet ; et si elle est plus adaptée au budget militaire de certains pays et particulièrement à celle des pays occidentaux. Elle comptabilise les dépenses publiques consacrées au secteur militaire comme les coûts des personnels, les frais de fonctionnement, l'achat des armes et équipements militaires, les infrastructures et la recherche-développement militaires dédiées et les dépenses relatives à l'administration centrale, au commandement et au soutien. La protection civile, les dépenses courantes pour des activités militaires antérieures (prestations aux anciens combattants, démobilisation, conversion et destruction d'armes) et la participation militaire à des activités non militaires (par exemple, la police) ne sont pas incluses.

Ceci étant, les méthodes de calcul ne sont pas scientifiquement incontestables, notamment quant au recueil de l'information et à l'utilisation du taux de conversion des unités nationales en dollars. Ainsi, le SIPRI considère a priori que les données nationales fournies par les États doivent être retenues pour être présentées dans ses propres tableaux d'estimation, sauf si des informations fiables les démentent. Cette question n'est pas tranchée, bien sûr. Ces informations sont de simples estimations, les États-Unis fournissent quelques données sur leurs

forces, et si la Russie refuse de donner les résultats détaillés de ses avancées dans le cadre de *New Start*, les États-Unis accompagnent ce secret en ne fournissant plus d'information sur les forces nucléaires russes et chinoises. Il est certain que le SIPRI cherche à obtenir les informations les plus officielles pour être acceptées par tous les pays, mais l'expérience des informations falsifiées produites par des nombreux États non démocratiques dans toute l'histoire contemporaine appellent à la plus grande prudence.

Pour les comparaisons internationales, le SIPRI utilise les taux de change du marché (MER) ou les taux de change officiels fixes pour la conversion des dépenses militaires en dollars américains (à prix courants ou constants), malgré les limites bien connues de la méthode, lesquelles ne sont pas négligeables au regard des fluctuations importantes des taux de change d'année en année. Ainsi, le SIPRI n'utilise pas les PPA (Parités de Pouvoir d'Achat) généraux des biens et services car d'une part ils ne reflètent pas l'évolution des dépenses militaires en décalage avec les modèles de consommation nationaux et, d'autre part, parce qu'il est difficile de les construire sur la base du secteur militaire (indice de PPA militaire) au regard des secrets et de la diversité d'équipements souvent non comparables technologiquement. Ainsi, à dépense égale en monnaies nationales d'une année sur l'autre, une réduction de la valeur du dollar de 10 % par rapport à la monnaie nationale chinoise met en évidence une augmentation (évidemment fictive) de 10 % des dépenses militaires domestiques de la Chine.

Ce groupe d'informations sur les dépenses militaires fournies par le SIPRI permet de « revisiter » l'histoire des tensions internationales à l'aune des dépenses militaires. Pour les économètres, les statistiques ainsi fournies peuvent être traitées avec un niveau de « significativité suffisante » grâce à la longueur et à l'homogénéité des séries, ce qui leur permet de constater l'existence de cycles démographiques, économiques, diplomatiques, politiques et de mettre en évidence les conditions d'une préparation à la guerre, à la lutte contre l'insécurité internationale ou à la paix relative. La « reconstruction » des séries s'est avérée particulièrement délicate et hypothétique eu égard aux événements du demi-siècle dernier, avec la course aux armements de la guerre froide, l'éclatement de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie, le changement de cap des démocraties populaires, l'extension de l'Union européenne et ses soubresauts, les transformations des frontières notamment celles de l'URSS disparue, de l'Allemagne ou de la Tchécoslovaquie, les évolutions des alliances militaires ou les transformations nationales des documents budgétaires.

En outre, les éléments de comparaison sont particulièrement difficiles à calculer au regard des contraintes liées à l'évolution des armements (notamment leur caractère plus ou moins dual), à la volatilité des taux de change et aux difficultés à construire un indice de parités de pouvoir d'achat spécifiquement militaire<sup>11</sup>. Il est clair que d'un point de vue économique, les calculs sur la base de dollars constants restent significatifs alors que la représentation des dépenses militaires comme facteur de puissance de la défense nationale suppose l'utilisation des parités de pouvoir d'achat militaire, très difficiles à calculer eu égard à la diversité et à l'efficacité spécifique de certaines armes. Ainsi, les forces nucléaires offrent un « bang for a buck »<sup>12</sup> (puissance militaire obtenue par dollar dépensé) hors de proportion avec les armes traditionnelles classiques eu égard aux poids à la fois militaires et politiques qu'elles confèrent aux grandes puissances qui se sont octroyées le droit d'en priver officiellement les autres pays<sup>13</sup>, même si cette interdiction est bien souvent bafouée.

---

<sup>11</sup> Cars, H. C. et Fontanel, J. (1987). « Military expenditure comparisons », dans *Peace, defence and economic analysis*, Palgrave Macmillan UK, pp. 250-265.

<sup>12</sup> Cette expression américaine pourrait être traduite en français comme un « boum » pour un biffeton. Le boum, représente l'efficacité explosive de l'arme, le « buck » (daim en anglais) représente, en jargon, un billet d'un dollar de couleur daim.

<sup>13</sup> Fontanel, J. et Coulomb, F. (2006), « Le coût du nucléaire en France et son avantage comparatif », dans Pascallon (éd.), *La sécurité de la France*, Paris, Economica.

Le SIPRI fournit des informations sur les dépenses militaires selon les continents. Si les États américains déboursent plus de la moitié des dépenses militaires mondiales, l'Europe représente 20 % des dépenses militaires mondiales contre 28 % pour le groupe Asie-Océanie<sup>14</sup>. L'Afrique représente moins de 2 % des dépenses militaires mondiales. Il faut noter que ces chiffres sont difficilement interprétables tels quels, car le cumul de ces dépenses mettrait aussi bien en évidence des accords entre États d'une même région (et dans ce cas-là la sécurité de la région est améliorée par l'entente des États) ou des différends et conflits régionaux qui en justifient les montants. Il s'agit simplement d'une mesure des dépenses opérées dans une région, mais dont l'utilisation stratégique peut avoir des sens très différents selon les situations concrètes.

Ces estimations régionales mettent en évidence l'importance des dépenses engagées dans une région, ce qui revient à réfléchir en termes de coûts d'opportunité, c'est-à-dire sur les investissements civils ou la consommation supplémentaire des ménages qui auraient pu être engagés si les questions militaires de sécurité des pays de la région avaient été réglées pacifiquement dans le cadre d'une réduction forte des dépenses militaires de chaque État. Les coûts d'opportunité des dépenses militaires représentent les actions économiques qui n'ont pu être engagées du fait d'un coût de défense nationale jugé excessif qui auraient pu être consacrées à la santé, à l'éducation ou à l'aide internationale dans le cadre d'un développement économique humain destiné à satisfaire les besoins des hommes. Les préoccupations concernant les coûts d'opportunité des dépenses militaires excessives ont longtemps été mises en avant par les organismes internationaux. Ce détournement des dépenses en faveur des armées au détriment du développement social et économique a été suggéré par les organisations internationales et la société civile dès la fondation des Nations Unies, en 1945, et la première session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le désarmement. Plus tard, plusieurs propositions concernant la réduction de 10 % des dépenses militaires des grandes puissances destinée prioritairement à l'aide des pays les moins développés a été évoquée. Après la guerre froide, la baisse des dépenses militaires a suscité de nouveaux appels à réorienter les fonds militaires vers les dépenses sociales. Ces expressions et demandes paraissent légitimes, mais elles se heurtent à la question de la sécurité d'un État. Les dépenses militaires ne sont pas toujours décidées en fonction de leur efficacité eu égard aux contraintes économiques des États ; elles sont destinées à faire face aux menaces internationales potentielles ou pressenties. Ainsi, la détermination du « *Bang for a buck* ») est une question économique difficile à résoudre, car elle dépend de l'évolution des armements des adversaires potentiels et de la stratégie engagée.

De nombreux facteurs peuvent rendre ces coûts de défense nationale plus ou moins efficaces, notamment l'existence d'importants stocks d'armes à forts coûts de maintenance, la plus ou moins grande pertinence des choix stratégiques faits « en général » par rapport aux menaces perçues ou improbables, les alliances de défense commune, la force militaire des matériaux et services civils (y compris la cyberinformation) ou le coût effectif des hommes responsables de la sécurité d'un pays. Les informations fournies par le SIPRI relèvent principalement du domaine de la macroéconomie et de la géopolitique. La Russie n'a plus la puissance militaire de l'URSS, mais avec ses armes nucléaires son degré de nuisance potentiel est considérable pour ses adversaires car elle offre à ses citoyens une capacité de défense considérable que l'OTAN dans son ensemble n'est pas en mesure de négliger et de réduire. *A contrario*, la puissance des armes a ses limites. Ainsi, Washington, malgré sa puissance militaire, n'a pas été en mesure d'atteindre ses objectifs au Vietnam, en Irak ou en Afghanistan.

---

<sup>14</sup> L'Europe n'arrive toujours pas à coordonner ses stratégies de défense, hors l'OTAN. Elle est dépendante de la puissance américaine et de l'OTAN, ce qui réduit concrètement la volonté des pays européens à s'engager collectivement dans une stratégie de défense indépendante et collective. Fontanel, J. (2017), « La crise européenne vue par un économiste », *Annuaire français de relations internationales*, Paris.

Enfin, la Chine effraie ses voisins par sa puissance économique et militaire, mais elle n'est toujours pas en mesure de faire revenir Taïwan sous son autorité malgré ses demandes réitérées depuis trois quarts de siècle. Les questions de l'éthique et de la survie de l'humanité se posent dès que des armes nucléaires sont susceptibles d'être utilisées.

La transparence dans le domaine des transferts d'armement n'est pas clairement établie par le *United Nations Register of Conventional Arms* (UNROCA). Entré en vigueur fin 2014, le Traité sur le commerce des Armes (ATT, Arms Trade Treaty) régule le marché international des armes conventionnelles. Il se propose de prévenir et éradiquer le marché illicite en établissant des règles standards s'appliquant aux transferts d'armes, mais les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes, notamment en termes de transparence. Pendant la guerre en Ukraine, de nombreuses armes ont été fournies aux belligérants selon des formes complexes de vente, via parfois les fameux « paradis fiscaux »<sup>15</sup>. Les achats d'armes de certains pays ne sont pas toujours destinés à l'armée nationale, mais plutôt à une revente lucrative ou à un acte politique de soutien non officiel en faveur d'un autre pays accablé par les sanctions internationales. En outre, il est souvent difficile de connaître l'usage d'un produit dual qui peut s'appliquer aussi bien dans le domaine militaire que civil. Plusieurs transferts d'armement sont validés comme un processus d'aide au développement ou comme facteur d'élargissement de la zone d'influence du vendeur. Bref, les considérations économiques proprement dites ne sont pas vraiment révélées et les modalités de paiement échappent souvent aux experts chargés de mettre en évidence des flux d'armements entre les pays.

Plusieurs questions doivent obtenir des réponses. L'État est-il le seul pourvoyeur de dépenses militaires ou existe-t-il d'autres forces spécifiques situées dans d'autres budgets civils ? Quels sont les procédés utilisés pour financer les budgets militaires, un impôt sur le pétrole en Russie ou des financements définis par une Assemblée Nationale ? Faut-il comptabiliser certains efforts de défense nationale dont le caractère spécifiquement militaire n'est pas toujours significatif comme les coûts du déminage, les dépenses relatives à la démobilisation, les retraites ou les pensions pour les anciens combattants ? Existe-t-il des fonds secrets qui alimentent des sociétés privées de miliciens ou certaines forces paramilitaires ? Quels sont les services publics destinés ou en soutien des dépenses militaires qui ne sont donc pas reportées dans le budget du ministère de la Défense et des Armées ?

Les dépenses militaires ne sont qu'un reflet grossier de la force militaire d'un pays<sup>16</sup>. Les analyses en termes de puissance d'un pays ne peuvent pas être directement établies sur la seule base des dépenses militaires synthétisées dans un chiffre unique, lui-même construit sur des hypothèses qui ne sont pas indiscutables. En termes de sécurité nationale, il est ainsi essentiel de rappeler, pour chaque pays, l'importance de la disponibilité de l'arme nucléaire ou non, son appartenance à une Alliance militaire ou économique solide, sa capacité de production des armes (et de leurs composants) essentielles à sa propre défense, son indépendance ou sa capacité à satisfaire les exigences économiques et sociales relatives aux produits de première nécessité (alimentation, médicaments, énergie, etc.) ou à haut niveau technologique. Il faut aussi ajouter le fait que l'existence de griefs territoriaux ou politiques avec des États voisins modifie la perception de la sécurité nationale d'un pays. En termes de coûts d'opportunité, il est clair que toutes les dépenses présentes et futures du choix des dépenses militaires au regard de dépenses civiles alternatives doivent être analysées. Si l'on recherche par exemple, l'impact des

---

<sup>15</sup> Fontanel, J. (2016), *Paradis fiscaux, pays filous. La fuite organisée des impôts vers les pays complices fiscaux*, Paris, L'Harmattan.

<sup>16</sup> Aben, J. et Fontanel, J. (2018), *Military Expenditure as a proxy for State's power*, *Defence and Peace Economics*, à paraître. Fontanel, J., et Corvaisier-Drouart, B. (2014), « For a General Concept of Economic and Human Security », dans *The Evolving Boundaries of Defence : An Assessment of Recent Shifts in Defence Activities*, Emerald Group Publishing Limited., Fontanel, J. (2016), « La sécurité économique et sociale. Une conception humaniste multidimensionnelle », *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*.

dépenses militaires sur le développement économique d'un pays, le poids des retraites militaires, des pensions pour les vétérans blessés sur les champs de bataille ou les options productives d'armement en lieux et places d'une importation doivent être analysés. Dans ce cas, les informations du SIPRI ne sont plus adaptées à cette analyse économique spécifique

Les dépenses militaires peuvent aussi servir de politique économique ou industrielle<sup>17</sup>. Ainsi, le gouvernement des États-Unis est le premier « dépensier » en recherche-développement. Il soutient les entreprises à forte innovation dont les recherches peuvent avoir des prolongements dans la construction des armes d'attaque ou de défense, notamment dans le domaine numérique. Le secteur militaire exerce une influence puissante sur le développement de l'économie américaine, par des actions de type keynésien consistant à financer la recherche fondamentale et la R&D nationale par le canal d'un complexe militaro-industriel largement privé capable de transformer les innovations exigées par la défense nationale en applications et productions civiles à forte intensité technologique, en avance sur la concurrence internationale. Par une lettre ouverte publiée en 2015, le fameux MIT a demandé à l'État fédéral une augmentation des budgets publics alloués à la recherche fondamentale, après une décennie de diminutions successives. Il rappelait que la motivation principale pour investir dans la R&D fondamentale est la compétition internationale et la rivalité avec les pays qui veulent devenir les puissances mondiales, notamment la Chine. La recherche de la supériorité technologique est une réponse adaptée à cette menace, c'est un moyen décisif pour contourner les vulnérabilités de la cybersécurité nationale. Le MIT mettait alors en évidence l'impressionnante avancée et domination de la Chine dans le domaine des super ordinateurs quantiques. Il rappelait que cette menace concernait non seulement le domaine de la défense, mais aussi celui de l'économie nationale. Outre la question sécuritaire, le MIT mentionnait aussi l'enjeu du prestige national, dans le domaine de l'exploration spatiale notamment, en référence à la baisse du budget de la NASA où l'on craignait alors une « fuite des cerveaux » vers d'autres pays. Le MIT expliquait ainsi le rôle essentiel des efforts de la R&D militaire dans la constitution d'une économie forte, à la pointe du progrès et des innovations, au risque, si le gouvernement n'y prenait pas garde, d'être confronté au retard dans des innovations du futur essentielles, à une perte incontestable de souveraineté et à une insécurité croissante favorable aux confrontations armées avec les pays éloignés des mécanismes normaux de la démocratie « à l'américaine ».

L'histoire des actions des hommes du présent s'inscrit rarement dans la perception coordonnée d'un avenir commun, comme si collectivement les citoyens d'un État omettaient l'essentiel, à savoir leur responsabilité comme citoyen du monde. Les efforts entrepris restent ceux de la compétition et de la concurrence quand la théorie des jeux pourrait exprimer l'intérêt primordial pour toute l'humanité de la concertation et de l'action commune. Aujourd'hui, les conflits de territoire sont, avec un peu de recul, dérisoires face aux dangers climatiques, des pollutions multiples et de la disparition des espèces. Or, les gouvernements continuent dans leur obsession westphalienne de puissance et de prés carrés, dans une obsession d'un présent souhaitable mais contesté et coûteux au détriment d'un futur aux prédictions aussi noires et pessimistes qu'incontestables.

Le SIPRI défend l'action des organisations internationales en vue de réduire les dépenses militaires des grandes puissances pour en consacrer une partie à l'aide au développement. L'Organisation des Nations Unies défend la mise en place d'un nouveau développement économique, tenant compte des effets néfastes du réchauffement climatique, et d'une situation de paix pour défendre l'ensemble de l'humanité face aux défis environnementaux du XXI<sup>e</sup> siècle.

---

<sup>17</sup> Fontanel, J. et Smith, R. (1985), « Analyse économique des dépenses militaires », *Stratégique*. Fontanel, J. et Smith, R. (1985), « L'effort économique de défense », *Arès, Défense et Sécurité*, numéro spécial, Grenoble, Lyon.

Elle se propose toujours d'inverser la tendance à la hausse des dépenses militaires. La guerre en Ukraine met en évidence l'incapacité, face aux autocraties, des instances internationales à empêcher les conflits armés. Lorsqu'elle propose une réduction des dépenses militaires, l'ONU n'intègre pas suffisamment le contexte de la sécurité nationale de chaque pays. Quand elle insiste sur les coûts d'opportunité des dépenses d'armement, elle suppose qu'en réduisant celles-ci le niveau de la sécurité du pays qui désarme est maintenu à l'identique. Or, les informations sur la puissance militaire comparée des États ne sont sans doute pas suffisamment précises, au regard de nombreux facteurs politiques, stratégiques ou équipements militaires qui peuvent ou non participer à améliorer ou réduire la qualité de la défense nationale.

Une décision conduisant à réduire les dépenses des armes nucléaires sur la base d'un pourcentage d'armes nucléaires désaffectées, rendrait inopérante pour la France sa stratégie du faible au fort, tout en maintenant quasi sans changement la puissance effective des États-Unis ou de la Russie. Dans ce cas, le désarmement devient impossible, car son coût d'opportunité est trop élevé. Il convient d'être extrêmement prudent lorsqu'il s'agit d'établir un lien entre le niveau des dépenses militaires d'un pays et son degré de capacité militaire, car au-delà des questions économiques, de nombreux facteurs contribuent à son efficacité, comme la formation, le niveau de résilience d'un pays ou les stratégies et tactiques militaires mises en place avec le budget de la défense. Les dépenses militaires d'un État ont une double face, c'est une menace pour les autres pays non alliés, et en même temps c'est une protection nationale qui fonde la sécurité qu'un État doit à sa population face aux agressions potentielles d'ennemis déclarés ou non.

Les objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 sur le changement climatique témoigne d'une volonté publiquement affirmée des pays à s'engager dans une action collective, qu'ils espèrent cependant et avant tout être réalisée par les autres États. Dans le cadre des Accords de Paris de 2015 et de la 26<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP26) de Glasgow en 2021, les pays développés ont également promis de fournir 100 milliards de dollars par an aux pays en développement pour lutter contre le changement climatique. Mais les résultats ne sont pas à la hauteur des engagements, notamment ceux des pays développés. Pour résoudre partiellement cette forme d'action au ralenti, le SIPRI considère la question des dépenses militaires, lesquelles seraient bien mieux utilisées à des fins pacifiques, notamment dans le cadre des objectifs collectifs de l'ODD et des Accords de Paris. Il rappelle que l'aide publique au développement (APD) des membres du Comité d'aide au développement (CAD) représentait 161 milliards de dollars en 2020, à comparer avec les dépenses militaires de plus de 1.230 milliards de dollars de dépenses militaires des pays de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique).

Cette position « angélique » est intéressante sur le papier, mais elle met la charrue avant les bœufs. Les dépenses militaires ne peuvent pas être réduites si les États continuent leur lutte acharnée pour maintenir ou transformer un ordre économique et politique international contesté. Au fond, les forces militaires sont au cœur du pouvoir des États et elles sont constituées pour battre les ennemis d'un système qu'elles sont supposées défendre. Comme le système économique promeut la compétition et valorise l'action des « plus forts » en s'appuyant pour les justifier par une théorie du ruissellement<sup>18</sup> qui n'a pourtant jamais fonctionné, les inégalités économiques, sociales et de pouvoir croissantes des entités constituées dans le monde (États, firmes, organisations internationales, etc.) sont des sources de conflits qui conduisent aux guerres économiques, militaires, civiles que les gouvernants cherchent à éviter en maintenant des forces armées puissantes.

---

<sup>18</sup> Cette théorie très contestée et contestable estime que l'enrichissement des uns annonce l'enrichissement progressif des autres. Cette théorie n'a jamais fonctionné, les écarts de revenus ne font alors que croître jusqu'à conduire au blocage de l'économie, à des révolutions sociales ou aux guerres.

## Bibliographie

ABEN, J., FONTANEL, J. (2018), Military Expenditure as a proxy for State's power, *Defence and Peace Economics*.

Banque mondiale (2022) *Dépenses militaires (en pourcentage du PIB)*, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/MS.MIL.XPND.GD.ZS?view=chart>.

CARS, H. C. et FONTANEL, J. (1987), « Military expenditure comparisons », dans *Peace, defence and economic analysis*, Palgrave Macmillan UK, pp. 250-265.

COULOMB, F. et FONTANEL, J. (2006), « Mondialisation économique, guerre économique et souveraineté nationale », dans *La question politique en économie internationale* (Pierre Berthaud et Gérard Kébabdjian, Paris, La Découverte).

COULOMB, F. et FONTANEL, J. (2013), « War and capitalism », dans *The marketing of war in the age of neo-militarism* (Kostas Gouliamos et Christos Kassimeris, éd.), Londres, Routledge.

FONTANEL, J. (1983), *L'économie des armes*, Paris, La Découverte, p. 16.

FONTANEL, J. et SMITH, R. (1985), « Analyse économique des dépenses militaires », *Stratégie*.

FONTANEL, J. et SMITH, R. (1985), « L'effort économique de défense », *Arès, Défense et Sécurité*.

FONTANEL, J. (2001), *Économie du désarmement*, Grenoble, Pax Economica.

FONTANEL, J. (2005), *La globalisation en « analyse »*, Paris, L'Harmattan.

FONTANEL, J. et CORVAISIER-DROUART, B. (2014), « For a General Concept of Economic and Human Security », dans *The Evolving Boundaries of Defence : An Assessment of Recent Shifts in Defence Activities*, Emerald Group Publishing Limited.

FONTANEL, J. (2015), « La base des données des dépenses militaires recueillie par l'Organisation des Nations Unies : origine et évolution », *Paix et sécurité européenne et internationale*, <http://revel.unice.fr/psei/>.

FONTANEL, J. (2016), « La sécurité économique et sociale. Une conception humaniste multidimensionnelle », *Paix et Sécurité Européenne et Internationale (PSEI)*.

FONTANEL, J. (2016), *Paradis fiscaux, pays filous. La fuite organisée des impôts vers les pays complices fiscaux*, Paris, L'Harmattan.

FONTANEL, J. (2017), « La crise européenne vue par un économiste », *Annuaire français de relations internationales*, Paris.

FONTANEL, J. (2021), *Globalized system of market production in crisis. Global warming, rare earths, GAFAM, economic war*, Conference Geneva. hal-03740768.

FONTANEL, J. (2022), *Les conséquences économiques et sociales des sanctions internationales contre la guerre de la Russie en Ukraine*. hal-03693893.

GUILHAUDIS, J.-F. et FONTANEL, J. (2019), « Les effets pervers de l'usage du PIB pour la décision politique et les relations internationales. Comment en sortir ? », *Annuaire Français des Relations Internationales, AFRI*.

IISS (2022), *Military Balance 2022*, Routledge, London.

KILE, S. N. et KRISTENSEN, H. M., *Trends in world nuclear forces, 2017*, SIPRI Fact Sheet, July 2017, <https://www.sipri.org/publications/2017/sipri-fact-sheets/trends-world-nuclear-forces-2017>.

PERLO-FREEMAN, S. (2017), « SIPRI's Long Data-set on Military Expenditure : The Successes and Methodological Pitfalls », *Defence and Peace Economics*, vol 28, n° 4.

SIPRI (2017), *SIPRI Yearbook, 2017, Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press.

SIPRI Yearbook (2018, 2019, 2020, 2021, 2022), *SIPRI Military Expenditure database*, Oxford University Press.

SMITH, R.P. (2017), « Military Expenditure Data : Theoretical and Empirical Considerations », *Defence and Peace Economics*, vol. 28, n° 4.

TIAN, N., FLEURANT, A., WEZEMAN, P. D. et WEZEMAN, S. T., *Trends in world military expenditure, 2016*, SIPRI Fact Sheet, April 2017.

United Nations Organisation (1976), *Réduction des budgets militaires. Mesure et publication internationale des dépenses militaires*, ONU, F.77.1.6.1977. Annuaire du désarmement, vol. 1.

United Nations Organisation (1975), *Réduction de 10 % des budgets militaires des États membres permanents du Conseil de Sécurité et utilisation d'une partie des fonds ainsi libérés pour l'aide aux pays en voie de développement*, Rapport du Secrétaire Général, New York.

United Nations Organisation (1982), *Report by the Groupe of Experts on the Reduction of Military Budgets* ; 11 March 1982, Working Paper n° 3.

United Nations (1985), *Report of the Secretary-General : Reduction of Military Budgets. Construction of Military Prices Indexes and Purchasing-Power Parities for Comparison of Military Expenditures*, New York, A/40/421.

UNODA (1986), *Reduction of Military Budget : Construction of Military Price Indexes and Purchasing-power Parities for Comparison of Military Expenditures*, *Disarmament Study Series*, n° 15, United Nations Office for Disarmament Affairs, New York, 1986 ([www.un.org/disarmament/publications/studyseries/15](http://www.un.org/disarmament/publications/studyseries/15)).

United Nations and UNIDIR (1993), *Economic Aspects of Disarmament : Disarmament as an Investment Process*, United Nations, New York.

UNODA (2015), *Participation of States in the United Nations instrument on military expenditures : 1981-2012*, <http://www.un-arm.org/MilEx/GlobalParticipation.aspx>.

WMEAT (2015), *World Military Expenditures and Arms Trade. Sources, Data and Methods*, US Department of State. <http://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/wmeat/>.



# Chine et Europe centrale et orientale : dans la tourmente des espoirs déçus

Olga V. Alexeeva\* et Frédéric Lasserre\*\*

\*Professeure au Département d'Histoire de l'Université du Québec à Montréal

\*\*Professeur, Département de géographie, Université Laval, Directeur du Conseil Québécois d'Études Géopolitiques (CQEG)

## Résumé

Créée en 2012, l'association des 16 pays d'Europe centrale et de la Chine a suscité de vives craintes après le lancement en 2013 de Belt and Road Initiative. Aux yeux de plusieurs pays européens, le rapprochement de la Chine avec les pays d'Europe centrale et orientale (ECO) risquait de faire d'eux des chevaux de Troie de l'influence chinoise au sein de l'Union européenne. Après un enthousiasme initial, les pays de l'ECO ont connu des trajectoires variables dans leur appréciation de cette coopération, allant du maintien officiel de cet enthousiasme en Hongrie, à une réévaluation critique de la portée de celle-ci. Comment est-on passé en quelques années d'un *a priori* aussi favorable, à une certaine désillusion ? Et quelles sont les perspectives, surtout dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie ?

**Mots-clés :** Chine, Europe centrale et orientale, Union européenne, nouvelles routes de la soie, coopération, investissements, exportations, Ukraine

## Abstract

Created in 2012, the association of China with the 16 Central European countries sparked serious fears after the 2013 launch of the Belt and Road Initiative. In the eyes of several European countries, the rapprochement of China with the countries of Central and Eastern Europe (CEE) risked making them Trojan horses of Chinese influence within the European Union. After an initial enthusiasm, CEE countries have experienced varying trajectories in their appreciation of this cooperation, ranging from officially maintaining this enthusiasm in Hungary, to a critical reassessment of its scope. How did we go in a few years from such a favorable perception, to a certain disillusionment? And what are the prospects, especially in the context of Russia's invasion of Ukraine?

**Keywords:** China, Central and Eastern Europe, European Union, new silk road, cooperation, investments, exports, Ukraine

Créée en 2012, l'association des 16 pays d'Europe centrale et de la Chine, à laquelle la Grèce s'est jointe en 2019, a suscité de vives craintes et commentaires à partir de 2014 environ, soit après le lancement en 2013 de l'initiative chinoise des nouvelles routes de la soie. Aux yeux de plusieurs pays d'Europe occidentale, le rapprochement de la Chine avec les pays d'Europe centrale et orientale (ECO) risquait de faire d'eux des chevaux de Troie de l'influence chinoise au sein de l'Union européenne (UE)<sup>1</sup>. Les 16 pays d'Europe centrale et orientale se sont montrés directement intéressés par cette initiative dite « 16+1 », car ils y voient un intérêt commercial, économique et politique, du moins initialement : accroître leurs exportations vers le marché chinois ; attirer les investissements chinois ; jeter les bases d'une coopération durable avec la Chine ; et, pour certains, utiliser cette coopération comme levier politique dans leurs relations avec l'Union européenne, mais aussi avec la Russie. La coopération selon ce modèle asymétrique et non institutionnalisé a été inaugurée en avril 2012 à Varsovie à l'occasion de la visite en Pologne du Premier ministre chinois, Wen Jiabao. Le développement de cette coopération formelle a justement suscité l'inquiétude de l'UE. Bruxelles a exprimé sa préoccupation concernant l'engagement des pays membres de l'UE mais aussi des pays candidats, craignant que cela puisse interférer avec sa politique à l'endroit de la Chine. C'est notamment dans ce contexte de déploiement des nouvelles routes de la soie et d'attraction apparente de la Chine sur les pays d'Europe centrale et orientale, que la Commission européenne a qualifié la Chine de « rival systémique »<sup>2</sup>.

Le danger est-il si grave, à en juger par l'évolution de la perception de la Chine et de la coopération qu'elle propose, aux yeux des 17 pays d'ECO et de la Grèce ? Après un enthousiasme initial, ceux-ci ont connu des trajectoires variables dans leur appréciation de la portée de la coopération 17+1, allant du maintien officiel de cet enthousiasme en Hongrie, à une réévaluation critique de la portée de celle-ci en Pologne, en République tchèque ou en Roumanie, à la rupture, avec le départ de la Lituanie du regroupement en 2021. Comment est-on passé en quelques années d'un *a priori* aussi favorable, à une certaine désillusion ? Et quelles sont les perspectives, surtout dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie ? Cet article propose une relecture de l'évolution des relations entre Chine et pays d'ECO à travers l'analyse de la presse locale, de rapports de recherche, de rapports gouvernementaux, de communiqués et d'articles scientifiques.

## I. Un enthousiasme initial et ses raisons

### I.1. Espoir de relance économique avec l'aide des investissements chinois

En avril 2012, le Premier ministre chinois, Wen Jiabao, rencontrait ses homologues à Varsovie pour formellement créer le groupe de coopération connu sous le nom de 16+1, rassemblant la Chine et les pays d'Europe centrale et orientale, dont 11 pays de l'UE, sauf le Kosovo non reconnu par la Chine. La Grèce a rejoint le regroupement en 2019. Lors de cette rencontre, Wen promit des investissements, le développement des infrastructures et des échanges commerciaux qui permettraient aux économies de la région de fleurir. À grand renfort de

<sup>1</sup> Kavalski, E. (2020), « Localising China's Global Silk Roads through the "17+1" », dans Fulton J. (dir.), *Regions in the Belt and Road Initiative*, Londres : Routledge, 16-35.

<sup>2</sup> Commission européenne (2019), Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council. EU-China – A strategic outlook. JOIN (2019) 5 Final. Strasbourg, 12 mars, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

rencontres, de présence dans les médias, la Chine répéta ses promesses<sup>3</sup>. Promesses de la Chine, mais attentes très élevées de la part de nombreux pays d'ECO : en se raccrochant ainsi à la Chine, nécessairement porteuse de croissance économique, puis à son projet de nouvelles routes de la soie, on espérait des retombées conséquentes sur la croissance économique, outre le grand prestige de pouvoir développer des relations privilégiées avec la Chine, nouvel acteur mondial<sup>4</sup>. Les pays d'ECO s'imaginent ainsi devenir un hub crucial dans ce nouveau réseau logistique eurasiatique développé par la Chine, un nœud commercial et énergétique incontournable qui va connecter l'Europe occidentale aux différents corridors asiatiques en voie de construction. Par exemple, pour le président Viktor Orbán et son ministre des Affaires étrangères Péter Szijjártó, les nouvelles routes de la soie constituent un « nouveau modèle de mondialisation » (2019) que la Hongrie affirmait faire sien. La Chine allait permettre à la Hongrie de développer ses infrastructures pour s'insérer dans le libre-échange mondial. L'Estonie caressait le rêve que la Chine finance la connexion ferroviaire entre le réseau baltique et les corridors des nouvelles routes de la soie, clé d'un accès bonifié au marché chinois<sup>5</sup>. En Serbie, la coopération avec la Chine traduisait l'avènement de « temps meilleurs » pour le pays, soutenant la croissance, favorisant un fort niveau d'emploi et permettant le renouveau des villages serbes grâce aux exportations agricoles vers la Chine<sup>6</sup>.

## 1.2. Un contrepois à l'influence de la Russie

Si la Chine n'ambitionne pas de s'immiscer ouvertement dans le jeu complexe des relations de pays d'ECO avec Moscou, elle offre néanmoins une alternative aux collaborations traditionnelles proposées par la Russie. En effet, avec l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, le Kremlin entreprend une série de démarches visant à regagner une influence en Europe centrale et orientale. Il s'agit bien souvent d'approches bien rodées qui permettent à Moscou non seulement de bloquer les politiques nuisant aux intérêts russes, en particulier dans le domaine énergétique, mais aussi de semer la discorde au sein de l'UE. D'une part, dans l'espoir de rebâtir ses réseaux d'influence politique affaiblis depuis la chute de l'URSS, Moscou se met à soutenir activement les différents mouvements d'extrême-droite et les hommes politiques pro-russes populistes comme le premier ministre hongrois, Viktor Orbán ou le leader serbe, Aleksandar Vučić. D'autre part, le Kremlin est parvenu à tisser des liens étroits avec les élites économiques des pays d'ECO, grâce à la mise en place de nombreux projets énergétiques conjoints. Ces projets assurent aux pays d'ECO l'accès aux hydrocarbures bon marché mais en même temps donnent au Kremlin un moyen de pression considérable, y compris au sein des pays dont les gouvernements nationaux ne sont pas pro-russes, comme la Bulgarie, la Slovaquie ou encore la République tchèque<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Brinza, A. (2019), « How China blew its chance in Eastern Europe », *Foreign Policy*, 11 avril, <https://foreignpolicy.com/2019/04/11/how-china-blew-its-chance-in-eastern-europe/>, c. le 13 avril 2022.

<sup>4</sup> Karásková, I., Bachulská, A., Szunomár, A., Vladislavljev, S. (éd.) (2020), « Empty shell no more : China's growing footprint in Central and Eastern Europe », Prague, Czech Republic, Association for International Affairs (AMO), [https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2020/04/CHOICE\\_Empty-shell-no-more.pdf](https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2020/04/CHOICE_Empty-shell-no-more.pdf), c. le 22 avril 2022 ; Kavalski, E. (2020), « Localizing China's Global Silk Roads through the "17+1" », art. cit.

<sup>5</sup> Cités par Sundberg, E. (2021), *To BRI or not to BRI ? A framing analysis on the European Union's member states' views on China's Belt and Road Initiative*, Mémoire de maîtrise, Swedish Defense University, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1633423/FULLTEXT01.pdf>, c. le 5 avril 2022.

<sup>6</sup> Pavličević, D. (2018), « "China threat" and "China opportunity" : Politics of dreams and fears in China-Central and Eastern European relations », *Journal of Contemporary China*, 27(113), 688-702.

<sup>7</sup> Les 27 se sont néanmoins mis d'accord, le 5 décembre 2022 sur un embargo du pétrole russe acheminé par voie maritime, ce qui protège les intérêts de la Hongrie mais porte quand même sur près de 90 % de leurs importations ; à partir du 5 février, cet embargo s'étendra aux produits raffinés.

En 2012, la Chine est apparue aux yeux des élites politiques et économiques locales comme un partenaire neutre qui pourrait, en vertu de l'absence de bagage historique négatif dans la région, jouer un rôle de contrepoids à l'influence russe. De plus, Pékin n'ajoutait pas de conditions politiques à ses promesses d'investissements tout en offrant aux pays d'ECO une opportunité d'établir un partenariat économique tous azimuts à long terme. Cette stratégie se révèle initialement assez efficace puisqu'elle contraste fort avec l'attitude de Moscou qui demande à ses interlocuteurs locaux de faire des choix géopolitiques, sans proposer un partenariat économique durable et allant au-delà de ventes d'hydrocarbures russes. Bien que Moscou et Pékin ne s'engagent pas dans une rivalité directe dans la région, la Chine vise d'occuper la même niche stratégique que la Russie car elle offre aux pays d'ECO une alternative au modèle occidental du développement en vantant les mérites et les succès de son capitalisme d'État<sup>8</sup>. Pékin est bien conscient que l'affirmation de sa présence dans les pays d'ECO inquiète Moscou qui y voit une menace à ses intérêts commerciaux et à son positionnement géopolitique<sup>9</sup>. Pour calmer ces inquiétudes, certains experts chinois ont même préconisé la recherche des points de convergence Chine-Russie-ECO afin d'éviter les conflits d'intérêts potentiels sans qu'une initiative concrète soit finalement proposée<sup>10</sup>.

### 1.3. Un moyen de pression efficace sur l'UE

On relève également la volonté de plusieurs gouvernements, en particulier en Hongrie et en Serbie, de faire pression indirectement sur l'UE pour qu'elle fasse preuve de plus de largesse financière et de flexibilité politique<sup>11</sup>. De ce point de vue, leur adhésion à la plateforme 17+1 constituerait aussi une forme de manipulation de la proposition chinoise à des fins de manœuvre politique dirigée contre Bruxelles<sup>12</sup>.

Du côté de Pékin, le désir d'instrumentaliser les promesses de relance économique à des fins politiques a été, au départ, moins transparent. Les autorités chinoises s'abstenaient toujours, par exemple, de se prononcer au sujet des intentions des pays balkaniques de rejoindre l'OTAN ou l'UE, en évoquant le principe de la non-ingérence dans les affaires internes<sup>13</sup>. Toutefois, avec la montée de tensions commerciales et stratégiques entre la Chine, l'UE et les États-Unis à partir de 2018, la situation change. En effet, les dirigeants occidentaux se montrent de plus en plus critiques envers la Chine sur les questions des droits de l'homme, de transferts technologiques et de la transparence des subventions publiques, en particulier dans le domaine des télécommunications et de la logistique. Ce changement d'attitude et de

<sup>8</sup> Vidmarovic, B. (2017), Как Россия и Китай борются за роль главного неевропейца на Балканах (Comment la Russie et la Chine rivalisent pour le rôle du principal Non-Européen dans les Balkans), Carnegie Endowment for International Peace, <https://carnegiemoscow.org/commentary/75080>, c. le 13 mai 2022.

<sup>9</sup> Liu, Z. (2013), « 新形势下中国对中东欧国家投资问题分析 » (Analyse de problèmes d'investissements chinois en Europe centrale et orientale dans la nouvelle situation), 国际问题研究 (*International Studies*), 1, 108-120.

<sup>10</sup> Yu, J. (2015), « 中国—中东欧国家合作机制现状与完善路径 » (Les mécanisme de coopération Chine-ECO : la situation actuelle et voies d'amélioration), 国际问题研究 (*International Studies*), 2, 112-126 ; Liu, Z. (2016), « 一带一路倡议背景下的“16+1 合作” » (La coopération 16+1 dans le contexte des nouvelles routes de la soie), 当代世界与社会主义 (*Contemporary World & Socialism*), 3, 144-152.

<sup>11</sup> Turcsany, R. (2020), « China and the frustrated region : Central and Eastern Europe's repeating troubles with Great Powers », *China Report* 56(1), 60-77.

<sup>12</sup> Kavalski, E. (2020), « Localizing China's Global Silk Roads through the “17+1” », art. cit. ; Lau, S. (2021), « Orbán taunts Germany by doubling down on support for China », *Politico*, 8 juin, <https://www.politico.eu/article/orban-taunts-germany-by-doubling-down-on-support-for-china/>, c. le 21 avril 2022 ; Brattberg, E., P. Le Corre, P. Stronski, T. de Waal (2021), *China's Influence in Southeastern Central, and Eastern Europe Vulnerabilities and Resilience in Four Countries*, Carnegie Endowment for International Peace, [https://carnegieendowment.org/files/202110-Brattberg\\_et\\_al\\_EuropeChina\\_final.pdf](https://carnegieendowment.org/files/202110-Brattberg_et_al_EuropeChina_final.pdf), c. le 20 avril 2022.

<sup>13</sup> Vidmarovic, *op. cit.*

ton a été assez radical : en 2019, l'UE a qualifié la Chine de rival systémique et s'est engagée à mettre un terme à l'ouverture asymétrique de son marché aux entreprises chinoises poursuivant l'agenda techno-nationaliste<sup>14</sup>. Pékin commence alors d'utiliser de manière plus ouverte ses liens économiques avec les pays d'ECO pour influencer certaines décisions de l'UE liées aux intérêts chinois. Ainsi, en avril et juin 2021, la Hongrie a bloqué le communiqué de l'UE critiquant la gestion chinoise de la situation à Hong Kong<sup>15</sup>.

## 2. Des déconvenues économiques

### 2.1. La faiblesse récurrente des exportations vers la Chine

Au sommet 17+1 de février 2021, la Bulgarie s'est plainte du maintien du déséquilibre commercial et des difficultés d'accès au marché chinois, une critique reprise par la Pologne<sup>16</sup>. Pourtant, les exportations des pays d'ECO ont augmenté vers la Chine, certes à partir de niveaux relativement faibles. Là où la déception se fait sentir, c'est que les importations également ont augmenté, parfois fortement, conduisant ainsi au creusement du déficit commercial.

Tableau I. Évolution des flux commerciaux de la Chine avec des pays d'ECO, 2012-2020. En milliers USD

		2012	2020	Variation 2020/2012 en rythme annuel
Bulgarie	Imp.	974 318	1 781 250	7,8 %
	Exp.	763 992	1 052 392	4,1 %
	Balance	-210 326	-728 858	
Croatie	Imp.	1 487 851	1 213 404	-2,5 %
	Exp.	45 866	96 676	9,8 %
	Balance	-1 441 985	-1 116 728	
Hongrie	Imp.	5 412 283	9 017 060	6,6 %
	Exp.	1 810 642	2 062 772	1,6 %
	Balance	-3 601 641	-6 954 288	
Lituanie	Imp.	681 588	1 336 896	8,8 %
	Exp.	85 933	357 756	19,5 %
	Balance	-595 655	-979 140	

<sup>14</sup> Small, A. (2020), « The meaning of systemic rivalry : Europe and China beyond the pandemic », *European Council on Foreign Relations*, 13 mai, [https://ecfr.eu/publication/the\\_meaning\\_of\\_systemic\\_rivalry\\_europe\\_and\\_china\\_beyond\\_the\\_pandemic/](https://ecfr.eu/publication/the_meaning_of_systemic_rivalry_europe_and_china_beyond_the_pandemic/), c. le 14 mai 2022.

<sup>15</sup> Baczynska, G., Excritt, T. (2021), « German official rebukes Hungary for blocking EU criticism of China », *Reuters*, 4 juin, <https://www.reuters.com/world/europe/eu-cant-work-like-this-german-official-says-after-hungary-blocks-china-statement-2021-06-04/>, c. le 14 mai 2022.

<sup>16</sup> Lau, S. (2021), « China's Eastern Europe strategy gets the cold shoulder », *Politico*, 9 février, <https://www.politico.eu/article/china-xi-jinping-eastern-europe-trade-agriculture-strategy-gets-the-cold-shoulder/>, c. le 4 avril 2022.

Pologne	Imp.	17 258 096	36 790 015	9,9 %
	Exp.	1 748 875	3 059 768	7,2 %
	Balance	-15 509 221	-33 730 247	
Roumanie	Imp.	2 687 505	5 744 772	10,0 %
	Exp.	494 395	942 927	8,4 %
	Balance	-2 193 110	-4 801 845	
Serbie	Imp.	1 385 477	3 290 107	11,4 %
	Exp.	19 767	377 027	44,6 %
	Balance	-1 365 710	-2 913 080	
Rép. Tchèque	Imp.	15 672 786	31 037 334	8,9 %
	Exp.	1 670 840	2 604 680	5,7 %
	Balance	-14 001 946	-28 432 654	
Grèce	Imp.	2 914 167	5 913 808	9,2 %
	Exp.	557 138	842 987	5,3 %
	Balance	-2 357 029	-5 070 821	

Sources compilées par les auteurs, à partir de ITC Trade Map et Trend Economy.

De ces chiffres, plusieurs cas de figure se dégagent. La Croatie, par exemple, a vu ses importations diminuer, ses exportations croître et sa balance commerciale s'améliorer, même si elle demeure déficitaire. La Lituanie, la Serbie ont vu leurs exportations croître rapidement, plus rapidement que les importations, sans parvenir à enrayer l'aggravation du déficit commercial cependant. La plupart des autres pays ont vu les importations poursuivre une expansion plus rapide que celle des exportations, avec comme conséquence une aggravation du déficit commercial avec la Chine.

## 2.2. Peu d'investissements, malgré les promesses chinoises

En ce qui concerne les investissements chinois, il faut tout d'abord souligner la difficulté de trouver des sources fiables. Matura (2021)<sup>17</sup> a ainsi comparé 5 sources officielles différentes lesquelles, loin de converger, donnent parfois des valeurs différentes d'un facteur 10 ! Son enquête souligne que les gouvernements nationaux ont eu tendance, pour des raisons de politique intérieure, à gonfler les chiffres des investissements chinois, en reprenant des projets jamais mis en œuvre ou en incluant les prêts chinois pour la construction d'infrastructures, qui par définition ne sont pas des investissements dès que l'État demeure propriétaire. En réalité, les chiffres montrent des contrats de service avec des sociétés chinoises, associés à des prêts consentis par des banques chinoises, pour la construction de nombreux projets d'infrastructures, mais peu d'investissements directs (IDE). Les investissements et les projets chinois n'ont pas été à la hauteur des attentes des pays de l'ECO : ils ont atteint 43 milliards \$ en 2016, pour redescendre en 2019 au niveau de 2012<sup>18</sup>.

De plus, nombre de ces investissements étaient en réalité des acquisitions et non des investissements productifs. En Hongrie, le chiffre de 4 milliards de \$ d'IDE traduit essentiel-

<sup>17</sup> Matura, T. (2021), *Chinese Investment in Central and Eastern Europe. A reality check*, Central and Eastern Europe Center for Asian Studies, Budapest, <https://www.china-cee-investment.org/>, c. le 15 avril 2022.

<sup>18</sup> Kavalski, E. (2020b), « How China lost Central and Eastern Europe », 27 juillet, *The Conversation*, <https://theconversation.com/how-china-lost-central-and-eastern-europe-142416>, c. le 5 avril 2022.

lement le rachat de l'entreprise hongroise Borsod Chem en 2011 par Wanhua, donc avant le lancement de la plate-forme 16+1. Même le ministre hongrois des Affaires étrangères et du Commerce, Péter Szijjártó, s'en est ému :

*Honourable Members of the Parliament, do you know how eleven out of the sixteen (Chinese investments) came into being? So that the Chinese bought either American or German or Swiss or Canadian companies. [...] Of the sixteen Chinese investments in Hungary, eleven were realised through the acquisition of international companies<sup>19</sup>.*

En 2019, les investissements cumulés chinois (IDE totaux) représentaient certes 9 % des investissements en Slovaquie et 6,5 % en Serbie ; mais seulement 4 % en Hongrie, 3,8 % en Albanie, 3 % en Roumanie et moins encore dans les autres pays. Les principaux investisseurs en ECO demeurent l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, les États-Unis, le Japon notamment. Seule la Serbie voit la Chine jouer un rôle conséquent parmi les autres partenaires économiques<sup>20</sup>. Cette faiblesse des investissements chinois en ECO s'inscrit par ailleurs dans une tendance, depuis 2016, à la diminution des IDE chinois en Europe, après une rapide expansion de 2011 à 2016<sup>21</sup>.

Les investissements chinois se sont concentrés là où le marché attirait l'attention des entreprises chinoises, soucieuses de leurs bilans et de leurs profits, soit en Europe de l'Ouest<sup>22</sup>. De plus, le gouvernement chinois encourage les entreprises nationales à investir prioritairement dans les projets porteurs d'innovation et de technologies de pointe ou bien dans les pays ayant des fortes complémentarités avec l'économie chinoise. Or, aux yeux des entrepreneurs chinois, les pays d'ECO ne correspondent pas à ces critères officiels<sup>23</sup>. L'ECO n'a attiré que 8 % environ des investissements chinois en Europe de 2000 à 2019, avec une proportion en déclin : sur les 126 milliards \$ d'IDE investis en Europe (hors Royaume-Uni), moins de 10 milliards l'ont été dans cette sous-région<sup>24</sup>. Pourtant, plusieurs projets conséquents ont reçu une publicité importante. En Roumanie, on peut notamment mentionner la centrale nucléaire de Cernavoda, une centrale hydroélectrique à Tarnita-Laputesti et une centrale thermique à Rovinari, trois projets paraphés en 2013. En 2021, seul ce dernier projet progressait encore avec un partenaire chinois.

Le projet de train à grande vitesse Serbie-Hongrie, évoqué depuis 2013, peine à progresser. Train non pas à grande vitesse en réalité (160 km/h sur la section hongroise<sup>25</sup> et 200 km/h

<sup>19</sup> Szijjártó, P. (2019), The Speech of H.E. Péter Szijjártó in the Hungarian Parliament, Assembly day 72, speech Nr. 60, Budapest : Hungarian National Assembly, cité par Matura, 2021, *op. cit.*

<sup>20</sup> Matura (2021), *op. cit.*

<sup>21</sup> Kratz, A., Zenglein, M. et Sebastian, G. (2021), *Chinese FDI in Europe – 2020 update. Investment falls to 10-year low in an economically and politically challenging year*. Rhodium/MERICS, <https://rhg.com/wp-content/uploads/2021/06/MERICSRhodium-GroupCOFDIUpdate2021.pdf>, c. le 18 avril 2022.

<sup>22</sup> Brinza, A. (2021), « How China's 17+21 Became a Zombie Mechanism », *The Diplomat*, 10 fév., <https://thediplomat.com/2021/02/how-chinas-171-became-a-zombie-mechanism/>, c. le 18 avril 2022 ; Pavličević, D. (2018), « "China threat" and "China opportunity"... », art. cit.

<sup>23</sup> China Daily (2020), 专家纵论“疫情后时代”的中国与世界 (Les experts discutent de la Chine et du monde dans l'ère post-Covid), 20 avril, <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202004/20/WS5e9d45a9a310c00b73c784b6.html>, c. 15 mai 2022.

<sup>24</sup> Brinza, A. (2020a), « Central and Eastern Europe is not in bed with China », *The Diplomat*, 3 juillet, <https://thediplomat.com/2020/07/central-and-eastern-europe-is-not-in-bed-with-china/>, c. le 20 avril 2022 ; Turcsany, R. (2020), « China and the frustrated region... », art. cit.

<sup>25</sup> Levert, L. (2019), « Les Chinois vont moderniser la ligne Budapest-Belgrade », *Rail Passion*, 22 sept., <https://www.railpassion.fr/infrastructure/chinois-moderniser-ligne-budapest-belgrade/>, c. le 18 mai 2022.

sur la section serbe<sup>26</sup>, alors que les normes de l'UIC sont de 250 km/h<sup>27</sup>), il ne constitue pas un investissement chinois car ce sont les gouvernements serbe et hongrois qui s'endettent pour payer les contrats souscrits auprès des constructeurs russe et chinois. Les conditions des prêts sont obscures mais laissent entrevoir un endettement durable, sur plusieurs centaines d'années, des deux gouvernements<sup>28</sup>. Cela n'a pas empêché la presse chinoise de présenter la mise en service du tronçon Beno au début de 2022 comme un exemple du progrès de relations économiques entre la Chine et l'ECO, qui témoigne non seulement des perspectives radieuses de cette coopération mais aussi du fait que la technologie et les équipements ferroviaires chinois sont en train de s'implanter sur le marché européen<sup>29</sup>.

L'expansion de la centrale thermique de Kostolac en Serbie, le pont de Pupin à Belgrade en Serbie (contrat de service et non pas investissement), le rachat et la relance du port du Pirée par le transporteur maritime chinois Cosco sont des exemples de projets qui ont abouti de manière positive, mais, peu nombreux, ils ne suffisent pas à contrebalancer l'image d'inaction des acteurs chinois qui s'est développée<sup>30</sup>.

Enfin, l'offre chinoise de financement de projet, via des prêts de banques d'affaires chinoises, n'a pas non plus suscitée beaucoup d'intérêt. Les membres de l'UE ont accès aux fonds structurels de l'Union, tandis que les marchés financiers ou les prêts d'appui au développement d'institutions comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ou la Banque mondiale permettent d'accéder à des prêts plus transparents et moins chers que ceux octroyés par les banques chinoises<sup>31</sup>.

Au-delà de ces déceptions et déconvenues, s'est peu à peu instillée dans les représentations des dirigeants est-européens l'idée que les relations publiques et les photos de fin de sommets comptaient plus aux yeux des Chinois que l'aboutissement concret de projets économiques. Le président tchèque Milos Zeman, pourtant initialement très favorable à la coopération avec la Chine, a souligné l'absence de résultat concret du dialogue avec la Chine pour justifier son refus d'assister au sommet de 2020 du groupe 17+1<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> Chlastacz, M. (2022), « Belgrade-Novi Sad, première étape achevée du corridor Belgrade-Budapest », *Mobilités*, 6 janv., <https://www.mobilitemagazine.com/post/belgrade-novi-sad-premiere-etape-achevee-du-corridor-belgrade-budapest> c. le 18 mai 2022.

<sup>27</sup> Géoconfluences (2015), Grande vitesse ferroviaire (High speed rail), <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/hsr-high-speed-rail>, c. le 18 mai 2022.

<sup>28</sup> Brinza, A. (2020b), « China and the Budapest-Belgrade railway saga », *The Diplomat*, 28 avril, <https://thediplomat.com/2020/04/china-and-the-budapest-belgrade-railway-saga/>, c. le 15 avril 2022 ; Curic, A. et Kalman, A. (2021), « Ligne Belgrade-Budapest : quand la Chine fait main basse sur les Balkans », *Investigate Europe*, 28 déc., <https://tinyurl.com/Investigate-Europe-railway>, c. le 17 avril 2022.

<sup>29</sup> China Daily (2022), 开通倒计时！匈塞铁路贝诺段完成动态验收 (Le compte à rebours commence ! La réception dynamique du tronçon Beno du chemin de fer Hongrie-Serbie est terminée) 21 février, <https://caijing.chinadaily.com.cn/a/202202/21/WS6213420ca3107be497a07273.html>, c. le 15 mai 2022.

<sup>30</sup> Gupta, P. (2020), « The "17+1" initiative : is China losing its charm in Central and Eastern Europe ? », *ORF*, 18 sept., <https://www.orfonline.org/expert-speak/17-plus-1-initiative-china-losing-charm-central-eastern-europe/>, c. le 19 avril 2022.

<sup>31</sup> Janulewicz L., U. Bērziņa-Čerenkova, J. M. Pepe, A. Szunomar, R. Turcsanyi et A. Vangeli (2018), « Experiences with Chinese Investment in the Western Balkans and the post-Soviet Space : Lessons for Central Europe ? », *EU Frontiers Policy Paper 16*, Central European University, <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-199752-ea.pdf>, c. le 21 avril 2022.

<sup>32</sup> Kavalski, E. (2021), « The end of China's romance with Central and Eastern Europe », *Global Media and China* 6(1), 77-99.

### 2.3. Le mirage des nouvelles routes de la soie

Les rythmes d'intégration des pays d'ECO au sein du réseau des nouvelles routes de la soie sont également très décevants. En effet, très peu de villes portuaires et de hubs ferroviaires régionaux ont été intégrés dans ce réseau. Pourtant, la région fut désignée comme prioritaire par Pékin estimant que grâce à leur intégration réussie dans l'UE, les pays d'ECO pourraient devenir non pas des simples lieux de transit traditionnels vers l'Europe occidentale mais des nouveaux marchés importants pour les investissements et les produits chinois. De plus, aux yeux des experts chinois, la région possède un atout considérable : les affaires dans plupart de pays d'ECO sont régies par le cadre juridique de l'UE alors que les coûts de la main-d'œuvre et de terrains y sont beaucoup moins élevés qu'en Europe occidentale. Ces projections encourageantes ont été néanmoins assorties de limitations importantes : étant donné la petite taille des économies des pays d'ECO et de leur intégration inégale au sein de l'UE, il serait difficile d'augmenter leur coopération avec la Chine de façon importante. Cela risque de créer un « vacuum de coopération » qui pourrait rapidement réduire l'enthousiasme de la population et des élites de ces pays au sujet de l'approfondissement de liens économiques avec la Chine. Il serait donc dans l'intérêt de Pékin de développer un modèle de coopération à plusieurs vitesses, en évaluant les rythmes et l'ampleur de cette coopération au cas par cas<sup>33</sup>.

Ainsi, aux yeux des Chinois, le format de coopération 17+1 semblait montrer assez rapidement ses limites. Toutefois, pendant un certain temps, le discours officiel et les activités diplomatiques de la Chine semblaient confirmer la volonté de Pékin d'explorer activement le potentiel logistique de l'ECO. Ainsi, en 2016, lors de la visite officielle de Xi Jinping en Pologne, une quarantaine d'accords économiques ont été signés y compris sur le développement d'infrastructures ferroviaires et routières à Łódź, Varsovie et Poznan<sup>34</sup>. L'un des projets prévoyait par exemple la construction d'un parc technologique multimodal sino-polonais à Łódź afin d'augmenter le trafic le long du corridor nord des nouvelles routes de la soie passant par les territoires russe et biélorusse. Ce parc devait héberger non seulement un nouveau terminal ferroviaire mais aussi des zones de stockage de conteneurs et des dispositifs modernes permettant le chargement et le déchargement rapide des conteneurs<sup>35</sup>. Un autre projet laissait entrevoir la possibilité de la participation chinoise dans la modernisation et l'élargissement du port de Gdansk dans le but d'y rediriger une partie de trafic qu'accueille le port allemand de Hambourg, ce qui aurait réduit le coût de frais de transport Chine-Europe<sup>36</sup>. Toutefois, malgré toutes les annonces officielles grandiloquentes, la plupart de projets envisagés sont restés lettre morte, principalement à cause d'une divergence notable entre les attentes polonaises et les offres chinoises concrètes. Dans le cas du parc technologique à Łódź, par exemple, le projet a été abandonné sous l'influence de considérations géopolitiques. En effet, le terrain de 300 hectares visé par le projet appartient à l'Agence des biens militaires du ministère de la Défense nationale qui a subitement annulé l'appel d'offre en évoquant la nécessité de procéder à des

<sup>33</sup> Long, J. (2016), « 一带一路倡议在中东欧地区的机遇和挑战 » (Les opportunités et les défis des nouvelles routes de la soie en Europe centrale et orientale), *国际观察 (International Observer)*, 3, 118-130.

<sup>34</sup> Polskie Radio (2016), « Wizyta prezydenta Chin w Polsce pod znakiem Nowego Jedwabnego Szlaku i ok. 40 umów handlowych. Chiny otwierają rynek na polską żywność » (La visite du président chinois en Pologne sous le signe de la nouvelle route de la soie et d'une quarantaine d'accords commerciaux. La Chine ouvre son marché à la cuisine polonaise), *Polskie Radio*, 20 juin, <https://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1633107,Wizyta-prezydenta-Chin-w-Polsce-pod-znakiem-Nowego-Jedwabnego-Szlaku-i-ok-40-umow-handlowych-Chiny-otwieraja-rynek-na-polska-zywnosc>, c. le 14 mai 2022.

<sup>35</sup> Bartosiewicz, A., Sztterlik, P. (2019), « Łódź na nowym jedwabnym szlaku. Analiza przypadku » (Łodz dans les nouvelles routes de la soie. Une étude de cas), *Studia Ekonomiczne (Études économiques)*, 385, 94-109.

<sup>36</sup> Zhu, M. (2016), « 随习近平主席出访】对话中国远洋海运集团董事长许立荣 » (En marge de la visite de Xi Jinping : l'interview avec Xu Lirong, président du China COSCO Shipping Group), *China Daily*, 21 juin, [http://china.chinadaily.com.cn/2016-06/21/content\\_25787417.htm](http://china.chinadaily.com.cn/2016-06/21/content_25787417.htm), c. le 15 mai 2022.

analyses supplémentaires sans préciser de quoi il s'agissait. Selon certains experts, l'abandon du projet serait plutôt un reflet des préoccupations d'Antoni Macierewicz, alors ministre de la Défense nationale, quant aux motifs politiques de l'expansion économique de la Chine en Europe et aux conséquences du rapprochement de Pékin avec Moscou<sup>37</sup>.

### 3. Des divergences politiques et stratégiques

#### 3.1. Des divergences idéologiques qui pèsent à la suite des vives réactions de Pékin

Le débat public sur les questions de la politique chinoise au Tibet, au Xinjiang, à l'endroit de Taiwan a provoqué de vives réactions de la part de la Chine, ce qui a crispé une partie de l'opinion publique et des dirigeants de nombreux pays d'ECO. En octobre 2019, la ville de Prague a annulé son accord de jumelage avec Pékin, à la suite d'une dispute portant sur l'inclusion, demandée par la partie chinoise, du principe d'« une seule Chine » dans l'accord, ce que la partie tchèque déclinait au motif que cela n'était pas de son ressort, mais aussi parce que le maire de Prague souhaitait également développer un jumelage avec Taipei. L'affaire prit une forte ampleur politique au point que le président du Sénat tchèque, Milos Vystrcil, déclara « Je suis Taisanais » lors de sa visite du parlement taiwanais<sup>38</sup>. En visite officielle en Europe au même moment, le ministre chinois des Affaires étrangères, Wang Yi, menaçait M. Vystrcil de payer « un prix élevé » pour ses propos, un geste immédiatement condamné par le ministre allemand des Affaires étrangères, le ministère français des Affaires étrangères et le président slovaque. Cette condamnation n'a pas empêché les Chinois d'introduire des mesures sanctionnant le « comportement odieux » de Prague : en janvier 2020, Shanghai a révoqué son partenariat avec la capitale tchèque, alors que le lancement de la nouvelle liaison aérienne entre Prague et Shenzhen, prévue pour 2020, a été annulé et le nombre de vols connectant Prague à Pékin et Shanghai a été réduit<sup>39</sup>.

De même, en 2019, la commémoration de la répression des manifestations place Tiananmen et le lien établi par les opinions, surtout dans les pays baltes, avec la répression à Hongkong, a suscité une vive réaction chinoise (prise à parti d'une manifestation par des diplomates chinois ; vandalisme perpétré par des ressortissants chinois ; ton peu diplomatique des communiqués des ambassades chinoises) qui a été largement répercutée dans les médias locaux. Certes, ces algarades ont été mobilisées dans les débats politiques domestiques pour critiquer les gouvernements en place, mais elles ont également fait paraître la Chine sous un jour moins avantageux et ont altéré les représentations des gouvernements et de l'opinion des pays d'ECO à l'endroit de la Chine<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Czubiński, R. (2017), « Łódź : Przetarg na Pryncypalną wstrzymany. Co z chińskim terminalem ? » (Lodz : l'appel d'offre pour le Pryncypalna a été suspend. Qu'en est-il du terminal chinois ?), *Rynek kolejowy* (Marché ferroviaire), <https://www.rynek-kolejowy.pl/mobile/lodz-przetarg-na-pryncypalna-wstrzymany-co-z-chińskim-terminalem-79739.html>, c. le 15 mai 2022.

<sup>38</sup> DW (2020), 'I am Taiwanese' : Czech official angers China after Taipei speech, 1<sup>er</sup> sept., <https://www.dw.com/en/i-am-taiwanese-czech-official-angers-china-after-taipei-speech/a-54781326>, c. le 13 avril 2022 ; Kavalski, E. (2021), « Quo vadis cooperation between China and Eastern Europe in the era of covid-19 ? », *World Affairs*, 184(1), 33-56.

<sup>39</sup> Karásková, I. éd. (2020), « Empty shell no more : China's growing footprint in Central and Eastern Europe », *China Observers in Central and Eastern Europe*, [https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2020/04/CHOICE\\_Empty-shell-no-more.pdf](https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2020/04/CHOICE_Empty-shell-no-more.pdf), c. le 14 mai 2022.

<sup>40</sup> Kavalski, E. (2021), « Quo vadis cooperation between China and Eastern Europe... », art. cit.

Pékin semble avoir abandonné sa politique très prudente envers les pays d'ECO, en multipliant les attaques diplomatiques et les sanctions contre les différents acteurs locaux qu'ils soient institutionnels, politiques ou académiques, qui critiquent l'agenda économique extérieur de la Chine ou interrogent ses politiques internes. L'incident survenu en Lituanie en août 2019 illustre bien la nouvelle attitude chinoise sur la scène internationale qu'on désigne sous le nom de la « diplomatie du loup guerrier ». Lors de la commémoration du 30<sup>e</sup> anniversaire de la « Voie balte », un événement historique qui a donné l'impulsion importante au mouvement de l'indépendance de trois pays baltes de l'URSS, quelques centaines de manifestants lithuaniens rassemblés pour exprimer leur solidarité avec les manifestants prodémocratie à Hong Kong ont été confrontés à une contre-manifestation organisée par l'ambassade chinoise à Vilnius et incluant les représentants de l'association locale des Chinois d'outre-mer et de la Chambre de commerce chinoise récemment établie pour promouvoir la coopération bilatérale<sup>41</sup>. Cette tentative chinoise d'intimidation a causé une très vive réaction au sein de la population locale qui n'a pas hésité à faire des parallèles entre les tactiques chinoises et les méthodes soviétiques. En effet, la « Voie balte » occupe une place centrale dans le récit national de la libération de Lituanie de l'occupation soviétique et l'incident du 23 août a été vécu comme un rappel de cette période et de la proximité idéologique entre l'URSS et la Chine.

### 3.2. Choisir ses amis proches... Une prise de conscience de la valeur des relations avec Washington, l'OTAN et l'UE

Ce contexte de la dégradation des relations entre la Chine et les Occidentaux, marqué par le relai médiatique de la répression à Hongkong et au Xinjiang, a incité les pays d'ECO à prendre position. Réduire ce choix politique à une réponse aux pressions de Washington et de Bruxelles serait excessif : les événements politiques ont souvent ravivé la grille de lecture des alliances de plusieurs de ces gouvernements, parfois alliés proches de Washington comme la Pologne, les pays baltes ou la Roumanie. Le dilemme posé par l'ascension de Huawei s'est souvent résolu au détriment de l'entreprise chinoise, accusée d'espionnage industriel en Pologne, de représenter une menace à la sécurité nationale en Estonie, République tchèque, Roumanie<sup>42</sup>. En Roumanie, les préoccupations sécuritaires aiguës par la frustration face aux échecs des projets d'investissement ont conduit Bucarest à être le premier gouvernement de l'ECO à signer un accord avec Washington ciblant Huawei<sup>43</sup>, un mouvement par la suite suivi par 13 des 17 pays d'ECO, y compris la Serbie<sup>44</sup>. En Croatie, le projet de développement du port de Rijeka a été suspendu suite, notamment, aux pressions américaines<sup>45</sup>. Dans les pays baltes, le rapprochement entre la Chine et la Russie a été perçu comme une alliance de la Chine avec la principale menace perçue à la sécurité nationale, ce qui les a conduits à associer la Chine à cette menace<sup>46</sup>. Une erreur commise par le gouvernement chinois semble avoir été

<sup>41</sup> Karásková, I. éd. (2020), « Empty shell no more... », art. cit.

<sup>42</sup> Kavalski, E. (2021), « Quo vadis cooperation between China and Eastern Europe... », art. cit. ; Karásková, I. (dir.) (2020b), « Huawei in Central and Eastern Europe : Trends and Forecast », Prague, Czech Republic, Association for International Affairs (AMO), [https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2021/01/briefing-paper\\_huawei\\_A4\\_03\\_web-1.pdf](https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2021/01/briefing-paper_huawei_A4_03_web-1.pdf), c. le 21 avril 2022.

<sup>43</sup> Brinza, A. (2020a), « Central and Eastern Europe is not in bed with China », art. cit.

<sup>44</sup> Brinza, A. (2021), « How China's 17+21 Became a Zombie Mechanism », art. cit.

<sup>45</sup> Rakštyté, A. (2021), « China is losing ground in Central Europe », Center for European Policy Analysis (CEPA), 10 déc., <https://cepa.org/china-is-losing-ground-in-central-europe/>, c. le 20 avril 2022.

<sup>46</sup> Brinza, A. (2020c), « How Russia Helped the United States Fight Huawei in Central and Eastern Europe », *War on the Rocks*, 12 mars, <https://warontherocks.com/2020/03/how-russia-helped-the-united-states-fight-huawei-in-central-and-eastern-europe/>, c. le 13 avril 2022.

de ne pas prendre la mesure de l'attachement de plusieurs pays d'Europe centrale à leur relation avec les États-Unis, et de considérer l'ECO comme un bloc en gommant les nuances de leurs représentations<sup>47</sup>. La Chine a ignoré les représentations régionales qui, face à la présence russe, poussent les pays d'ECO à rechercher une proximité stratégique avec les États-Unis et à se méfier de Moscou<sup>48</sup>.

Pékin attribue ce changement d'attitude au retour des États-Unis dans l'Europe centrale et orientale. Selon Wu Baiyi, directeur de l'Institut d'études européennes de l'Académie chinoise des sciences sociales, durant les premières années de l'existence de format 17+1, le développement de la coopération entre la Chine et les pays d'ECO n'a pas été affecté par l'ingérence de Washington puisque les États-Unis d'Obama s'intéressaient très peu aux activités chinoises dans cette région. Avec l'arrivée au pouvoir de Donald Trump la situation change : Washington a intensifié sa pression politique sur les gouvernements locaux pour les persuader de ne pas utiliser la technologie chinoise et de devenir plus vigilants dans leur acceptation d'investissements chinois. En parallèle, l'UE, « en se cachant derrière le dos des Américains », a également commencé à durcir sa position envers la présence chinoise dans la région en mettant discrètement en place des mécanismes qui imposent des restrictions sur la coopération Chine-ECO<sup>49</sup>. En d'autres termes, si le niveau d'investissements chinois dans les pays d'ECO peine à atteindre les volumes promis et si le dialogue politique semble être bloqué, ce n'est pas tant la faute de Pékin mais la conséquence directe de l'ingérence des États-Unis et de changement d'attitude de Bruxelles sous l'influence de Washington. Depuis 2020, les communiqués officiels chinois soulignent immanquablement que les « forces extérieures » exercent une pression politique sur les pays d'ECO et les forcent à choisir leur camp<sup>50</sup>.

### 3.3. Une opinion publique de plus en plus réfractaire

Les opinions publiques et les médias n'avaient guère une opinion favorable de la Chine<sup>51</sup>. La Chine s'est efforcée de communiquer, de corriger les perceptions négatives qui se développaient, sur la question de Hongkong notamment, tout en soulignant activement le rôle de la Chine dans la coopération médicale face à la pandémie de covid-19 et en fustigeant les États-Unis accusés de répandre de fausses informations sur la situation sanitaire en Chine et d'être en fait à l'origine du virus. C'est dans un contexte de méfiance croissante, voire de perception fort négative comme en République tchèque, en Slovaquie ou dans les pays baltes, que ces discours chinois ont tenté de répondre à l'évolution des opinions publiques. Mais les opinions dans nombre de pays d'ECO ne semblent pas avoir bien reçu ces messages, souvent perçus comme destinés au public chinois. De plus, les médias des pays d'ECO se sont fait l'écho de plaintes concernant la qualité du matériel médical livré par la Chine, ou la mise en scène demandée par les autorités chinoises pour que les présidents ou premiers ministres accueillent

<sup>47</sup> Brinza, A. (2020a), « Central and Eastern Europe is not in bed with China », art. cit.

<sup>48</sup> Brinza, A. (2021), « How China's 17+21 Became a Zombie Mechanism », art. cit.

<sup>49</sup> China Daily (2020), 专家纵论“疫情后时代”的中国与世界 (Les experts discutent de la Chine et du monde dans l'ère post-Covid), 20 avril, <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202004/20/WS5e9d45a9a310c00b73c784b6.html>, c. 15 mai 2022.

<sup>50</sup> Ministry of Foreign Affairs of the PRC (2022a), Wang Yi s'entretient avec le ministre serbe des Affaires étrangères Nikola Seraković par téléphone, 9 avril, [https://www.fmprc.gov.cn/fra/zxxx/202204/t20220410\\_10666444.html](https://www.fmprc.gov.cn/fra/zxxx/202204/t20220410_10666444.html), c. 15 mai 2022.

<sup>51</sup> Turcsányi, R., Karásková, I., Matura, T. et Šimalčík, M. (2019), « Followers, challengers, or by-standers ? Central European media responses to intensification of relations with China », *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 5(3), 49-67 ; Turcsányi, R. et al. (2020), European public opinion on China in the age of COVID-19. Differences and common ground across the continent. CEIAS, [https://ceias.eu/wp-content/uploads/2020/11/COMP-poll-report\\_3.pdf](https://ceias.eu/wp-content/uploads/2020/11/COMP-poll-report_3.pdf), c. le 18 avril 2022.

les livraisons de ces équipements<sup>52</sup>. De fait, les efforts de communication des ambassades chinoises dans les réseaux sociaux et la « diplomatie du masque » semblent avoir été contreproductifs, en accréditant l'idée que Pékin ne comprenait pas les pays d'ECO<sup>53</sup>.

### 3.4. La désintégration du format 17+1 et les efforts de Pékin pour endiguer ce processus

De fait, de nombreux pays d'ECO ont semblé moins attirés par la relation avec la Chine. La Lituanie a quitté le groupement 17+1 avec fracas le 21 mai 2021, transformant le regroupement en 16+1. Sans prendre de décision aussi radicale, plusieurs États envoient désormais de simples délégations ministérielles (ministre des Affaires étrangères) lors de sommets où le chef de l'État chinois Xi Jinping se déplace, voire boude la réunion. En 2021, six pays – Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie et Slovénie – ne dépêchèrent que des ministres et non les chefs d'État ou de gouvernement<sup>54</sup>. L'Estonie et la Lettonie estiment que les rencontres 27+1 entre les membres de l'UE et la Chine sont désormais suffisantes pour une collaboration économique qu'on ne veut pas rompre mais qui a déçu<sup>55</sup>.

Cela menace-t-il à court terme l'existence même de la plateforme 16+1 ? Après le départ de la Lituanie, certains observateurs l'ont annoncé, mais pour de nombreux membres, malgré un vif niveau de mécontentement, quitter le regroupement n'est pas envisagé. Rompre avec la Chine présenterait l'inconvénient de compromettre toute possibilité de bonification des retombées de la plateforme, tout en s'attirant les foudres de la Chine. Nombre de membres ont donc préféré réduire leurs attentes et leur niveau d'engagement en ne dépêchant aux rencontres que des délégations ministérielles, faisant ainsi passer le message de leur déception tout en préservant la possibilité de jours meilleurs pour l'organisation<sup>56</sup>.

Dans l'ensemble, avec la fragilisation du format 17+1, Pékin semble recentrer sa politique dans l'ECO en visant davantage par ses nouvelles initiatives, y compris économiques, les pays du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, Slovaquie et République tchèque). Ainsi, la visite du ministre des Affaires étrangères polonais Zbigniew Rau en Chine en mai 2021 a été longuement commentée par les médias chinois officiels qui n'hésitaient pas à la présenter comme une manifestation des synergies positives qui existent entre la Chine et l'ECO ou à faire des parallèles entre les objectifs du 14<sup>e</sup> plan quinquennal chinois et le projet polonais de relance économique post-covid<sup>57</sup>. Ces efforts semblent porter leurs fruits. Ainsi, le président polonais, Andrzej Duda fut le seul leader européen à accepter l'invitation de Pékin de venir assister en personne à la cérémonie d'ouverture des jeux olympiques en février 2022.

<sup>52</sup> Seaman, J. (2020), *Covid-19 and China-Europe relation. Covid-19 and China-Europe relation*, European Think-tank Network on China, 29 avril ; [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc\\_special\\_report\\_covid-19\\_china\\_europe\\_2020.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_special_report_covid-19_china_europe_2020.pdf).

<sup>53</sup> Brinza, A. (2020d), « China Doesn't Understand Europe, and It Shows », *The Diplomat*, 4 sept., <https://thediplomat.com/2020/09/china-doesnt-understand-europe-and-it-shows/>, c. le 4 avril 2022.

<sup>54</sup> Standish, R. (2021), « Chinese Summit gets chilly reception from Central, Eastern European Countries », *Radio Free Europe*, 9 février, <https://www.rferl.org/a/chinese-summit-gets-chilly-reception-from-central-eastern-european-countries/31094507.html>, c. le 13 avril 2022.

<sup>55</sup> Hivert, A.-F. (2021), « La Lituanie tient tête à la Chine et s'écarte des "routes de la soie" », *Le Monde*, 21 oct., [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/10/21/la-lituanie-tient-tete-a-la-chine-et-s-ecarte-des-routes-de-la-soie\\_6099353\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/10/21/la-lituanie-tient-tete-a-la-chine-et-s-ecarte-des-routes-de-la-soie_6099353_3210.html), c. le 13 avril 2022.

<sup>56</sup> Turcsany, R. (2020), « China and the frustrated region... », art. cit.

<sup>57</sup> Bachulska, A. (2021), « What's Behind Poland's Sudden Change of Heart About China ? », *China Observers in Central and Eastern Europe*, juillet 21, <https://chinaobservers.eu/whats-behind-polands-sudden-change-of-heart-about-china/>, c. le 16 mai 2022.

## 4. Le poids du conflit en Ukraine : la proximité chinoise de Moscou ternit son image

### 4.1. Les premières réactions et leurs conséquences

Dès le début de la guerre en Ukraine, les médias officiels chinois évoquent la légitimité des préoccupations sécuritaires de Moscou et appellent à l'établissement de nouveaux mécanismes de sécurité en Europe censés prévenir l'avènement de la nouvelle guerre froide. Cette nouvelle initiative chinoise en matière de sécurité internationale est basée sur le principe de la sécurité indivisible, articulé pour la première fois dans l'Acte final de Helsinki de 1975<sup>58</sup>. Ce principe se trouve également au cœur de la politique étrangère du Kremlin qui l'utilise pour justifier son opposition à l'augmentation des forces de l'OTAN dans les pays d'ECO. En parallèle, les diplomates chinois continuent d'affirmer la volonté de Pékin non seulement de maintenir mais aussi d'approfondir le partenariat stratégique avec Moscou<sup>59</sup>. Cette attitude de Pékin a été interprétée par les populations des pays d'ECO comme une approbation des actions russes en Ukraine et un signe que la Chine pourrait devenir une menace potentielle pour la sécurité de la région.

En effet, le refus de Pékin de condamner ouvertement les actions de la Russie en Ukraine a suscité de très fortes réactions au sein des pays d'ECO, en particulier au sein de ceux qui défendaient depuis des années une position de vigilance vis-à-vis de Moscou et de son ambition à développer une alliance stratégique avec la Chine. L'intensité des réactions a été amplifiée par des facteurs de nature différente. D'une part, la proximité géographique de la zone du conflit et l'arrivée des millions de réfugiés ukrainiens ont contribué à entretenir au sein des populations locales le sentiment que la guerre les concerne directement, y compris sur le plan individuel. D'autre part, le discours officiel de Pékin, faisant l'écho de la propagande russe au sujet des motifs de l'« opération spéciale » de Moscou en Ukraine et désignant les États-Unis comme le principal responsable de l'escalade du conflit en février, a poussé les gouvernements des pays d'ECO à s'interroger davantage sur les ambitions chinoises dans la région. La guerre en Ukraine vient ainsi renforcer l'idée que l'ECO ne pourrait plus s'asseoir sur deux chaises, en participant à la fois au projet d'intégration régionale démocratique de l'UE et à l'initiative eurasiatique de la Chine qui rassemble plusieurs gouvernements autoritaires<sup>60</sup>.

Suite à la multiplication des critiques de la position de Pékin au sein des pays d'ECO, Pékin a réagi en mobilisant les ambassades chinoises locales et leurs relais médiatiques pour promouvoir sa propre version des faits ainsi que pour diffuser le contenu pro-russe et promouvoir l'engagement de Pékin pour la paix et la stabilité dans la région. L'intensité de cette mobilisation diffère d'un pays à l'autre : si dans les pays baltes l'effort est minimal, les voisins de l'Ukraine font l'objet d'une véritable campagne médiatique qui compare les États-

<sup>58</sup> Xinhua (2022), 欢迎一切有利于和平的努力 (Saluons tous les efforts qui favorisent la paix), 7 mai, [http://www.news.cn/world/2022-05/07/c\\_1128629424.htm](http://www.news.cn/world/2022-05/07/c_1128629424.htm), c. 16 mai 2022.

<sup>59</sup> Ministry of Foreign Affairs of the PRC (2022b), State Councilor and Foreign Minister Wang Yi Meets the Press, 7 mars, [https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx\\_662805/202203/t20220308\\_10649559.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202203/t20220308_10649559.html), c. le 15 mai 2022 ; Ministry of Foreign Affairs of the PRC (2022c), Wang Yi Holds Talks with Russian Foreign Minister Sergey Lavrov, 30 mars, [https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx\\_662805/202203/t20220331\\_10658029.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202203/t20220331_10658029.html), c. le 15 mai 2022.

<sup>60</sup> Hála, M. (2022), « Východní Evropa jako frontová linie mezi EU a Eurasí » (L'Europe de l'Est comme une ligne de front entre l'UE et l'Eurasie), *Sinopsis*, 20 avril, <https://sinopsis.cz/vychodni-evropa-jako-frontova-linie-mezi-eu-a-eurasi/>, c. le 16 mai 2022.

Unis et l'OTAN au principal méchant de la saga d'Harry Potter, Voldemort<sup>61</sup>. Le choix de la référence est assez maladroit étant donné que Vladimir Poutine est également associé à ce personnage dans de nombreuses publications médiatiques occidentales. À Poznan, en Pologne, un artiste local a même réalisé une peinture murale représentant Poutine-Voldemort sur les ruines d'une ville ukrainienne<sup>62</sup>.

#### 4.2. L'échec de la stratégie « *business as usual* » ?

La guerre en Ukraine a été le principal thème abordé lors du dernier sommet virtuel Chine-UE organisé en avril. Les leaders européens, Charles Michel et Ursula von der Leyen, ont alors sommé Pékin de rester véritablement neutre et de ne pas aider la Russie à contourner les sanctions occidentales<sup>63</sup>. En réponse à ces demandes, le premier ministre chinois, Li Keqiang, a affirmé que la Chine va chercher à promouvoir la solution pacifique du conflit à sa propre manière, en signalant ainsi son refus de continuer à discuter sur ce sujet et en invitant ces collègues à aborder plutôt les questions pratiques de la coopération économique. Ainsi, le communiqué officiel chinois résumant les principaux points de la discussion ne mentionne le conflit en Ukraine qu'une seule fois, alors que le communiqué du Conseil européen lui a été dédié<sup>64</sup>. Ce faisant, la Chine suit la politique qui lui a bien servi lors de la crise ukrainienne de 2014. Pékin a alors proclamé sa neutralité, en espérant qu'une fois l'indignation de l'UE calmée, les affaires allaient reprendre, et que les considérations économiques allaient prévaloir sur les principes politiques. Or cette fois-ci, la neutralité de façade de Pékin ne semble plus satisfaire l'UE qui a adopté une position inflexible vis-à-vis du support tacite chinois des actions de Moscou à laquelle tous les membres, y compris les pays d'ECO, adhèrent. Le scepticisme de ces derniers quant à la réalisation des différents projets conjoints se trouve ainsi renforcé. Comment imaginer que l'ECO deviendrait bientôt un hub eurasiatique incontournable sur les nouvelles routes de la soie si le fonctionnement de son principal corridor passant par les territoires russes et biélorusses est menacé par les sanctions ? Environ 90 % du cargo ferroviaire Chine-Europe est transporté via ce corridor et plusieurs entreprises de logistique, dont Kuehne + Nagel, CEVA Logistics, DHL et DSV, ont déjà annoncé l'arrêt de leurs opérations en Russie et Biélorussie<sup>65</sup>. Bien que la Chine puisse en théorie réorienter le trafic vers le corridor du milieu qui transite par l'Asie centrale, la région caspienne et la Turquie, cela ne peut pas se faire rapidement, car tous les tronçons de cette route ne sont pas

<sup>61</sup> Karásková, I. éd. (2022), « Backing Russia on Ukraine : China's Messaging in Central and Eastern Europe », *Briefing Paper, China Observers in Central and Eastern Europe*, mai, [https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2022/05/CHOICE\\_policy-paper\\_Backing-Russia-on-Ukraine\\_04\\_web.pdf](https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2022/05/CHOICE_policy-paper_Backing-Russia-on-Ukraine_04_web.pdf), c. 16 mai 2022.

<sup>62</sup> Korycka, M. (2022), « Poznań. Putin jako Voldemort - nowy mural w mieście » (Poznan. Poutine en Voldemort - une nouvelle peinture murale dans la ville), *Gazeta.pl*, 1 mars, <https://kultura.gazeta.pl/kultura/7,183474,28169944,poznan-putin-jako-voldemort-nowy-mural-w-miescie-zdjecia.html>, c. le 16 mai 2022.

<sup>63</sup> European Council (2022a), Remarks by President Charles Michel after the EU-China summit via video-conference, 1<sup>er</sup> avril, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/01/remarks-by-president-charles-michel-after-the-eu-china-summit-via-videoconference/>, c. le 15 mai 2022.

<sup>64</sup> Ministry of Foreign Affairs of the PRC (2022d), Premier Li Keqiang Co-chairs the 23rd China-EU Summit with President of the European Council Charles Michel and President of the European Commission Ursula von der Leyen, 2 avril, [https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx\\_662805/202204/t20220402\\_10663636.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202204/t20220402_10663636.html), c. le 15 mai 2022 ; European Council (2022b), EU-China summit: Restoring peace and stability in Ukraine is a shared responsibility, 1<sup>er</sup> avril, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/01/eu-china-summit-restoring-peace-and-stability-in-ukraine-is-a-shared-responsibility/>, c. le 15 mai 2022.

<sup>65</sup> Knowler, G. (2022), « Falling China-Europe rail volumes may take years to recover : rail executives », *The Journal of Commerce online*, 6 avril, [https://www.joc.com/rail-intermodal/international-rail/falling-china-europe-rail-volumes-may-take-years-recover-rail-executives\\_20220406.html](https://www.joc.com/rail-intermodal/international-rail/falling-china-europe-rail-volumes-may-take-years-recover-rail-executives_20220406.html), c. le 17 mai 2022.

suffisamment bien développés. La réorientation du trafic va également réduire le rôle des pays d'ECO qui sont aujourd'hui les plus impliqués dans l'initiative chinoise en Europe – la Pologne, la Hongrie et la République tchèque.

## 5. Conclusion

Les pays d'Europe centrale et orientale sont devenus l'objet d'une politique active de la Chine depuis seulement une quinzaine d'années quand Pékin a commencé d'y poser des fondations de sa présence économique. Dans l'espoir de promouvoir l'intégration régionale sous l'impulsion de la Chine, Pékin propose aux pays d'ECO un nouveau format de relations, 16(17)+1, censé les aider à sortir de la crise économique et à relancer leurs développement grâce aux financements chinois pour des projets porteurs d'avenir et au développement des relations commerciales. Le lancement de l'initiative des nouvelles routes de la soie en 2013 et les promesses de Pékin d'intégrer l'ECO dans le nouveau réseau logistique et commercial eurasiatique ont permis à la Chine de tisser des liens utiles avec les élites politiques et les milieux d'affaires locaux. Toutefois, les conditions de la coopération proposée par Pékin déçoivent rapidement les pays d'ECO qui se trouvent pris au piège d'un partenariat asymétrique dans lequel le ton est entièrement dicté par la Chine qui n'a que très peu de considérations pour ses partenaires juniors. L'espoir que la Chine investisse massivement dans toutes sortes de projets locaux, qu'il s'agisse d'infrastructures ou de technologies de pointe, ne s'est pas réalisé. Les Chinois non seulement choisissent leurs projets en fonction de leur rentabilité et capacité à faire avancer leurs intérêts sur le marché européen, mais aussi imposent des conditions de financement, de réalisation technique et de gestion des activités qui mettent leur partenaire local dans une situation d'endettement financier, de dépendance technologique ou de risque stratégique. La fragilisation, voire la désintégration du format 16(17)+1, illustre bien l'échec de la politique chinoise dans la région ; échec qui se voit aujourd'hui amplifié par la crise ukrainienne et ses premières conséquences.

# QUESTION D'ACTUALITÉ



# Un « retour » inachevé : la relation entre la Russie et l’Afrique à l’épreuve de la guerre en Ukraine

Igor Delanoë

Directeur adjoint de l’Observatoire franco-russe  
Docteur en histoire, chercheur associé au LADIE (Université Côte d’Azur)

## Résumé

L’intérêt de la Russie pour l’Afrique sub-saharienne, avec une approche dominée par la géoéconomie, notamment dans le secteur des industries extractives, n’est apparu qu’à la fin des années 2010, alors que jusque-là l’Afrique du Nord était privilégiée. La crise de 2014 en Ukraine l’a poussée à adopter une démarche géopolitique dans le contexte de ses relations de plus en plus conflictuelles avec l’Occident. Elle s’est présentée aux États africains comme une puissance sans passé colonial opposée au « néo-colonialisme » des occidentaux mais capable, contrairement notamment à la France, d’être un « pourvoyeur de sécurité » pour les pouvoirs en place. Avec le déclenchement du conflit ukrainien en 2022, sa diplomatie est devenue plus active, comme son investissement sécuritaire. Mais celui-ci s’appuie plutôt sur les activités du groupe Wagner que sur le ministère de la Défense. Si la Russie en a retiré, devant l’ONU, un soutien indirect à son action en Ukraine, la question de l’intérêt pour les États africains de son offre de sécurité se pose néanmoins du fait de l’impact sur ses capacités financières des sanctions qui lui sont imposées et de l’affaiblissement de ses capacités sécuritaires, mobilisées sur le front ukrainien.

**Mots-clés :** Afrique sub-saharienne, Afrique de l’Ouest, Russie, Ukraine, France, Soudan, Mali, République centrafricaine, Afrique du Sud, Wladimir Poutine, géoéconomie, géopolitique, zones d’intérêt, groupe Wagner, États occidentaux, occident collectif, industries extractives, sécurité, diplomatie, souveraineté, néo-colonialisme, Afrokom, armements, sanctions, capacités financières

## Abstract

Russia’s interest in Africa (if we consider only sub-Saharan Africa) only appeared at the end of the 2010s with an approach dominated by geoeconomics, particularly in the sector of extractive industries. The 2014 crisis in Ukraine pushed it to adopt a geopolitical approach in the context of its increasingly conflicting relations with the West. It has presented itself to African states as a power without a colonial past opposed to Western “neo-colonialism” but capable, unlike France in particular, of being a “provider of security” for the powers in place. With the outbreak of the Ukrainian conflict in 2022, its diplomacy has become more active, like its security investment. But this is based more on the activities of the Wagner group than on the Ministry of Defense. Although Russia has obtained, before the UN, indirect support for its action in Ukraine, the question of the interest for African States of its security offer nevertheless arises because of the impact on its financial capacities of the sanctions imposed on it and the weakening of its security capacities, mobilized on the Ukrainian front.

**Keywords:** Sub-Saharan Africa, West Africa, Russia, Ukraine, France, Sudan, Mali, Central African Republic, South Africa, Wladimir Putin, geoeconomics,

geopolitics, areas of interest, Wagner group, Western states, collective West, industries extractives, security, diplomacy, sovereignty, neo-colonialism, Afrokom, armaments, sanctions, financial capabilities

## I. Introduction

Encore marginal au cours des années 2000, l'intérêt russe pour l'Afrique sub-saharienne, l'Afrique centrale et l'Afrique australe s'est affirmé au cours de la seconde moitié des années 2010 avec en point d'orgue le sommet Russie-Afrique qui s'est tenu à Sotchi en octobre 2019. Produit d'un autre « retour », celui de Moscou sur la scène stratégique moyen-orientale et nord-africaine, le « retour » de la Russie en Afrique apparaît comme une manifestation du « pivot oriental » entrepris par le Kremlin à la faveur du retour de Vladimir Poutine au Kremlin en 2012. La guerre qui éclate en Ukraine fin février 2022 révèle cependant de nouveaux enjeux dans la relation entre Moscou et les capitales africaines, soucieuses de se tenir à distance d'un conflit lointain qu'elles ne considèrent pas nécessairement comme le leur. La sécurité alimentaire, avec la redécouverte de la place de la mer Noire dans l'approvisionnement de pays africains en céréales russes et ukrainiennes, la question des « effets secondaires » des sanctions occidentales prises contre Moscou, et les interrogations autour de la pérennité de l'empreinte sécuritaire russe constituent autant de sujets qui ont surgi depuis le 24 février 2022 et le déclenchement par le Kremlin de son « opération spéciale » en Ukraine.

L'expansion de l'influence russe en Afrique, et plus particulièrement en Afrique de l'Ouest, constitue un sujet de préoccupation majeure pour les autorités françaises depuis plusieurs années. D'une part parce que Paris estime qu'elle se réalise au détriment des intérêts français, et, d'autre part, parce que cette expansion reste caractérisée par un jeu à somme nulle dont les enjeux dépassent le cadre régional africain. Alors que le conflit ukrainien fait rage, Russes et Africains doivent désormais faire face à une série de défis qui se posent au développement de leurs relations politique, économique et sécuritaire. Dans quelle mesure le conflit ukrainien peut-il remodeler l'empreinte de la Russie en Afrique<sup>1</sup> ?

## II. De la géoéconomie au prisme géopolitique : l'émergence progressive de l'Afrique dans les horizons de la politique extérieure de la Russie

C'est bien la réinsertion de la Russie dans les contrées africaines sises hors de l'Afrique du Nord et du Sud qui a marqué un tournant. Le Kremlin était parvenu depuis 1991 à maintenir puis, au cours des années 2000, à réactiver ses liens avec les capitales nord-africaines (Alger, bien sûr, mais surtout déploiement d'une « politique » égyptienne après l'arrivée du maréchal Sissi au pouvoir au Caire en 2013, puis éclosion des liens avec le Maroc au cours des années 2010). L'Afrique du Sud, quant à elle, avait fait l'objet d'un investissement diplomatique de la part du Kremlin dès le second mandat de Vladimir Poutine qui s'y rend en 2006. Toutefois, le pays est alors avant tout considéré en Russie à travers le prisme des BRICS, et non à travers

---

<sup>1</sup> Dans cet article, il sera question de l'apparition ou de la réapparition de l'influence russe dans les États africains riverains de la mer Rouge (Soudan, Érythrée...), en Afrique de l'Ouest (Mali, Burkina Fasso, Tchad...), en Afrique australe (Mozambique, Madagascar...) et centrale (République centrafricaine).

son « africanité ». Son « retour » dans la vaste région Afrique du Nord - Moyen-Orient entrepris avec succès dans le sillage de sa campagne syrienne constitue à l'évidence une étape majeure sans laquelle la Russie n'aurait pu se projeter vers les lointains horizons africains.

Le continent africain fait rarement l'objet de développements dans le corpus de textes d'orientation stratégique russe<sup>2</sup>. Relevant des horizons qualifiés « d'étranger lointain » dans les documents officiels, l'Afrique se situe au même rang que l'Amérique latine ou l'Antarctique en termes de priorité régionale au sein de la politique extérieure russe. Contrairement à une impression qui peut dominer vu d'Occident, la Russie ne dispose en réalité pas d'une stratégie africaine compréhensive à proprement parler. Le sommet Russie-Afrique qui s'est tenu à Sotchi en octobre 2019 a pu donner l'impression en trompe l'œil que Moscou déroulait une grande politique africaine articulée autour d'un plan directeur. Il n'en est rien ; ce sommet a plutôt marqué l'intérêt politique renouvelé du Kremlin pour le continent africain.

En matière de politique étrangère, Moscou continue d'accorder une priorité absolue à l'espace post-soviétique, en cohérence avec la doctrine Primakov<sup>3</sup>. Le « pivot oriental » entrepris à la faveur du retour de Vladimir Poutine au Kremlin en 2012 représente un autre axe dominant de la politique extérieure russe, avec ses composantes asiatique (Chine, Inde...), nord-africaine (Algérie, Égypte...) et moyen-orientale (Turquie, Iran, pétromonarchies arabes du Golfe...). L'Afrique s'insère dans ses horizons non-occidentaux, mais de manière assez périphérique. Économiquement, si l'on ôte le commerce avec l'Afrique du Nord<sup>4</sup>, les échanges entre la Russie et les pays africains s'établissent annuellement entre un et deux milliards de dollars au cours des années 2010 (moins de 1 % du commerce extérieur de la Russie). Si l'on focalise sur l'Afrique de l'Ouest, le premier partenaire commercial de Moscou est le Nigéria avec 4,9 milliards de dollars de volumes d'échanges cumulés entre 2011 et 2021, devant le Sénégal (3,7 milliards de dollars d'échanges cumulés)<sup>5</sup>. Il s'agit donc d'une zone très secondaire pour le commerce extérieur de la Russie qui, en 2021, a totalisé près de 786 milliards de dollars d'échanges. En dépit des modestes performances du commerce russo-africain, la relation avec l'Afrique est dominée côté russe par une approche géoéconomique au cours des années 2000, essentiellement en raison des richesses naturelles renfermées par le continent. Certains acteurs économiques russes publics (bien souvent des conglomérats d'État) et privés ont su quelque fois y maintenir leurs positions après 1991, voire les étendre, y compris pendant les périodes de « vaches maigres » des années 1990 et du début des années 2000. Leurs activités relèvent majoritairement du secteur de l'industrie extractive. Ainsi, sur la période 2003-2015, l'Afrique capte 1,5 % des investissements directs étrangers russes, soit 15 milliards de dollars. Une trentaine de sociétés russes y déploient leurs activités centrées autour de l'extraction de ressources naturelles<sup>6</sup>. Des compagnies publiques comme Rosatom

---

<sup>2</sup> L'Afrique est mentionnée une fois dans la nouvelle version de la Stratégie de sécurité nationale (juillet 2021), à l'article 101, point 9. Elle est également évoquée dans l'article 99 du Concept de politique étrangère de la Fédération de Russie (novembre 2016).

<sup>3</sup> Du nom de l'ancien ministre russe des Affaires étrangères de Boris Eltsine, Evgueni Primakov (1996-1998), qui préconise alors qu'aucune des crises surgissant dans l'espace ex-soviétique ne soit réglée contre les intérêts de la Russie. Il appelle aussi à ce que Moscou œuvre à l'émergence d'un monde multipolaire, la Russie n'ayant rien de bon à attendre, selon lui, d'un monde unipolaire.

<sup>4</sup> 80 % du volume commercial entre la Russie et le continent africain sont réalisés avec l'Algérie et l'Égypte. On constate aussi une montée en puissance des échanges avec le Maroc qui s'établissent entre 1 et 2 milliards de dollars chaque année depuis 2011, soit autant que l'ensemble du commerce entre la Russie et le reste des pays africains (cf. *infra*).

<sup>5</sup> Valeurs obtenues par l'auteur suite à l'exploitation de la base de données du Service fédéral des douanes russes.

<sup>6</sup> Irina Abramova, « Potential of the African Continent in the updated Strategy of Development of the Russian Federation », *African Studies in Russia. Works of the Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences. Yearbook 2014-2016*, Moscou, Russian Academic of Sciences. Institute for African Studies, 2017, p. 13.

(opérateur atomique) ou privées comme Rusal (aluminium) ou Alrosa (diamant) mais aussi des opérateurs gaziers et pétroliers voient prospérer leurs affaires africaines. Pour certaines entreprises, notamment dans le secteur pétro-gazier, les gisements africains permettent de pallier l'arrivée en fin de vie de champs situés en Russie. Verrous technologiques et sanctions occidentales – surtout après 2014 – poussent en outre certaines sociétés énergétiques russes vers l'Afrique, où les ressources sont accessibles avec les technologies dont elles disposent déjà. Le pétrolier Lukoil fait ainsi irruption au Cameroun, au Nigéria et au Ghana dès le printemps 2014 où il prend part à des projets d'exploitation<sup>7</sup>. Enfin, bien que disposant d'un territoire immense et de ressources naturelles abondantes, la Russie dépend entièrement ou presque des importations pour ses besoins en manganèse, cobalt et chrome notamment<sup>8</sup>.

À mesure que les relations entre la Russie et l'Occident se détériorent au fil du second mandat de Vladimir Poutine (2004-2008), Moscou perçoit l'Afrique avec un intérêt renouvelé et densifie ses relations avec le continent à travers des fora internationaux (BRICS, G8, Union africaine...). La crise de 2014 dans les relations russo-occidentales transforme l'intérêt que porte le Kremlin pour le continent africain, désormais envisagé par Moscou à travers le prisme géopolitique de ses relations de plus en plus conflictuelles avec l'Occident.

### III. Acteurs et vecteurs de la présence russe en Afrique de l'Ouest

#### III. I. Le renouvellement des vecteurs de pénétration de l'influence russe en Afrique

L'insertion de la Russie dans les structures politico-sécuritaires d'États africains repose sur un certain nombre de vecteurs d'influence. Moscou peut ainsi capitaliser sur l'histoire, non seulement en se présentant comme une puissance ne disposant d'aucun passé colonial (en République centrafricaine par exemple), mais encore comme un ancien partenaire politique et militaire de l'époque de la guerre froide (Mali). L'existence d'un puissant sentiment anti-français au sein de certains pays africains constitue un autre vecteur non moins efficace. Ce sentiment, le cas échéant instrumentalisé par les élites locales et leurs partenaires en affaires russes, s'agrège au narratif anti-occidental russe déployé depuis les années 2000 – la critique de l'ingérence occidentale au sein des États souverains, l'interventionnisme armé de l'Occident réputé déstabilisateur, l'imposition de valeurs démocratiques et libérales parfois par « le glaive », la nécessité de l'avènement d'un ordre mondial multipolaire « désoccidentalisé »... Rappelons qu'au cours des années 2000, Moscou diffusait déjà ce récit qui peinait à convaincre les capitales africaines et moyen-orientales, dubitatives quant aux motivations politiques et aux moyens de la Russie.

Face aux dénonciations occidentales, et notamment celles exprimées par Paris face à « l'ingérence russe », Moscou a beau jeu de rétorquer qu'elle ne fait aujourd'hui que répondre aux sollicitations des gouvernements locaux et que, ce faisant, la Russie rend au passage la monnaie de sa pièce à l'OTAN qui a planté son drapeau dans les capitales d'Europe centrale et de l'Est au cours des années 1990 et 2000, en capitalisant notamment sur le fort sentiment anti-russe qui y régnait alors.

En réalité, le Kremlin rend palpable la notion de zones d'intérêts privilégiés à travers son jeu d'influence africain qui, pour des raisons historiques et géographiques liées à la zone, cause principalement du tort aux intérêts de la France. Vu de Moscou, deux contextes se font

<sup>7</sup> Voir le site officiel de Lukoil.

<sup>8</sup> Irina Abramova, art. cit., p. 13.

écho : l'Europe centrale et orientale, où l'OTAN et la Russie se sont livrés à un jeu à somme nulle au cours des années 1990 et 2000, et l'Afrique, où la Russie cherche aujourd'hui à accumuler des « trophées » en plantant son drapeau au milieu de capitales africaines. Une manière pour Moscou d'aussi régler à peu de frais (une partie de) ses comptes avec les Occidentaux tout en présentant ces agissements comme étant tantôt le fait d'entreprises privées, tantôt comme des développements pouvant, le moment venu, faire l'objet d'un *grand bargain* plus global avec les Américains. Avec la guerre en Ukraine, ce dernier point n'est d'ailleurs probablement plus d'une grande actualité si tant est qu'il ne l'ait jamais été.

Depuis l'éclatement de la guerre en Ukraine, le récit russe s'est enrichi d'un nouvel élément susceptible de séduire l'audience africaine. Dans sa critique acerbe de « l'Occident collectif », selon la terminologie *mainstream* en vigueur en Russie depuis la fin des années 2010, Moscou évoque désormais les ambitions « néo-colonialistes » des Occidentaux. La formule est employée par exemple par le président russe lors de son discours prononcé dans le cadre de la session plénière de la réunion annuelle de Club de Valdai en octobre 2022<sup>9</sup>. Établissant des liens entre la période coloniale et le néo-colonialisme dont il taxe les Occidentaux aujourd'hui, il renoue en réalité avec les fondamentaux des critiques régulièrement adressées à l'Occident par la Russie depuis les années 2000 (et clairement formulées lors du désormais historique discours de Vladimir Poutine à Munich de 2007). En creux : la globalisation, en visant à uniformiser les normes financières et technologiques ainsi que les systèmes de valeurs selon les codes occidentaux, serait, selon le Kremlin, une forme de système néocolonial... Mis en œuvre par un Occident disqualifiant tout autre système politique, par essence inférieur à celui de la démocratie libérale, ce processus aurait pour but, dans cette vision, la prise de contrôle des ressources financières, naturelles, intellectuelles et humaines mondiales. Ce portage permet plus qu'autre chose au Kremlin de renouveler le contenu de son narratif « traditionnel » sans concession à l'égard des Occidentaux tout en élargissant le spectre de son audience à un public du « sud global » – et plus particulièrement, africain – généralement peu insensible à ces thèses. Il s'insère dans le projet géopolitique de Vladimir Poutine qui souhaite, depuis son arrivée au pouvoir, faire de son pays une puissance mondiale souveraine de premier plan. La notion de souveraineté – clef dans le projet de puissance russe – résonne évidemment ici avec celle, mise en exergue par le Kremlin, de « néo-colonialisme » occidental, mais se télescope aussi avec un certain nombre d'agissements reprochés ces dernières années par des capitales occidentales à des acteurs russes en Afrique. Ce discours surgit en effet au moment où la société Wagner est accusée de se comporter en prédateur dans les pays où elle est établie, dont elle « pomperait » les ressources naturelles. Le récit russe autour du néocolonialisme constituerait-il dès lors un contre-narratif à cet égard ? Si ce n'est pas nécessairement sa raison d'être initiale – encore une fois, il s'agit plutôt d'une actualisation du récit russe déployé depuis le second mandat de Vladimir Poutine –, il peut néanmoins être employé, selon le contexte et les acteurs, comme un contre-narratif.

À cet égard, la mise à disposition d'un récit russe porté au plus haut niveau de l'État vient fournir un substrat idéologique au vecteur sécuritaire russe. Ce dernier représente certainement le vecteur d'influence le plus opérant, en tout cas celui pour lequel Moscou est sollicitée. Capitalisant sur sa « carte de visite syrienne » et sa réinsertion consécutive sur la scène géopolitique nord-africaine et moyen-orientale au détriment des intérêts occidentaux, la Russie se présente volontiers comme pourvoyeur de sécurité auprès de pouvoirs politiques parfois aux abois. Le conservatisme géopolitique mis en avant par Moscou sur la rive Sud de la Méditerranée au détriment de la qualité de ses relations avec les Occidentaux constitue un

---

<sup>9</sup> Voir le texte de son intervention datée du 27 octobre disponible en russe sur le site du Kremlin. Vladimir Poutine fait référence au colonialisme et au néo-colonialisme occidental à 5 reprises (hors séance de questions-réponses) : <http://kremlin.ru/events/president/news/69695>.

argument auquel certains dirigeants ne peuvent être indifférents. Le « package sécuritaire » russe comporte de nombreux services et « options » : sécurité des personnes, campagne d'influence sur les réseaux sociaux, livraisons de matériels militaires – la Russie était le premier pourvoyeur d'armements en Afrique sub-saharienne en 2016-2020<sup>10</sup> – et formation à leur emploi, entraînement de troupes, sécurité alimentaire... Dans une région caractérisée par des coups d'État réguliers et une instabilité liée à l'action de groupes armés, cette offre « sécurité contre concession » proposée par la société Wagner peut satisfaire une certaine demande.

### III.2. L'Afrique, nouvel eldorado pour la diplomatie russe ?

Par acteurs, nous entendons les personnes ou organes responsables de l'élaboration des actions déployées par la Russie en Afrique, ceux qui les sanctionnent (prise de décision) ainsi que ceux responsables de leurs mises en œuvre et de leur suivi. Ce processus en quatre temps peut relever de la même catégorie d'acteurs (par exemple, des diplomates), comme il peut être fractionné et représenter la somme de l'implication de plusieurs acteurs (par exemple, des préconisations élaborées par les diplomates, validées par le Kremlin et mises en œuvre ensuite par le ministère des Affaires étrangères et l'Afrokom<sup>11</sup>). D'une manière générale, l'absence en Afrique d'intérêts considérés comme vitaux par la Russie, ceci dans un contexte de forte prévalence des prismes sécuritaire et occidental<sup>12</sup> en politique extérieure, tend à éloigner le Kremlin du processus décisionnel. Enfin, il convient de conserver à l'esprit que le système de prise de décision en matière de politique étrangère en Russie laisse bien peu de place à l'absorption et la prise en compte de l'expertise qui peut être formulée par des centres de recherche universitaires ou dans des *think tanks* russes.

Dans ce contexte, le ministère des Affaires étrangères figure en bonne place parmi les acteurs russes à la manœuvre en Afrique. La diplomatie russe a pu se retrouver parfois « marginalisée » après 2014 et la « militarisation » de la politique étrangère russe consécutive à la crise ukrainienne. Or, contrairement à d'autres théâtres où militaires et services spéciaux semblent bien plus aux manettes (Afrique du Nord, Moyen-Orient mais aussi relation avec les Occidentaux...), la diplomatie russe paraît particulièrement active sur le continent africain depuis le déclenchement de « l'opération spéciale » en Ukraine. Cet activisme est illustré par les deux tournées africaines réalisées par Sergueï Lavrov en 2022 – la première en mars, la deuxième en juillet – au cours desquelles il visite une dizaine de pays<sup>13</sup>. Fin janvier 2023, le ministre russe des Affaires étrangères entame un nouveau déplacement en Afrique – le troisième en dix mois – qui l'amène à visiter quatre pays<sup>14</sup>. On ne constate rien de comparable aussi bien du côté du Kremlin, que du ministère de la Défense : ni Vladimir Poutine – nous y reviendrons –, ni Sergueï Choïgou, ni même le chef d'état-major russe n'ont jamais réalisé de tournée africaine, hormis en Afrique du Nord (Libye et Algérie où le président russe se rend lors de son deuxième mandat, et évidemment, l'Égypte, notamment après la réactivation du

<sup>10</sup> La Russie était le pays d'origine de 30 % des importations d'armements par les pays d'Afrique sub-saharienne en 2016-2020, contre 25 % en 2011-2015, d'après le SIPRI. Pour l'essentiel, il s'agit d'hélicoptères (transport et combat), de systèmes anti-aériens (portatifs et batteries), de lance-missiles anti-char et de véhicules blindés. Voir « Trends in International Arms Transfers », *SIPRI Fact Sheets*, mars 2021, p. 8. Voir aussi la base de données du SIPRI sur les transferts d'armements.

<sup>11</sup> Voir *infra*.

<sup>12</sup> À savoir la tendance à Moscou à considérer les dynamiques géopolitiques à l'œuvre à travers le monde à l'aune de ses relations (confrontationnelles) avec l'Occident.

<sup>13</sup> Angola, Namibie, Mozambique, Zimbabwe et Éthiopie en mars, Égypte, Congo, Ouganda et encore Éthiopie en juillet.

<sup>14</sup> Afrique du Sud, Eswatini, Angola et Érythrée.

format « 2+2 »<sup>15</sup>). Prétoria est le principal partenaire économique de Moscou en Afrique australe (\$1,1 milliard d'échanges en 2021, qui plus est avec un solde négatif pour la Russie, ce qui une rareté dans le commerce extérieur russe)<sup>16</sup> et un membre important des BRICS. Vu d'Afrique du Sud, le conflit en Ukraine est une guerre entre Occidentaux dans l'hémisphère nord, ce qui explique que non seulement le pays ne se soit pas joint aux sanctions occidentales, mais encore son abstention lors des trois votes intervenus à l'Assemblée générale de l'ONU en lien avec les actions russes en Ukraine<sup>17</sup>. Pour le chef de la diplomatie russe, il s'agit en outre de préparer l'édition 2023 du sommet Russie-Afrique annoncé pour la fin juillet, mais aussi de porter personnellement le récit russe au sujet du conflit ukrainien au cœur des pays africains, soumis à des pressions de la part des pays occidentaux qui attendent d'eux qu'ils cessent de coopérer avec Moscou. Le dispositif diplomatique russe pour l'Afrique s'articule par ailleurs autour de trois personnages clefs. Mikhaïl Bogdanov, en tant qu'envoyé spécial de Vladimir Poutine pour l'Afrique et le Moyen-Orient et vice-ministre des Affaires étrangères, a « l'oreille » du président. Son périmètre autorise en outre l'articulation de politiques entre les deux régions. Par essence, son mandat est plus celui d'un messenger ayant accès au Kremlin qui le dépêche dans des zones avec des enjeux diplomatiques généralement considérés comme élevés<sup>18</sup>. Autre figure : Vsevolod Tkatchenko, directeur du département Afrique au ministère des Affaires étrangères, et ancien ambassadeur en Éthiopie et ex-représentant de la Russie auprès de l'Union africaine. Enfin, Oleg Ozerov, ancien numéro deux du département Afrique au ministère des Affaires étrangères (2017-2020), qui exerce depuis mai 2020 la fonction de secrétaire du Forum pour le partenariat Russie-Afrique, avec rang d'ambassadeur. Outre l'organisation du sommet Russie-Afrique, ses fonctions consistent à piloter l'action de la Russie auprès des organisations régionales africaines (Union africaine principalement) et en l'accompagnement politico-diplomatique des projets des sociétés privées et publiques russes sur le continent.

Les ressources humaines à disposition de la diplomatie russe en Afrique pourraient par ailleurs s'élargir suite à la diminution drastique de la voilure du réseau diplomatique russe en Europe et en Amérique du Nord intervenue depuis la seconde moitié des années 2010<sup>19</sup>. Les postes fermés et les diminutions des personnels dans les consulats, ambassades et autres représentations diplomatiques (Conseil de l'Europe, OTAN...) dans les pays occidentaux pourraient en effet profiter aux effectifs des représentations russes en Afrique, ce qui pourrait se traduire à moyen terme par un élargissement du spectre de leurs actions<sup>20</sup>.

Créé en 2009 afin de soutenir l'expansion des entreprises russes en Afrique, Afrokom est l'organe de diplomatie économique russe sur le continent africain. Présidé par le sénateur Igor Morozov, Afrokom dispose en 2022 d'un réseau dans 17 pays africains<sup>21</sup>. À l'origine, il s'agit d'une initiative de la Chambre de commerce et d'industrie russe, adossée à VEB.RF – la banque de développement de Russie – qui prend donc forme sous la mandature de Dmitri Medvedev, sur fond d'« économisation » grandissante de la politique étrangère russe. Cette structure a pour vocation d'organiser des missions d'affaires et d'animer la relation

---

<sup>15</sup> Rencontre entre les chefs de la diplomatie et les ministres de la Défense des deux pays.

<sup>16</sup> Chiffre issu de l'exploitation de la base de données du Service fédéral des douanes russes.

<sup>17</sup> Respectivement les votes intervenus le 2 mars pour demander la cessation immédiate de « l'offensive russe en Ukraine », le 7 avril sur la suspension de la Russie du Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU et le 12 octobre sur l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Voir tableau ci-après.

<sup>18</sup> On l'a vu activé sur la Libye ou le Proche-Orient par exemple.

<sup>19</sup> En lien avec les différentes vagues d'expulsion mutuelle de diplomates survenues déjà sous l'administration Trump (affaire Skrypal notamment), et à plus forte raison depuis l'éclatement de la guerre en Ukraine.

<sup>20</sup> Rappelons ici que, traditionnellement, les postes africains sont considérés comme peu porteurs dans la carrière diplomatique russe.

<sup>21</sup> Voir le site d'Afrokom (disponible en français) : <https://afrocom.info/fr/about>.

économique entre la Russie et les pays africains à travers des comités bilatéraux<sup>22</sup>. Les responsables de ces comités côtés russes sont des hommes d'affaires et des hauts dirigeants (président de conseil d'administration, directeurs...) de sociétés du secteur de l'énergie (Inter RAO), d'entreprises qui exportent des engrais (Uralchem) ou qui sont spécialisées dans le diamant (Alrosa). Autrement dit, leurs profils reflètent assez logiquement la structure du commerce russo-africain qui est caractérisée par une prédominance, côté russe, des conglomérats (privés ou publics) orientés vers l'exploitation et l'exportation de ressources naturelles (secteur extractif, agriculture, minerais...). Outre l'organisation de forums d'affaires, Afrokom constitue un canal qui permet de faire du partage d'expérience entre sociétés disposant d'une histoire africaine et celles désireuses de se projeter sur le continent.

Hormis lorsqu'il existe une coopération militaro-technique avec un pays partenaire, le ministère de la Défense dispose d'une prise amoindrie sur les dossiers africains par rapport à celle qui est la sienne sur ceux de la région Afrique du Nord - Moyen-Orient. Les militaires disposent en effet d'une capacité de peser sur les dossiers syrien et libyen, et dans la relation avec Israël (à travers les mécanismes de déconfliction par exemple) et, à plus forte raison, dans celle avec l'Iran. En Afrique, mis à part au Soudan – où un projet de point d'appui naval russe est envisagé –, l'armée russe est nettement moins présente qu'elle ne l'est sur la rive Sud de la Méditerranée, au travers de ses déploiements permanents (Syrie, présence d'un détachement naval russe permanent en Méditerranée) ou occasionnels (exercices avec l'Algérie et l'Égypte). Sont à relever quelques rares déploiements navals sporadiques au large de l'Afrique de l'Ouest et au large de l'Afrique australe<sup>23</sup>.

En revanche, la société Wagner, à travers ses activités en Afrique, et étant donné les liens qu'on lui prête avec les autorités russes, permet à Moscou de pallier la faiblesse de son dispositif militaire africain<sup>24</sup>. Située à la charnière des intérêts publics et des intérêts privés, cette société à but lucratif sait pouvoir compter sur l'État russe (soutiens financier, logistique et matériel) pour, le cas échéant, déployer ses activités à travers différentes filiales, avec des succès avérés en termes d'implantation (République centrafricaine, Mali...) mais aussi des revers (Mozambique). Outre le militaire, ses activités couvrent aussi le champ médiatico-informationnel, mais aussi celui de l'exploitation des ressources naturelles qui lui permettent de se rémunérer pour ses services fournis aux États clients<sup>25</sup>. Des relais influents, comme le blogueur et militant politique franco-béninois Kémi Seba, ont pu être sollicités par Wagner afin de diffuser un récit en adéquation avec l'agenda poursuivi. Accaparé par le champ de bataille ukrainien depuis février 2022, les ressources consacrées par la société à ses activités africaines ont certainement dû être mises sous pression. Au moment où ces lignes sont écrites, Wagner n'a pour autant pas délaissé le théâtre africain, bien au contraire.

---

<sup>22</sup> Ou Conseils d'affaires. Il en existe huit formés avec l'Angola, le Nigéria, le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, le Soudan, le Zimbabwe et l'Afrique du Sud. Voir le site de Afrokom : [https://afrocom.info/fr/business\\_council](https://afrocom.info/fr/business_council).

<sup>23</sup> La Russie, la Chine et l'Afrique du Sud réalisent ainsi des exercices navals dénommés « Mosi » au large des côtes sud-africaines en février 2022. Il s'agit de la deuxième édition de ces manœuvres après celle de novembre 2019. Voir « South Africa defends planned military drills with Russia and China », Reuters, 24 janvier 2023.

<sup>24</sup> Le Kremlin a précisé à maintes reprises que la société Wagner ne représentait pas les intérêts de la Russie, notamment dans le contexte libyen. En Ukraine, celle-ci prend toutefois part aux combats aux côtés de l'armée russe.

<sup>25</sup> Sur l'origine, le mode de fonctionnement, les filiales et les activités de cette société, voir Maxime Audinet, Kévin Limonier, « Le dispositif d'influence informationnelle de la Russie en Afrique subsaharienne francophone : un écosystème flexible et composite », *Questions de communication*, 2022/1 (n° 41), p. 129-148. Voir aussi : Maxime Audinet, *Le Lion, l'Ours et les Hyènes : Acteurs, pratiques et récits de l'influence informationnelle russe en Afrique subsaharienne francophone*, Étude 83, IRSEM, juillet 2021.

## IV. L'impact du conflit en Ukraine sur les liens entre la Russie et l'Afrique

### IV.1. À l'Assemblée générale des Nations unies, des voix africaines convoitées, témoins d'une forme de compréhension à l'égard de la Russie

L'éclatement de la guerre en Ukraine a mis en évidence des lignes de fracture entre ce que l'on appelle les pays du « sud global » et l'Occident, reflétées par la géographie des votes à l'Assemblée générale de l'ONU.

Tableau. Votes des pays africains\* sur les projets de résolutions en liens avec la Russie soumises à l'Assemblée générale des Nations unies en 2022

Texte	Contre	Abstention	Pour	Absents
<b>RES/ES-11/1</b> « Agression contre l'Ukraine », 2 mars 2022	Érythrée  <i>Total : 1 sur un total de 5 contre</i>	Angola, Burundi, Rép. centrafricaine, Congo, Guinée équatoriale, Madagascar, Mali, Mozambique, Namibie, Sénégal, Afrique du Sud, Soudan du Sud, Soudan, Ouganda, Tanzanie, Zimbabwe  <i>Total : 16 sur un total de 35 abstentions</i>	Bénin, Botswana, Cap vert, Tchad, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Libéria, Malawi, Mauritanie, Niger, Nigéria, Rwanda, Sao-Tomé-Et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Trinidad-Tobago, Zambie  <i>Total : 23 sur un total de 141 pour</i>	Burkina Faso, Cameroun, Éthiopie, Eswatini, Guinée, Guinée Bissau, Togo  <i>Total : 7 sur 11 absents</i>
<b>ES-11/L.4</b> « Suspension du droit de la Fédération de Russie de siéger au Conseil des droits de l'homme », 7 avril 2022	Burundi, Rép. centrafricaine, Congo, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Mali, Zimbabwe.  <i>Total : 8 sur un total de 24 contre</i>	Angola, Botswana, Cap Vert, Cameroun, Eswatini, Gambie, Ghana, Guinée Bissau, Kenya, Lesotho, Madagascar, Mozambique, Namibie, Sénégal, Niger, Nigéria, Afrique du sud, Soudan du sud, Soudan, Togo, Trinidad-Tobago, Ouganda, Tanzanie  <i>Total : 24 sur un total de 58 abstentions</i>	Tchad, Comores, Côte d'Ivoire, Libéria, Malawi, Sierra Leone  <i>Total : 6 sur un total de 93 pour</i>	Bénin, Burkina Faso, Djibouti, Guinée équatoriale, Guinée, Mauritanie, Rwanda, Sao-Tomé-Et-Principe, Somalie, Zambie  <i>Total : 10 sur un total de 18 absents</i>

<p><b>ES-11/L.5,</b> « Intégrité territoriale de l'Ukraine : défense des principes consacrés par la Charte des Nations Unies », 7 octobre 2022</p>	<p><i>Total : 0 sur un total de 5 contre</i></p>	<p>Burundi, Rép. centrafricaine, Congo, Érythrée, Éthiopie, Eswatini, Guinée, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Afrique du sud, Soudan du sud, Soudan, Togo, Ouganda, Tanzanie, Zimbabwe</p> <p><i>Total : 18 sur un total de 35 abstentions</i></p>	<p>Angola, Bénin, Botswana, Cap Vert, Tchad, Comores, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée Bissau, Kenya, Libéria, Madagascar, Mauritanie, Niger, Nigéria, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Trinidad et Tobago, Zambie</p> <p><i>Total : 23 sur un total de 143 pour</i></p>	<p>Burkina Faso, Cameroun, Djibouti, Guinée équatoriale, Sao-Tomé-Et-Principe</p> <p><i>Total : 5 sur un total de 9 absents</i></p>
--	--	--	--	---

\* hors Afrique du Nord (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye et Égypte)

Si les trois textes concernés ont bien été adoptés, le vote des pays africains a en revanche constitué une illustration de l'impossibilité de former un front international uni en vue d'isoler la Russie, comme le souhaitent les Occidentaux. Lors des trois votes, les pays africains représentent plus de la moitié des absents ainsi qu'un contingent non négligeable des abstentionnistes (plus d'un sur deux lors du vote des résolutions de mars et octobre). Près de 40 États d'Afrique s'opposent, s'abstiennent ou préfèrent ne pas prendre position sur la suspension de la Russie du Conseil des Droits de l'homme de l'ONU décidée en avril 2022. Dans un contexte où les pays occidentaux ne ménagent pas leurs efforts pour bâtir un front uni international contre Moscou – quitte à recourir à la menace de sanctions secondaires –, ces résultats montrent que les pays africains, à quelques exceptions près – seuls le Tchad, les Comores, la Côte d'Ivoire, le Libéria et la Sierra Leone votent systématiquement pour les textes – souhaitent garder leur distance à l'égard d'un conflit qu'ils ne considèrent pas comme le leur. Pour certains, il n'est pas question de compromettre les relations avec Moscou : l'Afrique du Sud, le Soudan du sud, le Soudan, le Mozambique, l'Ouganda, la Namibie et la Tanzanie se sont systématiquement abstenus lors des trois votes – ce que l'on peut considérer comme une forme de soutien implicite à Moscou. Enfin, l'Érythrée a voté contre les deux premiers textes et s'est abstenue lors du scrutin portant sur le troisième, ce qui en fait probablement le pays africain le plus complaisant à l'égard de Moscou sur le dossier ukrainien.

Le focus sur les voix africaines lors des scrutins à l'Assemblée générale des Nations unies en 2022 atteste d'une polarisation assez nette entre un hémisphère occidental homogène dans sa condamnation de Moscou, et un hémisphère sud bien plus réservé, voire distant, à l'égard du sujet ukrainien<sup>26</sup>. D'autres États du « Sud », à l'image de la Chine et de l'Inde qui s'abstiennent systématiquement, voire votent contre les textes, mais aussi le Brésil et les Émirat arabes unis – qui tantôt votent, tantôt s'abstiennent – tiennent aussi à se démarquer. Outre l'éloignement géographique, ce vote peut aussi être expliqué par le scepticisme de certains pays africains à l'égard de la réaction occidentale face au conflit en Ukraine, qu'ils ont tendance à considérer comme le produit de « l'indignation sélective » ou comme du double-standard. Pour d'autres États africains, le narratif russe anti-occidental entre en résonance

<sup>26</sup> L'examen des votes africains a conduit certains commentateurs à évoquer l'isolement de l'Occident face à la Russie (Jean-Dominique Merchet, « Ukraine : l'Occident isolé face à la Russie ? La preuve par l'ONU », *L'Opinion*, 13 octobre 2022) qui ne serait pas aussi isolée que les capitales occidentales le souhaitent (« A New U.N. Vote Shows Russia Isn't as Isolated as the West May Like to Think », *Time*, 13 octobre 2022).

avec leurs propres griefs exprimés à l’égard des pays occidentaux, ce qui peut se retrouver dans leur façon de voter à l’ONU<sup>27</sup>.

L’examen de ces votes démontre une fois de plus l’intérêt que peut présenter l’Afrique en tant que réserves de voix pour certaines grande puissance (Russie) ou pour des puissances régionales (Israël, Turquie par exemple) qui peuvent être mises en difficultés lors de scrutins à l’ONU, et qui cultivent ainsi leurs liens avec les pays du continent. Outre que cette distanciation bienveillante des pays africains à l’égard du récit occidental et des sanctions tend à donner forme au narratif russe sur la « désoccidentalisation » des affaires du monde, elle peut aussi se traduire par des situations concrètes de soutien à Moscou dans d’autres enceintes. Ainsi, lors de la Conférence des États parties au Traité sur l’interdiction des armes nucléaires qui s’est tenue à Vienne en juin 2022, la Russie a été très critiquée lors des échanges. En revanche, elle n’est mentionnée à aucun moment dans le communiqué final de la conférence, à la demande expresse de certaines délégations africaines. Autrement dit, la guerre en Ukraine pourrait être de nature à rendre plus résilients les liens entre Moscou et certaines capitales africaines sur fond de pressions politico-économiques occidentales.

#### IV.2. Un « package sécuritaire » russe toujours aussi attractif ?

Si la guerre en Ukraine semble mettre en lumière un capital politique exploitable par la Russie, la question reste de savoir si Moscou entend capitaliser dessus. Au-delà de l’organisation du prochain sommet Russie-Afrique annoncé pour fin juillet 2023 à Saint-Pétersbourg, quelle est la volonté politique du Kremlin de déployer un agenda africain ? Et si cette volonté existe – rappelons que Vladimir Poutine n’a réalisé aucune grande tournée africaine<sup>28</sup> –, sur quelles ressources la Russie peut-elle compter ? On l’a vu, les postes diplomatiques russes pourraient voir leurs effectifs réhaussés. Mais *quid* des ressources financières alors que les sanctions se sont empilées sur la Russie ? Du côté des capitales des pays africains, cela revient à se demander jusqu’où s’investir dans la relation avec Moscou. Le risque de « lâchage » reste une donnée certainement prise en compte par certains dirigeants africains, de même que le coût politique du maintien de leur relation avec Moscou qui a augmenté aux yeux des Occidentaux. À cet égard, le déroulement des opérations en Ukraine est scruté depuis l’Afrique. L’aura dont pouvaient disposer la Russie et son armée suite au succès de la campagne syrienne ne risque-t-elle pas d’être quelque peu ternie, à ce stade du conflit tout au moins ? En outre, l’abandon à l’automne de territoires saisis dans les premières semaines des affrontements – dont la ville de Kherson – semble avoir constitué un signal négatif pour certaines capitales africaines, dont Bamako<sup>29</sup>.

Autre interrogation qui taraude probablement certaines élites africaines : comment l’empreinte sécuritaire de la Russie est-elle susceptible d’évoluer en Afrique ? On l’a dit, non seulement l’armée russe, mais encore la société Wagner, sont lourdement sollicitées sur le champ de bataille ukrainien. Rapidement après le début des hostilités, nombre d’observateurs prédisent une contraction du rayon d’action de Wagner, contrainte de réduire la voilure de ses effectifs au Moyen-Orient et en Afrique afin de les rebasculer vers le théâtre ukrainien. Or, alors que le conflit entre dans sa deuxième année, il apparaît que, à ce stade tout du moins, la guerre en Ukraine n’a pas poussé Wagner à quitter le Mali, bien au contraire. Si les effectifs de cette société ont été revus à la baisse en Centrafrique au cours de l’année 2022, il en est

---

<sup>27</sup> Jędrzej Czerep, Sara Nowacka, « Fertile ground : How Africa and the Arab World found common language with Russia on Ukraine », *PISM Report*, 2023, 99 pages.

<sup>28</sup> Depuis son retour au Kremlin en 2012, il s’est rendu à quatre reprises en Afrique, chaque fois en Égypte ou en Afrique du Sud.

<sup>29</sup> Entretien réalisé par l’auteur depuis Moscou avec un grand reporter basé en Afrique pour un média français, janvier 2023.

allé autrement pour le Mali où ils ont même légèrement augmenté pour s'établir à 1 400 hommes début décembre 2022<sup>30</sup>. C'est plutôt la question de l'expansion de l'empreinte de Wagner vers de nouveaux pays qui se pose. D'une part, un défi semble apparaître en matière de nouveaux effectifs mobilisables en vue « d'arracher » de nouveaux « trophées » et, d'autre part, le financement demeurerait une pierre d'achoppement, Wagner ne parvenant pas nécessairement à mettre la main sur les concessions convoitées<sup>31</sup>. Les événements survenus au Burkina Faso à l'automne 2022 semblent cependant indiquer que, à ce jour, Wagner conserve une certaine capacité de « projection » en Afrique de l'Ouest<sup>32</sup> et que le capital réputationnel de la Russie paraît intact. La question toutefois reste de savoir si elle peut se maintenir sans compromettre ses arrières, au Mali et en Centrafrique notamment.

En matière d'exportation d'armements, si Moscou s'est érigée en pourvoyeuse incontournable des armées subsahariennes au cours des années 2010, qu'en sera-t-il à l'avenir ? Alors que la guerre en Ukraine se poursuit, le complexe militaro-industriel russe tourne à plein régime pour servir prioritairement les besoins de l'armée russe. Dans ce contexte, quelle place sera laissée pour les clients exports ? Les contrats africains se placent en effet loin derrière les juteuses commandes passées par des pays comme l'Algérie, peut-être demain l'Iran, sans compter les clients asiatiques.

## V. Conclusion

Le conflit en Ukraine a éclaté alors que les relations entre Moscou et le continent africain étaient en plein renouveau. Souvent fragmentée, l'approche russe à l'égard de l'Afrique demeure réactive et encore trop arrimée à la confrontation à l'œuvre entre la Russie et l'Occident. Si la trajectoire de ces liens est aujourd'hui soumise à l'épreuve de la guerre, cette crise a cependant aussi mis au jour une forme de compréhension politique entre Moscou et des capitales africaines, illustrée par les prises de positions à l'ONU. Pour le Kremlin, comme pour certains États d'Afrique, cette guerre voit se matérialiser des représentations profondément ancrées (« Occident collectif », « double standard »...) qui se font écho. En outre, au-delà du récit hostile à l'Occident et de celui sur la souveraineté, déployés par Moscou, ainsi que de l'offre sécuritaire russe, cette relation manque encore de densité économique. Or, le mille-feuille de sanctions qui pèse aujourd'hui sur la Russie est de nature à compliquer l'épanouissement de ces liens commerciaux, déjà lestés par une compatibilité économique parfois toute relative entre les partenaires. Beaucoup dépendra de la volonté du Kremlin d'investir du capital politique et des ressources financières dans sa relation avec l'Afrique. À ce défi économique s'ajoute celui de la logistique – peu de connexions aériennes et maritimes relient directement la Russie au continent africain<sup>33</sup> – et de la culture africaine insuffisamment maîtrisée par les cadres chargés du développement commercial des entreprises russes en Afrique<sup>34</sup>. À la veille de l'éclatement de la guerre en Ukraine, ce « retour » russe en Afrique paraissait ainsi quelque peu inachevé. Ce conflit, sans pour autant obérer la réinsertion de la Russie sur le continent africain, devrait cependant accentuer cette impression.

<sup>30</sup> « Au Mali, plongée dans le système Wagner », *Jeune Afrique*, 4 janvier 2023.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> « Quand l'ombre de Wagner plane sur le Burkina Faso », *Jeune Afrique*, 22 décembre 2022.

<sup>33</sup> Au moment où ces lignes sont écrites, il existe seulement une liaison aérienne directe entre Moscou et Addis-Abeba (en dehors des nombreuses liaisons existantes entre la Russie et les pays d'Afrique du Nord).

<sup>34</sup> « Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России », *Доклад по итогам ситуационного анализа*, Факультет мировой экономики и мировой политики, ВШЭ [« Afrique : perspectives de développements et recommandations pour la politique de la Russie », *Rapport d'analyse de la situation*, Faculté d'économie et de politique mondiales, Haute école d'économie, 2021, p. 78].

# NOTES DE LECTURE



## Note de lecture

### « Géopolitique des mers et des océans. Tensions sur les mers du globe », *Diplomatie, Les Grands dossiers*, n° 68, juin-juillet 2022

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université de Grenoble Alpes

*Diplomatie* a pris l'habitude de réserver, environ tous les 2 ans, un de ses **Grands dossiers** à la géopolitique des mers et océans. Il y en a eu déjà, en 2020 (n° 55), 2018 (n° 46), 2016 (n° 33) et 2012 (n° 10). Les *Grands dossiers* ont été eux-mêmes précédés par des *Hors-série*, dont 2 intéressaient le même thème, en 2010 (HS 13) et 2007 (HS 2). Pour qui s'intéresse aux marines, à la stratégie, aux conflits maritimes, aux aspects d'abord militaires et est, par ailleurs, lecteur de *Cols blancs*, de *Marines et forces navales*, de *Mer et marine*, de *Sub-Marine*, devenu *Défense expert*, en 2020, ou encore de *DSI* et *DSI hors-série*, ces *Grands dossiers* constituent un très utile complément d'information. Pour qui est en premier lieu intéressé par la géopolitique et lit d'abord *Hérodote* et *Conflits*, les *Grands dossiers* permettent d'approcher davantage les aspects plus militaires.

Chaque dossier est réalisé, depuis 2016, en partenariat avec le Centre d'études stratégiques de la marine (CESM) et d'autres institutions. Au CESM s'ajoutent en 2022 la Fondation méditerranéenne d'études stratégiques et l'Observatoire géopolitique de l'Indopacifique de l'IRIS. Les rubriques regroupant les analyses, entretiens, portfolio et focus, ont un intitulé qui varie quelque peu d'un dossier à l'autre mais on retrouve à peu près toujours comme mots-clés : espace, économie, stratégie, souveraineté, sécurité, tensions. Le dernier dossier comporte, pour la première fois, un sous-titre « Tensions sur les mers du globe ». Ce sous-titre et les énoncés des rubriques servent à donner la tonalité générale du dossier, qui est clairement celle de l'aggravation et de la militarisation. Les titres des quatre rubriques le marquent.

**Un espace économique et stratégique** propose 4 analyses et 2 portfolios. Les portfolios sont, en réalité, des encarts d'une page avec photos, sur les câbles sous-marins pour marquer la mainmise des GAFAM et sur la mer de Bohai, clé de voûte de l'Off-Shore chinois, et non des portefeuilles de documents ou de données. Il est regrettable que la formule du portfolio, qui le permettait, n'ait pas servi à équilibrer la part des GAFAM que le terme « mainmise » pousse le lecteur à exagérer, par un utile rappel du rôle des États, qui est considérable en la matière<sup>1</sup>. Les analyses portent sur les ressources halieutiques et l'éolien off-shore instruments de sécurité alimentaire et énergétique ainsi que sur les grands fonds marins et le transport maritime. S'agissant du transport maritime, Paul Turret met bien en évidence trois points importants, assez décalés par rapport aux opinions les plus communes : « le champ du maritime a été abandonné par les États-Unis » (p. 24) et le monde du transport maritime et de la conteneurisation est une affaire d'armateurs européens et asiatiques ; « la plus forte

---

<sup>1</sup> Voir par ex. Charles Perragin et Guillaume Renouard, « Câble sous-marins, une affaire d'états », *Le Monde diplomatique*, juillet 2021. Le grand dossier 55 (2020) contenait dans la rubrique *Enjeux de souveraineté* un entretien sur les câbles.

croissance du commerce mondial est derrière nous » (p. 25), mais il a passé la crise du Covid, sans trop souffrir – la conteneurisation y a même gagné – et il n'est pas certain que la crise d'Ukraine n'ait pas *in fine* pour effet de renforcer le transport maritime ; enfin, la flotte de commerce est engagée dans l'adaptation à la protection de l'environnement. L'analyse sur les ressources halieutiques (Claire de Marignan) soutient l'idée que « l'avenir de la sécurité alimentaire se joue en mer » (p. 8). L'idée serait plus convaincante si le raisonnement y conduisant tenait compte aussi des problèmes de pollution et des perspectives de la permaculture. La troisième analyse (Jean-Louis Levet) est relative aux grands fonds et soutient « la nécessité d'une stratégie nationale » française, pour exploiter des « atouts majeurs, mais négligés » (p. 15).

**Souveraineté et sécurité** comporte 3 analyses, portant sur : les espaces maritimes, nouveaux territoires de la sécurité internationale ; la nature et (les) enjeux de la territorialisation des espaces maritimes ; et la négociation du traité sur la biodiversité. L'analyse sur le projet de traité (Alexia Lamigou-Pognonec) fait le point sur la négociation BBNJ, à l'issue de sa 4<sup>e</sup> session, fin mars 2022. Cette négociation se poursuit puisque la 5<sup>e</sup> session de négociation doit reprendre du 20 février au 3 mars 2023. Cette analyse est brève ; elle ne situe le projet ni dans le cadre du droit de la mer, ni dans celui du droit de l'environnement. Contrairement à ce qu'énonce le titre de la première analyse (Marianne Péron-Doise), les espaces maritimes ne sont pas de « nouveaux territoires » de la sécurité internationale. Les questions abordées – territorialisation des mers, navalisation et rivalités de puissances en mer, piraterie, brigandage et essor de la pêche illégale – ne sont pas nouvelles. Cette analyse est en réalité une tentative de dresser un état des choses début 2022, sur ces aspects. « Nature et enjeux de la territorialisation... » (Jean-François Pelliard) fait le point sur les forces et faiblesses de la formule d'équilibre retenue par la CNUDM, présente les positions développées à partir de là par les États, notamment celle de la Chine (p. 35) et surtout suggère des modes d'action possible pour la France, particulièrement concernée, notamment la promotion de « nouvelles règles pour compléter les espaces laissés ouverts par la CNUDM » (p. 36).

**Zones de tensions** combine analyses, entretiens et focus. Les analyses concernent : « la nouvelle bataille de l'Atlantique nord » (Christophe-Alexandre Paillard) ; le « jeu de go dans l'océan Indien » (Vincent Themelin) ; et, troisième analyse, les « tensions et litiges maritimes dans le Pacifique occidental » (Marianne Péron-Doise et Eric Mottet).

La première analyse insiste à juste titre sur le caractère « historique » des demandes d'adhésion à l'OTAN, de la Finlande et de la Suède, sur la domination militaire et navale globale du camp otanien et sur l'intérêt stratégique des régions arctique et baltique. Elle est utilement complétée par les entretiens « Arctique et Antarctique : des pôles en déséquilibre » (Olivier Poivre d'Arvor) et « la Méditerranée, un espace crisogène ? » (Jean-Michel Martinet), qui intéresse aussi la mer Noire.

Retenir comme titre le « jeu de go dans l'océan Indien » tient largement de l'anticipation alarmiste. L'importance de cette région pour le commerce mondial est indéniable, mais son contrôle par la marine des États-Unis, d'ailleurs bien décrit (pp. 57-58) et plus généralement les marines occidentales, dont celle de la France (p. 58), ne l'est pas moins. Dire que l'océan indien est un « vide sécuritaire » et que qu'il est « désormais l'un des espaces maritimes qui concentre les tensions les plus vives entre les grandes marines de guerre », est très exagéré. Les présences indienne et chinoise y sont plutôt *in statu nascendi*, leurs marines seront probablement de « grandes marines de guerre », mais tel n'est pas encore le cas. La mer Rouge voisine, objet d'un focus substantiel (Marc Lavergne), est dans l'immédiat un espace « plus sensible ».

La « sensibilité » est aussi le cas du Pacifique occidental, objet de la troisième analyse, qui présente les disputes entre la Chine et le Japon et entre celui-ci et la Russie sur les Kouriles, et de la Mer de Chine méridionale, objet d'un focus (Barthélemy Courmont et Eric Mottet) (pp. 60-61). Si le nouveau partenariat AUKUS est naturellement évoqué, il ne fait toutefois pas l'objet d'une présentation spécifique, ce que l'on peut regretter.

**Puissances navales.** Ce titre reparait, pour la première fois, depuis le dossier 33 de 2016 ; en 2018 (dossier 55) il avait été question des puissances maritimes, pour traiter surtout d'aspects militaires. La comparaison des dossiers montre un regrettable flottement du vocabulaire<sup>2</sup>. Il serait bon de disposer d'un vocabulaire communément admis, permettant d'éviter les confusions les plus graves et de rendre les différences les plus importantes. Si les États-Unis sont depuis la seconde guerre mondiale incontestablement la première puissance sur mer, du point de vue militaire ce n'est pas le cas – ce dossier on l'a vu, le souligne –, du point de vue de la marine de commerce ; on ne peut pas dire non plus qu'ils ont une économie « maritimisée » au même point que celle des Pays-Bas. À défaut d'un vocabulaire assez riche et communément admis, pour introduire les nuances utiles, il est nécessaire quand on parle de puissance maritime ou de puissance navale, de préciser de quoi il s'agit. Puissance navale renvoie ici à puissance militaire navale.

Sous cette appellation sont présentés 13 pays : la France, le Royaume-Uni, les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde, le Japon, la Corée du sud, Taïwan, la Turquie, le Canada, l'Australie et le Brésil. S'agit-il de toutes les puissances navales, de certaines, des principales ? On ne le sait pas. Cette présentation, qui n'est pas faite dans l'ordre alphabétique, ne correspond pas à un classement affiché. On peut toutefois supposer un classement, en tenant compte par exemple du nombre de pages : une analyse de 5 pages accompagnant les notices logiquement plus courtes pour la France et le Royaume-Uni, 2 pages pour les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde, le Japon et la Turquie et une seule pour toutes les autres puissances. Cela n'est pas satisfaisant.

Quand on parle de puissance navale militaire, il faut aussi donner quelques précisions. La première est relative au critère principal de la qualité d'une marine – son adéquation aux besoins du pays concerné et à ses missions. Une marine peut de ce fait, tout en étant incomparable avec celle des États-Unis ou d'une autre « grande puissance navale », être de première qualité. Comme ce critère qualitatif est difficile à manier, pèse l'attrait des chiffres, on a tendance même si on ne classe plus les marines en fonction du tonnage, à compter. Chaque notice comporte un état des forces, en nombre de bateaux de diverses catégories, mais ces nombres n'ont qu'une signification très relative. Savoir qu'un État a un porte-avions est important mais pour déterminer ce que vaut ce porte-avions et surtout le comparer à un autre, il faut en connaître la capacité d'emport, le type d'aéronef embarqué, le mode de propulsion, l'âge etc.

On compte beaucoup dans le cas de la Chine, qui multiplie les mises à l'eau. Mais ici intervient un autre élément : la capacité d'une marine dépend de nombreux autres éléments que le nombre des bâtiments, par exemple de la formation des personnels, de leur niveau d'entraînement, de leur expérience de la mer et des opérations, du niveau de disponibilité réelle des navires... *Histoire et Stratégie* dans son hors-série n° 5 (2014, pp. 5-6) a donné des éléments très utiles de classification et réparti, à partir de critères quantitatifs et qualitatifs, les marines militaires en 6 rangs. Le dossier de *Diplomatie* ne reprend pas cette catégorisation, toujours pertinente pour l'essentiel. Cela est regrettable. Si on y rapporte la liste retenue par le dossier de *Diplomatie*, on constate qu'il faut mettre à part la marine des États-Unis, de très loin la première. Au second rang *Histoire et Stratégie* fait figurer la France et le Royaume-Uni ainsi que les marines de la Chine, de la Russie, de l'Inde et du Japon. L'Australie, le Brésil, le Canada et la Corée du sud sont classés au 3<sup>e</sup> rang ; Taïwan et la Turquie au 4<sup>e</sup>. Cette catégorisation est un complément utile à la rubrique puissances navales car elle permet de les situer aussitôt les unes par rapport aux autres. Placer la Chine au

---

<sup>2</sup> Malgré une tentative de définition par Isabelle Delumeau, « Focus. La puissance maritime, tentative de définition », p. 32 dans le Dossier n° 55 en 2018, qui n'a guère fait progresser les choses.

même niveau que les États-Unis est actuellement faux. Elle atteindra peut-être ce niveau un jour, nul ne sait quand.

La classification d'*Histoire et Stratégie* comporte aussi un nombre plus élevé de puissances, plus de trente. La liste du dossier n'est donc que partielle, une sélection. Il y a d'autres puissances navales que celles visées dans le dossier, et pas des moindres : l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne sont au 3<sup>e</sup> rang ; le Danemark, la Grèce, la Norvège et les Pays-Bas au 4<sup>e</sup>. Ce rappel des rangs et cette mention des autres marines classées sont indispensables parce qu'ils mettent bien en évidence un point très négligé mais que nous avons déjà souligné dans *PSEI*<sup>3</sup>. Il s'agit du poids des marines européennes. Si on les compte ensemble, ce qu'autorise leur participation à l'OTAN et/ou aux coopérations européennes – elles ont l'habitude de travailler ensemble –, ces marines sont l'autre marine de premier rang, la seule qui approche actuellement celle des États-Unis, très loin encore devant la Chine. Cela veut dire que cette dernière, pour atteindre le premier rang des marines, doit égaler l'ensemble États-Unis, Européens et même l'ensemble formé par les Occidentaux, ce qui englobe le Japon, l'Australie, la Corée du sud, Taïwan... Il suffit de penser au partenariat AUKUS ou au dialogue QUAD, pour percevoir que traiter les marines sans les situer et isolément, est une simplification excessive. Cela diminue fortement l'effort à accomplir par Pékin pour arriver en tête et surestime largement le chemin parcouru.

Si on tient compte de ces aspects ignorés par le dossier, on arrive à une opinion assez différente de celle qu'énonce l'amiral Landier, dans son analyse « Quelle place pour la puissance navale en 2022 ? » ; pour lui « la Chine est sur le point de succéder aux États-Unis » (p. 69). Ce n'est pas le cas ! Et, en termes de puissance navale, le concurrent est l'ensemble occidental, d'une toute autre envergure. Le problème de la Chine est d'abord de se libérer du carcan qui l'enferme en mer de Chine et de pouvoir atteindre plus facilement le Pacifique. C'est seulement ensuite que viendra le moment où elle pourra réellement ambitionner une présence sur toutes les mers du globe, comme les États-Unis. On comprend bien qu'il faille exagérer la menace pour éviter un relâchement préjudiciable de l'effort de défense, mais « mal nommer les choses... » n'est pas sans inconvénient. Personne ne discute sérieusement l'importance de l'effort chinois et la croissance de sa marine. Mais si on évite les simplifications excessives, on doit constater que celle-ci est loin de pouvoir être classée au premier rang, comme la marine des États-Unis et plus loin encore d'être devant l'ensemble occidental. Puissances navales est nettement la partie la plus faible du dossier établi par *Diplomatie*, malgré l'intérêt, par ailleurs inégal, des fiches présentant les marines.

La seconde analyse de la rubrique puissances – « France/Royaume-Uni : une opposition fondatrice du droit de la mer » (Julien Lalanne de Saint-Quentin) –, ne présente pas le même travers de simplification excessive. Elle montre très clairement les tournants qui, à partir de 2 positions très opposées – « pendant des siècles, la France et le Royaume-Uni... ont représenté un parangon de l'opposition entre la terre et la mer » –, ont fait des 2 États « des puissances maritimes plus intéressées, ou en tout cas plus gâtées par leurs littoraux que par le grand large, dont elles gardent pourtant une vision symbolique et idéalisée » (p. 76).

Dans ce dossier, comme dans les précédents, la France est abordée à plusieurs reprises. La question peut être posée de savoir s'il ne serait pas bon de consacrer au maritime français une rubrique à part.

---

<sup>3</sup> Voir J.-F. Guilhaudis et L. Balmond, « Les capacités navales des Européens. (I) Le rang des marines européennes, les Européens dans les classements par grandes catégories de bâtiments », *PSEI*, n° 12 (2019) et « (II) Les marines européennes, ensemble organisé, habitué à l'action commune et capable d'exercer de manière autonome, les grandes fonctions stratégiques ? », *PSEI*, n° 15 (2020).

## Note de lecture

L. Klein et Th. Mulier, « Droit de la défense, état des lieux et perspective juridiques », Dossier, *Les Champs de Mars*, *Revue d'études sur la guerre et la paix*, n° 36, 2021, pp. 3-203

Louis Balmond

Professeur émérite à l'Université de Toulon

La note de lecture sera cette fois encore consacrée à un dossier du plus grand intérêt, publié dans la revue *Les Champs de Mars* (IRSEM et Presses de Sciences Po) et portant sur « Droit de la défense, État des lieux et perspectives juridiques ».

L'étude de cette thématique est la bienvenue car, comme le notent J.-V. Holeindre et J.-B. Vilmer dans leur éditorial, le droit n'avait jamais fait auparavant l'objet d'un dossier spécifique. Les deux responsables de la revue précisent également la notion de « droit de la défense » retenue, qui s'écarte d'une approche stratégique pour faire du droit de la défense, « un domaine à part entière de la science juridique ». Il ne s'agit donc pas d'étudier, comme l'expliquent les directeurs du dossier, L. Klein et Th. Mulier le « droit **et** la défense », mais le « droit **de** la défense », c'est-à-dire de procéder à l'examen par la méthode juridique d'un corpus de normes spécifiques qui régit le monde de la défense.

Les études, au nombre de huit, traitent les sujets suivants :

« Construire un droit démocratique de la sécurité nationale » (B. Warusfel, pp. 19-42)

« Les enjeux de la contribution des armées françaises sur le territoire national » (M.-C. Dizès, pp. 43-59)

« Des obligations des personnels réservistes à la frontière de leur statut de militaire et de civil : de la disponibilité et du devoir de réserve » (P. Chaffard-Luçon, pp. 59-74)

« Les exportations d'armement et de matériel de guerre dans le Code de la défense : aspects juridiques » (L. Trigeaud, pp. 75-90)

« Critique juridique du cadre d'emploi de l'armée de terre sur le territoire métropolitain » (V. Martignac, pp. 91-106)

« Le secret de la défense nationale : la raison d'État dans l'œil du droit » (M. Christelle, pp. 107-130)

« Opérations extérieures : un essai de définition » (C. Richer, pp. 131-146)

« La politique européenne de défense à la lumière du CFP 2021-2027 : vers un droit européen de la défense » (M. Saoudi, pp. 147-172)

On trouve également trois contributions au titre de la partie intitulée « Forum » :

« La recherche et les études en droit de la défense : du centre et de la Revue *Droit et Défense* à l'AFSD (O. Gohin, pp. 173-189)

« L'excès de normes : le militaire pris en étau ? » (J.-C. Videlin, pp. 189-196)

« La libre circulation du militaire dans l'Union européenne » (E. Daniel et M. Kieffer, pp. 197-206)

La lecture de l'ensemble de ces contributions présente un véritable intérêt. Couvrant des thématiques variées avec des approches qui le sont tout autant, elles sont susceptibles de susciter de nombreux débats. On se limitera ici à quelques remarques sur la possible

introduction, dans ces différents travaux, d'une dimension de droit constitutionnel d'une part, de droit international d'autre part.

Le droit de la défense, ce sont donc l'ensemble des dispositions juridiques qui concourent à la défense de la France. Où finit la défense de la France ? Il est généralement admis désormais que ce peut être à l'étranger, sur des théâtres extérieurs, où se manifestent des menaces contre lesquelles la France est amenée à se défendre. Cela justifie que soit évoquée la définition des opérations extérieures (comme le fait L. Trigeaud) mais le champ de ces opérations ouvrait aussi la voie à des réflexions sur les dimensions proprement juridiques de ces opérations et qui relèvent du droit de la défense. Il existe en effet, dans le domaine des opérations extérieures, un droit constitutionnel de la défense reposant pour l'essentiel sur l'article 15 de la Constitution du 4 octobre 1958 (« Le président de la République est le chef des armées ») sur la base desquelles le chef de l'État peut engager les forces françaises dans des opérations extérieures et l'article 35 qui fixe le rôle du Parlement dans le domaine de la défense. Ce dernier autorise la déclaration de guerre, formule qui peut apparaître anachronique pour des raisons juridiques, même si la crise ukrainienne a pu la réactualiser. Il prévoit surtout l'obligation pour le Gouvernement d'informer le Parlement « de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger » et de demander l'autorisation de prolonger l'intervention lorsque la durée de celle-ci excède quatre mois. Si ces dispositions n'ont pas modifié radicalement le monopole présidentiel qui caractérise les questions de défense, la question d'une évolution du droit de la défense sur ce point est toujours d'actualité.

Par ailleurs, les opérations extérieures révèlent la présence d'un droit de la défense qui résulte aussi bien des engagements internationaux de la France que des besoins particuliers d'encadrement juridique de l'action des forces armées. Les opérations extérieures s'appuient ainsi sur des accords bilatéraux passés avec l'État sur le territoire duquel est conduite l'intervention, les SOFA (pour *Standing Of Forces Agreement*) qui régissent le statut des forces françaises sur ce territoire étranger. L'approbation de ces accords conduit à les intégrer au droit de la défense. De plus, l'évolution des conflits armés dans lesquels pouvaient être impliquées les forces françaises ont profondément évolué notamment à partir des années 1970 avec la quasi-disparition des conflits inter-étatiques. Il était donc nécessaire d'envisager un droit particulier encadrant l'engagement des forces en opérations et adapté à leur contexte, un « droit opérationnel ». Le concept, développé surtout aux États-Unis, a été très généralement adopté par les autres États, le cas échéant, avec des nuances (comme le montre, pour la France, l'examen du nouveau et très complet *Manuel du droit des opérations militaires*, édité par le ministère des Armées et publié le 2 février 2023). Il se concrétise par l'édiction de règles d'engagement (ROE, *Rules Of Engagement*), définies comme « des directives provenant d'une autorité militaire compétente et précisant les circonstances et les limites dans lesquelles les forces pourront entreprendre et/ou poursuivre le combat ». Si leur nature juridique est en débat et l'appréciation de leur portée complexe, il est néanmoins difficile de ne pas en faire, eu égard à leur importance pratique, un « objet juridique » qui a sa place dans le droit de la défense, comme d'autres directives ont trouvé leur place en droit administratif.

Le dossier commenté qui n'avait pas la prétention à l'exhaustivité ouvre ainsi la voie à un vaste champ de réflexions et d'études sur la thématique générale du droit de la défense, la moindre n'étant pas les interrogations sur la consistance réelle d'un droit de la défense de l'Union européenne que, judicieusement, M. Saoudi distingue de la politique européenne de défense.

## Consignes aux auteurs

PSEI n'accepte, sauf cas particulier, que des contributions originales. La Rédaction doit être avertie si une contribution qui lui est proposée l'est également à une autre publication. Normalement rédigées en français, ces contributions peuvent aussi être proposées en anglais et en espagnol.

Les Études (35 à 75 000 caractères, notes, références et résumé compris) doivent être conçues comme des travaux de réflexion comportant un apport scientifique significatif et être accompagnées d'une bibliographie et d'un appareil de notes de grande qualité.

Les questions de sécurité européenne et internationale (15 à 30 000 caractères, notes, références et résumé compris) ont pour objet de rassembler l'information disponible et d'offrir un travail de référence, sur la question visée.

Les auteurs devront :

S'il s'agit d'une proposition, fournir un CV avec des coordonnées précises – nom, prénom et qualité de l'auteur, affiliation (université, centre de recherche, entreprise...) – et un résumé de la proposition d'une demi page. L'acceptation ou le refus de la proposition seront communiqués dans un délai de 3 mois. Une fois reçu par la Rédaction, l'article rédigé sur la base d'une proposition acceptée sera examiné comme les autres articles.

S'il s'agit d'un article rédigé, donner aussi des coordonnées précises et respecter les consignes de rédaction.

Les articles proposés doivent respecter les consignes de rédaction de PSEI. Le cas échéant, les auteurs s'engagent à avoir obtenu, avant soumission de leur texte, les autorisations d'utilisation d'images ou de documents auprès des personnes et des établissements concernés.

Tous les articles font l'objet d'une double lecture. Les auteurs sont avertis de la décision dans un délai ne dépassant pas trois mois. La transmission d'un article à PSEI vaut autorisation tacite de mise en ligne et de diffusion. Les articles non retenus ne sont pas renvoyés. Les articles publiés ne peuvent être reproduits sans l'accord de la Rédaction. Les auteurs sont responsables de leurs écrits.

Les articles doivent être envoyés par courriel en pièce jointe word à :

[jfgui@netcourrier.com](mailto:jfgui@netcourrier.com) et [balmond@club-internet.fr](mailto:balmond@club-internet.fr)

## Consignes de rédaction

Respecter les délais et le volume des contributions et les autres consignes de rédaction.

Ne pas oublier le résumé (normalement d'une dizaine de lignes en un paragraphe, ne dépassant pas 1000 caractères) en français et en anglais ; donner également quelques mots clefs séparés par des virgules.

Le texte transmis doit être en word ou en rtf ; de préférence, se limiter à Word 97-2003. Pas de .docx, .odt... pour des raisons de compatibilité avec le logiciel de mise en ligne.

Repérer les tableaux, cartes et graphiques dans le texte mais les transmettre en fichiers séparés, annexés.

Donner au fichier le nom de son auteur.

Le texte doit être organisé, en parties, sous parties... en utilisant les divisions I 1, I 2, I 3, puis I 1 1, I 1 2... ayant des titres courts et expressifs.

Ne pas donner au texte de mise en forme.

Police : Times new roman taille 12.

Faire précéder les ; : ! ? d'un espace en veillant à ce que, sauf à l'intérieur d'une expression, ils ne soient ni en gras ni en italiques.

Les citations doivent être précisément référencées et placées entre guillemets (« ... »).

Les notes doivent être établies avec l'appel automatique de notes, en chiffres arabes et être placées en bas de page. Ne pas utiliser « ibid. », « op. cit. » et remettre chaque fois l'auteur et le titre ; utiliser la présentation classique des références bibliographiques ; les notes sont en Times new roman 10 et sans retour à la ligne.

Pour les références bibliographiques, adopter une présentation classique :

- Prénom Nom en minuscules, *Titre de l'ouvrage*, Éditeur, date, « collection », p. citée.
- Prénom Nom en minuscules, « Titre de l'article », *Titre de la revue*, numéro, date, p. citée.

Placer un espace entre « p. » et le chiffre de la page.

Il est important de procéder, avant de transmettre l'article, à une vérification soignée de l'orthographe, du style et du respect des consignes de rédaction.