



LES MESURES DE CONFIANCE DANS LE PROCESSUS DE PAIX AU PROCHE-ORIENT

Mémoire de géopolitique du

Capitaine de Corvette Patrice LABAEYE

Dans le cadre du séminaire de « Géopolitique du Moyen-Orient »

Directeur : Monsieur l'Ambassadeur BONNEFOUS

MARS 2001

Fiche de présentation documentaire

1 – Mémoire de géopolitique

2 – Capitaine de Corvette LABAEYE

3 – Mars 2001

4 – Groupe A6

5 – Les mesures de confiance s'appliquant à la région du Proche-Orient et concourant à la dynamique du processus de paix.

7 – Mots clés : relations extérieures, mesures de confiance, processus de paix

LES MESURES DE CONFIANCE DANS LE PROCESSUS DE PAIX AU PROCHE-ORIENT

Sommaire

I Pourquoi des mesures de confiance

Les sources de la méfiance

L'expérience de la guerre froide

L'apport de la théorie des relations internationales

II Les différentes mesures de confiance du processus de paix

Les différents acteurs

Sécurité militaire

Sécurité économique

Sécurités politique et culturelle

Sécurité de l'environnement

Table des matières

	<u>Page</u>
Introduction	6
Partie I : Pourquoi des mesures de confiance	8
1.1 Les sources de la méfiance	8
1.1.1 Les réticences israéliennes	8
Paix ou trêve	8
Persistance de la menace militaire	9
Menace extérieure	9
Menace intérieure	9
Guerre psychologique	10
Perdre la paix	10
Une partialité du concert des nations	10
1.1.2 Les réticences arabes	11
Le non respect des règlements internationaux	11
La volonté hégémonique d'Israël	12
La volonté de ne pas donner aux Palestiniens les moyens de survivre	12
1.2 L'expérience de la guerre froide	13
1.3 L'apport de la théorie des relations internationales	15
Partie II : Les différentes mesures de confiance du processus de paix	17
2.1 Les différents acteurs	17
2.1.1 L'Union Européenne	18
2.1.2 L'OTAN	19
2.1.3 La ligue des Nations Arabes	19
2.1.4 L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe	20
2.2 Sécurité militaire	20
2.2.1 Le contrôle des armements	20
UNROCA	21
Les autres instances traitant du contrôle de l'armement	21
2.2.2 Les mesures favorisant la concertation	22
ACRS	22
Les propositions de l'OTAN	24
L'Union Européenne	25
L'OSCE	27
Accords bipartites	28
Des comités mixtes	28
La caution d'une autorité extérieure	29
2.3 Sécurité économique	30
2.3.1 L'OSCE	30
2.3.2 L'Union Européenne	31
2.3.3 Accords bipartites	32

2.4	Sécurités culturelle et politique	34
2.5	Sécurité de l'environnement	35
2.5.1	L'Union Européenne	35
2.5.2	Accords bipartites	35
	Conclusion	38

INTRODUCTION

La nouvelle flambée de violence que connaît le Proche Orient, montre que le processus de paix n'est pas consolidé et que le chemin qui mène à une paix durable dans cette région, sera encore long.

Pourtant les efforts n'ont pas été ménagés pour tenter de stabiliser cette région du monde.

Les traités ont succédé aux accords : Camp David (1978), Oslo 1 (1993), Traité de paix entre le royaume de Jordanie et l'Etat d'Israël, Oslo 2 (1995), Hébron (1997), Wye Plantation (1998), Charm El Cheikh (1999), Camp David (2000). Les grandes puissances se sont toutes penchées sur le berceau du processus de paix, prodiguant conseils, pressions et soutiens.

L'avenir semble toujours aussi incertain, donnant l'impression d'échapper à toute construction intellectuelle logique.

Certes, l'histoire nous enseigne que la Méditerranée a toujours été, et une zone de crises, et une zone d'échanges importants. Le XX^{ème} siècle est dans la droite lignée du passé puisque sur les 31 conflits recensés par l'Institut Heidelberg pour la recherche internationale sur la guerre, 5 ont eu lieu en Méditerranée et parmi les 97 crises recensées, 5 ont eu lieu au Proche et au Moyen-Orient¹.

Les études montrent donc que cette zone a été la plus encline aux conflits durant la guerre froide et le reste depuis le bouleversement de 1990. La disparition de l'empire soviétique et partant de la rivalité entre les blocs de l'Est et de l'Ouest, n'a pas signifié une plus grande stabilité dans cette région. La situation géopolitique est hautement fragmentée : certaines frontières sont encore disputées et nombreux sont les pays qui perçoivent toujours une menace à leurs frontières.

Derrière ces conflits anciens non résolus, commencent à percer de nouveaux problèmes trouvant leur origine dans les champs économique, culturel, politique voire écologique. Les racines des conflits sont donc nombreuses et profondes.

Le but fondamental des mesures de confiance est de s'attaquer aux racines des conflits en cours ou potentiels, d'éliminer la cause du problème qui risque d'amener un Etat à choisir la voie de la violence pour régler ses différends avec un autre Etat.

¹ BRAUCH H G, MARQUINA A, BIAD A Euro-Mediterranean Partnership for 21st Century p 11

Idéalement on peut considérer que la méfiance de l'autre, la méconnaissance de ses préoccupations, l'incapacité à établir un dialogue constituent les raisons premières des conflits actuels qui ne peuvent plus se fonder sur des conquêtes territoriales.

Les mesures de confiance consistent donc théoriquement à favoriser le dialogue entre les différents Etats pour leur permettre de renforcer leur sentiment de sécurité.

Il est symptomatique de constater à quel point la notion de confiance est absente du processus de paix. Les nombreux accords ou traités ne parviennent pas à effacer la méfiance des différents protagonistes.

Pourtant les mesures existent : l'expérience réussie de l'arsenal des mesures de confiance déployées pour réduire le risque de conflagration durant la guerre froide entre le bloc occidental et le pacte de Varsovie, les études théoriques des relations internationales ont permis de constituer un corpus de dispositions aptes à jeter les bases d'une véritable coopération entre les nations et Etats du Proche-Orient. Le nombre de mesures et la diversité des parrains traduisent à l'évidence à la fois l'intérêt et l'inquiétude que suscite cette partie du monde.

Il conviendra évidemment de s'interroger sur les raisons actuelles de la faillite des dispositions et mesures proposées jusqu'à présent.

1 - POURQUOI DES MESURES DE CONFIANCE

1.1. LES SOURCES DE LA MEFIANCE

Les exemples et les origines de la méfiance des uns envers les autres sont légions.

1.1.1 Les réticences israéliennes

paix ou trêve

Les accords de Camp David en 1978 scellèrent la paix entre l'Egypte et Israël. Pourtant certains voient dans le processus même de signature une source de conflit potentiel. Le président Anouar El Sadate avait sollicité l'avis des docteurs de l'université d'Al Azhar pour savoir s'il avait le droit de conclure la paix avec l'Etat juif. Les sages décidèrent que cette paix était licite "*selon le précédent de Huddaybiyya*". Cette paix signée en 628 par Mahomet avec La Mecque fut rompue en 630 pour permettre la prise de la ville². Paul Giniewski déclare dans la revue Politique Internationale "*L'allusion n'est-elle pas transparente ? Ne signifie-t-elle pas qu'une paix à la Huddaybiyya est une paix provisoire, une simple trêve ? N'est-on pas fondé à constater que leur politique de paix [celle des arabe]), inversant la proposition célèbre de Clausewitz, est une autre manière de poursuivre la guerre ? Mais à supposer que les dirigeants et leurs troupes soient sincères [dans leur proposition de paix], il n'en demeure pas moins que d'autres Palestiniens continueront de contester cette conversion, et reprendront, tôt ou tard, le flambeau du combat*".

La question se pose donc pour Israël de savoir si le processus de paix n'est "*qu'un écran de fumée, masquant les intentions réelles de ses adversaires : le détruire*".³

persistance de la menace militaire

Il est vrai que la menace demeure "*multiforme et globale*". Israël reste physiquement encerclé par des nations qui consacrent toutes d'énormes budgets à la préparation et à la modernisation de leur outil militaire. Les deux tiers des armes vendues aux pays en

² GINIEWSKI P, " Le problème dominant d'Israël : gagner la guerre de la paix" Les cahiers de mars n°167 p 72

³ GINIEWSKI P op. cit. p 70

voie de développement sont à destination de cette région⁴. Les capacités des missiles actuels permettent de contourner en partie la supériorité aérienne de Tzahal. Le territoire israélien peut désormais être atteint à partir de l'Iran ou de la Syrie. L'exemple de la guerre du golfe montre que certaines nations de cette région possèdent ou tentent de posséder des armes de destruction massive, bactériologiques, chimiques ou nucléaires⁵. La supériorité qualitative de l'armée israélienne risque donc d'être remise en cause à court ou moyen terme. Son infériorité quantitative est, quant à elle, manifeste.

menace extérieure

Cette menace qui pèse sur Israël se fait sentir sur ses frontières : il n'existe toujours pas d'accord de paix avec la Syrie, le boycott économique par plusieurs pays arabes subsiste, la destruction de l'Etat juif reste un objectif de certaines organisations (Hamas, Hezbollah, Djihad islamique). L'existence même d'Israël n'est pas toujours admise par les Etats arabes. M. Abuzed Omar Dorda, représentant de la Libye, a demandé le 20 octobre 2000 aux représentants de l'Assemblée générale des Nations Unies de considérer la question de la Palestine sous l'angle de la géographie et de l'histoire. Il a engagé les délégués à regarder les cartes d'avant 1947 pour constater l'absence de toute référence à Israël qui n'est que "*le nom d'un prophète mais pas d'une terre*".

menace intérieure

Elle se fait également sentir à l'intérieur même du territoire israélien : les Palestiniens au regard de la force qu'ils représentent aujourd'hui (ils disposent de milices, d'une police) et de leur dynamisme démographique, constituent un risque majeur pouvant gêner ou bloquer le bon fonctionnement des institutions de l'Etat israélien. Le taux d'accroissement de la population palestinienne (taux de fécondité proche de 7%, la moitié des 750 000 habitants de la bande de Gaza a moins de 15 ans) est une véritable bombe à retardement pour Israël qui se doit de trouver une solution pour éviter la dilution du peuple juif.

⁴ DAGUZAN JF Confidence Building Measures, disarmament and crisis prevention : a view from the North / Euro-Mediterranean Partnership for 21st Century p 95

⁵ Cdt RAVOYARD L'Iran et la bombe La tribune décembre 2000 p 5

guerre psychologique

La guerre idéologique est également présente par le biais d'articles de journaux, d'émissions radiodiffusées ou télévisées qui disséminent un poison auquel les juifs, victimes de l'holocauste, sont tout particulièrement sensibles. *"On inculque, jusque sur les bancs des écoles, la haine des juifs et le désir de vengeance, la certitude qu'Israël sera détruit et le devoir d'y travailler par le Jihad".*⁶

perdre la paix

Le président du Soudan, Jafer Numeiri, avait déclaré en 1984 au sujet d'Israël : *"Nous ne pourrions le vaincre qu'au travers de la paix"*. Cette crainte de perdre la paix reste très présente dans les esprits. Il existe un risque non négligeable que la tactique palestinienne, affichée dans les années 70, reste d'actualité. La tactique de l'artichaut, chère au général Beaufre, consiste à grignoter petit à petit, feuille par feuille, les positions de l'adversaire. *"Par modération, nous voulons dire que nous sommes prêts à la paix et que nous œuvrons dans ce sens. Nous le prouvons en déclarant que nous sommes prêts à créer un Etat sur une partie de notre territoire. Autrefois, nous proclamions : nous voulons tout et tout de suite. Aujourd'hui nous disons que nous pouvons y parvenir par étapes".*⁷

La question de la confiance dans celui avec lequel on négocie la paix, revêt donc une importance capitale. *"Il [le gouvernement israélien] néglige que les Palestiniens sont probablement ses interlocuteurs les moins fiables dans les négociations de paix. N'ont-ils pas violé les accords qu'ils avaient conclus avec les Jordaniens ? Comme avec les Libanais ? N'ont-ils pas trahi la confiance du Koweït qui avait accueilli de nombreux palestiniens, faisant cause commune avec l'Irak en 1990 ? N'ont-ils pas violé les accords d'Oslo de 1993, en enseignant la haine des Juifs dans leurs écoles et leurs médias, en s'abstenant de confisquer les armes illégales circulant sur leur territoire, etc.?"*⁸

une partialité du concert des nations

Israël n'est pas convaincu de la "bonne foi" de la scène internationale. La richesse des pays arabes, leur influence dans le concert des nations pourraient justifier des choix

⁶ GINIEWSKI P op. cit. p 71

⁷ KADDOUMI F Newsweek 14 mars 1977

⁸ GINIEWSKI P op. cit. p 77

géopolitiques et géoéconomiques en faveur de ces derniers : *"On peut se passer des juifs, pas du pétrole"*. Il existe donc une méfiance instinctive à l'égard des décisions notamment celles de l'ONU, des prises de position et des sollicitations des Etats intervenant de près ou de loin dans le processus de paix car ces derniers sont toujours soupçonnés de partialité dont Israël aurait à pâtir.⁹

*"Aux Nations unies, les Etats arabes ont réuni le soutien d'autres pays islamiques ainsi que du bloc communiste. Ensemble, ils ont bénéficié d'une majorité automatique pour y voter d'innombrables résolutions qui ont perverti l'histoire, transformé la fiction en réalité et fait dégénérer l'ONU et sa Charte"*¹⁰.

1.1.2 Les réticences arabes

Les griefs des Arabes en général et des Palestiniens en particulier font écho aux craintes existentielles de l'Etat juif. Si Israël interprète chaque décision ou acte suivant l'angle de sa survie à moyen et long terme, les arabes analysent les événements suivant les angles de l'équité, de l'égalité de traitement.

le non respect des règlements internationaux

La première source de méfiance que nourrissent ces nations à l'égard d'Israël, provient de l'absence de volonté de se conformer au droit international et en particulier aux résolutions de l'ONU et aux différents accords signés. L'application de ces dernières est un préalable à toute autre avancée significative ; *"[..]Le gouvernement israélien [doit] comprendre que la logique de la violence, de l'agression et de défi obstiné lancé au peuple palestinien, ne pouvait que retarder la perspective de la paix, qui pour être juste et durable devait reposer sur le respect des règles et engagements internationaux, à commencer par les résolutions du Conseil de Sécurité demandant un retrait des forces d'occupation israéliennes des territoires palestiniens occupés depuis 1967 et également du Golan syrien"*.¹¹

Les récriminations valent également pour les engagements qu'Israël a librement consentis et signés : les différents accords, depuis le début des années 90,

⁹ GINIEWSKI P op. cit. p 73

¹⁰ SHAMIR I Discours du premier ministre israélien à la conférence de Madrid 31 octobre 1991

¹¹ Résolution de l'assemblée générale des Nations Unies. Discours du délégué du Koweït 20 octobre 2000

prévoient des clauses concernant son retrait de certains territoires et la fin de la colonisation, clauses qu'Israël n'a pas ou que partiellement respectées.

la volonté hégémonique d'Israël

Comment interpréter dans ces conditions les actes d'un Etat qui réclame des autres parties l'exécution de leurs engagements mais qui se refuse à exécuter les dispositions qu'il s'est engagé à appliquer ? L'idée qu'Israël utiliserait les règles internationales pour asseoir son hégémonie sur la région du Proche-Orient est couramment émise : *"Ce n'est pas un traité de paix mais seulement un accord destiné à assurer l'hégémonie d'Israël sur les territoires palestiniens par une rhétorique hypocrite et la puissance militaire"* déclarait W. Saïd. Cette approche n'est pas uniquement faite par les représentants des nations arabes. Des hommes politiques d'autres pays et notamment des Etats européens en arrivent aux mêmes conclusions : *"il serait temps pour Israël de changer de lunettes et de penser la paix comme pacte de bon voisinage et non comme un système impérial fondé sur l'intervention militaire permanente"*.¹²

Certaines conclusions sont plus extrêmes encore ; Israël n'aurait d'autre but que de briser le processus même de la paix en dressant régulièrement des obstacles sur ce chemin périlleux. *"La formule des territoires en échange de la paix est une moquerie quand la politique et la pratique officielles israéliennes sont de vouer les territoires à la colonisation illégale. [...] Israël, par contre, a dressé de nombreux obstacles en travers du chemin de la paix, pour en contester la justesse même du processus. Son activité frénétique et illégale en matière de colonisation est la preuve irréfutable de son attitude de refus."*¹³

la volonté de ne pas donner aux Palestiniens les moyens de survivre

Accusé de vouloir briser le processus de paix, Israël est également accusé de vouloir attenter à la capacité de survie du peuple palestinien. Les dispositions prévues dans les différents accords de même que la non-exécution de certaines clauses peuvent être interprétées comme une volonté manifeste de mettre en coupe réglée l'économie palestinienne et d'imposer un carcan tel qu'il lui sera impossible d'exister. *"Le niveau*

¹² JOXE A cahier d'étude stratégique n°29 p 67

¹³ HAYDAR ABD EL CHAFI Discours du chef de la délégation palestinienne à la conférence de Madrid 31 octobre 1991

de vie palestinien est beaucoup plus bas que celui des Israéliens : 1250 dollars par habitant contre 170 000 dollars. Le chômage frappe 25 % de la population active et le niveau de vie a diminué de 30 à 40 %. Il est donc essentiel que les dispositions économiques du mémorandum de Wye River soient rapidement appliquées. Les Palestiniens ne peuvent se satisfaire qu'on leur restitue quelques arpents de pierres. Le processus de paix doit se traduire concrètement par un renversement de tendance de l'économie palestinienne".¹⁴

Un tel objectif peut également transparaître au travers du réaménagement du territoire opéré par les Israéliens. En se dégageant des zones à forte densité palestinienne, ils offrent à l'opinion internationale une solution qui octroie aux Palestiniens de la terre. En conservant le contrôle extérieur de ces territoires, ils se gardent la possibilité manifeste de peser sur tous les rouages de la vie de la communauté palestinienne. Les différents blocages des territoires, de facto, font partie de la diplomatie actuelle d'Israël pour influencer ou contraindre les autorités palestiniennes.

Les sources de méfiances sont donc nombreuses. Trouver une base de discussion solide qui puisse arrimer le processus de paix n'est pas un mince problème. Comme on vient de le voir, l'aspect territorial des revendications n'est que la partie émergée de l'iceberg qui cache de nombreuses autres inquiétudes ayant trait à la sécurité des Etats ou nations, sécurité dont on voit bien qu'elle recèle plusieurs facettes.

Le problème est-il insoluble ? Le président américain, George Bush, rappelait dans son discours d'inauguration de la conférence de Madrid en 1991 "*... qui aurait cru au début des années 60 que la guerre froide prendrait fin sans violence et qu'elle serait remplacée par la coopération [...]. Non, il n'est pas nécessaire que la paix au Proche-Orient soit un rêve. La paix est possible*".

1.2. - L'EXPERIENCE DE LA GUERRE FROIDE

La référence à la période de la guerre froide faite par le président Bush n'est pas anodine. Les mesures de confiance mises en place sont considérées par les experts comme un succès. Si on ne peut leur attribuer la paternité de la chute de l'empire

¹⁴ BERTHOLET H Rapport d'information de la commission des affaires étrangères n°1160 p 34

soviétique, il convient au minimum de constater qu'elles ont rempli la mission qui leur avait été assignée à savoir prévenir tout risque de conflit entre les deux blocs consécutif à une mauvaise interprétation des événements.

La prise de conscience de la nécessité de telles mesures a eu lieu en 1962 à la suite de la crise de Cuba qui a conduit le gouvernement américain à mettre ses forces en état d'alerte. La première des mesures est hautement symbolique puisqu'elle a consisté en l'installation d'une ligne de communication directe entre la Maison Blanche et le Kremlin dont le but fondamental était de permettre aux deux grands de dissiper immédiatement tout malentendu.

Par la suite, les mesures de confiance mises en place ont recherché une certaine ouverture, une certaine transparence entre les deux blocs de manière à mieux prévoir l'avenir des relations internationales. Elles sont devenues un outil politique de sécurité à la fois dans les relations bilatérales entre les USA et l'URSS et au sein de la CSCE pour réduire les risques de guerre nucléaire par accident ou mauvaise interprétation entre les grands, et ceux d'une attaque surprise par moyens conventionnels.

La confiance est un préalable indispensable pour établir des relations de coopération. Elle procède d'un mélange de connaissance et de méconnaissance. Plus grande est la connaissance et donc la transparence, plus faible est le risque pour les partenaires. Elle implique également un certain degré de préparation pour faire face aux risques dans le cas d'une violation de cette confiance.

Le dispositif repose sur un mécanisme global de concertation et de négociation entre les Etats qui souhaitent garantir leur sécurité sans recourir à la course aux armements. Ce mécanisme repose sur trois piliers : des mesures efficaces d'information mutuelle, de confiance et de transparence, des limitations négociées et un dispositif de vérification. Les documents de Vienne signés en 1992, à titre d'exemple, prévoient :

- des échanges annuels d'informations militaires (concernant les forces, les armements majeurs et les budgets) ;
- des mécanismes de consultations pour les activités militaires extraordinaires ;
- des préavis de notification et des observateurs pour toute activité militaire de grande ampleur ;
- l'établissement de contacts entre militaires des deux bords ;
- la diffusion des calendriers annuels des activités militaires ;

- un processus d'évaluation annuelle des mesures de confiance.

Plusieurs conclusions peuvent être tirées de l'expérience des mesures appliquées entre l'Est et l'Ouest¹⁵ :

- L'importance des ambitions modestes, de la patience et des petits gains de confiance. La notion de progressivité est fondamentale. Rien ne sert, d'emblée, d'afficher des objectifs démesurés qui risquent de se heurter à des freins psychologiques majeurs. Le processus compte plus que les objectifs initiaux.¹⁶
- Le succès des mesures procède d'une volonté de réciprocité. Les mesures de confiance reposent sur le droit quasi institutionnel de l'adversaire de poser des questions et d'obtenir des réponses.
- Il existe un lien étroit entre les développements politiques et la poursuite des mesures de confiance.

1.3 - L'APPORT DE LA THEORIE DES RELATIONS INTERNATIONALES

Le recours à la théorie des relations internationales peut sembler quelque peu surprenant tant le sujet du processus est brûlant d'actualité. Il faut pourtant encore faire référence à la confrontation des blocs de l'Ouest et de l'Est et se souvenir que les initiatives des traités SALT et START reviennent à des universitaires.

Par ailleurs, chercher à accroître le sentiment de sécurité des Etats implique de répondre en premier à la question : Comment un Etat définit-il sa sécurité ?

La sécurité comme but politique peut être définie de manière objective comme l'absence de danger ou de menace, et de manière subjective comme la certitude d'être protégé contre les dangers¹⁷. Le concept de sécurité a connu différentes acceptions au

¹⁵ BRAUCH H G From confidence to partnership building measures in Europe / Euro-Mediterranean Partnership for 21st century p 50

¹⁶ Cette progressivité transparait dans le processus initié par l'Acte Final d'Helsinki signé en 1975. Ce document prévoit 21 jours de notification pour les manœuvres majeures (impliquant plus 25 000 hommes) et l'invitation d'observateurs. Il a été complété par l'accord de Stockholm (1986) dans lequel le délai de notification est porté à 42 jours et concerne désormais toute activité militaire impliquant plus de 13 000 hommes. Il prévoit également la diffusion d'un calendrier annuel des activités militaires sujettes à notification et le contrôle de ces activités par des observateurs. Les documents de Vienne dont on a évoqué ci dessus les termes terminent le processus engagé à Helsinki.

¹⁷ BRAUCH H G, MARQUINA A, BIAD A "Euro-Mediterranean Partnership for 21st century p 6

cours du temps. Originellement orienté uniquement vers la notion de maintien de la paix par recours à l'outil militaire, cette notion a été élargie depuis les années 1970 pour recouvrir cinq aspects¹⁸ :

1. La **sécurité militaire** qui comprend les capacités offensives et défensives des Etats et leurs perceptions des intentions des autres ;
2. La **sécurité politique** qui concerne la stabilité organisationnelle des Etats, des systèmes de gouvernements et des idéologies qui leur donnent leur légitimité ;
3. la **sécurité économique** qui garantit les accès aux ressources, marchés et finances nécessaires au maintien d'un niveau acceptable de la puissance d'un Etat et de son niveau de vie ;
4. La **sécurité culturelle** qui vise à maintenir à un niveau acceptable des évolutions que la société peut supporter (langues, cultures, religions, identité nationale..) ;
5. La **sécurité écologique** qui concerne le maintien des conditions locales de la biosphère comme support indispensable au développement de toute activité humaine.

Afin de tenir compte de cet apport des théories des relations internationales, certains auteurs ont établi des distinctions entre les différentes mesures de confiance de manière à couvrir tout le spectre évoqué ci-dessus. Hans Günter BRAUCH distingue :

- les mesures de confiance (CBM, Confidence Building Measures) qui ont pour objet les dimensions politiques et militaires ;
- les mesures de partenariat (PBM, Partnership Building Measures) qui traitent des aspects économiques et écologiques ;
- les mesures de tolérance (TFM, Tolerance Furthering Measures) qui prennent en compte la dimension culturelle de la sécurité.

Parmi ces différentes catégories, les mesures de partenariat revêtent une importance particulière mais elles ne peuvent être appliquées que dans une situation apaisée car elles supposent une confiance mutuelle. Elles impliquent des droits équivalents. De telles mesures doivent surmonter les relations de dépendance et développer un processus politique visant à établir une interdépendance mutuelle, source de bénéfices comme le fut le Plan Marshall.¹⁹

¹⁸ ROCHE JJ Théorie des relations internationales Clefs p 100

¹⁹ Le Plan Marshall est considéré comme une mesure de partenariat car il a visé à arrimer les économies des nations européennes à celle des USA. Il a grandement contribué à sortir ces nations du

L'influence des études théoriques se fait sentir dans l'évolution du système sécuritaire développé au Proche-Orient. Les Accords de Camp David, signés en 1978, ne prévoient qu'un dispositif qui fait la part belle aux mesures militaires : seuls deux articles (le premier du préambule, le second des principes associés) ouvrent le champ des relations à des domaines autres que militaires.²⁰

Au contraire, le Traité de Paix entre l'Etat d'Israël et le Royaume de Jordanie signé 17 ans plus tard s'attache à couvrir tous les aspects sécuritaires évoqués plus haut.²¹

2 -LES DIFFERENTES MESURES DE CONFIANCE DU PROCESSUS DE PAIX

2.1. LES DIFFERENTS ACTEURS

De nombreuses parties interviennent dans le cadre des mesures de confiance au Proche-Orient. Les Etats de cette région sont évidemment les premiers intéressés, ainsi que l'organisation des Nations Unies. Les USA sont également omniprésents et leur influence se fait sentir derrière les différents accords signés de Camp David 1 (1978) à Camp David 2 (2000).

Il convient également de souligner les tentatives d'autres organisations régionales pour stabiliser le Proche-Orient en créant des relations de partenariat : l'Union Européenne, l'OTAN, la Ligue des Nations Arabes et l'OSCE.

marasme économique qui les guettait après la deuxième guerre mondiale et à stabiliser la situation en Europe.

²⁰ Accords de Camp David 17 septembre 1978 Préambule "La sécurité est renforcée par des relations de paix et de coopération entre des nations qui jouissent de relations normales" Principes associés " Les parties devront explorer les possibilités d'un développement économique dans le contexte du traité de paix final avec comme objectif la contribution à l'atmosphère de paix et de coopération et d'amitiés qui est recherché par les deux nations".

²¹ Le Traité de paix entre l'Etat d'Israël et le royaume de Jordanie (24 octobre 1994) contient entre autres les articles suivants :

- Article 5 "Relations diplomatiques et bilatérales"
- Article 6 "L'eau"
- Article 7 "Les relations économiques"
- Article 8 "les réfugiés et personnes déplacées"
- Article 9 "Place de l'histoire de la religion"
- Article 10 "Echanges culturels et scientifiques"

2.1.1 L'Union Européenne

La déclaration de Rome des ministres des Affaires Etrangères des pays de l'Union Européenne met l'accent sur les principes de globalité et d'indivisibilité de la sécurité en Méditerranée. La proximité géographique des pays, les interactions commerciales et culturelles font qu'il est vain de penser sécurité européenne sans penser également stabilité sur le pourtour méditerranéen : *« Les participants expriment leur conviction que la paix, la stabilité et la sécurité de la région sont un bien commun qu'ils s'engagent à promouvoir et à renforcer par tous les moyens dont ils disposent ²² »*.

Les problèmes que peuvent poser la Méditerranée et le Proche-Orient en particulier dépassent largement le simple cadre militaire. Les risques militaires sont en effet très faibles au regard des différences quantitatives et qualitatives entre les pays du Nord et ceux du Sud. La menace perçue par les pays européens est d'origine plus économique et culturelle. Ces derniers sont *« conscients que les nouveaux enjeux politiques, économiques et sociaux de part et d'autre de la Méditerranée constituent des défis communs qui appellent une approche globale et coordonnée »*. Les différentes projections des bilans démographiques pour les 20 à 30 années à venir font état d'une balance nettement défavorable pour les pays européens. Cette pression démographique, la différence de niveaux de vie entre le Nord et le Sud font craindre une immigration difficilement gérable. Dans l'hypothèse où la situation politique ne serait pas consolidée dans le Sud, on peut également redouter une exportation des sources de conflits vers le Nord par le biais des ethnies recomposées. Cette appréciation de situation a conduit l'Union Européenne à proposer des partenariats avec les nations de la Méditerranée reposant sur trois axes : *« un dialogue politique renforcé et régulier, un développement de la coopération économique et financière, et une valorisation accrue de la dimension sociale, culturelle et humaine »*.

Il est entendu que cette *« initiative euro-méditerranéenne n'a pas vocation à se substituer aux autres actions et initiatives entreprises en faveur de la paix, de la stabilité et du développement de la région, mais qu'elle contribuera à renforcer leur succès »*.

2.1.2 L'OTAN

En juin 1993 à Athènes, les ministres du conseil de l'Atlantique Nord exprimaient leur conviction que la sécurité de l'Europe était influencée par la situation en Méditerranée. Cette position était réaffirmée lors du conseil suivant à Bruxelles en 1994. Ces hauts responsables pensaient que les avancées sur le chemin du processus de paix réalisés par les leaders israéliens et palestiniens permettaient désormais à l'OTAN d'agir afin de consolider la paix en Méditerranée.

De facto, l'OTAN engageait à partir de 1995, un dialogue avec plusieurs Etats de la région. Son secrétaire général adjoint, Sergio Balanzino, précisa à l'époque que l'OTAN n'avait vocation ni à prendre part dans le processus de paix ni à fournir une quelconque aide économique, mais qu'elle s'intéresserait à la lutte contre le terrorisme et le crime organisé.²³

2.1.3 La Ligue des Nations Arabes

Un des buts que s'est fixée la Ligue des Nations Arabes, est d'assurer la sécurité régionale par le biais d'une diplomatie préventive reposant sur le règlement pacifique des différends. La charte contient plusieurs articles et règles qui peuvent contribuer à construire la confiance dans une acception large. Il convient de souligner que les mesures mises en place ont connu quelques succès (notamment lors du conflit entre le nord et le sud Yémen en 1972). Cependant, cette ligue, consciente de la carence d'outils structurels adaptés aux buts fixés, cherche actuellement à mettre en place un ensemble de moyens capables de répondre aux besoins de la construction de la confiance. Le sommet arabe du Caire, en 1996, a approuvé le principe de la création d'une cour internationale de justice, d'un code d'éthique pour la sécurité et la coopération arabes, une agence pour la prévention, la gestion et le règlement des crises.

²² Déclaration de Barcelone adoptée lors de la conférence euro-méditerranéenne 27-28 novembre 1995

²³ Mohamed El-Sayed Selim "Southern mediterranean perceptions of security" p 140

2.1.4 L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

L'OSCE se définit comme une organisation régionale définie par le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies dont les missions prioritaires sont :

- le règlement pacifique des conflits ;
- l'alerte avancée ;
- la prévention des conflits ;
- la gestion des crises ;
- le soutien aux sorties de conflits.

L'Acte final d'Helsinki, signé en 1975, comprend un chapitre dédié à la Méditerranée "Questions relatives à la sécurité et la coopération en Méditerranée" qui précise que *"la sécurité en Europe doit être considérée dans un large contexte de sécurité et est étroitement liée avec la sécurité dans la zone méditerranéenne dans son ensemble. En conséquence, le processus d'amélioration de la sécurité ne doit pas être confiné à l'Europe mais doit être étendu aux autres parties du monde et en particulier à la zone méditerranéenne"*. Cette position a été réaffirmée lors du sommet d'Istanbul.²⁴

2.2 - SECURITE MILITAIRE

La menace militaire reste très présente à l'esprit de chaque protagoniste puisque le Proche-Orient dans sa configuration actuelle est né au sortir de la première guerre entre Arabes et Israéliens. Les mesures de confiance dédiées à l'aspect militaire sont donc les plus nombreuses.

2.2.1 Le contrôle des armements

Un grand nombre d'entre elles visent à contrôler le flux des armements et en particulier des armes de destruction massive. Il s'agit là de mesures de confiance de base qui permettent aux différents protagonistes d'une part, d'avoir une vision la plus juste possible sur les capacités des adversaires potentiels et d'autre part, en suivant ces informations dans la durée, de détecter toute évolution révélatrice d'une nouvelle volonté politique. Certaines mesures de confiance n'ont qu'une application

²⁴ Sommet d'Istanbul de l'OSCE 19 novembre 1999 article 6

géographique limitée au Proche-Orient, mais il convient également de souligner qu'en matière de contrôle des flux d'armement, de nombreuses dispositions dédiées à l'ensemble des nations sont également applicables à cette région.

United Nations Register Of Conventional Arms (UNROCA)

Le cadre d'action de l'UNROCA dépasse largement la région du Proche-Orient. Mais son application constitue une mesure de confiance simple. Elle repose sur une transparence librement consentie : les Etats adhérents à l'UNROCA fournissent annuellement la liste des armements qu'ils ont achetés ou vendus en précisant les quantités et destinations.

Parmi les pays du Proche-Orient, seuls Israël et le Liban fournissent les rapports annuels. Le reproche des autres nations arabes porte sur le fait qu'une telle mesure favorise de manière globale tous les pays disposant d'une infrastructure industrielle de l'armement au détriment de ceux qui doivent acquérir leurs matériels militaires à l'étranger. Cette grief vise en particulier Israël dont la grande majorité de l'outil militaire est produit sur son territoire et échappe, de facto, à toute déclaration à l'UNROCA. La transparence d'une telle instance n'est donc qu'à sens unique et ne peut constituer aux yeux du monde arabe une véritable mesure de confiance si elle reste dans sa version actuelle.

Les autres instances traitant du contrôle de l'armement

Les traités s'intéressant au problème du contrôle du flux des armements sont nombreux ; ils ont pour l'essentiel une portée mondiale. Ils visent à instaurer des règles de comportement vis-à-vis de certains types d'armement. La ratification de ces traités ou conventions impose aux nations signataires le respect de ces règles et normes, et favorise donc la transparence. La ratification de ces traités est donc intrinsèquement une mesure de confiance.

Le Traité de Non Prolifération, signé en 1968, a pour objet la limitation de la diffusion des armes nucléaires aux cinq nations (USA, Grande-Bretagne, Russie, Chine, France).

La convention sur les armes biologiques BWC (1972) et celle sur les armes chimiques CWC (1993) visent à interdire l'emploi de tels armements.

Le Club de Londres et le comité Zanger surveillent les technologies et matériels pouvant être utilisés dans le domaine nucléaire militaire.

Les accords de Wassenaar s'intéressent aux techniques duales.

Le « Missile Technology Control Regime » surveille les risques de prolifération de la technologie nécessaire à la fabrication des missiles balistiques

Le tableau ci-dessous précise la situation des Etats du Proche-Orient vis-à-vis des différents traités, conventions ou groupes.

	TNP 1968	BWC 1972	CWC 1993	UNROCA	Club de Londres	Comité Zanger	Accords de Wassenaar	Australian Group	MTCR
Egypte	R								
Israël			S						
Jordanie	S	R	R						
Syrie	R								
Liban	R	R							
Autorité Palestinienne									

R : ratifié S : signé

2.2.2 Les mesures favorisant la concertation

Les autres mesures de confiance visent à établir des relations de communication entre les différents partenaires de manière à faciliter le dialogue, à leur permettre d'échanger leurs préoccupations dans le domaine militaire et à briser en partie le sceau du secret.

Arms Control and Regional Security working group (ACRS)

L'ACRS est le seul forum de sécurité créé en 1992 par les Etats du Sud de la Méditerranée dans lequel Israël et ses voisins peuvent échanger leurs points de vue et leurs perceptions des problèmes concernant la sécurité.

Ce forum devait servir de base aux discussions ayant trait au désarmement dans cette région suivant une approche à la fois conceptuelle c'est-à-dire cherchant à définir les buts théoriques de cette instance, et opérationnelle puisque l'ACRS a tenté de développer des mesures de confiance concrètes.

Les discussions intéressant les objectifs de sécurité à long terme se sont déroulées au sein de trois sous-commissions spécialement dédiées à :

- la notification des activités militaires ;
- la recherche et le sauvetage (incluant la partie consacrée à la prévention des incidents en mer) ;
- la mise sur pied d'un centre régional de communication.

Les intervenants au sein de l'ACRS sont tous convenus de l'importance de l'établissement de structures opérationnelles. Plusieurs avancées d'importance ont été réalisées :

- la décision de créer un réseau de communication entre les Etats membres et de développer une base de données commune dédiée au contrôle de l'armement (1994) ;
- la décision de créer un centre régional de sécurité pour la prévention des conflits dans cette région (1995) ;
- l'acceptation en 1994 d'un préavis de notification pour toute activité militaire impliquant plus de 110 chars ou 4000 hommes.²⁵

Malheureusement, les différents intervenants ont été incapables de trouver un terrain d'entente sur la définition d'une déclaration de principes et ce malgré de nombreuses réunions consacrées à l'élaboration de la stratégie à moyen terme dans cette région.

Les résultats des travaux de l'ACRS sont donc très faibles. Ils ont été suspendus en 1996 faute de base commune. La pierre d'achoppement des discussions tient :

- à l'absence de la participation de la Syrie à ce groupe qui ne permet pas de considérer les mesures prises comme définitives ;
- à l'impossibilité de trouver un terrain d'entente pour la définition des armes de destruction massive. Israël refuse d'intégrer dans ce panel toute référence aux armes nucléaires alors que les Etats arabes l'exigent.

²⁵ DAGUZAN JF Confidence Building Measures, disarmament and crisis prevention : a view from the North / Euro-Mediterranean Partnership for 21st Century p 102

L'incapacité des nations à se mettre d'accord sur les stratégies à moyen terme est extrêmement préjudiciable : elle pénalise la poursuite de toutes les facettes des mesures de confiance militaire.

Les propositions de l'OTAN

Le sommet de l'OTAN de janvier 1994, prenant acte des avancées du processus de paix au Proche-Orient, considéra qu'il était désormais possible de s'engager sur la voie des mesures aptes à promouvoir le dialogue, la compréhension entre les pays de cette région.

Le conseil du 8 février 1995 définit les orientations pour les réunions futures. Il s'agit d'une part d'expliquer le rôle et les buts de l'OTAN, et d'autre part d'initier une réflexion et un dialogue entre les Etats participants sur les inquiétudes et les centres d'intérêt vis-à-vis de la sécurité en Méditerranée.

Cette approche vise deux objectifs majeurs. Le premier consiste à faire accepter aux pays de la Méditerranée non membres de l'OTAN, le nouveau rôle qu'entend jouer cette organisation après la chute de l'empire soviétique. Les opérations « non article 5 », c'est-à-dire n'ayant pas pour objet la défense d'un des Etats de l'OTAN, sont en effet perçues comme étant dirigées potentiellement contre les pays riverains de la Méditerranée. Cette perception est confortée par :

- la création des forces rapides d'intervention ;
- l'augmentation du rôle d'AFSOUTH dans cette organisation au détriment de son homologue du Nord.

Le deuxième objectif concourt à l'amélioration de la dynamique du processus de paix en favorisant les dialogues sur la sécurité dans la zone Méditerranée.

La Jordanie, l'Egypte et Israël participèrent aux réunions dont les premières furent consacrées à la définition des mesures concrètes aptes à atteindre les objectifs fixés par le Conseil.

Les mesures retenues dans le domaine militaire s'articulèrent autour des points suivants :

- discussions sur la sécurité régionale (incluant les aspects politiques, économiques et militaires) ;
- prospection des coopérations potentielles entre l'Otan et les pays non membres;
- participation aux opérations de maintien de la paix ;

- information sur le rôle de l'OTAN ;
- participation aux séminaires et cours OTAN ;
- participation aux programmes scientifiques.

Le principe des mesures de confiance proposées par l'Otan repose sur une dynamique de dialogues librement consentis.

Le gel du processus de paix depuis 1996 d'une part, et l'absence de la Syrie dans ces instances de discussions d'autre part, ont entraîné une mise en sommeil du rôle de l'OTAN qui n'a pas eu l'opportunité de mettre réellement en pratique ces mesures de confiance.

L'Union Européenne

Par la déclaration de principes, les Etats signataires de la Déclaration de Barcelone s'engagent à :

- *« s'abstenir [...] de toute intervention directe ou indirecte dans les affaires intérieures d'un autre partenaire ;*
- *respecter l'intégrité territoriale et l'unité de chacun des autres partenaires ;*
- *régler leurs différends par les moyens pacifiques, inviter tous les participants à renoncer à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale d'un autre participant [...] ;*
- *promouvoir la sécurité régionale et, à cet effet, œuvrer, entre autres, en faveur de la non prolifération nucléaire, chimique, et biologique en adhérant et en se conformant à une combinaison de régimes internationaux et régionaux de non prolifération, et d'accords de limitation des armements et de désarmement, tels que le TNP, la CWC, la BWC, le CTBT, et/ou à des arrangements régionaux, comme des zones exemptes d'armes, y compris leurs systèmes de vérification ».*

Cette déclaration de principes revêt une importance capitale car tous les Etats impliqués dans le processus de paix (Egypte, Israël, Jordanie, Syrie, Liban, autorité palestinienne) ont réussi à se mettre d'accord sur des objectifs, certes à long terme, mais communs. En ce sens, la Déclaration de Barcelone constitue une avancée significative sur la voie de la confiance. On a vu en effet que l'organisation régionale ACRS a butté sur une telle déclaration de principes. Elle ne contient intrinsèquement aucun élément révolutionnaire : elle vise "simplement" l'objectif de faire signer, puis ratifier, par l'ensemble des pays du pourtour méditerranéen les différents accords

majeurs relatifs aux contrôles des armements sensibles. Le message est clair : il s'adresse essentiellement aux pays riverains des côtes Sud et Est de la Méditerranée car l'ensemble des pays de l'Union Européenne a déjà signé les principaux accords dont il est fait mention.

Le but ainsi approuvé par tous, il reste maintenant à définir les étapes pour l'atteindre. La déclaration de Barcelone reste beaucoup plus évasive à ce sujet : « *les parties*

- *envisageront des mesures pratiques afin de prévenir la prolifération d'armes nucléaires, chimiques et biologiques,*
- *s'abstiendront de développer une capacité militaire qui aille au-delà de leurs besoins légitimes de défense [..],*
- *étudieront les mesures de confiance et de sécurité qu'il conviendrait d'adopter en commun entre les participants en vue de la consolidation d'un espace de paix et de stabilité en Méditerranée. »*

Les mesures pratiques proposées dans ce cadre restent très « conventionnelles » :

- mise sur pied d'un réseau de points de contacts pour traiter des affaires de sécurité ;
- échange d'informations sur l'adhésion aux différents accords internationaux sur les désarmements ;
- mise sur pied d'un réseau entre les différents instituts de défense.

Même si la règle des petits pas est la seule qui puisse donner des résultats concrets en matière de confiance, il est difficile d'établir un lien entre les mesures opérationnelles qui ont vu le jour, et les objectifs à long terme définis par l'ensemble des participants.

De fait, à l'instar des autres propositions faites par les autres organisations que nous avons déjà citées, le gel du processus de paix au Proche-Orient a contribué à la mise en « panne » des mesures initialisées par la Déclaration de Barcelone dans le domaine de la sécurité. Les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée ont également fait preuve d'une extrême réserve à communiquer dans ce domaine tant ils sont soucieux du respect du secret militaire. En particulier, le réseau entre les instituts de

défense qui aurait permis des dialogues constructifs aux niveaux les plus hauts de la hiérarchie militaire, n'a pas vu le jour.²⁶

L'OSCE

Israël et l'Égypte ont, dès 1993, manifesté une volonté d'établir des liens plus étroits avec l'OSCE (il s'agissait à cette date encore de la CSCE). En conséquence, ces États, dénommés "Non Participating Mediterranean States" (NPMS), ont régulièrement été invités aux différents conseils et conférences organisés par l'OSCE. À partir de 1994, un groupe de contact a été créé pour améliorer encore la diffusion des informations.

Lors du sommet de Budapest en 1994, les États membres de l'OSCE décidèrent d'étudier un modèle de sécurité pour l'Europe du XXI^e siècle dont l'objectif consistait à développer les synergies entre cette organisation et d'autres organisations et institutions. Les NPMS ont souhaité participer à cette réflexion. La priorité fut donnée aux domaines dans lesquels l'OSCE avait acquis une expertise certaine notamment les mesures de confiance, la diplomatie préventive et la prévention des conflits.

Les propositions faites dans le domaine de la sécurité militaire furent les suivantes :

- développement de mesures pour contrôler les flux des armements et lutter contre la prolifération horizontale ;
- développement d'un système de surveillance des mécanismes de transferts illégaux d'armes accessible aux membres ;
- création d'une Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Méditerranée (CSCM);
- création d'un centre de prévention des conflits pour la zone méditerranéenne (centre qui travaillerait en étroite collaboration avec celui de l'OSCE à Vienne) .

Les relations n'ont pas beaucoup évolué depuis lors.

La première cause vient de la réticence de certaines nations de l'OSCE à voir cette organisation croître de façon inconsidérée. Le tropisme méditerranéen serait susceptible de porter ombrage à d'autres choix politiques (notamment une plus grande collaboration avec le Japon et la Corée). Cette position est confortée par

²⁶ MARQUINA Antonio Review of the Initiatives on CBMs and CSBMs in the Mediterranean – Euro

l'engagement d'autres institutions dans cette zone. Cette tiédeur a été critiquée par les NPMS qui regrettent la stagnation du processus²⁷.

L'OSCE souligne en revanche que la lenteur apparente du processus est une conséquence directe de la notion de mesures de confiance qui se fonde sur le principe des petits pas. Il s'agit donc, par essence, d'un processus extrêmement lent et cette lenteur apparente ne doit pas obligatoirement être ressentie comme un échec.

Il convient également de préciser que la non participation d'acteurs majeurs du Proche-Orient (Syrie, Autorité Palestinienne, Liban) constitue intrinsèquement un obstacle pour la suite du processus engagé par l'OSCE. Toute mesure quand bien même elle serait couronnée de succès, ne peut être considérée que partielle et donc fragile.

Accords bipartites

Des comités mixtes

Les mesures de confiance instaurées par les différents accords ou traités que les nations du Proche-Orient ont pu signer entre eux restent d'un niveau élémentaire. Ils reposent pour l'essentiel sur la création des comités mixtes :

- "*comité mixte palestino-israélien de coordination et de coopération à des fins de sécurité mutuelle*"²⁸;
- "*comité conjoint de coordination et de coopération pour les questions de sécurité ainsi que trois bureaux conjoints de coordination et de coopération de district*"²⁹;
- "*des unités mobiles onjointes opéreront [...] pour traiter des incidents ne concernant que des Palestiniens*".³⁰

Il faut cependant convenir de la relative inefficacité de ces mesures : le Mémorandum de Charm El Cheik en son article IV demande en effet aux différents comités de reprendre leurs travaux prouvant ainsi que les mesures de confiance

Mediterranean partnership for the 21st century p 71

²⁷ Discours du ministre des Affaires Etrangères d'Egypte lors du 7ème conseil ministériel de l'OSCE OSLO décembre 1998

²⁸ La Déclaration de principes sur les aménagements de l'autonomie provisoire 13 septembre 1993 annexe 2

²⁹ Accord sur la bande Gaza et la zone de Jéricho 4 mai 1994 article III

³⁰ Protocole d'accord sur le redéploiement dans la ville d'Hébron 15 janvier 1997 article 4

instaurées entre les parties ne pouvaient être qu'au diapason des politiques quotidiennes.

La caution d'une autorité extérieure

Entre les Palestiniens et les Israéliens, les seules mesures de confiance en matière de sécurité reposent sur des instances collégiales chargées de faire appliquer les accords. Ces mesures sont donc par essence tributaires de la situation politique. Le choix d'adjoindre une autorité extérieure à la région du Proche-Orient représente une avancée importante car cette solution devrait permettre de lisser les difficultés.

Ces comités peuvent parfois faire intervenir un "parrain" : le haut comité américano-palestino-israélien devait se réunir au minimum deux fois par mois pour "*évaluer les menaces existantes, gérer les obstacles à une coopération et une coordination efficaces en matières de sécurité et s'intéresser aux mesures prises pour lutter contre le terrorisme et les organisations terroristes*".³¹

De la même façon, le comité américano-palestinien chargé d'"*examiner et évaluer les informations pertinentes pour les décisions relatives aux poursuites, aux condamnations et autres mesures judiciaires affectant le statut des individus soupçonnés d'avoir encouragé ou commis des actes de violence et de terrorisme*" est une garantie pour Israël que ces inquiétudes sécuritaires seront bien prises en compte.

Une telle solution avait également été envisagée dans les négociations sur l'élaboration d'un traité de paix entre Israël et la Syrie. Israël souhaitait conserver l'accès à sa station d'écoute du mont Hémon (situé sur le plateau du Golan), solution inacceptable pour la Syrie. En revanche, "*le président syrien semble prêt à accepter la venue d'experts américains dans cette station, ce qui permettrait à l'Etat juif, compte tenu de ses relations avec les Etats-Unis, d'avoir accès aux informations, tout en évitant une présence israélienne inacceptable*".³²

³¹ Memorandum de Wye River 23 octobre 1998 article B

³² GRESH A Israël et la Syrie au bord de la paix Le monde diplomatique janvier 2000

2.3 - SECURITE ECONOMIQUE

Les Etats du Proche-Orient - à l'exception d'Israël - rencontrent tous des problèmes économiques majeurs. La stagnation voire dans certains cas la récession, interdit tout démarrage véritable et accroît encore le fossé qui sépare ces nations du monde occidental. Ces économies souffrent du poids de la dette, de l'absence de réseaux de production dynamiques, d'une dépendance importante vis-à-vis des autres nations (nourriture, technologie..), d'un taux de chômage très important, d'une industrie archaïque... Cette liste n'est pas exhaustive mais rend compte du besoin impérieux pour ces pays de sortir du cercle vicieux de l'appauvrissement³³. Cette économie fragilisée entraîne des conséquences bien connues : émigration, instabilité politique, fondamentalisme...

Ces Etats ont donc besoin de mesures de confiance et d'un partenariat qui puissent les aider à construire une économie saine.

2.3.1 L'OSCE

Les différentes réunions entre les NPMS et les nations membres de l'organisation qui se sont déroulées entre 1994 et 1999, ont permis d'émettre plusieurs idées sur les mesures de confiance relevant du domaine économique :

- intégration dans les forums économiques de l'OSCE des sujets relatifs à l'immigration, l'environnement, les sciences et techniques;
- définition d'objectifs économiques dans la coopération entre l'OSCE et la Méditerranée.

Cependant, la conférence d'Istanbul du 19 novembre 1999 a rappelé que cette organisation appréhendait le champ économique sous deux angles essentiels, les deux découlant de la reconnaissance du fait économique dans la génération de crises. Le premier point de focalisation de l'OSCE consiste donc à développer l'expertise des facteurs économiques dans les activités de prévention de crises et de détection avancée. Le second vise à agir pour l'intégration des économies en transition dans le monde des nations développées.³⁴

³³ Abdelkader Sid Ahmed Economic Convergence and catching up in the mediterranean p 147

³⁴ Conférence d'Istanbul de l'OSCE 11 novembre 1999 article 31

Aucune mesure concrète n'a été pour le moment développée dans le champ économique entre l'OSCE et les NPMS, en dehors des réunions régulières qui permettent d'échanger des points de vues dans ce domaine.

2.3.2 L'Union Européenne

Les participants à la Conférence de Barcelone se sont fixés l'objectif de construire une zone de prospérité partagée.

Plusieurs axes d'efforts ont été identifiés :

- " *accélérer le rythme d'un développement socio-économique durable ;*
- *améliorer les conditions de vie des populations, augmenter le niveau d'emploi et réduire les écarts de développement dans la région euro-méditerranéenne ;*
- *promouvoir la coopération et l'intégration régionale."*

Le principe d'action retenu repose sur l'instauration progressive d'une zone de libre-échange (la date de 2010 apparaît comme objectif temporel). Ce choix d'une zone de libre-échange impose en particulier :

- une harmonisation des règles et procédures (pour les douanes, la propriété, la certification, la concurrence...);
- la modernisation des différentes structures économiques (adaptation du tissu industriel au nouvel environnement international, modernisation des structures d'entreprises...);
- la connexion des différents réseaux de transports méditerranéens (aériens, maritimes) aux réseaux transeuropéens (interopérabilité, harmonisation des règles de sécurité et de respect de l'environnement..);
- le développement des télécommunication et des technologies de l'information pour favoriser l'intensification des échanges euro-méditerranéens ;
- un accroissement de l'aide financière pour soutenir le développement économique des pays méditerranéens.

Il s'agit en fait pour :

- les pays de l'Union Européenne d'aider techniquement et financièrement les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée,
- et pour les autres d'accepter graduellement les règles et normes.

La Conférence de Barcelone a fixé le montant de l'assistance financière pour la période 1995/1999 : 4.685 millions d'écus. Cette dernière devant être complétée par

des prêts consentis par la BEI. Cette aide constituait la mesure de confiance la plus tangible. Sur cette somme allouée au programme d'aide, 26 % ont été décaissés entre 1995 et 1999.³⁵ Par ailleurs, " *les nations méditerranéennes ne voient donc dans l'ouverture commerciale prônée par les Quinze qu'un jeu à sens unique ; il est douteux que le libre-échange s'installe autour de Mare Nostrum en 2010 comme les signataires du processus de Barcelone l'avaient initialement espéré*".

2.3.3 Accords bipartites

Le socle des mesures de confiance relevant du domaine économique entre Palestiniens et Israéliens est, à l'instar de ce qui a été instauré dans le domaine militaire, un comité permanent israélo-palestinien de coopération économique . La Déclaration de principes sur les aménagements de l'autonomie provisoire, signée le 13 septembre 1993 fixe ses responsabilités majeures :

- coopération dans le domaine de l'eau (mise en valeur, gestion et partage des ressources),
- coopération dans le domaine de l'énergie (production, entretien, achat et vente),
- coopération dans le domaine financier pour inciter les investissements étrangers (création d'une banque palestinienne du développement),
- coopération dans le domaine des transports et des communications (établissement d'une zone portuaire à Gaza, des routes et des lignes de communication nécessaires),
- coopération dans le domaine du commerce (promotion du commerce local, régional et interrégional),
- coopération dans le domaine de l'industrie (recherche-développement, promotion des entreprises),
- coopération dans le domaine des ressources humaines (centres de formations, instituts de recherche, banques de données communes).

L'objectif clairement affiché dans ce texte consiste "*à promouvoir un Plan Marshall*"³⁶ pour assurer le véritable décollage de l'économie des Palestiniens de Cisjordanie et de la Bande de Gaza. Cet accord prévoit également une implication

³⁵ BOLLAERT B Comment relancer Euromed - le fogaro économie du 19 mars 2001.

³⁶ Déclaration de principes sur les aménagements de l'autonomie provisoire 13 septembre 1993 article XVI

d'autres organismes afin d'accélérer le processus : *"les parties demanderont au Groupe des Sept de rechercher la participation à ce programme d'autres Etats intéressés, tels les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, les Etats et institutions arabes de la région ainsi que le secteurs privé"*.³⁷

Cet accord a été complété le 29 avril 1994 par un protocole sur les relations économiques entre le gouvernement d'Israël et l'OLP qui confirme en son article II la création d'un comité économique conjoint.

Six ans après la signature de cet accord, il ressort que l'aide israélienne au développement de l'économie palestinienne reste très controversée. Le député Henri Bertholet dans son rapport d'information de la commission des Affaires étrangères n°1160, note :

- *" La bande de Gaza ne peut bénéficier jusqu'à présent ni d'un port, ni d'un aéroport "*.
- *Les contrôles des camions palestiniens aux points de passage "prennent en moyenne 48 heures [...] occasionnant un surcoût à la charge du transporteur et des dégradations [et] incitant les exportateurs palestiniens à avoir recours aux services d'intermédiaires israéliens"*.
- *"Les taxes et le produit de la TVA sur les importations devraient être versés au budget de l'Autorité palestinienne. Mais Israël refuse de verser les droits de douane, d'où un perte de recettes que l'on estime à 300 millions de dollars"*
- *Seuls 35 000 Palestiniens au lieu des 120 000 autorisés par les accords d'Oslo peuvent travailler en Israël ;*
- *"Les Palestiniens ne peuvent importer beaucoup des autres pays du Proche-Orient alors que leurs prix sont beaucoup plus bas"*.

De tels engagements de partenariat dans le domaine économique existent également dans le Traité de paix entre l'Etat d'Israël et le royaume de Jordanie. La nécessité de promouvoir la coopération économique est éaffirmé dans l'article 7 : les principaux axes de développement identifiés sont l'agriculture, le tourisme, l'exploitation de la ressource aquifère, les régimes douaniers...

³⁷ Déclaration de principes sur les aménagements de l'autonomie provisoire 13 septembre 1993 annexe IV

2.4 - SECURITES CULTURELLE ET POLITIQUE

Il existe une différence fondamentale entre l'approche de ce problème faite par les nations du Proche-Orient et celle faite par les nations occidentales qui essaient de développer des mesures de confiance. Dans le premier cas, il faut s'abstenir de toute action pouvant porter atteinte à la souveraineté ou à l'indépendance politique des Etats. Les mesures de confiance sont donc essentiellement déclaratoires : les Etats s'engageant à ne pas participer à toute forme de propagande hostile.³⁸

Côté occidental, la sécurité politique et culturelle ne se conçoit qu'en favorisant la démocratie, les libertés fondamentales (d'expression, droit des minorités..) et les droits de l'homme. Ces objectifs transparaissent dans la Charte pour la sécurité européenne signée à Istanbul le 19 novembre 1999 par les nations membres de l'OSCE (article 19) ainsi que dans la Déclaration de Barcelone :

"[les participants] s'engagent par la déclaration de principes suivante à :

- *agir conformément [...] à la Déclaration universelle des droits de l'homme [...] ;*
- *développer l'Etat de droit et la démocratie dans leur système politique [...] ;*
- *respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales[...]."*

En conséquence, dans ces domaines, les mesures de confiance proposées reposent sur les mêmes éléments. Il s'agit de :

- promouvoir le *"dialogue et le respect entre les cultures et les religions [...], condition nécessaire au rapprochement des peuples"*³⁹ ;
- respecter les droits de l'homme, les libertés fondamentales ;
- favoriser les démocraties ;
- favoriser l'éducation.

Plusieurs idées furent émises pour promouvoir le dialogue entre les peuples. L'idée de créer des bases de données communes, des systèmes d'informations (des télévisions diffusant des programmes ne déformant pas l'image de l'autre) a été évoquée mais aucune mesure concrète n'a vu le jour pour le moment.

En revanche, le groupe des semences de la paix (seeds of peace groups) a été créé par les Etats-Unis. Il consiste à inviter des jeunes des différents pays du Proche-Orient à passer des vacances encadrées par les autorités américaines. Plus de 1500 jeunes ont

³⁸ Traité de paix entre l'Etat d'Israël et le Royaume de Jordanie 26 octobre 1994 article 11.

³⁹ Conférence de Barcelone 11 novembre 1995

déjà participé à cette opération dont Madeleine Albright a dit "*Ce groupe a contribué à former des leaders pour la paix.*"

Pour les autres acceptions de la sécurité, l'OSCE invite régulièrement les NPMS à assister aux travaux de ses organes principaux à savoir :

- ODIHR (Office for Democratic Institution and Human Rights) ;
- HCNM (High Commissioner on National Minorities) ;
- RFM (Representative on Freedom of the Media).

Les NMPS ont également été invités à participer à la surveillance d'élections placées sous la responsabilité de l'OSCE.

2.5 - SECURITE DE L'ENVIRONNEMENT

2.5.1 L'Union Européenne

Les partenariats proposés par l'Union Européenne dans le domaine de la sécurité de l'environnement visent à :

- évaluer les problèmes environnementaux du Bassin méditerranéen ;
- définir un programme d'actions ;
- instaurer un dialogue régulier sur ces sujets ;
- coordonner les actions des différents acteurs ;
- faire adopter des mesures réglementaires et législatives (normes...).

Il en va du domaine de l'environnement comme des autres domaines ; aucune mesure concrète n'a véritablement vu le jour depuis la conférence de Barcelone qui a initialisé ce forum Euromed.

2.5.2 Accords bipartites

Le défi principal pour les nations du Proche-Orient concerne la gestion de la ressource aquifère. Certains pays - notamment Israël et la Jordanie - se trouvent dans une situation critique⁴⁰. Cette situation ne pourra qu'empirer : l'augmentation des populations dans cette région du monde (globalement un doublement d'ici 2015/2020) va accroître sensiblement les besoins (consommation individuelle,

⁴⁰ CHESNOT C Pénuries d'eau au Proche-Orient Le monde diplomatique février 2000

agriculture, besoins industriels) alors que la pollution des nappes phréatiques constatée dès aujourd'hui, va réduire les sources d'approvisionnement⁴¹.

Le problème de l'eau est donc au cœur des différents accords ou traités entre nations du Proche-Orient.

Derrière le problème territoriale et sécuritaire du plateau du Golan se cache le problème des affluents du Jourdain. Les dirigeants syriens, lors des discussions sur l'élaboration du traité de paix avec Israël, avaient accepté le principe de s'engager à ne pas détourner les eaux de ses affluents⁴².

L'accord de paix entre l'Etat d'Israël et le royaume de Jordanie consacre l'article 6 et une annexe à ce sujet. Les parties s'engagent à :

- développer les ressources existantes ;
- à se prêter mutuelle assistance en cas de pénurie.

Par ailleurs Israël s'engage à fournir 50 millions de mètres cubes d'eau.

La sécheresse de l'année 1999 a permis de tester la solidité de ces engagements. Israël a commencé par annoncer qu'il n'était pas en mesure de fournir la quantité d'eau prévue par le traité. Devant la réaction très vive de la Jordanie, et pour ne pas envenimer les relations, l'Etat juif est finalement revenu sur sa décision. Il faut également souligner à cette occasion le geste de la Syrie qui a fourni, pendant quatre mois, 70 000 mètres cubes/jour, soit au total 8 millions de mètres cubes, pour aider la Jordanie à surmonter les effets de la sécheresse.

Cet attitude israélienne " a été amèrement ressentie dans un royaume qui n'a pas tiré les fruits escomptés du traité de paix signé avec le voisin hébreu. L'article 6 stipulait pourtant : «Plus d'eau devra être fournie pour leurs besoins [des deux Etats] par différents moyens, incluant des projets de coopération régionale et internationale.» Ou encore : Israël et la Jordanie coopéreront « pour trouver les moyens de fournir à la Jordanie 50 millions de mètres cubes d'eau potable supplémentaires par an» (annexe II, article Ier, paragraphe 3) et « pour construire un barrage de diversion et de stockage sur le fleuve Yarmouk juste à l'aval du point 121 / Diversion Adassiya » (annexe II, article II, paragraphe 1).

⁴¹ La surexploitation de certaines nappes phréatiques a pour conséquence l'infiltration des eaux de mer et les eaux deviennent saumâtres.

⁴² GRESH A Israël et la Syrie au bord de la paix Le monde diplomatique janvier 2000

Cinq ans après, aucun projet d'infrastructure hydraulique commune (barrages, réservoirs, usines de dessalement) n'a vu le jour. Président de la commission parlementaire sur l'eau et l'agriculture, M. Salameh Al Hiary juge très sévèrement le traité de paix qui n'a, selon lui, « pas restitué à la Jordanie tous ses droits sur l'eau⁴³».

La déclaration de principes sur les aménagements de l'autonomie provisoire précise que *"les deux parties conviennent [...]d'une mise en valeur des ressources en eau élaborée par les experts des deux parties, [...]ainsi que d'une utilisation équitable des ressources communes."*

Pourtant la réalité montre que l'utilisation équitable des ressources reste une utopie. Les autorisations de forage pour les Palestiniens ne sont accordées que très rarement et pour des profondeurs n'excédant pas 100 mètres. Les Israéliens ne rencontrent aucun problème pour l'octroi de ces autorisations et leurs puits peuvent atteindre 500 mètres. Le coût de l'eau n'est pas le même entre une famille israélienne et une famille palestinienne. Force est de constater qu'en la matière, le partenariat introduit par les accords ne joue pas et que l'eau reste un moyen de domination des Israéliens sur les Palestiniens.

⁴³ CHESNOT C Pénuries d'eau au Proche-Orient Le monde diplomatique février 2000

CONCLUSION

Plusieurs conclusions ou remarques peuvent être tirées de cette revue des différentes mesures de confiance contribuant de près ou de loin au processus de paix au Proche-Orient.

Un éventail de mesures large mais dissymétrique

Une première conclusion s'impose : les mesures de confiance sont nombreuses et couvrent tous les domaines jugés primordiaux à savoir la sécurité militaire, politique, culturelle, économique et environnementale.

En revanche, il faut également constater la prééminence des mesures dédiées à la sécurité militaire, et dans une moindre importance à la sécurité économique. Les autres mesures restent marginales et ne reçoivent pas le même degré d'importance.

Pourtant, au regard du contexte difficile existant au Proche-Orient, il semble que les mesures s'intéressant à l'aspect militaire sont celles qui ont le moins de chance d'aboutir. Les craintes sont encore trop grandes pour que le mur du secret puisse s'ouvrir même légèrement.

Par ailleurs, il faut également convenir que les dispositions qui ont donné leurs lettres de noblesse aux mesures de confiance dans l'opposition entre les blocs de l'ouest et de l'Est (notification, observateurs, calendrier d'activités..), ne revêtent pas la même importance au Proche-Orient. L'exiguïté de la zone, les moyens de surveillance des nations occidentales permettent de prévenir toute crise majeure.

Les mesures dédiées à la sécurité culturelle devraient être celles qui représentent le coût le plus faible pour les Etats de cette région. Par ailleurs, elles sont absolument indispensables dans cette situation de crise.

Le nombre d'acteurs

Le nombre d'acteurs intervenant de près ou de loin dans le processus est important. On peut donc se poser la question de savoir si cela ne constitue pas une gêne.

Trois acteurs principaux ont œuvré à l'époque de la guerre froide : les deux blocs et la CSCE. Cela constitue une différence importante avec la situation que l'on trouve au Proche-Orient.

D'une part, les nations arabes ne présentent pas un front uni. Une telle solution entraînerait une revendication arabe à la fois plus forte et plus stable. Paradoxalement une seule voie arabe devrait accélérer le processus de paix. Dans le même esprit, les mesures qui ont vu le jour pour accroître la sécurité en Méditerranée mais qui n'intègrent pas les acteurs principaux du Proche-Orient (Syrie), sont extrêmement fragiles car elles peuvent être remises en cause facilement.

D'autre part, la volonté affichée par un grand nombre de "parrains" de soutenir le processus se trouve limitée par celle de ne pas interférer avec les autres mesures. Le message est en quelque sorte brouillé.

Il n'y a donc pas véritablement d'acteur majeur pour conduire les mesures de confiance. Le seul qui ait la stature, est l'Union Européenne : ses mesures sont complètes, mais malheureusement au stade embryonnaire.

La forme plus que l'esprit

En dernier lieu, il faut se demander si les acteurs (nations du Proche-Orient, "parrains") n'accordent pas plus d'importance à la forme des mesures de confiance qu'à l'esprit.

La panoplie des mesures, bien que perfectible, offre un substrat intéressant. Mais l'ensemble donne l'impression de constituer un ensemble vide de sens.

Cela vaut pour les nations du Proche-Orient qui ne donnent que très rarement l'impression de respecter leurs engagements.

Mais cela vaut également pour les parrains qui semblent utiliser les mesures de confiance à sens unique : elles sont l'occasion de se prémunir contre certaines des menaces qui les guettent (terrorisme, filière de la drogue, immigration..). En revanche les aides qu'ils peuvent apporter à cette région, restent indigentes.

BIBLIOGRAPHIE

- Résolution n°194 de l'assemblée générale des Nations Unies - 11 décembre 1948;
- Résolution n°242 du conseil de sécurité des Nations Unies - 22 novembre 1967 ;
- Résolution n°338 du conseil de sécurité des Nations Unies - 22 octobre 1973 ;
- Résolution n°3236 de l'assemblée générale des Nations unies - 22 novembre 1974 ;
- Résolution n°1322 du conseil de sécurité des Nations Unies - 11 décembre 1948;
- Accords de Camp David - 17 septembre 1978 ;
- Déclaration du Conseil européen de Venise - 12/13 juin 1980 ;
- Lettre soviéto-américaine d'invitation à la conférence de Madrid - 18 octobre 1991 ;
- Lettres d'assurances américaine aux Palestiniens et à Israël - 18 octobre 1991 ;
- Discours du président soviétique à la conférence de Madrid, M. Mikhaïl Gorbatchev - 30 octobre 1991 ;
- Discours du président américain à la conférence de Madrid, M. George Bush - 30 octobre 1991 ;
- Discours du premier ministre israélien à la conférence de Madrid, M. Itzhak Shamir - 30 octobre 1991 ;
- Discours du chef de la délégation palestinienne à la conférence de Madrid, M. Haydar Abd el-Chafi - 30 octobre 1991 ;
- Déclaration de principes sur l'aménagement de l'autonomie provisoire - 13 septembre 1993 ;
- Protocole sur les relations économiques entre le gouvernement d'Israël et l'OLP - 29 avril 1994 ;
- Accord sur la bande de Gaza et la zone de Jéricho - 4 mai 1994 ;
- Traité de paix entre l'Etat d'Israël et le Royaume de Jordanie - 26 octobre 1994 ;
- Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza - 28 septembre 1995 ;
- Déclaration de Barcelone adoptée lors de la conférence euro-méditerranéenne - 27/28 novembre 1995 ;
- Protocole d'accord sur le redéploiement dans la ville d'Hébron - 15 janvier 1997 ;
- Déclaration de Malte adoptée lors de la seconde conférence euro-méditerranéenne - 15/16 avril 1997 ;

- Mémorandum de Wye River - 23 octobre 1998 ;
 - Déclaration du Conseil européen sur le processus de paix au Moyen-Orient - mars 1999 ;
 - Déclaration de Stuttgart adoptée lors de la troisième conférence euro-méditerranéenne - 15/16 avril 1999 ;
 - Mémorandum de Charm-el-Cheikh - 4 septembre 1999 ;
 - Charte pour la sécurité européenne - sommet d'Istanbul de l'OSCE - 19 novembre 1999 ;
 - Déclaration tripartite Etats-Unis - Israël - Palestiniens de Camp David - 25 juillet 2000 ;
 - Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies - 20 octobre 2000 ;
-
- ENDERLIN C., Les secrets des négociations israélo-arabes 1917-1997, Stock, Paris, 1997.
 - BERTHOLET H., Europe/Israël/Palestine : accords euro-méditerranéens et processus de paix, rapport d'information n°1160 de la commission des affaires étrangères, 1998.
 - BANON G., La paix de tous les dangers, Val de France editions, Paris, 1998.
 - ROCHE JJ., Théories des relations internationales, Clefs, Paris, 1999.
-
- Euro-Mediterranean Partnership for the 21st century, sous la direction de Hans Günter Brauch.
 - Les cahiers de Mars, n°167.
 - Cahier d'Etudes Stratégiques n°29 Processus de paix et Etats de guerre.