

M O Y E N - O R I E N T

Introduction de Monsieur l'Ambassadeur Jean CUENDET
au séminaire de la Conférence des Ambassadeurs

- 30 août 1979 -

Il n'est jamais aisé de présenter brièvement le problème du Moyen-Orient. En ce moment, on se heurte à une difficulté supplémentaire: les derniers développements ont été spectaculaires et même, si j'ose dire, un peu burlesques, et ils risquent de faire disparaître dans une sorte de nuage de fumée les réalités qui gouvernent aujourd'hui les négociations et les manoeuvres diplomatiques.

Pour faire le point, le plus simple est de comparer la situation actuelle à celle qui existait au moment des accords de Washington.

Les accords de Washington, auxquels les Etats-Unis sont partie, doivent établir la paix entre Israël et l'Egypte. Ils doivent aussi donner le cadre grâce auquel le problème palestinien sera résolu. Ils ont même prévu, mais cela est un peu utopique, une garantie des membres permanents du Conseil de sécurité, alors que les sentiments de l'URSS à leur égard sont bien connus.

- 2 -

Les accords répondent à la fois à trois stratégies différentes, celles de chacun des contractants:

1. La stratégie égyptienne a pour objectif la paix, dont le pays a un urgent besoin; elle veut l'atteindre tout en trouvant une solution pratique au problème des Palestiniens, de préférence sans inclusion de l'OLP et sans création d'un véritable Etat palestinien.
2. La stratégie israélienne vise à séparer l'Egypte des autres Arabes, donc à rompre le front arabe, et à amener ainsi les autres pays de la confrontation à la paix, sur la base du plan d'autonomie de M. Begin pour la Cisjordanie.
3. La stratégie américaine repose sur l'idée d'un dynamisme de la paix et sur l'espoir qu'il sera possible d'insérer, à un stade ultérieur, les Palestiniens, et éventuellement, mais sous certaines conditions très précises, l'OLP, dans la négociation. Les Etats-Unis avaient l'intention de rester à l'arrière-plan, dans une première phase, pour permettre à M. Sadate de faire ses preuves comme champion de la cause palestinienne et pour éviter, en raison de leurs positions très proches de celles de l'Egypte, de "coincer" Israël dès le début (l'expression est d'un collaborateur de M. Brzezinski).

Face aux accords de Washington, quelle est la réaction du monde arabe ?

Elle est dure dans les mots, mais prudente dans les faits. En réalité, le monde arabe se trouve dans un dilemme. A la conférence de Bagdad du mois d'octobre, les participants ont accepté - certains pour la première fois - l'idée d'un règlement négocié, incluant les principes de la résolution 242. Entre temps, leur position n'est pas devenue plus forte, au

contraire. La révolution iranienne est une menace pour l'Irak, mais aussi pour la Syrie et, en raison de l'association avec les Etats-Unis, pour l'Arabie séoudite. D'autre part, accepter les accords de Washington, c'est encourager la stratégie israélienne de division.

Tout en refusant le sabotage à outrance des accords, qui a été proposé par M. Arafat, les Etats arabes réunis à Bagdad prennent donc des mesures qui doivent les distancer de l'Egypte. Ces mesures sont modérées, mais l'application en sera rigide, l'Arabie séoudite étant très mécontente des réactions de M. Sadate.

La faiblesse de la position arabe de Bagdad est son manque de cohérence et même de crédibilité. Les Arabes veulent parvenir à une paix négociée; or, non seulement ils refusent la voie tracée par Camp David et Washington, mais ils sont incapables d'en indiquer une autre.

Le roi de Jordanie va donc essayer de rendre un peu d'initiative au front arabe en soumettant à l'URSS l'idée d'un nouveau recours à l'ONU, dans l'esprit de la proposition Waldheim de l'année dernière. Koweït, de son côté, certainement après consultation d'Etats amis, se présente devant le Conseil de sécurité. Il y a lieu de noter que tant l'une que l'autre de ces idées viennent de régimes tout à fait modérés et occidentaux.

Leur caractère d'alibi se manifeste avec évidence si l'on compare la politique de leurs auteurs pendant cette période à celle de l'OLP. Malgré les positions extrémistes défendues par M. Arafat à Bagdad, et malgré une brève vague d'attentats terroristes, l'OLP cherche avant tout à élargir sa base diplomatique. Dès le mois d'avril, ses émissaires sont en contact avec des Américains, sous l'égide de M. Kreisky.

- 4 -

L'offensive de charme poursuivie en Europe correspond en fait au désir de se faire accepter comme partenaire, et pourquoi pas, dans la négociation qui s'est ouverte à la suite des accords de Washington.

Les Etats-Unis se sont donc trouvés confrontés, beaucoup plus vite qu'ils ne s'y attendaient, à la nécessité d'activer leur politique au sujet de la négociation sur la Palestine. Ils ont essayé d'y parvenir par deux voies différentes qui ont malheureusement toutes deux conduit pour le moment à des impasses.

En premier lieu, le rapprochement avec l'OLP. A l'origine un tel rapprochement supposait à tout le moins de la part de cette dernière la reconnaissance du droit d'Israël à l'existence, donc des principes de la résolution 242. Le Président Carter avait encore fait une offre de ce genre à l'OLP au moment de la signature des accords de Washington. De même, on ne souhaitait pas à Washington donner des encouragements à l'OLP sans avoir reçu des assurances au sujet du terrorisme.

En fait, il est clair, depuis assez longtemps, que la fameuse reconnaissance du droit d'Israël à l'existence est le principal "bargaining counter" de l'OLP et qu'elle n'entend bien évidemment le lâcher qu'à bon escient. C'est pour des raisons analogues que le Conseil National Palestinien n'arrive pas à se décider pour la solution du mini-Etat palestinien, donc de l'Etat palestinien en Cisjordanie et à Gaza, qui est dans l'air depuis cinq ans déjà.

En d'autres termes, la barrière de la résolution 242 n'en est pas une, car l'OLP ne la refuse que pour des raisons tactiques. Rien n'empêche de regarder plus loin, même si l'OLP n'a pas encore formellement franchi le pas.

On a donc manifestement cherché à hâter le mouvement au Département d'Etat, lorsque l'initiative de Koweït a fait apparaître une tentative d'accord comme nécessaire, et que les succès diplomatiques de l'OLP en Europe demandaient une réaction américaine.

L'OLP, dont M. Arafat avait maintes fois juré qu'elle n'entrerait jamais en négociations secrètes avec les Etats-Unis, s'est montrée dès le début extrêmement intéressée.

En second lieu, la tentative de compléter la résolution 242. Les Etats-Unis ont d'abord voulu freiner l'initiative de Koweït, puis ils ont cherché à en tirer parti en avançant leur propre texte. L'idée pouvait paraître étrange: en effet, la proposition de Koweït se plaçait dans le prolongement des travaux du Comité des Nations Unies pour les droits inaliénables du peuple palestinien, c'est-à-dire d'un courant politique qui allait absolument à l'encontre de la stratégie américaine dans ce domaine.

Les Etats-Unis, sans être a priori hostiles à la création d'un Etat palestinien, considèrent cependant qu'il ne s'agit pas d'une idée réaliste pour le moment, en raison de l'opposition d'Israel. Or, le droit inaliénable, sur lequel le Comité des Nations Unies a choisi de se fixer en priorité, est justement ce droit à un Etat.

L'idée de présenter une résolution américaine portant précisément sur ce problème, même dans l'ambiance relativement sûre du Conseil de sécurité, témoignait certainement d'un optimisme excessif. Ce qui est très intéressant, c'est qu'il a été effectivement négocié sur ce texte et que l'OLP a fait preuve à cet égard d'une remarquable souplesse. L'affaire Andrew Young nous a empêchés de savoir quel aurait pu être le sort de cette entreprise. M. Strauss a dû partir pour sa mission avec

un texte déjà connu, et dont le rejet à Jérusalem était certain. La froideur du Caire à l'égard de ce même projet s'adressait avant tout au fait que les Américains, contrairement à leur position antérieure, semblaient vouloir intervenir prématurément dans la négociation israélo-égyptienne sur la Cisjordanie. L'Egypte trouvait aussi que l'entrée en scène de l'OLP, à ce stade, la privait d'une chance de jouer le premier rôle dans la solution de ce problème.

Assurément, les Etats-Unis ont, en précipitant le mouvement, provoqué des réactions dont certaines ont mis en cause leur rôle de médiateur. Mais il faut bien voir que le résultat final n'est pas trop mauvais pour eux. L'initiative de Koweït a été en effet désamorcée sans que les Etats-Unis aient dû utiliser le droit de veto et, comme nous allons le voir, une certaine pression a été exercée sur les pourparlers bilatéraux.

Quelles sont aujourd'hui les perspectives ?

La première est que les négociations israélo-égyptiennes vont se poursuivre, mais dans une atmosphère assez différente. Les deux partenaires ont déclaré à M. Strauss qu'ils faisaient de bons progrès. Vu la publicité qui a entouré ces paroles peut-être un peu imprudentes, ils vont sans doute être sous une pression assez considérable de présenter rapidement des résultats.

L'étendue des contacts américains avec l'OLP est, elle aussi, un facteur qui peut jouer dans le sens d'un progrès à brève échéance.

La discussion à l'ONU a fait apparaître une position palestinienne non seulement souple, mais en voie d'évolution.

Enfin, l'Arabie séoudite, qui s'est tenue à l'arrière-plan pendant toute cette période, a cependant donné un signe général d'approbation à la politique américaine en relançant sa production pétrolière. Il semble que les malentendus qui avaient affecté les relations entre les deux pays au cours de ce printemps aient été dissipés dans une large mesure.

Enfin, un facteur qui ne s'est pas manifesté directement, mais qui est absolument évident, c'est la lassitude des principaux intéressés, en particulier Israël et la Syrie, et une indifférence croissante des autres, qui sont aux prises avec des problèmes pour eux beaucoup plus urgents.

Le moment serait donc favorable à une solution acceptable pour tous. Israël, dont la position politique serait gravement atteinte si l'OLP s'avisait de reconnaître son droit à l'existence, est le plus intéressé à une telle solution. Elle suppose cependant une sorte de saut périlleux intellectuel devant lequel les dirigeants israéliens ont toujours reculé jusqu'ici. En fait, par un rapide accord avec l'Egypte, Israël peut encore - mais plus pour très longtemps - éviter la création d'un Etat palestinien.

- - - - -