

Les Accords de Camp David (17 septembre 1978) et le Traité de paix israélo-égyptien (26 mars 1979)

Mme Joëlle Le Morzellec

Citer ce document / Cite this document :

Le Morzellec Joëlle. Les Accords de Camp David (17 septembre 1978) et le Traité de paix israélo-égyptien (26 mars 1979). In:
Annuaire français de droit international, volume 26, 1980. pp. 175-192;

doi : <https://doi.org/10.3406/afdi.1980.2385>

https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1980_num_26_1_2385

Fichier pdf généré le 04/04/2018

LES ACCORDS DE CAMP DAVID (17 SEPTEMBRE 1978) ET LE TRAITÉ DE PAIX ISRAËLO-ÉGYPTIEN (26 MARS 1979)

Joëlle LE MORZELLEC

Les efforts persévérants du Président Sadate, l'entretien de Jérusalem (1) en novembre 1977, débloquent une situation qui n'était pas loin d'être celle d'une nouvelle guerre. Or, l'économie égyptienne, pas plus qu'Israël, ne pouvait supporter le choc d'une cinquième guerre israélo-arabe.

Puis il y eut, en décembre 1977, la Conférence d'Ismailia. M. Begin vint en Egypte, mais l'impact sur l'opinion publique fut moins fort : on entra dans l'ère de la diplomatie.

L'Egypte avait fait le premier pas; en réponse, Israël adopte une politique intransigeante : c'est l'impasse. Pour marquer leur réprobation, les Etats arabes, hostiles à la politique de « capitulation » du Président Sadate, réunissent à Bagdad un sommet du Front arabe de la Résistance (2).

Les Etats-Unis, puissance extérieure à la région, mais qui entendent y maintenir leur influence (3), décident de relancer le processus de paix. Dès le début de son mandat, la politique du Président Carter a été largement orientée vers la recherche d'une solution du conflit du Proche-Orient (4). La présence à la Maison-Blanche de M. Z. Brezezinski comme assistant spécial pour les affaires de sécurité internationale a donné une actualité particulière à un rapport établi en 1975 avec sa participation dans le cadre de l'Institut Brookings sur les moyens d'instaurer un règlement global et définitif au Proche-Orient. Ce rapport présentait certaines solutions de fond et également des suggestions de procédure.

Le 1^{er} octobre 1977, la déclaration américano-soviétique appelle à une reprise de la Conférence de Genève établie en 1973, mais la résistance d'Israël va pratiquement bloquer cette voie. L'initiative du Président Sadate en novembre 1977

(*) Joëlle LE MORZELLEC, Lauréate de la Faculté, Maître-Assistant à la Faculté de Droit de l'Université Jean-Moulin (Lyon III).

(1) Cf. la thèse de Joëlle LE MORZELLEC. *La question de Jérusalem devant l'Organisation des Nations Unies*. Emile Bruylant. Bruxelles, 1979, p. 469.

(2) En novembre 1978.

(3) Sur l'engagement des Etats-Unis au Proche-Orient, voir l'analyse de Hubert THIERRY. *L'accord israélo-égyptien du 4 septembre 1975 et les nouvelles responsabilités des Etats-Unis et des Nations Unies au Moyen-Orient*. A.F.D.I., 1975, p. 45 et s.

(4) Cf. Philippe RONDOR. *Le Président Carter et le Proche-Orient. Un an d'efforts pour la paix*. *Politique étrangère*, 1978, n° 1, p. 59 et s., et Charles W. YOST, *History and Memory*, Norton, New York, 1980, p. 239.

marque une tentative de négociation sur un plan différent, tentative qui va déterminer une vive réaction des Etats arabes.

Estimant que le Proche-Orient et le Moyen-Orient font partie de la stratégie globale américaine, M. Carter invite M. Begin et M. Sadate à Camp David en septembre 1978. Les négociations sont donc tripartites, elles associent le Président des Etats-Unis en qualité de « témoin », aux côtés du Président égyptien et du Premier Ministre israélien. Deux accords sont signés le 17 septembre 1978 (5) : il est indiqué de façon expresse que « les Etats-Unis seront invités à participer aux négociations concernant les questions liées aux modalités d'application des accords » (6), modalités et calendrier d'exécution, ce qui signifie non seulement dans les relations israélo-égyptiennes, mais également en ce qui concerne les « traités de paix à intervenir entre Israël et chacun de ses voisins, Egypte, Jordanie, Syrie et Liban » (7). Pour l'avenir, on paraît donc exclure la procédure de la Conférence de Genève et le rôle éventuel de l'U.R.S.S.

Cependant, Israéliens et Egyptiens ne sont pas allés à Camp David avec le même objectif. Le Président Sadate estime que la participation américaine est nécessaire, car elle sauvegarde la perspective d'un règlement global du problème du Proche-Orient, c'est-à-dire non seulement l'évacuation des territoires occupés, mais aussi la solution du problème palestinien et la question du statut de Jérusalem, ce qu'un accord strictement bilatéral exclurait; l'établissement progressif d'une paix israélo-égyptienne doit intervenir en même temps que des transformations dans les territoires occupés.

M. Begin poursuit un but différent : il tient à séparer le processus de paix entre Israël et l'Egypte de l'évolution de la situation à Gaza et en Cisjordanie (8); il veut dissocier règlement bilatéral et règlement global (9); et par là-même, il isole l'Egypte dans le monde arabe (10).

Après de laborieuses négociations et un retard dans le calendrier prévu, les Accords de Camp David conduisent au Traité de Paix entre Israël et l'Egypte, signé à Washington le 26 mars 1979. Une fois encore, le mécanisme accélérateur est venu de l'Amérique. En effet, s'il veut solliciter un nouveau mandat, le Président Carter doit améliorer son image de marque : les sondages d'opinion sont catastrophiques. Les Etats-Unis viennent de perdre leur allié iranien, tombé dans le chaos, en partie par leur faute. Les experts de Washington estiment que la meilleure façon d'asseoir l'influence américaine dans la région est d'obtenir la signature d'un traité de paix entre Israël et l'Egypte, accord séparé auquel seront associés par la suite les autres Etats arabes. L'entourage du Président Carter se rallie ainsi à la politique des « petits pas » inaugurée par M. Kissinger : plutôt qu'une approche globale, mieux vaut tenter de résoudre les différents aspects du problème les uns après les autres, en maintenant l'influence américaine dans la région.

Le Traité de Paix, qui est signé solennellement le 26 mars 1979 à Washington (11), non seulement met fin au conflit qui oppose depuis trente ans Israël et

(5) Les deux Accords sont :

I. L'Accord-cadre pour la paix au Proche-Orient; II. L'Accord-cadre pour la conclusion d'un traité de paix entre l'Egypte et Israël.

(6) Accord (I). Principes connexes. Point C, paragraphe 5.

(7) *Ibidem*. Point C, paragraphe 1.

(8) Cf. l'analyse de Jacques VERNANT. Camp David : la Cisjordanie et Gaza. *Défense nationale*, novembre 1978, p. 125.

(9) Cf. Charles ZORGBIBE. *La Méditerranée sans les Grands ?* P.U.F. Paris, 1980, p. 164.

(10) Cf. l'étude de Jacques VERNANT. Analyse et prévision : à propos de Camp David. *Défense nationale*, janvier 1979, p. 113-114.

(11) Le Traité de Washington du 26 mars 1979 est rédigé en anglais, en arabe et en hébreu.

l'Égypte, mais il fait participer directement les Américains au maintien de la paix et de la stabilité dans la région (12). Cependant il n'en constitue pas moins un traité bilatéral, les États-Unis n'intervenant que comme « témoin » et garant de la constitution d'un nouveau système de sécurité régionale.

Le but que se propose le Traité, dans son Préambule, est d'établir « une paix juste, globale et durable au Proche-Orient »; en réalité, il ne constitue qu'une étape dans le règlement global. Conscients de réaliser seulement une entente bilatérale, l'Égypte et Israël recherchent une sécurité maximum sur une base de réciprocité.

Ainsi peut-on soutenir que si les Accords de Camp David conclus en septembre 1978 constituent un acte ambitieux pour un règlement global du conflit du Proche-Orient, par contre le Traité de Washington du 26 mars 1979 n'est qu'un accord bilatéral partiel dans lequel se manifeste le souci d'écartier les points de désaccord entre Israël et l'Égypte et de s'en tenir aux intérêts réciproques (13).

I. — LES ACCORDS DE CAMP DAVID : UN ACTE AMBITIEUX

Réunis à Camp David, du 5 au 17 septembre 1978, à l'invitation du Président Carter, M. Begin et le Président Sadate décident de poser les prémices du règlement de paix futur. Pour cela, ils jettent les bases d'un cadre pour la paix au Proche-Orient en utilisant une procédure internationale originale.

A. — UN CADRE POUR LA PAIX AU PROCHE-ORIENT

Les textes qui sont signés en septembre 1978 indiquent que la recherche de la paix au Proche-Orient doit être guidée par les principes contenus dans les Résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité (14) et qu'elle doit correspondre à une volonté de paix globale. Il est précisé que « les dispositions de la Charte des Nations Unies et autres règles de droit international et de légitimité admises fournissent désormais des normes de conduite communément acceptées dans les rapports entre États.

1. Un règlement sous les auspices de l'O.N.U.

Le Préambule de l'Accord-cadre pour la Paix au Proche-Orient (15) précise : « il est convenu que la Résolution 242 du Conseil de Sécurité considérée dans

(12) Cf. l'analyse de Jacques VERNANT. Vers quelle paix au Proche-Orient ? *Défense nationale*, mai 1979, p. 103.

(13) L'ensemble des textes et documents relatifs aux Accords de Camp David et au Traité de Paix israélo-égyptien ont été publiés par l'Ambassade d'Israël à Paris, en mars 1980, dans un opuscule intitulé *Documents concernant la conclusion de la paix*, avec une préface de M. Meir Rosenne, ambassadeur d'Israël en France; et in *Bulletin du Département d'Etat*, octobre 1978, p. 7, mai 1979, p. 3 et sq., p. 61; *Documents d'actualité internationale*, nos 42-43, 21-28 octobre 1979, p. 802, nos 22,24, 10-17 juin 1979, p. 442 et sq.; *R.G.D.I.P.* 1978, p. 1192 et sq.; *R.G.D.I.P.* 1979, p. 582 et sq.

(14) En ce qui concerne le rôle du Conseil de sécurité selon le chapitre VI de la Charte, il s'agit seulement d'une manifestation d'intention dont la réalisation suppose l'acceptation de puissances tierces.

(15) Accord-cadre pour la paix au Proche-Orient (I).

toutes ses parties servira de base à un règlement pacifique du conflit entre Israël et ses voisins ». On se souvient que ce texte souligne non seulement « l'inadmissibilité de l'acquisition des territoires par la guerre », et donc invite « au retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés », mais encore affirme « le respect et la reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque Etat de la région », et souhaite « un juste règlement du problème des réfugiés ».

La Résolution 338 adoptée lors de la guerre du Kippour le 22 octobre 1973 « décide que, immédiatement et en même temps que le cessez-le-feu, des négociations commenceront entre les parties en cause sous des auspices appropriés en vue d'instaurer une paix juste et durable au Proche-Orient ».

Ainsi, les Accords de Camp David sont-ils le prolongement logique d'un processus entamé à la suite des combats de 1973 et le résultat de l'influence sur la scène internationale de trois personnalités politiques de premier plan. Ils sont au nombre de deux, l'un pour la paix au Proche-Orient, l'autre pour la conclusion d'un traité de paix entre l'Egypte et Israël. Selon le premier texte, la paix, pour être durable, « doit concerner tous ceux qui ont été le plus touchés par le conflit »; en conséquence, les Etats voisins, tous membres de l'O.N.U., sur cette base, négocieront la paix en vue d'établir des relations de bon voisinage. Il s'agit donc bien d'un cadre qui permettra de résoudre l'ensemble des problèmes tels que Gaza, l'autonomie de la Cisjordanie, le statut de Jérusalem ou la question des réfugiés palestiniens.

En outre, dans son Préambule, l'Accord-cadre pour la paix au Proche-Orient indique qu'« aux termes des traités de paix (16), les parties peuvent, sur base de réciprocité, conclure des accords spéciaux de sécurité, tels l'établissement de zones démilitarisées, de secteurs où les armements sont limités, de dispositifs d'alerte rapide, la présence de forces internationales, des liaisons, des mesures concertées de surveillance, et autres arrangements qui leur paraîtront utiles ». Ainsi il n'est pas impossible d'envisager la présence de Casques bleus ou d'observateurs de l'O.N.U.

Le second Accord-cadre est relatif à la conclusion d'un Traité de Paix entre l'Egypte et Israël. Il indique que « les négociations se tiendront sous le drapeau des Nations Unies », envisage le retrait des forces armées israéliennes du Sinaï, prévoit l'utilisation des aérodromes laissés par les Israéliens à des fins civiles uniquement, le libre passage dans le Golfe et le Canal de Suez, ainsi que dans le Détroit de Tiran et le Golfe d'Akaba, et la construction d'une autoroute reliant le Sinaï à la Jordanie, aux environs d'Eilat. Le texte insiste sur le stationnement des forces en énumérant les décisions égyptiennes ou israéliennes autorisées, et l'importance du déploiement des forces des Nations Unies : il y aura des observateurs, et des forces stationnées « dans une partie de la région du Sinaï située à une distance d'environ vingt kilomètres de la Méditerranée et le long de la frontière internationale, et dans la zone de Charm-el-Cheikh, afin d'assurer la liberté de passage dans le Détroit de Tiran ». Pour éviter tout renouvellement du précédent de 1967, le second Accord-cadre précise que « ces forces ne seront pas retirées à moins que le retrait ne soit approuvé par le Conseil de Sécurité des Nations Unies par un vote unanime des cinq membres permanents ».

Ainsi les Accords de Camp David envisagent bien un règlement de paix sous les auspices de l'O.N.U. Cependant, s'agit-il réellement d'une volonté de paix susceptible de trouver un écho auprès de l'ensemble des Etats de la région ?

(16) Traités de paix futurs qui seront conclus sur la base de cet Accord-Cadre.

2. Une volonté de paix globale.

Les trois Puissances signataires sont d'accord pour proposer à des Etats tiers une certaine procédure et aussi certains objectifs. C'est pourquoi l'Accord-cadre pour la paix au Proche-Orient, dans son Préambule, affirme que « les peuples du Proche-Orient aspirent vivement à cette paix, pour que les vastes ressources humaines et naturelles de la région puissent être orientées vers la poursuite de la paix afin que cette partie du monde puisse devenir un modèle de coexistence et de coopération entre les nations ». Le but est noble, mais il s'agit d'un texte signé seulement par deux Etats sous le patronage des Etats-Unis. Le premier des deux Accords-cadre ne constitue donc en réalité qu'une déclaration commune de trois Etats; certes « les autres parties impliquées dans le conflit israélo-arabe sont invitées à s'associer à cet Accord-cadre ». Et c'est la raison pour laquelle le dispositif de l'Accord insiste sur les négociations relatives à l'autonomie de Gaza et de la Cisjordanie en prévoyant un processus de négociations en trois étapes associant l'Egypte, Israël, la Jordanie et les représentants du peuple palestinien : établissement d'une autorité autonome élue, retrait israélien, statut définitif de la Cisjordanie et de Gaza (17).

Le mécanisme de la paix est donc imaginé de la façon suivante : un traité sera signé entre l'Egypte et Israël, et des négociations conduiront à l'autonomie de la Cisjordanie et de Gaza en associant à Israël et l'Egypte, la Jordanie et les Palestiniens; ainsi, à partir de ces éléments moteurs, progressivement les autres Etats arabes, qui font du problème palestinien une question préalable, se trouveront associés à la procédure de paix *de facto*, puis *de jure* s'ils décident de signer la paix avec Israël, les principaux facteurs d'hostilité s'amenuisant au fur et à mesure.

Cependant les deux Accords-cadre de Camp David « oublient » la question de Jérusalem. Le nom de la Ville sainte n'est pas mentionné une seule fois. Il faut une lettre du Président Sadate au Président Carter, datée du 17 septembre 1978, pour rappeler que l'Egypte réaffirme que « la Jérusalem arabe fait partie intégrante de la Rive occidentale » (18) et en conséquence, qu'elle doit être sous souveraineté arabe. Les Résolutions 242 et 338 s'appliquent à la Ville qui est territoire occupé, et « toute mesure prise par Israël pour modifier le statut de la Ville est nulle et non avenue et doit être abrogée ». Le Président Sadate se prononce en faveur d'un conseil municipal composé à égalité d'Israéliens et d'Arabes pour veiller à la bonne marche du fonctionnement des services (19).

M. Begin répondra à cette lettre en indiquant que « le Gouvernement d'Israël a promulgué, par décret, en juillet 1967, que Jérusalem constituait une cité une et indivisible, capitale de l'Etat d'Israël ».

Dans cet échange de lettres, annexées aux Accords-cadre, qui marquent l'impossibilité d'arriver à un accord sur certains points, le Président Sadate tient à préciser encore que, « pour assurer la mise en application des dispositions

(17) Accord-Cadre pour la paix au Proche-Orient. Point A. Cisjordanie et Gaza. 1 (a), (b), (c). On remarquera que ces textes associent la Jordanie et les représentants du peuple palestinien aux futures négociations.

(18) Lettre annexée aux Accords de Camp David : c'est le Président Carter qui prend acte de cette situation.

(19) Il nous est agréable de constater que le Président Sadate adopte la solution que nous avions préconisée dès 1976 en soutenant notre thèse. Cf. La Question de Jérusalem devant l'O.N.U. *op. cit.*, p. 463 et s.

relatives à la Rive occidentale et à Gaza, et afin de sauvegarder les droits légitimes du peuple palestinien, l'Égypte sera prête à assumer le rôle arabe dont il est question dans ces dispositions, à charge de le faire suivre par des consultations avec la Jordanie et les représentants du peuple palestinien » (20). On perçoit ici la volonté du Président Sadate de se présenter comme le garant des intérêts du peuple palestinien, et ceci pour ne pas « se laisser isoler » dans le monde arabe. Malheureusement pour lui, cette prise de position n'aura pas l'écho souhaité, et la réponse des capitales arabes (21) sera la constitution d'un Front de résistance condamnant sa politique. Le leadership de la nation arabe n'est pas encore pour l'Égypte comme le souhaiterait son président.

Les Accords de Camp David constituent cependant un accord fondamental, historique, puisque deux ennemis, en guerre depuis trente ans, acceptent l'idée d'un Traité de paix et en posent les principes sous l'œil bienveillant de M. Carter, qui espère trouver là la grande réalisation de son mandat présidentiel.

B. — UNE PROCÉDURE INTERNATIONALE ORIGINALE

Les Accords de Camp David sont ambitieux : trois États définissent les conditions susceptibles d'instaurer la paix au Proche-Orient. Ils aboutissent à un acte commun auquel chacun apporte sa signature. La procédure suivie comporte des éléments exceptionnels et les Accords contiennent en eux-mêmes un obstacle en ce qui concerne la nécessité de mettre en application les principes reconnus par les parties.

1. Une procédure exceptionnelle.

Certes, il y a eu l'accord dit « du Kilomètre 101 » par lequel les chefs d'état-major égyptien et israélien ont signé un texte sur le désengagement des forces en janvier 1975; puis on a constitué des commissions, des groupes d'experts pour mener les négociations en faveur de la paix. Cependant ces entretiens répétés traînaient en longueur. Pour débloquer le mécanisme qui se grippe, le Président Carter invite M. Begin et le Président Sadate à Camp David (22).

A partir du 5 jusqu'au 17 septembre 1978, les négociations ont lieu au plus haut niveau : M. Begin est le chef de gouvernement israélien, M. Sadate est président de la République arabe d'Égypte; quant au Président Carter, il joue le rôle de témoin. Pendant plus de dix jours, ces hautes personnalités sont réunies pour élaborer un texte susceptible d'emporter leur acquiescement réciproque. Il est rare de nos jours que des responsables au plus haut niveau décident de s'isoler pour négocier et conclure eux-mêmes un accord (23). Le plus souvent la

(20) Lettre du Président Sadate au Président Carter en date du 17 septembre 1978, annexée aux Accords de Camp David. L'impossibilité d'arriver à un accord sur certains points a conduit à faire connaître officiellement les différentes positions dans des lettres dont il est officiellement accusé réception.

(21) C'est ainsi que les États arabes ont décidé, lors du sommet de Bagdad en novembre 1978, le rappel de leurs ambassadeurs d'Égypte, la suppression de l'aide économique à l'Égypte, et choisi Tunis comme siège « temporaire » de la Ligue arabe.

(22) On pourrait écrire : « convoque... ».

(23) Certes, il y a eu les textes établis par la conférence de Potsdam qui contenaient aussi des dispositions concernant des États tiers non représentés.

procédure est menée par des commissions mixtes qui préparent un texte que le Chef d'Etat signe. Mais beaucoup de notions perdent leur sens habituel quand il s'agit du conflit israélo-arabe, elles acquièrent une signification particulière : l'Etat d'Israël n'a-t-il pas été créé par une organisation internationale, les guerres n'ont-elles pas donné lieu à des sessions extraordinaires, spéciales ou d'urgence de l'Assemblée générale ?

Autre originalité des Accords de Camp David, et que l'on retrouvera en ce qui concerne le Traité de Paix israélo-égyptien du 26 mars 1979 : le texte adopté est un accord bilatéral, auquel une Grande Puissance accorde son parrainage. En effet, les Accords de Camp David conduisent à une entente régionale patronnée par une Grande Puissance. C'est un retour à la diplomatie traditionnelle. Les accords d'armistice récents étaient conclus sous les auspices de l'O.N.U., que ce soit par exemple dans l'affaire d'Indochine ou même la question israélo-arabe (24). Certes les Accords de Camp David sont placés aussi sous les auspices de l'O.N.U., mais ils n'ont pu être conclus qu'à l'instigation des Etats-Unis. Ils correspondent en réalité à une volonté commune d'instaurer la paix au Proche-Orient, exprimée par trois Etats, déclaration qui se heurtera à la réalité politique.

2. La difficulté de mettre en application les principes reconnus par les parties.

Il est important de le souligner : les Accords de Camp David constituent des cadres, des schémas directeurs pour aménager la paix. Ils ne sont donc que de simples déclarations d'intention; or, si celles-ci ne sont pas suivies d'effets, c'est-à-dire par la conclusion de traités de paix, elles ne seront d'aucune utilité. C'est la raison pour laquelle il existe deux Accords : l'Accord-cadre pour la paix au Proche-Orient qui précise les éléments fondamentaux pour ancrer le processus de paix : le principe d'un traité israélo-égyptien, et la négociation sur l'autonomie de Gaza et de la Cisjordanie avec la participation de la Jordanie et des Palestiniens; et un second Accord-cadre pour la conclusion d'un traité de paix bilatéral entre l'Egypte et Israël, qui correspond déjà à une première application de l'Accord-cadre pour la paix au Proche-Orient. Les signataires souhaitent que les autres Etats arabes, progressivement, adhèrent à cette procédure, et qu'à leur tour, ils concluent des traités de paix avec Israël.

Malheureusement, le processus ingénieux mis au point à Camp David déchaîne l'hostilité des Etats arabes et isole l'Egypte au sein du Proche et du Moyen-Orient.

Le mécanisme accélérateur en faveur de la paix est venu du Président Carter. En effet, les Etats-Unis, depuis la guerre de Kippour, sont inquiets. L'Union soviétique manœuvre pour s'installer dans la région par Etats interposés. Or l'approvisionnement en pétrole de l'Occident s'effectue par le Golfe persique. Les Américains ont donc intérêt à voir régner la paix dans la région. La pénétration soviétique doit être combattue, et la meilleure façon de s'opposer à la présence russe est de réaménager la sphère d'influence américaine dans la région. Pour cela, il convient d'aller plus loin que les Accords de Camp David, et de conduire Israël et l'Egypte à conclure un Traité de Paix, en se portant garant de son application grâce à des engagements militaires, politiques et économiques : ce sera le cas avec le Traité signé à Washington le 26 mars 1979.

(24) Cf. Marie-Claire CHERPIN. *Les armistices conclus sous l'égide des Nations Unies*. Thèse, Droit, Lyon 1973 (dactylographiée).

II. — LE TRAITE DE PAIX ISRAELO-EGYPTIEN : UN ACCORD « OBJECTIF »

Bien que le Traité de Paix réaffirme que l'on se maintient « dans le cadre de la paix au Proche-Orient », tel qu'il a été défini par les Accords de Camp David, cadre susceptible de constituer une base de paix non seulement entre l'Égypte et Israël, mais encore entre Israël et chacun de ses autres voisins arabes, cependant à n'en pas douter, l'entente existe seulement entre M. Sadate et M. Begin, en raison de leurs intérêts propres : on évite soigneusement de mentionner tous les points de désaccord, et les difficultés issues de l'attitude des Palestiniens et des États arabes. Le dispositif du Traité comprend les grandes lignes de l'accord israélo-égyptien, le détail est contenu dans des annexes importantes (25).

A. — LE SOUCI D'ÉCARTER LES POINTS DE DÉSACCORD

La réaction des États arabes et des Palestiniens est la même qu'en novembre 1978 : condamnation de la politique du Président Sadate (26). L'Égypte est donc isolée dans le monde arabe. Mais si M. Sadate a signé le Traité, c'est parce qu'ainsi il a été mis fin à l'état de belligérance entre son État et Israël; ainsi il pourra recouvrer progressivement la souveraineté sur le Sinaï; c'est le gage de l'établissement de relations normales entre les deux États. Mais ce n'est pas tout : il y a sans nul doute un arrière-plan dans la politique égyptienne : si M. Sadate réussit, l'Égypte pourra prétendre à nouveau à ce rôle de guide, de Raïs.

Israël, pas plus que l'Égypte, ne peut supporter le poids d'une nouvelle guerre. Or si la paix ne réussit pas à s'instaurer, les combats reprendront. Et Israël aspire à vivre dans des frontières sûres et reconnues.

Les deux États ont donc des intérêts réciproques certains pour conclure un traité de paix; cependant le texte signé exclut les questions litigieuses (27), si bien que le traité israélo-égyptien ne correspond qu'à un accord bilatéral partiel.

1. *L'existence d'intérêts réciproques.*

Israël et l'Égypte, sous les auspices intéressés des États-Unis, signent le Traité de Washington : Israël accepte de retirer progressivement toutes ses forces armées et civiles du Sinaï, ce qui signifie que l'Égypte reprendra l'exercice de sa pleine souveraineté sur cette région. Cette fin de belligérance entraîne la reconnaissance d'une frontière entre les deux États, le respect de l'intégrité territoriale de chaque partie.

Jusqu'au 26 mars 1979, Israël figure sur les cartes arabes comme une absence de lieu géographique, sur lequel on ne pénètre pas. Une fois que le retrait israélien sera réalisé, on franchira une frontière, on passera du territoire d'un État

(25) Annexe I : Protocole concernant le retrait israélien et les dispositions de sécurité. Appendice à l'Annexe I : Organisation des mouvements dans le Sinaï. Annexe II : Carte de la Péninsule du Sinaï. Annexe III : Protocole concernant les relations entre les parties.

(26) *Le Monde*, 3 avril 1969. Cf. les résolutions de la Convention de Bagdad du 31 mars 1979.

(27) Le problème des Palestiniens, l'autonomie de la Cisjordanie et de Gaza, et le statut de Jérusalem.

souverain sur celui d'un autre Etat souverain. La frontière est inviolable, chaque partie la respectera. Dans le contexte du conflit israélo-arabe, cela signifie que les raids terroristes ne se produiront plus à partir de l'Égypte (28). Cette frontière permanente sera « la frontière internationale reconnue entre l'Égypte et l'ancien territoire de Palestine placé sous mandat... sans préjudice de la question du statut de la bande de Gaza » (Article II). Ainsi le Traité évite de se prononcer sur tout point sur lequel un accord est encore impossible, ce qui montre bien que le Traité n'envisage que les intérêts réciproques d'Israël et de l'Égypte.

Israël quittera définitivement le Sinaï au plus tard trois ans après la date d'échange des instruments de ratification. Une Commission mixte est chargée « de surveiller et de coordonner les mouvements et les déroulements du retrait et de modifier les programmes et calendriers, le cas échéant » (29); elle sera dissoute dès l'achèvement du retrait final israélien du Sinaï.

La fin de l'état de belligérance permet non seulement la reconnaissance d'une frontière permanente et inviolable, mais en plus, elle conduit à respecter la souveraineté territoriale de chaque partie. L'Article II du Traité de Washington est catégorique : « chaque partie respectera l'intégralité territoriale de chaque partie y compris leurs eaux et leurs espaces aériens territoriaux ». Israël et l'Égypte appliqueront donc les principes du droit international qui régissent les relations entre Etats en temps de paix : la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique, le « droit de vivre en paix dans les limites de leurs frontières reconnues et sûres » (Article III). Pour la première fois, les termes de la Résolution 242 du Conseil de Sécurité figurent dans un Traité de Paix; cependant le texte ne s'applique qu'à deux Etats de la région, et non à tous comme le souhaitait le Conseil de Sécurité en 1967.

Les parties au Traité s'abstiennent de recourir à la menace ou à l'utilisation de la force directement ou indirectement; si un différend survient, elles le régleront par des moyens pacifiques (30); « chaque partie s'engage également à s'abstenir d'organiser, d'instiguer des actes ou des menaces de belligérance, d'hostilité, de subversion ou de violence, ou d'inciter, d'aider ou de participer à de tels actes ou menaces contre l'autre partie, en quelque lieu que de soit, et s'engage à veiller à ce que les auteurs de tels actes soient traduits en justice » (Article III). Concrètement, aucun groupe de terroristes ne doit être soutenu ou aidé financièrement ou matériellement, par des fournitures d'armes, contre Israël et l'Égypte; il est interdit de leur accorder asile ou de les accueillir, sinon pour les traduire en justice. En réalité, aucune menace, aucune violence ne doivent être dirigées par l'Égypte contre Israël (car le cas de figure ne se pose guère pour l'Égypte), ni éventuellement par les Etats-Unis, si jamais leur intérêt le leur dictait, soit à l'égard d'Israël, soit à l'égard de l'Égypte.

Ce Traité qui met un terme au conflit israélo-égyptien envisage comme conséquence de la fin de cet état de belligérance la création des relations habituelles qui existent entre deux Etats qui vivent en paix. En réalité, c'est une entente « objective » dans laquelle on a pris soin d'écarter les difficultés encore trop insurmontables.

(28) L'Égypte menait déjà une politique interdisant aux Palestiniens de lancer des raids ayant son territoire pour base de départ.

(29) Annexe I. Protocole concernant le retrait israélien et les dispositifs de sécurité. Article I.

(30) Les deux parties s'engagent donc à ce qu'aucun acte de menace, d'hostilité ou de violence ne soit dirigé contre la population, les citoyens ou les biens de l'autre partie, à partir de son territoire, ou ne proviennent de forces sous son contrôle, ou stationnées sur son territoire.

2. Un accord partiel excluant les questions litigieuses.

Décidés à garantir au maximum leurs intérêts particuliers, l'Égypte et Israël consentent à signer un traité qui fonde la sécurité et le maintien de la paix sur la base de la réciprocité. En effet, « sans l'Égypte, il n'y a pas de guerre, sans l'Égypte, il n'y a pas de paix » (31). M. Sadate et M. Begin ont pris un risque certes, mais un risque calculé. On établira progressivement des relations normales entre les deux États, mais on évite de se prononcer sur certains points qui correspondraient en réalité à un règlement global.

Le texte même du Traité ne précisant que les principes fondamentaux devant régir les relations normales (32) entre l'Égypte et Israël, un protocole est joint pour déterminer l'étendue de ces rapports interétatiques (33). Les parties établiront des relations diplomatiques et consulaires, économiques et commerciales, culturelles et humanitaires.

Cette « normalisation israélo-égyptienne » a été réalisée le 26 février 1980 par un échange de représentants. Les Israéliens ont installé M. Eliahou Ben Elissar dans une villa d'un quartier résidentiel du Caire; les Égyptiens ont envoyé M. Saad Mortada trouver asile dans un grand hôtel de Tel-Aviv, en précisant que la présentation à Jérusalem des lettres de créances de leur ambassadeur ne signifiait en aucune façon la reconnaissance du statut actuel de la Ville (34).

Les parties au Traité conviennent d'éliminer tous obstacles discriminatoires à des relations économiques normales. Israël autant que l'Égypte y gagnera. Si l'un possède une technologie très avancée dans de nombreux domaines, l'autre dispose à la fois d'une main-d'œuvre abondante, peu chère, et du pétrole découvert dans le Sinaï. Or, ce n'est qu'après de longues et difficiles négociations qu'Israël et l'Égypte parviendront à un accord sur le pétrole du Sinaï (35). En effet, si M. Begin a accepté de rendre ce territoire, c'est en échange de la sécurité de son approvisionnement en pétrole. Et pour cela, il faudra l'appui des États-Unis signant un engagement à l'égard d'Israël (36) en matière de ravitaillement pétrolier pour une durée de quinze ans, donc jusqu'en 1990.

En matière de transport, Israël et l'Égypte reconnaissent l'application « des accords sur la navigation aérienne auxquels elles sont toutes deux parties » (37). Les terrains d'aviation du Sinaï seront évacués par les Israéliens et utilisés à des fins pacifiques. Routes et voies ferrées seront ouvertes entre les deux États. Israël jouit du droit de libre passage dans le Canal de Suez, et le Détroit de Tiran et

(31) Paul GRZEWSKI. Jérusalem-Le Caire : le temps des illusions ? *Politique internationale*, n° 5, automne 1979, p. 37.

(32) Les relations normales comprendront : « la reconnaissance complète des relations diplomatiques, économiques et culturelles, la fin des boycotts économiques et des obstacles discriminatoires au libre mouvement des personnes et des biens, et elles garantiront aux ressortissants la jouissance mutuelle de la procédure légale » (Article III).

(33) Annexe III. Protocole concernant les relations entre les parties.

(34) *Le Monde*, 27 février 1980.

(35) *Le Monde*, 7 septembre 1979. Certaines clauses sont restées secrètes en ce qui concerne le prix du baril de pétrole aligné sur celui de l'O.P.E.P., et ses éventuelles modifications, ainsi que les quantités fournies.

(36) Textes des engagements américains à l'égard d'Israël en matière d'approvisionnement pétrolier. *Le Monde*, 30 mars 1979. Ce texte confirme l'annexe de l'Accord de 1975 sur la même question.

(37) Annexe III. Protocole concernant les relations entre les parties. Article 6. Le texte est explicite : « ... auxquelles elles sont toutes deux parties », le Traité du 26 mars 1979 est proche d'un accord régional bilatéral, auquel s'est joint un État tiers à la région, les États-Unis.

le Golfe d'Akaba sont « des voies navigables internationales ouvertes à tous les pays pour leur assurer une liberté de navigation et de survol non entravée et exempte de toute suspension » (38).

Le libre mouvement des ressortissants et des véhicules de chaque partie sera assuré sur le territoire de l'autre Etat; aucune mesure discriminatoire ne pourra être imposée, et l'accès mutuel aux lieux d'importance religieuse et historique ne sera pas entravé (39).

Enfin les parties au Traité affirment leur engagement de respecter et d'observer les droits de l'homme et les libertés fondamentales pour tous, conformément à la Charte des Nations Unies (40).

Ainsi le Traité de Washington s'apparente-t-il davantage à un accord réglant les relations entre deux Etats voisins auxquels s'est joint un troisième Etat, extérieur à la région. Cependant, conscientes des problèmes encore insolubles, les parties ont pris soin d'écarter les questions sur lesquelles elles sont en profond désaccord, si bien que le Traité ne constitue qu'une étape non seulement dans le règlement global du conflit israélo-arabe, mais même en ce qui concerne le contentieux israélo-égyptien.

Bien que réaffirmant leur adhésion au « cadre de paix au Proche-Orient agréé à Camp David » (41), les Etats signataires maintiennent certaines « zones d'ombre ». C'est ainsi qu'il n'est même pas fait allusion aux Palestiniens, à l'autonomie de la Cisjordanie et de Gaza (42), pas plus qu'au statut de Jérusalem.

Certes, des négociations sur le principe de l'autonomie de la Cisjordanie et de Gaza ont donné lieu à dix sessions entre les représentants de Washington, du Caire et de Tel-Aviv entre mars 1979 et mars 1980. Mais elles n'ont débouché sur aucun résultat concret; or le terme fixé par l'Accord de Camp David pour organiser l'autonomie de la Cisjordanie était le 26 mai 1980. Les Palestiniens ont laissé entendre qu'ils ne voudraient pas d'une autonomie « imposée par M. Sadate ». Ce n'est pas une initiative européenne qui fera avancer le processus de paix, le sommet de Venise en juin 1980 a permis de s'en rendre compte. De plus, l'offensive de charme menée par l'Organisation de Libération de la Palestine auprès du Parlement européen (43), et la carte du pétrole ne favorisent en rien la paix. Seuls les Américains peuvent contraindre les Israéliens à composer avec les Palestiniens. Ce n'était pas l'intérêt immédiat du Président Carter s'il souhaitait voir son mandat renouvelé; quant à l'élu Reagan (44), sa position n'est pas suffisamment déterminée pour que l'on sache avec précision quelles seront les priorités de sa politique au Proche-Orient.

En signant le Traité de Washington, M. Sadate et M. Begin ont donc pris un risque calculé. Mais ce risque, contrairement à ce que l'on pourrait croire, est sans doute plus grand pour Israël que pour l'Egypte, même si le Président Sadate

(38) Traité. Article V.

(39) Annexe III. Article 4. Disposition particulièrement importante dans le contexte religieux du conflit israélo-arabe.

(40) Annexe III. Article 7.

(41) Préambule du Traité de Paix entre Israël et l'Egypte (26 mars 1979), réaffirmant les principes de l'Accord de Camp David (17 septembre 1978).

(42) En ce qui concerne Gaza, on soulignera que le Traité en fait même une réserve expresse, l'Article II du Traité indique que la frontière internationale entre l'Egypte et Israël sera tracée « sans préjuger du statut de la bande de Gaza ».

(43) *Le Monde*, 22 avril 1980 : Parlement européen. *Le Monde*, 25 avril 1980 : Conseil de l'Europe.

(44) Cependant M. Reagan a fait savoir qu'il poursuivrait la politique de Camp David. *Le Monde*, 9 décembre 1980.

apparaît comme isolé dans le monde arabe. En effet, le Traité de Washington n'est peut-être qu'un stratagème : les Arabes abandonnent les armes pour une politique plus subtile : récupérer le plus de territoires occupés par négociations, et non plus par les armes; ainsi progressivement démanteler Israël, et donc le « rayer de la carte » comme l'ont si souvent répété les responsables de l'O.L.P. Dans un tel scénario, Israël a perdu une protection en rendant le Sinaï, et les surenchères ne se feront pas attendre. En isolant le Président Sadate, les Etats arabes le forceront à arracher davantage de concessions, d'abandons. Mais la conjoncture internationale en a décidé autrement pour le moment : la guerre entre l'Irak et l'Iran, et ses implications en Syrie et Jordanie, relèguent au second plan le processus de paix israélo-égyptien. Cependant les experts américains ont senti le danger d'une telle situation. Leur allié le plus sûr dans la région, l'Iran, venant de tomber dans le chaos, les stratèges de Washington ont imaginé un cadre de sécurité régionale garanti par les Etats-Unis, sous le contrôle de l'Organisation des Nations Unies, cadre que le Traité de Washington instaure juridiquement.

B. — LE RETOUR A LA DIPLOMATIE TRADITIONNELLE

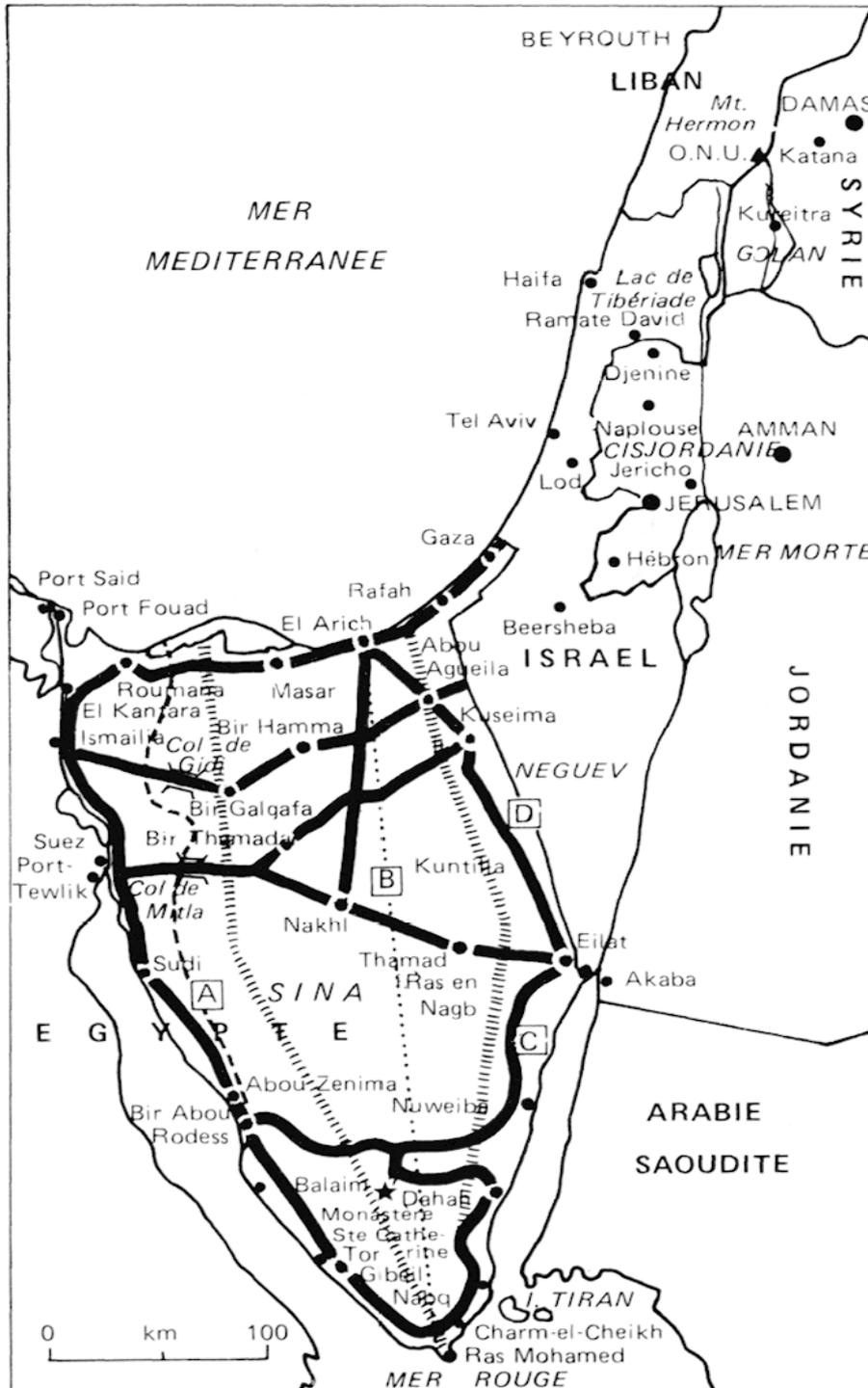
M. Carter a signé le Traité de Washington avec M. Sadate et M. Begin. Deux lettres identiques adressées par le Président américain au Président égyptien et au Chef du Gouvernement israélien, et annexées au Traité de Paix précisent qu'« en cas d'infraction ou de menace d'infraction au Traité de Paix entre l'Egypte et Israël, les Etats-Unis à la demande d'une ou des deux parties consulteront les parties à ce sujet, et prendraient toutes les autres mesures qu'ils jugeraient appropriées et utiles pour assurer le respect du Traité ».

L'engagement américain va très loin. Non seulement les Etats-Unis favoriseront l'action de la Force des Nations Unies, ainsi que le rôle du Conseil de Sécurité, mais « si le Conseil ne prend ou ne maintient pas les dispositions prévues par le Traité », les Américains chercheront des solutions en dehors de l'Organisation des Nations Unies, par exemple la constitution « d'une autre force internationale acceptable ». En ce sens, le Traité de Washington est dans la droite ligne des Accords de 1975 : au désengagement progressif israélo-égyptien correspond un engagement des Etats-Unis au Proche-Orient qui, éventuellement, se substituera à l'Organisation mondiale. C'est dire que si la Force des Nations Unies présente dans le Sinaï en vertu du Traité se montre incapable d'en faire appliquer les clauses, on en reviendra aux méthodes de traités bilatéraux ou multilatéraux avec garanties des Grandes Puissances. En réalité, on y est déjà revenu, et l'on s'éloigne sans doute définitivement de l'ambitieux système de sécurité collective imaginé en 1945; c'est le retour à la pratique des relations internationales les plus traditionnelles.

Comme dans l'Accord du 4 septembre 1975, ce sont les concessions réciproques, tant militaires que politiques, qui doivent accroître la sécurité d'Israël et de l'Egypte. Cependant ces concessions n'ont pu être acquises que par l'existence de garanties associées au Traité de Paix. Ces garanties résultent de la présence de la Force d'Urgence des Nations Unies et de la contre-signature des Etats-Unis.

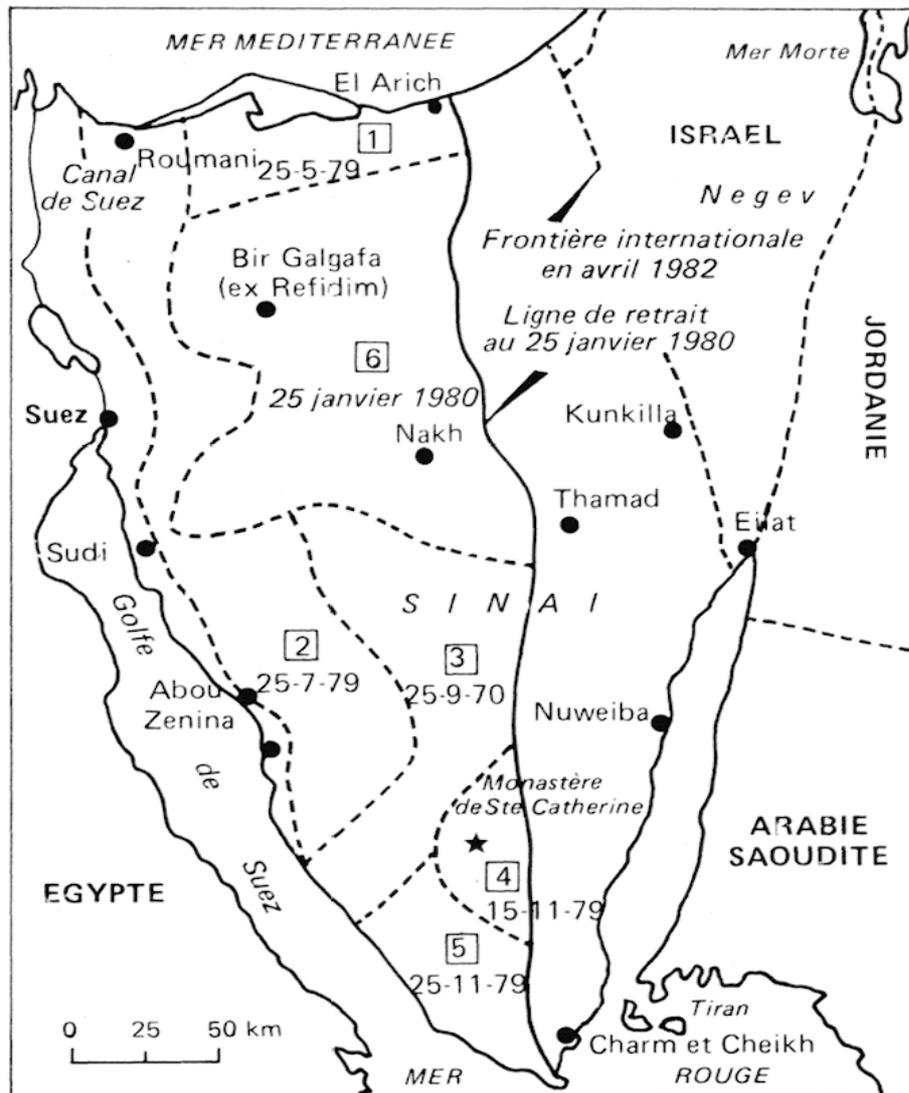
1. La présence des forces des Nations Unies.

Le système des zones de sécurité (45) et la présence d'une Force d'Urgence ont semblé susceptibles de faciliter le retrait progressif des troupes et de l'administration israéliennes du Sinaï.



Carte annexée au Traité de paix israélo-égyptien

(45) Le Traité prévoit quatre zones de sécurité A, B, C, D, (cf. carte) dans lesquelles sont réglementés effectifs et armements.



Les étapes du retrait

M. Begin et M. Sadate se sont entendus pour mettre le Sinaï en dehors de tout enjeu stratégique puisqu'Israël a accepté de l'évacuer dans un délai de trois ans (46); en contrepartie, les Egyptiens doivent approvisionner en eau les troupes israéliennes jusqu'à leur retrait total. Ainsi, en avril 1982, sera établie la frontière internationale définitive entre les deux Etats. L'évacuation est contrôlée par une Commission militaire mixte qui dispose de deux bureaux de liaison, El Arich pour les Egyptiens, et Beersheba pour les Israéliens.

Pendant toute la période précédant le retrait total, la Force d'Urgence des Nations Unies est stationnée dans une zone tampon assurant ainsi « une séparation des éléments égyptiens et israéliens » (47). Cependant, c'est la police civile égypt-

(46) En réalité, le retrait effectif est en avance sur le calendrier prévu. *Le Monde*, 27-28 janvier 1980.

(47) Article V : définition de la zone tampon intérimaire et de ses activités in Appendice à l'Annexe I : organisation des mouvements dans le Sinaï.

tienne, dotée d'armes légères, qui remplit les fonctions normales de police dans le périmètre de cette zone. Les personnels des Nations Unies sont chargés des postes de contrôle, d'observation, et de patrouilles de reconnaissance. En réalité, la Force des Nations Unies surveillera l'application des dispositions du Traité, et s'efforcera d'empêcher une infraction quelconque à ses clauses.

L'Article IV du Traité de Washington indique : « les parties sont convenues de ne pas demander le retrait du personnel des Nations Unies et que ledit personnel ne soit pas retiré, à moins que ledit retrait ne soit approuvé par le Conseil de Sécurité des Nations Unies par un vote affirmatif des cinq membres permanents, à moins que les parties n'en conviennent autrement ». Ainsi le Traité est très clair : l'une des deux parties ne peut pas mettre fin d'elle-même au stationnement de la F.U.N.U.; on se souvient de la demande de Nasser à U Thant, et de ses conséquences.

Cependant le Conseil de Sécurité peut se prononcer sur un éventuel retrait de la Force par un vote affirmatif de ses cinq membres permanents. Ainsi, bien que le Traité soit en définitive bilatéral, et seulement contresigné par un Etat tiers, l'Organisation des Nations Unies, et plus précisément l'organe chargé de la sécurité internationale et du maintien de la paix, c'est-à-dire le Conseil de Sécurité, conserve une compétence, mais une seule, relative au stationnement de la F.U.N.U. entre les anciens adversaires. C'est l'unique référence, dans le texte même du Traité, qui fasse allusion à l'un des organes originels de l'O.N.U., la F.U.N.U. n'étant qu'une création circonstancielle.

Et précisément, en juillet 1979, l'Union soviétique utilise son droit de veto, s'opposant ainsi au renouvellement du mandat de la F.U.N.U. Les Etats-Unis tentent alors de constituer une force internationale pour remplacer la F.U.N.U. Mais les efforts américains ne débouchent sur aucun résultat positif. Ce sont finalement des unités conjointes israélo-égyptiennes qui assurent observations et patrouilles dans la zone tampon (48), tandis que la surveillance américaine, assurée dans la région depuis 1975, est renforcée. Le désengagement s'effectue donc sous l'autorité directe de l'Egypte et d'Israël, la Force des Nations Unies n'a jamais eu qu'un rôle d'observateur. La notion de réciprocité est tout entière ici : l'accord ne se réalisera que si chaque Etat fait le pas nécessaire. Il s'agit bien d'une négociation bilatérale. Cependant cette réciprocité, cette volonté de « normalisation » progressive des relations entre les deux Etats, est garantie par un Etat extérieur à la région, par une Grande Puissance, les Etats-Unis.

2. Les garanties américaines offertes à l'Egypte et à Israël.

Le Président Carter a délibérément engagé son pays dans le conflit du Proche-Orient en contresignant le Traité de Paix, et l'ampleur de cet engagement n'est pas sans présenter de risques pour les Etats-Unis. L'intervention américaine se traduit par des assurances tout à la fois militaires, politiques et économiques, à l'égard des parties, en réalité surtout en faveur d'Israël.

Sur le plan militaire, les Etats-Unis poursuivent leurs « vols de surveillance conformément aux accords antérieurement passés jusqu'à l'achèvement du retrait final israélien » (49). Pour la première fois, cette mission américaine est officiellement mentionnée. Elle signifie non seulement la présence effective de personnels

(48) Accord israélo-égyptien réalisé le 6 septembre 1979 lors de la rencontre au sommet de Haïfa entre M. Sadate et M. Begin. *Le Monde*, 7 septembre 1979.

(49) Article VII. Activités de surveillance *in* Appendice à l'Annexe I. Organisation des mouvements dans le Sinai.

civils (50) et militaires au Proche-Orient, mais encore la possibilité pour les Etats-Unis de se substituer à l'O.N.U. en cas de paralysie du Conseil de Sécurité par un veto, ou toute autre incapacité à prendre une décision. L'expérience de juillet 1979, lors du veto soviétique au Conseil de Sécurité (51), a bien été de faire l'application de cet engagement américain. Mais on a vu l'incapacité des Etats-Unis à constituer « une autre force « internationale » acceptable ».

Enfin, les Américains apportent une assistance matérielle : Israël peut compter sur environ deux milliards et demi de dollars, dont huit cents millions seront affectés à la construction de deux bases aériennes dans le Neguev pour remplacer les aérodromes du Sinaï. Les Etats-Unis fourniront aussi un matériel de surveillance électronique extrêmement perfectionné; et la livraison de chasseurs-bombardiers F 16 sera accélérée (52).

A l'Egypte, le Président Carter promet des chars, des sous-marins, des avions F 5 G, des véhicules de transport de troupes, etc., pour un total de deux milliards de dollars (53).

Washington a donc réussi à évincer Moscou de toute la négociation, et renforce ainsi son influence, voire ses possibilités de pression, sur les parties au Traité de Paix. L'Union soviétique reproche aux Etats-Unis de poursuivre une politique globale visant à long terme à la domination du Proche et du Moyen-Orient; la *Pravda* (54) a affirmé qu'il y avait une filiation de la « politique des petits pas » de M. Kissinger au marché séparé de Camp David et à la capitulation de M. Sadate devant Israël. La création américaine d'un corps d'intervention rapide laisse penser que le Président Carter estime que « la région du Golfe est devenue une zone d'intérêts américains vitaux » (55); en conséquence, les Etats-Unis seraient prêts à utiliser tous les moyens, y compris l'arme nucléaire, pour parvenir à leurs fins. Par contraste, naturellement, l'Union soviétique n'a d'intention que pacifique, et sauf à vouloir provoquer un conflit, il n'existe d'autre voie que les moyens politiques pour le règlement des problèmes du Proche-Orient.

Il convient cependant de remarquer que l'engagement américain, vis-à-vis de l'Egypte et d'Israël, n'est pas un véritable pacte d'assistance mutuelle, comme le laisserait supposer la position soviétique.

Le 28 mars 1979, est publié à Washington un « mémorandum d'accord », signé par les Etats-Unis et Israël (56). Ce texte prévoit une consultation étroite entre les deux pays en cas de violation du Traité; il insiste sur toute éventuelle agression de la part de l'Egypte, sans la désigner nommément, et comporte une coopération militaire renforcée, grâce à de nouvelles et importantes livraisons d'armes. Cette déclaration conjointe suscita une réaction violente de l'Egypte (57), à qui pourtant auraient été présentées les garanties similaires, mais qu'elle aurait refu-

(50) Des techniciens américains sont affectés aux stations électroniques d'alerte.

(51) Veto soviétique à l'occasion du renouvellement du mandat de la F.U.N.U. dans le Sinaï, à la suite de consultations au sein du Conseil de Sécurité. Le mandat de la F.U.N.U. venait à expiration le 24 juillet 1979.

(52) *Le Figaro*, 26 mars 1979.

(53) *Le Figaro*, 26 mars 1979.

(54) *La Pravda*, 24 mars 1980, texte rapporté in *Le Monde*, 25 mars 1980.

(55) *Le Monde*, 25 mars 1980.

(56) Texte du « Mémorandum d'Accord », signé entre les Etats-Unis et Israël le 28 mars 1979 publié in *Le Monde*, 30 mars 1979 et *Bulletin du Département d'Etat*, mai 1979, p. 60.

(57) Les deux lettres de protestation de M. Khalil, Premier Ministre égyptien, auraient été écrites le 24 et le 25 mars 1979, selon le *Washington Post*, donc avant la signature du Traité de Paix; l'Egypte aurait bien eu connaissance de ce texte, et ainsi d'une offre américaine similaire.

sées (58). Le Gouvernement égyptien déclara alors cet accord « nul et non avenue » (59). On peut interpréter ce mécontentement comme une manœuvre tactique destinée à prouver à l'ensemble des Etats arabes, hostiles au Traité de Paix, que la politique de M. Sadate n'est pas aussi alignée sur celle de Washington qu'on veut bien le dire. Les Etats-Unis, embarrassés, s'empressèrent de déclarer qu'il n'y avait là que des assurances politiques (60), et non militaires, qu'elles ne conduiraient pas à un déploiement de forces américaines dans le Sinaï au moindre écart dans l'application du Traité de Paix. Il est cependant évident qu'une dissymétrie semble s'être créée : l'Égypte, officiellement, ne bénéficie pas d'un système de garanties de la part des Etats-Unis, aussi étendu qu'Israël officiellement, car les discussions ont laissé supposer l'existence de clauses secrètes : ainsi l'assurance donnée par le Président des Etats-Unis à l'Égypte que tout serait tenté pour trouver une solution au problème palestinien. Le vote à l'unanimité de la Résolution du Conseil de Sécurité du 1^{er} mars 1980 (61), condamnant la politique israélienne dans tous les territoires occupés en 1967, y compris Jérusalem, n'est sans doute pas étranger, malgré la volte-face gênée du Président Carter, à une stratégie d'ensemble menée par les Etats-Unis, et dans laquelle ils soutiendraient la constitution d'un Etat palestinien. Le représentant américain, M. Donald Mac Henry, n'a-t-il pas déclaré après le vote qu'il ne saurait y avoir de paix au Proche-Orient tant que le problème palestinien ne serait pas réglé dans tous ses aspects ? (62).

Ainsi les Etats-Unis se sont engagés non seulement sur le plan militaire, mais encore politiquement. En promettant de veiller personnellement au bon déroulement des négociations sur l'autonomie palestinienne, bien que cela n'apparaisse qu'en toile de fond dans le Traité de Paix, sinon comme la prolongation des Accords de 1975 et de 1978, alors que c'est un des éléments essentiels du conflit israélo-arabe, le Président Carter espère de cette façon rallier des Etats comme la Jordanie ou l'Arabie saoudite au processus de paix, ou au moins neutraliser leur opposition au Traité de Washington. Mais le durcissement de la politique israélienne, et l'annonce du transfert de certains services gouvernementaux dans le secteur arabe de Jérusalem, en juin 1980, provoquent l'irritation de Washington, entraînent l'adoption par le Conseil de Sécurité d'une Résolution (63) condamnant l'annexion par Israël du secteur arabe de Jérusalem, et soulèvent une tempête lors de la Conférence islamique à Amman en juillet 1980. La 7^e session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale (64) condamne la politique israélienne et l'Égypte décide d'interrompre les négociations sur l'autonomie de la Palestine. A nouveau, le 15 décembre 1980, l'Assemblée des Nations Unies (65) condamne Israël, et « rejette » les accords « qui usurpent, violent ou dénie les droits inaliénables du peuple palestinien ». Le mécanisme de la paix se grippe.

Le système de garanties américaines contenu dans le Traité de Paix constitue certes des assurances pour la sécurité et le maintien de la paix entre Israël et l'Égypte, mais ce sont autant de moyens de pression sur les deux anciens adversaires pour leur faire accepter à long terme la stratégie des Etats-Unis. Le désen-

(58) *Le Monde*, 30 mars 1979.

(59) *Le Monde*, 30 mars 1979.

(60) *Le Monde*, 31 mars 1979.

(61) Document S/13827.

(62) *Le Monde diplomatique*, avril 1980.

(63) Résolution du Conseil de Sécurité en date du 30 juin 1980.

(64) Résolution de l'Assemblée générale en date du 29 juillet 1980.

(65) Deux Résolutions de l'Assemblée générale en date du 15 décembre 1980. Dans la seconde Résolution, l'Assemblée générale condamne, sans les nommer, les Accords de Camp David et le Traité de Washington, conclus sous les auspices de l'O.N.U..

gagement israélo-égyptien conduira-t-il à une paix réelle et durable ? On l'a souligné, tous les problèmes n'ont pas été abordés de façon précise : l'ambiguïté persiste sur l'autonomie qui sera établie à Gaza et en Cisjordanie, et sur le statut de Jérusalem ; la situation de l'Organisation de Libération de la Palestine n'est pas réglée, ni le sort des Palestiniens, réfugiés ou peuple ?

*
**

Pour les Américains, tout se passe comme s'ils estimaient que les Israéliens ne sont plus en mesure de maintenir une position dominante dans la région. Or, l'importance des enjeux économiques et la recherche de nouveaux marchés ont poussé les Etats-Unis à trouver un autre partenaire leur permettant d'être présents militairement, stratégiquement, et donc économiquement : c'est la raison profonde qui leur a fait signer le Traité de Washington créant ainsi un axe Le Caire - Tel Aviv, pièce centrale de leur nouveau dispositif dans la région, après la chute de l'Iran. Le Général Weizmann, Ministre israélien de la Défense, l'a souligné très clairement : « l'accord de paix israélo-arabe sera ainsi l'annonce de la formation d'un bloc contre l'U.R.S.S. sous l'égide des Etats-Unis » (66). Cependant Washington mène un jeu dangereux : l'installation d'une présence militaire américaine en Egypte oblige M. Carter à consolider le régime du Président Sadate, et tout ce potentiel militaire n'est pas sans effrayer Israël.

Cette politique traduit bien un retour à la diplomatie traditionnelle : une Grande Puissance impose la paix en patronnant une entente régionale, et cela en dehors du système de sécurité collective tel qu'il avait été imaginé en 1945 par les fondateurs de l'Organisation des Nations Unies. La pax americana se substitue à l'Organisation mondiale réduite au rôle de spectateur. On en revient donc aux traités bilatéraux ou multilatéraux avec garanties des Grandes Puissances. Le monde se partage de plus en plus en blocs et en Etats clients ou vassaux de ces blocs. C'est le retour à la pratique des relations internationales les plus classiques. La période de la coexistence pacifique et de la détente n'aura été qu'une parenthèse, l'Occident s'est largement laissé duper par Moscou, dans toutes les régions du globe.

Les Accords de Camp David et le Traité de Paix de Washington constituent peut-être la pierre angulaire de la paix ou Proche-Orient (67). Rien n'est moins sûr depuis la guerre entre l'Iran et l'Irak (68), mais on veut espérer que les alliances, les soutiens offerts aux différents Etats de la région, et les intérêts économiques, ne trouveront pas là l'étincelle qui allumerait un nouveau brasier. C'est sans doute cela qui a incité Israël à voter à l'O.N.U. le 21 novembre 1980 (69) en faveur de la proposition égyptienne suggérant la création d'une zone dénucléarisée au Proche-Orient et la ratification par tous les Etats de la région du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.

Janvier 1981.

(66) *Le Monde diplomatique*, mars 1980.

(67) *Politique internationale*, n° 10, hiver 1980-81 : Israël veut la paix. Entretien avec Meir Rosenne, p. 167 ; les Palestiniens veulent une terre. Entretien avec Ibrahim Sousse, p. 175.

(68) Cf. Paul GINIEWSKI. Les chances de la paix israélo-arabe. *La Revue administrative*, n° 197, septembre-octobre 1980, p. 507.

(69) *Le Monde*, 23-24 novembre 1980.