

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