

p.B. 58.0.13.
RY/SPE/r1

Berne, le 22 août 1986

Séminaire du mercredi 27 août 1986 à 10.30 heuressur le Proche-Orient, dans le cadre de laConférence des Ambassadeurs de 1986

Messieurs les Ambassadeurs, Madame,
Chers collègues,

Soyez rassurés, je n'ai pas l'intention ici de vous donner un cours ou d'essayer de faire une leçon, mais je souhaiterais introduire le débat sur le thème du Proche-Orient, en rappelant ce qui s'est passé au cours de l'année écoulée qui ^{nous} sépare de la dernière Conférence des Ambassadeurs, alors que le Chef du Département se trouvait au milieu de son périple, avant sa visite en Jordanie, puis en Egypte et en Israël. Je parlerai en quelques mots seulement de la question du Liban qui, malheureusement, reste actuel, mais plutôt par le sang qui continue de couler, et quelques mots également du conflit du Golfe qui ne semble pas vouloir se terminer.

Je souhaiterais, après une courte introduction de quelques minutes que j'ai l'intention de vous faire, que chacun de vous spontanément prenne la parole afin de véritablement pouvoir entamer un débat sur ce qui se passe au Proche-Orient. Je rappellerai que nous n'avons à disposition qu'une heure et demie et que nous sommes une vingtaine de participants. Je vous saurais donc gré d'être brefs.

I. Les raisons de l'échec de l'Accord d'Amman

Nous avons tout naturellement placé l'Accord d'Amman du 11 février 1985 au centre de toutes nos considérations lors du périple du Chef du Département au Proche-Orient, car il représentait dans la problématique proche-orientale un élément nouveau et d'ailleurs tous les interlocuteurs de M. Aubert, qu'ils soient arabes ou israéliens, avaient tenu à lui en parler et à prendre position au sujet de cet Accord.

Lors du rapport que le Chef du Département avait donné, en novembre dernier, aux Commissions des affaires étrangères du Parlement, au retour de son périple, il n'avait pas manqué d'émettre des doutes quant à la mise en vigueur de cet Accord et avait laissé percevoir les contradictions qui lui paraissaient exister entre les différentes parties au conflit et les divers protagonistes. Du côté israélien et, après certaines hésitations, du côté américain, on semblait profiter du fait qu'Arafat avait perdu la face, à la suite des événements de l'automne (raid sur Tunis et affaire de l'Achille Lauro) pour définitivement écarter l'OLP du processus de paix. Israël cherchait à tout prix des négociations directes et séparées avec le roi Hussein auxquelles des Palestiniens qui, toutefois ne devraient pas appartenir à l'OLP, auraient pu se joindre. Il aurait été difficile de trouver des Palestiniens non membres de l'OLP ayant un certain poids politique car Israël n'a pas fait grand-chose jusqu'ici pour laisser se former dans les territoires occupés depuis 1967 une élite palestinienne; c'est le moins que l'on puisse dire ! Du côté arabe, on constatait que le roi Hussein se trouvait dans un dilemme quasi insoluble; il ne pouvait pas, en effet, sans avoir à ses côtés les représentants de l'OLP, se permettre une attitude de franc-tireur "à la Sadate"; d'autre part, l'Egypte avait été mise au ban du monde arabe et la Jordanie n'avait pas les moyens, et ne les a toujours pas, pour survivre à une telle

- 3 -

mise à l'écart. Le roi Hussein devait, en outre, tenir compte des Palestiniens qui vivent dans cet Etat - 60 % de la population* - et qui, dans leur majorité, soutenaient et soutiennent encore Arafat. *(de la Jordanie)

Or, le 19 février de cette année, le roi Hussein devait mettre un terme à ce qu'il appelait la "coordination politique" entre son pays et l'OLP. Il justifiait cette mesure en accusant la direction de l'Organisation de libération de la Palestine de n'avoir pas tenu les engagements pris et d'user de double standard. En effet, selon le roi Hussein, les Etats-Unis - dans une approche politique nouvelle - auraient accepté d'inviter l'OLP à une conférence internationale sur le conflit du Moyen-Orient, si l'OLP reconnaissait, entre autres conditions, les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Or, aux yeux du roi, l'insistance qu'a mise l'OLP à exiger une reconnaissance par Washington du droit à l'autodétermination du peuple palestinien, en échange de l'acceptation des résolutions susmentionnées, a fait capoter tout le processus mis en place par l'Accord d'Amman et mit un terme à cette chance unique, à son avis, d'aboutir à une solution du conflit.

Le roi Hussein cherchait ainsi, semble-t-il, à faire endosser l'échec du processus de paix entamé à Amman, par l'OLP, en insinuant que cette dernière avait tout simplement changé de politique. Ce n'est pas le cas à mon avis; en effet, quelques mois auparavant les responsables jordaniens eux-mêmes avaient clairement fait comprendre au Chef du Département en visite à Amman que l'OLP ne pourrait à aucun moment reconnaître les résolutions 242 et 338 si elle n'obtenait pas en contrepartie, un véritable gain : c'est-à-dire la reconnaissance formelle par les Etats-Unis du droit à l'autodétermination du peuple palestinien.

En tant qu'observateurs, nous pouvons, dans un certain sens, comprendre l'attitude de la direction palestinienne. En effet, les

- 4 -

propos prêtés par le roi Hussein au sous-secrétaire d'Etat Richard Murphy, sur une possible invitation à participer à une conférence internationale, étaient à ce point vagues qu'ils ne permettaient aucunement aux Palestiniens de renoncer à l'un de leurs atouts avant même le début de toute négociation : le refus de reconnaître l'Etat d'Israël. Dans cette proposition de conférence internationale, Washington n'avait précisé ni le cercle des participants, ni leur statut. En outre, connaissant l'attitude de Tel Aviv sur la tenue d'une telle conférence et une participation de l'OLP à celle-ci, on se rendait compte que cette conférence aurait du mal à voir le jour.

A notre avis, Hussein devait certainement avoir d'autres raisons pour déclarer lettre-morte l'Accord d'Amman signé avec Arafat.

On sait qu'avant même l'annonce de ce que l'on appelle la rupture avec Arafat, le roi Hussein avait eu des contacts avec la Syrie. N'avait-il pas rendu visite au Président Hafez-el Assad à Damas en novembre 85 ? Ce rapprochement avec le régime syrien, vu l'opposition totale de celui-ci à l'égard de l'Accord d'Amman, n'aurait eu aucun sens si le roi Hussein croyait tant soit peu encore à cette époque à la mise en oeuvre de l'accord obtenu avec Arafat. Tout cela se passait d'ailleurs des semaines avant la fameuse promesse de Murphy ...

La vraie raison nous semble être que le roi Hussein a dû réaliser que, six mois avant le changement du premier ministre à la tête du Gouvernement israélien, le temps pour une percée au Proche-Orient était devenu trop court. Le roi Hussein sait fort bien qu'il ne peut rien attendre de positif d'un premier ministre du Likud. En outre, il garde profondément ancré dans son esprit les théories du Likud sur une solution de la question palestinienne en Transjordanie dont le prix à payer serait pour le roi la chute de la dynastie hachémite. En effet, nous avons pu nous convaincre,

lors des conversations du Chef du Département avec ses interlocuteurs jordaniens, que la crainte que fait naître le retour du Likud au pouvoir en Israël est très réelle et ainsi, à partir d'octobre prochain, la survie de la dynastie primera sur toute autre considération et la question des territoires occupés passera alors au second plan. Nous nous trouvons donc, en ce qui concerne la question palestinienne, une fois de plus devant une impasse dont la durée demeure indéterminée, car on ne sait jamais ce que le nouveau tandem Shamir - Peres cette fois peut nous réserver. En effet, après avoir "passé le témoin" au Likud en octobre, les Travaillistes pourraient, au moment qu'ils le jugeraient opportun, déclencher une crise politique qui changerait sans nul doute les diverses données de la situation.

Cette analyse pessimiste demeure, à mon sens, valable en dépit de la rencontre, à la fin du mois dernier, entre le premier ministre israélien et le roi Hassan II du Maroc à Ifrane. Ce dialogue en soi est remarquable car il aide à briser le tabou de l'impossibilité de contacts entre Arabes et Israéliens, et montre en tous cas un très grand courage des deux protagonistes. Dans l'analyse que l'on porte sur Ifrane, il ne faut pas oublier que le roi Hassan n'est au fond, dans le conflit du Proche-Orient, qu'un personnage secondaire, le Maroc n'étant pas directement impliqué dans la question palestinienne et le roi n'ayant reçu aucun mandat de la part de ses collègues arabes. Sans vouloir être cynique, on peut trouver aussi, pour les deux hommes d'Etat qui se sont rencontrés à Ifrane, des motivations plus terre à terre. Pour Peres, il s'agissait, quelques semaines avant de céder la place à Shamir, de marquer des points auprès des Sépharades qui, dans leur grande majorité, ont tendance à voter en faveur du Likud. Pour Hassan II, c'étaient des raisons de politique extérieure qui l'ont sans doute influencé; il fallait qu'il rentre en grâce auprès de Washington à quelques semaines de sa visite aux Etats-Unis, car il était bien conscient que les Américains n'avaient pas vraiment pardonné son "idylle" d'Oujda avec le colonel Kaddafi.

- 6 -

Un autre élément positif dans le conflit proche-oriental, mais qui n'est de loin pas au coeur du problème, est la question de Taba, dans laquelle des progrès sensibles ont été récemment accomplis. Là également, le premier ministre Peres cherche à mettre à profit les quelques semaines qui lui restent à la tête du gouvernement pour régler la question et pour être celui qui aura rétabli, au plus haut niveau, les relations avec l'Egypte, gelées depuis l'intervention israélienne au Liban en 1982.

On ne saurait quitter le sujet du Proche-Orient sans mentionner deux conflits meurtriers, dont malheureusement on ne voit, aujourd'hui encore, pas d'issue.

II. Au Liban, les Syriens ont essayé de mettre sur pied une réforme de l'Etat libanais en s'appuyant cette fois non comme par le passé sur les vieux politiciens traditionnels du pays, mais sur les chefs des principales milices. Or, leur stratégie a échoué au début de cette année, lorsque le Président Gemayel a refusé de ratifier l'Accord tripartite signé à Damas entre les chefs des milices chrétiennes, druzes et chiites. Le refus de Gemayel aura marqué, pour un certain temps tout au moins, les limites d'une intervention de la Syrie. Damas, après une période de plusieurs mois de réflexion, a repris l'initiative en envoyant des troupes à Beyrouth-Ouest, que ces dernières avaient dû quitter en 1982 lors de l'intervention israélienne, afin d'y rétablir un semblant d'ordre et de sécurité. Leur tâche semble être beaucoup plus lourde que prévu.

En plus, des combats entre factions chrétiennes ennemies ont éclaté à Beyrouth-Est suite aux tragiques attentats à la voiture piégée qui ont fait de nombreux morts et dont nul ne connaît les auteurs.

*

*

*

III. Guerre du Golfe

Après six ans d'une guerre meurtrière et terrible, et la tuerie continue encore, et que toutes les tentatives de médiation ont lamentablement échoué, il devient de plus en plus difficile de se prononcer sur le conflit du Golfe, car tout a été déjà dit et aucun espoir de paix n'apparaît à l'horizon.

Les récentes initiatives du Président Saddam Hussein, soutenues d'ailleurs verbalement par les deux superpuissances et qui ont l'appui des Arabes modérés, se sont heurtées à une fin de non-recevoir de la part de l'Imam Khomeini lui-même, qui a répété avec la plus grande conviction la résolution, qui est celle de l'Iran tout entier, de continuer la guerre jusqu'au dernier soldat qui saura mourir en martyr pour défendre les idéaux de la révolution islamique. Ces déclarations de l'Imam ont ainsi définitivement coupé court aux velléités de certains dirigeants iraniens qui, semble-t-il, se seraient laissés aller à croire que des négociations avec l'ennemi irakien appartenaient au domaine du possible. Nous constatons une confiance accrue chez les Iraniens de vouloir à tout prix gagner la guerre avant la fin de l'année, sans que nous puissions toutefois véritablement juger du bien-fondé de ces assurances.

Cette guerre nous impose trois réflexions d'ordre plus général : Tout d'abord, la façon dont cette affaire a été traitée par les deux superpuissances et la retenue qu'elles se sont imposée nous ont montré qu'un conflit local, tel que cette guerre si meurtrière, peut être contenu et cela pendant longtemps. Par conséquent, la menace pour la sécurité mondiale découle moins d'un tel conflit que de l'utilisation que les superpuissances peuvent être tentées d'en faire.

Notre deuxième remarque portera sur les conséquences de ce conflit. Nous constatons qu'après six ans maintenant il aura,

- 8 -

d'une certaine manière, coupé l'élan de la révolution fondamentaliste islamique. En été 1980, vous vous rappellerez qu'on voyait alors la sécurité du Golfe compromise et que l'on pensait que la révolution iranienne allait menacer toute la région d'une expansion rapide et brutale. Six ans plus tard, on se rend compte que les pays du Golfe et leur population ont résisté aux tentations islamiques.

Notre troisième remarque concernera les réactions du monde à ce conflit : vous aurez été frappés de voir que l'Irak, alors que chacun sait qu'il est l'agresseur, a bénéficié, à mesure que le temps passait, de sympathie croissante et même d'appuis concrets de la communauté internationale. Il va sans dire que cette réaction peut s'expliquer par l'aversion qu'inspire le régime des ayatollahs d'une part et des bonnes dispositions de l'autre à un règlement négocié que l'Irak a manifestées après ses premiers revers. Ces réactions du monde international soulignent, à notre avis, la très fragile relativité du critère de l'agression, qui a été adopté à la fin de la deuxième guerre mondiale, comme tentative de juger où est le droit dans un conflit. On voit, avec la guerre du Golfe, qu'il est impossible d'enfermer la politique internationale dans les formules juridiques et que les intérêts des Etats et les affinités entre eux seront toujours déterminants pour la position qu'ils prendront au regard de conflits entre tiers.