

L'APRÈS CAMP DAVID

par Jacques Vernant

Dix mois après la visite extraordinaire d'Anouar al Sadate à Jérusalem, en novembre 1977, l'accord de Camp David (septembre 1978) paraissait ouvrir la voie de la paix au Proche-Orient. Telle était du moins l'interprétation optimiste à laquelle se ralliaient ceux qui, par principe, approuvent toute action du gouvernement israélien, quelle qu'elle soit, et ceux qui voyaient dans l'initiative du président égyptien l'amorce d'un dégel généralisé des rapports israélo-arabes sous le contrôle bienveillant de Jimmy Carter. Le 26 mars 1979, le traité de paix israélo-égyptien était signé. Le Sinaï était évacué, dans les délais fixés, par les forces d'Israël. La paix était effectivement établie entre la plus grande puissance arabe et l'Etat juif, sous les auspices des Etats-Unis, dont la caution et la présence sur le terrain étaient spécifiées dans les textes. En septembre 1981, la « coopération stratégique » entre Washington et Le Caire définissait les conditions dans lesquelles des bases égyptiennes seraient utilisées par les forces américaines. La paix contrôlée par les Etats-Unis s'instaurait entre l'Egypte et Israël.

L'assassinat d'Anouar al Sadate, le 6 octobre 1981, n'a pas remis en cause cette situation en ce qui concerne les rapports israélo-égyptiens.

A vrai dire, le contentieux entre les deux principaux adversaires des quatre conflits israélo-arabes relevait plus de visées politiques à long terme que d'intérêts matériels divergents. L'Egypte s'opposait à Israël dans la mesure où les dirigeants du Caire aspiraient à mobiliser autour d'eux les éléments divers – et rivaux – de la « nation arabe ». Nasser avait réussi à imposer dans le Maghreb comme dans le Mackrek l'image du héros unificateur, à la fois réformateur politique et guerrier. Dans cette perspective, il ne pouvait que s'opposer à Israël, ressenti comme un clou enfoncé dans la chair arabe, comme une atteinte permanente à l'intégrité, comme un défi à l'unité et à l'honneur de la communauté arabe. Mais le dessein nassérien heurtait de front d'autres intérêts, d'autres ambitions arabes, tout autant que les exigences d'Israël en matière de sécurité.

Dès avant la mort de Nasser, en septembre 1970, le rêve d'un arabisme triomphant sous la bannière égyptienne était abandonné, dissipé par la défaite de 1967 et par les déboires, purement arabes ceux-là, de la République arabe unie. Celle-ci unissait à l'Égypte le Yémen et la Syrie, noyau autour duquel aurait dû se coaguler la nation arabe tout entière. Mais la RAU eut la vie courte : du 1^{er} février au 30 septembre 1961. Notons en passant que l'expédition franco-anglo-israélienne de 1956 contribua dans une large mesure à cette tentative d'unification. Quoi qu'il en soit, dès lors que Nasser avait dû renoncer à son projet de rassembler les Arabes autour de l'Égypte, le conflit avec Israël perdait pour lui l'essentiel de sa raison d'être « nationale ». Il ne s'agissait plus que d'aider dans leur lutte – autant que faire se pouvait – ceux des Arabes qui étaient directement atteints par l'implantation israélienne (les Palestiniens) ou qui se trouvaient menacés par la dynamique des succès militaires remportés par le jeune Etat (Jordanie, Syrie, Liban). Tous invoquaient – avec plus ou moins de conviction – l'unité arabe pour serrer les rangs de leurs alliés. Mais entre Le Caire et Jérusalem, il n'existait ni problème territorial épineux (le Sinaï mis à part, après la défaite égyptienne de 1967), ni perspective de confrontation rendue inévitable par des intérêts vitaux contradictoires et des stratégies inconciliables.

L'Égypte d'après Nasser, pensait-on en Occident, pouvait trouver son compte en s'occupant d'elle-même d'abord, de ses fellahs abandonnés au long des siècles à leur sort, et de son environnement africain, plutôt qu'en jouant les matamores dans un monde arabe auquel elle appartient, somme toute, fort peu.

La politique de Sadate s'orienta dans cette direction. La guerre du Kippour, en octobre 1973, fut pour lui l'épreuve – ou le premier pas – nécessaire pour sortir l'Égypte de « l'ornière arabe », et non pas, comme on le crut bien naïvement à l'époque, un retour aux perspectives nassériennes. Le voyage à Jérusalem, Camp David et la paix de 1979 marquent l'aboutissement de cette stratégie.

Mais si les choses étaient ainsi apparemment – et provisoirement – réglées entre l'Égypte et Israël, tout restait à faire avec les vrais protagonistes du conflit israélo-arabe : les Palestiniens – ce qui signifie désormais l'OLP –, la Jordanie, le Liban et la Syrie. Et pour qui gardait la tête froide en cette soirée bouleversante de novembre 1977, quand Sadate descendait de son avion sur l'aérodrome de Tel Aviv et serrait les mains de ses « ennemis », de Menahem Begin, depuis peu chef du gouvernement, à Golda Meir, cette autre dame de fer, il était clair qu'on n'allait pas résoudre les vrais problèmes. Non que Sadate les ignorât, ou qu'il ait choisi de s'en désintéresser. Son discours à la Knesseth, au contraire, témoignait qu'il était conscient que l'essentiel restait à faire et qu'il fallait s'attacher à les régler : traiter avec les Palestiniens des questions vitales qui les concernent. Mais Sadate avait choisi de tenir compte *en priorité* de l'intérêt national égyptien ; le reste importait, certes, mais au titre des relations extérieures de l'Égypte.

L'accord de Camp David comportait deux volets : le premier organisait le règlement, étalé dans le temps, des différends bilatéraux entre Israël et l'Égypte ; le second définissait le cadre, les étapes – et les limites – du règlement du problème palestinien. L'accord se présentait comme visant au règlement global du conflit régional. Était-ce de la part des signataires un « lip service » ou une illusion ?

Pour faire progresser la solution du problème palestinien dans le cadre de Camp David, un rôle décisif était dévolu au roi Hussein de Jordanie. Selon les plans israéliens, et dans les calculs de Washington, il devait relayer Sadate comme interlocuteur privilégié de M. Begin.

Pour justifier la représentativité du roi Hussein, l'argumentation de M. Begin différait peu des vues de ses prédécesseurs travaillistes : elle se fonde sur ce principe qu'Israël ne saurait traiter qu'avec les États auxquels il a eu à faire depuis 1948. L'État palestinien n'existant pas, il n'est pas question d'imaginer, pour les besoins de la cause, son existence. Dans ce secteur, décisif pour l'avenir des relations israélo-arabes, sont en présence Israël et la Jordanie. Telle est la thèse avancée à Jérusalem.

Pourquoi ce rôle dévolu à la Jordanie ? Le 14 mai 1948, la Grande-Bretagne cessait l'exercice de son mandat sur la Palestine. Elle mettait fin à son administration et rapatriait ses forces armées. Ce faisant, elle se conformait aux recommandations des Nations-Unies, adoptées d'ailleurs à la requête des Britanniques, recommandations qui prévoyaient en outre deux États séparés, juif et arabe, et un *corpus separatum* pour Jérusalem, sur le territoire de la Palestine. Ce même 14 mai 1948, Le Conseil national provisoire juif proclamait la naissance de l'État d'Israël et en informait officiellement le secrétaire général de l'ONU. Les hostilités étaient immédiatement déclenchées contre les forces juives par les armées arabes de l'Égypte, de la Jordanie, de l'Irak et de la Syrie. Le lendemain, le secrétaire général de la Ligue arabe intervenait auprès du secrétaire général de l'ONU pour faire valoir que « les habitants de la Palestine sont seuls qualifiés pour créer une administration qui assume en Palestine toutes les fonctions gouvernementales¹ ».

Dans ce premier conflit d'une série qui allait en compter tant d'autres, en incluant celui du Liban, l'ONU s'avérait impuissante. Les armes ayant tranché, un armistice était conclu à Rhodes, le 3 avril 1949, entre la Transjordanie du roi Abdallah et Israël. En décembre 1948, alors que se déroulaient les hostilités déclenchées en mai, les notables de la rive occidentale du Jourdain avaient demandé que les deux rives du fleuve soient réunies dans le royaume du roi Abdallah. Ce qui fut fait après l'armistice de Rhodes, en avril 1950, une « assemblée jordanienne » consacrant la fusion des territoires et des populations des deux rives en un royaume hachémite de

1. Cf. Hassan Bin Talal, *Palestinian Self-Determination*, Quartet Books, Londres, 1981, p. 63.

Jordanie. Mais cette réunion, considérée comme une annexion au profit de la dynastie hachémite, ne fut reconnue par aucun Etat arabe.

Le 20 juillet 1951, le roi Abdallah était assassiné.

Le contrôle de la monarchie jordanienne prit fin avec l'occupation par Israël, en 1967, de la Cisjordanie et de Gaza.

C'est en fonction de ce contexte historique récent qu'il était possible d'anticiper la réaction négative du roi Hussein à l'invitation qui lui était faite de prendre place parmi les associés de Camp David.

Deux données s'imposaient à lui : l'une, relativement ancienne, était le refus des Etats arabes – et particulièrement de la Syrie – de reconnaître l'incorporation de la Palestine cisjordanienne dans le royaume hachémite ; l'autre, nouvelle, la naissance progressive, entre 1967 et 1977, d'une conscience nationale palestinienne, engendrée par l'occupation israélienne, et dont l'OLP était l'expression.

En 1974, au sommet de Rabat, le roi Hussein avait reconnu l'OLP comme le seul représentant légitime des droits des Palestiniens. Il ne pouvait se désavouer trois ou quatre ans plus tard. En août 1981, il réitérait cet engagement en approuvant le plan du prince Fahd d'Arabie saoudite, et en septembre 1982, il adhéra aux résolutions du sommet arabe de Fès qui affirmait « le droit du peuple palestinien à l'autodétermination sous la direction de l'OLP, qui est son seul représentant légitime ».

Dans le même temps, et parallèlement, le roi Hussein s'efforçait de mettre au point avec Yasser Arafat une stratégie diplomatique et politique qui visait à :

- 1) permettre à Yasser Arafat de maintenir sous son contrôle l'unité de l'OLP malgré l'échec militaire subi au Liban dans l'été 1982 et la dispersion des forces et des cadres de l'organisation ;

- 2) permettre à Hussein de manœuvrer de façon à accentuer autant que possible les pressions de Washington sur Jérusalem, sans toutefois faire la concession qui lui était demandée : accepter de négocier pour le compte des Palestiniens dans le cadre de Camp David ;

- 3) présenter un front commun jordano-palestinien, offrant la perspective d'une confédération jordano-palestinienne (mais de deux Etats indépendants, au moins au départ), reconnaissant alors Israël et nouant avec lui des relations pacifiques. Si cette perspective paraît coïncider avec celle que dessinait le plan Reagan du 1^{er} septembre 1982, elle s'en écarte sur deux points essentiels : le plan Reagan spécifie que dans les négociations qui doivent intervenir dans le cadre de Camp David, les Etats-Unis s'opposeront à la création d'un Etat palestinien, au même titre qu'à l'annexion par Israël des territoires occupés. Le lien organique entre les deux rives du Jourdain, solution qui a la faveur de l'administration américaine, c'est la situation qui prévalut entre 1950 et 1967, avant l'éveil de la conscience nationale palestinienne. En revanche, le roi Hussein partage l'exigence que les Palestiniens soient appelés à se prononcer librement – exerçant ainsi leur droit à l'autodétermination – sur le statut politico-juridique qu'ils veulent se donner,

l'OLP étant bien entendu admise à participer officiellement à l'exercice de ce droit en tant que représentant légitime du peuple palestinien.

Si cette analyse est retenue, le roi Hussein représenterait en quelque sorte l'aile marchante et manœuvrante d'un front d'action diplomatique dont Yasser Arafat contrôlerait la masse principale. La majorité des Etats arabes approuverait cette stratégie – encore que l'Egypte et la Syrie, pour des raisons différentes, soient réticentes.

Pour la première fois, cette stratégie concertée des deux principaux interlocuteurs d'Israël pose aux gouvernements de Washington et de Jérusalem des problèmes d'adaptation auxquels ils avaient pu jusqu'à ce jour échapper.

Israël continue toutefois de miser sur un soutien inéluctable des Etats-Unis, quelles que soient les divergences d'appréciation apparentes que provoque la conjoncture. Et pour l'administration Reagan, aussi longtemps qu'elle persévéra dans sa vision manichéenne du monde, Israël se trouvera du côté du Bien, des bons alliés sur lesquels les Etats-Unis peuvent, avec bonne conscience, compter.

Inutile de souligner que cette politique est catastrophique, tant sur le plan global que sur le plan régional, pour les Etats-Unis, pour ceux de leurs alliés qui y adhèrent, et finalement pour Israël.

Quoi qu'il en soit, à court terme, la concertation jordano-palestinienne n'est nullement assurée de débloquer la situation. Mais c'est actuellement la seule stratégie politique raisonnable, et qui peut s'avérer rentable. C'est dire par là qu'elle peut faire évoluer politiquement et psychologiquement les opinions publiques, aux Etats-Unis et en Israël, et placer M. Begin d'une part, M. Reagan de l'autre dans une position inconfortable.

Car Israël poursuit imperturbablement, malgré vents et marées qui agitent le monde extérieur, l'implantation de colonies juives en Cisjordanie. Les investissements qui sont réalisés à cet effet dans le territoire occupé pendant la guerre de 1967 donnent à penser que, pour les dirigeants de Jérusalem, il n'est pas question d'installations temporaires. Israël installe là ses nationaux pour qu'ils y restent ; et cette installation donne son vrai sens à l'« autonomie administrative » qu'Israël, dans le texte de Camp David, s'est engagé à donner à la population arabe de ce territoire. Pour justifier cette expansion, des raisons stratégiques seront invoquées, comme elles le furent lors de l'annexion *de facto* du Golan.

Si la résolution du roi Hussein bloque le déroulement escompté du programme de Camp David, le piétinement des négociations sur le Liban ajoute à ces difficultés un obstacle supplémentaire. La guerre du Liban (6 juin-21 août 1982) laisse le pays meurtri, mais aussi divisé qu'il l'était. Soumis à une triple occupation, israélienne, syrienne et palestinienne², déchiré entre

2. Cf. Philippe Rondot, « Palestiniens. L'après Beyrouth », *Défense nationale*, janvier 1983, p. 65 sq.

deux armées libanaises (celle du major Haddad dans le « Liban libre » et celle du gouvernement), contrôlé par une force multinationale, le Liban d'Amine Gemayel ne peut ni céder aux exigences israéliennes, ni rompre ouvertement avec le gouvernement de M. Begin.

Malgré l'expérience, l'habileté, le dévouement d'un Philip Habib, la diplomatie américaine ne réussira pas à démêler les fils qui nouent les multiples données du problème libanais. Sans doute la Syrie accepte-t-elle d'évacuer ses forces du nord du pays, si Israël, simultanément, évacue les siennes du sud. Mais Israël ne les évacuera qu'en échange de garanties politiques et militaires qu'Amine Gemayel ne peut donner sans rompre avec la communauté arabe. Ce qu'il ne peut se permettre pour des raisons qui touchent à la stabilité intérieure du Liban tout autant qu'à ses relations extérieures.

Pas plus que la Jordanie, le Liban n'a à cet égard la liberté de manœuvre dont disposait l'Egypte d'Anouar al Sadate. Tant il est vrai que le problème libanais – et plus simplement l'évacuation de toutes les forces étrangères, qui devrait prélude à la reconstitution de l'Etat libanais, d'un Etat disposant au moins d'une force de maintien de l'ordre – ne peut trouver de solution que dans le cadre d'un règlement global du problème palestinien. Si le conflit égypto-israélien pouvait être réglé en faisant abstraction des « adhérences » palestiniennes et arabes, il n'en est pas de même des conflits jordano-israélien, libano-israélien, syro-israélien. Ces derniers ne peuvent être détachés du problème palestinien.

En résumé, et pour conclure, il est vain d'espérer régler les problèmes de la région « au détail ». Il faut les traiter globalement, en s'attaquant à l'essentiel. La Jordanie ne peut faire cavalier seul, comme l'Egypte a pu le faire. Il ne saurait y avoir un début de solution du problème libanais sans un début de solution du problème palestinien. La Syrie ne peut être tenue hors du jeu. Ce qui signifie aussi que l'Union soviétique ne peut être tenue à l'écart. Jérusalem et Washington ne peuvent redistribuer les cartes à leur convenance.

La dynamique de Camp David est épuisée.

Jacques Vernant

Mars 1983