

Déni de responsabilité

*Les articles publiés dans le Forum du désarmement n'engagent que leurs auteurs.
Ils ne reflètent pas nécessairement les vues ou les opinions de l'Organisation des Nations Unies,
de l'UNIDIR, de son personnel ou des États ou institutions qui apportent leur concours à l'Institut.*

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

<i>Kerstin VIGNARD</i>	1
------------------------------	---

Commentaire spécial

<i>Ambassadeur Nabil FAHMY</i>	3
--------------------------------------	---

Courrier des lecteurs	7
------------------------------------	---

Le Moyen-Orient

Appui à la maîtrise des armements et à la sécurité régionale au Moyen-Orient <i>Michael D. YAFFE</i>	9
---	---

Un processus de paix gravement touché, mais pas anéanti <i>Steven L. SPIEGEL</i>	29
---	----

Jordanie, Israël et Palestine : au-delà du processus de paix <i>Paul LALOR</i>	35
---	----

Ventes d'armes, maîtrise des armements et sécurité régionale au Moyen-Orient <i>Anthony H. CORDESMAN</i>	43
---	----

La prolifération des missiles au Moyen-Orient : un point de vue régional <i>Mohamed KADRY SAID</i>	53
---	----

De l'UNSCOM à la COCOVINU : les Nations Unies et l'Iraq <i>Patricia LEWIS</i>	67
--	----

Un nouveau départ : les perspectives de sécurité régionale et de maîtrise des armements au Moyen-Orient pour la prochaine décennie <i>Gerald M. STEINBERG</i>	75
---	----

Tribune libre	85
----------------------------	----

Sélection de sites Web	93
-------------------------------------	----

Activités de l'UNIDIR	95
------------------------------------	----

Publications	103
---------------------------	-----

NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

L'impasse dans laquelle se trouve le processus de paix au Moyen-Orient a pris un tournant dramatique au cours des derniers mois. Avec l'explosion de la violence, les perspectives d'avancées positives vers un accord israélo-palestinien dans un avenir proche se sont quasiment évanouies. Quelles en seront les conséquences pour l'ensemble du Moyen-Orient ? Quelles sont les perspectives à court et moyen termes pour la région ? Qu'en est-il du groupe de travail sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale et quelles possibilités lui reste-t-il ? Devant les faux-fuyants de la communauté internationale s'agissant de l'Iraq, les récentes élections et leurs conséquences pour la région, et l'importance stratégique indéniable de la région, il convient d'examiner à nouveau ces questions sur les plans de la sécurité régionale et du désarmement. Ce numéro du *Forum du désarmement* essaie d'expliquer en quoi le Moyen-Orient représente l'une des situations les plus difficile en termes de maîtrise des armements et de désarmement et tente d'en présenter les raisons.

En ce début de ^{xxi}e siècle, nous sommes confrontés à de multiples crises sur les fronts du désarmement et de la maîtrise des armements. La prolifération des armes au niveau mondial (des armes légères aux ogives nucléaires) semble progresser à un rythme effréné. D'aucuns iraient même jusqu'à dire que nous assistons à l'effondrement de la norme de non-prolifération et des régimes de contrôle. Face à cette situation, l'on assiste à un regain d'intérêt pour la formation en matière de désarmement et de non-prolifération. En novembre 2000, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de préparer une étude de deux ans sur la question. Un groupe d'experts de dix personnes engagera en avril ses travaux sur ce thème.

L'UNIDIR pense que la question de la formation sera un élément crucial au cours des années à venir et a donc décidé de consacrer le numéro 3 (2001) du *Forum du désarmement* à l'examen de différentes initiatives et options possibles. Nous espérons que ce numéro marquera le début d'une série d'activités sur le sujet pour l'Institut. Ce numéro examinera de multiples programmes et initiatives, et proposera différentes idées à développer. Nous tenterons également de voir comment l'UNIDIR, en tant qu'institut de recherche des Nations Unies, pourra jouer un rôle d'intermédiaire entre les organisations internationales et la communauté des chercheurs.

Nous avons le plaisir de vous annoncer la publication d'une nouvelle rubrique dans le *Forum du désarmement*. Vous trouverez désormais dans le *Courrier des lecteurs* des réactions qui nous ont été adressées suite à la publication de différents articles. Nous nous réservons toutefois le droit de réviser ces lettres pour des questions de longueur et de clarté. Nous nous réjouissons de recevoir vos commentaires, qui contribuent à faire de cette publication un forum toujours plus ouvert.

S'agissant du manuel sur la vérification, qui sera produit par l'UNIDIR et VERTIC, les travaux ont commencé avec la nomination de Jane Boulden, actuellement chercheur invité à l'Université d'Oxford. Elle sera chargée d'effectuer une analyse des régimes régionaux et globaux de vérification,

qui pourrait s'avérer utile dans le contexte du Moyen-Orient. Veuillez vous reporter à la section consacrée aux activités de l'UNIDIR pour plus de précision sur les différents projets de l'Institut.

Suite à une erreur lors de la mise en page du numéro 1 (2001) du *Forum du désarmement* consacré à la défense antimissile nationale, le nom de Derek Brown ne figure pas dans la liste des personnes ayant participé à l'élaboration de ce numéro. Derek, étudiant au Davidson College en Caroline du Nord, a travaillé pendant plusieurs mois à l'Institut où il a multiplié les recherches sur les questions du Moyen-Orient, des systèmes de défense antimissile et sur les sanctions. Toutes nos excuses à Derek pour cette négligence.

Kerstin Vignard

Du point de vue de la non-prolifération, le Moyen-Orient présente une anomalie curieuse. Si la région est, depuis la seconde guerre mondiale, au premier rang en termes de prolifération des armes de destruction massive, elle reste l'une des rares à n'avoir pas connu de réel processus de maîtrise des armements.

Considérons les points suivants. La région arrive en tête des pays du tiers monde s'agissant des dépenses militaires tant en valeur absolue qu'en pourcentage du produit intérieur brut. Au cours des deux dernières décennies, les programmes d'armement ont progressé de manière incontrôlée au Moyen-Orient pour toutes les catégories d'armes de destruction massive. Nombre d'États récalcitrants, empêchant l'universalité des principaux régimes de non-prolifération globale, se trouvent au Moyen-Orient. Le cas le plus important est celui d'Israël, qui refuse d'adhérer au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et conserve un programme nucléaire avancé non soumis aux garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). L'attitude d'Israël a incité un certain nombre d'États arabes à ne pas adhérer ou ratifier la Convention sur les armes chimiques et la Convention sur les armes biologiques.

Devant ce triste constat en termes de prolifération, nous aurions tort d'estimer que le problème n'est qu'un simple prolongement du conflit israélo-arabe. S'il est vrai que ce conflit a contribué à exacerber cette tendance, la prolifération est intervenue sur différents axes de conflit dans la région. L'évolution des dépenses militaires au niveau régional confirme également cette situation. Malgré le processus de paix de cette dernière décennie, l'absence de conflits israélo-arabes majeurs et le nombre croissant d'États en paix avec les autres, les dépenses militaires sont restées relativement constantes – avec un total annuel d'environ 53 milliards de dollars et une part de 38% des importations mondiales d'armes selon les statistiques officielles des États-Unis.

C'est la tendance régionale à la prolifération qui constitue, plus que tout autre facteur, l'argument le plus convaincant en faveur d'une conception globale et audacieuse de la maîtrise des armements au Moyen-Orient. Cette approche doit être à la fois globale et exhaustive : globale, en ce sens qu'aucun État ne peut être absent de ce qui doit être un processus de maîtrise des armements pour l'ensemble de la région, et exhaustive, en ce sens qu'elle doit porter sur toutes les catégories de systèmes d'armes – qu'elles soient conventionnelles ou non. Il est important de souligner ce point, car c'est précisément l'incapacité à s'entendre sur ces paramètres qui explique l'échec de la première, et pour l'instant unique, tentative de maîtrise des armements avec le groupe de travail sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale (MASR).

L'histoire des négociations de ce groupe de travail, apparu dans le contexte du processus de paix engagé à Madrid, est une source d'enseignements précieux sur les perspectives de maîtrise des

armements au Moyen-Orient. Il est une idée très répandue selon laquelle l'échec du groupe de travail s'expliquerait par des divergences de vues s'agissant de la question nucléaire. Les différences étaient en réalité bien plus profondes et traduisaient des vues foncièrement opposées sur la façon d'aborder les problèmes de sécurité régionale. En fait, il ne s'agissait pas tant de savoir s'il fallait se concentrer sur les armes de destruction massive ou sur les armes classiques, mais plutôt de décider s'il fallait engager un processus de maîtrise des armements ou se cantonner à des mesures de confiance limitées et à caractère humanitaire.

Les divergences de vue reflétaient les positions politiques des parties engagées dans le processus. L'Égypte, le seul État en paix avec tous les autres participants, était en mesure d'envisager à long terme une architecture de sécurité pour la région sur la base d'une zone exempte de toute arme de destruction massive. Quant à Israël, il n'entretenait de relations pacifiques avec aucun État engagé dans les discussions – à l'exception de l'Égypte –, et chercha donc à limiter l'agenda strictement aux mesures de confiance et à exclure tout élément de maîtrise des armements. La position d'Israël reflétait ce que l'on pourrait appeler une démarche « de longue haleine » vers la maîtrise des armements au niveau régional, autrement dit une attitude qui pose une série de critères exigeants avant que des mesures sérieuses de maîtrise des armements ne puissent être adoptées. Dans ce cadre-là, la maîtrise des armements ne peut intervenir au niveau régional que si une paix globale est instaurée dans la région, suivie d'un état de paix entre les peuples allant au-delà des accords de paix officiels entre les États, alors seulement un processus de maîtrise des armements peut être engagé avec, dans un premier temps, des mesures de confiance, et s'étendre progressivement aux systèmes d'armes classiques et enfin aux armes de destruction massive.

L'histoire de la maîtrise des armements régionale et globale contredit les hypothèses sur lesquelles repose cette approche. Il n'est que de rappeler que la guerre froide n'empêcha pas la création de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, ni la négociation des traités ABM, SALT, START, FCE ou FNI, ce dernier ayant été signé au plus fort de la rivalité entre les superpuissances. En outre, la poursuite des conflits régionaux n'empêcha pas la négociation des différentes zones exemptes d'armes nucléaires instaurées par les traités de Pelindaba (Afrique), Bangkok (Asie du Sud-Est), Rarotonga (Pacifique Sud) et Tlatelolco (Amérique latine).

Le principal problème de cette démarche « de longue haleine », outre le fait qu'elle est en contradiction avec toute logique de maîtrise des armements, c'est qu'elle est indéfendable au niveau politique. Aucun pays engagé dans un processus sérieux de maîtrise des armements, ne peut accepter que celui-ci se conforme aux priorités d'un seul État. Cette attitude ne pourrait qu'aboutir au contraire même de l'instauration de la confiance. L'enseignement majeur des négociations du MASR est qu'une attitude sélective ou une attitude dictée par les préoccupations de sécurité d'un seul pays ou d'un groupe de pays, ne peut qu'échouer en raison du caractère inadmissible de négociations de sécurité déséquilibrées. L'expérience iraquienne en est un parfait exemple. Outre la situation critique du peuple iraquien sur un plan humain, l'une des raisons qui expliquent le ressentiment de l'opinion publique arabe à l'égard des actions de la communauté internationale pour désarmer l'Iraq de ses programmes proscrits d'armes de destruction massive, est le fait que ces actions ont été entreprises sans qu'aucune initiative plus large de maîtrise des armements n'intervienne au niveau régional. L'article 14 de la résolution 687 du Conseil de sécurité, qui appelle à l'établissement au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes de destruction massive, n'a toujours pas été réalisé. Sans vouloir justifier les programmes prohibés de l'Iraq, il va sans dire que des initiatives visant à créer une zone exempte d'armes de destruction massive auraient instauré un climat politique plus favorable à l'application de cette résolution.

L'adoption d'un cadre global ne doit cependant pas empêcher des actions graduelles ni impliquer que les différentes réalités de sécurité des pays concernés soient ignorées, pourvu que ces mesures

ne soient pas dissociées du contexte plus large de maîtrise des armements. Les mesures de confiance peuvent et doivent jouer un rôle à part entière dans ce processus.

Les mesures de confiance ne doivent cependant pas se cantonner à des missions de recherche et de secours, à des notifications d'exercices ou à des échanges de données; elles doivent être élargies et s'inscrire dans une approche plus globale. Il faudrait pour cela adopter des mesures politiques, juridiquement contraignantes et techniques pour instaurer la confiance indispensable à la poursuite de l'ensemble du processus. À titre d'exemple, les mesures de confiance politiques pourraient s'entendre d'une série de mesures sous forme de déclarations, qui confirmeraient l'engagement pris par les parties régionales et internationales de créer une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient, d'un nouvel engagement visant à garantir l'universalité du TNP et d'une déclaration s'agissant du non-recours à tout type d'arme de destruction massive. Ces mesures de confiance d'ordre politique devraient être complétées par des engagements juridiquement contraignants en matière de désarmement, comme de soumettre toutes les installations nucléaires aux garanties de l'AIEA, ainsi que l'adhésion au TNP. Enfin, les mesures de confiance d'ordre technique contribueraient à la sécurité physique des États engagés, comme des zones de force limitée, l'échange de données et le contrôle mutuel. Nombre de ces mesures ont déjà été appliquées dans le cadre de traités de paix et d'accords de désengagement israélo-arabes.

En bref, tout processus de mesures de confiance doit avoir une portée exhaustive de façon à faire partie intégrante du processus de maîtrise des armements. De telles mesures ne devraient pas, et ne peuvent pas, se borner à une catégorie de système d'arme en particulier, mais doivent être suffisamment vastes pour porter sur l'ensemble des armements de la région. De telles mesures permettraient d'instaurer la confiance politique nécessaire pour différer certaines questions et en traiter d'autres dans l'immédiat. En outre, toutes ces mesures de confiance ne peuvent constituer des mesures autonomes, mais doivent s'inscrire dans un processus permanent et dynamique de désarmement.

Le besoin d'une approche régionale globale de la question de la maîtrise des armements est plus urgent que jamais. En l'absence d'un processus régional de maîtrise des armements, les programmes d'armes de destruction massive ont évolué de manière incontrôlée au Moyen-Orient. Les programmes régionaux de missiles, qui maîtrisent désormais les rudiments des technologies de missiles, sont sur le point de franchir de nouveaux seuils en termes de portée et de charge utile. Au cours de la dernière décennie, les programmes d'armement chimique et biologique se sont développés et diversifiés. Selon les analystes israéliens et américains, la tendance à la nucléarisation rampante de la région pourrait conduire, au cours des dix prochaines années, à l'apparition de plusieurs pôles nucléaires au Moyen-Orient.

Si la prolifération se poursuit avec la même vigueur, elle entraînera inévitablement une réévaluation de la part des États de la région, incitant certains à accélérer le développement de leurs programmes existants d'armes de destruction massive et obligeant d'autres à démarrer des programmes qui étaient jusqu'à présent latents. Plus grave encore, elle pourrait conduire certains États à repenser leur posture de sécurité à l'égard de la menace posée par les armes de destruction massive. Le signe le plus visible en est peut-être l'érosion progressive de la position ambiguë d'Israël s'agissant de son programme nucléaire.

Si un tel scénario se concrétise, et les tendances observées dans la région vont dans cette direction, nous pourrions être confrontés à des conséquences irréversibles qui excluraient définitivement toute perspective d'inversion de la prolifération au Moyen-Orient. Par exemple, comment relancer les négociations du MASR si un État de la région se proclamait puissance nucléaire ou si une dissuasion ouverte (autrement dit non ambiguë) par des armes de destruction massive venait se superposer aux conflits actuels ?

Une approche sélective de la maîtrise des armements n'empêchera en rien la concrétisation d'un tel scénario. Seul un cadre global offrira la possibilité d'endiguer la prolifération au Moyen-Orient.

Nabil Fahmy

Ambassadeur d'Égypte aux États-Unis

Président du Conseil consultatif du Secrétaire général pour les questions de désarmement

L'article de Jozef Goldblat intitulé « Des initiatives unilatérales ou négociées pour la maîtrise des armements ? » publié en page 59 du numéro 4 (2000) du *Forum du désarmement*, souligne la tendance qu'ont les États à annoncer des mesures unilatérales, qui vont de l'observation de moratoires sur les essais nucléaires au retrait de forces déployées sur les frontières internationales disputées. Il convient de s'interroger sur les raisons qui motivent ces mesures unilatérales. Pourquoi les États optent-ils pour de telles mesures plutôt que de prendre part à des processus bilatéraux ou multilatéraux ? Ne s'agit-il pas d'un stratagème ou d'une façon pour les États d'esquiver les véritables problèmes de la maîtrise des armements ? Il est difficile de croire en l'application des mesures unilatérales et la communauté internationale ne dispose d'aucun moyen pour les contrôler. Les États n'étant pas vraiment tenus de rendre des comptes ni de respecter impérativement les mesures unilatérales qu'ils s'imposent, peut-on prendre pour argent comptant de telles déclarations ?

Citons l'exemple des mesures unilatérales annoncées par l'Inde. Le Gouvernement indien a annoncé un cessez-le-feu à l'égard des terroristes dans le Jammu-et-Cachemire pendant la période du Ramadan et l'a renouvelé deux fois, bien qu'il ait dû déplorer plusieurs victimes. Ce geste peut être perçu comme un stratagème visant à attirer les terroristes à la table de négociations ou comme un exercice visant à présenter une certaine image à la communauté mondiale. Une déclaration unilatérale de ce type n'oblige en aucune manière le Pakistan à faire de même, mais pourrait favoriser la reprise des pourparlers entre les deux parties s'agissant des questions bilatérales. Deuxième exemple : l'Inde a indiqué qu'elle respecterait un moratoire sur les essais nucléaires après avoir effectué ses tests du Pokhran II en 1998, au lieu de signer le Traité d'interdiction complète des essais (TICE).

Les déclarations unilatérales sont facilement révoquées. La Chine avait accepté de respecter les directives du Régime de contrôle de la technologie des missiles en signant un mémorandum d'accord. Elle a pourtant continué de livrer des missiles M-9 et M-11 et les technologies connexes au Pakistan. Les États-Unis et l'ex-Union soviétique (aujourd'hui la Fédération de Russie) ont annoncé, à plusieurs reprises par le passé, des moratoires sur les essais nucléaires pour satisfaire leurs propres intérêts. Ils avaient pour seul objectif de gagner en supériorité technologique sur leur rival sans compromettre pour autant la sécurité nationale – c'est la raison pour laquelle aucun moratoire sur les essais nucléaires n'a jamais porté ses fruits. Suivant l'exemple des États-Unis et de l'Union soviétique, la Chine et la France effectuèrent, à leur gré, les essais nucléaires qu'elles avaient annoncées. En 1998, l'Inde et le Pakistan avancèrent cette politique comme argument pour ne pas adhérer aux traités sur la non-prolifération nucléaire comme le TNP et le TICE. Nous pouvons donc dire qu'avec la politique des déclarations unilatérales les États se préservent une échappatoire, mais l'on ne peut se fier à l'image que donnent les États en adoptant de telles mesures. Il ne s'agit que d'un arrangement

de circonstance avant de pouvoir arriver, par le biais de négociations, à un traité mutuellement acceptable et internationalement vérifiable.

Aujourd'hui, la plupart des régimes de maîtrise des armements souffrent d'un manque d'universalisation et de *force majeure*. Les déclarations unilatérales ne favorisent pas le consensus, puisque leur incidence ne se mesure pas en termes d'intention mais uniquement une fois qu'elles sont mises en œuvre.

Shailendra Kumar Dube

Chercheur à l'Université Jawaharlal Nehru, New Delhi (Inde)

Appui à la maîtrise des armements et à la sécurité régionale au Moyen-Orient

Michael D. YAFFE

Cela fait plus de cinq ans que le Groupe de travail sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale (MASR) au Moyen-Orient ne mène plus aucune activité officielle. Le MASR, qui est l'un des cinq groupes de travail multilatéraux créés en janvier 1992 pour appuyer le processus de paix au Moyen-Orient, lancé à Madrid trois mois auparavant, s'occupe exclusivement des questions relatives à la stabilité militaire et au renforcement de la sécurité dans l'ensemble de la région¹. Cette tentative de solution à l'échelle de la région, que défendaient conjointement les États-Unis et la Fédération de Russie, était sans précédent dans le cas du Moyen-Orient. Dans l'ensemble, elle a été bien accueillie, les pays y voyant un biais par lequel un cadre politique pouvait être créé pour encourager le dialogue et la coopération en matière de sécurité entre Arabes et Israéliens ainsi que pour atténuer les soupçons et les erreurs d'interprétation de part et d'autre. Qu'est-il donc advenu du MASR après 1995, qu'en est-il des mesures de confiance et de sécurité adoptées par le Groupe de travail et par quoi cet organe a-t-il été remplacé ?

Dès le départ, nul ne s'attendait à ce que le Groupe de travail avance rapidement dans ses travaux sans que ne progressent réellement les négociations de paix « fondamentales » menées entre Israël et ses voisins arabes directs, à savoir la Jordanie, la Syrie, le Liban et les Palestiniens. Après tout, le MASR et les autres groupes de travail multilatéraux avaient été établis en vue de compléter et d'appuyer les pourparlers bilatéraux et non pour s'y substituer. Lorsque les négociations bilatérales ont commencé à avancer moins rapidement, au milieu de l'année 1996, les travaux des groupes multilatéraux ont ralenti et, dans certains cas, ont cessé complètement ou ont été repris officieusement lorsque le processus de paix a été relancé.

Le MASR, cependant, a cessé toutes activités officielles en septembre 1995, alors que les pourparlers bilatéraux étaient encore en plein essor et que les autres groupes multilatéraux travaillaient d'arrache-pied. Les activités du MASR ont été suspendues à la suite d'un différend interne sur la poursuite des travaux du Groupe en l'absence d'une paix globale. Ce différend ne s'était concrétisé qu'après quatre années. À la première séance plénière du MASR, qui s'est tenue en mai 1992 à Washington, les parties sont convenues que le Groupe s'inspirerait d'un ensemble restreint de principes directeurs suivant lesquels, entre autres, l'organe mènerait ses travaux par consensus, s'attacherait à réaliser une série d'objectifs ambitieux et se pencherait sur tous les problèmes ayant une incidence sur la sécurité, tandis que les parties seraient libres de participer à leur gré aux mesures convenues. La primauté des négociations bilatérales est venue renforcer l'idée que le Groupe de travail devait avancer graduellement, en commençant par des mesures modestes avant de passer à des dispositions plus importantes, selon

Michael D. Yaffe est spécialiste des affaires étrangères au Département d'État des États-Unis d'Amérique. Il est membre de la délégation américaine auprès du groupe de travail sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale au Moyen-Orient et coordonne le programme de la deuxième voie du Gouvernement américain. Les vues exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Gouvernement américain.

que la conjoncture politique le permettrait. Ainsi, après que les parties auraient fait connaissance les unes avec les autres, se seraient familiarisées avec les mesures de maîtrise des armements et auraient établi des relations de confiance et de bonne volonté dans l'exécution de mesures moins astreignantes, le terrain se prêterait à des travaux sur des éléments plus difficiles, liés à la maîtrise des armements, au désarmement et à la stabilité régionale. Le Groupe s'est donc attaché au départ – avec succès – à élaborer un train de mesures de confiance restreintes, à affiner les positions déclarées, à développer ses compétences en matière de maîtrise des armements et à établir une structure qui lui permette d'avancer dans ses travaux. Contre toute attente, cependant, cette démarche a préparé le terrain aux difficultés politiques qui allaient bloquer les travaux du MASR.

On pouvait constater en décembre 1994 que des pressions toujours plus fortes s'exerçaient au sein du Groupe de travail pour que celui-ci aille au-delà des mesures de confiance et de sécurité de caractère politique et en vienne aussi à des mesures de maîtrise structurelle des armements. Si les mesures de confiance étaient jugées importantes en tant que complément des efforts déployés en vue d'atténuer les tensions et d'empêcher que la guerre n'éclate du fait d'erreurs d'interprétation ou d'appréciation ou d'attaques par surprise, la maîtrise structurelle des armements était considérée comme étant nécessaire à une réduction des forces sur lesquelles les États pouvaient compter pour réaliser des opérations militaires, réduction qui passait par une limitation des troupes, des armes, des équipements militaires et des déploiements de forces. La question qui revêtait une importance primordiale pour la plupart des parties arabes était celle de l'établissement, dans la région, d'une zone exempte d'armes de destruction massive et tout particulièrement l'adoption de mesures visant à contenir la prolifération des armes nucléaires. Toutes les parties présentes au sein du MASR pensaient qu'il fallait aborder cette question et, de fait, appuyaient en principe l'idée d'établir une telle zone. Cela dit, les opinions divergeaient sur le point de savoir si les circonstances politiques se prêtaient alors à l'examen de la question de la maîtrise des armements classiques et autres et s'il fallait que les États de la région deviennent parties aux traités internationaux de maîtrise des armements avant d'établir au Moyen-Orient une zone exempte d'armes de destruction massive. En l'absence d'un ordre du jour convenu, il a été impossible de parvenir à un consensus sur la poursuite des travaux du Groupe.

Plusieurs tentatives ont été faites pour relancer le MASR. La dernière date de février 2000. Après un regain d'activité dans les voies israélo-syrienne et israélo-palestinienne, les Ministres des affaires étrangères des pays membres du groupe directeur des voies multilatérales se sont réunis à Moscou dans le but de relancer les groupes de travail. C'était la première réunion que le groupe directeur tenait depuis 1995. Les dates et le lieu des réunions plénières des groupes de travail sur l'eau, l'environnement, les réfugiés et le développement économique y ont été fixés. En outre, les parties ont noté qu'il importait de parvenir à un accord sur un ordre du jour complet du MASR afin que ce Groupe puisse reprendre ses travaux. Toutefois, lorsque, deux mois plus tard, les pourparlers bilatéraux ont de nouveau accusé un ralentissement, la relance des travaux multilatéraux a perdu de son intérêt.

Alors que les gouvernements des pays de la région ne parvenaient pas à jeter un pont sur leurs divergences au sujet de l'ordre du jour du MASR afin que celui-ci puisse reprendre ses activités régulières, différentes parties de la région ont commencé à montrer de l'intérêt pour des rencontres au cours desquelles seraient examinées des questions de sécurité régionale. Occupant la place laissée par le MASR après la suspension de ses travaux, plusieurs gouvernements de pays d'autres régions et un grand nombre d'organisations non gouvernementales ont parrainé et organisé près de 80 ateliers, cours, séminaires ou autres manifestations consacrés aux questions relatives à la sécurité au Moyen-Orient, après 1995. Cet ensemble d'activités vigoureuses, libres et informelles est désigné collectivement comme l'action diplomatique par la deuxième voie en faveur de la maîtrise des armements et de la sécurité régionale.

Il est probable que la deuxième voie reste le cadre privilégié des discussions à l'échelle de la région sur la question de la sécurité au Moyen-Orient tant qu'un événement important (par exemple, une percée dans le cadre des pourparlers bilatéraux sur la paix, une guerre régionale, une rupture grave de l'équilibre militaire ou une course ouverte aux armes de destruction massive) n'aura pas conduit les parties de la région à reprendre les négociations officielles de la première voie. Dans l'intervalle, les activités de la deuxième voie apportent un concours important en ce qu'elles préparent le terrain à la reprise de ces délibérations officielles. Dans le cadre de certaines d'entre elles, les parties ont même enregistré des progrès sur les mesures envisagées par le MASR. Cela dit, de par leur nature, ces activités informelles ne sauraient aboutir à des accords contraignants de renforcement de la confiance et de maîtrise des armements. En définitive, la cause d'une sécurité globale au Moyen-Orient ne sera pas bien avancée en l'absence d'un processus formel de négociation sur les questions complexes liées à la maîtrise des armements et à la stabilité dans la région.

Les activités de la deuxième voie apportent un concours important en ce qu'elles préparent le terrain à la reprise de ces délibérations officielles.

L'état des travaux du MASR en 1995

L'histoire et l'architecture du MASR ont été amplement décrites et évaluées dans d'autres études et ne seront donc pas évoquées ici². Je me contenterai de rappeler succinctement les succès remportés par le MASR et les faiblesses de ce Groupe qui pourraient avoir une incidence sur la reprise des activités au sein du Groupe, sur le choix des questions relatives à la sécurité au Moyen-Orient qui seraient examinées dans le cadre d'instances de la deuxième voie, ou sur l'établissement de nouvelles modalités de négociation sur la sécurité régionale lorsque les circonstances s'y prêteront.

Le MASR a montré que la plupart des parties de la région souhaitent se rencontrer non seulement pour discuter de leurs vues sur les problèmes de sécurité et les éléments d'un régime de sécurité régionale qui soit stable et efficace, mais aussi pour négocier certaines mesures multilatérales de confiance et de maîtrise des armements qui aident à l'instauration d'un tel régime. En l'espace de 45 mois, des représentants de 15 parties de la région (l'Algérie, l'Arabie saoudite, l'Autorité palestinienne, Bahreïn, l'Égypte, les Émirats arabes unis, Israël, la Jordanie, le Koweït, le Maroc, la Mauritanie, le Sultanat d'Oman, le Qatar, la Tunisie et le Yémen), ainsi que ceux d'un grand nombre d'États d'autres régions de même que de l'Organisation des Nations Unies, ont participé à six sessions plénières et à 31 réunions d'experts. Un calendrier aussi rempli et sans précédent traduisait le sérieux avec lequel les parties entendaient faire avancer la cause d'une sécurité régionale au Moyen-Orient qui soit fondée sur la coopération et leur vif intérêt pour la question. Cela démontrait aussi un attachement sincère au processus de paix et le vœu de se rencontrer pour parler directement des questions qui les préoccupaient toutes, même en l'absence de relations normalisées dans toute la région. Bien que la plupart de ces réunions aient été convoquées au Canada, en Europe, en Fédération de Russie et aux États-Unis, les parties ont manifesté, en accueillant des réunions en Égypte, en Jordanie, au Qatar et en Tunisie pendant la dernière année d'activité du MASR, un sentiment toujours plus fort de la justesse de cette cause. Les parties se sont aussi offertes pour accueillir certaines institutions nouvelles censées appuyer le processus de paix. L'accueil de réunions et l'établissement d'institutions à l'échelon régional ont été des acquis significatifs non seulement du Groupe de travail MASR, mais aussi de tout l'ensemble du processus de paix.

Outre le fait qu'il a élaboré une structure des négociations multilatérales, le MASR a enregistré des progrès sur plusieurs questions. À bien des égards, par la rapidité avec laquelle il a négocié et adopté des accords de transparence en vue de renforcer la confiance et d'atténuer les tensions, le MASR a établi de nouveaux records en matière de pourparlers sur la sécurité régionale. Bien entendu,

les parties de la région du Moyen-Orient se sont largement inspirées des arrangements de sécurité touchant l'Europe et d'accords passés entre les États-Unis et l'Union soviétique, mais ont dû en adapter les dispositions pour répondre à leurs propres besoins. Après examen des multiples accords novateurs conclus par d'autres, les parties de la région du Moyen-Orient ont choisi de commencer par consacrer leurs énergies aux initiatives énumérées ci-après.

COMMUNICATIONS

Les parties sont convenues d'établir un réseau de communication pour la transmission de données d'information importantes ayant trait aux questions examinées par le MASR et pour la mise en œuvre des mesures convenues. Ce réseau était censé être un premier pas dans la voie vers la création d'une liaison de communication directe entre les parties aux fins de la gestion des crises. Une partie du centre de communication de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a été utilisée provisoirement pour lancer ce réseau, qui est ainsi devenu opérationnel en mars 1995. Des terminaux ont été installés dans plusieurs capitales; les techniciens ont suivi des cours d'orientation et des directives et modes opératoires ont été adoptés. Les parties ont aussi étudié la possibilité de configurer le réseau pour qu'il puisse appuyer par des communications rapides la collaboration à des opérations de recherche et de sauvetage. Des efforts ont aussi été consacrés à l'élaboration d'une banque de données pour le stockage uniforme de l'information intéressant le MASR. En outre, les parties sont convenues d'établir au Caire un centre de communication permanent et ont reçu de plusieurs entreprises privées des propositions techniques pour sa création. Le MASR a cessé ses activités avant que le nombre critique de participants au réseau ait été atteint et que le nouveau centre ait pu être mis en place. Le réseau provisoire a cessé officiellement d'être exploité lorsque l'infrastructure et les terminaux sont devenus techniquement obsolètes en 1999.

ÉCHANGE DE DONNÉES D'INFORMATION MILITAIRES

Les parties ont négocié et adopté un accord sur la notification préalable de certaines activités militaires. Cette mesure de confiance prévoyait notamment des procédures de notification, à d'autres parties de la région, de certains événements militaires tels que les mouvements d'au moins 4 000 hommes de troupe et 110 chars. Les parties sont aussi convenues d'échanger initialement certains types de données d'information militaires non classées, suivant des formules de communication préétablies. Ces accords n'ont jamais été mis en œuvre.

MESURES DE CONFIANCE EN MER

Les parties de la région ont adopté un accord sur des principes directeurs régissant les modalités de la coopération en mer et le comportement en vue de la prévention d'incidents en mer et dans l'espace surjacent au Moyen-Orient. Elles ont aussi arrêté le texte d'un accord-cadre sur la recherche et le sauvetage en mer. Par la suite, les parties ont assisté à des démonstrations d'opérations de coopération et de comportement en mer ainsi que de recherche et de sauvetage en Méditerranée, au large des côtes italiennes. En outre, ce groupe de travail a convoqué un colloque qui a réuni pour la première fois les officiers supérieurs de la marine de tous les pays du Moyen-Orient. L'application des accords a cessé lorsque le MASR a suspendu ses activités.

MESURES DE CONFIANCE SOUS FORME DE DÉCLARATIONS

Les parties participant aux travaux du MASR ont négocié une déclaration dans laquelle étaient énoncés les principes fondamentaux régissant les relations entre les entités de la région en matière de sécurité, les principes directeurs du processus de négociation, ainsi que les cinq objectifs que le Groupe de travail s'attacherait à réaliser pour faire avancer la cause de la sécurité régionale. À l'exception d'un paragraphe (traitant de l'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive), la déclaration de cinq pages sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale avait été arrêtée lorsque le MASR a cessé ses activités³. En outre, six parties ont présenté des déclarations nationales sur leurs intérêts et leurs objectifs en matière de sécurité à long terme⁴. S'appuyant sur ces textes, les parties qui en avaient parrainé l'idée ont rédigé un document dans lequel étaient identifiés les domaines d'accord et les points de désaccord entre les parties de la région. L'opération a facilité les discussions au sein du Groupe de travail, mais il aurait fallu qu'un plus grand nombre de parties présentent des déclarations nationales.

UN CENTRE DE LA SÉCURITÉ RÉGIONALE

Les parties sont convenues en principe d'établir un centre de la sécurité régionale à Amman avec des centres associés à Tunis et Doha. Un projet de mandat couvrant les objectifs, la structure, les opérations, les objectifs immédiats et la répartition du travail entre les centres a été négocié par les experts et allait être soumis à l'adoption du Groupe de travail lorsque celui-ci a cessé ses activités. Les parties de la région préféraient commencer par établir un centre pour le dialogue à l'échelle de la région plutôt qu'un centre pour la prévention des crises qui aurait réglé des différends.

MESURES DE TRANSPARENCE

Les parties de la région se sont intéressées de près aux moyens à mettre en œuvre pour en arriver à plus de transparence entre elles et, par ce biais, à une plus grande prévisibilité. Elles se sont rendues dans le Sinaï pour visiter un site d'observation des forces multilatérales, au Royaume-Uni pour faire le tour d'une base aérienne et au Danemark pour assister à un exercice de l'OTAN, afin de se faire une idée du déroulement de telles visites et missions d'observation. Le Groupe de travail n'a pas avancé dans ses travaux au point de négocier des visites régulières de sites.

MESURES DE VÉRIFICATION

En juillet 1993, les parties de la région ont participé, au Caire, à un atelier de large portée, consacré aux techniques de vérification mises en œuvre en application de divers accords de maîtrise des armements, aux mesures de confiance et à la prévention de la prolifération des armes de destruction massive. Par la suite, les parties ont visité un avion exploité dans le cadre du régime « Ciel ouvert », puis une centrale nucléaire en Allemagne, où elles ont été informées des relations de collaboration entre une autorité de vérification régionale (EURATOM) et une autorité mondiale (l'AIEA); elles ont aussi assisté à un cours de formation d'inspecteurs pour la Convention sur les armes chimiques en Finlande, examiné les techniques employées par un institut de surveillance finlandais pour vérifier

l'absence d'essais nucléaires et visité en Suisse un laboratoire appelé à participer aux activités de vérification prévues par la Convention sur les armes chimiques.

AUTRES QUESTIONS

Le Groupe de travail a également débattu de diverses questions conceptuelles, telles que les éléments nécessaires pour l'ouverture de négociations sur la maîtrise des armements, la définition des catégories d'armes, la structure des forces, la délimitation de la région à des fins de maîtrise des armements, les principes directeurs à suivre pour l'admission de nouvelles parties dans le Groupe de travail, les diverses perceptions des menaces, les avantages que procurent l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique et les limites à son exploitation, l'accès réglementé et la surveillance fondée sur la coopération, ainsi que les doctrines militaires. En décembre 1994, le Groupe avait commencé à étudier des idées de mesures de confiance et d'activités de coopération de la deuxième génération, ainsi qu'à envisager de nouveaux sujets de discussion. Les parties ont manifesté un intérêt pour des questions telles que les menaces non militaires à la sécurité, la lutte contre le terrorisme, la défense civile concertée, les visites réciproques de navires, les échanges d'étudiants et d'instructeurs entre les écoles de cadres militaires, les arrangements pris par d'autres régions pour établir des zones exemptes d'armes, la formation à la maîtrise des armements, la médecine navale, le déminage, un code de conduite militaire, la coopération à l'orthopédie prothétique en faveur des victimes des mines terrestres, la coopération nucléaire à des fins pacifiques, les possibilités pratiques qui s'offrent de limiter les dépenses relatives à la défense, la coopération à des opérations de secours conjointes en cas de danger, des registres où seraient consignés les effectifs militaires, les dotations par unité, les acquisitions d'armes et les dépenses pour la défense, les principes régissant les transferts d'armes classiques, les consultations au sujet d'activités militaires inhabituelles, les doctrines de la défense pure, ainsi que la surveillance sismologique. Le MASR avait aussi commencé à s'attaquer à des questions précises qui concernaient davantage la situation dans la sous-région du Levant, du Golfe et du Maghreb que l'ensemble du conflit israélo-arabe.

Cette énumération d'activités n'a pas pour but de donner une image béate d'un processus presque défunt ou de passer sur des tensions et des problèmes politiques fondamentaux au sein du Groupe de travail. Au contraire, le bilan du processus engagé par le MASR et l'ensemble d'accords que

Le bilan du processus engagé par le MASR et l'ensemble d'accords que le Groupe de travail a adoptés en si peu de temps donnent à penser qu'il est possible d'instituer certaines formes de coopération multilatérale en matière de sécurité pour autant que le contexte politique s'y prête.

le Groupe de travail a adoptés en si peu de temps donnent à penser qu'il est possible d'instituer certaines formes de coopération multilatérale en matière de sécurité pour autant que le contexte politique s'y prête. Cela dit, il se peut que le processus de paix au Moyen-Orient soit si précaire et si empreint de conflits endémiques nés d'une méfiance profonde et de rivalités régionales anciennes que la négociation d'une maîtrise des armements quant au fond ne puisse pas

commencer tant que des progrès significatifs dans les pourparlers de paix bilatéraux n'auront pas été enregistrés ou qu'une paix globale n'aura pas été instaurée.

Les limites du MASR et leurs incidences pour les deux voies de négociation

Certaines limites structurelles et fondamentales sous-jacentes n'ont jamais cessé d'entraver le processus engagé par le MASR. Il conviendrait d'examiner ces limites lorsqu'il s'agira d'élaborer une formule acceptable et réalisable pour des négociations formelles. De même, il importe de déterminer

si certaines activités de la deuxième voie seraient susceptibles de corriger certaines des limites inhérentes aux négociations formelles.

La première de ces limites est le fait que les travaux du MASR et des autres groupes de travail multilatéraux étaient invariablement subordonnés au processus fondamental des pourparlers de paix bilatéraux, qu'ils ne pouvaient en aucun cas remplacer. Tant que les pourparlers bilatéraux progressaient, les parties étaient favorables dans l'ensemble à la poursuite des travaux des groupes multilatéraux. Certains participants à ces travaux ont fait valoir que les groupes de travail devaient être plus indépendants de la première voie afin d'assurer la continuité du processus de paix au cas où les pourparlers bilatéraux cessaient d'avancer. Toutefois, lorsque les parties à ces pourparlers ont commencé à essayer des revers, au milieu de l'année 1996, l'appui aux travaux des groupes multilatéraux a faibli. En définitive, les groupes multilatéraux, qui étaient censés, entre autres, donner aux États arabes qui n'étaient pas directement parties au conflit israélo-arabe (les non-Levantins) la possibilité de jouer un rôle actif dans le processus de paix, sont devenus un moyen de mesurer l'appui de toute la région aux négociations bilatérales.

Autre limite : le niveau de participation. La Syrie et le Liban ont refusé de participer à tout groupe de travail multilatéral tant qu'une percée n'aurait pas été enregistrée dans les négociations bilatérales avec Israël, tandis que l'Iran, l'Iraq et la Libye n'ont pas été invités à y participer. Ces États ont tous une incidence sur les facteurs de la sécurité régionale en raison de la composition et de l'importance de leurs dotations militaires, de leur volonté d'acquérir des armes de destruction massive, de leur appui à des activités terroristes ou de leurs intentions militaires incertaines. À défaut de s'associer ces États, le Groupe de travail ne pouvait ni s'attaquer véritablement à tout l'éventail des inquiétudes en matière de sécurité, ni procéder à des négociations complètes, à l'échelle de la région, sur la maîtrise des armements. La décision de mettre sur pied le MASR en dépit de cela traduisait ce sentiment réaliste que les parties devaient commencer à travailler au sein du Groupe avec la volonté et l'espoir de faire évoluer le climat politique de sorte que d'autres finiraient par venir participer à ces travaux d'une manière productive. En revanche, cela signifiait que le moment viendrait où le Groupe ne pourrait plus avancer dans ses travaux sans prendre en considération l'impact des États de la région faisant cavalier seul et la nécessité d'obtenir leur coopération pour mettre en place un régime global de sécurité régionale.

Une limite accessoire du MASR en était le fait que le Groupe de travail restait l'apanage exclusif de hautes personnalités gouvernementales et ne s'est pas soucié de former dans la région un groupe qui aurait milité pour la coopération à la sécurité régionale. Les travaux et les acquis du MASR sont dans l'ensemble méconnus et échappent à tout examen public si ce n'est par le biais de quelques publications officielles et articles publiés par d'anciens représentants au Groupe de travail⁵. Les activités du MASR n'ont pas fait intervenir d'universitaires ou de nouvelles générations d'experts. C'était une conception « descendante » de la sécurité régionale qui a eu pour effet d'écartier du MASR un grand nombre de personnes qui désiraient ardemment prendre part à la sécurité régionale et à la maîtrise des armements et recevoir une information à ce sujet. Certains participants au MASR ont fini par se rendre compte de cette faiblesse tant et si bien qu'ils ont invité le Groupe de travail à aborder la question d'une action diplomatique du public.

En quatrième place figure l'incapacité du Groupe de travail à dégager un consensus significatif sur la portée, la succession et l'ampleur des accords de maîtrise des armements qu'il fallait chercher à négocier en vue d'atténuer les menaces à la sécurité telles que les concevaient les parties. Malgré qu'il ait longuement débattu de ces questions, le MASR n'est pas parvenu à élaborer des mesures pratiques convenues susceptibles de dissiper les inquiétudes au sujet des capacités militaires, des doctrines stratégiques et des intentions politiques. Le MASR commençait à peine à battre en brèche les conceptions fausses qu'avaient les parties des intérêts à long terme des autres en matière de sécurité et des raisons des asymétries constatées dans la structure de leurs forces. Le MASR a cessé ses activités avant d'être

arrivé au degré de confiance et de transparence nécessaire pour s'attaquer aux questions difficiles et sensibles. Dans l'ensemble, les parties continuent de concevoir leur sécurité en termes de pertes et de gains nuls, plutôt que dans un esprit de coopération et de concurrence non hostile moyennant lequel la sécurité de chacun peut être renforcée.

Cinquièmement, il y a lieu de signaler le manque relatif de connaissances spécialisées touchant la maîtrise des armements et les mesures de confiance. Lorsque les travaux du MASR ont été mis en route, aucune partie de la région n'avait d'organe gouvernemental chargé uniquement des questions relatives à la maîtrise des armements. En règle générale, les administrations laissaient les affaires de sécurité régionale aux militaires et aux diplomates représentant leurs pays auprès des organisations internationales. Seule une poignée d'administrateurs et d'universitaires compétents de la région avaient entrepris d'étudier l'histoire et les concepts de la maîtrise des armements et connaissaient l'éventail des mesures de confiance et des accords de maîtrise des armements. En conséquence, les Moyen-Orientaux ont dû compter sur les connaissances spécialisées d'experts extérieurs à la région – le MASR ressemblait souvent, surtout à ses débuts, à un séminaire universitaire. En 1995, cependant, un cadre régional d'experts de la sécurité et de la maîtrise des armements avait commencé à se former et certaines parties avaient établi des instances pour s'occuper des questions de maîtrise des armements. Ce cadre de responsables spécialisés a pratiquement disparu aujourd'hui dans la plupart des États de la région.

Enfin, sixièmement, il y avait les asymétries structurelles et l'absence généralisée de toute notion des complexités des solutions que pouvait offrir la maîtrise des armements en vue d'atténuer les effets délétères de ces asymétries. Ce n'est pas chose facile que de faire la soudure des vastes asymétries stratégiques entre États du Moyen-Orient. Ces asymétries vont au-delà des simples équilibres militaires sur le plan de la structure des forces et des dotations ou du calcul d'unités. Il existe des asymétries sur les plans de la géographie, de la culture, de la formation et des doctrines militaires, de la démographie, de la modernité et de l'économie. Il est peu probable que des accords de maîtrise des armements qui porteraient sur une catégorie unique d'armes puissent être utiles dans une telle situation. Les parties devront en venir à une réduction générale des forces visant simultanément les armes classiques et non classiques. Sans doute vont-elles considérer que des moyens de vérification internationale ne suffiront pas et devront être complétés par des structures régionales que tous puissent accepter. Lorsqu'il reprendra ses travaux, le MASR aura ainsi à entreprendre des débats très difficiles et de longues négociations.

Les activités de la deuxième voie peuvent-elles remplacer les travaux du MASR ?

Bien que les travaux du MASR restent en sommeil, les parties de la région continuent de s'intéresser activement et avec énergie à la question de la maîtrise des armements et de la coopération multilatérale à la sécurité. Du fait de cet intérêt, plus de 30 projets de la deuxième voie ont été lancés après 1995. Ces projets sont orientés vers la promotion d'une sécurité régionale globale, à la différence d'autres projets qui sont axés étroitement sur les relations bilatérales ou trilatérales au Moyen-Orient. Prises collectivement, ces activités réunissent plus de 750 responsables, officiers militaires, experts de la sécurité et autres spécialistes de la région et d'ailleurs pour des discussions informelles et une coopération restreinte sur diverses questions liées à la maîtrise des armements et à la sécurité dans la région. Plus de 200 de ces participants sont des militaires, dont 40 sont des officiers; 150 autres sont des membres du corps diplomatique ou d'organismes publics à vocation civile. Plus de 100 manifestations de la deuxième voie, y compris les ateliers tenus par des organisations non gouvernementales entre 1991 et 1995, ont été organisées à raison d'une activité par mois en moyenne.

Il serait faux de penser que les activités de la deuxième voie se situent dans le prolongement des travaux du MASR ou les remplacent. Premièrement, ces activités existent depuis longtemps et certaines d'entre elles ont été entreprises avant les négociations de la première voie. Ce qui a beaucoup changé après que le MASR a cessé de travailler, c'est l'orientation des activités de la deuxième voie. La plupart des projets engagés avant septembre 1995, furent menés au cours de la période 1991-1993 et étaient axés sur l'encouragement et le lancement d'un processus de négociation formelle sur la sécurité régionale. Lorsque les pourparlers au sein de MASR ont pris un départ fulgurant après 1992, la plupart des projets de la deuxième voie ont été délaissés et leurs organisateurs ne voyaient guère ce qu'ils pouvaient contribuer aux négociations formelles. Seuls quelques projets ont été entrepris entre 1993 et 1995. À l'inverse, les projets entrepris après 1995 ont été organisés principalement pour que les parties continuent de participer à des débats et activités portant sur la sécurité régionale et la maîtrise des armements, en l'absence d'un processus de négociation formelle.

Deuxièmement, les réunions organisées suivant la deuxième voie ne sont pas officiellement mandatées pour négocier des accords, fussent-ils non contraignants, et n'ont ni le mécanisme de coordination ni les structures uniformes d'instances officielles. En règle générale, ce ne sont pas les gouvernements qui établissent l'ordre du jour des réunions, bien que de hauts responsables collaborent à l'organisation d'ateliers et offrent des suggestions concernant les travaux des ateliers et la participation aux activités. La plupart des activités de la deuxième voie qui ont un rapport avec les travaux du MASR portent sur des problèmes à long terme qui ne pourront être concrètement abordés que lorsque les négociations officielles reprendront ou qu'une paix globale aura été instaurée. De fait, l'une des raisons pour lesquelles les parties de la région et surtout les représentants officiels aiment à participer à des activités de la deuxième voie est peut-être le fait que ces activités ne sauraient changer la situation dans l'immédiat. Si elles le pouvaient, ces activités risqueraient de connaître le même sort que le MASR.

La plupart des activités de la deuxième voie qui ont un rapport avec les travaux du MASR portent sur des problèmes à long terme qui ne pourront être concrètement abordés que lorsque les négociations officielles reprendront ou qu'une paix globale aura été instaurée.

Les responsables qui participent à des réunions de la deuxième voie ayant un rapport avec les travaux du MASR le font « à titre personnel ». À cet égard, la deuxième voie offre aux responsables de plus amples possibilités d'examiner des problèmes directement avec leurs homologues, soit dans le cadre des travaux ou en marge de ceux-ci, sans nécessairement représenter leur gouvernement (encore que la plupart d'entre eux soient très conscients de la position délicate qui est la leur en public) ni prendre d'engagements. Cette voie leur donne également la possibilité de procéder à une analyse approfondie des questions relatives à la sécurité régionale. Pour faciliter un débat ouvert, la plupart des réunions de la deuxième voie se donnent deux règles de base : les débats sont officieux et les participants sont priés de ne pas faire part à la presse des travaux faits ou de la participation à la réunion. En conséquence, il n'est pas donné une large publicité aux activités de la deuxième voie qui ont un rapport avec les travaux du MASR.

Certes, chaque projet de la deuxième voie a des objectifs et des thèmes précis qui lui sont propres, mais la plupart des organisateurs de projets cherchent aujourd'hui à enregistrer des résultats qui puissent aider le MASR. Dans le cadre de certains projets, on cherche à aller au-delà des difficultés qui ont limité les activités du MASR - par exemple, en abordant directement la question des armes de destruction massive. En règle générale, les projets de la deuxième voie sont axés sur la réalisation d'un ou de plusieurs des 12 objectifs énumérés ci-après :

- Faire en sorte que les parties de la région, en particulier les représentants officiels ayant participé aux travaux du MASR ou ceux qui seraient susceptibles d'y participer si ces travaux reprenaient, continuent à dialoguer directement sur les questions relatives à la maîtrise des armements et à la sécurité régionale, dans le but d'éviter les erreurs d'interprétation et d'appréciation;

- Élargir le corps d'experts de la maîtrise des armements et des mesures de confiance au sein des ministères des affaires étrangères et de la défense des pays de la région;
- Promouvoir les contacts et le dialogue au sein d'une nouvelle population d'experts et de formateurs en matière de sécurité au Moyen-Orient;
- Étudier des idées nouvelles, des mesures de confiance de la deuxième génération, des méthodes de travail améliorées et des objectifs à long terme, qu'une nouvelle instance de la sécurité régionale, ou alors le MASR, s'il reprenait ses travaux, pourrait prendre à son compte;
- Procéder à une analyse approfondie des questions complexes intéressant les travaux du MASR;
- Élaborer des propositions susceptibles de faire sortir de l'impasse les négociations sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale;
- Accroître la participation de la société civile moyen-orientale à l'action diplomatique pour la sécurité régionale en élargissant le groupe d'intérêt militant pour la coopération à la sécurité régionale et la maîtrise des armements, de même que l'accès de la société civile à l'information sur ces questions;
- Étudier des cadres et structures autres que ceux du MASR pour les négociations sur la sécurité régionale;
- Promouvoir des projets de coopération concrets et des échanges de données dans des domaines scientifiques ayant un rapport avec la maîtrise des armements et la sécurité régionale;
- Élaborer des outils didactiques pour la formation des représentants du Moyen-Orient aux questions relatives à la maîtrise des armements;
- Entrer en communication avec des personnes des États de la région n'ayant pas participé aux travaux du MASR (par exemple, la Syrie, le Liban et l'Iran) pour qu'elles s'impliquent dans les activités de la deuxième voie;
- Limiter les interprétations révisionnistes des activités du MASR qui pourraient brouiller les cartes si le groupe reprenait ses travaux.

Les activités de la deuxième voie en matière de sécurité régionale et de maîtrise des armements

La diversité des activités de la deuxième voie relative à la sécurité au Moyen-Orient rend difficile toute classification. Dans le présent article, les projets sont regroupés en sept catégories fonctionnelles aux fins d'une évaluation du concours apporté dans l'ensemble par ces activités.

ATELIERS ORIENTÉS VERS LE DIALOGUE SUR LES QUESTIONS DE SÉCURITÉ

Dans leur grande majorité, les projets de la deuxième voie sont des ateliers uniques qui ont pour but d'engager Arabes et Israéliens dans un dialogue général sur les négociations de paix et la sécurité régionale. Les ateliers uniques organisés par les universités ont en règle générale des objectifs très limités et sont souvent liés à un programme d'études. Certains ateliers, plus intéressants du fait qu'ils ont réuni un nombre non négligeable de participants du Moyen-Orient, sont issus d'une collaboration entre des organisations non gouvernementales de la région et d'ailleurs.

De multiples organisations ont tenu des ateliers sur des questions de sécurité, parmi lesquelles on peut citer les suivantes : American Academy for the Advancement of Science, Brookings Institution, Centre Burkle des relations internationales (Université de Californie à Los Angeles), Dotation Carnegie pour la paix internationale, Centre d'études sur la politique étrangère (Université Dalhousie), Center for International Security Studies (Maryland), Center for Research and Consultancy (Oman), Center for Research in Arms Control and Security (Jordanie), Centre d'études stratégiques (Maroc), Cooperative Monitoring Center (laboratoires nationaux de Sandia), Département du désarmement et des études sur la sécurité (Jordanie), Université DePaul, Emirates Center for Strategic Studies (Émirats arabes unis), Centre de politique de sécurité de Genève, Université Georgia Tech, Gulf/2000 Project, Centre Henry L. Stimson, Institut d'études sur la sécurité nationale (Université des États-Unis pour la défense nationale), Institut de la coopération mondiale et des conflits, Institute for Science and International Security, Centre Jaffee d'études stratégiques (Israël), Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies (Malte), Middle East Institute, Université Monash (Australie), Monterey Institute of International Studies, Centre Munk des relations internationales (Université de Toronto), Centre national d'études sur le Moyen-Orient (Égypte), Institut norvégien des affaires internationales, Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation, Pugwash, Rand Corporation, Royal Institute of International Affairs, Science Applications International Corporation, Search for Common Ground, Stiftung für Wissenschaft und Politik (Allemagne), Institut international de recherche pour la paix de Stockholm, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, Centre de lutte contre la prolifération, de l'Armée de l'air américaine, Organisme des États-Unis pour la maîtrise des armements et le désarmement, United States Institute of Peace, Université de Californie à Berkeley, Washington Institute for Near East Policy et le Centre de conférences Wilton Park (Royaume-Uni). La plupart des ateliers tenus par ces organisations ont eu lieu au cours de la période 1991-1995; il s'agissait surtout de manifestations uniques qui ont rarement produit un résultat tangible telle qu'une étude ou une publication.

Depuis 1995, la plupart des projets de la deuxième voie sont organisés autour d'une série de réunions qui, en règle générale, font participer les mêmes personnes à un dialogue structuré et continu, à tout le moins jusqu'à ce que les objectifs du projet aient été réalisés. De tels projets ont ceci d'intéressant qu'ils rassemblent pour quelque temps un petit groupe de personnes qui se familiarisent peu à peu avec les conceptions et les besoins de leurs homologues par le biais d'un dialogue qui rappelle des pourparlers officiels. En règle générale, les organisateurs de tels projets ont accès à la collectivité des décideurs, ce qui n'est pas le cas des ateliers uniques. L'expérience montre encore que les séries de réunions sont fructueuses du fait qu'elles sont l'occasion de rédiger des études et des documents qui peuvent être communiqués à des représentants officiels des pays de la région pour examen. Parmi les projets de ce type, il y a lieu de signaler les suivants, en raison des constatations qui en sont issues et de la participation, à leurs activités, d'un nombre non négligeable de représentants d'organismes et d'organisations de toute la région, y compris ceux d'États qui n'ont pas été associés au MASR.

- Le Centre Burkle des relations internationales, de l'Université de Californie à Los Angeles, a organisé après 1995 une série de grandes conférences annuelles sur divers thèmes ayant trait à la sécurité régionale, notamment l'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive et les enseignements qui se dégagent de l'application d'un régime de sécurité dans la région de l'Asie et du Pacifique. Ces conférences, qui ont été tenues à Chypre, en Suède, en Norvège, au Royaume-Uni, en Australie et en Oman, de concert avec des organisations non gouvernementales locales, attirent le plus grand nombre de responsables de la région. Entre 1992 et 1995, cette université a aussi aidé à organiser de grandes conférences en Californie, en Grèce et en Jordanie. De ces activités est issue une brochure dans laquelle sont décrites plus de 300 solutions qui pourraient être adoptées pour améliorer les relations en matière de sécurité dans la région et le processus de maîtrise des armements et de renforcement de la sécurité, y

compris des mesures de confiance concrètes. En outre, l'Université de Californie publie un recueil des communications faites par des experts de la région à ces conférences.

- L'Institut international de recherche pour la paix de Stockholm (SIPRI) a organisé une série de quatre ateliers consacrés à l'établissement d'un régime de sécurité fondé sur la coopération pour la région du Moyen-Orient. Les participants ont cherché à dégager des enseignements des régimes de sécurité établis pour d'autres régions qui pourraient éventuellement s'appliquer au Moyen-Orient. Le rapport du SIPRI sur les travaux de ces ateliers reflète les vues générales des participants, parmi lesquels étaient représentées la plupart des parties de la région qui étaient membres du MASR, de même que le Liban et l'Iran, sur les questions touchant l'établissement d'un tel régime. Le rapport a été publié en anglais, en arabe et en farsi.
- Le Centre national d'études sur le Moyen-Orient, en Égypte, et l'Université de Californie à Los Angeles tiennent conjointement trois ou quatre ateliers par an qui réunissent une trentaine de représentants des pouvoirs publics et d'experts de la sécurité de la région du Moyen-Orient et d'ailleurs. Ces groupes étudient divers thèmes convenus ayant trait à la sécurité régionale et ont engendré une association informelle d'instituts d'études stratégiques de la région.
- Search for Common Ground parraine plusieurs groupes de travail qui sont le reflet des instances multilatérales. Le Groupe de travail sur la sécurité a publié un important recueil de textes en anglais et en arabe sur la perception des menaces, écrits par des représentants de l'Égypte, de la Syrie, de l'Iran, d'Israël, de la Jordanie, de l'Autorité palestinienne et de la Turquie. Cette organisation a aussi parrainé un atelier qui a réuni des rédacteurs politiques pour examiner l'impact sur l'opinion, d'articles de fond ou d'actualités télévisées ainsi que de dessins de caractère politique touchant le processus de paix.
- Le projet Gulf/2000 de l'Université Columbia est axé exclusivement sur des questions intéressant les États du Golfe, auxquels il ménage un cadre dans lequel ils puissent examiner et échanger des données d'information. Ce projet comprend l'organisation d'ateliers, ainsi que l'exploitation d'une bibliothèque électronique, d'équipements de recherche et d'un service télématique sur l'Internet. Il prévoit aussi la tenue de sites Web privés et publics. L'Université a fait établir plusieurs études sur les tendances à long terme qui affecteront la stabilité et la sécurité dans la région du Golfe.
- Le Centre de conférence Wilton Park organise chaque année, en association avec le Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni, trois conférences concernant le Moyen-Orient et consacrées à diverses questions liées au processus de paix, à la sécurité dans le Golfe et aux relations entre Européens et Maghreb ainsi qu'entre l'Islam et l'Occident.

PROJETS S'ADRESSANT AUX MILITAIRES

Reconnaissant que les militaires ont une importance pour les négociations sur la sécurité régionale et que leurs connaissances des questions relatives à la maîtrise des armements ne sont guère étendues, d'une manière générale, les organisateurs de trois projets ont cherché à faire participer des officiers à des discussions sur ces thèmes. À l'instar du MASR, certains des projets visent à faciliter l'échange de données d'information non classées et l'organisation de visites dans des installations militaires. Certains projets vont au-delà du MASR en réunissant pour la première fois des officiers supérieurs de tous les pays de la région, y compris des États qui n'ont pas participé aux travaux du MASR. Dans le cadre d'un projet, une base de données sur les dotations militaires a été créée qui pourrait être d'un précieux secours pour l'ouverture de négociations sur la maîtrise des armements et la réduction des forces.

- Dialogue entre officiers supérieurs : L'Institut de la coopération mondiale et des conflits de l'Université de Californie a mis sur pied un projet consacré à la maîtrise des armements et au renforcement de la sécurité au Moyen-Orient. Les ateliers organisés dans ce cadre, qui sont toujours en cours, sont parvenus - succès sans précédent - à rassembler des officiers supérieurs des forces armées arabes et israéliennes qui sont chargés de la planification stratégique, en vue d'échanger leurs vues et d'exprimer leurs inquiétudes au sujet de questions liées à la sécurité régionale et aux doctrines militaires. Plus de 100 officiers supérieurs d'active ou de réserve, dont un grand nombre de généraux, de 15 parties de la région ont participé aux ateliers qui se sont tenus en Égypte, en Jordanie, à Chypre et aux États-Unis. Les ateliers ont aussi comporté des visites de sites de déminage en Jordanie et dans la zone bordant la ligne verte à Chypre. Des études qui avaient été présentées lors des ateliers et qui portaient notamment sur l'équilibre militaire dans la région et les mesures de confiance en mer ont été publiées dans le cadre du projet.
- Conférences des officiers diplômés des écoles militaires : les écoles militaires des États-Unis ont commencé à organiser des ateliers sur des questions liées à la maîtrise des armements et à la sécurité régionale au Moyen-Orient, afin de promouvoir le dialogue sur ces sujets entre les officiers diplômés moyen-orientaux.
- Ateliers de la mer : l'école de la garde côtière canadienne a organisé une série de colloques sur la sécurité en mer dans le cadre desquels les autorités civiles et militaires de toute la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont examiné des moyens de renforcer la sécurité et la sûreté en mer et qui ont porté sur des questions aussi diverses que les services d'organisation du trafic maritime, la gestion des zones côtières, les systèmes de détresse et de sécurité en mer, ainsi que la recherche et le sauvetage. La garde côtière canadienne a entrepris de mettre sur pied un réseau pour la sécurité en mer en vue de faciliter la correspondance régulière entre autorités compétentes. Elle a aussi organisé des cours sur les opérations en mer en tant qu'élément des activités de maintien de la paix et tenu des colloques à l'intention d'officiers supérieurs de la marine militaire de tous les pays du monde.

PROJETS S'ADRESSANT AUX SCIENTIFIQUES

La coopération scientifique sur la vérification d'une maîtrise des armements a été l'une des dernières questions que le MASR ait commencé à étudier avant que ses activités n'aient été suspendues. Les projets de la deuxième voie sont venus offrir la possibilité d'en poursuivre l'étude et de mener des activités de coopération concrètes. Ces projets ont rassemblé des scientifiques qui ne participaient pas aux négociations officielles et ont ainsi élargi le groupe d'intérêt militant pour la sécurité régionale.

- Travaillant en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Service géologique des États-Unis et le Laboratoire national Lawrence Livermore ont été le fer de lance d'un projet pour l'encouragement de la coopération régionale à la surveillance sismologique. Le projet, qui a commencé en 1992, portait initialement sur les risques sismiques et était consacré à l'atténuation des pertes dues aux séismes dans la région de la Méditerranée orientale. En 1995, les objectifs du projet ont été élargis de telle sorte que figurait alors parmi ses principaux buts, outre l'assistance à la planification en vue de réduire autant que possible les pertes dues aux séismes, la création d'une base de données sur les événements sismiques dans la région du Moyen-Orient. Cette base contiendra les données de référence nécessaires pour distinguer les événements naturels, comme les séismes, des événements dus à l'activité de l'homme, tels que les essais d'armes nucléaires. Des sismologues de toute la région se rencontrent deux ou trois fois par année pour des ateliers pratiques dans le cadre

desquels ils se penchent sur l'analyse sismologique ainsi que l'échange et l'archivage des données et procèdent à des essais d'étalonnage spécifiques. Il se peut que le projet, outre ses buts humanitaires, réalise l'objectif qui consiste à élaborer la première mesure de confiance régionale visant les armes de destruction massive. Le projet établit aussi un précédent en matière d'échange de données entre les États de la région, encore que les principaux acteurs de cet échange soient des scientifiques. C'est l'un des rares projets de la deuxième voie qui aient débouché sur une véritable coopération régionale, raison pour laquelle certains des participants l'ont surnommé le projet de la sismologie pour la paix.

- Le Centre de surveillance concertée, (Cooperative Monitoring Center) des laboratoires nationaux de Sandia, a organisé un programme qui a rassemblé sur invitation des spécialistes de la région en vue d'une collaboration technique sur des questions de vérification ayant un rapport avec la sécurité au Moyen-Orient, telles que la surveillance des frontières. Le Centre a également fait équipe avec l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement en vue de réunir des experts techniques de la région pour examiner le rôle que pourrait jouer l'imagerie satellitaire commerciale dans le processus de paix au Moyen-Orient et proposer des projets de coopération dans ce domaine.

ÉTUDES ET PROPOSITIONS AYANT UN RAPPORT AVEC LE MASR

Plusieurs projets de la deuxième voie ont été organisés en vue de la production d'études sur des questions précises susceptibles de faire avancer la cause de la sécurité fondée sur la coopération et les travaux du MASR. Il en a été publié plus de 18, sur diverses questions, notamment l'utilisation de l'imagerie satellitaire commerciale aux fins d'une maîtrise des armements, le futur programme de maîtrise des armements au Moyen-Orient, l'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive dans cette région, les perceptions nationales des menaces, la mise en place d'un régime de sécurité régionale fondé sur la coopération, l'amélioration de la sécurité en mer au Moyen-Orient, les futures structures de la sécurité dans cette région, ainsi que les sources d'information sur l'Internet concernant la maîtrise des armements et le désarmement au Moyen-Orient⁶. Les auteurs de ces études font une analyse approfondie de certaines des questions soulevées initialement par le MASR, suggèrent de nouvelles activités de coopération et des mesures de confiance, ou proposent d'autres mécanismes de sécurité régionale. Certaines de ces études sont issues d'une collaboration directe entre représentants officiels et experts de la sécurité arabes et israéliens. Afin d'assurer à ces études une large publicité, les organisateurs de certains projets de la deuxième voie diffusent et commentent les études réalisées dans le cadre d'autres projets et les utilisent pour lancer la discussion lors d'ateliers. Certaines des constatations faites dans ces études ont été communiquées à de hautes personnalités de la région. Collectivement, ces études ont ceci d'important qu'elles aident à susciter un appui aux négociations sur la sécurité régionale et aux débats proprement dits. Elles constituent de précieux documents de base pour les participants aux activités de la première voie.

FORMATION À LA MAÎTRISE DES ARMEMENTS

La formation à la maîtrise des armements est l'une des premières fonctions qu'il est envisagé d'attribuer au centre de la sécurité régionale du MASR. Les cours sur la maîtrise des armements aident à élargir les connaissances spécialisées dans ce domaine à l'échelle de la région et à préparer les parties de la région à la participation aux négociations en cours sur la maîtrise des armements à l'échelle mondiale et à la reprise des

pour parler sur la sécurité régionale. Comme il a été noté ici, l'un des problèmes auxquels s'est heurté le MASR était le manque d'experts régionaux des questions relatives à la maîtrise des armements. En ce sens, les cours sur la maîtrise des armements, qu'ils soient organisés par des gouvernements ou des organisations non gouvernementales, peuvent avoir une incidence directe sur les travaux menés par des instances officielles. Cela requiert, cependant, une formation continue. Comme partout ailleurs, il importe de tirer parti des nouveaux enseignements, sans quoi on risque de perdre les compétences acquises. Côté gouvernements, les diplomates changent souvent d'affectation, de sorte qu'il ne cesse d'être nécessaire de former un nouveau groupe d'experts. Plusieurs projets de la deuxième voie ont offert une formation à la maîtrise des armements.

- L'ancien organisme des États-Unis pour la maîtrise des armements et le désarmement⁷, le Département d'État des États-Unis et le Centre de surveillance concertée, des laboratoires nationaux de Sandia, ont organisé conjointement une série de cours de formation intensive sur deux semaines à la maîtrise des armements et à la diplomatie multilatérale à l'intention de plus de 50 représentants officiels de l'Égypte, d'Israël, de la Jordanie, du Qatar et du Sultanat d'Oman.
- Le Centre de politique de sécurité de Genève a lui aussi parrainé des cours de formation à l'intention des parties de la région du Moyen-Orient, parfois en collaboration avec un institut finlandais.
- L'Organisme des États-Unis pour l'atténuation des menaces à la défense a organisé de courts programmes d'orientation concernant les techniques de vérification d'une maîtrise des armements, comportant la visite d'un avion exploité dans le cadre du régime « Ciel ouvert », à l'intention de visiteurs du Moyen-Orient à son siège et dans le cadre d'ateliers de la deuxième voie.

OUTILS DIDACTIQUES POUR LA MAÎTRISE DES ARMEMENTS

L'un des problèmes mis en évidence au cours des travaux du MASR était l'absence d'un recueil unique de documents de référence en arabe faisant autorité sur les questions relatives à la maîtrise des armements. Plusieurs organisations ont entrepris d'élaborer de tels outils de référence ainsi que des logiciels dont puissent se servir les parties de la région pour se préparer à des négociations sur la maîtrise des armements. Ces outils ont été mis au point en consultation avec les parties du Moyen-Orient et ont fait l'objet de démonstrations ou ont été employés dans le cadre de plusieurs cours de formation et projets de la deuxième voie.

- Reconnaissant la nécessité croissante de disposer d'un ensemble uniforme de définitions touchant la maîtrise des armements, l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement met aujourd'hui la dernière main à un manuel, intitulé *Coming to Terms with Security: A Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence-Building*, qui contiendra un historique succinct et un glossaire complet de termes relatif à la maîtrise des armements, en anglais et en arabe. Le manuel suivant de l'UNIDIR en anglais et en arabe sera une histoire de l'application et de la vérification du respect des traités de maîtrise des armements, assorti d'une compilation de termes utilisés en la matière.
- L'Organisme des États-Unis pour l'atténuation des menaces à la défense a élaboré un logiciel appelé RIST pour former les parties de la région à la conduite d'inspections dans une grosse installation suivant le principe de l'accès réglementé.
- Le Centre de surveillance concertée, des laboratoires nationaux de Sandia, a lui aussi élaboré un programme, l'ACE-IT, pour la formation à la conduite, dans le cadre de la Convention sur les armes chimiques, d'une inspection dans un bâtiment protégé par confinement.

ÉTABLISSEMENT DE LIENS DE COMMUNICATIONS

Alors que le réseau de communication du MASR avait à peine été lancé qu'il a cessé d'être exploité, l'arrivée de l'Internet a offert des possibilités nouvelles de contacts transfrontières et de discussions entre les parties de la région sur des questions relatives à la sécurité régionale. L'Internet devient aussi, pour les projets de la deuxième voie, un bon moyen d'organiser des réunions, de poursuivre les travaux en collaboration entre les réunions et de diffuser une information et des études concernant la sécurité régionale.

- Le Centre Munk des relations internationales, de l'Université de Toronto, anime sur l'Internet un groupe de discussion sur les questions relatives à la sécurité régionale. Ce groupe, qui a été créé récemment, s'appuie dans une large mesure sur l'ancien réseau exploité par le SIPRI entre 1995 et 1998. Le Centre Munk a aussi entrepris d'élaborer un site Web par lequel il sera possible d'avoir accès à des bibliothèques numériques établies pour d'autres projets de la deuxième voie et à des publications issues de ces projets concernant la sécurité régionale au Moyen-Orient.
- Le Centre d'études stratégiques Begin-Sadate publie sur l'Internet un bulletin d'information intitulé « Middle East Review of International Affairs », que reçoivent plus de 3 000 personnes, entre autres dans toute la région du Moyen-Orient.
- Search for Common Ground publie un « Bulletin of Regional Cooperation in the Middle East », dans laquelle on trouve des indications sur les activités récentes, les publications et les prochaines réunions de la deuxième voie.
- Les auteurs du projet Gulf/2000 animent sur l'Internet un forum électronique comptant 500 membres, où sont traitées des questions relatives à la région du Golfe.

Observations concernant la deuxième voie

Les 12 objectifs de la deuxième voie décrits plus haut sont en cours de réalisation dans le cadre des diverses activités, prises collectivement. Il ressort de cette liste d'activités que la deuxième voie offre effectivement un moyen de faire avancer nombre d'idées, de programmes et d'études qui sont aussi

Ce que le MASR n'a pas accompli a aidé indirectement à définir ce qu'il fallait entreprendre suivant la deuxième voie.

abordés dans le cadre des négociations officielles. Sans constituer une continuation des travaux du MASR, quelques projets rappellent effectivement les activités du Groupe de travail. Ce que le MASR n'a pas accompli a aidé indirectement à définir ce qu'il fallait entreprendre suivant la deuxième voie. Toutefois, ces projets ont été axés plutôt sur

les questions de sécurité à long terme et moins sur les crises immédiates. En outre, plusieurs projets de la deuxième voie ont amené des Iraniens, des Syriens et des Libanais à participer à des discussions sur la sécurité régionale, ce qui n'avait pas été fait dans le cadre du MASR.

Il est un élément qui ne ressort pas très clairement de cette longue liste d'activités : la deuxième voie a été un moyen d'établir un véritable partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Récemment encore, les gouvernements se méfiaient des activités organisées par les milieux académiques qui étaient le reflet de pourparlers officiels ou de négociations non contraignantes, leur préférant les voies diplomatiques traditionnelles. Les succès remportés par les voies obscures, comme « le canal d'Oslo », qui a abouti en 1993 à une percée dans les pourparlers entre Palestiniens et Israéliens, retiennent maintenant l'attention des gouvernements. Il y a aujourd'hui une plus large reconnaissance

du concours que peut apporter une plus forte participation de la société civile à l'avancement d'initiatives formelles et à l'atténuation des tensions que véhiculent des conflits régionaux de par le monde⁸.

Alors que la plupart des activités de la deuxième voie sont organisées et accueillies par des organisations non gouvernementales, les gouvernements sont à présent les principaux bailleurs de fonds des projets de cet ordre qui ont trait à la sécurité régionale. Selon leur conception du concours que les activités de la deuxième voie peuvent apporter aux négociations officielles, les gouvernements avancent souvent les idées de projets qu'ils comptent financer, cherchent des organisations pour gérer ceux-ci, fournissent une assistance à la planification des manifestations et, en tant que de besoin, aident ces organisations à entrer en contact avec des participants éventuels de la région. Les organisateurs de ces projets consultent les responsables de la sécurité régionale ainsi que les experts de la région afin de s'assurer que les questions étudiées lors des ateliers présentent un réel intérêt et qu'il soit fait état des résultats des ateliers. Il semble même que des études faites par ce biais ont modelé la conception que certains hauts responsables gouvernementaux ont des questions relatives à la sécurité au Moyen-Orient et en particulier des mécanismes qui pourraient être mis en place en vue d'établir un régime de sécurité fondée sur la coopération.

Les activités des première et deuxième voies qui ont trait à la sécurité au Moyen-Orient ont à tout le moins deux points en commun : les unes et les autres sont fortement tributaires de l'esprit d'initiative des gouvernements de pays extérieurs à la région et requièrent que soient tenues de longues consultations avec les parties de la région pour être couronnées de succès. Au sein du MASR, les États-Unis et la Fédération de Russie parrainent ensemble les pourparlers et jouent un rôle de chef de file dans l'organisation des manifestations. Les gouvernements d'autres pays extérieurs à la région jouent les mentors pour diverses mesures de confiance et accueillent des réunions d'experts entre les sessions. Il est d'ailleurs fort possible qu'il n'y ait même pas de programme de la deuxième voie sans l'appui des gouvernements de pays extérieurs à la région et d'organisations non gouvernementales. Les activités de la deuxième voie coûtent cher et requièrent des gouvernements qu'ils y soient attachés et disposés à fournir un appui financier constant. C'est particulièrement vrai des projets portant sur une série d'activités, que commanditent principalement les gouvernements. À la différence des activités de la voie officielle, les frais de voyage et d'hébergement des participants aux réunions de la deuxième voie sont entièrement supportés par l'organisation qui accueille ces dernières. Un atelier d'une semaine dans le Golfe réunissant une centaine de personnes de tout le Moyen-Orient et de pays extérieurs à la région, par exemple, peut coûter jusqu'à 300 000 dollars. Il est arrivé que des institutions de la région aient parrainé des ateliers sur des questions relatives à la sécurité régionale, encore que la participation à ces ateliers, tout comme leur portée, aient été très restreintes, puisque les Israéliens en étaient souvent exclus.

Le Gouvernement des États-Unis appuie les activités de la deuxième voie relatives à la sécurité au Moyen-Orient à hauteur de 1,5 million de dollars par an, environ. Cette contribution provient de divers organismes, notamment le Département d'État, le Département de l'énergie, celui de l'intérieur et celui de la défense. D'autres États qui ne sont pas de la région, en particulier l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse, fournissent collectivement un montant d'environ 500 000 dollars par année. Ces contributions sont la preuve d'un intérêt constant pour la coopération à la sécurité régionale au Moyen-Orient. Seules quelques fondations privées, telles que les fondations Ford, W. Alton Jones, Rockefeller et John D. et Catherine T. MacArthur, ont apporté un appui à des activités de la deuxième voie relatives à la sécurité régionale, se contentant alors, en règle générale, de financer des ateliers uniques.

Lorsque les négociations multilatérales reprendront, les participants de la région devront définir clairement l'intérêt et le rôle, eu égard aux pourparlers officiels, d'initiatives de la deuxième voie concernant la sécurité, d'autant plus s'ils comptent que de telles initiatives continuent de recevoir un

appui financier des gouvernements, qui risquent d'être plus enclins à diriger tous les fonds vers des activités de la première voie. En principe, les activités de cet ordre qui sont menées actuellement peuvent faciliter et compléter les pourparlers officiels. Ces activités sont moins limitées par les sensibilités

La deuxième voie ménage un cadre informel dans lequel il est possible de multiplier au maximum les échanges et de concevoir des propositions en vue de surmonter les difficultés surgies dans le cadre d'activités de la première voie.

politiques qui entravent souvent la liberté d'action des participants aux pourparlers officiels. La deuxième voie ménage un cadre informel dans lequel il est possible de multiplier au maximum les échanges et de concevoir des propositions en vue de surmonter les difficultés surgies dans le cadre d'activités de la première voie. De tels pourparlers peuvent servir à l'éclosion d'idées nouvelles trop sensibles pour être abordées dans le cadre

de pourparlers officiels ou qu'il est prématuré d'évoquer à un stade particulier de ces pourparlers. En ce sens, la deuxième voie peut offrir le moyen de connaître le sentiment des parties de la région au sujet d'une idée donnée, pour qu'il soit possible de déterminer s'il vaut la peine de la reprendre dans le cadre des pourparlers de la première voie. Elle présente encore l'avantage qu'elle permette plus largement d'inviter des personnes d'États de la région ne participant pas aux pourparlers officiels à prendre part à un débat sur la sécurité régionale – à l'instar des centres de réadaptation, elle aide les États considérés à s'intégrer progressivement à ces pourparlers. En définitive, il importera de maintenir la deuxième voie pour que les parties de la région continuent de communiquer directement en cas de nouveau blocage des pourparlers officiels. De tels atouts peuvent fournir aux organisateurs d'activités de la deuxième voie des arguments convaincants en faveur de la poursuite de leurs efforts.

Conclusion

Cela fait bientôt 10 ans que les actuels pourparlers sur la paix au Moyen-Orient ont été lancés à Madrid. Bien qu'il y ait eu des avancées importantes dans les négociations bilatérales entre Israël et ses voisins immédiats, les débats sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale fondée sur la coopération ont progressé avec une lenteur géologique. Aucun accord de maîtrise des armements à l'échelle de la région n'a été négocié. Aucune mesure régionale de renforcement de la confiance et de la sécurité n'a été mise en œuvre. La seule instance régionale officielle qui se soit efforcée d'aborder ces questions pour les régler, à savoir le Groupe de travail multilatéral sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale, ne se réunit plus depuis près de six ans. Dans l'intervalle, les inquiétudes au sujet de la prolifération des armes classiques de pointe, des armes de destruction massive et des missiles balistiques au Moyen-Orient se sont avivées.

Il est peu probable que le MASR reprenne ses travaux ou qu'une nouvelle instance régionale voie le jour dans un proche avenir. Cependant, les activités de la deuxième voie relatives à la sécurité régionale sont venues prendre en partie la place laissée par ce groupe. L'existence d'un ensemble d'activités diverses et menées avec énergie offre la possibilité d'insister pour que reprennent les pourparlers officiels, de produire des études sur des questions intéressant ces pourparlers et de rallier un plus grand nombre de personnes à la cause de la maîtrise des armements et de la sécurité régionale. Dans certains cas, la deuxième voie a dépassé le MASR et a abouti à des résultats plus importants que ne l'ont fait les négociations officielles. Entre autres, il a été possible, par ce biais, d'attirer les représentants d'États de la région ne participant pas aux travaux du MASR, de réunir des officiers militaires supérieurs, d'organiser des cours de formation rigoureuse à la maîtrise des armements, axés sur un élargissement du cadre de responsables régionaux ayant des connaissances sur cette question, d'élaborer des bases de données sur les asymétries, dans les dotations militaires et les structures des forces, d'établir un large réseau de communication, de produire des documents de référence en arabe sur la maîtrise des armements, enfin, d'échanger et d'analyser conjointement des données régionales complexes. Fait

qui est peut-être plus important encore : la deuxième voie a donné constamment lieu à des réunions auxquelles les représentants et les responsables de la région ont pu continuer à discuter des questions relatives à la sécurité régionale et à la maîtrise des armements alors que les pourparlers officiels étaient suspendus. À ce jour, les activités de la deuxième voie ont échappé aux effets des caprices politiques qui règlent le recul et l'avancée des négociations officielles.

Cela dit, la deuxième voie a ses limites et difficultés propres. Les activités de cette voie ne peuvent pas remplacer les négociations officielles, ce qui restreint les questions qui peuvent être abordées dans le cadre de ces activités. Il se peut que les gouvernements qui les financent s'en lassent, surtout si le processus de paix s'effondre. En outre, certaines parties arabes risquent d'être moins disposées à rencontrer des Israéliens, après les difficultés surgies récemment dans les pourparlers israélo-palestiniens et les invitations à limiter les relations avec Israël comme celle qu'a lancée la Ligue des États arabes en octobre 2000. Il reste difficile d'attirer de nouveaux participants, en particulier ceux d'organisations militaires circonspectes qui n'ont pas l'habitude de traiter avec les organisations non gouvernementales extérieures à leur région.

Nonobstant ces difficultés, la deuxième voie restera probablement quelque temps encore le seul cadre d'activités relatives à la sécurité régionale. Elle continuera d'être un biais par lequel puisse être établie une large base de ressortissants des pays du Moyen-Orient qui sont informés des éléments constitutifs d'un régime stable de sécurité régionale fondée sur la coopération, qui soit susceptible de remplacer les rivalités et les conflits militaires. Bien qu'ils ne puissent pas aboutir directement à un accord sur ce qu'il y a lieu d'entreprendre dans l'immédiat pour améliorer la sécurité, le dialogue et l'interaction aident à réduire les erreurs d'interprétation et d'appréciation susceptibles d'entraver la conclusion d'un accord. Les activités de la deuxième voie peuvent aussi déboucher sur une vision et un langage communs concernant les questions de sécurité. En substance, lorsque les négociations officielles reprendront, les activités de la deuxième voie auront permis en grande partie de faire les préparatifs et de jeter les bases de ces travaux, de sorte qu'ils puissent avancer rapidement. En définitive, outre le fait qu'elles complètent et appuient le MASR l'une des plus grandes contributions que peuvent apporter les activités de la deuxième voie est le développement d'une culture de la paix au Moyen-Orient.

Notes

1. Les autres groupes de travail sont chargés des questions de l'eau, des réfugiés, de l'environnement et du développement économique.
2. Voir le Secrétaire d'État James Baker, « Organizational Meeting for Multilateral Negotiations on the Middle East », *U.S. Department of State Dispatch Supplement*, février 1992, p. 27 et 28; « Fact Sheet: The Middle East Peace Process », *U.S. Department of State Dispatch Supplement*, août 1994, vol. 5, n° 7; « Middle East Peace Process Multilateral Negotiations: Building a Regional Framework for Peace », *U.S. Department of State Brochure*, Bureau des affaires proche-orientales, octobre 1994; Michael D. Yaffe, « An Overview of the Middle East Peace Process: Working Group on Arms Control and Regional Security », dans Fred Tanner, directeur de la publication, *Arms Control, Confidence Building and Security Cooperation in the Mediterranean, North Africa and the Middle East*, Malte, The Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, décembre 1994, p. 93 à 100; Nabil Fahmy, « Reflections on the Arms Control and Regional Security Process in the Middle East », dans James Brown, directeur de la publication, *New Horizons and New Strategies in Arms Control*, Nouveau-Mexique, laboratoires nationaux de Sandia, novembre 1998; Peter Jones, « Arms Control in the Middle East: Some Reflections on ACRS », *Security Dialogue*, 1997, vol. 28, n° 1, p. 57 à 70; Bruce Jentleson, *The Middle East Arms Control and Regional Security Talks: Progress, Problems and Prospects*, Californie, Institute on Global Conflict and Cooperation, septembre 1996, Policy Paper, n° 26; Joel Peters, *Building Bridges: The Arab-Israeli Multilateral Talks*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1994; Joel Peters, *Pathways to Peace: The Multilateral Arab-Israeli Peace Talks*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1996; et Dalia Dassa Kaye, « Madrid's Forgotten Forum: The Middle East Multilaterals », *The Washington Quarterly*, hiver 1997, vol. 20, n° 1, p. 167 à 186.

3. Le texte de la déclaration du MASR est reproduit notamment dans Shai Feldman et Abdullah Toukan, *Bridging the Gap: A Future Security Architecture for the Middle East*, New York, Rowman and Littlefield Publishers, Inc, 1997, p. 103 à 107, et dans Shai Feldman, *Nuclear Weapons and Arms Control in the Middle East*, Cambridge, MA, MIT Press, 1998, p. 320 à 325.
4. Pour la version israélienne de la déclaration des objectifs à long terme – la seule qui ait été publiée –, voir Eytan Bentsur, « Israel's Vision on the Goals and Principles of the Regional Security and Arms Control Process », dans Tanner, op. cit., p. 69 à 75.
5. Voir la note 2.
6. Parmi les publications issues de la deuxième voie figurent les suivantes : Tanner, op. cit.; Richard Eisendorf, directeur de la publication, *Arms Control and Security in the Middle East*, Washington, DC, Initiative for Peace and Cooperation in the Middle East, juin 1995; Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, *National Threat Perceptions in the Middle East*, Genève, Nations Unies, UNIDIR/95/33, 1995; Steven L. Spiegel et David J. Pervin, directeurs de la publication, *Practical Peacemaking in the Middle East – Volume I: Arms Control and Regional Security*, New York, Garland Publishing, Inc, 1995; Jan Prawitz et James F. Leonard, *A Zone Free of Weapons of Mass Destruction in the Middle East*, Genève, Nations Unies, UNIDIR/96/24, 1996; *Directory of Electronic Information Sources on Arms Control and Disarmament, and on the Middle East*, Canada, Ministère des affaires étrangères et du commerce international, août 1996; Peter Jones, « Maritime Confidence-Building Measures in the Middle East », dans Jill R. Junnola, directeur de la publication, *Maritime Confidence Building in Regions of Tensions*, Washington, DC, Centre Henry L. Stimson, 1996; Feldman et Toukan, op. cit.; David N. Griffiths, directeur de la publication, *Maritime Safety Colloquium 1997: Proceedings*, Canada, Canadian Coast Guard College, 1997; Wilton Park Conference Centre, *Arms Control in the Middle East: The Future Agenda?*, Royaume-Uni, Wilton Park Paper 133, octobre 1998; Bjorn Moller, Gustav Daniker, Shmuel Limone et Ioannis A. Stivachtis, *Non-Offensive Defense in the Middle East?*, Genève, Nations Unies, UNIDIR/98/23, 1998; David N. Griffiths, directeur de la publication, *Maritime Safety Colloquium 1998: Proceedings*, Canada, Canadian Coast Guard College, 1998; Gary Sick et Lawrence G. Potter, directeurs de la publication, *The Persian Gulf at the Millennium: Essays in Politics, Economy, Security and Religion*, New York, St. Martin's Press, 1998; Peter Jones, *Towards a Regional Security Regime for the Middle East: Issues and Options*, Stockholm, SIPRI, décembre 1998; David N. Griffiths, directeur de la publication, *Maritime Safety Colloquium 1999: Proceedings*, Canada, Canadian Coast Guard College, 1999; Barry Schneider, directeur de la publication, *Middle East Security Issues: In the Shadow of Weapons of Mass Destruction Proliferation*, Alabama, Air University Press, December 1999; Anthony H. Cordesman, *The Military Balance in the Middle East: An Executive Summary*, Californie, Institute on Global Conflict and Cooperation, Policy Paper, n° 49, mars 1999; Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement et Cooperative Monitoring Center, *The Potential Uses of Commercial Satellite Imagery in the Middle East: Workshop Report*, Genève, Nations Unies, septembre 1999; et David N. Griffiths, *Maritime Aspects of Arms Control and Security Improvements in the Middle East*, Californie, Institute on Global Conflict and Cooperation, Policy Paper, n° 56, juin 2000.
7. L'Organisme des États-Unis pour la maîtrise des armements et le désarmement (United States Arms Control and Disarmament Agency) a été supprimé en avril 1999; les fonctions que celui-ci exerçait le sont aujourd'hui par le Département d'État des États-Unis.
8. Voir David L. Phillips, « Track Two: Beyond Traditional Diplomacy », *State Magazine*, Département d'État des États-Unis, novembre 2000, n° 440, p. 25 à 29.

Un processus de paix gravement touché, mais pas anéanti

Steven L. SPIEGEL

Depuis le début de l'Intifada d'al-Aqsa, le 29 septembre 2000, nombreux sont ceux qui se demandent ce qui s'est produit entre Israël et Palestiniens ? Alors qu'ils avaient semblé sur le point d'aboutir à un accord global en juillet dernier à Camp David, ils menaçaient d'entrer en guerre en octobre. Que s'est-il passé ? La visite du chef de l'opposition, Ariel Sharon, au mont du Temple menaçait-elle réellement les Palestiniens ? La violence a-t-elle dégénéré ? La rencontre de Camp David n'aura-t-elle été qu'une illusion ? Le processus de paix qu'un leurre ? Revenons sur le fil des événements.

Suite aux négociations d'Oslo en 1993, Israéliens et Palestiniens se sont rencontrés. Chaque partie cherchait, en effet, à obtenir quelque chose de l'autre. Les Palestiniens étaient engagés dans une Intifada désespérée; ils auraient beau être reconnus par des membres de la communauté internationale, seul Israël était en mesure de leur donner un État, partant, l'espoir d'une nouvelle vie et d'une nouvelle économie et seul Israël pouvait les sortir de conditions épouvantables et de cette mini guerre. Les Israéliens étaient, eux-aussi, dans une situation inextricable. Engagés depuis le 9 décembre 1987 dans une guerre contre les Palestiniens, ils ne parvenaient pas à stopper le soulèvement auquel ils se heurtaient.

En octobre 1991, la Conférence de Madrid définit les bases d'une concertation. Celle-ci, qui impliquait des rencontres à Washington DC, entre une équipe israélienne et une équipe palestinienne (ne comprenant pas de membres de l'Organisation de libération de la Palestine), n'aboutit à rien (Israël consulta également la Syrie, le Liban et la Jordanie, mais les discussions furent apparemment aussi stériles).

Israël et l'OLP se rencontrèrent donc à Oslo et parvinrent à un accord qui traduisait la réalité des faits. Le processus d'Oslo se voulait un processus progressif, échelonné sur cinq ans, d'instauration de la confiance. Il reprenait la prudence et la circonspection des Israéliens. Israël dut toutefois payer le prix de son incapacité à réprimer l'Intifada et reconnaître l'OLP et les aspirations nationales des Palestiniens, ce qui impliquait – mais ne constituait en rien un engagement – qu'un État palestinien pût un jour découler de cet accord.

Les parties découvrirent que le processus engagé pouvait comprendre aussi bien des mesures d'instauration que de destruction de la confiance. Dans chaque camp, des sceptiques refusaient l'idée même d'un règlement. Certains Israéliens n'accordaient aucune confiance aux Palestiniens et refusaient un processus par lequel Israël devrait progressivement se retirer de la totalité, ou d'une grande partie, de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza. Il y avait aussi des Palestiniens, plus

Steven L. Spiegel est professeur de science politique et directeur associé du Centre de relations internationales à UCLA.

particulièrement ceux du Hamas et du Jihad islamique, qui n'étaient pas prêts à renoncer à la destruction d'Israël.

Chaque partie aura porté, à des moments décisifs, des coups fatals au processus d'instauration de la confiance imaginé par les auteurs de l'Accord d'Oslo.

En mars 1994, un israélien de droite tua 29 Palestiniens qui priaient dans une mosquée à Hébron et en novembre 1995 un autre tua le premier ministre Yitzhak Rabin, qui était alors le principal partenaire israélien de Yasser Arafat pour faire progresser la paix. Quant aux Palestiniens opposés aussi bien au processus de paix qu'à Arafat, ils lancèrent, entre 1994 et 1996, une série d'attentats suicide qui terrorisa la population israélienne, faisant bien plus de morts que l'Intifada. Avec cette vague d'attentats, de nombreux Israéliens perdirent tout espoir dans le processus de paix.

En 1996, suite à cette vague terroriste, les Israéliens élirent Benyamin Netanyahou. Il l'emporta toutefois d'une très courte avance sur Shimon Peres. Le scepticisme de Netanyahou à l'égard du processus d'Oslo était bien connu, mais il était arrivé au pouvoir grâce à une plate-forme de paix par la sécurité. Si Netanyahou fut le premier Premier Ministre du Likoud à céder des terres en Cisjordanie, il s'en tint à une politique dure qui déstabilisa les Palestiniens et les autres États arabes, et fit ralentir le processus au point de stagner. La réaction arabe limita le processus de normalisation avec Israël qui ne s'en remit pas, même lorsque Ehud Barak devint premier ministre en 1999.

Les arrangements intérimaires du processus d'Oslo furent extrêmement controversés. De nombreux Israéliens craignaient d'avoir renoncé trop vite à trop de choses. À plusieurs reprises, les négociations se prolongèrent pendant des mois tandis que se multipliaient les crises diplomatiques, pour aboutir finalement à des accords qui ne pouvaient plus contribuer à instaurer la confiance comme ils l'auraient dû.

- Le premier fut l'accord du 4 mai 1994. Il prévoyait le retrait des forces israéliennes de certaines parties de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho. Cet accord permit à Arafat de se rendre à Gaza en juin 1994;
- L'accord dit d'Oslo II de septembre 1995, qui fut adopté par la Knesset pour une seule voix, comprenait le plan pour le retrait israélien des principales villes de Cisjordanie et la division provisoire de la Cisjordanie selon trois types de zones : la zone A (sous contrôle palestinien), la zone B (responsabilités civiles sous contrôle palestinien, mais questions de sécurité sous contrôle israélien) et la zone C (sous contrôle israélien).
- Le Protocole d'accord sur la ville d'Hébron de janvier 1997 prévoyait le retrait israélien de la ville la plus controversée et divisée de Cisjordanie.
- L'Accord de Wye River, du 23 octobre 1998, tentait de relancer un processus paralysé depuis longtemps entre Netanyahou et Arafat.
- L'Accord de Charm el-Cheikh de septembre 1999, qui reprenait l'idée de Barak pour un accord global sur le statut final. Il ouvrait la voie à la rencontre de Camp David en juillet 2000.

Ce processus a souvent contribué à entamer la confiance de chaque partie. Les Palestiniens ont constaté la poursuite de l'occupation, la progression des implantations israéliennes, l'augmentation du nombre de colons, le report des échéances diplomatiques, le déclin économique (dû, en partie seulement, à la série de fermetures imposées par les gouvernements israéliens successifs suite aux attaques des terroristes palestiniens), un régime palestinien corrompu incapable de parvenir à la prospérité et à la démocratie, des négociations d'affaires particulièrement difficiles avec les Israéliens, des conditions de vie misérables, qui ne semblaient tirer aucun profit du processus de paix. À en croire

les sondages, en 2000, la plupart des Palestiniens estimaient que leur situation avait empiré par rapport à 1993.

Les Israéliens, pour leur part, ont vu l'Autorité palestinienne présider à une rhétorique hostile et une violence continue à leur encontre, les médias et le système d'éducation palestiniens favoriser l'instauration d'un climat antisémite, un clergé palestinien profondément hostile à l'égard d'Israël, l'absence de progrès avec les autres États arabes (notamment l'Égypte), une position palestinienne lors des négociations qui semblait témoigner de leur refus ou de leur incapacité à accepter des compromis. En fait, de nombreux Israéliens pensaient encore en 2000 que les Palestiniens n'accepteraient pas un règlement final mais que leur véritable objectif était la destruction de l'État d'Israël.

Le processus d'Oslo a toutefois permis des avancées considérables. Au milieu de l'année 2000, Israël s'était retiré des territoires où vivaient la plupart des Palestiniens et ne dirigeait donc plus qu'une petite minorité de Palestiniens. Quant aux Palestiniens, ils s'étaient engagés aux côtés des États-Unis et d'Israël dans un processus de coopération pour la sécurité qui avait quasiment vu disparaître le terrorisme au cours des 18 mois qui précédèrent l'Intifada d'al-Aqsa. Moins d'Israéliens furent tués par les Palestiniens que jamais auparavant depuis 33 ans. En fait, 1999 fut une année record puisque deux Israéliens furent victimes de terroristes palestiniens – le chiffre le plus bas de toute l'histoire d'Israël.

En apparence, la situation se caractérisait par des résultats record, vu les engagements pris et les avancées potentielles, mais de part et d'autre, les doutes sous-jacents étaient profonds et allaient croissant. Le processus d'Oslo se déroula essentiellement dans des sphères privées et c'est là son défaut le plus grave. Les négociateurs, administrateurs et responsables des questions de sécurité pouvaient bien entretenir des relations fructueuses, parfois même amicales, elles ne se traduisaient jamais par des événements publics. Dans chaque camp, la majorité silencieuse était donc perplexe voire sceptique. La camaraderie qui s'était instaurée entre diplomates, soldats et même hommes d'affaires n'était pas apparente contrairement à la violence, la rhétorique hostile et la désillusion, plus évidentes aux yeux de l'opinion publique. Pour de nombreux Israéliens, la rhétorique fortement anti-israélienne et antisémite des médias, des éducateurs, des politiques et du clergé ainsi que le terrorisme symbolisaient les Palestiniens. Quant aux Palestiniens, ils associaient, dans leur grande majorité, Israël aux humiliations quotidiennes de l'occupation qu'il s'agisse des postes de contrôle ou des colons.

La situation se caractérisait par des résultats record, vu les engagements pris et les avancées potentielles, mais de part et d'autre, les doutes sous-jacents étaient profonds et allaient croissant. Le processus d'Oslo se déroula essentiellement dans des sphères privées et c'est là son défaut le plus grave.

Camp David intervint donc à la suite de ce processus contradictoire voire schizophrène. Ehud Barak, qui était lui-même sceptique à l'égard du processus d'Oslo mais, à la différence de son prédécesseur, lui était fortement attaché, croyait qu'une approche globale permettrait de trouver une issue au conflit. Il craignait qu'avec les différentes phases propres au processus d'Oslo, Israël ne dispose plus d'aucune marge de manœuvre lors de la phase finale.

Il craignait aussi de ne plus avoir de médiateur efficace auprès d'Arafat après le départ du président Clinton en janvier 2001. Barak n'a jamais entretenu les relations que pouvaient avoir Rabin et Peres avec le dirigeant palestinien. Il privilégiait aussi la négociation au plus haut niveau. Barak n'est pas homme à déléguer. Il a cherché à conduire les négociations lui-même comme il l'avait fait quelque mois auparavant avec la Syrie.

Arafat préférait, pour sa part, que les questions soient préparées et les négociations gérées par des subordonnés comme cela avait été le cas pour le processus d'Oslo. Il redoutait que la rencontre

à Camp David n'échouât avec des conséquences explosives. Arafat brandit à plusieurs reprises la menace d'une déclaration unilatérale d'indépendance que redoutaient les dirigeants américains et israéliens ainsi que de nombreux dirigeants européens et même arabes; elle risquait en effet d'enflammer une guerre israélo-palestinienne et de s'étendre à l'ensemble de la région.

Devant les requêtes de Barak et les menaces d'Arafat, Clinton n'avait d'autre possibilité que d'organiser un sommet à Camp David afin d'aboutir à un accord d'envergure. Trois issues étaient envisageables : une avancée spectaculaire, un échec retentissant ou un accord transitoire qui ferait avancer le processus sans résoudre pour autant toutes les questions en suspens.

Lors de cette rencontre, les comités se réunirent et se penchèrent sur plusieurs questions parmi lesquelles la sécurité, les frontières, les réfugiés, Jérusalem ainsi que certains facteurs économiques et structurels comme l'eau et l'économie. Les négociations progressèrent, mais achoppèrent sur les questions les plus sensibles (les réfugiés et Jérusalem). C'était la première fois que les parties examinaient sérieusement ces questions, ce qui constituait déjà un progrès en soi. Or un sommet n'est quasiment jamais la meilleure occasion d'aborder une question pour la première fois. Quels que furent les progrès enregistrés, ils ne suffirent pas. Rétrospectivement, l'on peut dire que les rencontres préparatoires furent inadaptées et que les parties, notamment les Israéliens et les Palestiniens, se contentèrent d'une préparation insuffisante.

L'attitude de Barak, plus coopératif lors des rencontres, conduisit Clinton à critiquer publiquement Arafat pour l'échec des négociations. Ces accusations, qui reflétaient peut-être la façon dont les rencontres s'étaient déroulées, furent faites, en partie, pour protéger Barak du climat politique déliquescents qui prévalait en Israël. Elles affaiblirent également Arafat et soulevèrent de nombreuses interrogations et critiques dans le monde arabe s'agissant de l'impartialité des États-Unis dans ce dossier. Les craintes d'Arafat s'intensifièrent lorsqu'il comprit que de nombreux dirigeants européens et même arabes ne partageaient pas son scepticisme à l'égard de l'approche qui avait prévalu à Camp David. Nombreux furent ceux qui insistèrent pour qu'il retourne à la table des négociations. Les discussions se poursuivirent en coulisse en août et en septembre pour tenter de trouver une issue aux questions restées en suspens à Camp David et des progrès furent enregistrés. Les chances de conclure un accord lors d'un prochain sommet semblaient alors très fortes.

Lors des deux mois qui suivirent Camp David, les pressions intérieures se multiplièrent dans les deux camps. Barak fut encore affaibli par les critiques incessantes de la droite religieuse et laïque tandis que se poursuivait l'effondrement de sa coalition. Tous savaient pertinemment que lorsque la Knesset entamerait sa session à la fin du mois d'octobre, elle pourrait appeler à des élections anticipées. Quant à Arafat, il dut faire face à l'impatience et à la frustration croissantes du camp palestinien, qui s'exacerbèrent encore lorsque le Conseil national palestinien décida de ne pas déclarer unilatéralement l'État palestinien le 13 septembre 2000. Les Palestiniens estimèrent qu'Israël et l'Occident ne leur reconnurent aucun mérite pour cette décision. Ils étaient également insatisfaits de ce que Barak avait freiné l'application d'engagements pris auparavant comme la libération de certains prisonniers politiques et l'instauration d'un passage sûr entre Gaza et la Cisjordanie. Pour compréhensibles qu'elles soient d'un point de vue israélien, ces actions intensifièrent la frustration des Palestiniens.

Dans ce contexte survolté, qui hésitait entre une possible avancée et le chaos, le chef israélien de l'opposition, Ariel Sharon, prit soudain la décision de visiter le mont du Temple avec un contingent d'Israéliens soutenant la souveraineté et les droits d'Israël sur ce lieu des plus sensibles dans le conflit israélo-arabe. Malgré des avertissements répétés, le Premier Ministre israélien, alors politiquement affaibli, estima qu'il ne pouvait pas empêcher le chef de l'opposition de se rendre au mont du Temple. L'action de Sharon était en soi un stratagème politique qui visait à éclipser son rival du

Likoud, Netanyahou. Barak n'avait, pour sa part, aucun intérêt au retour de l'ancien premier ministre qui ne cessait de progresser dans les sondages.

Du côté palestinien, des sermons injurieux incitèrent, le lendemain, les fidèles de la mosquée d'al-Aqsa sur l'esplanade du Haram al-Sharif (mont du Temple) à exprimer la colère qu'avait suscitée la visite de Sharon. La police israélienne tua sept personnes dans les émeutes qui suivirent; l'Intifada d'al-Aqsa venait de commencer.

Au cours des semaines suivantes, Arafat exacerba les violences en encourageant le ton nationaliste et la ferveur religieuse qui dominaient la politique et les médias palestiniens.

La rencontre de Camp David avait eu une conséquence dangereuse totalement imprévue : l'enchevêtrement des facteurs religieux et nationalistes dans les relations israélo-palestiniennes. Tandis que Barak discutait de la question de Jérusalem à Camp David, les rumeurs les plus folles et les théories de conspiration se multiplièrent dans le monde arabe : les Juifs entendaient prendre le contrôle de Haram al-Sharif, détruire les mosquées, reconstruire le temple juif détruit voilà 2000 ans et sacrifier les droits musulmans. La visite de Sharon au mont du Temple semblait confirmer les visées impérieuses des Juifs. L'étrange suggestion avancée par le Premier Ministre (retirée par la suite) de construire une synagogue sur le mont ne fit qu'accroître la confusion. Si ces craintes n'étaient qu'illusion, elles n'en étaient pas moins réelles pour de nombreux Palestiniens qui pensaient qu'ils empêchaient les Juifs de détruire leurs droits sacrés sur Jérusalem. Arafat ne fit rien pour rassurer son peuple. Le gouvernement Barak ne put fournir aucune garantie aux Palestiniens après Camp David en raison des pressions politiques internes qu'il subissait (la droite israélienne n'aurait pas manqué de retourner contre le Gouvernement les garanties qu'il aurait pu accorder aux Palestiniens) et de son incapacité à expliquer, à l'intérieur comme à l'extérieur, sa position.

La rencontre de Camp David avait eu une conséquence dangereuse totalement imprévue : l'enchevêtrement des facteurs religieux et nationalistes dans les relations israélo-palestiniennes.

Arafat décida de profiter de l'occasion plutôt que de chercher à mettre un terme à la violence. N'ayant ni le courage ni l'habileté pour affronter le peuple, il tenta de manipuler la crise pour renforcer sa propre position. La combinaison violence-négociations est son mode d'action favori. Il avait déjà tenté cette approche en 1970, en Jordanie, et au début des années 80, au Liban, mais ses objectifs avaient été trop ambitieux et il avait échoué. Il s'en tint donc à sa position de symbole de la cause palestinienne, mais Camp David l'avait affaibli; il était en effet apparu incapable d'obtenir des résultats positifs pour les Palestiniens, alors que Clinton lui avait fait porter la responsabilité de l'échec de cette rencontre. Arafat perçut alors plus clairement les limites de ce que pouvaient escompter les Palestiniens d'un accord sur le statut final. Les rêves et les illusions se heurtaient maintenant à la réalité et il semble qu'Arafat ait davantage craint le châtement de ses propres opposants que l'issue incertaine des violences. Il préféra patienter jusqu'à ce que de nouveaux développements sur le plan international ou une intervention israélienne ou américaine lui permette de formuler certaines exigences en échange de la fin du soulèvement palestinien. Les Israéliens seraient, du reste, particulièrement choqués de constater que la violence pût finir par payer.

Et maintenant ?

Premièrement, il convient d'examiner attentivement les enseignements du processus d'Oslo. Il ne faut pas chercher de faille dans les accords, mais plutôt dans leur application. Le non-respect des échéances, l'expansion des implantations, la poursuite de la violence, l'attitude des médias et du

système d'éducation palestiniens face à Israël, sont autant d'éléments qui ont favorisé l'instauration d'un climat propice à cette explosion. Il faudra se montrer plus vigilants dans le respect des accords d'Oslo et de tout nouvel accord. Les Palestiniens ne pourront pas indéfiniment introduire sur leur territoire plus d'armes à feu qu'il n'est admis par les accords ni accroître le nombre de policiers au-delà de ce qui est autorisé. Il en va de même des implantations israéliennes et du nombre de colons. Les accords ne peuvent fonctionner si une part importante des documents paraphés est ignorée. Il est évident que les violations de l'esprit, sinon de la lettre, des accords peuvent avoir une incidence fatale.

Deuxièmement, la fin de la violence doit intervenir dans le cadre d'un accord global. Il ne suffit pas de conclure un simple cessez-le-feu qui ne sera de toute façon probablement pas respecté, comme nous l'avons vu avec la violation des accords depuis le début de la crise le 29 septembre 2000. À court terme, nous devrions plutôt avoir des visées plus ambitieuses. Les parties doivent s'entendre sur une série de mesures réciproques qui impliquent le respect des accords passés. Il sera alors plus facile de relancer un cycle d'instauration de la confiance. Les actions unilatérales, notamment celles prises par la partie la plus forte, Israël, pourraient renverser l'escalade de l'Intifada d'al-Aqsa si elles sont rapidement suivies de mesures comparables, de la part des Palestiniens, afin d'accroître la confiance.

Troisièmement, la violence doit cesser avec un acte source d'espoir pour les deux parties. La conclusion d'un accord sur le statut final est donc particulièrement difficile, même si la poursuite d'un accord de type global envisagé à Camp David doit continuer, puisque Barak insiste, à juste titre, pour une clause de fin de conflit. Si le processus devait être révisé, il faudrait malheureusement probablement revenir à des accords intérimaires. Ces deux peuples doivent voir que le processus repart; les mesures habituelles d'instauration de la confiance sont donc plus importantes que jamais.

Les quatre principes suivants sont donc indispensables à la désescalade :

- Respect de tous les accords conclus par le passé;
- Moratoire sur la violence par des initiatives unilatérales ou des actions parallèles;
- Mesures de confiance et initiatives provisoires pendant qu'un accord global sera négocié;
- Meilleures information et éducation de « la rue » dans chaque camp.

Si ces quatre principes sont respectés, l'on peut encore espérer inverser la tendance et sauver le processus de paix israélo-palestinien. Chaque partie se fait des idées inexactes particulièrement graves au sujet de l'autre camp; le processus décrit ici permettrait de convaincre les nombreux sceptiques israéliens et palestiniens qu'ils veulent tous profondément un accord. En fait, les deux camps sont si manifestement imbriqués qu'ils n'ont pas d'autres solutions possibles, ce qui accroît les chances de succès. Sans le processus de paix, les Palestiniens ne pourront jamais accéder à l'indépendance ni se défaire de l'occupation militaire israélienne. Sans le processus, les Israéliens seront condamnés à des conflits permanents. Ils sont confrontés à d'autres dangers : la menace d'armes de destruction massive dans la région, la détérioration de plusieurs sociétés arabes avec la montée de l'intégrisme islamique, le danger permanent du terrorisme arabe. Le meilleur moyen de contrer ces différentes menaces reste la poursuite du processus de paix.

Comme le prouve de façon très nette la crise actuelle, l'intérêt vital des parties n'est pas un gage de succès, mais garantit qu'elles ne pourront éviter indéfiniment les négociations. Plus vite les quatre principes précédemment cités seront adoptés, plus vite le processus de paix pourra repartir sur la voie du succès. Les parties pourront alors ensemble chercher à réparer les ravages de l'Intifada d'al-Aqsa.

Jordanie, Israël et Palestine : au-delà du processus de paix

Paul LALOR

Ces dernières années, les décideurs politiques ont concentré leur attention sur le processus de paix au Moyen-Orient et sur les dividendes possibles de la paix, en particulier en termes de perspectives économiques, mais aussi de stabilité politique et de développement social. Néanmoins, les processus de paix peuvent aussi être déstabilisants, notamment parce qu'ils visent à supprimer la raison d'être de systèmes économiques, sociaux et politiques qui reposent depuis des décennies sur la nécessité – hypothétique ou réelle – de se préparer à faire la guerre. Lorsque, parallèlement à un processus de paix, les forces de la mondialisation remettent en cause le contrôle qu'exerce l'État sur les économies nationales ainsi que la légitimité de cet État, les ressources et le pouvoir et, partant, les relations intercommunautaires et l'identité de ces communautés risquent encore plus d'être les enjeux de rivalités d'un nouveau genre.

Le présent article a un champ qui va au-delà du processus de paix et traite d'un certain nombre de menaces susceptibles de peser sur la stabilité au Moyen-Orient, l'objectif étant d'élaborer des recommandations pratiques. L'hypothèse est que « l'Occident », c'est-à-dire les États-Unis et l'Europe en particulier, continuera à s'intéresser à la région, soit en raison des liens étroits qu'il entretient avec Israël, soit par souci de voir la paix et la stabilité s'installer à l'est de la Méditerranée et dans le Golfe. Bien que les événements survenus récemment dans la région donnent à penser qu'une « véritable paix » n'est pas pour bientôt, les questions que nous allons examiner s'avèrent pertinentes dans l'optique d'une paix durablement établie – pour autant que cette paix devienne un jour réalité – et, en ce sens, il est aussi opportun que le présent article soit axé sur « l'après-paix ». L'analyse ne portera que sur la Jordanie, Israël et la Palestine, faute de place mais aussi parce que ces pays ont beaucoup en commun, dont le fait d'avoir signé des accords de paix, d'avoir des frontières communes et de compter d'importantes communautés palestiniennes. Notre principal objectif est de bien montrer que ces pays rencontrent des problèmes similaires et que ce qui survient dans l'un a des retombées sur les autres.

Trois dynamiques politiques imbriquées l'une dans l'autre sont à l'œuvre dans ces trois pays : la mondialisation et la restructuration économique, la restructuration politique et le processus de paix. La mondialisation et la restructuration économique supposent la privatisation à grande échelle du secteur public, dans un monde qui évolue à toute vitesse et où la cyberéconomie est reine. Il y a des incidences réciproques entre, d'une part, cette première dynamique, qui se caractérise notamment par des disparités économiques croissantes, tant entre les pays qui rivalisent pour

Paul Lalor est chargé de cours dans la section des études arabes contemporaines de l'Université d'Édimbourg (Écosse). Il est actuellement détaché auprès de l'Institut international d'études stratégiques de Londres en qualité de chargé de recherche. Cet article a été rédigé dans le cadre des travaux que mène actuellement l'auteur à l'Institut international d'études stratégiques.

s'approprier le pouvoir économique qu'au sein même de ces pays, et, d'autre part, la deuxième dynamique, à savoir la restructuration politique et la lutte qui oppose d'un côté des gouvernements démocratiques, autoritaires ou patriarcaux et, de l'autre, des forces d'opposition qui prônent un renforcement de la démocratie et d'autres régimes politiques plus communautaires fondés notamment sur la religion, l'origine ethnique ou la famille. L'essor, ces dernières années, de politiques identitaires, revêt une importance majeure dans chacun de ces trois pays. À cet égard, la question du statut politique des Palestiniens en Israël et en Jordanie est primordiale. Néanmoins, des processus similaires sont également en cours en ce qui concerne les Juifs israéliens, les Jordaniens de la Rive orientale du Jourdain et les Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza. La troisième dynamique, à savoir le processus de paix, a un impact sur les deux autres dynamiques et vice versa.

La convergence de ces dynamiques peut induire des changements positifs ou négatifs. La première tend à favoriser l'instauration de régimes plus démocratiques et le renforcement de l'ouverture des frontières. La deuxième tend à déboucher sur une lutte pour l'exploitation de ressources limitées dans le contexte d'une polarisation ethno-nationale ou religieuse-nationale.

Nous étudions dans le présent article le fonctionnement de ces dynamiques en Jordanie, en Israël et en Palestine et donnons des indications sur la manière dont des forces externes peuvent en limiter le caractère destructeur et accroître les perspectives de changements constructifs.

Jordanie

Nombreux sont ceux qui, dans les cercles politiques occidentaux, s'accordent à reconnaître que la réforme de l'économie doit être la première préoccupation du Royaume hachémite. De fait, depuis le début des années 80, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international exercent de fortes pressions sur la Jordanie. En 1999, dans un rapport sur l'accession au trône du Roi Abdallah, l'éminent Washington Institute condamnait le délabrement de l'économie que le Roi Hussein avait léguée à son fils. Ce rapport mettait en exergue le caractère démesuré de la bureaucratie, de l'armée et des services de renseignements jordaniens au regard des dimensions et de la richesse du pays et soulignait le fait que les Jordaniens ne produisaient qu'une part minime de ce qui était nécessaire pour subvenir à leurs besoins. La corruption, l'absence de responsabilisation et le népotisme figuraient parmi les graves problèmes mis au jour dans le rapport. Selon les estimations officielles, le taux de chômage atteindrait 27%, mais il est probablement plus élevé dans les faits. Dans le sud du pays, où les habitants de la rive orientale du Jourdain – les plus fidèles appuis du Trône – prédominent, la pauvreté est extrême et la population a manifesté son mécontentement à l'égard de la politique menée par le gouvernement au fil des ans¹.

Le processus de démocratisation enclenché en 1989 s'inscrivait partiellement en réaction aux pressions dont il a été fait état précédemment. La décision a été prise après que des émeutes eurent éclaté dans le sud, en avril 1989, suite à la levée des subventions aux prix du pétrole. Depuis lors,

Les événements qui surviennent en Cisjordanie et dans la bande de Gaza ont des répercussions directes sur la politique intérieure jordannienne, comme en ont attesté une nouvelle fois, à la fin de l'année 2000, la solidarité affichée par le peuple et le régime à l'égard des Palestiniens et de l'Intifada.

la libéralisation politique a néanmoins connu des revers, dont la refonte de la loi électorale et de la loi sur la presse, la révocation de conseils municipaux, l'interdiction des rassemblements et les rafles dans les milieux subversifs. Ces revirements tiennent essentiellement au fait que le régime est résolu à garantir le succès du processus de paix malgré l'opposition du peuple et du Parlement. Les liens entre la Jordanie et la Palestine sont forts, notamment parce qu'au moins 50% de la population jordannienne est d'origine palestinienne.

Les événements qui surviennent en Cisjordanie et dans la bande de Gaza ont des répercussions directes sur la politique intérieure jordanienne, comme en ont attesté une nouvelle fois, à la fin de l'année 2000, la solidarité affichée par le peuple et le régime à l'égard des Palestiniens et de l'Intifada.

Les revers qu'a connus le processus de démocratisation jordanien tiennent également au fait que le Roi Hussein a poursuivi une politique pro-occidentale impopulaire à l'égard de l'Iraq. Plus récemment, au cours d'une période de transition qui pouvait être périlleuse, le Roi Abdallah n'a guère donné l'impression de vouloir relancer le processus de démocratisation².

Dans ce contexte, l'harmonie qui prévalait en Jordanie entre Transjordaniens et Palestiniens est mise à rude épreuve. Le clivage entre les deux communautés trouve son origine dans le conflit – « Septembre noir » pour les Palestiniens et « Septembre blanc » pour les Transjordaniens – qui a opposé, en 1970-1971, le mouvement national de libération de la Palestine et les forces jordanienes. Ce conflit a fait naître le nationalisme transjordanien et renforcé – pour autant qu'il ait été latent – le sentiment nationaliste palestinien. La division du travail, qui a mis les Palestiniens en position de force dans le secteur privé et assis la domination des Transjordaniens dans le secteur public, a accentué ce clivage. Par ailleurs, les pressions exercées par le FMI et la Banque mondiale ont compromis la sécurité de l'emploi dans la fonction publique et conduit de nombreux Transjordaniens à manifester bruyamment et à grande échelle leur ressentiment à l'égard de la domination des Palestiniens dans le secteur privé. Dans une certaine mesure, la division entre les deux communautés, qui était déjà manifeste avant 1967, tenait à la nature et à l'organisation de l'État. Elle est toutefois devenue flagrante après 1970-1971 pour plusieurs raisons.

Premièrement, après 1970-1971, les Palestiniens ont fait l'objet de soupçons et leurs effectifs dans les services de sécurité et dans la fonction publique ont été réduits dans le cadre d'une politique de « réorganisation de l'État et des mécanismes de défense internes ». Ce processus a reçu un nouvel élan et a gagné en importance par suite de la politique hostile menée par l'OLP à l'égard de la Jordanie au début des années 70 et de la résolution adoptée au Sommet de Rabat en 1974 qui reconnaissait l'OLP comme « le seul représentant légitime » des Palestiniens. Deuxièmement, l'idée selon laquelle « la Jordanie, c'est la Palestine » a été propagée par la droite israélienne et le Likoud a gagné les élections de 1977, d'où une volonté accrue de mettre le secteur public et les services de sécurité aux mains des Transjordaniens et de limiter la présence des Palestiniens dans la fonction publique. Troisièmement, les Palestiniens ont été en mesure de profiter des perspectives d'emploi dans le Golfe. À partir du milieu des années 70, les fonds transférés en Jordanie par les émigrés ont creusé le fossé entre le secteur public et le secteur privé.

En 1996, une étude sur l'économie jordanienne réalisée par le Centre d'études stratégiques de l'Université de Jordanie a révélé que 82,6% des capitaux étaient aux mains de Palestiniens contre 11% pour les Transjordaniens de souche.

S'il a été possible de gérer les divisions entre Palestiniens et Jordaniens dans le pays lorsque l'économie était florissante, la situation s'est sensiblement dégradée dans les années 80 et 90 pour quatre grandes raisons. Premièrement, la récession des années 80 a conduit le FMI et la Banque mondiale à préconiser des programmes de restructuration qui risquaient d'entraîner une réduction des effectifs du secteur public et de compromettre l'expansion du secteur privé, engendrant ainsi le ressentiment chez les Transjordaniens et faisant naître des craintes chez les Palestiniens. Deuxièmement, si la crise du Golfe de 1991 a d'abord transcendé les divisions, elle a ensuite eu pour effet de les accentuer. En particulier, le retour en Jordanie de plus de 200 000 Palestiniens après leur expulsion du Golfe a attisé les craintes des Transjordaniens de souche, qui, se voyant perdre du terrain au profit de vagues successives de réfugiés,

S'il a été possible de gérer les divisions entre Palestiniens et Jordaniens dans le pays lorsque l'économie était florissante, la situation s'est sensiblement dégradée dans les années 80 et 90 pour quatre grandes raisons.

appréhendaient de plus en plus que les Palestiniens ne s'emparent du pouvoir en Jordanie. Troisièmement, le clivage entre Palestiniens et Transjordanien est apparu avec plus de force lorsque le roi Hussein a pris la décision, en 1988, de retirer ses troupes de Cisjordanie et que le processus de démocratisation a débuté l'année suivante. Cela a permis d'axer le débat sur la Rive orientale du Jourdain et d'échanger plus ouvertement des vues sur la question. Quatrièmement, à la suite de l'Accord d'Oslo et du Traité de paix signé entre la Jordanie et Israël en octobre 1994, il n'était désormais plus antipatriotique de débattre de ces questions et des articles sur le sujet sont apparus dans la presse.

En 1996, les quatre grands axes du débat étaient les suivants. Premièrement, la position nationaliste des Transjordanien était plus ou moins favorable à l'idée qu'il fallait retirer la citoyenneté jordanienne aux Palestiniens. Cette position se caractérisait par l'appel à un partage beaucoup plus équitable du gâteau constitué par le secteur privé et l'appel à la création de deux entités distinctes, à savoir la Jordanie et la Palestine. Deuxièmement, dans le sillage du processus de paix et en attendant la création d'un État palestinien, de nombreux Palestiniens de Jordanie ont demandé à devenir des citoyens à part entière et à ce qu'il soit mis un terme aux discriminations dont ils étaient victimes dans le secteur public. D'autres ont, par ailleurs, demandé l'établissement d'un arrangement confédéral avec l'État palestinien. Un troisième axe a été proposé par ceux qu'un analyste a qualifiés de « partisans de l'atavisme », c'est-à-dire ceux qui demandaient la suspension des débats jusqu'à que la question palestinienne soit réglée. Le quatrième axe est défendu par les tenants du panarabisme et du panislamisme qui continuent de soutenir le concept d'unité nationale entre Palestiniens et Jordanien³.

Le présent examen de l'évolution de la situation en Jordanie ne sous-entend pas que le processus de démocratisation s'est irrémédiablement inversé ni que le conflit entre Palestiniens et Jordanien est imminent. De fait, il y a probablement aujourd'hui en Jordanie une plus grande liberté de mouvement et d'expression qu'avant le début du processus de démocratisation en 1989, mais cette liberté est plus faible qu'en 1991. Dans le même ordre d'idées, bien que l'on observe des signes de tension entre les deux communautés, cette tension ne frise pas le conflit et se faisait moins sentir à la fin de l'année 2000 à la faveur de la solidarité affichée à l'égard de l'Intifada palestinienne. Il n'en reste pas moins que la Palestine et la Jordanie sont pauvres en ressources naturelles et, partant, qu'elles sont tributaires de leurs voisins ou d'étroites bandes côtières pour accéder, par voie terrestre ou maritime, aux marchés et à l'aide extérieurs. Dans un climat de concurrence marqué par l'hostilité, les tensions intercommunautaires pourraient réapparaître, aussi improbable que cela puisse paraître actuellement. Le rapatriement forcé des Palestiniens de Jordanie aurait un impact évident sur la paix et la sécurité, sur les relations entre la Jordanie, la Cisjordanie, la bande de Gaza et Israël, ainsi que sur l'ensemble de la région.

Israël

Avant les années 80, Israël était doté de l'un des régimes économiques et politiques les plus centralisés au monde. Néanmoins, ces dernières années, avec la privatisation à grande échelle du secteur public, le pays est passé de ce qui a été présenté comme une « culture kibboutz » à la « culture Big Mac » alliée aux forces de la mondialisation.

Dans les années 70 et 80, la libéralisation de l'économie est devenue de plus en plus problématique pour cet État fondé sur un modèle socialiste, les partis politiques de gauche et de droite appuyant de plus en plus la privatisation et d'autres aspects de l'économie de marché. Cette situation ne s'inscrivait pas simplement en réaction aux tendances qui prévalaient sur la scène

internationale et à l'échec de l'économie centralisée, mais était aussi le signe que les valeurs socialistes promues au début de l'existence de l'État avaient perdu leur force d'attraction. Aujourd'hui, Israël se caractérise de plus en plus par une industrie de haute technologie et la cyberéconomie. Dans une société plus ouverte, les préoccupations et les droits des individus sont présentés comme étant supérieurs à ceux de l'État. Le pays a été marqué par des scandales liés à des affaires de corruption, des allégations de népotisme et des appels à une plus grande transparence des dépenses publiques, y compris des dépenses militaires. Si le niveau général du bien-être matériel a augmenté, le fossé entre riches et pauvres s'est par ailleurs creusé, ce qui a inévitablement engendré de nouvelles luttes pour le pouvoir économique et politique.

La libéralisation économique s'est accompagnée d'une libéralisation politique dont l'un des aspects – la montée de la politique identitaire – s'est caractérisé par le renforcement des partis religieux ou représentant des intérêts locaux. Le parti Shas, dirigé par des religieux et représentant en particulier l'électorat juif d'origine marocaine est entré à la Knesset avec quatre sièges en 1984 avant de s'imposer comme le troisième plus grand parti en remportant 17 sièges aux élections de 1999. Suite à un flux d'immigration massive de l'ex-Union soviétique, deux partis ont défendu les intérêts des Juifs d'origine russe aux élections de 1999. Ces tendances tiennent principalement au délitement du consensus national qui prévalait avant 1967 et à la perte de confiance dans les partis traditionnels que sont le Likoud et le Parti travailliste. Un tel processus a été facilité par le système de la représentation proportionnelle et la réforme électorale des années 90, qui a donné deux voix aux citoyens, une pour élire le Premier Ministre et l'autre pour indiquer le parti de leur choix. Alors que la réforme visait à renforcer le pouvoir du Premier Ministre et à résoudre certains des problèmes afférents au système de la représentation proportionnelle, c'est l'effet inverse qui a été observé. Les électeurs pouvaient désormais voter pour le premier ministre de leur choix et le parti politique qui reflétait au mieux les intérêts liés à leur identité propre. Ainsi, 15 partis – nombre le plus élevé jamais enregistré – ont obtenu des sièges aux élections de la Knesset en 1999⁴.

La libéralisation économique s'est accompagnée d'une libéralisation politique dont l'un des aspects – la montée de la politique identitaire – s'est caractérisé par le renforcement des partis religieux ou représentant des intérêts locaux.

Le clivage existant en Israël entre Juifs israéliens et Palestiniens israéliens, parfois dénommés Arabes israéliens, constitue une ligne de faille particulière. Les Palestiniens israéliens, qui représentent 18% de la population, ont été victimes de diverses formes de discrimination dès les premiers jours de l'existence de l'État. Au cours des premières semaines de l'Intifada, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza à la fin de l'année 2000, les Israéliens d'origine palestinienne ont manifesté par solidarité et 13 d'entre eux ont été abattus par l'armée israélienne en Israël même. Cet incident a avivé la colère de cette communauté et renforcé la position des Juifs israéliens de droite qui affirment que les Palestiniens israéliens sont l'ennemi de l'intérieur.

Selon un premier point de vue, l'identification à l'État est forte et la démocratie israélienne est en mesure de surmonter les difficultés à venir. Selon un autre point de vue, il existe un risque d'intolérance et de fragmentation. L'avenir dépendra dans une large mesure des menaces et des perspectives qui découleront du processus de paix. Une alliance « néo-sioniste » entre partisans de la droite et Juifs religieux partisans de la ligne dure reste toutefois une possibilité. Mais ce serait verser dans le fondamentalisme et adopter une attitude de repli sur soi, et une telle démarche aurait des répercussions sur la politique intérieure (en particulier en ce qui concerne la minorité palestinienne israélienne), de même que sur les voisins immédiats d'Israël et d'autres pays plus éloignés⁵. Un scénario envisageable suppose le « transfert » ou l'expulsion des Palestiniens israéliens vers la Cisjordanie et la bande de Gaza, ce qui porterait un coup à l'État palestinien embryonnaire et risquerait de créer un précédent pour d'autres pays tels que la Jordanie.

Palestine

La Palestine se distingue de ses voisins par le fait qu'elle est un État en voie de formation alors qu'eux sont des États déjà bien établis. C'est pourquoi les politiques menées par les voisins de la Palestine auront une incidence directe sur les orientations futures de celle-ci et il est donc dans l'intérêt à la fois de la Jordanie et d'Israël de promouvoir la démocratie et la tolérance en Palestine parce que tout autre choix aura sur eux des conséquences néfastes.

Au vu de l'héritage transmis par l'occupation et du processus en cours qualifié de « processus de développement » par un analyste, les Palestiniens démarrent sur de très mauvaises bases. Au demeurant, le style de gouvernement adopté par la direction palestinienne a rendu la situation encore plus difficile. Le régime « néo-patriarcal », institué par Arafat en 1994 et caractérisé par la corruption et l'absence de responsabilisation, s'est fortement établi en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Les institutions sont rares et il existe une rivalité entre les centres de pouvoir. Le fait que les monopoles soient aux mains de personnes proches du pouvoir empêche l'émergence du secteur privé et affaiblit les éléments qui existent déjà. Contrairement aux allégations selon lesquelles la situation économique s'améliorerait à la faveur de la paix, c'est le contraire qui s'est produit. La politique de fermeture menée par Israël et l'embargo économique imposé en raison de la nouvelle Intifada attestent que la situation continue de se dégrader. Parallèlement, les donateurs deviennent plus exigeants à l'égard des Palestiniens et montrent clairement qu'ils commencent à en avoir assez de la situation actuelle.

L'avenir de la démocratie est sombre au vu des tendances actuelles : vide constitutionnel, mauvais bilan en matière de droits de l'homme, déficience des institutions (les circuits parallèles sont plus importants que les circuits officiels), manque de responsabilisation dans les services de sécurité et imposition de sévères restrictions à diverses libertés, dont la liberté de la presse. Cette situation est due à la façon dont Arafat exerce le pouvoir et à d'autres composantes de l'héritage transmis par l'OLP; elle tient aussi au fait qu'Israël et la communauté internationale se focalisent sur la sécurité et l'idée selon laquelle la paix requiert des dirigeants puissants.

Les optimistes mettent en avant le pluralisme de l'OLP, le dynamisme des organisations de la société civile en Cisjordanie et dans la bande de Gaza ainsi que les sondages qui révèlent que les valeurs démocratiques bénéficient d'un large soutien dans ces deux régions. Les pessimistes soulignent quant à eux l'antonymie entre l'héritage de la Révolution et la volonté du peuple. Ils indiquent que certains membres de l'élite de l'OLP répugnent à opérer une transition vers la démocratie. À cet égard, la manière de gouverner d'Arafat pose un problème particulier. De fait, celui-ci dirige l'Autorité palestinienne comme il dirigeait autrefois l'OLP, c'est-à-dire en divisant pour régner, et en gardant le pouvoir entre ses mains. Ces pessimistes font observer que la grande majorité de l'élite de l'OLP a été formée au socialisme en Union soviétique et dans les États arabes. En outre, ils font valoir que l'OLP s'est développée à maints égards comme un État arabe et qu'elle se comporte comme si elle en était un. Ils escomptent peu d'améliorations et font référence à un cadre plus vaste caractérisé par le fait qu'Israël accorde la priorité à la sécurité et non à la démocratisation et que les diplomates occidentaux estiment que l'instauration de la paix exige des dirigeants puissants. En d'autres termes, la présence au pouvoir d'un Arafat autocrate (ou d'un Abdallah moins démocrate) permettrait selon ces diplomates d'imposer une paix impopulaire et serait le prix à payer pour instaurer la paix.

Se projetant dans l'avenir, les optimistes affirment que l'héritage transmis par l'OLP s'effratera et que le successeur d'Arafat sera contraint d'ouvrir la voie à la démocratie parce qu'il n'aura ni l'autorité ni la stature requises pour imposer des décisions impopulaires. Ils font valoir que l'argument de la sécurité perdra de son importance au profit de celui de la stabilité, ce qui rendra nécessaire la

mise en place d'un système politique plus solide. Il sera de plus en plus évident que la démocratie et un accord voulu et accepté par le peuple permettront de renforcer la paix.

Les pessimistes rétorquent que le système néo-patriarcal est bien ancré et qu'il sera difficile de le remplacer. Ils avancent que la sécurité continuera d'être la première préoccupation des puissances occidentales et que le successeur d'Arafat risque d'être davantage un tenant de la ligne dure parce qu'il devra s'imposer et tenir compte des préoccupations des puissances extérieures.

Les maintes divisions, réelles ou potentielles, qui se font jour en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, de même qu'entre ces deux régions, constituent la principale menace pour la stabilité. On recense, parmi ces divisions, la rivalité relativement feutrée entre le nord et le sud de la Cisjordanie et un malaise grandissant dans les relations jusque-là sereines, d'une part, entre musulmans et chrétiens et, d'autre part, entre les personnes rentrées au pays et celles qui ne l'ont jamais quitté. Toutefois, les différences entre la Cisjordanie et la bande de Gaza constituent une menace bien plus importante. Il est probable que ces différences se préciseront au fil du temps à mesure que la liberté de circulation entre les deux régions deviendra une réalité.

Le problème majeur, à longue échéance, a trait aux réfugiés, tant ceux qui vivent en Cisjordanie et dans la bande de Gaza que ceux qui sont dispersés dans le monde arabe. Deux questions cruciales se posent à cet égard, à savoir combien de Palestiniens rentreront en Palestine et comment se passera leur réinsertion. Conjuguées à d'autres facteurs, de telles questions démographiques risquent d'avoir un effet déstabilisant et de mettre au jour de la façon la plus menaçante qui soit les insuffisances de tout traité de paix⁶.

Il est prématuré de tirer des conclusions, mais certains indices existent. La Palestine est en proie à des carences sociales et économiques et à une aliénation politique similaires à celles qui ont engendré, dans d'autres pays arabes, diverses formes de militantisme politique se réclamant de l'Islam. Les chances de résoudre ces problèmes sans aide extérieure sont pour l'heure minimales. Le style patriarcal d'Arafat, conjugué à la tendance de ce dernier à ignorer les planificateurs et les institutions, fait qu'il est difficile de régler les problèmes actuels, et a fortiori d'anticiper ceux qui surviendront à l'avenir. En l'absence d'institutions qui renforcent le sens d'une identité commune et encouragent la droiture, le danger de fragmentation et de violence est réel. Ces phénomènes auraient des répercussions négatives sur les deux voisins de la Palestine en ce sens qu'ils affecteraient l'importante communauté palestinienne que tous deux abritent.

Les maintes divisions, réelles ou potentielles, qui se font jour en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, de même qu'entre ces deux régions, constituent la principale menace pour la stabilité.

Le rôle de la communauté internationale

Le présent document est plutôt pessimiste puisqu'il laisse entendre que l'avenir proche d'Israël, de la Jordanie et de la Palestine a toutes les chances d'être marqué par des changements négatifs qui entraîneront une polarisation ethnonationaliste et religieuse entre ces trois pays et en leur sein même. Les États-Unis et l'Europe ont un rôle essentiel à jouer pour qu'il y ait une évolution favorable dans le futur.

L'Occident doit élaborer des politiques qui incitent à focaliser l'attention non plus sur la sécurité mais sur la stabilité, ce qui supposerait la mise en place de gouvernements plus démocratiques et entraînerait une plus grande ouverture des frontières. Il doit aussi formuler des politiques qui favorisent la tolérance et la responsabilisation dans les trois États, étant entendu que ce qui survient dans l'un aura des répercussions directes sur les autres. Cela signifie qu'il faut en finir avec les débats sur la question de savoir s'il y a lieu de contraindre l'État palestinien à satisfaire à certaines normes et

repolariser les énergies sur la reconnaissance du fait que les politiques poursuivies par ses voisins seront encore plus déterminantes en ce qui concerne la voie que suivra l'État palestinien. L'objectif devrait être d'encourager ces trois pays à instaurer un climat plus susceptible de conduire à des changements constructifs.

La conclusion d'un accord de paix israélo-palestinien réglant la question du statut permanent des territoires palestiniens, la fondation d'un État palestinien et le règlement de la question des réfugiés, sont des éléments clefs pour apaiser durablement les tensions intercommunautaires auxquelles sont en proie Israël et la Jordanie. À cette fin, il faudra fournir une aide – notamment financière – pour indemniser et réinsérer les réfugiés et donner une impulsion au processus de création de l'État palestinien. Il faudra peut-être également mettre à contribution des observateurs et des forces de maintien de la paix dans le cadre d'arrangements en matière de sécurité. Cela signifie, même si les donateurs manifestent clairement des signes de lassitude depuis Oslo, que l'Occident devra investir dans une aide et des courants d'échanges à long terme afin de mettre en place un cadre favorable à la paix et à la sécurité entre Israël, la Jordanie et la Palestine. L'autre « possibilité », comme le souligne un analyste, « pourrait être un État palestinien instable qui, à ce titre, risquerait de constituer un obstacle à long terme aux solutions que l'Occident préférerait voir s'imposer dans la région »⁷.

Notes

1. Robert Satloff, *From Hussein to Abdullah: Jordan in Transition*, The Washington Institute for Near East Policy, 1999, p. viii.
2. Laurie A. Brand, « Effects of the Peace Process on Liberalization in Jordan », *Journal of Palestine Studies*, vol. XXVIII, n° 2, hiver 1999, p. 52 à 67 et Lamis Andoni, « King Abdullah: In his Father's Footsteps? », *Journal of Palestine Studies*, vol. XXIX, n° 3, printemps 2000, p. 77 à 89.
3. Pour un examen de ces questions, voir Adnan Abu Odeh, *Jordanians, Palestinians and the Hashemite Kingdom in the Middle East Peace Process*, United States Institute for Peace, Washington, 1999.
4. Mark A. Heller, *Continuity and Change in Israeli Security Policy*, Institut international d'études stratégiques, Londres, 2000, p. 41 et 42.
5. Ilan Pape, « Israel Between Civic Democracy and Jewish Zealotocracy », *Journal of Palestine Studies*, vol. XXIX, n° 3, printemps 2000, p. 33 à 44.
6. Yezid Sayigh, « Palestine's Prospects », *Survival*, vol. 42, n° 4, hiver 2000-2001, p. 5 à 19.
7. Sayigh, *ibid.*, p. 14.

Ventes d'armes, maîtrise des armements et sécurité régionale au Moyen-Orient

Anthony H. CORDESMAN

Si l'on considère l'évolution des dépenses militaires et des transferts d'armes au niveau régional, celle du Moyen-Orient semble positive. La part des dépenses militaires de cette région dans l'ensemble des dépenses mondiales a diminué, passant de 6,8% en 1987 à 6,2% en 1997. Cette évolution s'explique, dans une large mesure, par les sanctions imposées à l'Iran, à l'Iraq et à la Libye et par la fin des transferts massifs d'armes en provenance de l'ex-Union soviétique pour un coût quasiment nul; le second facteur ayant plus particulièrement touché les forces militaires classiques de la Syrie et rééquilibré le rapport de forces entre Arabes et Israéliens.

En fait, les estimations établies par le Gouvernement américain indiquent que les dépenses militaires du Moyen-Orient ont chuté de 6,7% en termes réels entre 1987 et 1997, et ce malgré la guerre du Golfe. Le volume des dépenses militaires du Moyen-Orient par rapport au produit national brut de l'ensemble de la région a également chuté, passant de 17,6% en 1987 à seulement 7,6% en 1997. Dans le même temps, la part des dépenses militaires sur l'ensemble des dépenses budgétaires a chuté de 45,1% à 22,7%. Il s'agissait de la première baisse prolongée depuis 1948. Les dépenses militaires de la région s'élevaient tout de même à 52,4 milliards de dollars des États-Unis d'Amérique en 1997 et celles de l'Afrique du Nord à 5,5 milliards.

Les ventes d'armes connaissaient une évolution analogue. Le total des livraisons d'armes au Moyen-Orient était passé de 30 milliards de dollars en 1987 à 19,9 milliards en 1997, en dollars constants de 1997. La part des importations d'armes sur l'ensemble des importations de la région a également chuté, passant d'un niveau exceptionnellement haut de 27% à seulement 12,3%. D'autres documents non classés par les services de renseignement américains confirment cette évolution.

Si l'on compare les périodes 1992-1995 et 1996-1999, les livraisons d'armes ont légèrement augmenté en dollars courants, passant de 54,3 milliards de dollars à 60,8 milliards. Cette augmentation de 12% s'explique, toutefois, largement par les acquisitions effectuées après la guerre du Golfe avec des délais de livraison assez longs. En revanche, les dépenses dues aux nouveaux contrats d'armement, qui sont l'élément déterminant des futurs équilibres militaires, ont chuté de près de 30%, passant de 48,1 milliards pour 1992-1995 à 34,3 milliards pour 1996-1999.

Si l'on considère uniquement la macroéconomie des conflits, ces chiffres ne reflètent pas la tragédie qui affligea la région dans les années 70, 80 et durant la première moitié des années 90. La

Anthony H. Cordesman est actuellement titulaire de la chaire Arleigh A. Burke en stratégie au Centre d'études stratégiques et internationales où il est également Senior Advisor for Strategic Assessment. Il est aussi analyste de sécurité nationale pour ABC News et professeur adjoint des études de sécurité nationale à l'Université de Georgetown. Il est l'auteur de plus d'une vingtaine d'ouvrages et notamment d'une série de quatre volumes sur les leçons de la guerre moderne. Il a été décoré de la Distinguished Service Medal du Département de la défense et fut, par deux fois, un Wilson Fellow au Woodrow Wilson Center for Scholars à l'Institut Smithsonian.

chute des armes principales est une tendance importante. Si l'on compare à nouveau 1992-1995 et 1996-1999, l'on constate que le nombre total de nouveaux chars et pièces d'artillerie automotrice importés au cours des deux périodes est passé de 2 319 à 1 073, celui des principaux engins d'artillerie tractée a chuté de 1 221 à 234 et celui des bâtiments de guerre de surface a été divisé par deux, passant de 76 à 31, même si le nombre des nouveaux patrouilleurs rapides lance-missiles n'est passé que de 14 à 13. Le nombre d'avions de combat à voilure fixe a chuté de 329 à 181 et celui des missiles surface-air est passé de 2 367 à 1 289.

Pour néfastes qu'aient pu être les sanctions – avec des conséquences souvent très graves sur les plans économique et social –, elles eurent aussi pour effet de freiner clairement les activités de certains des États les plus agressifs de la région.

Pour néfastes qu'aient pu être les sanctions – avec des conséquences souvent très graves sur les plans économique et social –, elles eurent aussi pour effet de freiner clairement les activités de certains des États les plus agressifs de la région. Le

domaine militaire est, en fait, l'un des rares où le Moyen-Orient a suivi les tendances positives de la mondialisation en s'éloignant du militarisme. Pour autant, les chiffres n'en sont pas moins inquiétants sur les plans de la stabilité régionale et de la maîtrise des armements.

Motifs de préoccupation

La première raison est que les dépenses militaires et les transferts d'armes ne font qu'accentuer les problèmes économiques de la région. Au Moyen-Orient, sur un total de 10 000 personnes, 111 sont sous les armes – c'est le chiffre le plus élevé au monde. Les dépenses militaires de la région du Moyen-Orient s'élèvent à plus de 55 milliards de dollars par année et à plus de 60 milliards pour l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient réunis.

Le second motif d'inquiétude est le risque de voir les conflits se prolonger dans la région sans qu'il soit nécessaire d'importer de nouvelles armes. Le conflit du Sahara occidental peut se poursuivre indéfiniment et les conflits de frontière en Afrique du Nord pourraient déboucher sur une guerre majeure sans qu'aucune importation supplémentaire ne soit nécessaire. Les guerres intestines, comme celle qui frappe l'Algérie, ne dépendent pas des transferts d'armes classiques aux forces militaires régulières. En raison de l'accroissement de l'arsenal militaire des différents États impliqués dans la confrontation israélo-arabe, Israël, la Syrie, la Jordanie et l'Égypte seraient aujourd'hui aussi prêts pour entrer en guerre qu'ils l'étaient en 1973 et en 1982. L'évolution des ventes d'armes n'a aucune incidence sur les conflits tels celui qui oppose Israël au Hezbollah ou les violences entre Israël et Palestiniens.

L'Iran a subi de sérieuses pertes d'équipement durant la guerre qui l'opposa à l'Iraq et perdu entre 40 et 60% de l'ordre de bataille au sol, mais l'Iraq a subi des pertes similaires avec la guerre du Golfe. Si ces deux pays décidaient de reprendre les hostilités, ils se retrouveraient aujourd'hui quasiment à égalité. L'Iran s'est dotée d'une capacité militaire soigneusement orientée pour attaquer la navigation et différentes cibles dans le Golfe. Quant à l'Iraq, il conserve un avantage militaire décisif sur le Koweït et l'Arabie saoudite en l'absence d'une intervention d'une coalition des Nations Unies et d'autres États comme la Grande-Bretagne ou les États-Unis.

En fait, de nombreux éléments semblent démontrer que l'acquisition de plateformes très coûteuses et d'armes de haute précision tend à réduire le nombre des victimes et incite les combattants à se concentrer sur un nombre limité de cibles précieuses. À l'inverse, les conflits de faible envergure qui s'éternisent, comme celui du Sahara occidental, la guerre civile en Algérie, le conflit entre Israël et le Hezbollah, et la guerre Iran-Iraq peuvent multiplier les victimes civiles et les dommages collatéraux et engendrer des conséquences économiques et sociales durables.

Il est un troisième motif de préoccupation : parmi les différentes raisons qui expliquent la chute des dépenses militaires et des transferts d'armes, nombre d'entre elles résultent de circonstances uniques et sont, en fait, cycliques. Elles s'expliquent par la fin de la guerre Iran-Iraq, l'issue de la guerre du Golfe, l'avancée vers un accord de paix israélo-arabe, l'arrêt – avec la fin de la guerre froide – des transferts préférentiels d'armes en provenance de l'Union soviétique, l'accent mis sur les questions de sécurité intérieure dans des pays comme l'Algérie et les différentes sanctions imposées à l'Iran, l'Iraq et la Libye.

Les dépenses militaires et les importations d'armes ont rebondi en Afrique du Nord depuis 1997 et de sérieux éléments indiquent que l'augmentation massive des revenus pétroliers depuis 1999 pourrait entraîner une hausse considérable des importations d'armes dans le Golfe. Selon les estimations du Gouvernement américain, les dépenses militaires de l'Afrique du Nord, qui avaient atteint, en 1993, un plancher avec 4,3 milliards en dollars constants de 1997, dépasseraient aujourd'hui les 5,5 milliards de dollars. Les importations d'armes ont, de la même manière, atteint un plancher record avec seulement 130 millions de dollars en 1993, par rapport au chiffre de 2,6 milliards pour 1988, qui s'explique dans une large mesure par la reprise des achats algériens après que le Gouvernement algérien eut décidé de combattre le soulèvement islamiste. Elles sont remontées à 685 millions de dollars en 1997 et approcheraient aujourd'hui le milliard de dollar. Ces tendances ne témoignent pourtant pas d'une augmentation significative des dépenses militaires ou des importations d'armes de la Libye, qui a accumulé un retard considérable en termes de dépenses de modernisation, et pourrait bientôt voir la levée des sanctions qui lui sont imposées.

Les dépenses militaires du Moyen-Orient (Égypte, États israélo-arabes et le Golfe) sont encore loin du sommet atteint en 1990 avec 101 milliards en dollars constants de 1997, mais elles s'éloignent de leur plancher record de 1994 (50,4 milliards en dollars constants de 1997) pour approcher aujourd'hui des 60 milliards. Les importations d'armes, qui avaient chuté, passant de 31 milliards de dollars en 1987 à 15 milliards en 1994, sont remontées à 19,9 milliards en 1997. Elles pourraient dépasser les 20 milliards de dollars en 2001. Ces remontées ne traduisent pas pleinement les conséquences de la hausse des revenus pétroliers depuis le milieu de l'année 1999, des flux d'argent en Iraq, de l'érosion des sanctions, ni l'incidence des tensions et des conflits entre Israël et Palestiniens.

La quatrième cause d'inquiétude est l'apparition de nouvelles formes de conflits et de nouvelles menaces pour la sécurité. Le Moyen-Orient est aujourd'hui un gros importateur net de drogues et si aucune statistique n'est disponible à ce jour, il connaît, comme d'autres régions, une augmentation du crime organisé et de la cybercriminalité – en particulier en Israël, en Égypte et dans le sud du Golfe.

L'évolution a été plus contrastée s'agissant des guerres révolutionnaires, des conflits idéologiques, du terrorisme et des conflits entre acteurs non étatiques. Le Département d'État et les services de renseignement américains estiment que de nombreux groupes continuent, avec l'appui de certains États, à s'organiser, à s'entraîner et à perpétrer des actes de violences comme ils l'ont fait ces dernières années. Dans le même temps, le Département d'État a déclaré que le nombre de victimes déplorées récemment est relativement faible et souligne que peu d'accidents majeurs susceptibles d'entraîner la mort d'un grand nombre de personnes sont intervenus.

Le Département d'État indique que – pour la première fois depuis des années – ces formes de conflit n'ont fait aucune victime en Égypte en 1999 en raison essentiellement des actions réussies de lutte antiterrorisme entreprises par le Gouvernement égyptien et le cessez-le-feu déclaré par le plus grand groupe terroriste d'Égypte, Gama'at al-Islamiyya. Le Gouvernement algérien a également progressé sur la voie de la lutte contre les violences intérieures, lançant contre le Groupe islamique armé (GIA) des opérations anti-insurrectionnelles, qui sont venues affaiblir la campagne de violence

aveugle du GIA à l'encontre de la population civile. Le rythme des assassinats s'est ralenti, même si les militants présumés du GIA continuent les massacres.

Des progrès analogues sont intervenus ailleurs au Moyen-Orient. Au milieu de l'année 2000, le conflit qui oppose Israël au Hezbollah semblait toucher à sa fin et les violences entre Israéliens et Palestiniens ralentissaient. Les efforts d'Israël et de l'Autorité palestinienne visant à déstabiliser les activités de ces groupes ont connu un certain succès. En décembre 2000, les autorités jordaniennes ont arrêté un groupe de terroristes liés à l'organisation al-Qaida d'Usama Ben Laden et les conditions de sécurité au Liban se sont, dans l'ensemble, améliorées.

Néanmoins, d'importants groupes internationaux sont restés actifs et continuent de mettre sur pied des attaques meurtrières. Il s'agit, entre autres, de l'organisation multinationale al-Qaida, du mouvement de la résistance islamique (le Hamas) et du Jihad islamique palestinien – ces deux derniers ayant reçu le soutien de l'Iran. Les violences internes n'ont pas cessé en Égypte, en Iran, en Iraq, en Jordanie, au Liban, en Libye, en Arabie saoudite, au Yémen et dans de nombreux autres États. La nouvelle montée de violence entre Israéliens et Palestiniens, qui a éclaté le 29 septembre 2000, pourrait se radicaliser et peut-être même conduire à une reprise des hostilités à la frontière israélo-libanaise.

Il importe de préciser que les transferts d'armes sont une cause externe de violence parmi d'autres. L'Europe et les États-Unis constituent d'importantes sources de financement pour les mouvements extrémistes et terroristes de la région. L'Afghanistan et le Pakistan sont des refuges ou des sources de financement pour des mouvements comme l'organisation al-Qaida; l'Afghanistan est une source importante de narcotiques et de narcoterrorisme en Iran.

Les États hostiles ont trouvé deux moyens de contrer les avantages techniques que peuvent exploiter les États-Unis et des États régionaux modérés dans une guerre classique. Le premier est le recours à la guerre asymétrique et le second, la prolifération des armes de destruction massive.

Le cinquième motif de préoccupation est la guerre asymétrique. Les États hostiles ont trouvé deux moyens de contrer les avantages techniques que peuvent exploiter les États-Unis et des États régionaux modérés dans une guerre classique. Le premier est le recours à la guerre asymétrique et le second, la prolifération des armes de destruction massive.

La guerre asymétrique ou le fait qu'elle constitue une menace au Moyen-Orient ou pour le reste du monde ne sont pas des éléments nouveaux. Les experts chinois ont produit une nouvelle littérature très abondante qui examine les différents moyens par lesquels des États ou des mouvements peuvent attaquer une puissance avec des armements classiques modernes et l'emporter. Un rapport du Département de la défense des États-Unis sur les enseignements à tirer de la guerre au Kosovo précise, s'agissant de l'opération Force alliée :

Milosevic était incapable d'affronter directement les capacités militaires supérieures des alliés. [...] Il a donc choisi de combattre essentiellement par des moyens asymétriques : tactique de la terreur et répression à l'encontre des civils kosovars; exploitation de l'objectif de l'alliance de minimiser les victimes civiles et les dommages collatéraux; création d'énormes flux de réfugiés pour provoquer une crise humanitaire, en particulier dans les pays voisins; campagnes de propagande et de désinformation.

Ces tactiques ont posé de sérieuses difficultés à nos forces, mais celles-ci ont pu les surmonter grâce à l'excellence de leur formation, de leur direction, de leur motivation et de leur équipement. Ces obstacles mirent toutefois en évidence la nécessité d'élaborer en permanence de nouveaux concepts opérationnels et de prévoir de nouvelles capacités pour contrer de futurs défis asymétriques. Autrement dit, les adversaires utiliseront des méthodes non

conventionnelles pour mettre en échec ou entamer les forces américaines et alliées et exploiter leurs vulnérabilités. Milosevic a fait très clairement montre de sa propension aux tactiques asymétriques. Il espérait ainsi profiter du souci politique légitime des nations de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord s'agissant de la sélection des cibles, des dommages collatéraux et de la conduite d'opérations militaires contre des forces ennemies volontairement mêlées aux réfugiés civils.

Dans le cas des flux de réfugiés, les délais ont été si courts et leur nombre si important que les pays voisins, en particulier l'ex-République yougoslave de Macédoine et l'Albanie, ont été très vite dépassés. Cette crise humanitaire provoquée par Milosevic entendait mettre un terme à l'opération de l'OTAN en « nettoyant » le Kosovo des Albanais de souche, en saturant les infrastructures des pays voisins et en fracturant la cohésion de l'alliance. Si, malgré tous ses efforts, il a échoué, c'est essentiellement parce que l'OTAN a su s'adapter aux nouvelles circonstances. Il convient de s'attendre à d'autres tentatives de menaces asymétriques lors de conflits futurs.

Il est important de souligner que la Serbie aura profité de l'expérience iraquienne pour planifier ses opérations asymétrique lors du conflit du Kosovo. Le Hezbollah avait, pour sa part, effectivement vaincu Israël et l'Armée du Sud-Liban avec un nombre limité d'armes modernes. Quant à l'Iran, elle avait su utiliser des sous-marins, des mines, des forces non conventionnelles et des missiles antinavire pour contrer, par une menace asymétrique particulière, tout mouvement naval dans le sud du Golfe.

En conséquence, le Moyen-Orient se tourne vers des formes de guerre asymétriques qui pourraient réduire considérablement l'importance des transferts d'armes.

- *Attaque soudaine ou surprise* : l'efficacité militaire de la projection des forces dépend, en grande partie, de l'alerte stratégique, d'une prise de décision à temps et d'une mobilisation et d'un redéploiement efficaces.
- *Saturation* : il n'existe pas de moyen permettant de déterminer avec précision le point où la masse (ou quantité de la force) l'emporte sur une meilleure efficacité (ou qualité de la force) – les actions privilégiant la masse ont, de tout temps, remporté bien moins de succès que les experts militaires n'avaient pu le prévoir. Cependant, même les forces les meilleures atteignent un point où elles ne peuvent conserver l'avantage dans la gestion de la bataille, les combats aériens ou les guerres de manœuvre face à un adversaire qui détient l'avantage numérique ou multiplie les menaces. En outre, un effet de saturation peut provoquer une véritable débâcle, plutôt qu'une dégradation progressive dont pourrait se remettre une force du plus haut rang. Différentes activités en seront affectées : les déploiements avancés, la mobilisation, le recours aux tactiques défensives plutôt qu'aux défenses offensives ou de préemption.
- *Les pertes subies* : lors d'un conflit, il ne s'agit pas seulement de pouvoir emporter une bataille, mais d'être aussi capable d'assumer certaines pertes. De nombreuses puissances sont extrêmement sensibles sur la question des victimes. Cette sensibilité peut limiter leur marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de prendre des risques et de poursuivre certains combats si le nombre de victimes est jugé excessif par rapport à l'objectif poursuivi.
- *Les pertes infligées* : l'importance de l'opinion internationale et du soutien de l'extérieur oblige certaines nations à s'engager dans des conflits de faible ou moyenne intensité de façon à limiter le nombre de victimes et les dommages collatéraux pour l'ennemi. Elles doivent montrer qu'elles s'efforcent d'adopter un style de combat « humain ».

- *Combat de faible intensité* : il est difficile d'utiliser des armes avancées. Ces combats étant menés essentiellement contre les peuples, et non contre des cibles matérielles, la plupart des avantages techniques sont difficiles à exploiter. Ces guerres sont très politiques. Emporter l'opinion publique est tout aussi important pour la victoire que de vaincre l'ennemi. Les conditions politiques qui auront prévalu seront, à cet égard, plus déterminante que l'efficacité des forces classiques de chaque partie.
- *Prises d'otage et terrorisme* : dans ces cas-là, le problème est le même que lors des conflits de faible intensité; les puissances disposant de technologies avancées ne peuvent utiliser leurs forces classiques, mais mener des combats de faible envergure en ayant essentiellement recours à l'infanterie. L'intelligence humaine est plus importante que l'intelligence militaire classique et la lutte contre le terrorisme se déroule pour l'essentiel dans des zones urbaines ou très peuplées.
- *Guerre en zone urbaine* : cette question est toujours un réel problème pour les puissances militaires avancées. La plupart des forces occidentales ne sont pas formées ni équipées pour mener des combats prolongés en zones urbaines lors de conflits régionaux, surtout lorsque les combats risquent de frapper d'importantes populations civiles en territoire ami.
- *Conflit prolongé et guerre d'occupation* : il est impossible de trouver une issue rapide à toutes les guerres. De nombreuses formes de conflit, en particulier celles qui impliquent des opérations de maintien ou d'imposition de la paix, nécessitent une occupation militaire prolongée.
- *Armes de destruction massive* : la menace ou l'utilisation de telles armes peut, dans certains cas, compenser une faiblesse en termes d'armement classique et, dans d'autres cas, dissuader certaines actions militaires.

Enfin, la régionalisation de la prolifération est un processus continu qui repose essentiellement sur le transfert des technologies à double usage et n'a pas grand-chose à voir avec les transferts d'armes classiques ou les actions visant à les contrôler. Cette régionalisation commence sans doute en Algérie pour s'étendre à l'Est par la Libye, l'Égypte, Israël, la Syrie, l'Iran et l'Iraq. En outre, le Yémen pourrait avoir des systèmes rudimentaires de vecteurs de missiles et de petits stocks d'ypérite. Le Soudan est, pour sa part, de plus en plus souvent cité comme un producteur possible d'armes chimiques.

Les pays proliférateurs du Moyen-Orient sont fortement influencés par les actions des proliférateurs qui sont en dehors de la région et ils n'ont guère besoin de regarder jusqu'en Corée du Nord. L'Inde et le Pakistan ont, de toute évidence, gagné en influence et prestige en testant des armes nucléaires et des missiles à longue portée. Les responsables iraniens ont souvent cité l'exemple de la prolifération pakistanaise pour illustrer la « légitimité » de la prolifération et moins souvent évoqué publiquement le Pakistan comme une menace potentielle. La gesticulation des missiles le long du détroit de Taiwan est loin d'être ignorée par le Moyen-Orient. Quant à l'importance accordée par les États-Unis à la défense antimissile nationale et l'accent mis sur les risques d'attaques terroristes ou clandestines (qu'elles soient nucléaires, biologiques, chimiques ou radiologiques), ils ont fait ressortir les conséquences de la prolifération.

Les perspectives aux niveaux mondial et régional de la maîtrise des armements sont, pour l'heure, bien minces. Il est, en outre, presque certain que les proliférateurs du Moyen-Orient tenteront d'acquérir des armes de destruction massive, encore plus meurtrières et sophistiquées, ainsi que des vecteurs à longue portée. Ils chercheront à se doter d'armes qui leur permettront de frapper avec précision des cibles stratégiques cruciales comme des cargaisons de pétrole, ou des usines de dessalement. Dans le même temps, la diffusion, entre autres, des biotechnologies, des technologies pétrochimiques, des technologies de transformation alimentaire et des technologies pharmaceutiques

ne feront qu'accroître les capacités régionales de production d'armes biologiques avancées stockables, résistantes à la chaleur et à la lumière et aussi meurtrières que des armes nucléaires.

Tendances

Dans de nombreux cas, les puissances régionales impliquées dans la prolifération encourrent des sanctions internationales ou sont signataires d'accords de maîtrise des armements qui prévoient de telles sanctions. Il est paradoxal de constater que la mondialisation de la maîtrise des armements incite très fortement ces pays à effectuer leurs activités clandestinement. La bonne nouvelle, c'est que ces limites ont souvent réduit leur taux d'activité et de succès et considérablement multiplié le coût de l'acquisition et du déploiement de menaces décisives comme les armes nucléaires. La mauvaise nouvelle, c'est que des nations comme l'Inde ou le Pakistan ont montré que de telles barrières n'empêchent en rien les changements militaires; des nations comme l'Iran ou l'Iraq continuent d'acquérir les technologies nécessaires pour améliorer leurs capacités.

Dans la pratique, cela signifie que le Moyen-Orient se trouve confronté à des problèmes bien plus graves que les transferts d'armes classiques.

- *L'apparition d'une nouvelle norme internationale, les armes de destruction massive* : comme l'a démontré la guerre Iran-Iraq, les entraves actuelles à l'emploi d'armes de destruction massive sont minces et peuvent disparaître sous la pression de la guerre. La guerre du Golfe a prouvé que les attaques de missiles contre des agglomérations et « l'escalade horizontale » sont de réelles menaces; si elle s'était produite quelques années plus tard, cette guerre aurait très bien pu conduire à l'utilisation étendue d'armes de destruction massive. Le risque est grand de voir un nouveau conflit utiliser les armes de destruction massive – par exemple, un conflit nucléaire entre l'Inde et le Pakistan – et « légitimer » soudain à la fois leur prolifération et leur emploi. Elles pourraient ainsi constituer une nouvelle « norme » pour de nombreux pays en développement.
- *La prolifération mondiale de « capacités critiques »* : les difficultés que posaient l'acquisition d'armes nucléaires et l'utilisation d'agents chimiques et biologiques à des fins militaires ont freiné la prolifération. Certaines de ces tendances pourraient se poursuivre. En effet, si la plupart des puissances peuvent aujourd'hui concevoir des armes à fission ou des armes dites dopées, les technologies nécessaires à la mise au point de matières fissiles ont peu progressé. Cette situation semble devoir perdurer, même si l'acquisition auprès de l'ex-Union soviétique de matières fissiles ou de technologie de centrifugation à haute vitesse, requise pour construire de petits réacteurs destinés à produire du plutonium, présente toujours des risques. Les États-Unis se trouveraient confrontés à des risques encore plus graves que ceux qu'ils connaissent aujourd'hui, si les mesures politiques imposées par le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) disparaissaient et si les fournisseurs se montraient plus enclins à vendre les technologies pertinentes.
- *Les armes biologiques et chimiques* : elles ne sont pas soumises à des mesures analogues. Avec la diffusion mondiale des biotechnologies, la multiplication des installations de transformation alimentaire, des usines d'engrais et des usines pétrochimiques, un plus grand nombre de pays a progressivement la possibilité de fabriquer des armes biologiques et chimiques de pointe. Dans les faits, de nombreux pays ont déjà engagé de telles activités. Les services de renseignement américains avancent un chiffre compris entre 25 et 35, mais toute liste de pays reste confidentielle. En outre, la propagation des technologies concernant les ogives de missiles, les munitions de

dispersion, les dispositifs de dispersion et les technologies de véhicules aériens télépilotes facilite la fabrication de telles armes.

- *Le risque des biotechnologies* : les armes biologiques modernes peuvent être aussi meurtrières que les armes dopées ou à fission. Elles peuvent aussi être utilisées dans des attaques qui menaceront le secteur agricole ou être modifiées (avec ou sans génie génétique) de façon à mettre en échec les traitements médicaux ou les vaccins alors disponibles. La mondialisation rend ces armes plus accessibles et moins coûteuses et développe les capacités nationales de production et de recherche pour produire en masse de telles armes avec un risque minime de détection. Il est fort probable que la menace de prolifération nucléaire, qui a dominé la seconde moitié du xx^e siècle, sera égalée voire surpassée par celle posée par la mondialisation des biotechnologies.
- *Les systèmes de frappe en profondeur* : les pays comme la Corée du Nord, l'Iran et l'Iraq prouvent que des pays en développement peuvent acquérir les technologies nécessaires pour fabriquer des propulseurs de missiles capables de lancer des armes de destruction massive avec suffisamment de précision pour frapper des cibles de la taille d'une ville dans un rayon de plus de 1 600 km ou même d'une portée intercontinentale. Dans le même temps, la prolifération des dispositifs de guidage GPS et des réacteurs commerciaux particuliers réduit considérablement le coût de la mise au point et de la production des missiles de croisière d'une portée supérieure à 960 km.
- *Les armes de destruction massive et les guerres asymétriques* : les technologies et les armes nécessaires pour lancer des attaques secrètes ou s'engager dans un combat par procuration avec des armes de destruction massive coûtent bien moins cher que celles nécessaires pour utiliser des missiles balistiques ou de croisière. Elles deviennent également accessibles à des acteurs non étatiques comme les terroristes ou les extrémistes. Les attaques effectuées avec ce type d'armes sont, en outre, difficilement attribuables.
- *La défense alliée et nationale* : les différents risques que nous venons d'évoquer expliquent la nécessité d'une défense nationale que la plupart des États n'ont pas envisagée sérieusement depuis le début de l'ère thermonucléaire. Il est loin d'être certain que la direction des nouveaux proliférateurs sera aussi sensible à la dissuasion rationnelle que la Russie. L'attitude de l'Iraq et de la Corée du Nord peut susciter de sérieuses inquiétudes lorsqu'on pense à leurs comportements passés plutôt imprévisibles. Un État en développement « rationnel » pourrait tout à fait se retrouver impliqué dans un processus d'escalade sans limite. Le problème c'est qu'il existe de nombreuses formes d'attaque qui n'impliquent pas une déclaration de guerre manifeste ni l'identification de l'agresseur, et les formes de défense les plus coûteuses – défenses antimissile nationales ou de théâtre – ne portent que sur les agressions les plus coûteuses et évidentes. En conséquence, une contre-prolifération efficace pourrait impliquer un changement global : un mélange de mesures coûteuses de défense nationale allant de la défense antimissile à la contre-prolifération en passant par des moyens d'intervention pour limiter les dégâts et remédier aux conséquences.

Conclusion

L'évolution de ces tendances ne comporte aucune certitude. Il est impossible d'établir des probabilités fiables s'agissant de leur nature, leur rythme ou leur efficacité. Il se peut, en outre, que la diplomatie, les changements politiques et le développement économique les réduisent, les fassent

reculer ou n'empêchent, tout du moins, des changements profonds de paradigmes. Il se peut aussi qu'elles interagissent et entraînent un climat encore plus tendu et menaçant au Moyen-Orient.

D'importants revenus pétroliers, la prolifération, le conflit entre Israël et Palestiniens, le vieillissement des arsenaux actuels et la crainte grandissante de voir l'Iraq se soustraire aux sanctions ne sont pas des éléments propices à la stabilité régionale. En conséquence, il est fort probable que les dépenses militaires s'accroîtront considérablement au cours des prochaines années – elles devraient concerner surtout les technologies à double usage et les activités de développement de missiles et d'armes de destruction massive, plutôt que les importations d'armes.

Ces différentes tendances, ces menaces changeantes, la dépendance du monde à l'égard des exportations énergétiques du Moyen-Orient et la progression de formes encore plus meurtrières de guerre asymétrique et de terrorisme peuvent entraîner des conséquences désastreuses. Les usines énergétiques du Moyen-Orient constituent déjà des cibles très lucratives. En raison de l'hyperurbanisation du Moyen-Orient, avec généralement une zone urbaine clef qui définit la structure politique nationale, la plupart des pays pourraient être anéantis par une seule bombe. Le recours à de telles armes conduirait à l'effondrement total ou quasi total de la plupart des économies de la région. Les États proliférateurs pourraient donc mener des « guerres d'intimidation » contre ceux qui ne peuvent riposter ou qui ne sont pas soutenus par des défenses ou des dissuasions externes.

Le message en termes de maîtrise des armements est très clair. Pour néfastes qu'ils soient – et personne ne peut approuver les dépenses massives d'armements dans une région où les peuples ont tellement besoin de la paix et du développement – les transferts d'armements ne sont pas le principal problème. La résolution des conflits et les tentatives visant à contrôler la prolifération sont bien plus urgentes. De plus, le problème des pressions externes s'agissant des ventes d'armes, pour néfastes qu'elles soient, n'est pas aussi grave que la question des transferts de technologie et d'équipement à double usage. Il ne s'agit pas de dire que la région et le monde ne doivent pas tenter de limiter les transferts d'armes classiques, mais que la maîtrise des armements a d'autres priorités plus urgentes.

La prolifération des missiles au Moyen-Orient : un point de vue régional

Mohamed KADRY SAID

Au cours de la dernière décennie, le Moyen-Orient a connu deux évolutions contraires en matière de sécurité. D'une part, la région s'est lancée dans la recherche de la paix et de la stabilité en multipliant les actions pour régler les conflits, accroître la confiance et contrôler les tensions. D'autre part, les perceptions de menaces profondément ancrées chez les différents pays de la région, ont entraîné la multiplication des projets de modernisation et d'acquisition d'armement et de stratégies de défense. C'est peut-être dans le domaine de la prolifération des missiles que cette tendance est le plus manifeste.

Le contexte de sécurité au Moyen-Orient connut un tournant avec la guerre du Golfe de 1991. L'énergie politique et militaire déployée pendant ce conflit fut telle, qu'elle mit en évidence la multitude des risques sociaux et de sécurité pour la région. Le conflit israélo-arabe, bien qu'important, ne semblait plus être l'affrontement principal. La prolifération d'armes de destruction massive et de missiles balistiques s'avérait considérable. La guerre mit aussi à l'épreuve la stabilité fragile de la région et rappela l'urgente nécessité de se préoccuper des points chauds.

La guerre du Golfe fut la démonstration d'une « guerre des missiles ». Elle révéla des changements radicaux dans l'art de combattre et souligna l'importance de la puissance aérienne et de la suprématie en termes de missiles. Entre le 17 janvier et le 26 février 1991, l'Iraq tira 90 missiles balistiques Scud modifiés sur des cibles en Israël et en Arabie saoudite. Les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni lancèrent 288 missiles de croisière Tomahawk sur des cibles iraqiennes (276 de ces missiles furent tirés à partir de bâtiments de surface et 12 de sous-marins situés dans le golfe Persique, la mer Rouge et la Méditerranée orientale). Aux premières heures de la guerre, les bombardiers stratégiques lourds de l'armée de l'air américaine lancèrent 35 missiles de croisière aéroportés classiques¹.

Cette démonstration de missiles n'était pas la première dans le Golfe. Elle avait été précédée par la guerre Iran-Iraq entre 1980 et 1988. Les deux pays s'étaient alors lancés plus de 600 Scud et Scud modifiés². Lors de la « guerre des villes » – le plus terrible des échanges, qui eut lieu entre février et avril 1988 – l'Iraq avait tiré 189 Scud modifiés sur des villes iraniennes. Les attaques de missiles iraqiens eurent un impact psychologique considérable et influencèrent l'acceptation du cessez-le-feu par l'Iran. Ce nouveau facteur explique également l'achat par l'Arabie saoudite d'un certain nombre de missiles balistiques CSS-2 à la Chine. La guerre Iran-Iraq aura marqué une transition importante dans le rôle des missiles balistiques au Moyen-Orient; acquis auparavant à des fins de

Major-général (c.r.) Mohamed Kadry Said est directeur de l'unité d'études militaires et conseiller en technologie au Centre Al Ahram d'études politiques et stratégiques (Le Caire); Professeur de mécanique du vol de missile au Collège technique militaire du Caire; et membre du comité de planification stratégique du Conseil égyptien pour la recherche, la science et la technologie spatiales.

dissuasion, ils étaient désormais utilisés sur les champs de bataille pour lancer des attaques en profondeur. Ce conflit aura également montré comment ces armes peuvent faire régner la peur et l'incertitude au sein de la population civile et exercer une pression politique extrême sur les gouvernements.

L'OTAN utilisa aussi massivement les missiles lors de sa campagne aérienne dans les Balkans. Cette crise suscita des préoccupations en matière de sécurité non seulement en Europe mais également en Méditerranée méridionale et au Moyen-Orient. Les pays du Sud craignaient que des actions similaires puissent être prises à leur encontre (comme ce fut le cas pour la Libye en juin 1981, en janvier 1983 et en mars 1986; pour le Soudan et l'Afghanistan en août 1998; et pour l'Iraq au cours des dix dernières années). La guerre du Golfe de 1991 et la campagne aérienne au Kosovo convainquirent de nombreux pays en développement que les États-Unis possédaient des capacités contre lesquelles ils n'avaient aucune réponse. La prolifération de ces capacités et technologies aux alliés européens des États-Unis et à Israël n'a fait qu'accroître ce sentiment de déséquilibre et ne manquera pas d'être pris en compte à l'avenir par certains lors de calculs visant à compenser ce déséquilibre des forces ou lors de négociation de maîtrise des armements.

La prolifération des missiles balistiques et des armes de destruction massive au Moyen-Orient permet aux pays de la région de s'engager dans des stratégies asymétriques face à de plus grandes puissances. L'acquisition de missiles balistiques présente également un intérêt du point de vue économique

La prolifération des missiles balistiques et des armes de destruction massive au Moyen-Orient permet aux pays de la région de s'engager dans des stratégies asymétriques face à de plus grandes puissances.

puisqu'elle est généralement moins coûteuse que l'acquisition et le maintien d'un nombre important de forces classiques. Avec les nouvelles stratégies de défense de l'OTAN, de l'Europe et de ses alliés proches, ainsi que leur monopole en termes de systèmes modernes d'attaque, la question de la prolifération est un risque partagé qui ne va pas seulement du Sud au Nord mais aussi du Nord au Sud.

La question des systèmes de défense contre les missiles balistiques prend de plus en plus d'ampleur dans les relations Sud-Sud et Sud-Nord en matière de sécurité. Le système de missile antiaérien Patriot fut utilisé pour la première fois au Moyen-Orient lors de la guerre du Golfe de 1991. Il est aujourd'hui déployé en Israël, au Koweït et en Arabie saoudite. De nouveaux systèmes de défense sont prêts à être déployés sur le terrain. La course aux missiles offensifs et défensifs a déjà commencé dans la région. La prolifération des missiles au Moyen-Orient et en Afrique du Nord pourrait avoir une incidence sur la sécurité de l'Europe et entraver la liberté d'action de l'OTAN en Méditerranée. L'instauration d'architectures régionales de défense antimissile en Europe et au Moyen-Orient reste une question très controversée.

Dans cet article nous entendons démontrer l'ampleur des risques et des dangers auxquels le Moyen-Orient serait confronté si les efforts de paix devaient échouer. Nous décrivons l'acquisition croissante de missiles défensifs et offensifs, en particulier de missiles balistiques, de missiles de croisière et d'autres véhicules sans pilote employés pour des missions d'attaque terrestre. Nous évoquerons également les nouvelles tendances en matière d'acquisition de missiles, la dynamique des transferts de technologie et l'incidence des programmes de coopération en matière de défense sur la prolifération de la technologie des missiles.

Genèse et essor de la prolifération des missiles au Moyen-Orient

La prolifération des missiles et des armes de destruction massive au Moyen-Orient a débuté à la fin des années 50 après la crise du Canal de Suez et face à la volonté d'Israël de se doter d'un arsenal nucléaire et d'acquérir ses propres missiles. À la fin de l'année 1956, la France et la Grande-Bretagne s'entendirent avec Israël pour le lancement d'une guerre contre l'Égypte; les deux nations

européennes trouvaient là un prétexte pour occuper le Canal de Suez. Au même moment, la France acceptait de fournir à Israël un réacteur de 24 MW et une installation de traitement chimique à Dimona, qui deviendrait le pilier du projet israélien d'armement nucléaire. Selon les services de renseignement et les experts, Israël disposerait de 100 à 200 engins nucléaires comprenant des ogives pour ses missiles balistiques mobiles Jericho 1 et Jericho 2, mais aussi de bombes pour ses avions et autres applications tactiques. Le premier missile balistique israélien, Jericho-1, conçu par les Français, fut mis au point et déployé dans les années 60.

L'alliance stratégique d'Israël avec la France s'est progressivement détériorée jusqu'à ce que le président de Gaulle décide d'y mettre un terme à la veille de la guerre israélo-arabe en juin 1967. A contrario, les présidents américains Kennedy et Johnson commencèrent à manifester une sensibilité croissante s'agissant des besoins de défense d'Israël. Depuis lors, la coopération stratégique croissante entre les États-Unis et Israël a été forgée par une série d'accords pour des transferts de technologie et des projets communs de défense (citons, entre autres exemples, l'avion de combat Lavi, une série de véhicules téléguidés, et le système Arrow de défense antimissile balistique tactique)³. Dans les années 70, Israël acheta également aux États-Unis plusieurs missiles balistiques à courte portée de type Lance (MGM-52). Les États-Unis fournirent le même missile à l'Iran en 1974.

La suprématie d'Israël au Moyen-Orient s'est considérablement amenuisée au fil du temps avec la prolifération des technologies de missiles dans la région. Il est aujourd'hui relativement aisé pour tout gouvernement souhaitant se doter d'un programme de missiles d'acquérir les technologies nécessaires auprès d'États comme la Corée du Nord, la Fédération de Russie, la Chine, l'Inde ou le Pakistan. Les pays peuvent ainsi se contenter d'acheter l'expertise et les technologies nécessaires. L'acquisition auprès de la Corée du Nord ou de la Fédération de Russie, de technologie Scud – le système préféré de la plupart des États arabes – élimine la nécessité d'effectuer des essais puisque la plupart des composants ont déjà été testés par d'autres.

De multiples raisons peuvent expliquer la prolifération des missiles au Moyen-Orient. Parmi les plus importantes, citons les conflits irrésolus, la concurrence régionale entre États rivaux et la livraison non contrôlée de technologies de missiles par des puissances extérieures. Outre les motivations de prestige national et de dissuasion, d'autres motifs incitent les États du Moyen-Orient à acquérir des missiles comme l'évolution de l'art de la guerre, la volonté de contrer les possibilités de projection de ceux qui sont en dehors de la région ou encore le besoin de compenser les faiblesses des capacités classiques de défense.

L'accroissement de l'arsenal classique et non classique d'Israël, qui a été perçu comme une menace par certains États arabes et non arabes, est à l'origine de différents programmes généralement limités en taille et en capacités par rapport aux systèmes déployés par Israël. Les pays arabes et islamiques sont actuellement soumis à des mesures strictes par les régimes internationaux qui interdisent de manière sélective la prolifération des missiles et des technologies de pointe. Confrontés à de sérieuses difficultés pour financer l'achat d'armes classiques, certains de ces États ont décidé d'acquérir différentes armes de destruction massive pour compenser leur position défavorable sur le plan des armements conventionnels et dissuader toute intervention étrangère.

Dans les sections suivantes, nous passerons en revue les programmes et les capacités des États du Moyen-Orient s'agissant des missiles balistiques. Le tableau 1 fait la synthèse de données issues de plusieurs sources⁴.

Outre les motivations de prestige national et de dissuasion, d'autres motifs incitent les États du Moyen-Orient à acquérir des missiles comme l'évolution de l'art de la guerre, la volonté de contrer les possibilités de projection de ceux qui sont en dehors de la région ou encore le besoin de compenser les faiblesses des capacités classiques de défense.

ISRAËL

Le premier missile balistique israélien, Jericho 1, est une copie très proche du missile français à deux étages à propergol solide MD 620. D'une portée de 500 km, il peut emporter une charge utile de 500 kg. Ce missile est actuellement déployé sur des vecteurs mobiles et des charges nucléaires pourraient être stockées à proximité. Le Jericho 2, testé pour la première fois en 1986, a une portée de plus de 1 500 km, ce qui lui permet de couvrir le monde arabe et l'Iran. La mise au point et la production locales de ce missile ont bénéficié d'un certain appui français. Un rapport de 1989 indique que le programme sud-africain de missile balistique « Arniston » était similaire à celui de Jericho 2 et qu'un tir d'essai effectué la même année à partir du Cap était le signe d'un projet commun entre les deux pays. Israël tira un missile Jericho 2 au-dessus de la Méditerranée qui atterrit à 400 km au nord de Benghazi (Libye). Le missile ayant parcouru plus de 1 300 km, les experts estiment que sa portée maximale pourrait atteindre 1 500 km.

Un programme pour la mise au point de missiles Jericho 3 d'une portée de 4 800 km fut annoncé en 1994. Après avoir démontré sa capacité à produire un missile à deux étages et placé un satellite de surveillance en orbite sur un lanceur Shavit, Israël a pratiquement franchi le seuil technique pour la mise au point d'un missile balistique intercontinental.

ÉGYPTE

Au début des années 60, l'Égypte décida d'engager, avec l'aide de scientifiques allemands, un programme qui lui permettrait de contrer les activités nucléaires et les missiles israéliens. En 1965, deux configurations furent testées : Al Kahir et Al Zafir. Le programme fut arrêté en 1967. Au début des années 70, l'Égypte importa d'Union soviétique des fusées non guidées Frog-7 et des missiles balistiques Scud-B. Des rapports indiquent qu'au milieu des années 80, l'Égypte aurait participé, avec l'Iraq et l'Argentine, à la mise au point d'un système de missile balistique à deux étages. L'Égypte aurait mis fin à ce programme en 1989⁵.

IRAQ

Au milieu des années 80, l'Iraq importa d'Union soviétique des missiles Scud-B et en utilisa lors de la guerre contre l'Iran. Le programme Al Hussein reprenait la conception du Scud-B avec une charge réduite et une plus grande quantité de propergol liquide pour atteindre une portée de 600 km. Environ 190 Al Hussein furent lancés contre l'Iran en 1988. Lors de la guerre du Golfe, l'Iraq tira entre 80 et 90 missiles sur l'Arabie saoudite et Israël. Un missile d'une portée de 2 000 km fut mis au point et testé en 1989. Décrit par l'Iraq comme un lanceur de satellite, le missile dit « Al Aabed » utilisait un barillet de cinq moteurs-fusées pour le premier étage.

Depuis 1991, l'Iraq n'a pas le droit de mettre au point ni de tester de missiles balistiques d'une portée de plus de 150 km. Certains rapports indiquent que 250 techniciens travaillent sur le missile balistique Ababil-100 à courte portée dans l'usine d'Al Mamoun à 40 km au sud-ouest de Bagdad⁶. La portée de l'Ababil-100 est conforme aux exigences fixées par les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. Il se peut que l'Iraq détienne toujours les technologies acquises avant la guerre et puisse facilement poursuivre ses activités de développement de missiles lorsque les circonstances le permettent, les résolutions autorisant l'Iraq à produire et à tester des missiles de courte portée.

SYRIE

Au début des années 80, la Syrie importa d'Union soviétique des missiles Scud-B puis quelques missiles SS-21 d'une portée de 70 à 120 km. Des variantes des systèmes Scud-B et Scud-C, d'une portée respective de 300 et 500 km, furent importées de Corée du Nord au début des années 90. Une usine de production aurait été installée en Syrie pour les deux types de missiles en 1993 et une autre aurait été établie pour produire des missiles chinois M-11 et M-9 de portées respectives de 280 km et de 600 à 800 km.

IRAN

L'Iran se lança dans les activités de développement de missiles à la fin des années 70 avec les fusées non guidées à combustible solide et mit au point le Nazeat, d'une portée de 90 à 150 km. Au milieu des années 80, l'Iran importa d'Union soviétique et de Corée du Nord des missiles balistiques Scud-B. Ces missiles furent utilisés pendant la « guerre des villes » en 1988. Des variantes des systèmes Scud-B et Scud-C (probablement fournies par la Corée du Nord) ont été assemblées en Iran (respectivement depuis 1987 et 1991). Le système Shehab-3, en développement depuis 1992, fut testé pour la première fois en juillet 1998. Il est identique au Nodong-1 nord-coréen et sa portée varie de 1 300 à 1 500 km.

Selon les services de renseignements américains et israéliens, le prochain missile balistique iranien, le Shehab-4, découlerait largement du missile balistique soviétique des années 50 de moyenne portée (2 000 km), le SS-4 « Sandel »⁷. Le Shehab-4 a probablement été testé avec succès le 21 septembre 2000. Selon l'amiral Shamkhani, ministre iranien de la défense, il s'agissait du premier test d'une nouvelle version du missile (le « Shehab-3D »), qu'il qualifiait de véhicule de lancement spatial⁸. Le Ministre iranien de la défense avait annoncé en février 2000 que le Shehab-3 resterait le tout dernier missile militaire iranien⁹.

ARABIE SAOUDITE

Suite à la guerre Iran-Iraq, l'Arabie saoudite acheta secrètement un nombre limité de missiles balistiques CSS-2 à la Chine pour un coût estimé entre 3 et 3,5 milliards de dollars. Le missile, d'une portée maximale de 2 400 km, pouvait emporter une charge explosive de 2 150 kg. Riyad prit l'engagement de ne jamais armer les missiles CSS-2 avec des têtes nucléaires ou chimiques.

LIBYE

À la fin des années 80, la Libye importa des missiles Scud-C d'Union soviétique. Une variante du missile Scud-C aurait été importée de Corée du Nord au début des années 90. Certains rapports laissent entendre que la Libye aurait entamé, dès le début des années 80, la mise au point du missile balistique « Al Fatih ». Le programme, qui avancerait lentement, chercherait à produire des missiles à propergol liquide ou solide d'une portée d'environ 750 km¹⁰. À la suite des attaques américaines dont elle fit l'objet en mars-avril 1986, la Libye lança deux missiles Scud-B sur une base

de la marine américaine sur l'île italienne de Lampedusa, ce qui eut pour effet de mettre les forces armées italiennes en état d'alerte. L'Occident accuse toujours la Libye d'avoir engagé des projets de développement de missiles balistiques avec l'aide de la Chine et de la Corée du Nord. Les plans libyens sont fortement touchés par les sanctions internationales imposées en avril 1992.

ÉMIRATS ARABES UNIS ET YÉMEN

Les Émirats arabes unis et le Yémen auraient acheté des missiles Scud-B au début des années 90. Le Yémen aurait peut-être aussi acheté à l'ex-Union soviétique des missiles balistiques SS-21 à courte portée. Un petit nombre de missiles Scud-B fut utilisé au Yémen pendant la guerre de 1994.

Tableau 1. Capacités de missiles balistiques des États du Moyen-Orient

Pays	Système	Statut	Portée (km)	Charge utile (kg)	Origine	Remarques
Israël	Jericho-1	O	500	500	L/France	
	Jericho-2	O	1 500	1 000	L/France	
	Jericho-2+	D	2 500	1 000	L	
	Jericho-3	D	4 500	1 000	L	
	Lance (MGM-52)	O	130	450	États-Unis	Peut-être plus en service
	Shavit (SLV)	O	4 500	150-250	L	
Iran	Scud-B	O	300	985	L/Corée du Nord	
	Scud-C	O	500	500	L/ Corée du Nord	
	Shehab-3	O	1 300-1 500	700	L/ Corée du Nord	Capacité opérationnelle d'urgence
	Shehab-4	D	2 000	1 000	L/Russie	
Syrie	Scud-B	O	300	985	L/ Corée du Nord	
	Scud-C	O	500	500	L/ Corée du Nord	
	SS-21	O	70-120	480	Russie	
	M-11?	O	280	500	L/Chine	
	M-9?	O?	600-800	500	L/Chine	
Iraq	Scud-B	O	300	985	L/ Corée du Nord	Quelques douzaines après la guerre du Golfe
	Al Hussein	O	600	500	L/ Corée du Nord	
	Ababil-100	D	150	300	L	
	Al Samoud	D	140	300	L	
	Ababil-50	D	50	95	L	
Égypte	Scud-B	O	300	985	Russie	
Libye	Scud-B	O	300	985	Russie	
	Al Fatih?	D	1 000	500	?	
Arabie saoudite	CSS-2	O	2 600	2 150	Chine	

Légende : D = en développement, O = opérationnel, L = locale

Révolution des affaires militaires et prolifération des missiles

L'une des causes majeures de la prolifération de systèmes de missiles et de véhicules sans pilote est l'évolution profonde qui s'opère au niveau des stratégies militaires et des doctrines de guerre. Au début des années 80, les États-Unis lancèrent de nouvelles formes de « dissuasion classique » basées sur des concepts tels que « l'extension du champ de bataille », « l'attaque en profondeur » et « la guerre à distance ». Ces idées donnèrent vite lieu à une longue liste de nouveaux systèmes d'armes parmi lesquels figuraient les missiles d'attaque à longue portée et les munitions à guidage de précision assistés de systèmes de surveillance et de détection de cibles au sol et dans l'espace. Les alliés européens des États-Unis eurent accès à la plupart de ces systèmes d'armes et leurs composantes technologiques se retrouvèrent rapidement entre les mains d'Israël par le biais de programmes de transferts de technologie. Paradoxalement, ces systèmes de pointe – conçus à l'origine pour défendre l'Europe contre une attaque soviétique classique – furent utilisés pour la première fois au Moyen-Orient, lors de la guerre du Golfe.

À la fin des années 90, la logique militaire connut une profonde transformation avec la révolution des affaires militaires, qui allait entraîner des changements radicaux au niveau des technologies d'armement, de la doctrine et de l'organisation militaires¹¹. Ce nouveau paradigme se caractérise essentiellement par des armes de frappe en profondeur mises en réseau avec des détecteurs au sol et des capteurs spatiaux. Pour illustrer la façon dont ces concepts devraient se concrétiser aux États-Unis, citons l'idée du gigantesque « arsenal ship » envisagé par la marine américaine; il s'agirait d'un bâtiment à long rayon d'action, avec de faibles effectifs humains et jusqu'à 500 unités de lancement vertical. Après les démonstrations faites dans le Golfe et dans les Balkans, la culture des missiles se développe avec la tentation de lancer des frappes en profondeur contre des dispositifs économiquement importants. Du point de vue de la maîtrise des armements, la nouvelle organisation militaire présente une difficulté importante, celle d'isoler un élément parmi les nombreux éléments interdépendants. Le fait d'associer des technologies informatiques et des capteurs aux capacités spatiales permet, en effet, d'accroître les performances des systèmes de missiles balistiques ou de croisière.

À la suite de la guerre du Golfe, la plupart des pays du Moyen-Orient engagèrent des programmes de modernisation militaire et de veille technologique. De nouvelles armes furent introduites, comme des sous-marins d'attaque et des systèmes de missiles antimissile balistique de théâtre. Israël, avec son arsenal nucléaire et son système croissant de surveillance spatiale, exerce une influence très forte qui se reflète non seulement sur l'équilibre stratégique entre Israël et les pays arabes voisins, mais aussi entre Israël et les autres pays de la Méditerranée. Israël dispose d'une capacité militaire nucléaire sophistiquée et certains rapports évoquent un programme actif d'armement chimique et la conduite d'activités biologiques à des fins militaires à l'Institut de recherche biologique à Ness Ziona¹².

Le 19 septembre 1988, Israël lança le premier satellite de la série Ofek de satellites à haute résolution. En 1997, ImageSat International était créée. Ce consortium, qui regroupait des sociétés de pointe en matière de satellites, de capteurs et de gestion de l'information (Israel Aircraft Industries, Electro Optics Industries et Core Software Technology), entendait construire une constellation de huit satellites basée sur la technologie Ofek. Chaque satellite ayant une résolution au sol de 1,5 mètre, ce système permettra d'identifier des objets présentant une importance du point de vue militaire¹³. Eros-1, le premier satellite de la série, fut lancé avec succès le 5 décembre 2000¹⁴. En Israël, le lobby spatial de la défense soutient le projet « Star-460 » pour mettre au point un véhicule puissant de lancement spatial qui donnerait à Israël une part appréciable de l'industrie mondiale des satellites en pleine expansion. Ce véhicule pourrait également jouer un rôle militaire¹⁵.

L'Égypte, l'Arabie saoudite et l'Algérie envisagent aujourd'hui les applications spatiales à des fins pacifiques. Elles se concentrent sur les petits et les micro-satellites pour acquérir de l'expérience et bénéficier de transferts de technologie depuis l'étranger. Le Conseil pour la recherche, la science et la technologie spatiales fut établi en Égypte en 1998. L'Institut de recherche spatiale fut créé en Arabie saoudite en 1983. L'institut saoudien a lancé deux micro-satellites (10 kg chacun) à bord d'un lanceur russe, le 25 septembre 2000¹⁶.

Les défenses contre les missiles balistiques

La question des systèmes de défense antimissile balistique prend de plus en plus d'importance au Moyen-Orient et, de manière générale, dans le cadre des relations de sécurité Sud-Nord. Du point de vue de l'OTAN et des États-Unis, la prolifération des missiles au Moyen-Orient et en Afrique du Nord peut se répercuter sur la sécurité de l'Europe et limiter sa marge de manœuvre en Méditerranée. L'exposition éventuelle des agglomérations européennes à des représailles pourrait compliquer la possibilité, pour les États-Unis et l'OTAN, d'accéder à l'Europe du Sud¹⁷. L'instauration d'un projet régional de défense antimissile en Europe pourrait également susciter des craintes parmi les pays de la Méditerranée méridionale s'ils estiment que leurs capacités de réaction s'affaiblissent.

Les projets de défense antimissile de zone

Les craintes américaines s'agissant de la menace des missiles balistiques ont été très vives au cours des deux dernières années comparées à l'attitude calme des pays de l'Union européenne et du Moyen-Orient¹⁸. L'Administration Clinton a proposé au Conseil de coopération du Golfe et à l'Égypte de se joindre aux États-Unis pour mettre au point un système de défense de zone contre les missiles balistiques. Des architectures de défense similaires sont également avancées pour l'Europe. Pour l'instant, les États du Golfe et l'Égypte ont manifesté peu d'intérêt pour un tel projet en raison des contraintes financières qu'il représente. Une étude de faisabilité a montré que dans le cas du Golfe et de l'Europe, le nombre de batteries de missiles antibalistiques nécessaire serait considérablement réduit si les batteries étaient intégrées dans un seul système régional plutôt que de fonctionner indépendamment¹⁹.

Les projets nationaux

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le système de missile antiaérien Patriot est aujourd'hui déployé en Israël, au Koweït et en Arabie saoudite. Israël a fait de la défense antimissile balistique une priorité nationale. Dans le cadre du projet « HOMA » (le mur), Israël entend déployer un réseau de défense antimissile pour l'ensemble de son territoire. Il associerait son système Arrow-2, des Patriot PAC-3 et la future artillerie de défense de point à courte portée et à grande cadence de tir²⁰. L'interopérabilité entre les systèmes Arrow et Patriot comprend la communication directe entre les deux systèmes et le partage de données d'alerte avancée.

Israël est le premier pays au monde à utiliser de nouveaux concepts physiques pour détruire les missiles assaillants. Le système américano-israélien de défense antimissile à laser à haute énergie (THEL) a détruit une salve de deux roquettes, le 28 août 2000, au White Sand Missile Range

(Nouveau Mexique). Les engins-cibles décrivaient une trajectoire définie par une portée de 16 km et avançaient de 330 mètres par seconde lorsque le faisceau laser les a détruits²¹.

Les transferts de technologies de défense avancées pourraient être facilement utilisés à des fins offensives. Le déploiement massif de systèmes de défense antimissile balistique pourrait obliger d'autres pays dans la région à accroître leurs capacités offensives pour « saturer » les capacités de leurs adversaires. L'utilisation éventuelle de la technologie du laser à haute énergie par Israël pour intercepter des missiles en phase de propulsion ne manquera pas d'être perçue par ses voisins comme une provocation déstabilisatrice.

La prolifération des missiles de croisière

La menace de prolifération s'envisage le plus souvent en termes de missiles balistiques. Or, ils ne constituent pas la totalité de la menace, loin s'en faut. Les missiles de croisière modernes peuvent avoir une portée identique aux missiles balistiques et emporter des charges de même taille, mais ils sont nettement plus précis et moins coûteux que les missiles balistiques. Il est, en outre, de plus en plus facile d'acquérir sur le marché les moyens permettant de mettre au point des missiles de croisière sophistiqués. Les missiles de croisière sont plus fiables que les missiles balistiques lorsqu'il s'agit d'emporter des agents biologiques ou chimiques. Ils sont petits, à faible signature au moment du tir et en cours de vol, volent à de basses altitudes et peuvent se dissimuler en exploitant la furtivité et les échos de sol. Il est impossible de déduire de la trajectoire des missiles de croisière leur point de lancement et la cible visée²².

Les missiles de croisière ont été largement utilisés au Kosovo. Six bâtiments et trois sous-marins de la marine américaine et un sous-marin britannique (HMS Splendid) lancèrent 218 missiles contre des cibles militaires et d'infrastructure en Yougoslavie. Les missiles de croisière aéroportés classiques avec des charges explosives à fragmentation furent emportés par des bombardiers stratégiques B-52 à partir de bases avancées en Angleterre²³.

La France, l'Italie, l'ex-Union soviétique, le Royaume-Uni, les États-Unis et la Chine ont été les principaux fournisseurs de missiles de croisière pour les pays développés et en développement. Aucun système d'attaque terrestre n'aurait été vendu aux États en développement par ces différents exportateurs. La plupart des ventes portent sur des missiles de croisière antinavire à portée relativement courte. Ils ne sont pas soumis aux restrictions du Régime de contrôle de la technologie des missiles de 1987 parce que leur portée n'excède pas 300 km. Les systèmes antinavire peuvent cependant être facilement transformés en systèmes d'attaque terrestre. La Chine s'est livrée à la rétroconception du missile russe SS-N-2 Styx pour mettre au point le Silkworm et Taiwan a utilisé le Gabriel-1 israélien pour développer le Hsiung-Feng I.

Nombre de pays non occidentaux (autrement dit en dehors de l'Europe, des États-Unis et de la Fédération de Russie) détiennent ou fabriquent localement des missiles de croisière ou des véhicules aériens sans pilote. La plupart de ces systèmes sont utilisés pour des opérations antinavire, mais certains sont développés pour effectuer des attaques terrestres sur une longue portée. Citons quelques exemples du Moyen-Orient : en Israël, Popeye (100 km) et Delilah (400-500 km); en Iran, Kilter (50 km) et Kyle (90 km); et en Iraq, Kitchen (400 km) et Kelt (400 km).

Au début du mois de janvier 2000, Israël a demandé aux États-Unis une livraison de missiles de croisière. Sur la liste transmise par Amos Yaron, directeur général du Ministère israélien de la défense, figurait le missile de croisière Tomahawk. Comme il peut être lancé depuis un sous-marin, il est moins vulnérable aux frappes préemptives. Israël revendique le besoin de missiles de longue

portée en compensation de son retrait du plateau du Golan en cas d'accord de paix avec la Syrie. Aucun État du Moyen-Orient ne possède à ce jour de système d'arme comme le Tomahawk. Fournir ce type de missile à Israël constituerait une violation du Régime de contrôle de la technologie des missiles et susciterait des complications au niveau politique²⁴.

La menace de missiles balistiques lancés en mer

L'idée d'utiliser la mer pour lancer des missiles de croisière et des missiles balistiques s'était, jusqu'à présent, limitée à un club restreint de pays développés. Elle suscite aujourd'hui l'intérêt de certaines puissances régionales comme Israël, l'Inde et la Chine.

L'idée d'utiliser la mer pour lancer des missiles de croisière et des missiles balistiques s'était, jusqu'à présent, limitée à un club restreint de pays développés. Elle suscite aujourd'hui l'intérêt de certaines puissances régionales comme Israël, l'Inde et la Chine. La Commission du Congrès américain pour évaluer la menace des missiles balistiques, ou Commission Rumsfeld, a estimé que les services de renseignement américains devaient accorder une plus grande attention aux configurations de lancement possibles qui n'ont pas été utilisées par les États-Unis et la Fédération de Russie²⁵. Le tir de missiles balistiques à partir de bâtiments de surface a été cité comme exemple. Même si les États-Unis et l'ex-Union soviétique ont préféré opter pour les sous-marins²⁶, l'idée de lancer des missiles balistiques à partir de bâtiments de surface reste intéressante, puisqu'elle permet au pays concerné de rester indépendant des bases étrangères et de limiter les risques techniques.

En l'occurrence, l'intérêt premier des bâtiments de surface, serait d'étendre la capacité des missiles d'une nation. Grâce à un camouflage efficace et à une technologie relativement simple, ils pourraient en effet atteindre une portée intercontinentale. La plupart des grandes villes du monde et les principales bases militaires se trouvant à moins de 1 500 km d'un océan, l'ensemble du globe serait à la portée de systèmes de ce type. Cette option permettrait à certains pays en développement de se doter de technologie de missile balistique²⁷.

Israël a récemment acquis trois sous-marins modernes construits en Allemagne. Certains rapports affirment qu'ils sont équipés de quatre tubes lance-torpilles (d'environ 65 cm de diamètre), qui pourraient servir au lancement de missiles de croisière à longue portée et à capacité nucléaire²⁸. Selon certains rapports, ces sous-marins seraient capables de transporter des missiles de croisière Popeye Turbo à charge nucléaire et constitueraient, pour Israël, une capacité de riposte. Un système de rotation permettrait d'avoir en permanence deux bâtiments en mer : l'un dans la mer Rouge et le golfe Persique, l'autre dans la Méditerranée. Un troisième resterait prêt à intervenir.

En mai 2000, Israël aurait secrètement effectué, à partir de deux sous-marins, ses premiers tirs de missiles de croisière pouvant être chargés de têtes nucléaires. Les missiles, lancés près du Sri Lanka dans l'océan Indien, auraient atteint une cible à 1 500 kilomètres²⁹.

Les missiles surface-air modifiés sont une autre possibilité. Les républiques de l'ex-Union soviétique retirent un grand nombre de missiles surface-air S-200 pouvant être modifiés. Ce missile est déjà utilisé en Corée du Nord, en Syrie et en Iran. L'utilisation de missiles surface-air comme missiles balistiques n'est pas nouvelle. La Chine a vendu des variantes du missile surface-air qu'elle fabrique localement comme des missiles balistiques M-7. Il est utilisé en Iran sous le nom de « Tamdar »³⁰.

Transferts de technologies de missiles

Si l'évolution de la prolifération d'armes de destruction massive et de missiles a suscité beaucoup d'intérêt, la question des transferts de technologie et de la communauté scientifique et technique qui les soutient n'a pas fait l'objet d'une grande attention. Des technologies essentielles sont transformées par le biais de programmes communs. Les technologies occidentales se retrouvent en Israël, puis dans d'autres pays pour des avantages économiques ou technologiques. Ce schéma se retrouve dans les pays soutenus par la Chine, la Corée du Nord ou la Fédération de Russie.

La question des scientifiques soviétiques ayant participé au développement d'armes à la recherche d'opportunités à l'étranger a commencé à susciter des inquiétudes en 1991. Par exemple, la Ukrainian Southern Machine Building Plant, qui produisait les missiles balistiques intercontinentaux SS-18, a vu 5 000 membres de son personnel partir entre 1991 et 1996. Si la plupart des scientifiques émigrant sont allés en Europe occidentale ou aux États-Unis, certains sont allés en Israël, en Chine, en Iran, en Iraq ou en Corée du Nord.

Aujourd'hui, Israël bénéficie de transferts de technologies sensibles des deux superpuissances de la guerre froide. Israël a convaincu d'importants scientifiques d'ex-Union soviétique de venir prendre part à plusieurs programmes d'armement et de technologie spatiale³¹. Dans le même temps, Israël est également parvenu à consolider ses liens stratégiques avec les États-Unis et à supprimer plusieurs pierres d'achoppement qui gênaient cette relation. En mars 2000, Israël et les États-Unis ont signé un accord de coopération en matière d'énergie qui donne aux scientifiques israéliens un accès limité aux laboratoires du Département de l'énergie des États-Unis. Cet accord permettra d'accroître la coopération entre les deux pays dans 25 domaines « civils » nucléaires et non nucléaires, et notamment de mettre un terme à la fuite de technologies d'armes de destruction massive et de compétences des pays d'ex-Union soviétique. Les deux parties se sont également engagées à coopérer pour détecter les essais nucléaires souterrains, qu'interdit le Traité d'interdiction complète des essais³².

Le second cercle

Une analyse de la question de la prolifération des missiles au Moyen-Orient ne serait pas complète si elle ne s'intéressait pas à l'évolution de la question dans le « second cercle », regroupant essentiellement l'Inde, le Pakistan et la Turquie. Les multiples essais nucléaires réalisés par l'Inde et le Pakistan en mai 1998 et leurs programmes spatiaux et de missiles avancés ont eu une incidence sur les pays du Golfe voisins et ailleurs au Moyen-Orient. L'Inde avait déjà testé ses systèmes de missiles balistiques Agni et Agni-2 ayant respectivement une portée de 1 500 et 2 000 km. Le Pakistan teste son système Ghauri d'une portée de 1 300 à 2 000 km. Le Golfe est une région sensible proche des menaces indiennes et pakistanaïses d'emploi de missiles et de têtes nucléaires. Un grand nombre d'Égyptiens, de Pakistanais et d'Indiens travaillent dans les États du Golfe. Pour des raisons stratégiques et économiques, l'Inde estime que la sécurité du Golfe est importante pour sa propre sécurité nationale.

En mars 1999, l'Inde a envoyé pour la première fois dans le Golfe son porte-avions INS Viraat dans le cadre de sa « diplomatie militaire » permanente visant à accroître l'influence de New Delhi dans la région. La marine indienne a effectué ses premiers exercices avec le Koweït et l'Iran et conduit des manœuvres d'un jour avec les flottes d'Arabie saoudite et d'Oman dans le cadre de sa campagne stratégique dans la région³³. L'Inde développe également les programmes de coopération

pour des transferts de technologie avec Israël. La Turquie, membre de l'OTAN exposé aux menaces de missiles balistiques de ses voisins du Moyen-Orient, s'efforce d'acquérir des systèmes de défense antimissile auprès d'Israël ou des États-Unis.

Conclusions

L'expérience du Moyen-Orient s'agissant des missiles balistiques est unique comparée à celle d'autres régions dans le monde. Au Moyen-Orient, les missiles ne sont pas employés uniquement comme un élément de dissuasion ou comme une arme de dernier recours : ils sont utilisés sur les champs de bataille. La plupart des grandes guerres du Moyen-Orient depuis 1970 ont donné lieu à des échanges de missiles qui allaient par-delà les lignes de front. Les capitales et les grandes villes de la région, comme Bagdad, Riyad, Tel-Aviv, Téhéran et Khartoum, n'ont pas oublié la crainte et l'incertitude provoquées par les frappes de missiles balistiques. Dans le cas du Moyen-Orient, il ne s'agit pas seulement de limiter la prolifération des missiles de manière concrète, mais de combattre la prolifération d'une « culture » des missiles et de contrer la tentation d'utiliser ces armes meurtrières contre des agglomérations ou des infrastructures civiles.

Pour des raisons historiques, le Moyen-Orient n'a pas su créer les structures ou les instances nécessaires pour faire face aux changements des technologies militaires au niveau mondial et à leur incidence sur la sécurité régionale. En l'absence de règles et de limites, les États ont voulu se doter de nouvelles capacités de missiles et cherché de nouveaux modes de déploiement pour assurer leur sécurité. Les connaissances, les compétences et les technologies se répandent rapidement et ces armes se retrouveront très vite entre les mains d'autres pays et leurs capacités meurtrières s'en trouveront accrues.

La prolifération des missiles au Moyen-Orient ne fait qu'accroître le risque d'échanges de missiles à longue portée dans toute future guerre régionale; elle est également à l'origine d'une profonde évolution de la logique militaire et donne de nouvelles dimensions aux perceptions de menaces qu'éveille l'acquisition de missiles. Le risque d'un faux calcul qui conduirait à un conflit avec des ogives nucléaires, biologiques ou chimiques ne cessera d'aller croissant.

Le problème des missiles balistiques et des armes de destruction massive au Moyen-Orient, au sens large, doit être envisagé dans deux contextes de sécurité, celui des relations Sud-Sud et celui des relations Nord-Sud. Il devrait être également considéré dans une perspective future et non pas uniquement dans le contexte présent. Les missiles ne peuvent peut-être pas trancher une guerre aujourd'hui, mais à l'avenir les missiles plus sophistiqués seront bien plus précis et pourront viser des cibles stratégiques. Reste que certains missiles, moins précis et moins coûteux, continueront d'être utilisés contre les agglomérations.

Tout régime de sécurité potentiel qui entend se pencher sur le dilemme posé par la prolifération des missiles doit envisager un cadre plus large : l'élimination de tous les types d'armes de destruction massive et libérer le Moyen-Orient de leurs conséquences dévastatrices. Il faudrait considérer tous les types de vecteurs de missiles, qu'ils soient basés au sol ou en mer. Les obligations du régime ne devraient pas se limiter aux pays du Moyen-Orient, mais s'étendre aux autres puissances extérieures impliquées dans la région. Des limites ou des réductions négociées du nombre de missiles déployés au niveau régional ne semblent pas envisageables dans un avenir proche. Il faut d'abord améliorer la sécurité et instaurer un cadre pour la résolution des conflits régionaux. Il est important que les pays du Nord fassent preuve d'une volonté de coopération pour enrayer l'acquisition de missiles et

la prolifération des technologies. S'agissant des pays de la région, l'on pourrait envisager des mesures de confiance qui prévoiraient – du moins dans un premier temps – la notification préalable des tirs, une limitation de la portée des missiles, un plafonnement des stocks et des mesures de transparence.

Notes

1. Voir Département de la défense des États-Unis d'Amérique, *Conduct of the Persian Gulf Conflict: Final Report to Congress*, avril 1992.
2. Anthony H. Cordesman, *The Military Balance in the Middle East: an Executive Summary, IGCC Policy Paper # 49*, mars 1999, p. 109.
3. Shai Feldman, *The Future of US-Israel Strategic Cooperation*, The Washington Institute for Near East Policy, 1996, p. 12 à 14.
4. Ed Blanche et Duncan Lennox, « Shifting Balance: Ballistic Missile Forces », *Jane's Defense Weekly*, vol. 31, n° 10, 10 mars 1999, p. 59 à 69. Voir aussi Anthony H. Cordesman, op. cit.; et Lawrence Scheinman, « NBC and Missile Proliferation Issues in the Middle East », dans *Middle East Security Issues: In the Shadow of Weapons of Mass Destruction Proliferation*, USAF Counterproliferation Center, AU Press, 1999.
5. Ed Blanche et Duncan Lennox, op. cit., p. 60.
6. « Germany locates Iraqi missile factory », *Jane's Defense Weekly*, 30 août 2000, p. 8.
7. Duncan Lennox, « Iran Ballistic Missile Projects: Uncovering The Evidence », *Jane's Intelligence Review*, juin 1998, p. 24 à 27.
8. Andrew Koch, « Iran Claims Ballistic Test Success », *Jane's Defense Weekly*, 27 septembre 2000, p. 4.
9. Steve Rodan, « Iran Now Able To Deploy Shehab-3 », *Jane's Defense Weekly*, 22 mars 2000, p. 15.
10. Anthony H. Cordesman, op. cit., p. 90.
11. Tom Donnelly, « Revolution in Military Affairs », *Jane's Defense Weekly*, 7 juin 2000.
12. Barry R. Schneider, directeur de la publication, *Middle East Security Issues: In the Shadow of Weapons of Mass Destruction Proliferation*, USAF Counterproliferation Center, AU Press, 1999, p. 25.
13. Bill Sweetman, « Spy Satellites: The Next Leap Forward-Exploiting Commercial Satellites Technology », *International Defense Review*, vol. 30, 1^{er} janvier 1997, p. 26.
14. Gwen Ackerman, « ImageSat Launches High-Resolution Imaging Satellite », *Jerusalem Post*, 6 décembre 2000.
15. Ed Blanche, « Israel Plans World's Largest Launch Vehicle », *Jane's Missiles and Rockets*, vol. 3, n° 4, 1^{er} avril 1999.
16. Saad Shaban, « An Arabic and Islamic Space Revolution », *National Guard Magazine* (en arabe), n° 222, décembre 2000.
17. Ian O. Lesser, *NATO Looks South: New Challenges And New Strategies In The Mediterranean*, RAND, 2000, p. 24.
18. E. Fox et S. Orman, « Will Europe Invest in Missile Defense? », *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, vol. 24, n° 1, printemps 1999.
19. John L. Dyer, « Features Of Cover Battalions For Wide Area Defense Of Populations », dans *Theater Missile Defense: Systems and Issues*, AIAA, 1993, p. 180.
20. *The 1999–2000 World Defense Almanac*, Military Technology, vol. XXIV, n° 1, 2000, p. 230 à 236.
21. David C. Isby, « THEL Kills A Two-Rocket Salvo », *Jane's Missiles and Rockets*, vol. 4, n° 10, 1^{er} octobre 2000.
22. Amy Truesdell, « Cruise Missiles: The Discriminating Weapons of Choice », *Jane's Intelligence Review*, 2 février 1997, p. 87.
23. Rapport au Congrès, *Kosovo/Operation Allied Forces: After Action Report*, 31 janvier 2000.
24. Ed Blanche, « Israel Asks US For Cruise Missiles », *Jane's Missiles and Rockets*, vol. 4, n° 2, 1^{er} février 2000.
25. Résumé, *Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States*, juillet 1998.
26. La marine soviétique explora l'idée de missiles balistiques lancés en surface au début des années 60 avec le projet « Scorpion », mais revint à l'option des silos au sol. Le projet Scorpion fut annulé en 1965.
27. Steven J. Zaloga, « Sea Scorpion: A Poor Man's ICBM? », *Jane's Intelligence Review*, novembre 1998, p. 5 à 7.
28. Martin Sieff, « Israel Buying 3 Submarines To Carry Nuclear Missiles », *The Washington Times*, 1^{er} juillet 1998.
29. Uzi Mahnaimi et Matthew Campell, « Israel Makes Nuclear Waves With Submarine Missiles Test », *London Sunday Times*, 18 juin 2000.
30. Steven J. Zaloga, « Back-door BMs: The Proliferation Threat Posed By Converted SAMs », *Jane's Intelligence Review*, avril 1999, p. 51.
31. Andrew Koch, « Weapons Technology Transfers: A Growing Threat? », *Jane's Defense Weekly*, 22 décembre, p. 23.
32. « Israel Granted Access To US DOE Nuclear Projects », *Jane's Defense Weekly*, 1^{er} mars 2000.
33. Rahulbedi, « India Despatches Aircraft Carrier To The Gulf », *Jane's Defense Weekly*, 10 mars 1999.

De l'UNSCOM à la COCOVINU : les Nations Unies et l'Iraq

Patricia LEWIS

Si tu vas chercher du miel avec un ballon, il ne faut pas que les abeilles te voient venir.

Winnie l'ourson, A.A. Milne

L'UNSCOM fut un succès pour une raison toute simple, à savoir la qualité des gens et l'élément politique. Elle fonctionnait grâce à la combinaison d'une pratique de très haute qualité, de techniques de pointe, d'un personnel excellent et de connaissances scientifiques. En fin de compte, les difficultés qui surgirent ne tenaient pas à la qualité professionnelle de l'UNSCOM, mais relevaient de problèmes d'ordre politique. C'est la seule, la principale et l'unique raison de son échec.

Ambassadeur Rolf Ekeus, Arms Control Today, mars 2000

I l n'était pas prévu que la Commission spéciale des Nations Unies chargée du désarmement en Iraq (UNSCOM), créée en 1991 pour vérifier la destruction des armes de destruction massive en Iraq, dure aussi longtemps. Après la guerre du Golfe, la plupart des États et des analystes croyaient – naïvement peut-être – qu'après les déclarations de l'Iraq et un petit jeu de chat et de souris, la mission serait quasiment terminée après une ou deux années. L'UNSCOM s'est finalement effondrée en 1998 après avoir appris énormément, mais pas tout, sur les programmes biologiques, chimiques et nucléaires de l'Iraq et sur ses missiles à moyenne portée. L'UNSCOM avait rassemblé beaucoup d'informations, même s'il subsistait des lacunes en particulier sur les armes biologiques et sur certains aspects du programme de missiles. L'Iraq conservait la capacité de restaurer son programme de développement d'armes de destruction massive, mais le matériel et les technologies nécessaires avaient été détruites et lui étaient, dans une large mesure, toujours refusées par les États fournisseurs.

D'un point de vue purement technique, l'action de l'UNSCOM fut donc un succès. Le prix en fut cependant très cher. Ce furent les hommes, les femmes et les enfants irakiens qui en payèrent le prix. L'Iraq n'ayant toujours pas appliqué pleinement la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité, les sanctions économiques imposées à l'Iraq furent maintenues après l'effondrement de l'UNSCOM. Après la mise en œuvre du programme « Pétrole contre nourriture », le Gouvernement irakien est celui qui aurait dû être tenu pour responsable de la famine qui frappe les enfants et du manque de fournitures médicales. Au lieu de cela, les accusations se portèrent de plus en plus sur l'UNSCOM et sur les États qui appuyaient à la fois les sanctions et la Commission spéciale. Peu de gens auraient pu imaginer que les sanctions resteraient en vigueur aussi longtemps – ce ne fut, en tout cas, pas l'intention des rédacteurs de la résolution 687.

Patricia Lewis est directeur de l'UNIDIR.

La poursuite des sanctions eut pour conséquence politique de diviser les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Opposés sur la meilleure position à adopter pour progresser, ils étaient aussi divisés en raison d'intérêts particuliers commerciaux. La réconciliation s'avérait impossible. Cette division intervint à peu près au même moment que les allégations soutenant que l'UNSCOM était utilisée par les États-Unis pour mener des activités qui n'entraient pas dans son mandat – des missions d'espionnage. Il fut également avancé que le président de l'UNSCOM était au courant de telles activités – cette accusation, qui fut niée, ne fut jamais vérifiée.

L'UNSCOM effectua ce qui devait être la dernière série d'inspections en Iraq, entre le 8 et le 15 décembre 1998. Les entraves aux inspections se multiplièrent et les inspecteurs de la Commission spéciale quittèrent l'Iraq le 16 décembre. Ce jour-là, suite au rapport du président de la Commission, Richard Butler, au Conseil de sécurité dans lequel il soulignait que l'Iraq ne respectait pas les résolutions adoptées, les États-Unis et le Royaume-Uni lancèrent l'opération Renard du désert.

Après cette opération, l'Iraq refusa de coopérer avec l'UNSCOM, même au niveau des questions les plus élémentaires, et aucune inspection des installations irakiennes n'est intervenue entre la fin de l'année 1998 et ce jour (début 2001). Les Nations Unies se retrouvèrent confrontées à deux problèmes très graves : premièrement, comment s'assurer que l'Iraq ne puisse, une nouvelle fois, mettre au point des armes de destruction massive, et deuxièmement, comment rétablir l'autorité du Conseil de sécurité sur cette question, en particulier suite à sa déclaration de 1992 soulignant que la prolifération était une menace pour la paix et la sécurité internationales.

La commission Amarin

Si la corde cède, essayes-en une autre.

Winnie l'ourson, A.A. Milne

Lorsqu'il devint évident que l'Iraq n'allait plus autoriser les inspections de l'UNSCOM et que l'érosion de la confiance accordée à la Commission n'allait pas s'inverser, l'ONU établit une commission d'évaluation dirigée par l'ambassadeur du Brésil Amarin pour établir un rapport sur le désarmement, les activités actuelles et futures de contrôle et de vérification, ainsi que sur les questions d'ordre humanitaire, sur les prisonniers de guerre et sur les biens koweïtiens. Cette commission, dont la représentation politique et technique était très large (avec des experts de l'UNSCOM et de l'AIEA), se réunit en février et en mars 1999.

La commission Amarin fit son rapport au Conseil de sécurité le 30 mars 1999. L'annexe 1 porte sur les questions touchant le désarmement et les activités actuelles et futures de contrôle et vérification continus. La commission chargée des questions de contrôle et vérification continus avait recensé des questions qu'il convenait de résoudre en priorité, comme la disparition de propérol, des éléments de 50 ogives classiques de missiles, de sept missiles produits localement et d'éléments de missiles (des tuyères et des chambres de combustion), 550 obus à l'ypérite déclarés perdus, 500 bombes R-400, des renseignements sur la production de l'agent VX, son utilisation à des fins militaires et l'équipement pour la fabrication d'armes chimiques ainsi que d'importantes lacunes dans la connaissance et la compréhension de l'ensemble du programme d'armement biologique.

La commission Amarin optait pour une action intégrée et proposait un système renforcé de contrôle et vérification continus (ce qui allait dans le même sens que la résolution 715 du Conseil de sécurité d'octobre 1991, qui avait admis pour la première fois cette démarche) pour s'assurer

que les activités actuelles se conforment aux résolutions du Conseil de sécurité et pour traiter les questions non réglées et, surtout, pour rétablir des données de référence suite à l'arrêt des inspections. La commission Amarin soulignait que son rapport s'appuyait sur toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité relatives à l'Iraq, en particulier sur les résolutions 687 (avril 1991), 707 (août 1991), 715 (octobre 1991) et 1051 (mars 1996). Autrement dit, le rapport Amarin n'entendait pas supplanter les résolutions antérieures, mais tirer plutôt parti de ces résolutions pour qu'elles restent en vigueur.

Suite au rapport de la commission Amarin, le Conseil de sécurité adopta, le 17 décembre 1999, la résolution 1284 qui créait la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies (COCOVINU). Sur les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, deux votèrent en faveur de la résolution 1284, le Royaume-Uni et les États-Unis, tandis que la Fédération de Russie, la Chine et la France s'abstinrent. Ces trois États ont cependant tous exprimé leur soutien à l'égard de la COCOVINU depuis qu'elle a été établie.

Tout comme le rapport Amarin, la résolution 1284 réaffirme les résolutions 687, 699, 707, 1051, 1154 et toutes autres résolutions pertinentes. Elle soulignait ainsi que les Nations Unies n'infirmaient pas leurs précédentes politiques, mais s'appuyaient au contraire sur leur expérience. La résolution 1284 réaffirme notamment le droit des inspecteurs d'accéder inconditionnellement et sans restriction à la totalité des zones et installations en Iraq.

Fait significatif, l'Iraq paie pour la COCOVINU par le biais d'un compte séquestre (0,8% de ses revenus pétroliers). La COCOVINU peut ainsi surveiller les avoirs de l'Iraq, un nouvel avantage pour l'ONU dans ses rapports avec l'Iraq.

L'argent provenant des ventes iraqiennes de pétrole permet également à la COCOVINU d'employer tout son personnel, ses inspecteurs et ses experts techniques avec des contrats de l'ONU (d'une durée de six mois ou un an). De cette manière, la résolution 1284 répond à l'une des principales critiques opposées à l'UNSCOM, à savoir que les membres du personnel étaient payés par leurs gouvernements et pouvaient donc se sentir redevables envers leur propre gouvernement plutôt qu'envers l'ONU. Cette critique fut réfutée par nombre de personnes impliquées dans la Commission spéciale, mais cette crainte persistait. Employer directement le personnel de l'UNSCOM permet à l'ONU d'imposer ses règles en termes de loyauté des employés et plus particulièrement l'article 100 de la Charte des Nations Unies, qui stipule que le personnel ne sollicitera ni n'acceptera d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure et précise que les États Membres ne chercheront pas à influencer le personnel dans l'exécution de sa tâche.

La façon de conduire les inspections en Iraq a connu des évolutions importantes. À titre d'exemple, la COCOVINU et l'AIEA sont chargées de créer un groupe mixte sur les mécanismes de contrôle des importations et des exportations afin de mieux coordonner et intégrer l'information. En particulier, la levée des sanctions n'est pas liée exclusivement à l'application de la résolution 687. Si la levée des sanctions reste possible en cas de respect intégral des dispositions de cette résolution (élimination du programme iraqien d'armes de destruction massive), la résolution 1284 envisage la possibilité d'une suspension des sanctions si l'Iraq coopère pleinement avec la COCOVINU, notamment sur les questions essentielles de désarmement. Si l'Iraq coopère à tous égards avec la COCOVINU et l'AIEA pendant une période de 120 jours à compter de la date à laquelle la Commission aura indiqué qu'elle est « pleinement opérationnelle » en Iraq, les sanctions pourraient être suspendues pendant une période renouvelable de 120 jours. La résolution 1284 exprime l'intention d'envisager d'agir en conformité avec la clause de levée des sanctions dans les douze mois suivant l'adoption de la résolution, sous réserve que l'Iraq ait satisfait

La résolution 1284 envisage la possibilité d'une suspension des sanctions si l'Iraq coopère pleinement avec la COCOVINU, notamment sur les questions essentielles de désarmement.

aux conditions énoncées. (Ce délai de douze mois est passé sans que l'Iraq ait coopéré.) La suspension des sanctions pourrait être ainsi continuellement renouvelée sauf en cas de veto ou si le Président exécutif notifie au Conseil de sécurité que l'Iraq ne coopère plus, alors le Conseil imposerait à nouveau les sanctions à compter du cinquième jour ouvrable suivant la date de cette notification (à moins que le Conseil n'en décide autrement). La résolution 687 (par. 22) ne prévoit, pour sa part, de lever les sanctions que lorsqu'il aura été constaté que l'Iraq a pris toutes les mesures prévues.

La résolution 1284 prie le Secrétaire général de l'ONU de nommer un président exécutif de la COCOVINU et de nommer un collègue des commissaires. Avec la nomination de M. Hans Blix au poste de président exécutif, les débuts de la COCOVINU sont prometteurs. Ancien directeur général de l'AIEA (de 1981 à 1997), M. Blix a non seulement l'expérience nécessaire pour diriger un régime international d'inspection, mais il a également encouragé les changements radicaux apportés au régime de garanties de l'Agence après la découverte d'un programme avancé d'armement nucléaire en Iraq. En dirigeant le Protocole additionnel (INFCIRC 540), M. Blix fit la preuve de sa capacité à effectuer des changements alors que nombre de personnes au sein de l'AIEA et des principaux États membres s'y opposaient. En outre, l'Iraq ayant coopéré avec l'Agence, avant et après la guerre du Golfe, l'on peut espérer qu'il lui sera difficile de diaboliser le Président exécutif de la COCOVINU de la même manière que les deux présidents de l'UNSCOM.

Depuis sa création, la COCOVINU s'est organisée, a défini son infrastructure, employé le personnel de base et équipé les bureaux. Le Collège des commissaires s'est réuni à trois reprises et des cours de formation ont adapté le personnel à sa tâche.

Le Collège des commissaires se réunit tous les trois mois. Le Président exécutif transmet ensuite son rapport au Conseil de sécurité. Les commissaires viennent d'Allemagne, d'Argentine, du Brésil, du Canada, de Chine, des États-Unis, de Fédération de Russie, de Finlande, de France, d'Inde, du Japon, du Nigéria, du Royaume-Uni, du Sénégal, d'Ukraine et du Département des affaires de désarmement de l'ONU.

La COCOVINU a établi une structure de gestion coopérative pour favoriser les discussions à travers toute l'organisation, tout en respectant l'impératif de sécurité sur les questions sensibles. La cohésion au sein des divisions et la coopération entre celles-ci sont essentielles. La COCOVINU se compose de cinq divisions : Administration; Technique et formation; Planification et opérations; Analyse et évaluation; et Information. Le centre de contrôle et vérification continu de Bagdad dépend de la division Planification et opérations et la division Information s'occupe pour la COCOVINU du groupe mixte créé avec l'AIEA sur les importations et exportations. Une attention particulière est accordée à l'analyse et à l'évaluation des activités menées dans les domaines des armes biologiques, des armes chimiques, des missiles et (avec l'AIEA) dans les domaines nucléaires. Les inspections multidisciplinaires et leurs analyses aideront ce processus d'intégration de l'information. Le contrôle des performances de la COCOVINU dépend d'une section d'évaluation des activités du bureau du Président exécutif.

Hans Blix a signalé au Conseil de sécurité que la COCOVINU est « prête à partir ». L'Iraq est-il, pour sa part, prêt à laisser intervenir la COCOVINU ?

Options possibles dans un avenir proche

L'Iraq refuse toujours les inspections, mais Hans Blix serait « confiant » et « optimiste » (Pamela Hess, United Press International, 6 décembre 2000). L'Iraq examinerait l'interprétation et les termes de la résolution 1284 avec les représentants des Nations Unies et les membres du Conseil de

sécurité. En juin 2000, le Gouvernement iraquien a présenté une analyse détaillée de la résolution 1284 à l'Organisation de la Conférence islamique. Les discussions se poursuivent au sein de l'ONU et les efforts se multiplient pour qu'une solution soit trouvée en mars 2001, mois du premier anniversaire de la nomination de Hans Blix.

Les pressions se poursuivent pour la levée des sanctions, en particulier de la part de la Fédération de Russie, de la France et de la Chine. Même le sous-secrétaire d'État au affaires politiques, Thomas Pickering, a déclaré le 29 novembre 2000 que « Le temps passe et les circonstances nous demandent de nous adapter » (Pamela Hess, United Press International, 6 décembre 2000). Un certain nombre de vols commerciaux sont entrés en Iraq, au mépris des sanctions, sans que les États-Unis ou le Royaume-Uni ne réagissent vraiment.

Que se passera-t-il si, d'ici mars 2001, l'impasse n'est pas résolue et si la COCOVINU ne peut toujours pas mener à bien sa mission en Iraq ? Le premier anniversaire de la COCOVINU semble être généralement perçu comme une date décisive. S'il est vrai que le financement n'est pas un problème – la COCOVINU ne dépendant pas de la générosité ni de la patience des États Membres – le moral en est un. Combien de temps encore le personnel de la COCOVINU pourra-t-il se préparer à quelque chose qui pourrait ne jamais arriver ? L'on peut tout de même dire que si cette interruption nuit à l'impératif de découvrir tout ce qui s'est produit en Iraq depuis la fin de l'année 1998, il a laissé à la COCOVINU la possibilité de s'organiser et de se préparer. Quoi qu'il en soit, l'absence de tout signe de changement en cas de nouveau report risquerait d'entraîner une hémorragie de personnel au sein de la COCOVINU.

Il est évident que l'unité des cinq membres permanents du Conseil de sécurité est indispensable pour obtenir la coopération de l'Iraq. Des changements de positions significatifs ne seront possibles que si les cinq membres permanents exercent une pression sérieuse sur l'Iraq. Il faudrait, en fait, que la perspective de la suspension des sanctions intéresse l'Iraq.

Pour qu'il soit admis qu'il coopère conformément à la résolution 1284, l'Iraq devrait :

- Laisser la COCOVINU accéder aux sites pour collecter des données de référence et effectuer des activités de contrôle et de vérification continus;
- Déclarer le statut courant et révisé des sites ainsi que tout changement;
- Traiter la liste des questions de désarmement non réglées.

L'Iraq n'aurait plus à prouver qu'il respecte intégralement les dispositions adoptées, mais simplement qu'il coopère à tous égards (notamment sur la voie de la résolution des questions majeures de désarmement) et les sanctions pourraient être alors suspendues. En cas de poursuite de la coopération, la suspension des sanctions pourrait être maintenue. Quant à l'absence de coopération, elle pourrait se caractériser, par exemple, par le refus d'autoriser l'accès pour des inspections et l'absence de sécurité pour les inspecteurs.

Le retard d'informations accumulé depuis 1998 est l'une des principales difficultés qu'aurait à surmonter la COCOVINU, si l'Iraq lui accordait l'accès. Rappelons que les incertitudes sont grandes s'agissant des événements survenus pendant cette période. La phase au cours de laquelle les inspections devraient permettre de combler le manque d'information, devrait durer au moins trois mois – une mission intensive qui permettrait ensuite à la COCOVINU d'élaborer un programme de travail.

L'achèvement des inspections relatives aux données de base et l'installation de l'équipement de contrôle et vérification continus pourrait permettre à la Commission d'être pleinement opérationnelle; elle pourrait alors obtenir le feu vert du Conseil de sécurité pour son programme de travail. Le processus pourrait alors conduire à la suspension renouvelable des sanctions pour une

période de 120 jours. Si l'Iraq acceptait de coopérer, le processus ne devrait pas durer longtemps. À moins que l'Iraq ait quelque chose à cacher (une crainte formulée par de nombreux analystes), il serait dans son intérêt et dans celui des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de coopérer et de suspendre rapidement le régime des sanctions.

À moins que l'Iraq ait quelque chose à cacher (une crainte formulée par de nombreux analystes), il serait dans son intérêt et dans celui des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de coopérer et de suspendre rapidement le régime des sanctions.

Même si la COCOVINU parvient à reprendre les inspections en Iraq, d'aucuns craignent sérieusement que la suspension des sanctions ne conduise à une nouvelle accumulation d'armes en Iraq et bien que la COCOVINU soit une nouvelle commission, sa crédibilité sera constamment passée au crible en raison de l'expérience de l'UNSCOM.

La détermination du Conseil de sécurité ne manquera pas d'être mise en question. Que se passera-t-il si, après la suspension des sanctions, la COCOVINU déclare que l'Iraq ne coopère plus ? Le Conseil de sécurité attendra-t-il, comme le précise la résolution 1284, cinq jours avant d'imposer à nouveau des sanctions ? Sera-t-il politiquement possible d'annuler la suspension des sanctions ? À en juger par les résultats passés, il semble probable que si les sanctions devaient être suspendues, l'Iraq mettrait la détermination du Conseil de sécurité à l'épreuve en le forçant à poursuivre le processus et à prendre les mesures financières nécessaires.

Il est un autre point intéressant : comment le Conseil de sécurité agirait-il s'il découvrait qu'un autre pays fabrique des missiles, des armes de destruction massive ou des composants de telles armes pour l'Iraq. La résolution 1284 peut-elle s'appliquer à d'autres États Membres et constituer la base juridique d'une inspection par la COCOVINU du territoire d'un autre État ?

Des enseignements à plus long terme

Parfois, plus tu réfléchis, plus la solution t'échappe.

Winnie l'ourson, A.A. Milne

S'il est vrai que le régime iraquien est le principal responsable du drame humain que connaît l'Iraq et que ses dirigeants pourraient bien être tenus de s'expliquer devant une cour internationale, il importe de rappeler que le Conseil de sécurité n'avait jamais envisagé que les sanctions seraient imposées pendant près d'une décennie.

Le Conseil de sécurité n'aurait peut-être pas cherché à imposer les sanctions convenues en 1991 si les Membres avaient su comment l'Iraq allait réagir et combien de temps la situation allait durer.

On dit souvent que la situation avec l'Iraq ressemble plus à une prise d'otages qu'à un affrontement. Lors d'une prise d'otages, la police et les politiques font leur possible pour protéger les otages tout en essayant d'attraper les terroristes. Le Conseil de sécurité devrait peut-être commencer à suivre ce raisonnement plutôt que de s'insurger contre un régime qui est prêt à attendre malgré la détresse que connaît la population en raison des sanctions imposées. Un régime prêt à sacrifier ses otages.

S'agissant des sanctions imposées aux régimes autoritaires, « ceux qui souffrent n'ont aucun pouvoir; ceux qui ont le pouvoir ne connaissent aucune souffrance ». Il a souvent été suggéré de

recourir à des sanctions ciblées qui viseraient l'élite d'un État en gelant, par exemple, les avoirs étrangers des hommes du régime ou en empêchant toute une liste de personnes de séjourner à l'étranger, etc. Quel serait l'impact de telles mesures ? Au cours des dix dernières années, les Nations Unies ont imposé douze régimes de sanctions (bien que la plupart n'aient pas été appliqués). Entre 1945 et 1990, les Nations Unies n'avaient imposé que deux régimes (la Rhodésie en 1966 et l'Afrique du Sud en 1977). Ces dix dernières années sont connues au siège de l'ONU comme la « décennie des sanctions ».

Les différentes craintes exprimées au sujet de l'efficacité des régimes de sanctions ont conduit le Conseil de sécurité à prévoir, dans ses résolutions, l'évaluation des conséquences sur le plan humanitaire et à étudier la possibilité d'opter pour des sanctions ciblées. En outre, le Canada a lancé une campagne au sein du Conseil de sécurité visant à instaurer un groupe de veille chargé de repérer ceux qui enfreindraient les sanctions.

Ce qui est paradoxal dans l'expérience de cette dernière décennie avec l'Iraq, l'UNSCOM et aujourd'hui avec la COCOVINU, c'est que la volonté d'empêcher l'Iraq d'utiliser des armes de destruction massive et de provoquer un nouveau drame humain, a conduit à un autre désastre. La cause du désarmement émane d'une crainte profonde pour l'humanité. Pour chaque nouvelle proposition de désarmement, il faudrait peut-être envisager d'évaluer les conséquences sur le plan humain (tout comme celles sur les plans de l'environnement et de la sécurité); une façon de prendre, à l'avance, le recul nécessaire.

Un nouveau départ : les perspectives de sécurité régionale et de maîtrise des armements au Moyen-Orient pour la prochaine décennie

Gerald M. STEINBERG

L'élaboration de structures importantes de sécurité régionale et de maîtrise des armements au Moyen-Orient est une tâche complexe impressionnante. Au Moyen-Orient multipolaire et entre ses puissances rivales, les conflits croisés d'ordre ethnique, national et religieux s'enveniment mutuellement depuis des décennies. L'instabilité est la règle générale plus que l'exception et les guerres violentes et le terrorisme restent trop fréquents. Cette région, où les armées et les arsenaux sont énormes, est aussi durement touchée par les mines terrestres, présentes en nombre considérable, et par l'afflux d'armes légères et de petit calibre dont les conséquences tragiques dépassent les frontières internationales. Les dépenses militaires atteignent des niveaux disproportionnés, même au sein de pays qui ne font pas l'objet de menaces graves de l'étranger; elles utilisent des ressources qu'il serait urgent de consacrer au développement économique.

Au début des années 90, après la fin de la guerre froide, les perspectives d'établir les bases d'une sécurité régionale et d'éviter la prolifération des armes de destruction massive et des missiles balistiques au Moyen-Orient, semblaient s'améliorer. Cet optimisme a conduit les différents acteurs à consacrer beaucoup de temps et de ressources au développement de structures de sécurité régionale et de maîtrise des armements. Il n'en reste pas moins que les relations politiques figées dans la région, les difficultés liées à certaines asymétries structurelles majeures, l'impossibilité de jeter les bases d'une coopération qui reposerait sur des mesures de confiance et la menace croissante des armes de destruction massive en Iraq, et dans d'autres pays de la région, se sont combinées pour donner de maigres résultats. Il convient de tirer les leçons qui s'imposent, si l'on veut que la situation évolue lorsque se présentera la prochaine occasion.

Dans un premier temps, des éléments d'optimisme

Après l'accord de cessez-le-feu qui mit fin à la guerre du Golfe de 1991, les possibilités de réduire l'instabilité par une coopération en matière de sécurité régionale étaient envisagées avec le plus grand optimisme. Les termes du cessez-le-feu, énoncés dans la résolution 687 du Conseil de sécurité de l'ONU, prévoient que soient détruits, sous supervision internationale, toutes les armes de destruction massive de l'Iraq, ainsi que toutes les techniques et installations connexes, les vecteurs (les missiles balistiques) et que soit créé un système de surveillance à long terme pour s'assurer que l'Iraq reste exempt d'armes de destruction massive et de missiles. La Commission spéciale des Nations

Gerald M. Steinberg est directeur du Programme interdisciplinaire sur la négociation et la gestion des conflits de l'Université Bar Ilan à Ramat Gan (Israël). Ses recherches portent sur les questions de vérification, de maîtrise des armements et de sécurité régionale au Moyen-Orient.

Unies chargée du désarmement en Iraq (UNSCOM) – une institution extraordinaire qui disposait de pouvoirs sans précédent pour effectuer des inspections sur place très intrusives – fut créée pour appliquer les dispositions de la résolution 687 du Conseil de sécurité. Même si, au début, l'action de la Commission spéciale fut plus lente que prévu et même si elle se heurta à la résistance systématique de l'Iraq, il semblait que toutes les installations suspectes seraient identifiées en quelques mois et que toutes les armes restantes seraient détruites.

Dans le même temps, la tenue de la Conférence de Madrid (qui découlait elle-même des conditions apparues après la guerre du Golfe) et la création du groupe de travail multilatéral sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale (MASR) semblaient marquer un progrès considérable. Pour la première fois, de nombreux États clefs de la région, y compris l'Égypte, Israël, la Jordanie, l'Arabie saoudite et d'autres États arabes de l'Afrique du Nord au Golfe persique, acceptaient de se rencontrer pour examiner des questions de sécurité régionale et de maîtrise des armements et envisager d'éventuelles mesures. Ce forum était l'occasion de concevoir et mettre en œuvre le type de mesures de confiance et de sécurité nécessaires pour passer de relations conflictuelles à somme nulle (où les contraintes d'un État sont perçues comme la possibilité pour un autre de prendre l'avantage), à des relations de coopération à somme positive (où la coopération et la retenue réciproques servent des intérêts communs en matière de stabilité et de survie)¹.

En outre, à la différence des régimes internationaux de limitation des armements, qui traitent indépendamment de chaque type d'armement et de technologie (nucléaire, chimique, biologique et missiles) et qui n'englobent généralement pas les forces militaires classiques, le groupe de travail MASR semblait proposer un cadre intégré qui permettrait d'envisager les liens entre les différentes menaces et capacités militaires. Même dans le cas de l'Égypte et d'Israël, qui signèrent un traité de paix en 1979, les mesures de confiance et de sécurité ont été très limitées, alors qu'elles sont de plus en plus nécessaires. La structure du MASR offrait la possibilité d'élaborer des mesures de ce genre, avant d'engager un processus plus large de sécurité régionale et de règlement des conflits. Dans cet esprit, un certain nombre d'États, conduits essentiellement par les États-Unis, organisèrent plusieurs activités intersessions, participèrent en tant que facilitateurs ou jouèrent un rôle d'accompagnement dans le processus.

Ce nouveau contexte conduisit Israël à changer radicalement sa politique et ses décisions concernant les questions de sécurité et de maîtrise des armements. Avant 1991, les autorités israéliennes de la défense et de la sécurité se tenaient à l'écart des initiatives et des régimes internationaux de maîtrise des armements, estimant qu'ils étaient sujets à caution et contraires aux intérêts vitaux d'Israël. Dans ce contexte, Israël avait préféré resté discret dans les débats de la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies et n'avait pas pris part aux activités de la Conférence du désarmement, pour ce qui était notamment de la négociation de la Convention sur les armes chimiques. Nombreuses étaient les institutions internationales qui étaient jugées, de Jérusalem, comme politiquement tendancieuses et pas toujours fiables. (Par exemple, au sein de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Israël était

Le Gouvernement commença à envisager et à examiner, aux plus hauts niveaux, différentes approches. Les responsables gouvernementaux continuaient de croire qu'une action efficace de maîtrise des armements au Moyen-Orient nécessitait des structures régionales, avec un système de vérification mutuelle entre toutes les parties. Ils commençaient aussi à songer à l'intérêt de participer à certains régimes internationaux.

notamment exclu, et l'est toujours, des groupements régionaux et du Conseil des gouverneurs.) Cette appréciation se reflétait dans la faible priorité accordée aux questions de maîtrise des armements aux ministères des affaires étrangères et de la défense et les ressources limitées qui leur étaient consacrées.

Alors que la communauté internationale prenait conscience de la nécessité de renforcer les procédures et systèmes de vérification suite à la découverte des violations

du Traité sur la non-prolifération (TNP) par l'Iraq, et alors que démarraient les rencontres du groupe MASR, Israël révisa sa politique de sécurité régionale et de maîtrise des armements. Le Gouvernement commença à envisager et à examiner, aux plus hauts niveaux, différentes approches. Les responsables gouvernementaux continuaient de croire qu'une action efficace de maîtrise des armements au Moyen-Orient nécessitait des structures régionales, avec un système de vérification mutuelle entre toutes les parties. Ils commençaient aussi à songer à l'intérêt de participer à certains régimes internationaux.

Cette politique fut présentée en janvier 1993, lorsque le Ministre des affaires étrangères, Shimon Peres, signa la Convention sur les armes chimiques et exposa un vaste programme pour faire progresser la maîtrise des armements dans la région². Le bureau chargé de la maîtrise des armements au Ministère des affaires étrangères fut élargi et gagna en importance au niveau de la prise de décision. Un poste analogue fut créé au Ministère de la défense. Les représentants israéliens commencèrent à participer à la Conférence du désarmement en tant qu'observateurs, et dès 1996, comme membres à part entière. Ils jouèrent un rôle clef dans la négociation du Traité d'interdiction complète des essais, qu'Israël signa en 1996. Le Gouvernement israélien adopta aussi les directives du Régime de contrôle de la technologie des missiles, décida de participer au Registre des armes classiques tenu par l'ONU, ratifia la Convention sur certaines armes classiques et cessa d'exporter des mines antipersonnel³. Cette attitude reflétait l'idée que les mécanismes de sécurité régionale seraient de plus en plus importants pour Israël, ce qui laissait entrevoir la possibilité d'un remplacement progressif du recours exclusif à des mesures de sécurité unilatérales.

Que s'est-il passé ?

Les événements ont démontré que cet optimisme était prématuré. À la fin des années 90, les perspectives d'accords régionaux et de limitations au Moyen-Orient semblaient très minces, du moins dans un avenir proche. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution décevante : 1) l'incapacité à instaurer un contexte politique et de sécurité propice au développement d'une sécurité fondée sur la coopération; 2) l'asymétrie et les limites de l'universalité; 3) l'absence de mesures de confiance; 4) l'application inconstante des dispositions et des engagements concernant le désarmement de l'Iraq; et 5) l'afflux d'armes de destruction massive et de technologie des missiles dans la région, qui exacerbe les perceptions des menaces. Chacune de ces faiblesses aura eu un effet particulièrement nuisible sur le processus et leur combinaison s'est avérée fatale à ce stade des efforts entrepris pour la sécurité régionale.

LA NÉCESSITÉ D'UN CONTEXTE POLITIQUE ET DE SÉCURITÉ FAVORABLE

Si au début des années 90, plusieurs éléments semblaient indiquer une réorganisation du contexte politique au Moyen-Orient, cet optimisme se dissipa progressivement. Au début du processus, l'Égypte était le seul État arabe à avoir conclu un traité de paix avec Israël. De nombreux autres États continuaient de soutenir, à des degrés divers, la violence sous forme de terrorisme contre Israël et poursuivaient la politique, instaurée en 1948, de rejet de la légitimité d'Israël⁴. À la différence de ce qui s'est produit au plus fort de la guerre froide, lorsque les États-Unis et l'Union soviétique échangeaient des ambassadeurs, et que leurs dirigeants communiquaient directement, au Moyen-

Orient, ces conditions étaient, et restent, l'exception plutôt que la règle. Dans certaines capitales, les autorités dénoncent quotidiennement « l'entité sioniste » et soutiennent les actes de terrorisme les plus violents

Malgré les espoirs initiaux, avec notamment la déclaration de principe israélo-palestinienne de 1993 (l'Accord d'Oslo), les efforts de négociation sur le statut permanent piétinèrent⁵. Les négociations israélo-syriennes ne donnèrent aucun résultat tangible et durable et le conflit se poursuit à différents endroits, notamment au Liban. La véritable avancée obtenue après 1993 dans la zone de conflit israélo-arabe est intervenue en 1994 avec le traité de paix entre Israël et la Jordanie.

Les différentes voies de négociation connaissent des hauts et des bas. Ces changements affectaient directement les efforts visant à développer les systèmes de sécurité régionale et à promouvoir la maîtrise des armements au Moyen-Orient. Les progrès limités du groupe de travail MASR furent gelés en 1994-95, et n'ont toujours pas repris. Cette longue pause est directement liée aux conditions politiques générales, à la fragilité du processus de négociation au Moyen-Orient et aux relations entre l'Égypte et Israël. Les divergences s'accroissent devant l'insistance du Gouvernement égyptien qui souhaitait privilégier la question nucléaire; ces différends amplifièrent les difficultés rencontrées lors des initiatives bilatérales du processus de paix au Moyen-Orient⁶.

L'ASYMÉTRIE ET LES LIMITES DE L'UNIVERSALITÉ

Quelle que soit la région, les initiatives visant à élaborer des structures de sécurité coopérative doivent surmonter des asymétries structurelles fondamentales sur les plans géographique, démographique, et ceux des ressources et des systèmes politiques. Ces asymétries ont joué un rôle majeur dans l'élaboration du système européen de sécurité régionale, notamment des accords de réduction des forces armées conventionnelles.

Au Moyen-Orient, et notamment pour ce qui est de la zone de conflit israélo-arabe, les asymétries sont considérables sur les différents plans. En termes de géographie et de démographie, Israël est un État très petit, qui n'a pas la profondeur stratégique nécessaire pour absorber une première frappe, qu'elle repose sur des forces classiques ou des missiles avec des armes de destruction massive. Le « quartier sensible » du Moyen-Orient, la violence extrême et la guerre aggravent l'incidence de ces asymétries.

Dans ces conditions d'asymétries aiguës, l'application universelle des accords de limitations des armements est très difficile. Du point de vue israélien, ces facteurs, exacerbés par la menace existentielle que font peser différents États de la région, créent un environnement qui n'est pas comparable à celui de l'Europe, de l'Amérique du Nord ou du Sud, et d'autres régions du monde.

Avant que les normes et principes développés dans d'autres contextes puissent s'appliquer à la zone de conflit israélo-arabe, il faut établir les conditions fondamentales d'acceptation mutuelle, de reconnaissance diplomatique et mettre fin aux menaces proférées contre la survie nationale.

Avant que les normes et principes développés dans d'autres contextes puissent s'appliquer à la zone de conflit israélo-arabe, il faut établir les conditions fondamentales d'acceptation mutuelle, de reconnaissance diplomatique et mettre fin aux menaces proférées contre la survie nationale. Les dirigeants israéliens ont indiqué qu'ils seront prêts à faire partie d'une zone régionale exempte d'armes de destruction massive, une fois que de telles conditions seront établies. En attendant, les asymétries obligent Israël à conserver une politique basée sur la dissuasion face aux menaces existentielles⁷.

L'IMPOSSIBILITÉ DE JETER LES BASES D'UNE COOPÉRATION QUI REPOSERAIT SUR DES MESURES DE CONFIANCE

Dans les contextes fortement conflictuels, il importe de jeter les bases d'une sécurité régionale et d'aller progressivement d'une conception à somme nulle à une conception de coopération, à somme non nulle. Dans ce processus, l'élaboration et l'application de toute une série de mesures de confiance jouent un rôle très important. Même si les circonstances étaient très difficiles, ce schéma fut suivi, en Europe, lors de la transition qui suivit la guerre froide, et dans les relations américano-soviétiques, avant la négociation des premiers accords, relativement restreints, de limitation des armements. Dans le cas des États-Unis et de l'Union soviétique, une série de mesures de confiance et de sécurité, en particulier l'installation d'un système de communication directe (le « téléphone rouge ») et des accords pour la prévention des incidents en mer ouvrirent la voie à des accords plus ambitieux.

Dans le cas israélo-arabe, l'absence de mesures de confiance et de sécurité importantes se révéla être une faille majeure et une cause d'échec. La liste impressionnante de mesures de confiance et de sécurité examinées au début du processus a progressivement diminué. Les responsables égyptiens voyaient les mesures de confiance et de sécurité qui impliquaient Israël comme une récompense de « bon comportement » et non pas comme un élément indispensable pour aller du conflit à la coopération. L'opposition aux mesures de confiance et de sécurité et à la coopération technique renforçèrent les obstacles politiques à la consolidation de la paix. Elle donnait à penser aux Israéliens que même avec des accords de paix officiels, si la transition vers des relations de coopération et une acceptation mutuelle devait intervenir, ce ne serait que très lentement⁸.

Alors que les activités officielles étaient abandonnées, notamment certaines mesures de confiance et de sécurité de petite échelle, un nombre important de rencontres informelles de la « seconde voie » (*Track Two*) continuèrent⁹. Certaines de ces discussions fournissaient des indications intéressantes, surtout lorsqu'une approche comparative était adoptée, sur la base des expériences de sécurité régionale d'autres régions gravement touchées par les conflits. Dans de nombreux autres cas, les participants semblaient souvent se répéter sans faire de progrès notables ni parvenir à concrétiser certaines décisions de fond au niveau de la prise de décision.

Les efforts du groupe MASR furent également entravés par l'absence d'acteurs clés. La Syrie, le Liban et l'Iran boycottèrent les activités et les réunions de travail multilatérales pour des motifs politiques et idéologiques. L'Iraq et la Libye n'étaient pas invités. L'absence de ces États restreignait inévitablement l'examen de mesures régionales sur les armes de destruction massive et les missiles balistiques à longue portée. Plusieurs mesures de confiance et de sécurité et certaines mesures de sécurité régionale auraient pu être appliquées sans la pleine participation de l'ensemble des États, s'agissant notamment d'exercices conjoints de recherche et de sauvetage¹⁰, de mesures pour prévenir les craintes mutuelles d'attaque surprise, les centres de communication et de prévention des crises, et le déminage. Il n'en reste pas moins que, dans la plupart des cas, les facteurs politiques cités précédemment bloquèrent ces initiatives.

Au lieu de favoriser les bases d'une sécurité régionale en appuyant les mesures de confiance et de sécurité, un certain nombre d'États, conduits par l'Égypte, cherchèrent à focaliser toute l'attention sur la politique israélienne de dissuasion nucléaire¹¹. Les caractéristiques de l'interaction régionale reparurent régulièrement dans d'autres structures de maîtrise des armements, aussi bien formelles qu'informelles. Cette confrontation intervient lors des discussions de l'Assemblée générale des Nations Unies, des débats et résolutions de la Première Commission, des réunions du Comité préparatoire de la Conférence des parties chargées de l'examen du TNP, des rencontres de l'AIEA, des activités

et discussions liées à la Convention sur les armes chimiques, etc. Du point de vue israélien, les déclarations et résolutions du Gouvernement égyptien sont partiales, déforment la menace de prolifération au Moyen-Orient et vont à l'encontre du but recherché.

L'HÉRITAGE IRAQUIEN D'ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE ET L'ÉROSION DE LA CRÉDIBILITÉ

La prise de conscience tardive du fait que l'Iraq avait violé les dispositions du TNP et échappé aux garanties de l'AIEA pendant plusieurs années porta un coup sérieux à l'intégrité et à la viabilité du régime de non-prolifération nucléaire. La création de l'UNSCOM fut l'occasion de réparer certains dégâts et de restaurer la crédibilité du régime, tout en détruisant les capacités irakiennes d'armement chimique, biologique et nucléaire et les installations dans ces domaines, ainsi que les missiles balistiques et leurs vecteurs.

L'expérience de l'UNSCOM a prouvé que, même avec les systèmes de vérification et d'inspection les plus intrusifs de l'histoire de la maîtrise des armements, les États répressifs et les régimes totalitaires parviennent à dissimuler des armes et des installations pendant de nombreuses années. Les inspections de l'UNSCOM ayant abouti à une impasse en 1998 et le régime de sanctions se détériorant, l'Iraq a pu reprendre la mise au point et le déploiement d'armes de destruction massive. L'AIEA et l'UNSCOM ont multiplié les rapports au Secrétaire général de l'ONU et au Conseil de sécurité qui attestent à la fois du non-respect par l'Iraq de ses obligations et du vaste mécanisme de tromperie dont il a usé¹². La création de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies, par la résolution 1284 (décembre 1999) du Conseil de sécurité n'a en rien modifié cette situation. Comme le précisent la Déclaration finale de la Conférence des parties chargée de l'examen du TNP en 2000, et de nombreuses autres sources, l'Iraq n'observe toujours pas les dispositions de la résolution 687 du Conseil de sécurité.

Ces événements ne firent qu'ébranler davantage les bases de la maîtrise des armements au Moyen-Orient et soulignèrent les préoccupations d'Israël et d'autres États concernant l'application des traités et régimes internationaux de limitation des armements, et des politiques de contrôle des exportations de technologie dans la région.

LA PROLIFÉRATION DES ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE ET DES TECHNOLOGIES DE MISSILES

Au cours de la dernière décennie, un certain nombre de facteurs ont favorisé l'accélération de la prolifération des armes de destruction massive et des missiles dans plusieurs pays du Moyen-Orient et du Golfe persique¹³. Outre, la perception des menaces, les objectifs militaires et politiques, et les différents facteurs qui conduisent certains États à rechercher ce type de capacités, le fait qu'il n'ait pas été possible de mettre un terme à la menace iraquienne n'a fait qu'exacerber la volonté de

Il est même à craindre que certains États qui sont des membres actifs de ces régimes de limitation utilisent les informations auxquelles ils ont accès pour promouvoir leurs objectifs de prolifération, surtout lorsque les mécanismes de vérification et les réactions en cas de violation sont insuffisants.

certaines de se doter de systèmes comparables. Les essais nucléaires conduits par l'Inde et le Pakistan en 1998, et le statut de puissances nucléaires qui en a découlé *de facto*, soulignèrent également l'importance de ce statut pour de nombreux États du Golfe persique et du Moyen-Orient.

Dans le même temps, il est de plus en plus évident que la participation aux régimes internationaux de limitation des armements ne constitue pas une barrière suffisante contre la

prolifération, comme l'a prouvé le cas de l'Iraq avec le TNP. Il est même à craindre que certains États qui sont des membres actifs de ces régimes de limitation utilisent les informations auxquelles ils ont accès pour promouvoir leurs objectifs de prolifération, surtout lorsque les mécanismes de vérification et les réactions en cas de violation sont insuffisants.

De la même manière, malgré des résultats remarquables, les différents régimes de contrôle des fournisseurs conçus pour contrôler les exportations d'armes de destruction massive et de technologies de missiles (en particulier les systèmes à double usage, dont les technologies peuvent servir à la mise au point et à la fabrication d'armes) n'ont pas réussi à enrayer la prolifération au Moyen-Orient¹⁴.

En raison de tous ces facteurs, qu'ils soient structurels ou liés à des questions fondamentales, les initiatives visant à reprendre les processus utilisés pour élaborer des structures et des mécanismes de sécurité régionale en Europe à la fin de la guerre froide n'ont pas eu d'effets au Moyen-Orient. De la même façon, il est évident que les modèles et principes « universels » nécessitent souvent d'importantes modifications pour s'adapter au contexte complexe de la sécurité dans cette région.

SORTIR DE L'IMPASSE

Lorsque les conditions politiques et militaires de la région auront suffisamment changé pour que le processus diplomatique puisse reprendre, les structures de sécurité régionale et coopérative seront à nouveau à l'ordre du jour. Si l'on veut progresser, il faudra éviter de répéter les erreurs des années 90.

Si l'on tient compte de l'expérience de cette décennie, il faudra :

- Consacrer d'importantes ressources politiques à la transformation des sensibilités politiques et culturelles, et développer des relations basées sur la reconnaissance et l'acceptation mutuelles;
- Reconnaître les asymétries fondamentales, leurs conséquences en termes d'impératifs de sécurité nationale et le rôle des procédures de vérification mutuelle;
- Avancer progressivement, en commençant par des mesures de confiance et de sécurité et coopérer sur des questions comme les armes légères, les mines antipersonnel et les armes classiques;
- Une action cohérente, responsable et efficace de la part de la communauté internationale pour s'assurer que les signataires respectent les engagements qu'ils ont pris à l'égard de traités comme le TNP, la Convention sur les armes chimiques et la Convention sur les armes biologiques;
- Contrôler efficacement les exportations de technologies et de compétences impliquées dans la prolifération des armes de destruction massive et des capacités de missiles dans la région.

Comme nous l'avons noté précédemment, les rencontres informelles de la « seconde voie » jouent toujours un rôle important, mais leur portée doit être élargie. Des discussions sur les moyens permettant d'accroître la coopération pour l'éducation sur les mines terrestres, l'enlèvement des mines et la réinsertion des victimes auraient un impact immédiat sur la sécurité des populations dans la région et faciliterait l'émergence des bases nécessaires au développement d'une large structure de sécurité régionale. La communauté internationale s'intéresse de plus en plus aux coûts sur le plan humain du trafic illégal des armes légères et la coopération pour empêcher l'afflux d'armes légères au Moyen-Orient est particulièrement importante. Il semble donc que cette question mérite d'être sérieusement examinée dans le cadre des discussions régionales qui interviennent à différents niveaux.

De façon plus générale, toute structure efficace de sécurité régionale et de maîtrise des armements doit reposer sur une transition d'une conception à somme nulle vers une conception à somme positive. Cette transformation implique de comprendre la nature interdépendante de la sécurité et le processus qui fait que les décisions des États d'acquiescer de nouvelles armes ou de modifier leurs déploiements déclenchent des réactions qui accroissent l'instabilité et nuisent aux intérêts de celui qui engage le processus. Par exemple, les nouveaux missiles d'un État sont souvent compensés par des acquisitions analogues par d'autres, ou par le déploiement de systèmes de défense antimissile. Dans ce cas, la « logique d'escalade » a pour conséquence d'accroître l'instabilité de la crise et d'exacerber les craintes mutuelles d'une première frappe¹⁵.

Pendant la guerre froide, les analyses les plus pessimistes et la logique bipolaire favorisèrent l'instabilité apparue lors de la crise des missiles de Cuba et à d'autres occasions. Une série de consultations stratégiques axées sur l'instabilité dangereuse des systèmes de défense antimissile balistique et l'augmentation des arsenaux de missiles balistiques extrêmement précis (utiles pour les scénarios de première frappe), ouvrirent la voie aux accords SALT et au Traité sur la limitation des systèmes de missiles antimissile de 1972. Si ces traités, et un certain nombre de mesures de confiance et de sécurité, ne mirent pas fin à la guerre froide et ne modifièrent pas les relations politiques, ils réussirent à accroître la stabilité et servirent les intérêts vitaux de sécurité des deux superpuissances.

Dans les situations de dissuasion régionale, en Asie du Sud comme au Moyen-Orient, le cadre analytique de la logique d'escalade est également utile. En envisageant, dans cette perspective, les positions adverses et en examinant les principales perceptions de menace de chaque pays, l'on peut espérer aborder en profondeur les positions contraires et élaborer des politiques de limitations des armements qui minimisent les risques de guerre accidentelle et maximisent les intérêts communs. Cette conception était, en fait, à la base du groupe MASR; elle ne fut pas conservée par la suite.

Concrètement, pour que ce processus réussisse, les principaux États de la région – l'Égypte, Israël, la Jordanie, l'Arabie saoudite et la Syrie – doivent être activement impliqués et envisager les contraintes réciproques comme un moyen réaliste d'améliorer la sécurité nationale et la stabilité régionale. Les progrès dépendront de l'attitude des dirigeants politiques et militaires de ces pays; considéreront-ils les politiques unilatérales, notamment les freins en matière d'acquisition et de déploiement d'armes évoluées, comme fondamentalement dangereuses pour les intérêts de sécurité nationale voire, dans certains cas, pour la survie du régime. Ces dirigeants devront revoir en profondeur leurs visions des choses avant que des accords significatifs puissent être envisagés pour la sécurité régionale.

Même si des discussions générales ont été conduites, les paramètres sont encore examinés et les négociations de sécurité au Moyen-Orient n'ont pas vraiment commencé. Avant de passer à la prochaine étape, notamment aux mesures régionales de maîtrise des armements, il importe que les contextes politique et de sécurité évoluent sensiblement, avec Israël, les Palestiniens, la Jordanie, l'Égypte, la Syrie et le Liban. La poursuite de la guerre et des actes de terrorisme n'est pas propice au renforcement de la confiance ni à une coopération en matière de sécurité. En outre, pour dépasser les mesures de confiance et les limitations convenues sur les armes classiques à courte portée, l'Iran, l'Iraq et la Libye doivent décider de prendre part à ce processus, pour les mêmes raisons. Ce processus, qui sera long, implique des changements politiques fondamentaux qui sont loin d'être en vue.

Jusqu'à ce que ces conditions s'instaurent, les initiatives visant à forcer l'allure et à faire l'impasse sur certaines étapes risquent d'aller à l'encontre du but recherché. Tant qu'il n'existera pas d'infrastructure pour soutenir un cadre crédible de sécurité régionale ni de bases pour la stabilité et la sécurité, les États qui sont confrontés à des menaces majeures, notamment Israël, n'accepteront pas de démanteler leurs structures fondamentales de défense et de dissuasion. Les pressions visant

à imposer un désarmement prématuré, en l'absence de structures fiables de sécurité, seront perçues comme des tentatives de prendre un avantage unilatéral dans un contexte à somme nulle, et non pas comme des initiatives s'inscrivant dans une stratégie plus large de stabilité et de sécurité coopérative. Il faut avancer prudemment dans la voie qui mène à la sécurité régionale.

Notes

1. De nombreux articles et ouvrages ont été publiés sur le règlement des conflits et le rôle des mesures de confiance et de sécurité. Voir, par exemple, Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984; James Macintosh, « Confidence Building Measures in Europe: 1975 to the Present », *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament*, Richard Dean Burns, directeur de la publication, New York, Charles Scribners' Sons, 1993; *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures*, Ralph A. Cossa, directeur de la publication, Washington DC, Center for Strategic and International Studies, 1995.
2. Communication du Ministre israélien des affaires étrangères, M. Shimon Peres, lors de la cérémonie de signature de la Convention sur les armes chimiques, Paris, 13 janvier 1993, Jérusalem, Ministère israélien des affaires étrangères.
3. Déclaration de Jeremy Issacharoff, représentant d'Israël à la 55^e session de la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, « The Challenge of Peace, and the Threat of War », 13 octobre 2000.
4. De nombreux groupes islamiques et arabes radicaux appellent à la destruction de l'État juif; même les « modérés » décrivent l'acceptation d'Israël comme une reconnaissance temporaire de mauvais gré de la réalité stratégique, tout en rejetant la légitimité de l'État juif. Ils continuent de dire qu'Israël constitue une « violation du territoire et des droits arabes », laissant entendre qu'en l'absence de capacités militaires israéliennes, ces « droits » pourraient être revendiqués. Abdulhay Sayed, « The Future of the Israeli Nuclear Force and the Middle East Peace Process », *Security Dialogue*, vol. 28, mars 1997, p. 31 à 48.
5. Les positions israéliennes et palestiniennes officielles sur les origines de cette violence sont évoquées dans les documents transmis à la commission d'enquête créée au Sommet de Charm el-Cheikh (la commission Mitchell). Voir sur l'Internet : <<http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0jcb0>> et <http://www.pna.net/peace/preliminary_submission.htm>.
6. Gerald M. Steinberg, « The 1995 NPT Extension and Review Conference and the Arab-Israeli Peace Process », *Nonproliferation Review*, vol. 4, n° 1, automne 1996.
7. Cette ambiguïté visait, essentiellement, à limiter les frictions avec les États-Unis. Voir Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, New York, Columbia University Press, 1998. Sur l'évolution de la doctrine israélienne de dissuasion, voir Yair Evron, *Israel's Nuclear Dilemma*, Londres, Routledge, 1994.
8. Pour une analyse du MASR et du rôle du statut national et des facteurs identitaires dans la politique égyptienne, voir Bruce W. Jentleson et Dalia Dass Kaye, « Explaining Regional Security Cooperation and Its Limits in the Middle East », *Security Studies*, vol. 8, n° 1, automne 1998, p. 204 à 238.
9. Michael D. Yaffe, « Appui à la maîtrise des armements et à la sécurité régionale au Moyen-Orient » dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
10. Un certain nombre d'exercices conjoints de recherche et de sauvetage ont été effectués dans la Méditerranée avec la participation d'États bien disposés à ce type d'initiative.
11. Voir l'article de l'ambassadeur Nabil Fahmy (« Commentaire spécial »), dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
12. Résolution 1205 du Conseil de sécurité de l'ONU du 5 novembre 1998, <<http://www.un.org/french/docs/sc/1998/98s1205.htm>>; S/1998/995 du 26 octobre 1998, *Rapport du Groupe d'experts internationaux sur le VX*, disponible en anglais sur l'Internet <<http://www.un.org/Depts/unscom/s98-995.htm>>; et autres documents et rapports similaires.
13. Mohamed Kadry Said, « La prolifération des missiles au Moyen-Orient : un point de vue régional », dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
14. Gerald M. Steinberg, *Arms Control and Non-Proliferation Developments in the Middle East: 1998-99*, Security And Policy Studies # 44, BESA Center For Strategic Studies, Université Bar Ilan, Ramat Gan, septembre 2000, <http://faculty.biu.ac.il/~steing/conflict/1999_Middle_East_Report.htm>; *Statement by A. Norman Schindler, Deputy Director, DCI Nonproliferation Center to the International Security, Proliferation and Federal Services Subcommittee of the Senate Governmental Affairs Committee, on 'Iran's Weapons of Mass Destruction Programs', 21 September 2000*, <http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/schindler_WMD_092200.htm>.
15. Robert Jervis, « Cooperation Under the Security Dilemma », *World Politics*, vol. 30, n° 2, 1978.

Le programme ASAC de l'Union européenne : micro-désarmement et consolidation de la paix au Cambodge

Après trente années de guerre civile et cinquante ans de conflit le long de sa frontière avec le Viet Nam provoqué par des forces extérieures, le Cambodge connaît un état de paix précaire. Des armes de toutes sortes inondent les campagnes. Le dernier combat grave eut lieu en 1998, lorsque le parti royaliste Funcinpec (dirigé par le prince Norodom Ranariddh, fils du roi Norodom Sihanouk) fut vaincu par les troupes qui soutenaient le Parti du peuple cambodgien (PPC) du premier ministre Hun Sen. Le pouvoir est toujours partagé au sein du Gouvernement. Chaque Ministère est dirigé par deux co-ministres, mais les plus influents sont la plupart du temps les membres du PPC. Pendant ce temps, le parti des Khmers rouges – le parti de Pol Pot, qui dirigea le pays entre 1975 et 1979 et qui organisa les champs de la mort – reste tranquille, sauf dans une enclave, prospère grâce au jeu, à la frontière thai.

La structure politique du Cambodge reste fragile avec un monarque aujourd'hui âgé et en mauvaise santé. Les forces en uniforme dominant la société, aussi bien au niveau politique qu'économique, et l'élite semble pouvoir transporter des armes à feu et se permettre de mauvaises conduites en toute impunité. Pour l'ensemble de la région asiatique, le Cambodge est un centre inquiétant de fraudes, de trafic d'armes, de drogues, de femmes et d'enfants, et de tourisme sexuel. Même si le Gouvernement tente de renforcer les sanctions et s'efforce de mener une saine gestion des affaires publiques, le Cambodge est considéré comme une source potentielle d'instabilité politique. Ces différentes opinions ont incité l'Union européenne à créer un projet de micro-désarmement, « Assistance pour réduire les armes légères et de petit calibre au Cambodge » (projet ASAC).

Même s'il est trop tôt pour juger les résultats du projet, qui n'a démarré qu'en mars 2000, il serait intéressant de décrire l'objet du projet et ses premières répercussions sur les communautés politiques, militaires et diplomatiques du Cambodge. Nous présenterons dans un prochain article du *Forum du désarmement* les résultats obtenus par le projet ASAC. D'ici-là, les spécialistes du désarmement pourront juger les concepts de cette stratégie de consolidation de la paix¹.

Les débuts du projet

Le projet ASAC a été créé par une décision du Conseil de l'Union européenne², le 15 novembre 1999. Le directeur du projet, le général de brigade (c.r.) Henny van der Graaf de l'Armée royale

néerlandaise, est arrivé au Cambodge à la fin du mois de mars 2000. Le général van der Graaf a acquis une immense expérience de désarmement sur le terrain (au Mali, au Bangladesh, aux Philippines, en Albanie); il a été membre du Conseil consultatif du Secrétaire général de l'ONU pour les questions de désarmement et a dirigé une unité de technique des armes à l'Université technique d'Eindhoven aux Pays-Bas. L'ASAC a trouvé qu'une approche militaire directe s'avérait parfois utile pour résoudre les problèmes. Le général van der Graaf est un expert pour ce qui est d'éviter les ambiguïtés de la négociation diplomatique afin de faire progresser le projet. Il a également fait preuve d'habileté lorsqu'il s'est agi de s'assurer le soutien des organismes donateurs et des États membres de l'Union européenne. Il aura été très utile d'avoir un général à la tête d'un programme de désarmement au Cambodge – pays où l'armée est un facteur clef, où les ministres se voient parfois attribués le grade de général de l'armée même s'ils ont acquis leur expérience au sein de l'administration civile. Le fait d'être un projet de l'Union européenne aura également été un avantage pour l'ASAC, des points de vue financier et diplomatique.

Le général disposait d'un budget limité de 500 000 euros (qui a rapidement perdu 10% de sa valeur en raison de la baisse de cette monnaie sur le marché des changes). Avec ces ressources, le général van der Graaf a pu mobiliser l'Union européenne pour les objectifs de l'ASAC. En novembre 2000, le Conseil des ministres de l'Union européenne a accordé au projet ASAC 1,3 million d'euros supplémentaires pour un an.

La dimension politique

Le désarmement étant une question politique, le mandat du projet vient du Conseil des ministres de l'Union européenne. En conséquence, le directeur du projet a travaillé en étroite collaboration avec la direction politique de l'Union européenne. Des réunions régulières ont eu lieu avec les ambassadeurs des pays de l'Union à Phnom Penh et à Bangkok. Le Gouvernement français, en charge de la présidence de l'Union européenne, semblait considérer le projet ASAC comme une innovation importante pour le désarmement et la consolidation de la paix dans le Cambodge d'après-guerre. Dans le communiqué publié à l'issue du sommet entre l'Union européenne et le Japon en juillet 2000, la collaboration pour le désarmement au Cambodge fut expressément citée comme un domaine de collaboration nippo-européenne. Le Gouvernement japonais a versé une somme importante pour un projet de secteur de sécurité au Cambodge, qui travaillera en collaboration avec l'ASAC dès 2001³.

Si le personnel des délégations européennes au Cambodge et en Thaïlande a été très efficace, quelques obstacles sont venus confirmer la regrettable réputation de lenteur de la Commission lorsqu'il s'agit d'assistance à l'étranger. D'un autre côté, le général van der Graaf ayant reçu du Conseil des ministres un mandat qui lui laissait toute latitude de prendre ses propres initiatives, l'ASAC a pu agir beaucoup plus rapidement que la plupart des projets bilatéraux.

Les composants du projet ASAC

En 1999, Owen Greene, de l'Université de Bradford, se rendit, à la demande de l'Union européenne, au Cambodge pour élaborer le projet. Son rapport et sa proposition avançaient un certain nombre d'éléments parfaitement imbriqués : une nouvelle loi sur les armes, la collecte et la destruction des armes, l'examen de la question du stockage des armes et des munitions, ainsi qu'un

programme de sensibilisation. La collecte et la destruction des armes seront probablement la clef du micro-désarmement.

Un avant-projet de loi sur les armes fut préparé entre juin et août 2000 par le juriste irlandais Dennis Brennan, en collaboration avec Mme Kim Sathavy, le conseiller juridique du ministre cambodgien de l'intérieur et second vice-premier ministre, Sar Kheng. Cette collaboration fut non seulement utile en termes d'idées et de compétences, mais permit aussi l'élaboration d'un avant-projet de loi en trois langues (khmer, anglais et français).

Le nouveau texte reprend de façon cohérente un certain nombre de textes existants et notamment les lois contre les armes à feu de 1993 de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC)⁴ et le sous-décret 38 du Premier Ministre promulgué en 1998⁵. L'avant-projet de loi fut régulièrement examiné par les représentants des ministères concernés (Ministères de l'intérieur, de la défense et de la justice) lors de sessions de travail informelles présidées par le général de brigade de police Uk Kim Lek, du Ministère de l'intérieur. Le texte fut ensuite transmis à des organisations spécialisées de la société civile. Le personnel de l'ASAC prit part à des séminaires avec ces différents groupes.

D'une certaine façon, l'aspect le plus important de cette loi – comparé aux textes existants – est la définition qu'elle apporte de la responsabilité proportionnelle et des sanctions adaptées : en conséquence, les membres des forces armées et le personnel des agences de sécurité accréditées armé en toute légalité devront considérer ce droit comme un privilège et faire particulièrement attention. Les sanctions infligées en cas d'utilisation abusive des armes à feu seront plus sévères pour ceux qui abuseront de ce privilège. Le nombre des armes à feu dans les rues de Phnom Penh a diminué depuis 1998 grâce à une application stricte (avec notamment la fouille des logements) du sous-décret 38 du Premier Ministre par le gouverneur de la ville. La culture des armes existe pourtant toujours au Cambodge. Les riches industriels sont toujours accompagnés de gardes du corps ouvertement armés. De nombreux rapports font état de soldats transportant leurs armes officielles alors qu'ils ne sont pas de service, et les utilisant librement pour des chasses illégales ou pour menacer des rivaux dans les bars. Si le Cambodge veut atteindre une paix et une prospérité durables, le droit doit l'emporter sur les armes.

L'avant-projet de loi fait l'objet d'un examen minutieux de la part du Gouvernement et de la société civile et devrait être soumis au Parlement dans le courant de l'année 2001. Il s'agit là d'un élément essentiel à la consolidation de la paix : s'assurer que les armes disparaissent de la rue et que les mêmes règles s'appliquent à l'ensemble des citoyens d'un Cambodge pacifique débarrassé des armes.

Les stocks d'armes officielles et de munitions deviennent une cause d'inquiétude lorsqu'ils ne sont pas bien protégés et lorsque les registres ne permettent pas d'effectuer des vérifications fiables pour s'assurer que des armes ou munitions n'ont pas disparu. Le lieutenant-colonel Alain Perigaud, un officier français à la retraite ayant servi au Cambodge, a travaillé pendant deux mois (août et septembre 2000) avec l'armée cambodgienne à l'élaboration d'un projet-pilote pour améliorer le stockage des armes et munitions et le suivi de ces stocks.

Il est à la fois très intéressant et très dérangeant de constater la sécurité minimale qui existe autour de certains stocks d'armes au Cambodge. Dans le meilleur des cas, des rangées de kalachnikovs bien huilées sont appuyées contre les murs d'un bâtiment en ciment fermé d'un simple cadenas. Les rangées ne sont pas numérotées, les armes n'ont pas d'emplacement particulier; en province, les armureries ne disposent pas de chaînes à cadenas pour garder les fusils. Il est difficile de connaître avec précision le nombre d'armes de chaque armurerie. Le Cambodge ne dispose pas de fichier central ce qui veut dire que chaque police, gendarmerie ou garnison détient un nombre inconnu et

invérifiable d'armes et de munitions. Il semblerait que les forces cambodgiennes aient de grandes quantités d'armes légères et de munitions et qu'il ne soit pas nécessaire d'en acquérir de nouvelles. Les affirmations selon lesquelles les munitions seraient insuffisantes et soumises à des contrôles trop sévères ne sont pas confirmées par les enquêtes sur le terrain effectuées dans différentes provinces, où l'on entend souvent dire que les soldats prêtent, pour des parties de chasse, les armes du gouvernement avec des munitions, en échange d'une partie du gibier.

Les armes collectées auprès des populations civiles sont stockées dans des conditions plus inquiétantes encore. Le Gouvernement royal cambodgien a collecté environ 100 000 fusils, qui sont stockés à travers tout le pays, dans des postes de police et des casernes de l'armée, où elles sont peu, voire pas du tout, surveillées. Nous avons, par exemple, trouvé des fusils empilés dans des hangars en bois non gardés derrière les casernes de l'armée; des fusils, des munitions, des grenades et des mines terrestres entassés au milieu de réserves diverses; des munitions non explosées (comme des grenades ou des mines) entreposées dans des postes de police au cœur de villes de province, où le risque d'explosion accidentelle est aussi élevé que celui de vol. Nous n'avons jamais vu de fusils neutralisés par le retrait de pièces en mouvement. Les fusils et les munitions sont souvent entreposés au même endroit. Aucune de ces vieilles armes ne peut être utile pour les forces armées, mais toutes peuvent encore tuer ou mutiler.

Ces stocks constituent des réservoirs de violence. Toutes ces armes et tous ces explosifs devraient être détruits. Des consultations tentent d'encourager les gouverneurs des provinces d'ordonner la destruction des vieilles armes à feu et des explosifs instables. L'initiative de l'ASAC auprès de l'armée cambodgienne va dans ce sens : un projet-pilote fixant des directives pour le suivi et le stockage des armes officielles dans des conditions de sécurité devrait démarrer au début de l'année 2001.

Dans le même temps, des centaines de milliers d'armes doivent encore être collectées auprès des civils. Est-ce possible et pourquoi les gens accepteraient-ils de renoncer à leurs armes dans un climat d'insécurité ? À côté de la nouvelle loi et des projets pour mieux gérer les stocks d'armes officielles, l'ASAC a lancé une initiative pour échanger les armes illégales des civils contre des projets de développement local. Cette idée originale semble préférable à l'idée de racheter les armes avec de l'argent ou par d'autres motivations individuelles. Elle a été mise en œuvre sur une petite échelle et a rencontré un certain succès en Albanie, au Mali et dans d'autres pays.

L'auteur a rejoint l'équipe du projet ASAC en tant que Conseiller de projets armes contre développement. Il s'est rendu dans des villages de trois provinces pour convaincre les villageois d'accepter un échange : s'ils apportent leurs armes pour qu'elles soient immédiatement détruites (ce qui est important pour instaurer la confiance au niveau local), l'ASAC mobilisera des fonds pour des projets de développement. Plusieurs questions viennent tout naturellement à l'esprit comme, par exemple, combien d'armes pour une route ou un puits ? Il est une réponse simple et concrète : « Ce qui suffit à prouver la bonne foi de la communauté et à réduire les risques de violence ».

Il est impossible de contrôler si des armes sont cachées. Seule la communauté peut savoir si la totalité des armes à feu et des explosifs a été détruite. Tandis que le processus d'armes contre développement favorisera l'instauration d'une plus grande confiance et d'une certaine sécurité, les armes restantes perdront de leur intérêt et devront être remises pour être détruites. Les membres de la communauté peuvent tirer un double avantage du retrait de toutes les armes en circulation. Individuellement, ils pourront jouir de la paix une fois qu'il n'y aura plus d'armes illégales pour engendrer de la violence et plus d'explosifs cachés pour blesser des enfants innocents; et collectivement, ils bénéficieront des projets de développement offerts en échange d'armes remises pour être détruites.

La population se pose des questions essentielles : « Que deviendront les armes que nous remettons ? », « Si nous rendons des armes illégales, serons-nous punis ? » ou encore « Qui

assurera la sécurité, si nous rendons nos armes ? ». La destruction rapide des armes au niveau local semble indispensable à l'instauration de la confiance dans des conditions d'ordre et de paix. Les autorités provinciales doivent s'engager à une amnistie sur les armes; c'est une condition indispensable pour obtenir la remise volontaire des armes. Pendant ce temps, l'ASAC examine différentes options pour renforcer la capacité de la police à assurer la sécurité : meilleures formation et motivation; meilleure utilisation des ressources; motos pour intervenir plus rapidement et communications radio pour maintenir le contact entre les stations isolées et le centre; meilleurs dialogue et coopération entre l'armée et la police. La police doit montrer à la population qu'elle est du côté de la paix et de l'ordre, et qu'elle est appuyée par les autorités politiques, qui imposeront des sanctions aux membres et aux anciens membres des forces armées en uniforme qui semblent être responsables, en grande partie, de la criminalité dans les zones rurales du Cambodge.

Un programme national de sensibilisation est indispensable pour appuyer chacune de ces initiatives. Un séminaire national a eu lieu les 14 et 15 juin 2000, ce fut l'occasion de jeter les bases d'un programme d'information publique. En collaboration avec le Groupe de travail pour la réduction des armes (WGWR) et trois autres organisations nationales de la société civile⁶, ce travail vise à la fois à développer au sein de la population la compréhension de la nouvelle loi sur les armes et la restitution volontaire des armes. Le WGWR avait déjà publié les résultats d'une enquête détaillée effectuée en 1998 sur les attitudes des Cambodgiens face à la maîtrise des armements et à la consolidation de la paix. Cette étude avait d'ailleurs été déterminante dans l'adoption du projet ASAC par l'Union européenne. L'expérience ASAC a clairement démontré, tout au long de l'année 2000, l'importance de l'implication d'organisations de la société civile dans la conception et l'application de mesures civiles de maîtrise des armements. Il est prévu que le programme de sensibilisation soutenu par l'ASAC permette aussi d'améliorer les relations entre la police, l'armée et la population civile. Cet objectif implique l'élaboration de codes de conduite communs qui amélioreront le comportement des forces de sécurité et la façon dont elles sont perçues par le grand public. Les relations entre la police et l'armée ont été parfois tendues. Leur code de conduite fit l'objet d'une importante table ronde en novembre 2000. À cette occasion, le second vice-premier ministre Sar Kheng donna sa bénédiction à un code que chaque Cambodgien en uniforme doit avoir sur lui.

Conclusion

Il est encore trop tôt pour dire si les autorités politiques locales parviendront à assurer les conditions de sécurité qui inciteront les villageois à remettre leurs armes. Les chefs de certaines communautés ont voulu témoigner de leur bonne volonté en remettant des armes et en révélant des caches d'explosifs lors de la campagne de sensibilisation organisée par l'ASAC en juillet et août 2000. Ces gestes nous ont paru encourageants.

Il est difficile d'estimer le nombre d'armes cachées; nous devons néanmoins tenter de trouver un moyen d'évaluer l'impact d'une initiative « armes contre développement ». Nous pouvons pour cela compter le nombre d'armes et de munitions non explosées détruites grâce au programme « armes contre développement »; déterminer le recul du nombre d'accidents ou d'actes de violence ayant impliqué des armes de petit calibre; et réaliser de nouvelles enquêtes d'opinion pour évaluer la confiance de la population locale dans la paix durable.

Les donateurs de l'Union européenne ont réagi positivement à l'idée de financer un programme pilote d'armes contre développement dans les provinces de Kracheh et Pursat. L'ASAC a également reçu d'autres propositions de soutien intéressantes de la part du Programme alimentaire mondial, du

Programme des Nations Unies pour le développement (projet Seila du PNUD), et des rumeurs positives de partenariat circulent, que ce soit avec le Gouvernement japonais ou de nombreuses organisations de la société civile ou d'ONG internationales. Depuis le début, l'ASAC entendait concevoir des projets pilotes « armes contre développement » en partenariat avec des agences de développement sur le terrain. En réalité, l'un des critères de « faisabilité » est la disponibilité de partenaires compétents capables de gérer l'aspect « développement ». De telles organisations sont présentes dans les provinces de Kracheh et de Pursat, où les projets pilotes devraient démarrer au cours de la saison sèche 2001.

Nous ne voulons pas donner l'impression que le petit projet de micro-désarmement de l'Union européenne est le principal acteur s'agissant de la consolidation de la paix au Cambodge. De nombreux acteurs sont sur le terrain; nous avons notamment souligné la collaboration entre l'Union européenne et le Japon. Un nombre important de mines terrestres (150 000) et de munitions non explosées (650 000) ont été détruites depuis la fin de la guerre⁷. Près de 10 000 soldats ont été démobilisés en 2000, dans le cadre de la restructuration des forces armées cambodgiennes. D'autres donateurs (notamment les institutions spécialisées de l'ONU, l'Agence allemande de coopération technique, et une foule d'ONG) sont actifs dans des domaines connexes comme le déminage, la réadaptation des victimes, la formation et la sensibilisation des organes officiels, le soutien, tout comme le contrôle, des droits de l'homme et de la bonne conduite des affaires publiques.

L'ASAC travaille au Cambodge depuis moins d'une année. L'objectif est passionnant et les premières répercussions sont importantes. Cette présentation des activités du projet ne veut pas laisser entendre pour autant que l'ASAC a atteint ses objectifs en matière de désarmement et de consolidation de la paix. La loi n'a pas encore été adoptée. Pour l'instant, les armes n'ont pas été placées dans des entrepôts plus sûrs et aucune arme ne semble avoir été détruite depuis le lancement par le premier ministre Hun Sen de la campagne de destruction des armes lors d'une cérémonie au stade national de Phnom Penh en 1998.

L'initiative de désarmement de l'ASAC a été prolongée pour une deuxième année. La nouvelle loi devrait être adoptée et signée avant la fin de l'année 2001; de nouveaux modèles décidés pour le stockage et le suivi des armes officielles; la destruction de vieilles armes aura eu lieu en public dans plusieurs provinces, tout comme celle, en toute sécurité, de vieux explosifs et munitions; une dynamique « armes contre développement » existera au moins dans deux provinces où elle contribuera à renforcer la paix; la sécurité se sera améliorée dans ces provinces (de même que les forces de sécurité); chaque Cambodgien en uniforme aura sur lui le code de conduite pour les relations entre l'armée, la police et les civils; un important programme de sensibilisation à la nouvelle loi et pour un Cambodge sans armes sera organisé; les organisations locales de la société civile seront sorties renforcées de leur partenariat avec l'ASAC; et l'ensemble de ces mesures aura amélioré les perspectives de paix durable et de conduite avisée des affaires publiques au Cambodge.

Robin Edward Poulton

Robin Edward Poulton est maître de recherche à l'UNIDIR et conseiller de projets armes contre développement au Cambodge.

Notes

1. L'auteur voudrait remercier Dennis Brennan pour ses critiques cinglantes qui ont considérablement amélioré cet article ainsi qu'Eric Berman et Henny van der Graaf pour leurs commentaires et suggestions utiles.
2. Voir le Journal officiel des Communautés européennes, L 294/5, 16.11.1999.

3. « Conscient qu'une accumulation excessive et déstabilisatrice d'armes légères et de petit calibre avait entravé le développement économique et social au Cambodge, l'ancien premier ministre Keizo Obuchi a informé, en janvier dernier, le premier ministre Hun Sen que le Japon enverrait une mission d'établissement des faits sur la question. Le Japon avait déjà convenu avec l'Union européenne d'étudier les possibilités de coopération concrète pour s'attaquer à ce problème au Cambodge. Le Gouvernement japonais se fondera sur les résultats de cette mission, pour décider de quelle manière il contribuera à la résolution de ces problèmes au Cambodge ». Extrait du communiqué de presse du Ministère japonais des affaires étrangères annonçant la mission de juillet 2000, conduite par M. Toshio Sano, directeur de la division de la maîtrise des armements et du désarmement, au Ministère des affaires étrangères.
4. L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) a dirigé le pays de 1992 à 1993, date à laquelle des élections furent organisées et l'administration du Cambodge revint au gouvernement nouvellement élu.
5. Le sous-décret 38, signé par le premier ministre Hun Sen, vise un Cambodge sans armes.
6. Le Groupe de travail sur la réduction des armes (WGWR) est un consortium d'organisations de la société civile ayant acquis une certaine réputation grâce à l'enquête qu'elles réalisèrent en 1998 dans dix provinces du Cambodge. Afin de sensibiliser le plus de monde possible à la question des armes et à la nouvelle loi, l'ASAC travaille avec d'autres organisations de la société civile comme Cambodian Institute for Human Rights (CIHR), Cambodian Institute for Democracy and Human Rights (CIDH), et Adhoc – The Cambodian Human Rights and Development Association.
7. Le mérite en revient aux organisations non gouvernementales qui travaillent dans le déminage et au Groupe cambodgien de déminage (CMAG), qui a reçu le soutien de nombreux donateurs bilatéraux. Suite à des allégations de grave corruption financière, le soutien apporté à CMAG a reculé en 1999-2000. Ces cas de mauvaise gestion sont terribles et minent gravement la confiance de la communauté internationale dans les autres organismes publics et ONG qui œuvrent pour la paix et la sécurité au Cambodge.

SÉLECTION DE SITES WEB

Organisation des Nations Unies

<http://www.un.org/Depts/dpa/qpal/index.html>

Ce site de l'ONU s'intéresse notamment au processus de paix, aux questions économiques et sociales, aux territoires occupés et à Jérusalem. Il vous permettra de trouver les références de documents précis, qu'il s'agisse de résolutions du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, que vous pourrez ensuite obtenir en français sur le site officiel de recherche des documents publiés par l'ONU (<http://www.ods.un.org/>).

Le Monde diplomatique

<http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/>

Le Monde diplomatique présente un cahier spécial sur le Proche-Orient et examine, entre autres, le processus d'Oslo, la reprise du processus de paix, les questions en suspens et les négociations israélo-arabes.

Vous y trouverez les versions française et anglaise des principaux textes fondamentaux, une chronologie générale depuis 1917 et une quinzaine de cartes du Proche-Orient pour mieux comprendre la situation. Liste détaillée de ressources sur l'Internet.

France diplomatie

<http://www.france.diplomatie.fr/index.html>

Ce site propose un dossier sur l'actualité et l'historique du processus de paix au Proche-Orient. Une chronologie sommaire rappelle les grands tournants du conflit israélo-arabe et les étapes du processus de paix engagé à la suite de la Conférence de Madrid en 1991.

Cliquez sur Actualités – Dossiers et notes de fond – Processus de paix au Proche-Orient.

Le site consacre aussi un dossier aux récents développements de la question iraquienne depuis l'adoption de la résolution 1284 du Conseil de sécurité. Vous y trouverez les déclarations officielles de politique étrangère française s'agissant notamment du contrôle du désarmement, de la situation humanitaire et de la question des disparus koweïtiens.

Cliquez sur Actualités – Dossiers et notes de fond – L'Iraq et la situation dans le Golfe arabo-persique

Courrier international

<http://www.courrierinternational.com>

L'équipe de *Courrier International* a suivi au quotidien les événements de l'Intifada d'al-Aqsa et de la politique israélienne.

Sélectionnez Israël-Palestine dans les dossiers d'actualité.

Libération

<http://www.liberation.fr/israel/index.html>

Libération consacre un dossier à la question du Proche-Orient dans lequel il regroupe des analyses, reportages et points de vue publiés dans le quotidien, ainsi qu'une liste de liens vers de nombreux sites.

Comité international de la Croix-Rouge

http://www.icrc.org/fre/activites_pays

Chronologie des activités du CICR en Israël, dans les territoires occupés et dans les territoires autonomes.

D'autres sites sont répertoriés en page 75 de la version anglaise.

Renforcer le rôle des organisations régionales dans l'application des traités

L'UNIDIR, en collaboration avec le Monterey Institute for International Studies, a engagé un projet axé sur le renforcement de l'action des organisations régionales dans l'application des traités de maîtrise des armements et de non-prolifération. En effet, ces organisations peuvent jouer un rôle important s'agissant du respect des accords sur les armes de destruction massive.

Le projet sera lancé à l'occasion d'un petit séminaire organisé à Genève pour examiner le système actuel de vérification des traités sur les armes de destruction massive et déterminer les insuffisances que pourraient venir combler les organisations régionales. À la suite de cette rencontre, des auteurs seront choisis et des consultations seront alors organisées avec des diplomates (à Genève, Vienne et La Haye), des experts en matière de vérification et des fonctionnaires d'organisations multilatérales pour l'application de traités (comme l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques). Des entretiens avec des experts s'agissant des capacités opérationnelles et du rôle des différentes organisations régionales viendront compléter la recherche.

Les conclusions préliminaires seront exposées lors d'une réunion internationale où les experts du désarmement et de la maîtrise des armements, les organisations non gouvernementales, les diplomates et les représentants d'organisations régionales et d'organisations pour l'application de traités viendront débattre des différentes conclusions. Le Ploughshares Fund a généreusement contribué à la concrétisation de ce projet.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Jackie Seck

Coordonnatrice du programme de recherche

Tél. : (+41 22) 917 11 49

E-mail : jseck@unog.ch

Le Programme de bourses

Afin de mieux étudier les questions de sécurité régionale et favoriser la coopération régionale et le développement des capacités locales de recherche, l'UNIDIR a décidé d'étendre son programme de bourses et d'accueillir à l'institut quatre boursiers d'une même région pour qu'ils travaillent ensemble pendant quatre à six mois. Ces chercheurs viennent de différents pays de la région retenue. Ils s'intéressent à une question de sécurité régionale particulièrement délicate et nous espérons que le travail qu'ils produiront alimentera les discussions en matière de sécurité sur leur région.

En novembre 2000, l'UNIDIR a accueilli un groupe de chercheurs venus d'Asie du Sud. Il s'agit de Shiva Hari Dahal (Népal, spécialiste des droits de l'homme), Haris Gazdar (Pakistan, économie politique), Soosaipillai Keethaponcalan (Sri Lanka, relations ethniques et règlement des conflits) et G. Padmaja (Inde, armée et sécurité d'État). Ils travailleront ensemble jusqu'en avril 2001 à un projet de recherche qui débouchera sur une monographie collective. Ils exposeront leurs conclusions lors d'un séminaire organisé par l'UNIDIR en avril.

Chaque année, les candidats au programme de bourses sont en compétition et la sélection doit respecter un critère de représentation régionale. Le détail de la recherche est ensuite décidé collectivement par l'UNIDIR et les quatre boursiers sélectionnés. Le Programme de bourses porte actuellement sur l'Asie du Sud. Les chercheurs retenus les années suivantes viendront d'autres régions comme l'Afrique de l'Ouest, l'Amérique latine, le Moyen-Orient, l'Asie du Nord-Est, l'Afrique australe, l'Europe centrale, l'Afrique de l'Est, etc.

Pour plus d'informations sur le Programme de bourses de l'UNIDIR, veuillez vous adresser à :

Olivier Brenninkmeijer

Coordonnateur du programme

Tél. : (+41 22) 917 15 83

E-mail : obrennikmeijer@unog.ch

Les armes nucléaires tactiques

Afin d'appuyer les initiatives visant à s'attaquer au problème des armes nucléaires tactiques, l'UNIDIR a engagé un projet à long terme qui prévoit notamment une série de séminaires, des publications et entend exposer le problème des armes nucléaires tactiques à un plus large public par le biais des médias internationaux.

En mars 2000, l'UNIDIR a organisé, à Genève, un séminaire sur les armes nucléaires tactiques. Les experts de différentes institutions ont présenté des exposés sur divers aspects de ces armes. Les recommandations tirées à la suite de ce séminaire furent distribuées aux responsables politiques lors de la Conférence de 2000 des Parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires chargée d'examiner le Traité.

L'UNIDIR vient de publier deux rapports de recherche sur la question : *Tactical Nuclear Weapons: Options for Control* et *Tactical Nuclear Weapons: A Perspective from Ukraine* (voir notre section sur les publications). La conférence de presse organisée à Genève, le 23 janvier 2001, sur les armes nucléaires tactiques a donné lieu à un grand nombre d'articles dans la presse et de nombreux entretiens ont été accordés, à cette occasion, aux radios et télévisions.

Le projet de l'UNIDIR sur les armes nucléaires tactiques se poursuit cette année avec une étude basée sur les recommandations exposées dans *Tactical Nuclear Weapons: Options for Control*. Ce rapport examine les déclarations unilatérales faites en 1991 par les présidents des États-Unis d'Amérique et de la Fédération de Russie et suggère des recommandations en matière de transparence, de mesures de confiance et de réglementation. L'UNIDIR envisage aussi d'organiser un séminaire à l'occasion du dixième anniversaire des déclarations unilatérales de 1991. Différents aspects de ce projet sont menés à bien en collaboration avec le Monterey Institute of International Studies et le Peace Research Institute Frankfurt.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Taina Susiluoto

Chercheur invité

Tél. : (+41 22) 917 33 68

E-mail : tsusiluoto@unog.ch

Manuel sur le respect des engagement pris et la vérification

La maîtrise des armements au Moyen-Orient – une composante essentielle du processus de paix – implique un examen approfondi des moyens utilisés pour vérifier le respect des engagements pris et des mécanismes régionaux de vérification. L'UNIDIR et VERTIC produisent un manuel proposant une analyse approfondie des formules de vérification, des méthodes, des techniques et des expériences pratiques, qui pourrait s'avérer utile dans le cadre d'un tel processus au Moyen-Orient. Le livre sera publié en anglais et en arabe, mais aussi sous forme électronique (avec des liens hypertexte).

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Steve Tulliu

Rédacteur

Tél. : (+41 22) 917 15 98

E-mail : stulliu@unog.ch

Les coûts du désarmement

Afin d'établir une analyse du désarmement en comparant ses coûts et ses avantages, l'UNIDIR propose d'examiner le cas de quelques pays cruciaux et d'étudier scrupuleusement ce que signifie pour eux, en termes financiers et de ressources, leur adhésion aux traités de désarmement. Le projet tentera, par ailleurs, d'établir ce que chaque pays estime retirer comme avantages de sa participation aux différents accords et s'il se dégage un consensus général pour dire qu'il en a clairement retiré un intérêt. L'objectif de ce projet est de mieux comprendre les coûts et les avantages des accords de désarmement pour aider les décideurs à répartir l'argent selon les différents engagements, à définir le type de budget le mieux adapté et à savoir comment les États pourraient, à l'avenir, aborder cet aspect des négociations.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Susan Willett

Maître de recherche

Tél. : (+41 22) 917 42 54

E-mail : swillett@unog.ch

Projet concernant de nouvelles méthodes d'évaluation de l'action humanitaire contre les mines

Avec le soutien de la Fondation Ted Turner

L'évaluation des programmes d'action contre les mines en termes de coût-efficacité est particulièrement intéressante pour la communauté des donateurs qui vise une utilisation optimale des ressources dans la mise en œuvre des projets. Le déminage humanitaire est par définition un processus qualitatif, qui vise à améliorer la sécurité des hommes, à apporter une assistance aux victimes et à donner aux populations des communautés et des régions touchées le sentiment d'être partie prenante aux programmes d'action contre les mines. Les techniques classiques d'évaluation et de contrôle ne se prêtent pas facilement à l'évaluation d'objectifs qualitatifs. Celles qui impliquent une part active des parties concernées conviennent mieux. Les parties intéressées identifient leurs besoins et déterminent quelles sont les solutions les plus appropriées pour atteindre ces objectifs. L'expérience a démontré que cette participation permet d'améliorer la qualité, l'efficacité et la viabilité des programmes des donateurs. Si les gens concernés sont au cœur du processus d'évaluation et de contrôle, l'on peut être certain qu'ils auront le sentiment d'être partie prenante aux programmes engagés et prendront en main leur destin. L'étude pilote proposée cherche à utiliser pour la première fois une telle approche dans la lutte contre les mines, mais elle offre aussi à l'UNIDIR une occasion unique d'innover les initiatives partant de la base pour ce qui est de la mise en œuvre de la maîtrise des armements.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Susan Willett

Maître de recherche

Tél. : (+41 22) 917 42 54

E-mail : swillett@unog.ch

La consolidation de la paix et les mesures concrètes de désarmement en Afrique de l'Ouest

L'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement conduit actuellement un projet sur la consolidation de la paix et les mesures concrètes de désarmement en Afrique de l'Ouest. Ce projet cherche à renforcer la participation nécessaire des sociétés civiles de l'Afrique de l'Ouest dans le contrôle des armes légères. Le but essentiel du projet est double. Il s'agit, d'une part, de renforcer les capacités de recherche des individus et des organisations non gouvernementales locales sur les questions de paix et de sécurité et, d'autre part, d'aider la société civile à prendre part, de manière effective, à l'application des politiques et mesures visant le désarmement et le contrôle des armements.

Un premier recueil d'articles écrits par des auteurs de Sierra Leone vient de paraître. Un second recueil d'articles traitant cette fois du Libéria est en cours d'élaboration.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Anatole Ayissi

Coordonnateur du projet ouest-africain

Tél. : (+41 22) 917 16 05

E-mail : aayissi@unog.ch

Le Manuel de l'UNIDIR sur la maîtrise des armements

L'UNIDIR travaille actuellement à l'élaboration d'un manuel expliquant les principaux termes et concepts de la maîtrise des armements. Ce manuel sera à la fois une introduction au sujet pour un public ayant une connaissance limitée de la maîtrise des armements, mais aussi un ouvrage de référence pour les étudiants, les chercheurs, les diplomates et les journalistes avertis de ces questions.

Le manuel se présentera sous la forme d'un glossaire d'environ 400 termes organisés selon différentes rubriques et présentés dans un contexte plus large. Il sera ainsi plus facile de trouver rapidement un terme précis et de couvrir plusieurs aspects dans leur ensemble. Grâce à des renvois

à d'autres termes et concepts, le lecteur pourra, en effet, accéder à des questions connexes pertinentes. Le chercheur chargé de concevoir l'organisation du manuel bénéficiera du concours d'un comité de rédaction regroupant des experts en matière de maîtrise des armements.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Steve Tulliu

Rédacteur

Tél. : (+41 22) 917 15 98

E-mail : stulliu@unog.ch

Matières fissiles

En avril 1999, l'UNIDIR a publié *Fissile Material Stocks: Characteristics, Measures and Policy Options* de William Walker et Frans Berkhout. Cette publication devrait s'avérer utile pour la réflexion, au sein de la Conférence du désarmement, sur les différentes options possibles pour les stocks de matières fissiles. L'UNIDIR a commandé un rapport sur les inventaires de matières fissiles pour avoir un bilan actualisé des matières fissiles, une évaluation des politiques nationales en matière de production, de destination finale et de vérification des matières fissiles et une idée des installations et emplacements qui, dans le cadre d'un traité, pourraient être assujettis aux garanties.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Jackie Seck

Coordonnatrice du programme de recherche

Tél. : (+41 22) 917 11 49

E-mail : jseck@unog.ch

Séminaires de l'UNIDIR

L'Institut organise occasionnellement des débats informels sur des sujets divers ayant trait au désarmement, à la sécurité et à la non-prolifération. Ces rencontres confidentielles sont l'occasion pour les membres de la communauté du désarmement, des missions et des organisations non gouvernementales d'aborder avec un expert des sujets précis.

Les différents thèmes abordés lors des derniers séminaires sont la vérification du désarmement nucléaire, la relance du processus de désarmement nucléaire, les défenses antimissile, le désarmement comme action humanitaire, l'impasse de la Conférence du désarmement et les matières fissiles.

Citons, parmi les récents orateurs : Trevor Findlay, Suzanna van Moyland, George Paloczi-Horvarth, Tom Milne, Jonathan Dean, Daryl Kimball, Soren Jessen-Petersen, Martin Griffiths, Randall Forsberg, Rebecca Johnson, Tariq Rauf, Mutiah Alagappa, Graham Andrew, Anatoli Diakov, Annette Schaper et Tom Shea.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Jackie Seck

Coordonnatrice du programme de recherche

Tél. : (+41 22) 917 11 49

E-mail : jseck@unog.ch

DATARIs

L'Institut a développé, en étroite collaboration avec l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm (SIPRI), une base de données regroupant les projets et les instituts de recherche sur le désarmement, la maîtrise des armements, la sécurité et la paix. Les instituts peuvent, avec un mot de passe, actualiser les informations qui les concernent en accédant à la base de données sur notre site Web. Nouveau : vous avez maintenant la possibilité d'ajouter les noms des directeurs et des experts.

Si vous souhaitez que votre institut figure dans la base DATARIs, veuillez vous adresser à :

Anita Blétry

Secrétaire spécialisée, Publications

Tél. : (+41 22) 917 42 63

E-mail : abletry@unog.ch

Le Forum de Genève

En collaboration avec le Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales et le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, l'UNIDIR organise le Forum de Genève, une série de débats occasionnels.

Le Forum de Genève est un lieu d'échanges intellectuels entre délégués gouvernementaux, personnel de l'ONU, organisations non gouvernementales et spécialistes universitaires. Des experts sont régulièrement invités pour partager leurs connaissances sur différents sujets de désarmement lors de réunions d'information ou de séminaires. Ces rencontres sont l'occasion pour les personnes chargées

de négocier des questions de désarmement de bénéficier de recherches poussées et d'interagir avec d'autres dans un contexte relativement informel. Les sujets abordés dans le cadre du Forum de Genève reflètent, à tout moment, les préoccupations principales en termes de désarmement. L'objectif est d'offrir aux négociateurs des informations pertinentes, utiles pour leur action dans le domaine du désarmement.

Le Forum de Genève, qui en est à sa troisième année, va développer son action grâce au concours généreux de la Fondation Ford. Il s'agira de multiplier les contacts entre les communautés du désarmement, des droits de l'homme et de l'action humanitaire présentes à Genève, pour débattre de leurs intérêts communs en matière de désarmement et de sécurité et d'examiner les possibilités de coordination et de collaboration. Conscient du rôle important de l'opinion publique pour appuyer le désarmement, le Forum de Genève entend développer ses contacts avec les médias internationaux qui couvrent les questions de désarmement à Genève.

En 1998 et 1999, le Forum de Genève s'est intéressé plus particulièrement aux armes légères et de petit calibre. Le premier volume regroupant des papiers présentés sur ces questions lors du Forum de Genève vient de paraître (voir la section consacrée aux publications).

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Patrick McCarthy

Coordonnateur du Forum de Genève

Tél. : (+41 22) 908 59 32

E-mail : mccarthy@hei.unige.ch

PUBLICATIONS

Conflit, paix et peuple en Sierra Leone

Ce livre aborde des questions essentielles s'agissant de mesures concrètes de désarmement et de consolidation de la paix en Sierra Leone. Écrit avant la montée de la violence à Freetown en mai-juin 2000 qui conduisit à l'arrestation de Foday Sankoh, cet ouvrage témoigne de la pertinence des analyses faites par les auteurs.

Ces travaux de recherche ont pour point commun d'avoir été écrit par des auteurs sierra-léoniens qui ont joué un rôle actif; responsables locaux, ils œuvrent tous pour une paix durable dans leur pays. Chaque auteur est impliqué, à un niveau ou à un autre, dans la quête d'un règlement pacifique durable de la guerre civile et d'une solution à l'influence déstabilisatrice des armes légères et de petit calibre. En offrant à ces auteurs la possibilité d'exprimer leurs opinions, nous souhaitons susciter un débat qui fait cruellement défaut s'agissant de la sécurité et de la réforme du secteur de la défense en Afrique de l'Ouest et, partant, améliorer la compréhension des partenaires et donateurs de la Sierra Leone. À long terme, nous pensons que ce partenariat encouragera les artisans de la paix et favorisera l'instauration d'une paix durable dans la région.

Ce livre est le premier d'une série d'ouvrages destinés à alimenter les discussions sur une paix durable, la sécurité et le développement en Afrique de l'Ouest. Le prochain volume consistera en un recueil d'articles écrits par des acteurs de la société civile au Libéria. Selon le financement dont nous disposerons, nous publierons des études analogues effectuées par des membres de la société civile dans d'autres pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

Genèse d'un conflit (1961-1991) – *Joe A.D. Alie*

La longue route vers la paix : 1991-1997 – *Abubakar Kargbo*

Établissement de la paix et partage du pouvoir en Sierra Leone – *Chris Squire*

La contrebande d'armes : une question difficile pour les services des douanes – *Nat J.O. Cole*

La réglementation des armes : une question difficile pour les forces de police – *J.P. Chris Charley*

La politique de contrôle des armes menacée : le fléau de la corruption – *Abdulai Bayraytay*

La paix par d'autres biais : le chaînon manquant des programmes de DDR – *Michael Foray*

Désarmement, démobilisation et réinsertion en Sierra Leone après la guerre – *Francis Kai-Kai*

Désarmement par la communauté et consolidation de la paix après le conflit – *Isaac Lappia*

Les femmes contre les armes : le rôle essentiel des femmes dans le désarmement – *Binta Mansaray*

Un prix pour la paix ? Justice et réconciliation après la guerre – *Joe A.D. Alie*

Bound to Cooperate: Conflict, Peace and People in Sierra Leone

Anatole Ayissi et Robin-Edward Poulton

Directeurs de la publication

N° de vente G.V.E.00.0.20, Disponible uniquement en anglais

Armes nucléaires tactiques : possibilités de contrôle

À la fin de la guerre froide, il était clair que les armes nucléaires tactiques, déployées sur le front et intégrées aux forces classiques, constituaient une catégorie d'armes nucléaires particulièrement dangereuse. Il demeure à ce jour une très grande incertitude autour de l'application des déclarations unilatérales de 1991.

Depuis 1999, le spectre des armes nucléaires tactiques a ressurgi. L'attitude de la Russie face à l'élargissement de l'OTAN, le conflit au Kosovo et les propositions américaines visant à modifier le Traité ABM afin de permettre le déploiement d'un système NMD a suscité un regain d'intérêt en Russie pour les armes nucléaires tactiques et engendré des appels à la modernisation, dans un avenir proche, des forces nucléaires tactiques actuelles. En outre, la mise au point d'armes nucléaires au niveau régional, en particulier en Asie du Sud, après les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan en 1998, a suscité de nouvelles craintes s'agissant du déploiement d'armes nucléaires tactiques en Asie et au Moyen-Orient.

Il est évident, surtout si l'on considère la possession d'armes nucléaires par des États autres que ceux reconnus *de jure* comme des États dotés d'armes nucléaires, que les définitions des armes nucléaires tactiques ne conviennent pas. Si les armes nucléaires stratégiques sont définies en fonction de leur capacité à frapper le cœur d'un pays ennemi, alors la portée de ces armes n'est pas toujours l'élément clef de leur définition, ni leur rendement explosif. Dans le contexte américano-russe, la portée géographique des armes est l'élément déterminant pour distinguer les armes tactiques des armes stratégiques. Plusieurs critiques estiment que cette distinction présente peu d'intérêt et qu'il serait préférable de traiter des armes nucléaires dans leur ensemble. D'autres pensent que les risques propres aux armes nucléaires tactiques, s'agissant de leurs missions, de leur commandement et de leur contrôle, suffisent à justifier qu'elles soient traitées à part et dans l'immédiat.

Il convient également d'examiner le rôle des armes nucléaires tactiques au-delà des frontières des États qui les détiennent et de s'intéresser plus particulièrement aux armes nucléaires tactiques dans les pays européens de l'Alliance atlantique et à la doctrine de l'OTAN. La large supériorité numérique des armes nucléaires tactiques russes déployées et les changements survenus récemment dans la doctrine nucléaire russe suscitent une inquiétude croissante. Cet ouvrage avance un certain nombre d'idées pour traiter la question des armes nucléaires tactiques. Nous espérons qu'elles continueront d'alimenter les débats.

Harald Müller est le directeur exécutif du Peace Research Institute Frankfurt, en Allemagne, où Annette Schaper est Senior Associate dans le groupe sur le désarmement et la maîtrise des armements. William C. Potter est le directeur du Center for Nonproliferation Studies et du Center for Russian and Eurasian Studies auprès du Monterey Institute of International Studies, aux États-Unis. Nikolai Sokov est au Center for Nonproliferation Studies.

Tactical Nuclear Weapons: Options for Control

William C. Potter, Nikolai Sokov, Harald Müller et Annette Schaper

Disponible uniquement en anglais

N° de vente GVE.00.0.21

Armes nucléaires tactiques : un point de vue ukrainien

La question des armes nucléaires tactiques en Europe, considérée pendant près d'une décennie comme secondaire, commence à préoccuper les politiciens et l'opinion publique. Si les problèmes actuels ne sont pas aussi graves que ceux de la guerre froide, lorsque la menace des armes nucléaires tactiques était permanente, ces armes restent une cause d'inquiétude. Il importe d'examiner la question. Si les principes de la guerre froide ne sont plus valables, de nouvelles stratégies n'ont pas encore été trouvées.

Cette étude examine le rôle actuel et futur des armes nucléaires tactiques dans le nouveau système de sécurité européen tel qu'il peut être conçu en Ukraine, qui a eu sur son territoire le troisième arsenal nucléaire au monde.

Cette étude est le fruit d'un travail collectif dirigé par le professeur A. Shevtsov à la branche de Dnipropetrovsk de l'Institut national d'études stratégiques. A. Shevtsov examine, dans cet ouvrage, les problèmes auxquels l'Ukraine a été confrontée lorsqu'elle a choisi de renoncer à l'option nucléaire. A. Gavrish analyse, pour sa part, la situation par rapport aux pays de l'OTAN qui disposent d'armes nucléaires tactiques. A. Chumakov analyse l'arsenal russe. A. Yizhak présente les perspectives de désarmement nucléaire.

Les armes nucléaires tactiques en Europe : histoire du déploiement

Renonciation aux armes nucléaires : l'histoire de l'Ukraine

Les armes nucléaires tactiques dans le nouveau système européen de sécurité

Possibilités de réduire le rôle des armes nucléaires tactiques en Europe

Tactical Nuclear Weapons: A Perspective from Ukraine

A. Shevtsov, A. Yizhak, A. Gavrish et A. Chumakov

Disponible uniquement en anglais

Le Forum de Genève : séminaires sur les armes légères et de petit calibre, vol.1

Depuis 1997, le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, le Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales et l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement ont travaillé en collaboration pour offrir aux membres de la communauté internationale présents à Genève des séminaires réunissant des experts des questions de maîtrise des armements et de désarmement. Ces présentations, qui s'adressaient aux membres des missions diplomatiques de Genève, consistaient en analyses accessibles très fines de questions modernes touchant aux besoins et possibilités en termes d'élaboration de politique de cette communauté précise.

Depuis 1998, le Forum de Genève s'intéresse plus particulièrement aux armes légères et de petit calibre. Le lecteur trouvera dans ce document, le résumé des séminaires tenus entre mai 1998 et novembre 1999. Nous espérons, par ce biais, renforcer les présentations des experts en les proposant à un large public.

Introduction

Transferts d'armes classiques : les excédents d'armes et armes légères – *Herbert Wulf*

Armes illégales en Albanie et sécurité européenne – *Chris Smith*

Les armes : une question de santé ? – *Robin M. Coupland & David Meddings*

La Commission internationale d'enquête (Rwanda) – *Eric Berman*

Les Nations Unies et les armes légères : le rôle du Groupe d'experts gouvernementaux – *Ambassadeur Mitsuro Donowaki, Graciela Uribe de Lozano et Ambassadeur André Mernier*

Contrôler le flux, la disponibilité et l'utilisation abusive des armes légères : un nouvel outil pour l'alerte rapide des conflits violents – *Edward J. Laurance*

L'initiative norvégienne concernant les transferts d'armes légères – *Ole-Petter Sunde*

Guerre, paix et armes légères en Colombie – *Daniel García-Peña Jaramillo*

The Geneva Forum: Seminars on Small Arms, vol.1

Le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, le Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales et l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement

Éditeurs

Disponible uniquement en anglais

Maintien de la paix en Afrique : capacités et culpabilités

Les organisations africaines régionales et sous-régionales ont un rôle considérable à jouer dans la promotion de la paix et de la sécurité sur leur continent. Si le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies s'en est largement remis à elles, c'est essentiellement parce qu'il hésitait à autoriser l'ONU à lancer des opérations de maintien de la paix. Il est certes louable de chercher à renforcer les capacités locales, mais le fait de savoir si les Africains sont prêts à prendre sur eux de faire face aux conflits est un tout autre problème. Que peuvent faire les organisations et les États africains pour développer leurs capacités de maintien de la paix ? Comment la communauté internationale peut-elle adapter ses initiatives aux besoins des acteurs africains ? Ce livre apporte des réponses à toutes ces questions.

La partie I de ce livre décrit les obstacles qui s'opposent à la paix et à la sécurité en Afrique et expose les motifs pour lesquels le Conseil de sécurité de l'ONU a changé sa politique de maintien de la paix. La partie II examine les initiatives africaines visant à gérer et à résoudre les conflits sur le continent. La partie III fait le point sur l'expérience des pays africains en matière de maintien de la paix. La partie IV examine les initiatives des États non africains visant à développer les capacités africaines. L'étude se termine par une série de recommandations pour accroître l'efficacité des politiques actuelles. Elle fait des suggestions concrètes sur la façon de renforcer les actions africaines régionales et sous-régionales et d'améliorer les programmes occidentaux de développement des capacités africaines. Elle insiste également sur le fait que l'ONU devrait être plus active pour promouvoir le maintien de la paix sur le continent africain et engager à cet effet les missions nécessaires.

Préface du Secrétaire général de l'ONU

Partie I Situation et perspectives

Partie II Organisations africaines et initiatives ad hoc

Partie III Possibilités et limites des capacités africaines de maintien de la paix

Partie IV Actions pour développer les capacités africaines

Conclusion

Annexes et bibliographie

Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities

Eric Berman et Katie Sams

Disponible uniquement en anglais

N° de vente GV.E.00.0.4

ISBN 92-9045-133-5

Le problème des armes légères en Asie centrale : caractéristiques et conséquences

Bien qu'elle ait été gravement touchée par la prolifération, l'accumulation et l'utilisation abusive des armes légères, l'Asie centrale a été, dans l'ensemble, ignorée par la communauté internationale. Ce rapport entend souligner la gravité de la situation dans cette région en décrivant les différentes manières dont le problème des armes légères s'y manifeste. Cette étude s'intéresse plus particulièrement aux questions suivantes : les facteurs expliquant la demande d'armes légères; les sources externes et internes d'armes légères; les itinéraires de transfert des armes et des munitions; les différents types d'armes légères en circulation; les conséquences humanitaires, politiques et sociales des armes légères; et enfin, les facteurs qui entravent les actions visant à lutter contre le problème des armes légères. Cette étude se termine sur une évaluation des conséquences des armes légères en Asie centrale et suggère des stratégies possibles pour essayer de les contrôler.

Afghanistan : deux décennies de conflit armé

L'héritage de la guerre froide

Les armes légères et l'ascendant des Talibans

Le coût humain des armes légères

Le conflit au Tadjikistan

La guerre civile de 1992 à 1997

La provenance des armes légères

Une paix fragile

Ouzbékistan, Kirghizistan, Kazakhstan et Turkménistan :

les armes légères, une menace latente contre la stabilité

Des sociétés armées

Sources potentielles de conflit armé interne

The Small Arms Problem in Central Asia: Features and Implications

Bobi Pirseyedi

Disponible uniquement en anglais

N° de vente G.V.E.00.0.6

ISBN 92-9045-134-3

Moratoire ouest-africain sur les armes légères : consultations de haut niveau sur les modalités de mise en œuvre du PCASED

Rapport des réunions tenues par les experts et les organisations de la société civile 23-24 mars 1999, Bamako, Mali

Les États de l'Afrique de l'Ouest ont reconnu que la prolifération des armes légères et de petit calibre menace leur sécurité nationale et ils ont tenté de résoudre ce problème dans le cadre d'un regroupement régional désigné sous le nom de Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le 31 octobre 1998, les seize États membres de la CEDEAO ont signé, à Abuja, la *Déclaration de Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest*. Cette déclaration s'inspire de l'approche « sécurité d'abord ».

Ce moratoire – généralement connu sous le nom de Moratoire ouest-africain sur les armes légères – est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998, pour une période renouvelable de trois ans. Il constitue une nouvelle façon d'aborder la paix et la prévention des conflits. Ce n'est pas un instrument juridique qui lie les États, mais plutôt l'expression d'une volonté politique commune. Pour que le moratoire soit efficace, il faudra adopter des mesures concrètes qui auront pour effet d'empêcher les gouvernements des États de l'Afrique de l'Ouest d'oublier leur engagement politique et de mobiliser le soutien des communautés nationales, régionales et internationales à l'égard de sa mise en œuvre. Basé à Bamako, le Programme de coordination et d'assistance pour la sécurité et le développement (PCASED) est le mécanisme de mise en œuvre désigné pour ce moratoire.

Les 23 et 24 mars 1999, la CEDEAO, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique ont été les hôtes de consultations de haut niveau avec des experts en matière de questions touchant l'Afrique de l'Ouest et les armes légères. Ces consultations avaient pour objet d'élaborer les modalités de mise en œuvre du PCASED. Ce rapport expose les différentes discussions intervenues dans le cadre des réunions des experts et des organisations de la société civile au sujet de ces différentes priorités.

Jacqueline Seck

Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement
Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique

GE.00-00475
UNIDIR/2000/2