

2m11.2812.9

UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

MÉDIATION INTERNATIONALE: INTÉRÊTS DES PARTIES ET DÉCISION
LES ACCORDS DE CAMP DAVID, 1978

par

MONIQUE PRÉFONTAINE
Département de science politique
Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maître ès sciences (M.Sc.)
en science politique

Août 1999

Monique Préfontaine, 1999



JA
39
U54
2000
V.007

UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY

MEDIA TRIN INTERKONVANSI: INVERSI DAN PARTISIPASI
SERTA AKTIVITAS LAINNYA

100

RESEARCH REPORT
ON THE
EFFECTS OF THE
MICHIGAN LIBRARY

RESEARCH REPORT
ON THE
EFFECTS OF THE
MICHIGAN LIBRARY

100

RESEARCH REPORT



Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé:
MÉDIATION INTERNATIONALE: INTÉRÊTS DES PARTIES ET DÉCISION
LES ACCORDS DE CAMP DAVID, 1978

présenté par:
MONIQUE PRÉFONTAINE

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes:

Michel Fortmann	président-rapporteur
Bahgat Korany	directeur de recherche
Jean-Philippe Thérien	membre du jury

Mémoire accepté le: 06.02.28

SOMMAIRE

Outil traditionnel de la diplomatie, la médiation est un instrument privilégié des relations internationales dans un cadre bilatéral. C'est aussi un instrument privilégié pour la gestion des conflits. Ce mémoire cherche à comprendre l'incidence des intérêts des parties sur le contenu d'un accord en médiation internationale dans une situation de gestion de conflits. C'est dans un cadre réaliste que l'analyse est faite en posant comme hypothèse que ce sont leurs intérêts, tels que perçus par les parties, qui déterminent les prises de position et la teneur de l'entente à laquelle aboutit la médiation.

La première partie fait une revue de la littérature sur la médiation internationale et des préoccupations des différentes écoles. Un relevé y est fait des composantes et caractéristiques de la médiation sur lesquelles il y a consensus. Les concepts sur lesquels s'appuie l'étude de cas y sont explicités et le cadre d'analyse y est précisé.

Les accords de Camp David sont l'objet de l'analyse empirique. La deuxième partie du travail constitue cette analyse. Les parties à la médiation de Camp David sont l'Égypte et Israël. La médiation est menée par les États-Unis, en l'occurrence, par le président personnellement. Il s'agit donc d'une médiation par une grande puissance. Mettant en présence le président américain, comme médiateur principal, le président égyptien et le premier ministre israélien comme chefs des délégations, il s'agit aussi d'une rencontre au sommet où les protagonistes ont *de facto* le pouvoir de décision. Le processus de décision est donc de prise de décision collective, plutôt qu'institutionnelle.

Les intérêts des parties sont d'abord examinés en termes politiques, économiques et stratégiques afin de préciser les préférences des États quant aux objectifs visés par le processus de médiation. L'étude confirme que les intérêts d'ordre politique expliquent prioritairement les choix des acteurs.

Puis, le déroulement de la médiation est analysé: j'y examine les demandes initiales et le contenu des accords afin de vérifier l'incidence des intérêts des parties sur la décision. Sont aussi analysées des composantes influant sur la décision telles que les interactions entre les parties, les atouts à leur disposition, les tactiques et les conditions matérielles de la médiation. Cette étude confirme que les intérêts des parties, exprimés en préférences, et les atouts dont elles disposent, expliquent la teneur des accords. D'autres composantes – comme par exemple, la prénégociation – ont toutefois une incidence importante sur la façon dont se déroule la médiation.

Les données sur la médiation proviennent des mémoires des participants et de la relation de l'événement par des hebdomadaires. L'étude se base sur l'analyse documentaire et de contenu. Les données économiques font l'objet d'une analyse statistique.

Je conclus que le contenu des accords de Camp David, malgré des tractations intenses pendant 13 jours, était prévisible eu égard aux intérêts et aux atouts des parties. Ce qui ne signifie pas qu'un échec de la médiation était exclus, et le rôle du médiateur ainsi que le déroulement de la médiation prennent là de l'importance, mais qu'une fois la décision convergente des parties prise de parvenir à une entente, la teneur de celle-ci était prévisible.

TABLE DES MATIERES

	PAGE
SOMMAIRE	iii
REMERCIEMENTS	viii
DÉDICACE	ix
INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE	
LA MÉDIATION INTERNATIONALE	
CHAPITRE 1 – APPROCHE CONCEPTUELLE	6
1.1 La prénégociation	6
1.2 Les intérêts et les préférences des États	7
1.3 La médiation internationale	9
1.4 La prise de décision non institutionnelle	12
1.5 Les points de rupture et les impasses, les demandes maximales et les exigences minimales	13
CHAPITRE 2- DE DIFFÉRENTES APPROCHES	15
2.1 Approche de la résolution de conflit	16
2.2 Approche de la solution de problèmes	17
2.3 Approche du réalisme	19
2.4 Le cadre d'analyse et les hypothèses	20
DEUXIÈME PARTIE	
MÉDIATION DES ACCORDS DE CAMP DAVID	
LES INTÉRÊTS DES PARTIES ET LE DÉROULEMENT DE LA MÉDIATION	27
CHAPITRE 3 – LES INTÉRÊTS POLITIQUES	28
3.1 Égypte	28
3.2 Israël	38
3.3 États-Unis	39
CHAPITRE 4 – LES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES ET STRATÉGIQUES	41
4.1 Les échanges commerciaux	42
4.2 Le pétrole	45
4.3 Les exportations d'armes	47
4.4 L'aide américaine et l'aide arabe	48
4.5 Les intérêts stratégiques pour l'Égypte	50
4.6 Les intérêts stratégiques pour Israël	51
4.7 Les intérêts stratégiques pour les États-Unis	53
CONCLUSION	55

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	PAGE
CHAPITRE 5- LE FONCTIONNEMENT DE LA MÉDIATION	60
5.1 L'ordre du jour et les positions des parties	60
5.2 Les relations formelles et informelles	65
5.3 Les points de rupture et la prise de décision	69
5.4 Les atouts réciproques et les tactiques	76
5.5 Les conditions matérielles	85
5.5.1 L'isolement	85
5.5.2 L'absence des médias	87
5.5.3 La durée indéterminée	88
CONCLUSION	88
CONCLUSION GÉNÉRALE	94
BIBLIOGRAPHIE	101
ANNEXES	x
Annexe 1 - Composition des délégations	xi
Annexe 2 - Profil en bref des chefs des délégations	xiii
Annexe 3 – Les accords de Camp David	xvi

LISTE DES TABLEAUX

	PAGE
TABLEAU 1 – Évolution du PNB des États membres de la Ligue arabe et Israël (en milliards \$US)	32
TABLEAU 2 – Population des États membres de la Ligue Arabe et Israël (en millions)	33
TABLEAU 3 – Produit national brut per capita des États membres de la Ligue arabe et Israël (en \$US)	34
TABLEAU 4 – Pourcentage du produit national brut des États de la Ligue arabe/PNB total pour l'ensemble desdits États	35
TABLEAU 5 – Évolution des dépenses militaires au Moyen-Orient entre 1973 et 1979 (en milliards \$US)	36
TABLEAU 6 – Évolution des dépenses militaires au Moyen-Orient entre 1973 et 1979 (en pourcentage du PNB)	37
TABLEAU 7 – Importations de l'Égypte et d'Israël – Principaux fournisseurs (en % du total des importations)	42
TABLEAU 8 – Exportations de l'Égypte et d'Israël – Principaux clients (en % du total des exportations)	42
TABLEAU 9 – Échanges commerciaux des États-Unis avec le Moyen-Orient, pour l'année 1976 (en millions de \$US)	44
TABLEAU 10 - % de la production pétrolière des pays arabes de l'OPEP par rapport à la production mondiale	46
TABLEAU 11 – Importation pétrolière des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en % de leur consommation	46
TABLEAU 12- Aide des Etats-Unis au Moyen-Orient (en millions \$US)	49

REMERCIEMENTS

Mes remerciements au professeur Bahgat Korany, directeur de ce mémoire, pour m'avoir fait profiter de son expertise, ainsi que pour avoir commenté et proposé des pistes. Sa collaboration m'a été infiniment précieuse.

Je dois aussi une fière chandelle à Renée Leclerc, qui m'a permis de finalement compléter ce travail en me fournissant la solution à un obstacle qui m'apparaissait incontournable. À Renée encore, ainsi qu'à Dominique Bilodeau, tous mes remerciements pour l'initiation aux mystères informatiques.

À Amédée, mon père

INTRODUCTION

La médiation est d'origine coutumière ancienne. C'est ainsi qu'en 493 av. J.-C., Ménénus Agrippa était délégué auprès de la plèbe lors de la guerre civile entre plébéiens et patriciens, qui a prévalu à la naissance de Rome. Ménénus Agrippa, lui-même d'origine plébéienne, a eu recours à l'analogie de la révolte des divers organes du corps humain contre l'estomac, auquel ils doivent tout fournir (*Les Membres et l'Estomac* est resté un discours célèbre). Son intervention a donné lieu aux négociations qui aboutirent à la création des 'tribuns de la plèbe'.¹ Dans l'histoire récente, la médiation fait partie du quotidien international²; le recours à la médiation comme un des moyens de règlement pacifique des conflits est spécifiquement mentionné à l'article 33 (1) de la Charte des Nations unies.

Le multilatéralisme, mode courant d'organisation internationale des États, en a fait un instrument préféré. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a choisi de déléguer une mission d'établissement des faits comme première étape d'intervention pour la prévention des conflits chez ses membres. La médiation internationale prend de multiples formes tant au niveau de qui la parraine qu'au niveau de qui intervient comme médiateur et qu'aux situations où elle est utilisée: relations intraétatiques, relations interétatiques, relations multilatérales, relations bilatérales.

¹ TITE-LIVE, *Histoire romaine. 1ère Décade (Livres I à X) Les débuts de Rome*, Paris, A. Hatier, 1965, 28-29.

² Bercovitch rapporte qu'une étude effectuée sur les conflits internationaux entre 1945 et 1990 donne les résultats suivants: 241 conflits identifiés, dont 137 ont fait l'objet d'interventions en vue d'un règlement pacifique. 593 interventions ont eu lieu. 79% de ces interventions sont des médiations (les autres méthodes étant la négociation, l'arbitrage, la conférence multilatérale, la référence à une organisation internationale). BERCOVITCH, Jacob, «The Study of International Mediation: Theoretical Issues and Empirical Evidence», dans Jacob Bercovitch (ed.), *Resolving International Conflicts. The Theory and Practice of Mediation*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1996, 16-18.

Plusieurs études ont été faites sur la médiation internationale dans le cadre des approches de la gestion de conflits et de la résolution de problèmes, qui s'inspirent de la tradition libérale; des analyses comparatives et des études de cas se fondent sur le réalisme. Des études antérieures s'y sont intéressées en tant qu'instrument de la diplomatie. Certaines s'arrêtent à la problématique globale: Bercovitch³ propose une analyse en trois temps: la situation antérieure à la médiation, le processus de médiation, les résultats de la médiation; dans son analyse de la réussite ou de l'échec d'une médiation, Kleiboer⁴ propose quatre variables: les caractéristiques du conflit, l'interrelation entre les parties en conflit, les caractéristiques du médiateur, le contexte international de la médiation. D'autres s'attardent à un aspect spécifique: la prénégociation, les étapes d'un conflit à sa solution, le rôle du médiateur, les caractéristiques de cette fonction, les motivations à la médiation. C'est dans l'examen du contexte de la médiation que les analystes s'intéressent particulièrement aux enjeux et aux intérêts des parties.

Ce qui m'intéresse ici c'est l'examen des intérêts des parties à une médiation et de l'incidence de ces intérêts dans la prise de décision. Il s'agit d'une analyse dans le cadre du réalisme en ce qu'elle est fondée sur l'hypothèse que les intérêts des parties déterminent les prises de position de la négociation. L'analyse est faite en deux parties: la définition des intérêts et le déroulement de la médiation dans le cas des accords de Camp David. Mon interrogation initiale concernant Camp David était: pourquoi des accords et un traité de paix à ce moment-là de l'histoire de ces

³ BERCOVITCH, Jacob, "The Structure and Diversity of Mediation in International Relations", dans Jacob Bercovich and Jeffrey Z. Rubin (ed.), *Mediation in International Relations. Multiple Approaches to Conflict Management*, New York, St. Martin's Press, 1992, 20.

⁴ KLEIBOER, Marieke, "Understanding Success and Failure of International Mediation" dans *Journal of Conflict Resolution*, 40 (2), 1996, 360-389.

pays et donc, comment y est-on arrivé? Qui a formulé les décisions? Comment ont-elles été formulées et pourquoi?

La médiation de Camp David présente plusieurs caractéristiques qui en font un cas clé de médiation internationale: les accords ont mené à la signature du premier traité de paix de l'histoire d'Israël avec l'un de ses voisins arabes, le plus important, après 30 ans, quatre guerres⁵ et une série d'ententes (armistice 1949, cessez-le-feu, accords de désengagement); le président américain a personnellement mené la médiation; il s'agit d'une négociation au sommet où les chefs de délégation ont qualité pour prendre les décisions; le mode d'organisation matérielle⁶ sera repris pour d'autres médiations, les accords de Dayton et de Wye River entre autres: isolement à Camp David pour une période indéterminée, absence des médias.

Voici un retour en bref sur ce moment historique que constituent les accords de Camp David: 5 au 17 septembre 1978, treize jours de négociations mènent à la signature des accords, prélude au traité de paix entre l'Égypte et Israël, le premier⁷ de l'histoire de l'État israélien. Anouar el-Sadate, le président égyptien, dirige sa

⁵ Certains diront cinq: 1948-49, suite à la partition Israël-Palestine; 1956, canal de Suez; 1967, guerre des Six-Jours; 1969-70, guerre d'usure; 1973, guerre d'Octobre. Le traité de paix égypto-israélien est déjà signé lors de l'intervention d'Israël au Liban, en juin 1982. Les accords mentionnent quatre guerres. (En mars 1978, les Israéliens avaient envahi le Liban en représailles à un attentat de l'OLP tuant 35 personnes, dont 33 civils. Les négociations de la commission militaire étaient en cours et l'Égypte s'était abstenue de commenter.)

⁶ Ce genre d'arrangements avait prévalu lors de négociations antérieures, entre autres lors des conférences au sommet des Alliés au cours de la 2e guerre mondiale, mis à part que la durée des conférences était prédéterminée.

⁷ Le traité de paix égypto-israélien a donné lieu à une autre première: l'une des clauses concerne la présence de forces de l'ONU à la frontière du Sinaï ou, à défaut, l'engagement des États-Unis d'organiser une force multinationale. L'ONU refusera cette mission par crainte du veto soviétique. "The United States and Egypt had no choice but to try to put together something that had never been achieved before: an entirely non-United Nations peacekeeping force". (BOUTROS-GHALI, Boutros, *Egypt's Road to Jerusalem. A diplomat story of the struggle for peace in the Middle East*, New York, Random House, 1997, 328) L'Australie, la Colombie, les États-Unis, les îles Fidji, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et l'Uruguay participeront à cette première force multinationale d'observation et de maintien de la paix. Le Canada s'y joindra en 1986.

délégation et apporte une nouvelle proposition définissant les demandes égyptiennes; Menahem Begin, le premier ministre israélien, dirige sa délégation; il n'apporte pas de nouvelle proposition, mais fonde sa position sur la proposition israélienne présentée en décembre 1977. C'est au troisième jour des négociations, étant donné l'écart entre les parties et les difficultés d'un dialogue entre Sadate et Begin, que le président Jimmy Carter suggère de présenter une proposition américaine reprenant chacune des problématiques et tenant compte des positions énoncées, proposition qui servira de base aux discussions ultérieures. Vingt-trois ébauches seront nécessaires. C'est au septième jour des négociations, qu'après une discussion avec Dayan et Barak⁸, le président américain décide de présenter une proposition séparée concernant le Sinaï.

L'étude de cas se fonde sur l'analyse documentaire. Mes sources premières sont les rapports des participants à la négociation, la plupart publiés sous forme de 'mémoires'. Ni Sadate, ni Begin n'ont publié de mémoires de Camp David. Par contre, les Kamel et Boutros-Ghali, pour l'Égypte, Dayan et Weizman, pour Israël, l'ont fait. Quant à la délégation américaine, la majorité de ses membres, dont le président Carter, ont publié soit leurs mémoires, soit des commentaires ou analyses de l'événement. "Rosalynn was a partner in my thinking throughout the Camp David negotiations"⁹, écrira Carter: j'ai utilisé les mémoires de Rosalynn Carter et ceux de Jehane Sadate, qui n'était pas à Camp David, mais qui a parlé à son époux par téléphone tous les jours; Aliza Begin, qui était à Camp David, n'a pas laissé de mémoires.

⁸ La liste des membres des délégations et leurs titres apparaît à l'annexe 1.

⁹ CARTER, Jimmy, *Keeping Faith. Memoirs of a President*, New York, Bantam Books, 1982, 346.

Une analyse statistique est faite des données économiques; les accords et les propositions des parties sont l'objet d'une analyse de contenu; une analyse qualitative est faite des autres sources documentaires.

Considérant qu'il s'agit d'une médiation internationale par une grande puissance, considérant qu'au-delà de la situation ponctuelle de médiation, les intérêts du médiateur, non sur le contenu des accords, mais sur la signification de ceux-ci, sont étroitement imbriqués à ceux des parties, cette analyse devrait me permettre de déterminer l'importance du médiateur quant au contenu des accords.

En première partie, après avoir identifié et défini les concepts qui fonderont l'étude de cas, je fais une revue des approches théoriques sur la médiation internationale et je précise le cadre d'analyse. Les deuxième et troisième parties constituent l'analyse de la médiation des accords de Camp David. Après avoir précisé les intérêts des parties en termes politiques, économiques et stratégiques, j'analyse le déroulement de la médiation en vue de vérifier qui a formulé les décisions, comment et pourquoi, et quelle est l'incidence des intérêts des parties sur le contenu des accords.

PREMIERE PARTIE

LA MÉDIATION INTERNATIONALE

Cette section comporte une revue des théories sur la médiation internationale, revue qui me permettra de préciser les paramètres de l'analyse de la médiation de Camp David. Les concepts sont d'abord définis.

CHAPITRE 1 – APPROCHE CONCEPTUELLE

Voici les concepts qui fondent l'étude de cas: la prénégociation, parce que c'est l'étape qui décide du recours à la médiation, c'est à ce moment que l'analyse des enjeux et de leurs intérêts par les parties les mène à l'acceptation de la médiation; les intérêts et les préférences des États, qui constituent les fins recherchées; le concept de médiation, tel que défini indépendamment des approches; la prise de décision non institutionnelle, qui s'applique à cette négociation au sommet; les points de rupture et les impasses, les demandes maximales et les exigences minimales, composantes de la médiation.

1.1 La prénégociation

La prénégociation, au même titre que la négociation, est un processus. Janice Gross Stein la définit ainsi:

"The process of getting to the table [...] or negotiation about negotiation [...] The process of prenegotiation begins when one or more parties considers negotiation as a policy option and communicates this intention to other parties. Prenegotiation ends when the parties agree to formal negotiations or when one party abandons the consideration of negotiation as a policy option."¹⁰

¹⁰ STEIN, Janice Gross (ed.), *The Processes of International Prenegotiation. Getting to the Table*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1989, X.

C'est à cette étape que la définition de leurs intérêts par les parties mène à l'élaboration de l'ordre du jour de la négociation. Harold Saunders, qui a participé à la négociation de Camp David¹¹, commentera, parlant du processus de paix: "As we decide on our approach, we need to take into account the interests and perceptions of the Middle Eastern parties."¹²

À Camp David, trois problématiques composeront l'ordre du jour: le Sinaï, la question palestinienne en Cisjordanie¹³ et Gaza, l'élaboration des principes en vue d'un règlement global du conflit israélo-arabe.

1.2 Les intérêts et les préférences des États

Telhami définit comme suit les préférences des États:

"Preferences are defined as the agenda of ends that states are assumed to pursue [...] they must be shown to explain the behavior of the given states, across time, better than alternative assumptions."¹⁴

Les enjeux sont définis en intérêts par les parties et leurs préférences pour l'actualisation de ces intérêts déterminent leurs choix. Telhami parle de 'nesting' pour expliquer le processus d'analyse d'une variable 'extraite' d'un ensemble plus global. C'est un processus qui m'apparaît s'appliquer ici: la détermination du contenu d'un accord est étroitement liée aux fins visées, lesquelles sont définies par les intérêts des États. Si les États-Unis, en tant que médiateur à Camp David,

¹¹ Il a rédigé la première ébauche de la proposition américaine.

¹² *Conversations with Harold H. Saunders. U.S. Policy for the Middle East in the 1980s*, Washington, American Enterprise Institute Studies in Foreign Policy, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1982, 13.

¹³ Les termes Rive occidentale ou Cisjordanie désignent la même entité territoriale.

¹⁴ TELHAMI, Shibley, *Power and Leadership in International Bargaining. The path to the Camp David Accords*, New York, Columbia University Press, 1990, 242 (note 6).

se sont intéressés aux intérêts des deux parties à la négociation, l'Égypte et Israël se sont aussi préoccupés des préférences de leur vis-à-vis et les ont commentées en cours de négociation en s'interrogeant sur les intentions de l'autre.

Les intérêts des parties sont examinés en termes politiques, économiques et stratégiques. Plano, Riggs et Robin définissent le politique comme suit: "Human activity concerned with making and implementing decisions vested with the authority of the society for which the decisions are made."¹⁵ Ce terme est utilisé dans ce texte comme qualifiant les intérêts et les choix des parties qui décident de l'orientation nationale.

L'économie se définit comme l'ensemble des faits relatifs à la production, la distribution et la consommation des richesses. Dans ce texte, les éléments ayant d'abord une fonction économique sont regroupés sous ce titre.

La stratégie est définie comme suit par Plano et Greenberg:

"A plan of preparations for the potential use of armed forces to achieve a specific goal or result. (...) By 1990, the major strategic considerations for the U.S.' policy makers involved the disintegration of the Warsaw Pact and domestic changes occurring in all East European countries and the former Soviet Union."¹⁶

Les intérêts stratégiques sont définis séparément des intérêts politiques dans ce texte à cause de l'importance de cette variable dans la relation entre l'Égypte et Israël, ainsi que dans la définition que donnent les États-Unis à leur intérêt au Moyen-Orient.

¹⁵ PLANO, Jack C., RIGGS, Robert E., ROBIN, Helenan S., *The Dictionary of Political Analysis*, Santa Barbara, Oxford, ABC Clio, Second Edition, 1982.

¹⁶ PLANO, Jack C., GREENBERG, Milton, *The American Political Dictionary*, New York, Harcourt Brace College Publishers, Tenth Edition, 1997.

1.3 La médiation internationale

C'est un instrument de politique étrangère. Elle a presque autant de définitions qu'il y a d'analystes qui s'y sont intéressés. Mais les divergences sont surtout fonction des caractéristiques étudiées. Après avoir défini le concept, je m'arrêterai au rôle du médiateur et aux coûts que ce rôle implique.

Bercovitch définit la médiation comme suit:

"As a process of conflict management, related to but distinct from the parties' own efforts, where the disputing parties or their representatives seek the assistance, or accept an offer of help, from an individual, group, state or organization to change, affect or influence their perceptions or behavior, without resorting to physical force or invoking the authority of the law."

Il ajoute, paraphrasant Clausewitz: "International mediation is truly the continuation of global politics by other means".¹⁷

Touval en dit:

"Mediation [...] refers to third-party intervention in a conflict with the stated purpose of contributing to its abatement or resolution through negotiation. It is a mode of intervention acceptable to the adversaries in a conflict, who cooperate diplomatically with the intervenor(s). Mediation differs from other forms of third-party intervention in conflicts in that it is not based on the direct use of force, and it is not aimed at helping one of the participants to win."

"A distinction is sometimes made between mediation, conciliation, and good offices [...] I have used the term mediation to denote all three of these functions, all of which can be conceptualized as a political process; I do not include arbitration, which is essentially a judicial procedure."¹⁸

Iklé donne la recherche d'un accord comme but à la médiation et qualifie celle-ci de

¹⁷ BERCOVITCH, *op. cit.*, 7 et 25.

¹⁸ TOUVAL, Saadia, "The Superpowers as Mediators," dans Bercovich and Rubin (ed.), *op. cit.*, 232.

fonction de courtier ('broker') en opposition à celle d'avocat ou de défendeur ('advocate'), cette dernière appartenant aux parties à la négociation.¹⁹ Rubin précise trois exigences de la médiation: "disputant *motivation to settle or resolve the conflict in question, mediator opportunity to get involved, and mediator skill.*"²⁰

La médiation internationale peut donc être définie comme l'intervention d'un tiers, avec l'accord des parties au conflit, en vue d'en arriver à une entente sur les objets du litige. Il s'agit d'un moyen pacifique de règlement des conflits en ce qu'il exclut le recours à la force et se situe en dehors des champs de bataille, de même qu'il ne vise pas à déterminer un gagnant ou un perdant, mais à modifier les rapports entre les parties.

Comment se définit le rôle du médiateur? Thomas Princen le décrit:

"Third parties who intercede for the purpose of influencing or facilitating the settlement of a dispute but who do not impose a solution. They are actors with incentives to be involved but without direct interests in the disputed issues [...] They may provide just enough incentive to settle or, more subtly, just enough change in perceptions and attitudes to tip the balance from a contentious to a cooperative approach to resolving the dispute. The difference they make is not so much between who wins and who loses or how much is gained and lost. Rather, it is between settling early rather than late or between trying one more round at the negotiating table rather than initiating hostilities [...] intermediaries can push the parties - sometimes gently and unobtrusively, sometimes with concrete inducements - toward conciliatory approaches."²¹

¹⁹ IKLÉ, Fred Charles, *How Nations Negotiate*, Milwood, N.Y., Kraus reprint, 1982, 3-4, 145.

²⁰ RUBIN, Jeffrey Z., "Conclusion: International Mediation in Context," dans Bercovich and Rubin (ed.), *op. cit.*, 251.

²¹ PRINCEN, Thomas, *Intermediaries in International Conflict*, Princeton, Princeton University Press, 1992, 3-4.

Dans *The Peace Brokers*, Touval analyse ce rôle:

"Mediation is the most versatile of intermediaries' roles [...] One of its major functions is to help the parties in conflict to communicate with each other [...] Mediators [...] seek to influence the parties to change their positions so as to make agreement between them possible. By employing reasoning and persuasion the mediator, like the conciliator, may attempt to influence the parties to change their perceptions of each other and of the environment, and to clarify the bargaining situation that they face."

"The mediator [...] has at his disposal means in influencing the parties to alter their stand."

"[...] the mediator also bargains with the parties. His intervention transforms the situation from a bilateral bargaining relationship between two adversaries to a trilateral one. In seeking to influence the parties to make concessions, the mediator may apply pressures and offer incentives [...] in order to help the parties to reach agreement the mediator may manipulate the issues under discussion. He may introduce new ideas or suggest the agenda and order of business."²²

Le médiateur peut donc faire des suggestions, influencer, expliquer et exercer des pressions, mais il ne peut imposer de solutions. Il doit d'abord apparaître aux yeux des parties comme un interlocuteur légitime. Les ressources dont il dispose font partie de ses moyens d'influence.

Quant aux coûts pour le médiateur, Oran Young écrivait en 1972:

"The behavior of potential intermediaries can be assessed in cost-benefit terms."

"The role of intermediaries will always be costly in terms of the expenditure of time, energy and various kinds of tangible resources. This is so whether or not the intermediary is successful in facilitating the achievement of an agreement among the original players. Other costs:

- 1) a price in terms of experiencing a recurring sense of frustration;
- 2) often expend political capital in their efforts to facilitate the achievement of a settlement among the original players;

²² TOUVAL, Saadia, *The Peace Brokers. Mediators in the Arab-Israeli Conflict, 1948-1979*, Princeton, Princeton University Press, 1982, 5-6.

3) the activities of an intermediary in a given situation may affect his ability to play the role of intermediary successfully in future cases."²³

Dans le cas de Camp David, il s'agit d'une médiation **par une grande puissance**. Touval, qui s'est particulièrement intéressé à ce type de médiation, mentionne 'les moyens dont dispose le médiateur'. Dans le cas d'une grande puissance, ces moyens sont plus nombreux. D'une part, les garanties qu'elle peut offrir ont plus de poids; d'autre part, la gratification ou la contrainte sont des moyens de pression plus crédibles. Le pouvoir du médiateur reste toutefois limité parce qu'il ne peut prendre de décisions à la place des parties. C'est ainsi qu'à Camp David, et malgré les intérêts le liant aux parties, le médiateur américain a dû réviser ses objectifs originaux quant à la 'globalité' du règlement; que, d'autre part, après avoir annoncé une durée indéterminée à la conférence²⁴, c'est à compter du 10^e jour que l'équipe américaine a envisagé d'y mettre fin le 17 septembre et, les 15 et 16 septembre, une équipe a préparé un scénario annonçant l'échec des négociations. Le 17 septembre même, deux crises importantes ont surgi et ce n'est que dans l'après-midi que les parties ont donné leur approbation finale aux accords qui seront signés en soirée.

1.4 La prise de décision non institutionnelle

Il s'agit d'un processus de prise de décision en dehors des cadres institutionnels. Ce qui ne signifie pas que les décisions sont indépendantes des structures organisationnelles. Dans le cas de Camp David, les gouvernements respectifs devront ratifier les ententes et les appareils bureaucratiques ont eu un rôle dans la

²³ YOUNG, Oran R., "Intermediaries: additional thoughts on third parties", dans *The Journal of Conflict Resolution*, XVI (1), 1972, 61, 63.

²⁴ "We were prepared to stay as long as necessary to explore all the potential agreements. Our plans called for three days, but we were willing to stay as long as a week", écrit Jimmy Carter, dans CARTER, *op. cit.*, 321-322.

préparation à la conférence. Mais, il s'agit toutefois d'une situation où l'autorité de décision repose *de facto* chez les participants, soit les chefs des délégations. D'où l'importance de variables comme l'influence du mode de gouvernement sur la décision d'un chef, les atouts apportés à la négociation, le fonctionnement des équipes et les tactiques utilisées.

1.5 Les points de rupture et les impasses, les demandes maximales et les exigences minimales

En cours de négociation, entre les demandes maximales et les exigences minimales réside le point de rupture, qui mène à l'impasse.

"Having ascertained the other side's maximum demands, each negotiator presses to find out its minimum objectives, that is, the least it is willing to settle for. Because this is presumably each side's irreducible goal in the negotiations, it is sometimes referred to as the *resistance point* [...] Very often neither side will move from its maximum demands to a complete disclosure of its minimum demands without satisfying itself that its opponent is ready to do the same."²⁵

Arrive l'impasse,

"If the conflicting interests of the parties become so strong that they are not prepared to adjust their proposals toward meeting each other's positions, the negotiations enter into a state of crisis that may be called deadlock."²⁶

Les demandes maximales sont celles que les parties présentent initialement. À Camp David, ce sont les propositions des parties qui ont servi de base aux discussions. Les demandes minimales sont celles en deçà desquelles il n'y a pas d'entente possible.

²⁵ CRAIG, Gordon A., GEORGE, Alexander L., *Force and Statecraft. Diplomatic Problems of our Time*, New York, Oxford University Press, 1990, 166-167.

²⁶ PERSSON, Stefan, "Deadlocks in International Negotiations", dans *Cooperation and Conflict*, 29 (3), 1994, 211.

À Camp David, les points de rupture concernaient le Sinaï, la Cisjordanie et Gaza et Jérusalem. Les exigences minimales de l'Égypte ont porté sur la souveraineté sur le Sinaï, c'est-à-dire le retrait total des troupes israéliennes, la conversion des aéroports militaires israéliens en aéroports civils égyptiens et le retrait des colonies. Sur le retrait des troupes, Israël était prêt à négocier; la question des aéroports militaires a été réglée par la promesse américaine d'examiner avec Israël quelle aide pourrait être apportée à la construction de nouveaux aéroports dans le Neguev; le retrait des colonies a été résolu par la soumission de la question à la Knesset, décision dont dépendait la validité des accords. L'échange de correspondance entre les parties à ce sujet sera annexé aux accords.

En ce qui a trait à la Cisjordanie et à Gaza, les oppositions aux demandes égyptiennes ont été nombreuses: l'accord a été négocié presque mot par mot. Trois tactiques ont été utilisées pour parvenir à un accord: transfert de clauses dans le préambule ("The paragraph relating to comprehensive peace was moved to the preamble to the draft treaty, where, as specialists in international law understand, language is less binding than language in the body of the text"²⁷), textes des résolutions des Nations unies et correspondance annexés, utilisation d'un langage imprécis, qui a effectivement donné lieu à des interprétations variées.

Quant à Jérusalem, l'impasse s'est avérée insurmontable: dans une correspondance annexée aux accords, chacune des trois parties (y compris le médiateur donc) énonce sa position. L'impasse mène à une non-résolution du litige, qui devra être l'objet de négociations ultérieures.

²⁷ BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, 162.

CHAPITRE 2 – DE DIFFÉRENTES APPROCHES

Bien que la médiation soit depuis toujours partie des relations entre citoyens et États, bien qu'elle ait été mentionnée et analysée comme instrument de la diplomatie, c'est depuis la fin des années 1960 qu'elle est devenue un champ d'études spécialisées. Young (1967), Burton (1969) et Stenelo (1972) en ont été les pionniers. Oran Young écrivait en 1972:

"To lay the groundwork for a general theory of mediation [...] it suggests that: (1) the concept of mediation is both analytically and empirically rich; (2) intermediaries may perform a variety of significant functions; (3) the behavior of potential intermediaries can be assessed in cost-benefit terms; and (4) bargaining on the part of intermediaries is by no means impossible."²⁸

Les études sur la médiation internationale, dans la tradition du libéralisme, se font suivant deux approches: la résolution de conflit et la solution de problèmes (définies aux sections 2.1 et 2.2). Les deux approches empruntent aux théories des négociations de travail, de la médiation dans les relations interpersonnelles, à l'expérience des médiations internationales et du maintien de la paix. Ces études intéressent des gens de tous les milieux: relations de travail, mouvement de la paix, psychologie expérimentale, économie, monde militaire et diplomatique. Les deux approches s'intéressent à l'évolution des conflits et à la situation de médiation (rôle du médiateur et stratégies/tactiques de négociation), mais l'approche de la 'solution de problèmes' concerne l'étape de la prénégociation, c'est-à-dire amener les parties à la table de négociation.

La tradition réaliste fonde aussi plusieurs études sur la médiation et n'exclut pas certaines variables des autres approches: elle permet d'établir un lien spécifique

²⁸ YOUNG, *op. cit.*, 60-61.

entre les intérêts des États et les résultats de la médiation, exprimés par la teneur des ententes.

2.1 Approche de la résolution de conflit

Mentionnons d'abord que certains analystes préfèrent parler de 'gestion' de conflit, 'résolution' prêtant, à leur point de vue, à confusion. Les racines de l'approche se retrouvent dans le libéralisme/idéalisme dans la mesure où elle s'attarde au règlement des conflits en dehors de la guerre. Holsti mentionne:

"The unspoken view of conflict in the literature is that adversaries can reach agreements short of the use of force if they get to know each other, eliminate their mutual misunderstandings, and acknowledge each others' needs [...] These views of international politics have come down from the tradition of *philosophes*, Jeremy Bentham, the nineteenth century peace movement, the idealism of Woodrow Wilson, and today much of the academic literature on conflict resolution."²⁹

Cette approche vise à expliquer la nature et les conséquences du type d'intervention appelé 'médiation' dans la résolution ou la gestion de conflits et, pour ce faire, étudie également les conflits. Tous les conflits ont un cycle. Il s'agit d'en définir les caractéristiques et de déterminer lesquels et à quel moment ils se prêtent à la médiation. Comme le mentionne Rubin, cité plus haut, trois exigences sont nécessaires à une médiation effective: la motivation des parties au conflit à s'engager dans le processus, l'opportunité pour un médiateur donné d'intervenir et la capacité du médiateur, définie en termes d'habileté personnelle et des ressources dont il dispose, selon qu'il s'agit d'un individu, d'une organisation ou d'un État. La confiance au processus tient à la légitimité du médiateur aux yeux des parties.

²⁹ HOLSTI, K.J., "Paths to Peace? Theories of Conflict Resolution and Realities of International Politics", dans Ramesch Thakur (ed.), *International Conflict Resolution*, Boulder & London, Westview Press et Dunedin, N.-Z., University of Otago Press, 1988, 112.

Cette approche examine aussi le rôle du médiateur et les conditions de la médiation. De nombreuses études de cas et analyses comparatives³⁰ s'attardent à ces aspects afin de définir un cadre maximal d'efficacité. Par exemple, selon qui agit comme médiateur, les outils à sa disposition varient: de la pression à la gratification, de l'expertise à la légitimité. Finalement, la réussite ou l'échec des médiations est analysée afin, d'une part, de définir ce qui constitue l'une ou l'autre, d'autre part, d'examiner les conditions qui mènent à une réussite ou un échec.

Il s'agit donc d'une approche globale qui s'intéresse à la fois à la définition des conflits où elle s'applique, au processus et à ses résultantes. C'est là le cadre que définit Bercovitch pour l'analyse du déroulement de la médiation: les conditions antérieures, qualifiées de 'contexte', les conditions courantes, qualifiées de 'processus de la médiation' et les conditions conséquentes ou postérieures, qualifiées de 'résultat'.³¹

2.2 Approche de la solution de problèmes

Cette approche, comme la 'résolution de conflit', naît à la fin des années 60 avec les travaux de John Burton, Leonard Doob et Herbert Kelman. Fisher résume comme suit ses objectifs:

"[...] realizations about the sources and nature of the conflict, positive attitude change, improvements to the relationship, and the generation of creative solutions."³²

³⁰ Rapportées dans *Journal of Peace Research, Journal of Conflict Resolution, Cooperation and Conflict*, ainsi que dans plusieurs ouvrages.

³¹ BERCOVITCH, *op. cit.*, 20.

³² FISHER, Ronald J., "Prenegotiation Problem-solving Discussions: Enhancing the Potential for Successful Negotiation", dans Stein, *op. cit.*, 209.

Aussi de tradition libérale, de par ses origines et ses préoccupations, elle constitue plutôt une deuxième branche du même tronc que la résolution de conflit. Là où elle diverge, c'est en s'attardant, avant tout, à la relation entre les parties en conflit.

Kelman explique:

"I do not assume that most international conflicts are simply products of misunderstanding and misperception that can be cleared up through improved communication. Real conflicts of interest or competing definitions of national interest are often at the center of such disputes. In such cases, improved understanding may demonstrate more clearly that the goals of the conflicting parties are indeed incompatible. Communication may still be useful, in that it may reveal more precisely to each party what the costs of pursuing various alternative policies are likely to be. Nevertheless, more accurate perception would clearly not alter the realities of the underlying conflict."³³

Ses analystes et praticiens proviennent surtout des sciences sociales, en particulier de la psychologie sociale. L'approche a développé le concept des ateliers de solution de problèmes, ateliers réunissant les parties à un conflit pour examiner la nature de leurs relations. Elle met donc l'accent sur les facteurs psychologiques: perceptions des parties, attitudes, incompréhensions, communication. Elle examine la fonction de l'intermédiaire, mais en tant que tierce partie consultante-experte en communication, en direction d'ateliers, en psychologie sociale, dont le rôle est de favoriser les échanges. Il s'agit d'une approche qui vise à amener les parties à la table de négociation par un changement des perceptions.

"At the international level, social psychologists have emphasized the importance of nationalism, of the ideology of the state, in affecting interactions between individuals from different countries [...] The increased awareness and attitudinal changes sought by the problem-solving approach underlie the 'perceptual shift' that is required to initiate

³³ KELMAN, Herbert C., "The problem-solving workshop in conflict resolution", dans Richard Merritt (ed.), *Communication in International Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1992, 169.

prenegotiation and negotiation. That is, both parties must come to see that negotiation has some potential for seriously addressing the conflict and for moving them toward their goals."³⁴

2.3 Approche du réalisme

La médiation internationale analysée dans un cadre réaliste repose sur la perception classique des relations entre États selon cette tradition. Se fondant sur 'l'état de nature', défini par Thomas Hobbes, que l'homme essaie de contrôler par la conclusion d'un pacte social, le réalisme a une vision anarchique du monde: "As one wit has noted, war made the state, and the state made war."³⁵

Selon Rasmussen, les caractéristiques suivantes le fondent:

«The state is the only significant actor in the international system;
The system resembles the «state of nature» and is governed by the principle of self-help, which holds that states compete with one another and act only on the basis of self-interest;
States are equal only in terms of their sovereignty;
The state will exercise its power (defined primarily in terms of military capability) to either maintain its place or advance in the hierarchy of states;
The system's distribution of power determines the likely behavior of states at any given time.»³⁶

Touval précise:

"A central assumption within this framework is that mediation is a foreign policy instrument, employed by states in furtherance of their goals."³⁷

³⁴ FISHER, *op. cit.*, 216-217.

³⁵ HOLSTI, *op. cit.*, 113.

³⁶ RASMUSSEN, J. Lewis, «Peacemaking in the Twenty-First Century: New Rules, New Roles, New Actors», dans I. William Zartman and J. Lewis Rasmussen (ed.), *Peacemaking in International Conflict. Methods & Techniques*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 1997, 25.

³⁷ TOUVAL, "The Superpowers as Mediators", *op. cit.*, 232.

En ce qui a trait à la médiation internationale, cette approche permet de s'interroger sur les intérêts des parties en conflit, de situer le rôle du médiateur et d'évaluer les limites de son action. D'autre part, elle permet aussi d'analyser les motivations du médiateur et de vérifier dans quelle mesure les ressources à sa disposition jouent un rôle dans les décisions des parties au cours de la médiation. Le cadre réaliste n'exclut pas que la perception que les parties en conflit ont l'une de l'autre influe sur la perpétuation du conflit. Toutefois, il attribue d'abord aux parties une perception 'zero-sum', où l'intérêt de l'un devient une perte pour l'autre.

Touval a utilisé cette approche à plusieurs reprises, entre autres pour l'analyse comparative des différents accords intervenus au Moyen-Orient et pour l'analyse de la médiation par les grandes puissances³⁸. Telhami s'inspire aussi du réalisme pour son analyse des accords de Camp David, où il précise qu'il y a : «Compatibility of bargaining theory and realist theory.»³⁹ Bercovitch rapporte des études, faites selon cette approche, entre autres, concernant l'Irlande du Nord.⁴⁰

C'est l'approche que j'utiliserai parce qu'elle m'apparaît la plus appropriée pour expliquer le lien entre les intérêts des parties et la teneur des accords résultant de la médiation.

2.4 Le cadre d'analyse et les hypothèses

Dans le cadre du réalisme, où les intérêts, tels que perçus par les parties, sont l'élément fondamental des décisions, mon analyse couvrira les aspects suivants: revue des intérêts politiques, économiques, stratégiques pour chacune des parties;

³⁸ TOUVAL, *The Peace Brokers*, *op. cit.* et «The Superpowers as Mediators», *op. cit.*

³⁹ TELHAMI, *op. cit.*, 4.

⁴⁰ BERCOVITCH, *Resolving International Conflicts*, *op. cit.*

examen de la prise de décision à partir des variables suivantes: les positions des parties, le mode de fonctionnement de la médiation et les conditions matérielles où elle se déroule.

Mon interrogation première concernant la médiation de Camp David, menant à la signature du traité de paix égypto-israélien en mars 1979, est le pourquoi de celle-ci à ce moment-là? Ce qui m'amène à m'intéresser d'abord aux intérêts en cause pour les parties, que j'assume constituer la principale motivation à la médiation de Camp David.

C'est également sur l'analyse des intérêts en jeu que l'équipe de médiation a fondé sa préparation à Camp David. La stratégie américaine n'excluait toutefois pas qu'une partie du problème résidait au niveau des perceptions. Sur la première rencontre entre Sadate, Begin et Carter, Carter écrira:

"I decided to play a minimal role during these first sessions, so that the other two leaders could become better acquainted and have a more fruitful exchange."⁴¹

Mon hypothèse générale étant que leur intérêt, tel que perçu par les parties, explique fondamentalement la signature des accords, j'analyse ces intérêts en me fondant sur la définition que donne Telhami des préférences des États, citée plus haut: "the agenda of ends that states are assumed to pursue [...] across time".⁴²

Les intérêts politiques sont examinés aux niveaux domestique, régional et global. Pour l'Égypte et Israël, il s'agit de répondre aux questions: quelle est la situation? Quels sont les changements qui peuvent influencer vers une nouvelle orientation de la

⁴¹ CARTER, *op. cit.*, 343.

⁴² TELHAMI, *op. cit.*, 242 (note 6).

politique? Que visent les États en choisissant le changement? Ont-ils le choix? Pour les États-Unis, en tant que médiateur, quelles sont les motivations à cette négociation au sommet? Quels bénéfices recherchent-ils? Y a-t-il des enjeux domestiques? Si oui, comment se définissent-ils en termes d'avantages et de contraintes?

L'examen des intérêts économiques m'apparaît important en ce qu'il donne un bilan des échanges, tableau chiffré des intérêts en cause. Après un aperçu de la situation intérieure en Égypte et en Israël, j'analyse les échanges commerciaux, la question pétrolière, les exportations d'armes et l'aide américaine et arabe.

Les échanges commerciaux, importations et exportations, sont examinés pour l'Égypte et Israël, y compris avec l'Union soviétique, les États-Unis et à l'intérieur du Moyen-Orient, ainsi que les échanges des États-Unis avec le Moyen-Orient. La question pétrolière est posée en termes du volume des importations occidentales du Moyen-Orient. Comment la dépendance occidentale évolue-t-elle? Quant aux exportations d'armes, il s'agit d'examiner ce qu'elles représentent pour les États-Unis au Moyen-Orient. Pour l'Égypte et Israël, qu'indique la fourniture d'armes américaines? Quelles conséquences prédit-elle pour la relation avec les États-Unis? Finalement, l'aide que fournissent les États-Unis à l'Égypte et à Israël a-t-elle une importance suffisante pour assujettir les choix des parties à la volonté du médiateur? Comment se compare-t-elle à l'aide arabe à l'Égypte?

Quant aux intérêts stratégiques, la question est posée en termes national et régional pour l'Égypte et Israël: quelles sont les contraintes de la situation actuelle? Comment se définissent les avantages s'il y a entente bilatérale? Si un règlement global intervient? Comment évaluer l'équilibre de puissance au Moyen-Orient?

Dans la relation des parties au médiateur, y a-t-il des intérêts stratégiques? Pour le médiateur, comment se pose la question stratégique? L'environnement stratégique au Moyen-Orient sera-t-il modifié pour les États-Unis advenant une entente bilatérale? Un règlement global? La situation prévalant au Moyen-Orient constitue-t-elle un incitatif au changement?

Il s'agit en fait, dans cette partie du travail, d'objectiver les motivations des acteurs en identifiant les intérêts annonçant qu'un changement au *statu quo* apportera des bénéfices. L'hypothèse spécifique est définie:

Pour les trois parties, les intérêts d'ordre politique constituent l'incitatif le plus important à la médiation.

En deuxième partie de l'étude de cas, j'examine l'articulation des intérêts au déroulement de la négociation. C'est ici que se posent les questions: qui a formulé les décisions? Pourquoi ces décisions ont-elles été formulées? Comment ces décisions ont-elles été formulées? Pour répondre à ces questions, je procède à l'analyse de l'ordre du jour de la médiation et des positions des parties, du fonctionnement de la médiation, y compris les conditions matérielles dans lesquelles elle se déroule.

En quoi consiste l'ordre du jour et comment les parties ont-elles défini leur position? C'est ici que l'on devrait retrouver les demandes maximales. Comportent-elles un terrain commun minimal? Le président américain avait fait un certain nombre de déclarations sur le Moyen-Orient au cours de la campagne électorale et, une fois en fonction, comme définition de la politique de son gouvernement. Où se situent ces positions face à celles annoncées par les parties?

Ce sont les demandes énoncées ici qui permettront de déterminer où et en quel sens s'est faite l'évolution.

L'examen du fonctionnement de la négociation permettra de répondre aux questions 'qui', 'comment' et 'pourquoi'. Les relations formelles et informelles sont examinées, autant à l'intérieur des délégations qu'entre celles-ci. Comment l'équipe de médiation a-t-elle joué son rôle? Qui a été impliqué à quel niveau de consultation ou de décision? Les rencontres en tête en tête ont-elles eu plus d'importance que les rencontres de groupe dans la prise de décision?

Analyser les points de rupture, c'est cerner les demandes minimales des parties. J'analyse les difficultés rencontrées pour chaque problématique et j'établis le parallèle avec les intérêts en cause. Quelles sont les solutions trouvées et qui les a proposées? Finalement, les atouts des parties ont-ils eu plus d'importance que les tactiques utilisées? Comment se définit la convergence des deux? Comment, en tant que contrainte extérieure, le système de gouvernement des parties a-t-il influé sur le mode de fonctionnement des délégations? Et, quelles sont les limites de ces facteurs face aux résultats atteints?

Le dernier aspect étudié est celui des conditions matérielles dans lesquelles s'est déroulée la médiation. Trois composantes sont analysées: l'isolement à Camp David, l'absence des médias, la durée indéterminée de la rencontre. En tant que médiateurs qui ont proposé et convoqué la rencontre, ce sont les États-Unis qui ont fait ces choix. En quoi ces éléments ont-ils contribué à la signature d'accords? Quelles sont les limites de leur importance?

L'hypothèse spécifique est définie:

Les intérêts des parties, définis en préférences, plus que les tactiques utilisées et que les conditions extérieures, expliquent la teneur des accords.

"Les garanties pour les faits, c'est la même chose que le repos pour les hommes."

**Victor Hugo
Les Misérables**

DEUXIÈME PARTIE

MÉDIATION DES ACCORDS DE CAMP DAVID

LES INTÉRÊTS DES PARTIES ET LE DÉROULEMENT DE LA MÉDIATION

"The process of prenegotiation begins when one or more parties considers négociation as a policy option and communicate this intention to other parties.[...] Why do leaders seriously consider the option of negotiation and communicate their interest to other leaders?"⁴³ C'est la question à laquelle l'analyse qui suit veut répondre en précisant, quels sont les intérêts pour les parties? Les préférences des États se définissent en termes de priorités, dit Telhami. En 1978, trois possibilités existaient: le *statu quo*, la guerre, la négociation, cette dernière se traduisant par la nécessité d'une médiation, étant donné l'impasse des discussions bilatérales. J'examine les intérêts en cause sous trois aspects: politiques, économiques, stratégiques, pour chacune des parties, y compris le médiateur américain.

Les choix pour chacune des parties étant posés, l'analyse du déroulement de la négociation permettra de voir leur incidence dans la prise de décision. Il s'agira donc d'analyser la médiation comme tel. Cette analyse comportera l'examen de l'ordre du jour de la négociation et des positions des parties et celle du fonctionnement de la médiation, y compris les conditions matérielles où elle se déroule.

⁴³ STEIN, *op. cit.*, X, XI.

CHAPITRE 3 - LES INTÉRÊTS POLITIQUES

Les intérêts politiques sont examinés sur les plans domestique, régional et global pour l'Égypte et Israël. Pour les États-Unis, les intérêts sont analysés au niveau international, mais en s'arrêtant aux répercussions domestiques.

3.1 Égypte

Dès le 4 février 1971, Sadate se disait prêt à rouvrir le Canal de Suez et à prolonger la trêve si Israël retirait ses troupes du Sinaï, de même qu'il proposait aux États-Unis de renouer les relations diplomatiques. Après la guerre d'octobre, en novembre 1973, il proposait des négociations israélo-arabes, sous l'égide des Nations unies, en vue d'un règlement global du conflit, proposition qui, reprise par les grandes puissances, s'est concrétisée par la Conférence de Genève de décembre 1973, sous la présidence des États-Unis et de l'Union soviétique, l'ONU y assistant en observateur. Puis, ce fut la tentative du gouvernement Carter de convoquer à nouveau cette Conférence, la visite surprise de Sadate à Jérusalem et finalement la médiation de Camp David.

Au niveau national, l'enjeu politique premier pour l'Égypte, c'est de recouvrer la souveraineté sur le Sinaï, "la terre et la souveraineté", dira Sadate à Carter. Sans la souveraineté totale sur le territoire du Sinaï, il n'y aura ni reconnaissance d'Israël, ni paix. Il y a aussi une échéance pour l'Égypte et Israël: le second accord de désengagement avec Israël prendra fin en septembre 1978, ainsi que le mandat de l'ONU dans le Sinaï. Techniquement, cet accord reste valable jusqu'à son remplacement, mais dans ce cas, le renouvellement du mandat de l'ONU devra être négocié.

Sur le plan régional, la position égyptienne est à un tournant face au monde arabe: l'Égypte a été l'initiatrice de la Ligue arabe, l'un des pays initiateurs du mouvement des non-alignés; jusqu'après 1970, elle était en première place du monde arabe, quant à la population, mais aussi pour les revenus et les investissements de défense. L'utilisation du pétrole comme 'arme', lors de l'embargo imposé au cours de la guerre d'octobre 1973, a amené un changement radical dans la répartition des revenus régionaux, et l'Égypte se retrouve en situation de dépendance dans le monde arabe. La voix de l'Égypte a toujours du poids, mais le pouvoir réel est en train de dévier vers les États riches. L'Égypte se rend compte que le leadership se fonde sur l'indépendance et la puissance relatives, non sur la rhétorique.

Les tableaux 1, 2, 3 et 4 (à la fin de cette section) démontrent l'évolution de la richesse dans le monde arabe. Par son PNB, l'Égypte se situait encore au 1^{er} rang en 1970 mais elle était passée au 5^e rang en 1975 et, au 6^e en 1978. En même temps, l'Égypte conserve largement le plus grand réservoir de population. L'augmentation disproportionnée de la population par rapport au PNB l'amène presque au dernier rang pour le revenu per capita et se traduit par une double dépendance vis-à-vis du monde arabe: l'aide au développement et l'exportation de la main-d'oeuvre, y compris de sa population la plus qualifiée, vers les pays producteurs de pétrole.⁴⁴

La part du PNB des pays arabes confirme la situation: du 1^{er} rang en 1970, l'Égypte se retrouve 6^e en 1978. Alors que le PNB régional a sextuplé entre 1970 et 1978, celui de l'Égypte s'est multiplié par 2,25. Par contre, l'investissement en

⁴⁴ En 1973-1974, 39,6% des travailleurs égyptiens à l'étranger sont des diplômés universitaires. SHERBING, Naiem A./SERAGELDIN, Ismail "Expatriate Labor and Economic Growth: Saudi Demand for Egyptian Labor", dans Malcolm H. Kerr and Sayed Yassin (ed.), *Rich and Poor States in the Middle East. Egypt and the New Arab Order*, Boulder, Westview Press/Cairo, The American University in Cairo Press, 1982, 243.

dépenses militaires (voir tableaux 5 et 6), jusqu'en 1977, est plus important en Égypte, en pourcentage du PNB, que dans les autres pays arabes. Ce n'est qu'à compter de 1978 que l'Arabie saoudite, avec un PNB de plus du quadruple et une population presque cinq fois moindre, la dépassera. Dans la région, Oman, la Syrie et la Jordanie consacrent aussi une part importante de leurs revenus à la 'défense', mais, étant donné un PNB peu élevé, les sommes investies sont nettement moindres. Toutefois, le développement des relations de l'Égypte avec les États-Unis pourrait contribuer à lui redonner le leadership arabe: Sadate compte sur un effet d'entraînement du processus de paix avec Israël, auquel se joindraient la Syrie et la Jordanie. En plus, la possibilité de trouver une solution négociée à la question palestinienne, ciment de l'alliance arabe, ancrerait le leadership idéologique de l'Égypte.

Les relations entre l'Égypte et les États-Unis ont été accentuées après la guerre d'octobre 1973, qui accélère la détérioration des échanges avec l'Union soviétique. Bien que l'Égypte tienne à conserver son statut de non-aligné, l'aide américaine lui est précieuse. D'autre part, sa situation géostratégique apparaît avantageuse aux États-Unis: ce que l'Égypte fait valoir et ce qui lui permet de concurrencer la position privilégiée d'Israël suite aux événements en cours en Iran. Brzezinski, le conseiller à la Sécurité nationale, note que les États-Unis ont fondé la protection de leurs intérêts dans le golfe Persique sur une collaboration étroite avec l'Iran et l'Arabie saoudite, dont les régimes avaient en commun de s'opposer à l'intrusion de l'Union soviétique: "The Iranian disaster shattered the strategic pivot of a protected tier shielding the crucial oil-rich region of the Persian Gulf from possible Soviet intrusion."⁴⁵ Si l'Égypte ne peut constituer qu'un arrière poste pour la protection des intérêts du golfe Persique (Sadate a offert au président américain

⁴⁵ BRZEZINSKI, Zbigniew, *Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981*, New York, Farrar, Straus, Giroux, 1983, 356.

d'utiliser les installations égyptiennes si besoin était⁴⁶), son influence dans le monde arabe représente, pour les États-Unis, un avantage sur la position israélienne comme facteur de stabilité.

⁴⁶ La mission de secours du 24 avril 1980, avortée, pour récupérer les otages de l'ambassade américaine en Iran, s'est arrêtée en Égypte, avant l'étape vers l'Iran, de même que la liaison a été assurée de l'Égypte pour la durée de la mission (18 au 24 avril 1980). Voir JORDAN, Hamilton, *Crisis. The last year of the Carter presidency*, New York, G.P. Putnam's Sons, 1982.

NOTE SUR LES TABLEAUX

Au cours de la période qui nous intéresse, un certain nombre d'États sont devenus membres de la Ligue arabe: Bahreïn, les Émirats arabes unis, Oman et le Qatar s'y sont joints en 1971; la Somalie est devenue membre en 1974, les Comores en 1975, Djibouti en 1977 et la Mauritanie en 1979. L'Organisation de libération de la Palestine (OLP) s'est jointe à la Ligue arabe en 1976, bien que n'étant pas un État. En 1978, la Ligue comportait 22 membres.

Pour les années examinées, seules les données pour les États membres de la Ligue arabe à ce moment-là sont rapportées, si disponibles. C'est ainsi que je n'ai pu trouver de données concernant les îles Comores pour lesdites années. Toutefois, en 1995, la population y était de 650 000 et le produit national brut pour 1993 était de 272 millions \$US: il s'agit donc d'un petit État, qui a peu d'incidence sur le tableau de la répartition de la richesse arabe.

Pour fins de comparaison, les données pour Israël sont rapportées à la dernière ligne des tableaux.

TABLEAU 1

Évolution du PNB des États membres de la Ligue arabe et Israël (en milliards de \$US)

	1965	1970	1975	1977	1978
Algérie	3,2	5,1	12,3	19,6	22,3
Arabie saoudite	1,9	3,1	25,0	55,2	63,3
Bahreïn	---	---	0,6	1,4	1,5
Djibouti	---	---	---	0,13	0,14
Égypte	5,4	6,9	11,6	13,0	15,5
É.A.U.	---	---	6,9	11,1	11,4
Irak	2,2	3,1	14,3	18,5	22,7
Jordanie	---	0,6*	1,2	1,96	2,3
Koweït	1,7	2,5	11,3	14,4	18,0
Liban	---	1,6*	---	2,9*	3,4*
Libye	1,3	3,4	12,4	17,2	19,0
Maroc	3,0	3,8	7,9	11,1	12,6
Oman	---	---	1,6	2,1	2,2
Qatar	---	---	1,7	2,4	2,8
Somalie	---	---	0,3	0,43	0,47
Soudan	2,0	2,7	4,5	5,65	5,5
Syrie	1,2	1,75	4,9	6,7	7,5
Tunisie	1,0	1,4	4,2	5,0	5,8
Yémen N.	---	0,3	1,4	2,5	2,96
Yémen S.	---	0,1*	0,4	0,6	0,74
Israël	2,7*	5,4*	12,4	13,6	15,3

Sources: Pour les années 1965 et 1970, les chiffres proviennent de TELHAMI, *op. cit.*, 97. La source de Telhami est le *World Bank Atlas*. Les chiffres suivis d'un * proviennent de *The Military Balance*, London, The International Institute for Strategic Studies, 1974 à 1980, 1987. Les données pour les années 1975, 1977 et 1978 proviennent du *World Bank Atlas*, 1976 et 1979.

TABLEAU 2**Population des États membres de la Ligue arabe et Israël (en millions)**

	1965	1970	1975	1977	1978
Algérie	11,4	13,8	15,7	17,2	17,7
Arabie saoudite	5,4	6,2	8,3	7,6	7,9
Bahreïn	---	---	0,26	0,34	0,37
Djibouti	---	---	---	0,3	0,32
Égypte	29,4	32,6	37,1	37,8	38,7
É.A.U.	---	---	0,66	0,75	0,8
Irak	8,0	9,4	11,1	11,8	12,2
Jordanie	2,0	2,3	2,7	2,9	3,0
Koweït	0,5	0,7	1,0	1,1	1,2
Liban	2,2*	2,8*	3,2	2,9	3,1
Libye	1,6	1,9*	2,4	2,6	2,7
Maroc	13,1	15,1	16,7	18,3	18,9
Oman	---	---	0,77	0,81	0,84
Qatar	---	---	0,2	0,21	0,22
Somalie	---	---	3,2	3,7	3,74
Soudan	12,5	14,1	15,6	16,9	17,4
Syrie	5,3	6,3	7,4	7,8	8,1
Tunisie	4,6	5,1	5,6	5,9	6,1
Yémen N.	4,7*	4,4	6,5	5,0	5,1
Yémen S.	1,35*	1,4*	1,67	1,72	1,75
Israël	2,6*	2,9*	3,5	3,6	3,7

Sources: Pour les années 1965 et 1970, les chiffres proviennent de TELHAMI, *op. cit.*, 100, 101. Les chiffres suivis d'un * proviennent de *The Military Balance, op. cit.* Les données pour les années 1975, 1977 et 1978 proviennent du *World Bank Atlas*, 1976 et 1979.

TABLEAU 3

Produit national brut per capita des États membres de la Ligue arabe et Israël (en \$US)

	1965	1970	1975	1977	1978
Algérie	284	368	780	1 140	1 260
Arabie saoudite	343	499	3 010	7 230	8 040
Bahreïn	---	---	2 440	4 050	4 100
Djibouti	---	---	---	450	450
Égypte	182	213	310	340	400
É.A.U.	---	---	10 480	14 800	14 230
Irak	275	334	1 280	1 570	1 860
Jordanie	---	261*	460	940	1 050
Koweït	3 514	3 422	11 510	12 690	14 890
Liban	---	571*	---	1 000*	1 097*
Libye	825	1 789*	5 080	6 520	6 910
Maroc	226	253	470	610	670
Oman	---	---	2 070	2 510	2 570
Qatar	---	---	8 320	11 370	12 740
Somalie	---	---	100	120	130
Soudan	157	189	290	330	320
Syrie	229	273	660	860	930
Tunisie	211	274	760	840	950
Yémen N.	---	67	210	510	580
Yémen S.	---	71*	240	350	420
Israël	1 038*	1 862*	3 580	3 760	4 120

Sources: Pour les années 1965 et 1970, les chiffres proviennent de TELHAMI, *op. cit.*, 100, 101. Les données pour les années 1975, 1977 et 1978 proviennent du *World Bank Atlas*, 1976 et 1979. Les chiffres suivis d'un * sont estimés par l'auteure (PNB/population).

TABLEAU 4

Pourcentage du produit national brut des États de la Ligue arabe/PNB total pour l'ensemble desdits États

	1965	1970	1977	1978
Algérie	14,0%	14,0%	10,2%	10,1%
Arabie saoudite	8,3	8,5	28,8	28,8
Bahreïn	---	---	0,7	0,7
Djibouti	---	---	0,07	0,06
Egypte	23,6	19,0	6,8	7,0
E.A.U.	---	---	5,8	5,2
Irak	9,6	8,5	9,6	10,3
Jordanie	---	1,7	1,0	1,0
Koweït	7,4	6,9	7,5	8,2
Liban	---	4,4	1,5	1,5
Libye	5,7	9,4	9,0	8,6
Maroc	13,1	10,5	5,8	5,7
Oman	---	---	1,1	1,0
Qatar	---	---	1,3	1,3
Somalie	---	---	0,2	0,2
Soudan	8,7	7,4	2,9	2,5
Syrie	5,2	4,7	3,5	3,4
Tunisie	4,4	3,9	2,6	2,6
Yémen N.	---	0,8	1,3	1,3
Yémen S.	---	0,3	0,31	0,34
Total PNB (en milliards \$US)	100% 22,9\$	100% 36,31\$	100% 191,77\$	100% 220,11\$

TABLEAU 5

Évolution des dépenses militaires au Moyen-Orient entre 1973 et 1979 (en milliards de \$US)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Algérie	0,4	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6
Arabie saoudite	1,5	1,8	6,8	9,0	7,5	13,2	14,2
Bahreïn	---	---	0,028	---	---	0,04	0,151
Djibouti	---	---	---	---	---	---	---
Égypte	2,8	4,1	6,1	4,9	4,4	2,8**	2,2
É.A.U.	0,024*	---	0,071*	---	0,1	0,7	0,75
Irak	0,8	2,7	1,1	1,4	1,7	1,7	2,3
Jordanie	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4
Koweït	0,24*	0,2	0,2*	0,2	0,34*	0,3	1,0
Liban	---	0,1	0,1	0,1	0,07	0,2	0,235
Libye	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5
Maroc	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,7	0,9
Oman	0,1	0,1	0,4	0,77*	0,5	0,8	0,7
Qatar	---	---	---	---	0,1	0,061	0,48
Somalie	---	0,015	---	0,025	0,03	---	0,095
Soudan	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Syrie	0,4	0,5	0,7	1,0	1,0	1,1	2,0
Tunisie	---	0,04	0,06	0,09	0,2	0,2	0,4
Yémen N.	---	0,06	0,06	0,06*	0,08	0,1	0,4
Yémen S.	---	0,041	0,03	---	0,044	0,056	0,1
Israël	3,6	3,9	3,6	4,2	4,3	3,3	4,9

Sources: *The Military Balance, op. cit.* Les chiffres suivis d'un* proviennent de *The Middle East Yearbook*, 1978 et 1980. Les dépenses 1978 (**) de l'Égypte proviennent de Telhami, *op. cit.*, 96.

TABLEAU 6

Évolution des dépenses militaires au Moyen-Orient entre 1973 et 1979 (en pourcentage du PNB)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Algérie	1,7%	1,8%	2,4%	3,4%	2,0*%	2,2*%	1,9%
Arabie saoudite	17,9	7,3	27,2*	17,7	13,5	21,0*	15,0
Bahreïn	---	---	0,4*	---	---	2,7*	4,7
Djibouti	---	---	---	---	---	---	---
Egypte	31,0	22,8	52,6*	37,0	35,0	18,0*	13,2
E.A.U.	---	---	0,1*	---	0,9*	6,0	5,6
Irak	9,8	18,7	7,9	9,6	9,2*	7,5*	10,9
Jordanie	16,4	12,1	16,7*	12,9	10,9	13,0*	17,2
Koweït	---	3,0	1,8*	---	2,8	1,7*	4,1
Liban	---	---	---	---	2,4*	5,9*	---
Libye	2,3	1,4	1,7	---	1,8	2,1	1,8
Maroc	3,5	3,0	2,8	3,3	2,7*	5,6*	6,0
Oman	---	---	25,0*	---	23,8*	36,4*	22,9
Qatar	---	---	---	---	4,2*	2,2*	---
Somalie	---	---	---	---	7,0*	---	---
Soudan	4,6	4,3	2,2*	2,0*	3,5	3,6*	3,2
Syrie	16,0	11,0	15,1	16,3	15,0	14,7*	22,1
Tunisie	---	---	1,4*	---	4,0*	3,4	5,0
Yémen N.	---	---	4,3*	---	3,2*	3,4*	15,7
Yémen S.	---	---	7,5*	---	7,3*	7,6*	---
Israël	40,8	31,8	29,0*	31,3	29,9	21,6*	31,1

Sources: *The Military Balance*, op. cit. Les % suivis d'un * sont estimés par l'auteur (dépenses militaires/PNB).

3.2 Israël

Israël, qui demandait à ses voisins arabes de faire la paix depuis le vote de partition de 1947, ne pouvait refuser la paix offerte par Sadate. Il devait tenir compte aussi de la position, annoncée publiquement, par les États-Unis. D'autre part, la réputation de 'faucon' de Begin accroît sa légitimité pour une partie de la population israélienne, plus particulièrement la droite radicale: à lui de convaincre que paix et sécurité sont compatibles. Dayan, nouveau ministre des Affaires étrangères, au passé travailliste, définit les intérêts:

"Pour moi, Sadate était sincère [...] Je pensais qu'il souhaitait la paix [...] alors il devenait possible que les frontières permanentes d'Israël fussent assurées dans un proche avenir. Les États-Unis ne pouvaient rester à l'écart de ce processus de paix et ce serait un temps de mise à l'épreuve pour leurs relations avec nous - avec tout ce que cela comportait de répercussions sur celles des juifs américains avec l'État d'Israël."⁴⁷

Avec l'Égypte, la négociation du retrait du Sinaï situe les intérêts politiques: la reconnaissance et la normalisation des relations. Cette reconnaissance est intimement liée à la sécurité d'Israël. Quant à la question palestinienne, Begin et son parti s'en tiennent à une définition du *Eretz Israel* (la Terre d'Israël). Dayan écrira:

"Le programme électoral du Likoud déclarait que la souveraineté israélienne devait couvrir tout le territoire "entre la Méditerranée et le Jourdain", alors que j'étais partisan d'un arrangement fondé sur la coexistence, sans qu'une partie imposât sa souveraineté à l'autre."⁴⁸

Cette question touche au coeur de la politique israélienne: sécurité israélienne/reconnaissance des droits des Palestiniens, équilibre démographique sur la terre palestinienne.

⁴⁷ DAYAN, Moshe, *Paix dans le désert*, Paris, Fayard, 1981, 11.

⁴⁸ *Ibid.*, 12.

D'autre part, la relation entre Israël et les États-Unis est en cause. Le président Carter a énoncé publiquement le point de vue américain sur la question des frontières d'Israël et sur la nécessité d'une "patrie" pour les Palestiniens. Ces prises de position apparaissent en Israël nettement favorables aux demandes égyptiennes. Or, comme le dit Weizman, Israël a survécu sans la reconnaissance de ses voisins, mais cette survie deviendrait beaucoup plus précaire sans le soutien américain⁴⁹. La relation avec les États-Unis vient donc en première place. Au 4^e jour des négociations à Camp David, le 8 septembre, Begin fera valoir à Carter que:

"There had to be two agreements at Camp David: the most important was between the United States and Israel, and the other, of secondary importance but obviously also crucial, was between Israel and Egypt. The most important one would have to come first. He wanted the world to know that there were no serious differences between Israel and the United States."⁵⁰

Par contre, Israël est conscient de l'importance du monde arabe pour les États-Unis et des avantages géopolitiques de l'Égypte. Les deux parties à la médiation se trouvent donc en compétition vis-à-vis du médiateur américain: Israël souhaite protéger sa relation privilégiée, l'Égypte souhaite développer cette relation.

3.3 États-Unis

Le président Carter écrira: "For the well-being of my own country, I wanted the Middle East region stable and at peace."⁵¹ Mais du plan Rogers à la navette

⁴⁹ Suite à l'isolement de l'Égypte par les États arabes, Boutros-Ghali commentera: "Nation-states, like human beings, want to live in society and hate exclusion. For the first time I understood the loneliness felt by Israelis because of their exclusion by neighboring Arab countries." BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, 210.

⁵⁰ CARTER, *op. cit.*, 366.

⁵¹ *Ibid.*, 274.

diplomatique de Kissinger, les négociations au Moyen-Orient se sont avérées un processus exigeant, long et frustrant. Carter annoncera sa politique sur le Moyen-Orient dès la campagne électorale, mais quand son gouvernement décide d'en faire une priorité de sa politique étrangère, c'est contre l'avis des grands manitous du parti Démocrate. Ajoutée à l'influence du lobby juif, la contrainte domestique 'forcera' le gouvernement à faire un succès de cette politique. Trois éléments surtout incitent le gouvernement à prioriser ce dossier: les changements survenus au Moyen-Orient, en particulier en Égypte; l'urgence de la question énergétique; la poussée russe dans les États proches du Moyen-Orient (Corne africaine, Afghanistan, Yémen du sud).

La politique des États-Unis au Moyen-Orient est double: elle a pour but d'étendre l'influence américaine dans le monde arabe et d'assurer la sécurité d'Israël. L'engagement historique des États-Unis en faveur d'Israël est idéologique et date de la reconnaissance de l'État d'Israël par le gouvernement Truman, en mai 1948 (le gouvernement américain a été le premier à proclamer cette reconnaissance). Il répond aussi à des contraintes domestiques: l'opinion publique américaine tient à la poursuite de la politique en faveur d'Israël⁵²; l'influence du lobby juif demeure importante et les deux partis cherchent à s'attacher le vote juif.

Dans le monde arabe, les États-Unis ont des intérêts stratégiques (voir à la section 4.7), des intérêts économiques (voir aux sections 4.1 à 4.4), mais aussi des intérêts politiques: les États arabes représentent 21 voix dans les forums

⁵² Des sondages, aux États-Unis, donnent les résultats suivants. À la question: "In the Middle East situation, are your sympathies more with Israel or more with the Arab nations?", en décembre 1973, les réponses sont 50% en faveur d'Israël, 7% sont pro-nations arabes, 25% ni l'un ni l'autre et 18% des répondants ne se prononcent pas; en décembre 1977, 44% sont en faveur d'Israël, 10% sont pro-nations arabes, 28% ni l'un ni l'autre et 18% ne se prononcent pas; en novembre 1978, 39% sont en faveur d'Israël, 13%, pro-nations arabes, 30% ni l'un ni l'autre et 18% ne se prononcent pas. *Source: The Gallup Opinion Index 1978.*

internationaux. De plus, l'explosion des revenus pétroliers amène les nouveaux États riches à investir dans les infrastructures et le développement industriel: il s'agit donc d'un marché potentiel en plein essor. Considérant l'influence que le partenariat économique peut avoir sur le politique, c'est, accessoirement, un moyen de mettre en échec l'influence soviétique. C'est dans ce contexte que le rapprochement avec l'Égypte devient un intérêt prioritaire, étant donné l'importance traditionnelle de sa présence dans le monde arabe.

De plus, le Moyen-Orient a une position unique à la jonction de trois continents, ce qui représente des avantages inestimables pour la ou les puissance(s) y exerçant une influence. Je reparlerai de cet aspect, mais cette situation engendre des bénéfices sur tous les plans. Quand, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la Grande-Bretagne a dû se départir de ses colonies, c'est aux États-Unis qu'elle a fait appel pour s'assurer que l'Occident maintienne, par d'autres moyens, sa présence dans la région.

CHAPITRE 4 – LES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES ET STRATÉGIQUES

Sont ici examinés les échanges commerciaux de l'Égypte et d'Israël ainsi que ceux des États-Unis au Moyen-Orient, la question du pétrole, les exportations d'armes et la question de l'aide américaine et de l'aide arabe au Moyen-Orient afin de vérifier comment s'articulent les données économiques entre les parties. Puis, j'étudierai comment se définissent les enjeux et intérêts stratégiques aux niveaux national et régional, pour l'Égypte et Israël. Les conséquences d'un accord bilatéral divergent-elles de celles d'un accord global? Comment s'imbriquent-elles à l'intérêt stratégique du médiateur? Pour celui-ci, un règlement du conflit israélo-arabe présente-t-il des avantages stratégiques?

En Égypte et en Israël, en 1978, la situation économique se détériore: émeutes en Égypte, à l'hiver 1977, suite à l'abandon des subventions sur les biens de base, et importance de la dette extérieure, du chômage, de l'inflation et des investissements de défense; inflation et déficit de la balance commerciale en Israël.

4.1 Les échanges commerciaux

TABLEAU 7

Importations de l'Égypte et d'Israël. Principaux fournisseurs (en % du total des importations)

<u>Égypte</u>	1970	1980	<u>Israël</u>	1970	1980
États-Unis	5,8%	19,3%	États-Unis	15,5%	16,0%
Japon	1,5	4,7	CEE	33,1	28,5
CEE	32,9	42,0	PVD*	3,1	4,8
Ex-CAEM*	29,4	8,9	Confidentiel*	35,5	39,7

Note* Ex-CAEM = Conseil d'assistance économique mutuelle (COMECON)

PVD = Pays en voie de développement

Confidentiel = Origine gardée secrète à cause du boycottage des pays arabes

Source: L'État du monde 1996, Paris, La Découverte/Boréal, 1995.

TABLEAU 8

Exportations de l'Égypte et d'Israël. Principaux clients (en % du total des exportations)

<u>Égypte</u>	1970	1980	<u>Israël</u>	1970	1980
États-Unis	0,8%	7,7%	États-Unis	19,1%	16,0%
Japon	3,2	2,4	CEE	41,7	44,0
CEE	14,0	47,2	PVD*	15,9	14,7
Ex-CAEM*	57,0	11,2	Confidentiel*	3,1	13,1

Note* Ex-CAEM = Conseil d'assistance économique mutuelle (COMECON)

PVD = Pays en voie de développement

Confidentiel = Origine gardée secrète à cause du boycottage des pays arabes

Source: L'État du monde 1996, Paris, La Découverte/Boréal, 1995.

Il faut ajouter à ces chiffres que les exportations de l'Égypte au Moyen-Orient représentaient 6,3% du total des exportations, en 1979 et les importations, 4,9%, bien que l'Égypte soit membre de l'Unité économique arabe, avec l'Irak, la Syrie, la Jordanie, la Libye (membership 1978). Toutefois, les échanges de l'Égypte avec les membres de l'UEA représentent alors moins de la moitié de ses échanges au Moyen-Orient (en 1990, les exportations de l'Égypte vers les pays arabes étaient de 10,4% du total alors que ses importations de ces mêmes pays étaient de 2%).⁵³ Pour Israël, en 1980, les exportations vers l'Europe orientale et la Russie représentaient 0,8% du total; à l'intérieur du Moyen-Orient, elles se chiffraient à 0,5%; quant aux importations, elles provenaient pour 1,6% de la Russie et de l'Europe orientale et étaient nulles à l'intérieur du Moyen-Orient.⁵⁴

Il y a donc, pour l'Égypte, une diminution radicale des importations du monde communiste, qui se traduit par une augmentation importante des importations des États-Unis et de la Communauté économique européenne. Ce mouvement était toutefois amorcé avant 1978. Bien que moins importante, une augmentation des échanges commerciaux avec le Japon apparaît aussi. Ces tableaux indiquent donc une orientation des échanges vers les pays industrialisés. Du côté des exportations, une même réorientation se dessine vers les pays occidentaux, en particulier, la CEE devient le principal importateur de l'Égypte. Les exportations vers Israël se

⁵³ *Examen des politiques commerciales Égypte*, Genève, GATT, février 1993 et WILSON, Rodney, "Egypt's Exports: Supply Constraints and Marketing Problems", dans R. WILSON (ed.), *Middle Eastern Exports: Problems and Prospects*, Occasional Papers Series no. 29, Centre for Middle Eastern and Islamic Studies, University of Durham, 1986, 57. Wilson mentionne que le Soudan et l'Arabie saoudite n'ont pas respecté le boycottage arabe et que les exportations de l'Égypte vers l'Arabie saoudite, se composant surtout d'agrumes et de légumes, ont doublé entre 1978 et 1982. Les subventions de l'Arabie saoudite ont été renouvelées dès 1981, se situant à près de 800 millions\$, pour atteindre plus d'1 milliard\$ les années suivantes.

⁵⁴ *Examen des politiques commerciales Israël*, Genève, GATT, février 1995. Il faut noter que les chiffres concernant le Moyen-Orient ne tiennent pas compte des échanges dits "confidentiels" à cause du boycottage arabe.

situaient toujours à 0,0% en 1979, mais elles étaient passées à 11,7% en 1984, soit après le retrait des troupes israéliennes du Sinaï, complété en 1982, et qui comprennent le pétrole du Sinaï, exporté vers Israël. En millions de livres égyptiennes, les importations des États-Unis se chiffrent à 308 376 en 1977, et à 430 612 en 1978; celles de l'URSS, 105 970 en 1977 et 88 984 en 1978. Quant aux exportations, elles se chiffrent à 12 682 en 1977 et à 37 034 en 1978 vers les États-Unis; vers l'URSS, elles représentent 154 763 en 1977 et 115 200 en 1978.⁵⁵

Pour Israël, l'évolution à la fois des importations et des exportations change peu durant la décennie 70, sauf que les échanges classifiés 'confidentiels' (entre autres, avec des pays arabes donc) marquent une augmentation, légère au niveau des importations, plus importante au niveau des exportations. Pour les deux États, le principal partenaire commercial est la Communauté économique européenne (qui comprenait, en 1978, douze États de l'Europe occidentale).

TABLEAU 9

Échanges commerciaux des États-Unis avec le Moyen-Orient, pour l'année 1976
(en millions de \$US)

<u>Exportations*</u>	Iran	2 276\$
	Arabie saoudite	2 274\$
	Israël	1 409\$
	Égypte	810\$
	Algérie	487\$
<u>Importations*</u>	Arabie saoudite	5 213\$
	Libye	2 243\$
	Algérie	2 210\$
	Iran	1 480\$
	Émirats arabes unis	1 357\$

* y compris le pétrole et l'équipement militaire
Source: Middle East Yearbook 1978.

⁵⁵ *Middle East Yearbook 1980.*

Pour les importations, les échanges avec Israël totalisent 424 millions\$ (6^e rang sur 22 pays) et, avec l'Égypte, 93 millions\$ (11^e rang sur 22 pays)⁵⁶. Ces tableaux mettent en évidence l'importance de l'armement et du pétrole dans les échanges commerciaux américains au Moyen-Orient.

4.2 Le pétrole

L'importation américaine de pétrole, qui constituait 46% de la consommation totale en 1976 et 1977, se situait à 42% lors du premier semestre de 1978. Le prix du pétrole était passé de moins de 3\$ le baril, avant octobre 1973, à plus de 13\$ en 1978. Le président Carter avait présenté son Programme de l'énergie au Congrès le 20 avril 1977, qui n'avait été adopté que partiellement, la plupart des propositions demeurant à l'étude. Ce programme visait à réduire la consommation et à favoriser la production américaine et l'exploitation de nouveaux gisements. Le but était d'améliorer l'autosuffisance américaine, tout en réduisant la consommation.

Un autre aspect de la question pétrolière est sa dépendance de l'importation, en bonne partie du Moyen-Orient, pour les alliés traditionnels: Canada, Europe occidentale et Japon. L'Agence internationale de l'énergie (AIE), créée en 1974, et comprenant 21 des 24 membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (la France, l'Islande et la Finlande n'en font pas partie) avait été mise sur pied en réponse à l'embargo et visait à augmenter les réserves occidentales et à favoriser le développement de nouvelles ressources. Mais la dépendance des alliés est nettement plus importante, en pourcentage de la consommation, que celle des États-Unis, bien que ces derniers restent le plus gros consommateur de la production pétrolière des pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP).

⁵⁶ *Middle East Yearbook 1978.*

TABLEAU 10

% de la production pétrolière des pays arabes de l'OPEP par rapport à la production mondiale

1973	32,3%	1975	30,2%	1977	32,1%	1978	30,8%
1979	33,8%	1980	32,1%	1981	28,3%	1982	21,9%
1983	19,5%						

Source : BOHI, Douglas R. and QUANDT, William B., *Energy Security in the 1980s: Economic and Political Perspectives*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1984, 4.

La production pétrolière des pays arabes de l'OPEP représente donc près du tiers de la production mondiale au moment des négociations de Camp David, situation qui prévaudra jusqu'en 1982.

TABLEAU 11

Importation pétrolière des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en % de leur consommation

1973	98,1%	1977	94,6%	1978	99,8%	1979	92,3%
1980	90,9%	1981	89,9%	1985	85,2%		

Source: *Statistiques de l'énergie 1970/1985*, Paris, Agence internationale de l'énergie OCDE, 1987.

L'importation, pour le Japon, en 1978 se situait à 99,2%. À la fin des années 70 donc, c'est plus de 92% des besoins pétroliers de l'Occident qui sont satisfaits par l'importation. Une diminution graduelle, mais faible, de la dépendance de l'importation sera perceptible après 1978. Ces importations, en 1977, provenaient du Moyen-Orient (y compris les pays du golfe Persique) dans les proportions

suivantes: 34,1% pour les États-Unis, 61,7% pour l'Europe occidentale, 72,1% pour le Japon et 42,4% pour le Canada.⁵⁷

Le pétrole constitue donc un intérêt américain important au Moyen-Orient afin de garantir l'approvisionnement de l'Occident à un coût abordable.

4.3 Les exportations d'armes

Les États-Unis étaient (et demeurent) le premier pays exportateur d'armement, suivis de l'Union soviétique. En 1978, les quatre principaux importateurs d'armes américaines se situent au Moyen-Orient: Arabie saoudite (4,1 milliard \$), Iran (2,6 milliard \$), Israël (1,75 milliard \$) et Égypte (0,94 milliard \$), soit 9,39 milliards \$ sur des exportations totales de 13,5 milliards \$, ou 69,5%⁵⁸. Si on compare ces chiffres au tableau des exportations américaines au Moyen-Orient susmentionné, même si les chiffres sont de 1976, alors qu'ils concernent 1978 dans le cas des armes, on peut déduire que la plus grande partie de ces exportations consiste en armes et matériel militaire. C'est au printemps 1978 que le Congrès a approuvé, à la demande du président, la vente de chasseurs (F-15) à l'Arabie saoudite et à l'Égypte, malgré l'opposition du lobby juif. Une semaine avant la signature du traité de paix égypto-israélien, en mars 1979, 1,5 milliard \$ sera promis à l'Égypte en armement, et 3 milliards \$ à Israël (en partie sous forme de subventions, pour la plus grande part sous forme de prêts à long terme). Frank Church, président du Comité sénatorial des Affaires étrangères, déclarera: "We will find that the price for peace represents the best investment this country has ever had. [That price] will fall

⁵⁷ TATER, D. Park, "Iran Between East and West", dans *U.S. Foreign Policy Future Directions. Editorial Research Reports*, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1979, 43.

⁵⁸ LEEPSON, Mark, "America's Arms Sales", dans *U.S. Foreign Policy Future Directions. Editorial Research Reports*, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1979, 34.

well below the price we have paid over and over again for wars in the Middle East during the last 30 years."⁵⁹

La dépendance de l'Égypte et d'Israël vis-à-vis des États-Unis pour la fourniture d'armements est, en 1978, presque totale. Toutefois, ce n'est qu'après la guerre d'octobre 1973 que les États-Unis sont devenus fournisseurs de l'Égypte en ce domaine, et ce n'est qu'avec la guerre des Six-Jours qu'ils sont devenus ouvertement et régulièrement fournisseurs d'Israël en armes. On peut donc présumer que, et l'Égypte, et Israël, pourraient préférer une autre solution si le prix de leur dépendance sur ce plan devait être la soumission. Mais cette dépendance reste quand même un atout entre les mains du médiateur.

4.4 L'aide américaine et l'aide arabe

Il faut noter que, pour une bonne part, l'aide américaine, à l'Égypte et à Israël, est reliée aux armements (1,5 à 2 milliards \$ en aide militaire contre 500 millions \$ en aide économique). L'aide à Israël fait partie de l'histoire des relations entre ces deux pays. L'aide à l'Égypte est plus récente: elle date de juillet 1972 (quand Sadate a expulsé le personnel soviétique, l'ouverture à l'Occident s'est vraiment réamorcée). L'aide à l'Égypte, entre 1973 et 1978, se situe à 4,5 milliards \$ selon le Département de la Défense américain, alors que, pour la même période, l'aide à Israël atteint 11,4 milliards \$⁶⁰. L'aide américaine en 'appui à la sécurité' s'élevait, en 1979, à un peu moins de 2 milliards \$, dont 90% ont été accordés à l'Égypte, Israël, la Jordanie et la Syrie.⁶¹ L'aide totale américaine, en subventions et crédits pour le Moyen-Orient, se répartit de la façon suivante:

⁵⁹ *Ibid.*, 28.

⁶⁰ *Ibid.*, 27-28.

⁶¹ *Ibid.*, 34.

TABLEAU 12**Aide des Etats-Unis au Moyen-Orient (en millions de \$US)**

<u>Aide en millions \$US</u>	1966-1975	1976-1985
Arabie saoudite	23	-20*
Égypte	271	13 600
Israël	3 760	25 417
Jordanie	618	1 320
Syrie	15	262

* Le négatif tient compte des remboursements effectués.

Source: *Statistical Abstract of the United States 1994. The National Data Book*, U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, Bureau of the Census.

Accessoirement, la signature du traité signifiera, pour Israël, une aide ponctuelle des États-Unis à cause des coûts liés au retrait, entre autres, pour la construction d'aéroports militaires dans le Neguev après l'abandon des aéroports militaires dans le Sinaï.

L'Égypte a bénéficié depuis 1973 de l'aide arabe, particulièrement de l'Arabie saoudite: de 1,2 milliard \$ en 1974, elle est passée à 600 millions \$ en 1976.⁶² Il s'agit donc d'une baisse de l'ordre de 50%. De plus, cette aide ne vient pas sans difficultés, puisque les conditions qui y sont attachées constituent une ingérence dans la politique intérieure du récipiendaire. Comme l'a expliqué Boutros-Ghali:

"Arab states have often made some impressive offers of aid, but when it came down to it, they set unacceptable conditions. I mean, you will have the Saudi government calling and threatening to cut off aid to us because one of our magazines wrote an unfavorable story about a given prince. They want to dictate our domestic and foreign policies. That is unacceptable. American aid is stable and predictable."⁶³

⁶² ANDERSON, Lisa, "Peace and Democracy in the Middle East: the Constraints of Soft Budgets", dans *Journal of International Affairs*, 49 (1), Summer 1995, 39.

⁶³ *Ibid.*, 39.

4.5 Les intérêts stratégiques pour l'Égypte

Sur le plan strictement stratégique, pour l'Égypte, la paix avec Israël libérera sa frontière orientale des nécessités de défense, ce qui permettra de déplacer les ressources à la frontière sud, soit vers une partie de l'Afrique où plusieurs conflits intraétatiques ont cours, et vers sa frontière occidentale (avec la Libye, les relations sont tendues, et l'Égypte y a fait une incursion armée en 1977 en raison d'une querelle de frontières). Les retombées économiques éventuelles de la paix ne peuvent être une considération importante à court terme, étant donné qu'une réduction des forces armées entraînera l'obligation d'intégrer les anciens soldats à la vie économique à un moment où le chômage est important. Par contre, un état de paix constitue un attrait pour les investissements. Mais, l'intérêt immédiat réside dans une plus grande flexibilité de manœuvre quant au déploiement des forces. Comme le fera remarquer Carter à Sadate:

"I told him I was increasingly concerned about the entire Middle East and Persian Gulf regions, with the threat of the Soviet Union in South Yemen, Afghanistan, Ethiopia, Libya, Iraq, Syria, and possibly Sudan [...] A successful resolution at Camp David was necessary [...] to release a large portion of the Egyptian armed forces now marshaled along the Suez looking toward Israel [...] I pointed out that Sadat had five divisions lined up facing Israel; a peace treaty would let his friends in Sudan and Saudi Arabia, as well as his potential enemies in Libya and Ethiopia, know of this new Egyptian capability to act militarily, if necessary."⁶⁴

Les conséquences d'une entente bilatérale ou d'un règlement global pour l'Égypte sont les mêmes étant donné qu'elle a été le plus gros fournisseur de troupes et d'armes lors des guerres israélo-arabes. En effet, Israël a constitué, depuis 1947, la préoccupation principale de l'Égypte dans la planification de sa défense. Et il est

⁶⁴ CARTER, *op. cit.*, 384.

extrêmement improbable qu'une entente israélo-égyptienne entraîne une confrontation militaire entre l'Égypte et ses anciens alliés de la coalition.⁶⁵

Un autre intérêt est le rapprochement avec les États-Unis: on l'a vu plus haut, l'Égypte occupe une situation intéressante aux yeux des Américains. En effet, à partir du moment où des relations de paix prévaudront entre l'Égypte et Israël, comme l'Égypte est un État modéré et qu'elle est influente dans le monde arabe, elle deviendra pour les États-Unis une garante de stabilité régionale. Elle pourrait de plus devenir une alliée ponctuelle.

4.6 Les intérêts stratégiques pour Israël

Pour Israël, la stratégie est définie en termes de 'sécurité'. Sa position régionale est avant tout asymétrique: elle occupe le plus petit territoire de la région (à l'exception du Liban) avec 3,7 millions d'habitants au coeur d'une population arabe de plus de 70 millions (Égypte, Liban, Syrie, Irak, Jordanie, Arabie saoudite). Quatre guerres l'ont opposé à ses voisins, qui se sont engagés à ne pas le reconnaître comme État. Sa stratégie de défense est orientée au sud-ouest vers l'Égypte, au nord-nord-est, vers le Liban, la Syrie et l'Irak (bien que les deux pays n'aient pas de frontière commune), à l'est, vers la Jordanie. Ces cinq pays ont constitué la 'coalition arabe' lors de la guerre 1947-1948 marquant la naissance d'Israël. L'Arabie saoudite n'a jamais représenté une menace sur le plan militaire, bien que sa contribution financière à la guerre d'octobre 1973 ait été importante. Sa mise en place d'une infrastructure militaire depuis 1975 n'échappe toutefois pas à Israël. Cependant, en tant qu'État modéré et étant donné ses liens avec les États-Unis (qui datent d'avant la création de l'État israélien à cause du pétrole), qui sont ses principaux fournisseurs d'armes, l'Arabie saoudite représente plutôt une alliée éventuelle.

⁶⁵ De fait, les conséquences ont été d'ordre politique et économique.

La paix avec l'Égypte en plus de lui permettre, à moyen terme, de réduire les dépenses militaires, permettra à Israël de concentrer ses forces sur un seul front tournant. L'avantage principal réside toutefois dans l'affaiblissement militaire de la coalition arabe. En effet, l'Égypte a assumé la plus grande part des coûts, en hommes et en matériel, des guerres israélo-arabes: plus de 100 000 morts et blessés⁶⁶, budget militaire atteignant jusqu'à 52,4% du PIB en 1975 (voir les tableaux 5 et 6 qui indiquent l'évolution et comparent les dépenses militaires des États arabes).⁶⁷ Sans tenir compte des autres dimensions, Israël a un intérêt certain à isoler l'Égypte du monde arabe sur le plan stratégique.

D'autre part, une paix globale au Moyen-Orient représente encore davantage de garanties de sécurité, mais plutôt à moyen terme. Israël a obstinément refusé de négocier la paix dans un cadre multilatéral. Alors que les États-Unis envisageaient reconvoquer la Conférence de Genève pour négocier la paix entre toutes les parties intéressées au conflit israélo-arabe, Israël n'a accepté d'y participer qu'à la condition que le processus se déroule en commissions bilatérales. La raison semble bien qu'Israël n'envisage pas d'accepter des conditions uniformes, pour le retrait des troupes par exemple, avec les différentes parties. La divergence complète de vues quant au statut définitif de la Cisjordanie et de Gaza et quant à la représentation palestinienne par l'OLP fait préférer en Israël un cheminement progressif vers la paix.

⁶⁶ WEIZMAN, Ezer, *La bataille pour la paix*, Paris, Hachette, 1981, 289: Weizman rapporte qu'un homme politique égyptien parlait de son pays comme "la banque de sang du monde arabe". Voir aussi SADATE, Jehane, *Une femme d'Égypte*, Paris, Presses de la Renaissance, 1987.

⁶⁷ Pour une analyse des avantages sur le plan stratégique du Traité de paix pour Israël, voir: LANIR, Zvi, "The Effect of the Israeli-Egyptian Peace Treaty on Israel's Strategic Position, dans Alouph HAREVEN (ed.), *A Chance for Peace. Risks and Hopes*, Jérusalem, The Van Leer Jerusalem Foundation, 1980, 93-108.

Une autre considération est qu'Israël a proposé périodiquement une alliance militaire avec les États-Unis, alliance où Israël serait le partenaire privilégié pour la défense des intérêts occidentaux dans la région. Il s'agit toutefois d'une question sur laquelle l'opinion est largement partagée en Israël même. Weizman, par exemple, discutera avec le vice-président américain, Walter Mondale, "d'un nouvel ordre stratégique au Moyen-Orient, préconisant une alliance du Maroc, de l'Égypte, de l'Arabie saoudite, d'Israël, de l'Iran et de la Turquie, sous le patronage des États-Unis et de l'Occident. Mondale parut d'accord avec moi."⁶⁸ Mais, la paix avec l'Égypte, pour des raisons géostratégiques, rendra celle-ci plus intéressante qu'Israël pour les Américains:

"[...] the strategic importance of Egypt to the United States will grow, while that of Israel will diminish [...] the focal point of Soviet activity against Western interests has shifted in recent years from the countries bordering Israel - Egypt, Syria and Iraq - to the Persian Gulf and the Horn of Africa. Therefore, from a geo-strategic point of view, Egypt - and not Israel - may be the natural candidate to defend the interests of the West in the new areas of conflict."⁶⁹

4.7 Les intérêts stratégiques pour les États-Unis.

L'un des intérêts stratégiques des États-Unis est de contrer l'influence soviétique. La situation du Moyen-Orient à la jonction de trois continents en fait un enjeu de prix pour les grandes puissances. La politique américaine pour assurer la stabilité dans la région est de s'attacher les États modérés, sans mettre en place une alliance militaire formelle.

L'intérêt premier américain est de contrer l'influence soviétique. D'une part, les dernières guerres israélo-arabes ont mis en alerte les forces militaires américaines et

⁶⁸ WEIZMAN, *op. cit.*, 320.

⁶⁹ LANIR, *op. cit.*, 106-107.

soviétiques. D'autre part, les avantages recherchés par les deux grandes puissances s'y rencontrent sur les plans idéologique, économique et politique. Rabin l'explique ainsi: "the Soviet Union is displaying increasing interest in gaining influence in the Middle East and in using oil as a lever to force the West into a position of dependence on Soviet goodwill."⁷⁰ Sur le plan économique, en s'assurant de bonnes relations avec le monde arabe, les États-Unis visent à garantir l'approvisionnement pétrolier. De plus, l'augmentation des revenus pétroliers a entraîné le développement industriel et des infrastructures des États arabes, en faisant un marché attrayant pour les exportations. D'autre part, le monde arabe comprend vingt-deux membres, soit 21 États et l'OLP: les États arabes sont dorénavant en mesure de former une coalition importante dans les forums internationaux où, dans la majorité des cas, le vote est pris par État. Le leadership historique de l'Égypte dans le monde arabe, et sa situation géostratégique, la rendent attrayante comme alliée potentielle du monde occidental.

Le Moyen-Orient se trouve à la jonction de trois continents, ce qui permet à la grande puissance qui y cultive des amitiés d'agir dans trois directions. Brzezinski, le conseiller à la sécurité nationale, explique la politique américaine au Moyen-Orient de la façon suivante:

"[...] winning the battle (au Congrès, concernant la vente d'armes) was absolutely necessary to retain American credibility with the increasingly more moderate Arab states of Egypt and Saudi Arabia. Ever since the Kissinger initiative toward Egypt of the mid-seventies, the United States had a growing stake in furthering a security relationship with that strategically placed Arab country, while the vital economic importance of Saudi Arabia to the West naturally dictated closer security ties."⁷¹

⁷⁰ RABIN, Yitzhak, "Strategic Relations", dans Alouph HAREVEN (ed.), *A Chance for Peace. Risks and Hopes*, Jérusalem, The Van Leer Jerusalem Foundation, 1980, 46.

⁷¹ BRZEZINSKI, *op. cit.*, 247.

La stabilité dans la région est fondamentale à protection des autres intérêts. Si les États-Unis préféreraient un règlement global, une entente bilatérale entre l'Égypte et Israël n'en constitue pas moins, à leurs yeux, la pierre d'angle de la fin des conflits israélo-arabes. En 1978, cette entente apparaît urgente pour éviter un nouvel affrontement armé.

CONCLUSION

Entreprise par Carter en 1977, la prénégociation qui a mené à Camp David a été inspirée par les mauvais souvenirs de la guerre de 1973: la crainte d'un nouveau conflit, lié au risque de confrontation États-Unis-Union soviétique, toujours en arrière-plan des guerres israélo-arabes. L'une des priorités du gouvernement Carter, présentée au Congrès dès avril 1977, a été une "politique nationale globale de l'énergie". Mais, dans l'immédiat, étant donné la dépendance de l'Occident envers le Moyen-Orient, pour ce qui est du pétrole, il y a consensus dans l'entourage du président à l'effet qu'il faut agir pour assurer la stabilité dans la région.⁷²

En Égypte, l'importance des problèmes économiques intérieurs et les changements structureaux (politique de l'*intifah*) introduits par Sadate peuvent apparaître une incitation importante à la paix. À maintes reprises cependant, Sadate a situé les retombées de la paix pour le développement intérieur comme l'un des avantages, multiples, de la paix et non comme son objectif⁷³. Toutefois, sa visite à Jérusalem

⁷² Dans un discours à l'Assemblée générale des Nations unies, le 4 octobre 1977, Carter dira: "Of all the regional conflicts in the world, none holds more menace than the Middle East. War there has already carried the world to the edge of nuclear confrontation. It has already disrupted the world economy and imposed severe hardships on the people in the developed and developing nations alike." *Public Papers of the Presidents of the United States: Carter, 1977, Book II, June 25 to December 31, 1977*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1978, 1720.

⁷³ "Le coût des guerres avait été encore plus élevé en pertes humaines: des milliers et des milliers de soldats égyptiens avaient perdu la vie. Et notre sol était encore occupé. Il était donc indispensable que quelqu'un tentât de mettre fin à ce cycle infernal. Que mon mari en ait pris l'initiative ne fut pas pour moi une surprise." SADATE, Jehane, *op. cit.*, 402-403.

en novembre 1977 a divisé le monde arabe. En Israël, la situation économique difficile fait souhaiter de consacrer les ressources au plan intérieur, mais, en 1977-78, faute de progrès dans les négociations, on continue de préparer la guerre. De cette situation à l'étape de la pré-médiation, leurs intérêts amèneront les États à 'préférer' la poursuite des négociations sous l'égide américaine.

Chacune des parties a des intérêts à la fois politiques, économiques et stratégiques. Je reprends la définition de Telhami sur les préférences des États ("the agenda of ends that states are assumed to pursue [...] across time"⁷⁴) pour vérifier les intérêts les plus importants comme incitatifs à la médiation.

L'Égypte - Dans l'insistance de Sadate à vouloir poursuivre les négociations, il y a une composante idéologique. Mais qu'en est-il des intérêts immédiats? Il s'agit, d'abord, pour l'Égypte de recouvrer la souveraineté sur la totalité de son territoire. Il s'agit ensuite de reprendre le leadership dans le monde arabe, en se faisant le leader de la paix et par un règlement de la question palestinienne. Ces intérêts politiques apparaissent prioritaires, confirmant l'hypothèse. La souveraineté sur le Sinaï a une incidence stratégique, mais davantage liée aux bénéfices de la paix; ceux-ci, à plus long terme, devraient se traduire en avantages économiques. Quant aux intérêts économiques, le changement de partenaires, le recours aux armements et à l'aide américaine étaient amorcés avant 1978. À ce sujet, Kamel dira:

"What is this billion we are getting from the United States? Had we had good relations with the Arabs we could have had more than this billion. And we could have had this billion and more from the United States itself. Why not? I mean it's not a tied price to our making peace or not. Because if they had done that then what would be the future of Egypt? It would

⁷⁴ TELHAMI, *op. cit.*, 242 (note 6).

fall, I mean for the Soviets. The American can't afford to throw away Egypt."⁷⁵

La dépendance des Etats-Unis, sur le plan économique, est importante en 1978, mais, d'une part, l'Égypte a déjà changé de partenaire et pourrait le faire à nouveau; d'autre part, de par sa position géostratégique et son influence dans le monde arabe, elle constitue un atout pour les Américains au Moyen-Orient. Si l'Égypte attache de l'importance à sa relation avec les États-Unis, la préservation de cette relation n'apparaît pas l'enjeu prioritaire, l'intérêt entre les parties est réciproque.

Israël - Le désir de sauvegarder sa relation avec les États-Unis explique d'abord sa présence à Camp David et constitue l'intérêt politique le plus important: cette relation protège Israël dans un environnement hostile, mais plus spécifiquement, l'implication directe des États-Unis dans la négociation oblige Israël à une participation active. L'intérêt politique tient à établir un équilibre entre la nécessité de préserver une relation et d'en créer une autre avec un tiers qui se trouve en situation de compétition face à la première. Le médiateur a annoncé une position exigeante pour Israël, particulièrement en ce qui a trait à la question palestinienne. D'autre part, la paix avec l'Égypte signifie la définition d'une frontière permanente, la normalisation des relations et une division de la coalition militaire arabe: il y a donc là des avantages sur tous les plans, d'abord politique et stratégique, et économiques à moyen terme, bien que la liberté de navigation dans le golfe d'Aqaba et le canal de Suez amènera des avantages immédiats.

⁷⁵ BRUZONSKY, Mark A., "Interview with Mohamed Ibrahim Kamel", dans *The Middle East Journal*, 38 (1), 1984, 92.

Les intérêts économiques ne sont pas primordiaux à Camp David, mis à part qu'ils sont une composante importante de la relation avec les États-Unis: le échanges à l'intérieur du Moyen-Orient, autant pour Israël que pour l'Égypte, sont peu importants. Par contre, l'état de paix est un incitatif pour les investisseurs et pourrait permettre le développement de certaines industries, tel le tourisme. Ces intérêts peuvent donc constituer une conséquence intéressante de la médiation, mais ont peu d'incidence comme incitatif immédiat.

Quant aux intérêts stratégiques, la question de la sécurité pour Israël est liée à sa survie. En ce sens, la division de la coalition arabe par le rapprochement avec l'Égypte ne règle pas la problématique globale de sécurité: Elle en constitue cependant l'élément clé à cause du rôle principal que l'Égypte a joué dans les guerres israélo-arabes. Il s'agit d'un intérêt important, mais qui ne supplante pas les intérêts d'ordre politique: ce qui confirme également l'hypothèse.

Les États-Unis - Si les contraintes domestiques incitent le président à faire un succès de la médiation, c'est en partie parce que 1978 est année d'élections au Congrès. Pour les États-Unis, l'intérêt le plus important apparaît aussi d'ordre politique. En effet, les bénéfices économiques découlent d'une position privilégiée au Moyen-Orient et les intérêts stratégiques ne peuvent être minimisés, mais ils ont une finalité politico-économique. Ces intérêts, au Moyen-Orient, se situent dans le cadre de la confrontation Est-Ouest pour l'élargissement des zones d'influence: à la jonction de trois continents, le Moyen-Orient occupe une position incontournable. Le développement des intérêts américains dépend du choix politique d'une présence dans cette région du globe.

Au niveau des intérêts donc, l'hypothèse spécifique est confirmée. On peut conclure que chaque partie prévoyait des avantages à la signature d'une entente, rendant cette perspective plus attrayante que le *statu quo* ou la guerre.

CHAPITRE 5 – LE FONCTIONNEMENT DE LA MÉDIATION⁷⁶

C'est ici que j'analyse 'qui' a formulé les décisions, 'comment' elles ont été formulées et 'pourquoi', ce qui permettra de préciser l'articulation des intérêts et des positions des parties au contenu des accords. J'y examine l'ordre du jour et les positions des parties, les relations formelles et informelles, les points de rupture et la prise de décision, les atouts réciproques et les tactiques, les conditions matérielles de la médiation.

5.1 L'ordre du jour et les positions des parties

L'ordre du jour comprend trois problématiques: les relations Égypte-Israël; une solution à la question palestinienne, qui se traduit concrètement par l'avenir de la Cisjordanie et de Gaza; l'établissement de principes en vue d'un règlement du conflit israélo-arabe, impliquant les parties non présentes à la médiation. Le médiateur visait un règlement global. Cyrus Vance, le secrétaire d'État, précise:

"The broad as well as the immediate objective of the administration's strategy was still to find a way to achieve a comprehensive settlement that we could recommend to all the Middle East parties. In addition, at Camp David, I hoped we could reach agreement on a draft of an Egyptian-Israeli agreement that would form part of the comprehensive settlement. These two agreements would serve as guidelines for the next phase of the peace process: negotiations of peace treaties and autonomy for the inhabitants in the West Bank and Gaza."⁷⁷

Le président avait annoncé les positions de son administration sur différents aspects de la problématique israélo-arabe. Durant la campagne électorale, en janvier 1976, il

⁷⁶ La source principale, mais non exclusive, est Jimmy CARTER, *Keeping Faith* (273-403), parce qu'il rapporte la médiation de Camp David jour par jour à partir du journal qu'il en a tenu. Par contre, le compte rendu de Carter sur les faits est abondamment confirmé par les autres participants.

⁷⁷ VANCE, Cyrus, *Hard Choices. Critical Years in America's Foreign Policy*, New York, Simon and Schuster, 1983, 218.

disait: "The recognition of the Palestinians [...] as a nation will be an integral part of the future Middle East settlement"⁷⁸; en juin, il ajoutait que la reconnaissance d'Israël par les États arabes est essentielle, y compris l'établissement de relations diplomatiques. Une fois au pouvoir, il déclarait le 6 mars 1977, lors de la visite du premier ministre Rabin, qu'Israël devait disposer de frontières 'défendables'; il a plus tard explicité, ainsi que le Secrétariat d'État, qu'on peut faire une distinction entre "sovereign borders and security borders, implying the possibility that Israeli forces might remain, for security reasons, in areas whose sovereignty was admittedly Arab."⁷⁹ Le 16 mars, il précisera trois exigences pour le règlement du conflit israélo-arabe:

"full peace for Israel [...] and here the President referred to the Palestinians' commitment to the destruction of Israel which must be overcome and then added that "there has to be a homeland provided for the Palestinians refugees who have suffered for many many years."⁸⁰

C'était la première fois qu'un président américain se prononçait en faveur d'une patrie pour les Palestiniens. Le 26 mai 1977, soit un peu plus d'une semaine après l'élection du gouvernement Begin, Carter déclarera que l'amitié américaine pour Israël tient à deux principes: le respect de la liberté humaine et l'engagement commun à faire la paix au Moyen-Orient. Finalement, à Assouan, le 4 janvier 1978, il précisera, dans ce qui est devenu la 'Déclaration d'Assouan', les trois principes sur lesquels devrait se fonder un règlement global au Moyen-Orient:

«First, true peace must be based on normal relations among the parties to the peace. Peace means more than just an end to belligerency [...] Second, there must be withdrawal by Israel from territories occupied in 1967 and agreements on secure and recognized borders for all parties in the context of normal and peaceful relations in accordance with United Nations Resolutions 242 and 338. And third, there must be a

⁷⁸ SICHERMAN, Harvey, *Broker or Advocate? The US Role in the Arab-Israeli Dispute 1973-1978*, Philadelphie, Foreign Policy Research Institute, Monograph Number 25, 1978, 24.

⁷⁹ *Ibid.*, 34.

⁸⁰ SAFRAN, Nadav, *Israel, the Embattled Ally*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1978, 568.

resolution of the Palestinian problem in all its aspects. The problem must recognize the legitimate rights of the Palestinian people and enable the Palestinians to participate in the determination of their own future."⁸¹

En faveur d'Israël, les États-Unis demandent donc la reconnaissance par les États arabes et la normalisation des relations, l'établissement de relations diplomatiques, mais aussi échanges culturels, économiques, touristiques, bon voisinage dans tous ses aspects. C'est ainsi qu'ils définissent la sécurité d'Israël, avec la détermination de frontières 'défendables'. Ce qu'ils demandent à Israël: l'application des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité dans toutes leurs dispositions, donc retrait des territoires occupés; la reconnaissance des droits légitimes des Palestiniens, y compris celui de participer à la détermination de leur propre avenir; ils rappellent l'importance des droits de la personne, politique que partagent les États-Unis et Israël; une patrie pour les Palestiniens.

L'Égypte apportera à Camp David une nouvelle proposition⁸², qui ne constitue toutefois pas de nouvelles exigences sur les points fondamentaux (il faut excepter la demande de réparations pour les dommages causés par les forces israéliennes et pour l'exploitation des territoires occupés), mais reprend les demandes traditionnelles (Carter la qualifiera tout de même de "harsh and filled with all the unacceptable Arab rhetoric"⁸³ et ce n'est que quand Sadate l'assure qu'il est prêt à négocier ces exigences, excepté 'la terre et la souveraineté', qu'il se remet à espérer). Il s'agit d'une proposition comportant un préambule et neuf articles: retrait d'Israël aux frontières de 1967 conformément aux résolutions 242 et 338; pour la Cisjordanie, Gaza et Jérusalem, aux frontières de l'accord d'armistice de 1949; pour

⁸¹ *The Quest for Peace. Principal United States Public Statements and Related Documents in the Arab-Israeli Peace Process 1967-1983*, United States Department of State, 1984, 73.

⁸² KAMEL, Mohamed Ibrahim, *The Camp David Accords. A Testimony*, London, KPI Limited, 1986, 385-389.

⁸³ CARTER, *op. cit.*, 340.

la Cisjordanie et Gaza, abolition du gouvernement militaire israélien, période transitoire de cinq ans au cours de laquelle l'Égypte et la Jordanie assureront la supervision administrative des territoires, élections libres, droit à l'auto-détermination et à l'établissement d'une 'entité nationale' pour les Palestiniens; retrait des colonies israéliennes dans les territoires occupés. D'autre part, l'Égypte s'engage à reconnaître Israël ainsi qu'à établir des relations selon les dispositions de la Charte des Nations unies et la coutume internationale. Il est intéressant de noter que, parmi les ententes de sécurité entre les parties, l'Égypte propose une réglementation de l'acquisition d'armement et un engagement des parties à adhérer au Traité de non-prolifération nucléaire.

Israël n'a pas apporté de nouvelle proposition à Camp David. C'est donc la proposition discutée à Ismaïlia, le 25 décembre 1977, et présentée par Begin à la Knesset, le 28 décembre, qui tient lieu de position officielle. Celle-ci comporte deux parties: "Autonomie pour les Arabes palestiniens, résidents de Judée-Samarie et de la région de Gaza, qui sera instituée lors de l'établissement de la paix"⁸⁴, qui comprend 26 articles; deux paragraphes concernent le "Désert du Sinaï"⁸⁵. La différence principale entre cette proposition et les positions des autres parties est qu'elle présente un règlement très détaillé des problématiques, sans référence aux principes le sous-tendant. Pour le Sinaï, elle indique la ligne de retrait des troupes, le retrait à la frontière internationale 'dans quelques années', le maintien des colonies et des aéroports, protégés par des forces israéliennes, le maintien des systèmes d'alerte rapide et la liberté de navigation dans le détroit de Tiran, garantie par des forces des Nations unies.

⁸⁴ DAYAN, Moshe, *op. cit.*, 454-456.

⁸⁵ *Arab Report Record 1977*, N° 23/24, 1-31 décembre 1977, 1018.

Pour la Cisjordanie (Judée-Samarie pour Israël) et Gaza, Israël propose 'l'autonomie administrative', devant être assurée par un Conseil administratif élu par les résidents. Ce Conseil administratif assumera les responsabilités usuelles de l'administration intérieure, mais les responsabilités de police et de sécurité sont retenues par Israël. Le Conseil déléguera un représentant auprès du gouvernement israélien pour les questions intéressant les deux parties, de même qu'auprès du gouvernement jordanien. Une commission tripartite 'formée de représentants israéliens, jordaniens et du Conseil administratif' examinera la législation, la réglementation, déterminera les pouvoirs du Conseil administratif et décidera des normes d'immigration. Les décisions de cette commission seront prises à l'unanimité, garantissant donc un droit de veto à Israël. La liberté de déplacements et d'activités économiques avec Israël sera garantie. Quant à Jérusalem, l'accès aux Lieux saints pour chaque religion sera garanti et un projet spécial sera élaboré pour l'administration de ces Lieux. Finalement, Israël 'maintient son droit et sa revendication de souveraineté' sur lesdits territoires, mais 'sachant qu'il existe d'autres revendications, Israël propose que la question de souveraineté de ces régions reste ouverte, dans l'intérêt de cet accord et dans l'intérêt de la paix'⁸⁶. Les négociations se tiendront entre Israël et la Jordanie et l'accord sera révisé après cinq ans.

Bien que le médiateur ait fait connaître sa position sur les questions en litige, il n'a pas de pouvoir de décision. Son rôle se limitera à inciter les parties à une entente. Cette entente pourra se faire selon les termes qu'il préfère (c'est pourquoi Sadate demande que les États-Unis agissent comme 'partenaires') ou dans un langage imprécis parce qu'un accord reste préférable à l'absence d'accord d'après les parties.

⁸⁶ DAYAN, *op. cit.*, 456.

Il s'agit ici des demandes maximales des parties. Notons toutefois qu'à première vue les positions américaine et égyptienne apparaissent plus proches. D'une part, elles abordent les problématiques de façon globale. D'autre part, elles confirment une 'vision de paix' pour la région plutôt qu'une succession de 'petits pas'. Les positions communes sont minimales: période transitoire de cinq ans en Cisjordanie et Gaza, au cours de laquelle des négociations se tiendront sur l'avenir des territoires; autonomie administrative, mais avec des divergences importantes sur ce que ça signifie; retrait graduel du Sinaï proposé par Israël, contre retrait total selon les dispositions des résolutions 242 et 388 demandé par l'Égypte et les États-Unis.

5.2 Les relations formelles et informelles

Le travail s'est d'abord fait à deux niveaux: les rencontres au sommet et les rencontres de l'équipe américaine, la plupart du temps dirigées par le secrétaire d'État⁸⁷, avec les délégations. Ces rencontres se tiennent séparément avec chacune des délégations. Il n'y a pas de plénières (à ce sujet, voir la section 5.4). Carter, toutefois, s'est entouré, dès le départ, de différents membres des délégations et a fait appel à l'un ou l'autre à son gré, surtout parmi l'équipe israélienne, plus flexible que Begin. Quelques faits: Sadate a présenté la proposition égyptienne⁸⁸, dès la première rencontre tripartite le 6 septembre. Les deuxième et troisième rencontres entre les trois chefs de délégation auront lieu le 7 septembre: étant donné l'agressivité et les difficultés de communication entre Sadate et Begin, ce seront aussi les dernières rencontres jusqu'au 17 septembre. Carter fera plutôt la navette, rencontrant chacun des chefs successivement. Dès le 7 septembre, les discussions ont achoppé sur les colonies dans le Sinaï. C'est ce même 7 septembre que Carter a

⁸⁷ Le travail de Vance, qui a par ailleurs aussi participé à plusieurs des rencontres au sommet, i.e. entre Carter et Sadate ou entre Carter et Begin, lui a valu l'éloge unanime de ses collègues.

⁸⁸ "Sadat wanted a strong initial proposal on the record, to appease his fellow Egyptians and the Arab world," écrit CARTER, *op. cit.*, 342.

suggéré de présenter une proposition américaine: Sadate est enthousiaste, Begin n'aime pas l'idée, mais ne s'y oppose pas. C'est aussi à partir du 7 septembre que le rythme et le mode des rencontres se sont cristallisés. Carter décrit de la façon suivante le déroulement d'ensemble:

"Under intense pressure, the Egyptian leader moved away from details and words and into the realm of general principles and broad strategic concepts. When he was feeling pressed, the Israeli leader invariably shifted to a discussion of minutæ of semantics, with a recurrent inclination to recapitulate ancient history or to resurrect an old argument. Sadat had immediately outlined to me the two or three points on which he would not yield and had, in effect, given me a free hand to negotiate with great flexibility on almost all the other issues - full diplomatic recognition of Israel being one exception. The Israeli delegation was very reluctant to trust us with any revelation of its real ultimate desires or areas of possible compromise.

These differences shaped the negotiating technique I developed in the days ahead, and eventually opened up the road to an agreement. I would draft a proposal I considered reasonable, take it to Sadat for quick approval or slight modification, and then spend hours or days working on the same point with the Israeli delegation. Sometimes, in the end, the change of a word or phrase would satisfy Begin, and I would merely inform Sadat.

[...] On any controversial issue, I never consulted Sadat's aides, but always went directly to their leader. It soon became obvious to all of us, however, that Dayan, Weizman, or Attorney General Barak could be convinced on an issue more quickly than the Prime Minister, and they were certainly more effective in changing Begin's mind than I ever was."⁸⁹

Il ajoutera:

"... during each day our people were hard at work assessing the attitudes of the Egyptian and Israeli delegations for possible agreement, drafting proposals derived from my own meetings or theirs, and trying to engender a more cooperative attitude within the camp."⁹⁰

⁸⁹ *Ibid.*, 355-356.

⁹⁰ *Ibid.*, 363-364.

En fait, les rencontres bilatérales ou en comité réduit ont, par moments, pris plus d'importance que les rencontres formelles pour trouver une solution. Boutros-Ghali dira:

"On Wednesday, the thirteenth, President Carter called Osama al-Baz and Aharon Barak to meet with him. They worked from eight in the morning to five in the afternoon and then continued in the evening from eight until ten [...] By this time the members of the three delegations - Egyptian, American and Israeli - no longer took part in the negotiations."⁹¹

Les rencontres bilatérales ont été de deux sortes. Carter a causé, à diverses reprises, avec les Dayan, Weizman, Barak et Tamir, à la fois pour discuter à fond certaines questions, pour chercher des solutions convenant à Begin sur les points litigieux et pour amener ces gens à convaincre Begin. C'est ainsi qu'en ce qui a trait à la question des colonies israéliennes dans le Sinaï, en discussion du 5 au 16 septembre, Tamir a eu l'idée de faire appel à Ariel Sharon, ministre de l'Agriculture: par téléphone d'Israël, Sharon a fait part à Begin que les colonies n'étaient pas essentielles à la sécurité d'Israël et qu'elles ne valaient pas qu'on renonce à la paix avec l'Égypte; ce qui a amené Begin à consentir à soumettre la question à un vote de la Knesset.

L'autre type de rencontres bilatérales, qui a joué un rôle différent, ce sont les rencontres entre différents membres des délégations. Weizman, le ministre de la Défense israélien, avait discuté avec Sadate, à différentes reprises, depuis novembre 1977, à l'invitation de ce dernier. À Camp David, il a rendu visite à Sadate à deux reprises, dont une fois comme 'délégué' de Begin pour discuter du Sinaï (Tamir l'accompagnait). Sadate a aussi rencontré Dayan, à la demande de Carter et Weizman, mais cette rencontre, ajoutée aux frustrations des demandes israéliennes,

⁹¹ BOUTROS-GHALI, *op. cit.*, 141.

a mené Sadate au bord de la rupture des négociations: son équipe faisait déjà ses valises quand Carter l'a convaincu de rester, lui faisant valoir qu'il porterait le poids de l'échec de Camp David et que ce geste marquerait la fin des relations entre leurs deux pays. Weizman a aussi discuté longuement et informellement avec Boutros-Ghali au moins à deux reprises. Boutros-Ghali dira à Kamel:

"We had to talk... not only to clarify our positions, but to persuade them to change theirs. "Muhammad," I said, "negotiating is not simply a matter of sitting around the table. It is also a dialogue away from the table."⁹²

Leur dialogue avait commencé lors du voyage de Sadate à Jérusalem. Dans l'ensemble toutefois, ces discussions ont semblé l'exception plutôt que la règle. Selon les participants américains, les délégations ont plutôt évolué en circuit fermé.

Au niveau des délégations israélienne et égyptienne, alors que Begin a fait rapport systématiquement des discussions et révisé chacun des textes avec son équipe, Sadate travaillait de façon plus indépendante. Bien que Kamel et des membres de la délégation l'aient rencontré tous les jours, Sadate ne faisait pas de compte rendu systématique à son équipe sur ses rencontres et les décisions prises avec le président américain. De fait, l'isolement de Sadate à Camp David reflète simplement son isolement de plus en plus prononcé en tant que président. Son mode de gouvernement devient de plus en plus autocratique⁹³. L'équipe américaine a rencontré chacune des délégations régulièrement et à plusieurs reprises, surtout au début des négociations, mais Sadate n'apparaît pas s'être senti lié par l'opinion de sa délégation (voir la section 5.4). Il faut noter que l'approbation finale des textes a été demandée systématiquement par Carter lui-même à Sadate et Begin. Le président

⁹² *Ibid.*, 138.

⁹³ Voir KAMEL et BOUTROS-GHALI, *op. cit.*. Aussi, HEIKAL, Mohamed, *Autumn of Fury. The Assassination of Sadat*, New York, Random House, 1983.

américain, en tant que médiateur, s'est ainsi assuré que les chefs des délégations étaient bien responsables des décisions.

5.3 Les points de rupture et la prise de décision

Qui a formulé les décisions? Comment ont-elles été formulées? Pourquoi ont-elles été formulées? La décision apparaît particulièrement importante quant aux les points qui ont prêté à dissension: c'est ici que les exigences minimales des parties, faute d'être satisfaites, peuvent mener à l'impasse. J'examine, une à une, chacune des problématiques.

Problématique: la résolution 242 du Conseil de sécurité.

Problème 1: les parties étaient d'accord pour fonder la négociation sur cette résolution. La proposition américaine reprenait en préambule cette disposition. Mais Israël (Begin, en particulier) s'opposait à ce que la phrase "l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la guerre" apparaisse dans l'entente.

Solution: c'est au 9^e jour des négociations, le 13 septembre, lors de la rencontre entre Carter et Vance, el-Baz, pour l'Égypte, et Barak, pour Israël, que la solution a été trouvée:

"We had to resolve the deadlock on the phrase "inadmissibility of acquisition of territory by war", and I proposed that we delete it from the main text, append the entire resolution to the agreement, and note that both parties agreed to "United Nations Resolution 242 in all its parts." Barak agreed, but el-Baz was doubtful. I offered to let him delete any phrase in this part of the text he did not like, and he chose, "They have both also stated that there shall be no more war between them." His position was that if Israel did not withdraw from the Sinai, a war might be necessary. Barak did not object, and we closed the deal."⁹⁴

Bien que Begin ait menacé de ne jamais signer un accord comportant cette phrase, cette question n'a pas amené les négociations au bord de la rupture.

⁹⁴ CARTER, *op. cit.*, 387.

Problème 2: l'article 1 de la proposition égyptienne stipule que les 'traités de paix, doivent être fondés sur les résolutions 242 et 338.

Solution: la référence à la résolution 242 comme base des traités de paix apparaîtra en préambule dans le texte final bien que les Égyptiens auraient souhaité qu'elle apparaisse dans le corps du texte. L'article 1c (corps du texte) stipulera toutefois que les 'négociations' concernant le statut de la Cisjordanie et de Gaza et le traité de paix avec la Jordanie se fonderont sur la résolution 242. L'enjeu pour Israël est de garder cet atout pour les négociations à venir avec les autres États arabes alors que l'Égypte souhaite précisément que cet accord serve de modèle pour les autres États.

Problématique: le Sinaï. C'est le 11 septembre, au 7^e jour de la médiation, que Carter pensera à préparer une proposition indépendante⁹⁵, projet qu'il confirmera au cours d'une discussion avec Dayan et Barak. Il rédigera lui-même le projet.

Problème 1: les aéroports. Sadate accepte qu'ils restent en place à condition d'être gérés par les Égyptiens et utilisés à des fins civiles.

Solution: À Camp David, les États-Unis s'engagent seulement à examiner comment ils pourraient aider Israël à construire de nouveaux aéroports dans le Neguev (cette question sera réglée au cours des négociations du traité de paix). L'entente de principe sur le retrait israélien ne sera pas mise en cause à ce sujet.

Problème 2: la normalisation des relations. L'Égypte ne souhaite y procéder qu'après le retrait total des troupes et des colons israéliens du Sinaï. Il s'agit en fait

⁹⁵ "Early in the second week, Carter told the political team of his concern that in our preoccupation with the West Bank-Gaza complex of issues - the core of the framework for a comprehensive settlement - we had overlooked a chance to negotiate an Israeli-Egyptian peace treaty. He noted that not only did the differences on the Egyptian-Israeli bilateral issues seem less profound in this area, but also that the presence of Sadat and Begin provided a unique opportunity to negotiate a framework for a peace treaty between two of our closest and most dependable friends in the Middle East." VANCE, *op. cit.*, 223.

de son seul atout, Israël étant en possession des territoires et la visite de Sadate à Jérusalem ayant constitué un acte de reconnaissance *de facto* de l'État d'Israël.

Solution: la normalisation, dont l'échange d'ambassadeurs, prendra place après la première phase du retrait des troupes, c'est-à-dire neuf mois après la signature du traité de paix. Carter, lors des derniers jours de négociation, obtiendra cette concession de Sadate.

Problème 3: les colonies israéliennes du Sinaï, qu'Israël veut conserver comme zone-tampon entre l'Égypte et Gaza. Les Égyptiens et le médiateur croient plutôt qu'Israël ne veut pas créer de précédent de retrait, souhaitant conserver cet atout pour les négociations à venir avec les autres États arabes; pour les Égyptiens, l'enjeu est la souveraineté sur le territoire égyptien.

Solution: **point de rupture.** J'ai mentionné plus haut comment la question a été réglée. La proposition d'un vote à la Knesset avait été discutée par la délégation israélienne dès les premiers jours. Le rôle du médiateur a été ici d'inciter à la concession plutôt que de proposer une solution. C'est toutefois Carter lui-même qui rédigera, dans l'après-midi du treizième jour, le texte de la proposition sur laquelle se prononcera la Knesset... après qu'une dernière tentative de Begin a failli faire avorter les choses: Begin et Sadate ne s'étaient pas parlé depuis le 7 septembre. Or, dans l'après-midi du 17, Begin, en compagnie de Barak, rend visite à Sadate pour lui demander 'si la Knesset devait être soumise à des pressions lors du vote', ce à quoi Sadate a évidemment répondu 'non'. Begin a voulu interpréter cette réponse comme lui donnant 'carte blanche' pour la teneur de la proposition à soumettre à la Knesset. Je rappelle que les lettres annexées aux accords concernant ce vote rendent **la validité de ceux-ci conditionnelle** à l'acceptation du retrait des colonies du Sinaï par la Knesset, le vote à la Knesset devant être tenu dans les deux semaines. Cette question des colonies du Sinaï a constitué le point de rupture pour Sadate. Il avait annoncé, dès le premier jour, que 'la terre et la souveraineté sur celle-ci'

n'étaient pas négociables. Une proposition accessoire concernant le Sinaï, qui ne faisait pas partie des demandes égyptiennes, sera faite par Carter (Weizman signale toutefois avoir fait cette proposition au comité militaire au cours des discussions de l'hiver précédent): la construction d'une autoroute reliant le Sinaï (Elath) à la Jordanie... qui sera intégrée aux accords⁹⁶.

Problématique: la Cisjordanie et Gaza. La reconnaissance des droits des Palestiniens est demandée, non seulement par l'Égypte et les Etats-Unis, mais, de plus en plus, aussi par l'opinion internationale. La problématique se situe entre cette reconnaissance et la sécurité d'Israël, que les Israéliens lient à leurs droits sur le territoire. L'Égypte veut un accord, essentiel à un règlement global du conflit israélo-arabe. De plus, pour Sadate⁹⁷ le règlement de cette question symbolise le leadership de la paix dans le monde arabe. Les accrochages sont nombreux.

Problème 1: la terminologie. Begin s'oppose aux appellations 'Palestiniens' ou 'peuple palestinien', les Israéliens résidant aussi en Palestine: il demande l'appellation 'Arabes palestiniens'; pour la Rive occidentale, il demande l'appellation 'Judée-Samarie', utilisée par les Israéliens. Cette question laisse les Égyptiens plutôt indifférents; c'est à cause de l'insistance de Begin que Carter cherche une solution.

Solution: la terminologie usuelle sera utilisée dans les textes égyptiens et anglais, et les préférences israéliennes dans le texte hébreu. Une lettre de Carter, annexée aux accords, explique cette différence.

Problème 2: le statut final de la Cisjordanie et de Gaza (souveraineté, autonomie,

⁹⁶ L'administration Eisenhower avait proposé, en janvier 1956, qu'un pont surélevé assure la liaison Elath et la Jordanie. La proposition avait été rejetée par les parties.

⁹⁷ De sa rencontre avec Sadate le 20 décembre 1977, Weizman rapporte: " Je dois pouvoir dire aux Arabes," dit-il, "les Arabes de Cisjordanie et de la bande de Gaza vont pouvoir décider de leur avenir et les Israéliens partiront." WEIZMAN, *op. cit.*, 290.

entité nationale).

Solution: la détermination du statut est reportée à une date ultérieure, des négociations 'devant débiter au plus tard dans les trois ans du début de la période transitoire', auxquelles devront participer, en plus de l'Égypte et Israël, la Jordanie et des représentants élus par les habitants de Cisjordanie et Gaza. D'une part, la solution de cette question est prématurée, d'autre part, l'Égypte n'a pas de mandat pour négocier au nom des Palestiniens, handicap qu'exploite la partie israélienne. À Camp David, une période de transition de cinq ans, déjà proposée par Israël, est acceptée. L'Égypte s'attardera, de plus, à faire intégrer certains principes à l'entente, tels 'les droits légitimes des Palestiniens' et 'leur droit de participer à la détermination de leur avenir'.

Problème 3: les réfugiés palestiniens. C'est pour Israël une question d'équilibre démographique, de partage du territoire et des coûts que l'établissement des réfugiés, en Palestine ou ailleurs, engendre. Pour l'Égypte, il s'agit d'un des aspects du problème palestinien, en attente de règlement depuis la guerre de 1948.

Solution: il sera inscrit dans les accords qu'une commission permanente sur cette question sera instituée au cours de la période transitoire.

Problème 4: l'autorité en Cisjordanie et Gaza. Cette question a été longuement discutée entre les délégations égyptienne et américaine. La position de Sadate est que 'l'autorité appartient aux résidents'; 'l'autonomie administrative ("home rule")' proposée par Begin ne répond aucunement aux attentes égyptiennes.

Solution: suite à une proposition de Vance, le secrétaire d'État américain, Sadate, en réunion avec sa délégation, donnera son accord à une autorité partagée par Israël, l'Égypte et la Jordanie. Le texte final dit: "L'Égypte, Israël et la Jordanie se mettront d'accord sur les modalités d'établissement d'une autorité autonome élue" (art. 1b). Toutefois, au paragraphe 1c), sur les négociations sur le statut final, Begin obtiendra que soit inscrit, entre parenthèses, 'conseil administratif' après 'autorité

autonome', conseil administratif étant l'expression contenue dans sa proposition de décembre 1977. Il est évident que 'conseil administratif' paraît restreindre les dimensions de l'autonomie.

Problème 5: le 7^e jour des négociations, Sadate demande la présence de forces égyptiennes et jordaniennes en Cisjordanie et Gaza. D'abord refusée par les Israéliens, cette demande sera résolue le jour même.

Solution: Tamir proposera que des patrouilles conjointes par des forces israéliennes et jordaniennes assurent la sécurité aux frontières, proposition qu'il décrit pourtant comme difficile à 'vendre' au peuple israélien. Les deux parties l'accepteront.

Problème 6: les colonies israéliennes. L'Égypte veut un gel des colonies et que cette question fasse partie des négociations à venir dans le cadre de la détermination des frontières et de la définition des relations mutuelles des résidents d'Israël et de Palestine.

Solution: impasse. Cette question sera totalement omise des accords. L'équipe américaine était persuadée avoir obtenu l'accord de Begin, en fin de soirée le 16 septembre, pour un gel des implantations durant toute la durée des négociations. La lettre de Begin confirmant cette entente, remise en fin d'après-midi, le dimanche, engage Israël à geler le développement de colonies pendant trois mois. Cette question fera l'objet de la première querelle publique sur les accords entre Israël et les États-Unis. Il est intéressant de noter que sur la question des colonies, Dayan ne répondra jamais au principe de la question, mais insistera sur le petit nombre de personnes impliquées, sous-entendant qu'il ne s'agit pas d'un problème important.

Problème 7: Jérusalem. L'Égypte veut le retour aux Arabes de la Jérusalem arabe, comme faisant partie de la Cisjordanie. Israël a proclamé Jérusalem 'sa capitale', en juillet 1967, et maintient qu'elle fait partie du territoire d'Israël.

Solution: impasse. La question de Jérusalem sera temporairement résolue le 13 septembre, Begin et Sadate acceptant le texte négocié entre el-Baz, Barak et Carter. Toutefois, chacun considère qu'il s'agit là d'une entente prématurée qui n'obtiendrait jamais l'accord des intéressés. Une proposition de Sadate d'annexer des lettres où chaque partie préciserait sa position a failli mener à un échec des négociations le dernier jour, Begin refusant le texte américain. Ce sera la dernière crise de la négociation, résolue dans l'après-midi du 17 septembre: le texte américain fera référence aux déclarations officielles énonçant la position des États-Unis, mais ne les citera pas. Les lettres précisant les positions des parties seront mises en annexe.

La question palestinienne a cimenté l'unité arabe. Sadate visait, face au monde arabe, le leadership de la paix et voulait donc une proposition concrète de règlement de la question palestinienne. Les points essentiels obtenus sont la reconnaissance des droits légitimes des Palestiniens et leur droit de participer à la détermination de leur avenir. Ce sont effectivement des concessions importantes d'Israël parce que, théoriquement, elles l'engagent pour l'avenir. Pour Israël, cette question est d'abord liée à la sécurité: la Cisjordanie et Gaza sont enclavées dans le territoire israélien; le radicalisme de la rhétorique de l'OLP et les actes réels de terrorisme justifient pour une partie de la population israélienne une politique rigide. Pour Begin et son parti, il s'agit aussi de l'occupation de la 'terre d'Israël'. Les négociations ultérieures, à ce sujet, démontreront des divisions profondes dans la société israélienne, mais mettront en évidence l'importance du leadership idéologique des hommes au pouvoir.

Sadate a failli quitter les négociations à trois reprises: le 7 septembre, à la fin de la troisième rencontre Sadate-Begin-Carter; le 12 septembre, d'après Boutros-Ghali,

soit après l'analyse de la première ébauche américaine; le 15 septembre, jour où Carter est intervenu. Quant à Begin, c'est le 12 septembre en soirée, au cours d'une rencontre avec Carter, qu'il lui lut un communiqué mettant fin aux négociations. Il souhaitait toutefois une démarche collective, non une démarche unilatérale d'Israël. Son geste restera sans suite.

Donc, qui a formulé les décisions, comment et pourquoi ont-elles été formulées ? Le président américain a fait plusieurs propositions. Sadate en a fait quelques-unes à des moments cruciaux. Des membres de l'équipe israélienne en ont fait et adapté. Begin a fini par accepter plusieurs propositions des autres. L'équipe de médiation s'est surtout assuré que les points en suspens étaient rediscutés.

C'est le 'comment' les décisions ont été formulées qui explique le contenu des accords. En effet, c'est en 'tempérant' la phraséologie définitive, en utilisant parfois un langage imprécis, en reportant à des négociations ultérieures certaines problématiques et en annexant une correspondance sur les questions en litige qu'on parviendra à une entente. Il faut mentionner ici l'importance des personnalités: la relation entre le médiateur et les chefs des délégations a particulièrement influencé la façon dont on a confirmé les décisions.

Le 'pourquoi' est évidemment de parvenir à une entente, solution préférable à un échec aux yeux des parties. L'examen spécifique de chaque question a répondu au 'pourquoi' immédiat.

5.4 Les atouts réciproques et les tactiques

Comme le dit Brzezinski:

"The Israelis had the advantage of the clearest concept and the most precise goal: to achieve a separate peace with Egypt

while leaving Israeli interests on other matters fully protected. This meant, above all, retaining physical possession both of the West Bank and of the Golan Heights while preserving for Israel the privileged status of America's favorite client state in the Middle East."⁹⁸

Sadate voulait d'abord reprendre la totalité du Sinaï et y garantir la souveraineté exclusive de l'Égypte. Il devait, face au monde arabe, négocier une proposition de règlement de la question palestinienne et faire reconnaître certains principes: droits légitimes, droit à l'autodétermination, droit de décider de leur avenir. D'autre part, il visait non seulement à préserver sa relation avec les États-Unis, mais à l'ancrer, éventuellement au désavantage d'Israël. Sa bonne entente avec le président américain lui semblait un atout. Mais, quels sont les atouts et les handicaps des parties?

Israël, en ce qui concerne le Sinaï, a les territoires et en exploite les ressources, il a les aéroports, les colonies. Il veut la paix, donc la normalisation des relations, des garanties de sécurité, la libre circulation dans les eaux internationales (canal de Suez et golfe d'Aqaba), la fin du boycott économique. Il a donc des atouts matériels contre des garanties à obtenir. Quant à la Cisjordanie et Gaza, il a plein contrôle des territoires et ses préoccupations de sécurité y sont quotidiennes. Comme il s'agit d'une démocratie, qui est favorable, en principe, à la protection des droits de la personne, en 1978, l'opinion internationale exige qu'Israël démontre sa bonne foi dans le traitement accordé à la population palestinienne.

Les relations d'Israël avec les États-Unis peuvent connaître des hauts et des bas, la sécurité d'Israël demeure l'une des priorités américaines au Moyen-Orient. D'une part, l'opinion publique américaine continue de favoriser la préservation de cette relation; d'autre part, le lobby juif est actif et, les hommes politiques se préoccupent

⁹⁸ BRZEZINSKI, *op. cit.*, 236.

du vote juif. Or, 1978 est année d'élections au Congrès. (Weizman⁹⁹ fait une analyse de ce vote juif (5 à 6 millions de Juifs, regroupés surtout dans cinq grands États) et conclut qu'il est effectivement important, mais que les Juifs américains ne seraient pas prêts à n'importe quoi pour Israël, leurs intérêts en tant qu'Américains passant en premier).

Un autre atout en faveur de Begin: il a été 19 ans dans l'opposition et a représenté la droite israélienne. Les répercussions pour la sécurité du pays de toute concession que Begin présentera à la population seront perçues avoir été bien soupesées et les garanties nécessaires obtenues. Ce qui lui laisse une certaine liberté de manoeuvre. C'est une position de légitimité face à la population israélienne.

Les atouts de Sadate, et donc de l'Égypte, sont plus minces. L'Égypte peut croire que la paix offerte à Israël ne sera pas refusée, étant donné les avantages qu'elle représente. Par contre, sa seule carte est la normalisation des relations. La reconnaissance de l'État d'Israël a été accordée *de facto* par la visite de Sadate à Jérusalem. La libre circulation dans le canal de Suez, une eau internationale, n'aurait jamais dû, légalement, être interrompue (Begin l'a fait remarquer).

Quant à la question palestinienne, l'Égypte a assumé le leadership du monde arabe en recherchant officiellement une solution. Mais elle n'a pas mandat de négociier pour les Palestiniens: la mention répétée de la Jordanie dans les accords en témoigne. C'est pourquoi elle s'est surtout préoccupée de faire inscrire dans les textes certains principes. C'est aussi pourquoi elle tient au lien ("linkage") entre les deux accords: elle veut prouver au monde arabe que la paix égyptienne n'est pas

⁹⁹ WEIZMAN, *op. cit.*, 282-284.

une paix séparée, que des principes essentiels sur la question palestinienne, ainsi que pour un règlement global du conflit israélo-arabe, sont inclus aux accords.

L'Égypte a un atout effectif: l'importance qu'elle représente pour les États-Unis (mais pas au point qu'un choix soit fait entre Israël et l'Égypte) et les positions annoncées par le président américain sur la question palestinienne. Étant donné sa bonne relation avec le président Carter, Sadate a paru surestimer cet atout dans la mesure où les États-Unis n'étaient pas 'partie' aux accords, mais médiateurs. Carter écrira:

"Despite my efforts to the contrary, expectations had built up to a fever pitch. My only hope was that, in the quiet and peaceful atmosphere of our temporary home, both Begin and Sadat would come to know and understand each other better, and that they would trust me to be honest and fair in my role as mediator and active negotiator. It was soon to be obvious that Sadat seemed to trust me too much, and Begin not enough."¹⁰⁰

Le rôle du médiateur était, en effet, de faire connaître les positions égyptiennes aux Israéliens, mais il ne pouvait devenir le négociateur pour l'une ou l'autre des parties.

Kamel dit des rencontres bilatérales que Sadate a eues avec différents chefs d'État, entre sa visite à Jérusalem et Camp David, que celles-ci constituaient un handicap dans la mesure où ces rencontres (dont peu de rapports écrits existent, étant donné les habitudes de travail de Sadate) auraient été des terrains de prénégociation au cours desquelles il aurait peu à peu amendé ses positions. Voyons ce que dit Kamel:

"Time, successive events, observation and experience have convinced me that the long chain of Sadat's bilateral meetings was such an important factor in the erosion and deterioration of Sadat's position that when he crossed the threshold of

¹⁰⁰ CARTER, *op. cit.*, 322.

Camp David he was naked and bankrupt and had forfeited all manoeuvrability. One slip of the tongue after another behind the closed doors, entailing concessions, excesses and pledges in one meeting after the other, had tied his hands."¹⁰¹

Un examen des tactiques utilisées au cours de la négociation démontre que les arguments de Carter ont surtout été 'des avantages de la paix', 'de la reconnaissance internationale', 'des bénéfices spécifiques pour les parties', parfois il a fait appel à leur rôle 'd'homme de paix dans l'histoire'. Auprès de Sadate, il a rappelé l'importance de leur amitié, l'importance d'un accord pour sa réélection parce qu'il pourrait alors compléter le travail pour un règlement de la question palestinienne. Pas de menaces ou de promesses financières au cours de la médiation, à l'exception de la menace d'une rupture de relations et celle, éventuelle, de la responsabilité de l'échec de la médiation, faites à Sadate, le 15 septembre, s'il quittait avec sa délégation. Au début de la négociation, il avait déclaré qu'un accord de paix au Moyen-Orient valait plus que n'importe quelle considération politique. Il a choisi ses interlocuteurs selon leur réceptivité, leur ouverture et leur volonté de chercher des solutions, d'apporter des contre-propositions.

Pour ce qui est de la façon dont se termine la médiation, il faut plutôt attribuer la signature des accords à la persistance de Carter qu'à un choix tactique. Il écrira du jeudi 14 septembre:

"That evening I began to list the differences between the two nations, and was heartbroken to see how relatively insignificant they really were, compared to the great advantages of peace [...] but could think of no way to make further progress."¹⁰²

¹⁰¹ KAMEL, *op. cit.*, 109.

¹⁰² CARTER, *op. cit.*, 390, 391.

Et le 15 septembre: "Our staffs continued with the "failure plans", based on our leaving Camp Sunday. But I did not want to give up."¹⁰³

Quant aux parties, on a vu plus haut que le mode de travail des délégations avait été différent. Pour l'Égypte, l'ensemble de la délégation a analysé les propositions, tout au moins jusqu'au 13 septembre, fait des recommandations, tenu plusieurs rencontres avec l'équipe américaine. L'équipe israélienne a travaillé de la même façon. La différence entre les deux équipes tient au rôle joué par le chef de délégation. Sadate a parfois participé aux rencontres du groupe, mais le plus souvent une équipe réduite lui a fait rapport. Il n'a jamais systématiquement rendu compte de ses rencontres, quotidiennes, avec Carter. Or, il détenait le pouvoir de décision. Cette attitude a contribué au désenchantement de membres de son équipe¹⁰⁴. Par contre, la présence d'Osama el-Baz dans le groupe restreint de travail (équipe Carter, Vance, el-Baz et Barak) à compter du 13 septembre a pu rassurer les membres de la délégation sur l'apport égyptien au texte final.

Du côté israélien, l'ensemble de la délégation a participé étroitement à toutes les étapes de la négociation, Begin faisant rapport systématiquement de ses rencontres. À compter du 13 septembre, Barak est devenu le principal porte-parole à cause de sa participation au groupe restreint. Weizman, entre autres, explique ce comportement par la différence entre les systèmes de gouvernement plus que par la personnalité des chefs, un individu s'adaptant au système dans lequel il travaille. Weizman dit:

"Begin peut prendre ses décisions et les imposer souvent grâce à sa personnalité, mais dans chaque cas elles nécessitent approbation et ratification. Il peut ne consulter

¹⁰³ *Ibid.*, 393.

¹⁰⁴ L'isolement de Sadate est apparu tellement critique au président Carter que, dans la nuit du 13 au 14 septembre, ne pouvant dormir par crainte qu'il soit victime d'un attentat par son entourage, il a demandé que la protection autour de Sadate soit renforcée. CARTER, *op. cit.*, 389. Aussi rapporté par Brzezinski.

personne mais il doit prendre les autres en considération. Sadate, dans une large mesure, a les mains libres."¹⁰⁵

Heikal fait une remarque semblable (concernant les négociations avec Kissinger):

"My own feeling was that the President should not take direct part in the negotiations himself, on the ground that he was head of state and commander-in-chief of the armed forces, and that as such he would be expected to produce instant decisions. Golda Meir would, on the other hand be able to haggle and procrastinate, claiming that she would have to consult her cabinet colleagues or take into account the Opposition's objections and so on. Sadat would have no such excuses or delaying tactics available to him"¹⁰⁶

En effet, bien que le gouvernement de la république d'Égypte soit démocratique, jusqu'à la mort de Nasser, il a fonctionné suivant des normes de parti unique, soit centralisme politique et économique. Sadate a favorisé l'ouverture dans plusieurs domaines: opposition, une certaine liberté de presse, politique de la 'porte ouverte' sur le plan économique. Mais comme il s'agit de changements structuraux, le régime reste, de fait, largement autocratique. De plus, alors que les ministres israéliens sont élus, les ministres égyptiens sont nommés par le président, ce qui, logiquement, explique largement la différence de fonctionnement entre les deux équipes.

Si l'on se réfère au commentaire de Craig et Gordon sur le point de rupture (voir concepts) à l'effet que :

"Very often neither side will move from its maximum demands to a complete disclosure of its minimum demands without satisfying itself that its opponent is ready to do the same..."¹⁰⁷,

¹⁰⁵ WEIZMAN, *op. cit.*, 176.

¹⁰⁶ HEIKAL, Mohamed, *Sphinx and Commissar. The Rise and Fall of Soviet Influence in the Arab World*, London, Collins, 1978, 263.

¹⁰⁷ CRAIG et GORDON, *op. cit.*, 166-167.

on se rend compte que si Israël a scrupuleusement utilisé cette tactique, Sadate, à l'insu de son équipe, a 'ouvert son jeu' devant le médiateur dès le début de la négociation.

Au niveau tactique, Carter a exploité ces différences: Sadate étant plus flexible que sa délégation, il a essentiellement travaillé avec lui, et pas avec les membres de la délégation, à l'exception d'el-Baz, à compter du 13 septembre. Par contre, Begin se montrant inflexible, presque à outrance, il a régulièrement fait appel à Dayan, Weizman, Barak et Tamir, spécifiquement parce qu'ils avaient de l'influence sur Begin et parvenaient à obtenir des concessions que le président américain se trouvait impuissant à obtenir.

On ne peut discerner de tactique égyptienne de négociation du fait que les décisions ont été essentiellement prises entre Carter et Sadate et que Carter pouvait convaincre ce dernier assez facilement. Sadate ne s'est montré inflexible que pour la souveraineté sur le Sinaï. Bien qu'il ait été tenté de quitter la négociation, l'importance qu'il accorde à l'esprit, aux principes, plutôt qu'à la lettre de l'entente a été une arme dans les mains de Begin, qui a eu beau jeu de l'exploiter.

La tactique de Begin a été de ne rien céder, de revenir sur ce qui a déjà été négocié, de répéter les mêmes arguments, particulièrement sur l'histoire d'Israël, et de n'abandonner que s'il se retrouve vraiment seul et devant un mur (Carter dira avoir mieux compris Begin après avoir assisté à une séance houleuse de la Knesset). J'ai signalé à la section 5.3 les problèmes rencontrés concernant la résolution 242. Il est intéressant de noter que ni Carter ni les autres ne rapportent la teneur des discussions ayant abouti à indiquer, en préambule, que 'les traités de paix' se fonderont sur la résolution 242 et, à l'article 1c), que 'les négociations' se fonderont

sur ladite résolution. Begin aurait-il tellement insisté sur le problème que lui causait 'une' phrase et ainsi obtenu un atout important pour les négociations à venir? Il est vraisemblable aussi qu'il a volontairement laissé perdurer l'impasse sur les colonies du Sinaï à seule fin de gagner du temps et d'éviter de discuter plus à fond du problème de la Cisjordanie et de Gaza¹⁰⁸: il a pratiqué la tactique de l'"usure". Les Israéliens ont, d'autre part, exigé que toute proposition leur soit d'abord soumise, se basant sur un engagement du président Ford, dans une lettre de décembre 1975, à une coordination États-Unis-Israël sur les négociations israélo-arabes.

Quant à la stratégie de la médiation, l'équipe américaine a établi des règles, que Carter proposera de façon informelle aux chefs des délégations, dès le début de la négociation. À ce sujet, les remarques suivantes s'appliquent:

- Alors qu'une reconvoction de la Conférence de Genève aurait exigé la participation de l'URSS à la co-présidence, une négociation au sommet à Camp David permettait de l'exclure du processus. Ce que les protagonistes préféraient.
- Les conditions matérielles ont été décidées par le médiateur et acceptées par l'accord donné à la convocation. Les délégations étaient tellement conscientes de laisser, sur ce plan, le contrôle au médiateur qu'elles ont pris pour acquis que les téléphones étaient sur écoute, ce qui n'était pas le cas, Carter s'y étant opposé.
- Bien que Carter ait prévu initialement des rencontres au sommet Sadate-Begin-Carter, il mettra fin à cette procédure dès la 3^e rencontre du 7 septembre étant donné l'animosité entre les participants. Il les rencontrera par la suite séparément.
- Il n'y a pas eu de rencontre plénière des délégations. Bien que les participants n'aient pas commenté à ce sujet, il y a lieu de croire qu'on a souhaité éviter que la

¹⁰⁸ On peut déduire qu'un objectif implicite des Israéliens, plus particulièrement de Begin, était de ne pas discuter de la question palestinienne. La position de Begin et de son parti est plus rigide que celle de ses principaux ministres: Dayan et Weizman démissionneront quelques mois plus tard, pour marquer leur désaccord sur le déroulement des négociations à ce sujet.

négociation ne se transforme en séance de propagande. D'autre part, les rencontres séparées ont permis à l'équipe de médiation de contrôler les discussions et de tenir à jour les concessions obtenues de part et d'autre, puis d'en informer la partie adverse.

- L'équipe de médiation n'a pas défini de stratégie 'par étapes' ou 'par blocs' en vertu de laquelle, par exemple, une entente sur l'accord-cadre aurait dû précéder un accord sur la question palestinienne, ce dernier étant subordonné au premier. C'est ainsi que la proposition du président américain de signer une entente Égypte-Israël semble lui avoir été inspirée par la présence de Sadate et Begin.

- D'un commun accord, les participants ont décidé que la présentation des propositions des parties constituerait la première étape de la médiation. L'équipe américaine s'était attardée, avant la médiation, à prévoir les positions des parties et à rechercher des solutions, mais la stratégie de l'équipe de médiation, mis à part les conditions matérielles et procédurales, se perçoit plutôt en termes de flexibilité, selon l'évolution des discussions.

5.5 Les conditions matérielles

J'examine trois des conditions matérielles de la médiation, soit l'isolement à Camp David, l'absence des médias et la durée indéterminée des négociations, afin de vérifier les limites de l'importance de ces conditions pour parvenir à un accord.

5.5.1 L'isolement

L'isolement à Camp David a permis de se préoccuper exclusivement de la négociation, tout au moins pour l'Égypte et Israël. La suppléance assumée par le vice-président, l'épouse du président, et d'autres, a semblé efficace pour libérer

l'équipe de médiation des contingences administratives¹⁰⁹. Mais, après 13 jours, il devenait urgent de retourner à Washington. Le président égyptien et le premier ministre israélien n'ont pas fait de commentaires sur les répercussions de leur absence prolongée.

L'utilisation de Camp David comme tel a entraîné des commentaires divers: certains ont regretté le désert et les palmiers; d'autres ont bien profité des possibilités de loisir; tous ont fait l'éloge de la cuisine. Toutefois, la retraite à Camp David est rapidement devenue claustrophobique. Certains ont parlé de prison, d'autres, de détention.

On l'a vu, Sadate a été près de quitter les lieux à trois reprises et, le 15 septembre, sa délégation.

Donc, il semble bien que pour la progression du travail, la situation d'isolement a été totalement bénéfique parce qu'elle a permis de régler des questions en délibération depuis des mois. Toutefois, et sans doute inévitablement, vint le moment où tous étaient soulagés à l'idée de changer de décor... et pour plus de quelques heures. Ce qui a amené à chercher à tout prix une solution à certaines questions, la plupart du temps par un langage imprécis. À une remarque que faisait Barak à l'effet que quelques jours encore de travail aussi intensifs permettraient de trouver une solution à toute question en suspens, un autre membre a répondu qu'il

¹⁰⁹ "Although we had been at Camp David only three days, the affairs of the rest of the world seemed to fade rapidly from our minds. My world became the negotiating rooms, the study...", écrit CARTER, *op. cit.*, 364.

se retrouverait certainement seul: "No one had the stomach for another week in the claustrophobic environment of Camp David."¹¹⁰

5.5.2 L'absence des médias

En fait, il n'y avait pas absence totale des médias, qui se trouvaient installés dans un village voisin où l'attaché de presse du président leur faisait un compte rendu quotidien, mais jamais sur la substance des négociations. Il s'agit d'une décision du président Carter que... la presse s'est amusée à commenter, mais qui a les fondements et les conséquences les plus sérieux. Carter explique sa décision comme suit:

"There is no doubt in my mind that success would have been impossible if we had explained our own opinions or goals to the press each day. It would have been difficult to be flexible, with every necessary change in position being interpreted as a defeat for one or more of the negotiating parties."¹¹¹

De fait, entre la visite de Sadate à Jérusalem et Camp David, les échanges israélo-égyptiens ont été régulièrement envenimés par les déclarations à la presse de part et d'autre. D'une part, il s'agit d'habitudes prises en trente ans de conflit, d'autre part, il s'agit surtout d'établir une position dure face à une clientèle politique. Pour Sadate, ces messages s'adressent aux autres États arabes plus qu'à une clientèle nationale. Pour Begin, il s'agit d'exprimer au monde arabe qu'Israël n'a pas abandonné ses préoccupations de sécurité et à ses opposants politiques, qu'il n'y a rien de changé. Il s'agit aussi de rassurer, conserver et convaincre une clientèle politique. Mais le discours prend presque automatiquement des allures extrêmes.

¹¹⁰ QUANDT, William B., *Peace Process. American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Washington, D.C. Berkeley and Los Angeles, The Brookings Institution, University of California Press, 1993, 281.

¹¹¹ CARTER, *op. cit.*, 331.

En présence des médias, la négociation serait devenue presque certainement un exercice de relations publiques/propagande. Leur absence a obligé les participants à se consacrer uniquement à l'exercice de la négociation.

5.5.3 Durée indéterminée

On l'a vu, malgré une invitation à la négociation pour une durée indéterminée, l'équipe américaine avait prévu une durée effective de trois jours à une semaine. Ce n'est que le 15 septembre, soit au 11^e jour, et au vu de l'impasse qui semble totale, que l'on décidera de conclure le 17 septembre.

Begin a le plus habilement utilisé l'arme 'temps'. Et peut-être l'équipe américaine s'est-elle sentie le plus pressée de finalement mettre un terme à la négociation : "The pressures from Washington were building up," écrira Carter.¹¹² Mais il s'agit encore d'une tactique qui a forcé à s'adonner à la négociation sérieusement et exclusivement parce qu'elle indiquait aux parties que l'intention était d'aborder toutes les problématiques, ne laissant pas d'excuse pour reporter un dossier difficile. Et qui a obligé à approfondir les questions litigieuses et à définir précisément ce qui séparait les parties.

CONCLUSION

L'hypothèse affirme que ce sont les intérêts, exprimés en préférences par les parties, qui expliquent le contenu des accords. C'est l'analyse des points de rupture et des solutions apportées qui est ici la plus signifiante. En effet, l'intérêt premier et incontournable pour l'Égypte était la souveraineté sur le Sinaï: si les modalités du retrait israélien étaient négociables, le principe d'un retrait total ne l'était pas. Une

¹¹² *Ibid.*, 391.

entente de principe sur la question palestinienne était aussi fondamentale. L'Égypte manquait d'atouts pour 'régler' cette question, mais une reconnaissance des 'droits des Palestiniens' a été obtenue. La faiblesse de cette partie des accords tient principalement à ce que le règlement dépend de négociations ultérieures.

Les intérêts fondamentaux d'Israël se retrouvent également dans les accords. D'abord, sa décision de signer les accords est liée à l'importance qu'il accorde à la sauvegarde de sa relation avec les États-Unis. Un incident rapporté par Carter confirme ceci. Relatant sa rencontre du 12 septembre avec Begin, il dit:

"He pulled from his pocket a brief typed statement and read it to me. It stated that we had met at Camp David, and that Israel and Egypt appreciated the invitation they had received from the United States. As an alternative to this statement, he said, we could list the items on which we could not agree, and issue these lists as proof of the progress we had made. He claimed that he sincerely wished he could sign my proposal..."¹¹³

Ce sera la seule initiative d'Israël pour mettre fin à la médiation: contrairement à Sadate qui est prêt à une action unilatérale, Israël souhaite une décision commune de rupture de la médiation. De plus, une entente avec l'Égypte était importante pour Israël et les équipes américaine et égyptienne ont sans doute eu raison d'interpréter comme 'tactique d'obstruction' les réticences de Begin: le temps passé à négocier la question du Sinaï était autant de temps passé à ne pas négocier la question palestinienne. Sur cette dernière question, les divergences étaient fondamentales et, si Israël a accepté certains principes, les engagements concrets se limitent à l'acceptation d'une période transitoire de cinq ans, au cours de laquelle il y aura des négociations et des élections.

¹¹³ *Ibid.*, 390.

Il faut noter que les accords de Camp David comportent l'"accord-cadre pour la paix au Proche-Orient": cette partie n'a pas comporté de désaccords fondamentaux, excepté concernant la résolution 242, mais en tant qu'entente de principes, elle constitue l'un des succès de Camp David.

Les relations formelles paraissent, à court terme, avoir influé davantage sur le déroulement de la médiation et ses résultats. En effet, les échanges entre les délégations, malgré les incitations de l'équipe américaine, ont été limités. Les échanges informels paraissent avoir influé plutôt sur l'évolution de la perception des quelques individus qui y ont pris part. Il faut noter néanmoins que les échanges formels n'ont pas respecté un cadre rigide, en particulier de la part du médiateur en chef: le président américain a suscité des échanges avec chaque participant qui lui semblait susceptible de contribuer au progrès de la négociation. Si les différends ont été précisés au cours des rencontres formelles et des pistes de solution explorées, c'est au cours de rencontres bilatérales ou en comité restreint que les solutions sont apparues.

Quelle importance a eu le fait que le médiateur en chef était le président des États-Unis? D'abord, l'annonce officielle des préférences américaines bien avant Camp David, en particulier en ce qui a trait aux droits des Palestiniens, a vraisemblablement contribué à développer la confiance de Sadate et 'obligé' les Israéliens à faire des propositions concrètes sur la Cisjordanie et Gaza. Quant à une entente Égypte-Israël, si l'Égypte n'avait pas lié cette entente à la négociation d'un règlement global et, en particulier, à la question palestinienne, il est possible que les parties se seraient entendues sans recours à la médiation: le travail de la commission militaire, entre janvier et juillet 1978, dirigée par Weizman pour Israël, et par le

général Gamassi, ministre de la Guerre, pour l'Égypte, avait bien progressé sur les modalités d'un retrait éventuel.

Au cours de la médiation, c'est parce qu'elle venait du président que la menace de 'rupture de relations' ou l'attribution de la 'responsabilité d'un échec' ont été prises en considération par Sadate: venant d'un autre membre des délégations, ces menaces auraient été repoussées du revers de la main. C'est l'autorité de la présidence qui a rendu les menaces crédibles. C'est aussi en tant que président que Carter a pu convaincre les autres chefs de délégation que le moment était venu de prendre des décisions. Donc, indépendamment de la façon dont Carter a assumé la fonction de médiation, c'est d'abord en qualité de président qu'il a obtenu la signature d'accords. On peut aussi présumer que, quand Sadate dit avoir renoncé à quitter Camp David, le 15 septembre, 'pour mon ami Carter', aussi sympathique qu'il ait pu être à la réélection de Carter, c'est davantage l'importance de la poursuite de la politique américaine face à l'Égypte qui l'a arrêté.

Quant aux atouts et aux tactiques, les tactiques se sont avérées une utilisation plus ou moins heureuse des atouts. C'est ainsi que Sadate a repoussé autant que possible son accord à la normalisation des relations étant donné que les atouts étaient inégaux entre les parties; ce que confirme el-Baz quand il dit: "qu'une guerre pourrait être nécessaire si Israël ne se retirait pas du Sinai"¹¹⁴. Il faut accorder à Begin une utilisation habile de ses atouts: il s'est avéré le négociateur le plus efficace. Ici entre en jeu la personnalité des acteurs.

En effet, si Carter a adapté sa médiation à la 'personnalité des délégations', il y a

¹¹⁴ *Ibid.*, 387.

lieu de s'arrêter particulièrement à la personnalité des chefs des délégations. Sadate s'est révélé un négociateur faible à cause, d'une part, de son impatience visible pour les détails, d'autre part, de sa confiance 'aveugle' en Carter, sur qui il se déchargeait par moments de négocier pour l'Égypte et ce qui entrainait en contradiction avec le rôle du médiateur. À l'inverse, Begin ne concédait rien à moins d'y être forcé, reprenant inlassablement les mêmes arguments, particulièrement historiques, mais aussi sémantiques: ce qui non seulement a exaspéré son équipe et ses interlocuteurs, mais lui a permis de 'geler' la négociation sur ce qu'il ne voulait pas discuter. Face à eux, le médiateur Carter: idéaliste dans son désir et sa foi en la possibilité d'un accord¹¹⁵, mais aussi inlassable et déterminé au rapprochement des parties. Toutefois, le facteur 'personnalité' a vraisemblablement joué davantage sur le fonctionnement de la médiation que sur le contenu des accords. Par exemple, il est permis d'imaginer que si Ezer Weizman¹¹⁶, plutôt que Begin, avait été premier ministre d'Israël, une entente serait intervenue plus rapidement. À cause de sa personnalité et à cause de la relation de confiance établie entre lui et Sadate. Ce qui ne signifie pas que le contenu des accords eût beaucoup différé, vu qu'un tant que premier ministre, les contraintes auraient aussi différé. Telhami rapporte:

"Secretary of State for Foreign Affairs Butros Ghali expressed frustration with Sadat's bargaining behavior and considered the President to be an "amateur", but still saw no alternative to the accords and did not believe that better strategy on Egypt's part could have achieved much more."¹¹⁷

Quant aux conditions matérielles, leur importance est à la fois essentielle et

¹¹⁵ «I was convinced that the benefits of peace would be so obvious that the commitments would be honored,» dira Carter au cours d'une discussion avec Begin. *Ibid.*, 335.

¹¹⁶ «Dayan et moi tentions de développer les principes qui nous permettraient de progresser au galop,» écrira Weizman, *op. cit.*, 180.

¹¹⁷ TELHAMI, *op. cit.*, 133.

accessoire. Essentielle dans la mesure où elles ont permis de se consacrer exclusivement à la négociation, accessoire parce qu'elles sont des éléments neutres: les mêmes conditions peuvent être le cadre d'un échec autant que d'un succès, elles n'ont pas d'incidence sur la teneur des accords.

Alors, qui a formulé les décisions? Essentiellement l'équipe de médiation, mais à partir des propositions et contre-propositions des membres et des chefs des délégations égyptienne et israélienne. Comment ont-elles été formulées? Le médiateur et son équipe ont cherché à obtenir un consensus, plus particulièrement, à obtenir systématiquement l'accord des chefs des délégations, Sadate et Begin. Pourquoi ont-elles été formulées? Il est tentant de conclure qu'à la fin des treize jours, certaines terminologies ont surtout été adoptées pour parvenir à un accord coûte que coûte. Toutefois, en se référant aux intérêts des parties, définis en préférences, le contenu des accords paraît prévisible, confirmant l'hypothèse. Une nuance toutefois: l'analyse des atouts des États complète l'analyse des intérêts pour expliquer la teneur des accords.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Outil priorisé pour le règlement des conflits et instrument de la diplomatie, la médiation internationale offre des pistes multiples à l'analyse. L'objet de ce mémoire était d'examiner comment les intérêts des parties s'articulent à la prise de décision, collective et non institutionnelle, dans le cadre d'une médiation internationale par une grande puissance, dans une problématique de gestion de conflit.

Dans une situation de médiation, certains éléments influent a priori sur ses chances de réussite: la légitimité du médiateur aux yeux des parties; les visées de la médiation, précisées par l'ordre du jour; la qualité des représentants des parties (détiennent-ils le pouvoir de décision?) Camp David met également en évidence l'importance de la prénégociation pour cerner les attentes des parties.

Les accords de Camp David sont le résultat d'une médiation visant le règlement d'un conflit: les deux parties à la négociation étaient en état de guerre virtuelle ou actuelle depuis trente ans. Ma préoccupation initiale était 'pourquoi des accords, menant à la signature d'un traité de paix, à ce moment-là de l'histoire de ces pays?' J'ai donc voulu analyser comment on était parvenu à la signature d'accords et examiner si leur contenu était directement lié aux souhaits des parties. J'ai formulé l'hypothèse générale que 'les intérêts déterminent les prises de position et la décision des parties'. Il s'agit donc d'une analyse dans un cadre réaliste de relations internationales.

L'étude a confirmé l'hypothèse: les intérêts, exprimés en préférences, ont constitué les demandes maximales des parties. Un règlement global du conflit israélo-arabe aurait satisfait les demandes maximales de l'Égypte. Il aurait aussi satisfait les

attentes du médiateur. Toutefois, ces demandes maximales devaient être négociées avec Israël qui, en possession des territoires, détenait le principal atout. D'autre part, un règlement global impliquait des acteurs qui n'étaient pas présents à la négociation de Camp David et qui n'avaient pas donné mandat de négocier en leur nom. D'où des accords qui correspondent davantage aux demandes minimales des parties, bien que l'Accord-cadre définisse effectivement les principes en vue d'un règlement global du conflit israélo-arabe.

En référence aux concepts énoncés, les conclusions suivantes se dégagent. D'abord, le processus a été entamé bien avant Camp David et confirme que l'étape de la prénégociation est partie intégrante de la médiation. On peut voir en cette médiation une suite normale des multiples accords de désengagement et cessez-le-feu qui ont constitué l'histoire des relations Égypte-Israël (malgré l'avis de Begin¹¹⁸). Toutefois, plus expressément, la médiation est due à la convergence de la décision du nouveau gouvernement Carter d'identifier le Moyen-Orient comme priorité de politique étrangère et du choix de Sadate de tenter de 'mettre fin au cycle infernal', pour reprendre l'expression de son épouse. Il s'agit d'un choix idéologique, le mouvement vers les accords originant certainement de la décision de Sadate de rompre les liens avec l'Union soviétique¹¹⁹. En 1977-1978, Israël aurait préféré poursuivre bilatéralement les négociations avec l'Égypte. Mais, étant donné ses prises de position au fil des années et sa relation avec les États-Unis, il se devait d'accepter l'invitation américaine.

¹¹⁸ Begin a remarqué qu'il n'y avait pas eu d'entente entre une nation juive et l'Égypte depuis plus de 2000 ans.

¹¹⁹ Heikal écrit : " By switching to America as Egypt's source for arms Sadat ensured that there would never be any alternative to negotiating with Israël ", dans *Autumn of Fury*, op. cit., 71.

Les préférences des États, à Camp David, ont constitué les positions initiales des parties, ou demandes maximales. L'analyse a démontré qu'elles sont déterminées par les intérêts. C'est particulièrement à ce niveau qu'une étude dans un cadre 'réaliste' s'est avérée appropriée.

Le médiateur a joué son rôle dans les règles: il a analysé les demandes des parties, isolé les problématiques, suggéré des alternatives, guidé la négociation, clarifié les points de vue, incité à des compromis, vérifié la validité et la praticabilité des ententes. Malgré une relation de clientélisme liant les parties au médiateur, celui-ci n'a pas imposé son point de vue mais a plutôt tenté d'obtenir un consensus. Si l'intérêt du médiateur était d'obtenir un accord, indépendamment du contenu, il a dû se résoudre à préparer un scénario d'échec des négociations, qui a semblé valable jusque dans l'après-midi du 17 septembre: on l'a vu, deux crises en ce dernier jour ont amené la médiation au bord de l'impasse. Il n'est donc pas étonnant qu'un orage électrique survenu peu avant le retour à Washington ait été interprété par plusieurs comme 'un signe des dieux'. La médiation de Camp David met aussi en évidence les exigences du rôle du médiateur.

Quant à la prise de décision collective et non institutionnelle, l'étude démontre l'importance de variables comme les relations formelles et informelles, la personnalité des acteurs, mais surtout, le poids des atouts dont ils disposent. Comme à Camp David il s'agissait d'une négociation au sommet, les chefs de délégation avaient l'autorité *de facto* de décision: le défi du médiateur était, ultimement, d'obtenir l'accord des deux chefs, Sadate et Begin. L'organisation matérielle, sous le contrôle du médiateur, a gardé les parties à la table de négociation, mais c'est l'insistance du médiateur et de son équipe, particulièrement par les rencontres multiples avec différents membres des délégations, surtout

israélienne, qui a forcé la prise de décision. Un élément important a été la légitimité du médiateur aux yeux des parties: à la fois pour les Égyptiens et les Israéliens, les États-Unis ne pouvaient être absents du processus. Certains éléments tels la personnalité des acteurs et des délégations et les conditions matérielles apparaissent avoir influé sur la façon dont s'est déroulée la médiation bien davantage que sur le contenu des accords. Le rôle de ces éléments est donc accessoire, bien qu'essentiel, parce qu'ils peuvent faire la différence entre la réussite et l'échec d'une médiation.

Les points de rupture et les impasses ont effectivement été des composantes de la médiation et ils expliquent les limites du contenu des accords; ils indiquent un lien précis entre les décisions prises et les intérêts des parties.

L'hypothèse principale est confirmée pour la médiation de Camp David, on l'a vu. Chacune des hypothèses secondaires est aussi confirmée bien que la deuxième doive être nuancée: l'étude vérifie que les intérêts d'ordre politique étaient prioritaires pour les participants; l'analyse du déroulement de la médiation démontre toutefois que les atouts des acteurs, avec leurs intérêts, expliquent le contenu des accords.

On peut conclure avec Bercovitch que la médiation constitue la 'continuation des politiques par d'autres moyens'. Mais, dans le cas de la médiation de Camp David, la résultante est aussi le 'changement': un nouvel équilibre régional est créé, l'entente Égypte-Israël, dont les parties escomptaient un effet d'entraînement, a suscité la division du monde arabe. On a dit: «Dans la marche de l'histoire, les frontières changent, les combattants deviennent des alliés»¹²⁰, ce qui

¹²⁰ Auteur anonyme.

explique bien la motivation du médiateur dans une situation de gestion de conflit et définit de façon immédiate les engagements pris à Camp David.

Toutefois, le nouvel équilibre au Moyen-Orient ne signifie ni stabilité ni paix dans l'immédiat. En effet, l'entente intervenue entre l'Égypte et Israël a pour conséquence la neutralisation de la coalition arabe sur le plan militaire. Israël obtient donc un gain immédiat pour sa sécurité extérieure: certains expliquent son intervention au Liban, en 1982, par l'assurance de n'être pas attaqué sur d'autres flancs (en fait, cette intervention est liée à la question palestinienne et au 'terrorisme' de l'OLP). Sur le plan intérieur, sa sécurité est liée au règlement de la question palestinienne. La division du monde arabe, d'autre part, non seulement isole l'Égypte, mais se traduit par l'étiollement d'une volonté arabe commune. Le médiateur obtient «une garantie sur les faits», pour citer Hugo, l'entente Égypte-Israël lui permettant d'asseoir son influence dans cette partie du Moyen-Orient. Mais les accords de Camp David ne se traduiront pas en stabilité pour l'ensemble de la région. Les crises s'y succéderont: révolution iranienne, invasion de l'Afghanistan et guerre civile, guerre Irak-Iran, crise libanaise, guerres civiles au Yémen, en Somalie et au Soudan. Ces crises n'ont, pour la plupart, pas de lien direct avec le conflit israélo-arabe, mais elles mettent bien en évidence que la stabilité du Moyen-Orient implique plus de deux joueurs. Les suites immédiates des accords de Camp David ont donc été en-deçà des attentes. Toutefois, ces accords ont enclenché le processus de paix par la signature d'un traité entre les belligérants d'hier; chaque État de la région a dû tenir compte de la nouvelle donne des alliances officielles (Égypte-Israël, Égypte-Occident) pour définir ses options.

Quelles sont les leçons de Camp David en médiation internationale ? La prise de décision s'y explique par les éléments suivants:

- le président américain était entouré des responsables de la politique étrangère et des du dossier Moyen-Orient. La présence des ambassadeurs, responsables, au jour le jour, du climat des relations entre les parties et le pays médiateur, a pu contribuer à lier théorie et réalité;
- la relation établie entre le médiateur et les chefs des délégations, qui détenaient le pouvoir de décision, s'est avérée déterminante sur le mode de négociation, cristallisé au 3^e jour. L'implication directe du président américain a été cruciale auprès des chefs des délégations;
- les conditions matérielles ont obligé à se consacrer à la médiation;
- la persistance et le travail inlassable de l'équipe de médiation et des délégations ont permis d'avancer pas à pas vers une solution.

Cependant, en dernière analyse, ce sont les intérêts des parties et les atouts dont disposaient les acteurs qui expliquent le contenu des accords et leur prévisibilité... si les parties pouvaient être amenées à signer. Sans doute a-t-on choisi d'être optimiste quant aux conséquences immédiates et à plus long terme des accords. C'est en particulier le cas de Sadate et, vraisemblablement, du président américain, de Dayan et de Weizman. Par contre, rien n'indique que l'équipe de médiation ait été aveugle aux difficultés de la tâche et à la possibilité que les résultats soient décevants. Cependant, rien n'indique non plus que les participants aient envisagé que la négociation sur la question palestinienne ferait la manchette vingt ans plus tard.

Cette analyse ouvre une double piste de recherche: sur la médiation internationale et sur le conflit israélo-arabe.

Le processus de paix au Moyen-Orient a entraîné une succession de négociations bilatérales et de médiations: une analyse comparative, dans le temps, comporterait

certainement des leçons intéressantes, par exemple, analyse de l'incidence de l'idéologie de la coalition au pouvoir en Israël, à la fois sur le contenu des ententes et le progrès du processus de paix; analyse de l'évolution de la situation chez les différents pays-acteurs du processus à un moment ou l'autre: situation qui a précédé et situation qui a suivi la signature d'accords en termes des alliances ponctuelles dans les forums internationaux et en termes économiques.

En matière d'exercice de la médiation, le processus de paix au Moyen-Orient ouvre un champ diversifié de recherche: sur le rôle du médiateur, sur les motivations des parties à s'engager dans le processus, sur l'incidence des choix idéologiques des participants. La multiplication des échanges commerciaux, la globalisation des marchés, ouvrent aussi des pistes: comment le développement d'intérêts économiques ou commerciaux communs influence-t-il les choix politiques? Constitue-t-il une voie parallèle à la médiation?

Pour l'étude de la médiation internationale, on l'a vu, le choix des conditions matérielles de la médiation de Camp David a été repris pour d'autres médiations de gestion de conflits. Une analyse comparative de différentes médiations permettrait d'évaluer son efficacité: dans la perspective de qui agit comme médiateur; dans la perspective du rôle des grandes puissances ou des puissances moyennes; dans une perspective régionale ou globale. L'étude de la médiation internationale comme instrument de la diplomatie, dans les organisations internationales ou les forums internationaux, peut être examinée en parallèle avec la médiation en gestion de conflit. Les voies de la recherche en médiation restent multiples.

BIBLIOGRAPHIE

Monographies

ABDULLAH, King of Jordan, *My Memoirs Completed "Al Takmilah"*, London, Longman, 1978.

ALNASRAWI, Abbas, *Arab Nationalism, Oil, and the Political Economy of Dependency*, New York, Greenwood Press, 1991.

AMIN, Samir, *L'économie arabe contemporaine*, Paris, Les éditions de minuit, 1980.

AZAR, Edward E. and BURTON, John W. (ed.), *International Conflict Resolution. Theory and Practice*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1986.

BANKS, Michael (ed.), *Conflict in World Society. A new perspective on international relations*, New York, St-Martin's Press, 1984.

BERCOVITCH, Jacob and RUBIN, Jeffrey Z. (ed.), *Mediation in International Relations. Multiple Approaches to Conflict Management*, New York, St-Martin's Press, 1994.

BERCOVITCH, Jacob, "The Structure and Diversity of Mediation in International Relations", dans Jacob Bercovitch and Jeffrey Z. Rubin (ed.), *Mediation in International Relations. Multiple Approaches to Conflict Management*, New York, St-Martin's Press, 1994, 1-29.

BERCOVITCH, Jacob (ed.), *Resolving International Conflicts. The Theory and Practice of Mediation*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1996.

BERCOVITCH, Jacob, «The Study of International Mediation: Theoretical Issues and Empirical Evidence», dans Jacob Bercovitch (ed.), *Resolving International Conflicts. The Theory and Practice of Mediation*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1996, 11-35.

BOHI, Douglas R. and QUANDT, William B., *Energy Security in the 1980s: Empirical Evidence»Economic and Political Perspectives*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1984.

BOUTROS-GHALI, Boutros, *Egypt's Road to Jerusalem. A diplomat story of the struggle for peace in the Middle East*, New York, Random House, 1997.

BRECHER, Michael, WILKENFELD, Jonathan, *Crisis, Conflict and Instability*, Oxford, Pergamon Press, 1989.

BROWN, Carl L., *International Politics and the Middle East: Old Rules, Dangerous Game*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

BRZEZINSKI, Zbigniew, *Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981*, New York, Farrar. Straus. Giroux, 1983.

BURTON, John W., *Conflict and Communication: The Use of Controlled Communication in International Relations*, London, Macmillan, 1969.

BURTON, John W., "The Procedures of Conflict Resolution", dans Edward E. Azar and John W. Burton (ed.), *International Conflict Resolution. Theory and Practice*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1986, 92-116.

CARTER, Jimmy, *Keeping Faith. Memoirs of a President*, New York, Bantam Books, 1982.

CARTER, Jimmy, *Parlons de paix*, Paris, Michel Lafon, 1993.

CARTER, Rosalynn, *First Lady from Plains*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1984.

CRAIG, Gordon A., GEORGE, Alexander L., *Force and Statecraft. Diplomatic Problems of our Time*, New York, Oxford University Press, Second Edition, 1990.

DAYAN, Moshe, *Paix dans le désert*, Paris, Fayard, 1981.

EBAN, Abba, *Personal Witness. Israel Through My Eyes*, New York, G.P. Putnam's Sons, 1992.

FAHMY, Ismael, *Negotiating for Peace in the Middle East*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1983.

FISHER, Ronald J., "Prenegotiation Problem-solving Discussions: Enhancing the Potential for Successful Negotiation", dans Janice Gross Stein (ed.), *The Processes of International Negotiation. Getting to the Table*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1989, 206-238.

GEORGE, Jim, *Discourses of Global Politics: A Critical (Re)Introduction to International Relations*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994.

GOLAN, Matti, *Les négociations secrètes de Henry Kissinger au Proche-Orient*, Paris, Éditions Robert Laffont, 1976.

GLUBB, Lieutenant-General Sir John Bagot, *A Soldier with the Arabs*, London, Hoddes and Stoughton, 1957.

HABER, Eytan, *Menahem Begin*, Paris, Éditions Stock, 1978.

HAREVEN, Alouph (ed.), *A Chance for Peace, Risks and Hopes*, Jérusalem, The Van Leer Jerusalem Foundation, 1980.

HEIKAL, Mohamed, *Autumn of Fury. The Assassination of Sadat*, New York, Random House, 1983.

HEIKAL, Mohamed, *Sphinx and Commissar. The Rise and Fall of Soviet Influence in the Arab World*, London, Collins, 1978.

HINNEBUSCH, Raymond A., Jr, *Egyptian Politics Under Sadat. The Post-Populist Development of an Authoritarian-Modernizing State*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1988.

HOLSTI, K.J. (with contributors), *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*, London, George Allen & Unwin, 1982.

HOLSTI, K J., "Paths to Peace? Theories of Conflict Resolution and Realities of International Politics", dans Ramash Thakur (ed.), *International Conflict Resolution*, Boulder & London, Westview Press, Dunedin, N.-Z., University of Otago Press, 1988, 105-132.

IKLÉ, Fred Charles, *How Nations Negotiate*, Millwood, N.Y., Kraus Reprint, 1982.

ISRAELI, Raphael, *The Public Diary of President Sadat. Part I: The Road to War October 1970-October 1973*, Leiden, E.J. Brill, 1978.

The Public Diary of President Sadat: Part III: The Road of Pragmatism June 1975-October 1976, Leiden, E.J. Brill, 1979.

JABBER, Paul, "Oil, Arms, and Regional Diplomacy : Strategic Dimensions of the Saudi-Egyptian Relationship" dans Malcolm H. Kerr, Sayed Yassin (ed.), *Rich and Poor States in the Middle East. Egypt and the New World Order*, Boulder, Westview Press/Cairo, The American University in Cairo Press, 1982. 415-447.

JORDAN, Hamilton, *Crisis. The last year of the Carter presidency*, New York, G.P. Putnam's Sons, 1982.

KAMEL, Mohamed Ibrahim, *The Camp David Accords. A Testimony*, London, KPI Limited, 1986.

KELMAN, Herbert C., "The problem-solving workshop in conflict resolution", dans Richard Merritt (ed.), *Communication in International Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1972, 168-204.

KERR, Malcolm H., YASSIN, Sayed (ed.), *Rich and Poor States in the Middle east. Egypt and the New Arab Order*, Boulder, Co., Westview Press/Cairo, The American University in Cairo Press, 1982.

KISSINGER, Henry, *Observations, Selected Speeches and Essays 1982-1984*, London, Michael Joseph and Weidenfeld & Nicolson, 1985.

KEOHANE, R.O., "Realism, Neorealism, and the Study of World Politics," dans R.O. Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, 158-203.

KORANY, Bahgat (with contributors), *How Foreign Policy Decisions Are Made in the Third World. A Comparative Analysis*, Boulder and London, Westview Press, 1986.

KORANY, Bahgat, "Unwelcome Guests: The Political Economy of Arab Relations with the Superpowers", dans Hisham Sharabi (ed.), *The Next Arab Decade. Alternative Futures*, Boulder, Westview Press/London, Mansell Publishing Limited, 1988, 64-87.

KORANY, Bahgat, DESSOUKI, Ali E. HILLAL (with contributors), *The Foreign Policies of Arab States. The Challenge of Change*, Boulder, Westview Press, Second Edition, 1991.

KORZENNY, Felipe, TING-TOOMEY, Stella (ed.), *Communicating for Peace. Diplomacy and Negotiation*, Newbury Park, Ca., Sage Publications, 1990.

LANIR, Zvi, "The Effect of the Israeli-Egyptian Peace Treaty on Israel's Strategic Position", dans Alouph Hareven (ed.), *A Chance for Peace. Risks and Hopes*, Jerusalem, The Van Leer Jerusalem Foundation, 1980, 93-108.

LASKY, Victor, *Jimmy Carter. The Man and the Myth*, New York, Richard Marek Publishers, 1979.

LEEPSON, Mark, "America's Arms Sales", dans *U.S. Foreign Policy . Future Directions*, Editorial Research Reports, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1979, 21-40.

MARLOWE, John, *The Seat of Pilate. An Account of the Palestine Mandate*, London, Cresset Press, 1959.

MARTENS, André, *Introduction à l'économie des pays arabes contemporains*, Montréal, Programme d'études arabes, vol. 6, Université de Montréal, 1981.

MERRITT, Richard (ed.), *Communication in International Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1972.

NOSSAL, Kim Richard, "Opening Up the Black Box: The Decision-Making Approach to International Politics", dans David G. Haglund, Michael K. Dawes, *World Politics, Power, Interdependence, & Dependence*, Toronto, Harcourt Bruce Jovanovich, 1990, 513-552.

PERES, Shimon, *Combat pour la paix*, Paris, Fayard, 1995.

PERLMUTTER, Amos, *Politics and the Military in Israel 1967-1977*, London, Frank Cass and Company Limited, 1978.

PLANO, Jack C., GREENBERG, Milton, *The American Political Dictionary*, New York, Harcourt Brace College Publishers, Tenth Edition, 1997.

PLANO, Jack C., RIGGS, Robert E., ROBIN, Helenan S., *The Dictionary of Political Analysis*, Santa Barbara, Oxford, ABC Clio, Second Edition, 1982.

PRINCEN, Thomas, *Intermediaries in International Conflict*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

QUANDT, William B., *Camp David: peacemaking and politics*, Washington, The Brookings Institution, 1986.

QUANDT, William B., *The United States in Egypt*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990.

QUANDT, William B., *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Washington, Berkeley, Los Angeles, The Brookings Institution and University of California, 1993.

RABIN, Yitzhak, *Mémoires*, Paris, Éditions Buchet/Chastel, 1980.

RABIN, Yitzhak, "Strategic Relations", dans Alouph Hareven (ed.), *A Chance for Peace. Risks and Hopes*, Jerusalem, The Van Leer Jerusalem Foundation, 1980, 37-53.

RASMUSSEN, J. Lewis, «Peacemaking in the Twenty-First Century: New rules, New Roles, New Actors», dans I. William Zartman and J. Lewis Rasmussen, *Peacemaking in International Conflict. Methods & Techniques*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 1997, 23-50.

REICH, Bernard, *Securing the Covenant. United States-Israel Relations After the Cold War*, Westport, Co./London, Praeger, 1995.

RIAD, Mahmoud, *The Struggle for Peace in the Middle East*, London, Quartet Books, 1981.

RICHARDSON, John M. and WANG, Jianxin, "Peace Accords: Seeking Conflict Resolution in Deeply Divided Societies", dans K.M. De Silva and S.W.R. De A.Samara-Singhe (ed.), *Peace Accords and Ethnic Conflict*, London, New York, Pinter Publishers, 1993, 173-198.

ROTHMAN, Jay, *From Confrontation to Cooperation. Resolving Ethnic and Regional Conflict*, Newbury Park, Sage Publications, 1992.

RUBIN, Jeffrey Z., "Conclusion: International Mediation in Context", dans Jacob Bercovitch and Jeffrey Z. Rubin (ed.), *Mediation in International Relations. Multiple Approaches to Conflict Management*, New York, St-Martin's Press, 1994, 249-272.

SADATE (el-), Anouar, *À la recherche d'une identité. Histoire de ma vie*, Montréal, Québec/Amérique, 1978.

SADAT (el-), Anouar, *Those I have known*, London, Jonathan Cape Ltd, 1984.

SADATE, Jehane, *Une femme d'Égypte*, Paris, Presses de la Renaissance, 1987.

SAFRAN, Nadav, *Israël, the Embattled Ally*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1978.

SAUNDERS, Harold H., *The Middle East Problem in the 1980s*, Washington D.C./London, American Enterprise Institute for Public Policy Research. Special Analysis, 1981.

SAUNDERS, Harold, *Conversations with Harold H. Saunders: U.S. Policy for the Middle East in the 1980s*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1982.

SAUNDERS, Harold, *The Other Walls: the Arab-Israeli Peace Process in a Global Perspective*, Princeton, Princeton University Press, Revised Edition, 1991.

SHARABI, Hisham, *The Next Decade. Alternative Futures*, Boulder, Westview Press/London, Mansell Publishing Limited, 1988.

SHARON, Ariel (avec David CHANOFF), *Mémoires*, Paris, Éditions Stock, 1990.

SHERBING, Naiem A., SERAGELDIN, Ismail, "Expatriate Labor and Economic Growth : Saudi demand for Egyptian Labor ", dans Malcolm H. Kerr, Sayed Yassin (ed.), *Rich and Poor States in the Middle East. Egypt and the New Arab Order*, Boulderr Westview Press/Cairo, The American University in Cairo Press, 1982, 225-257.

SHOUKRI, Ghali, *Egypt: Portrait of a President. Sadat's Road to Jerusalem*, London, Zed Press, 1981.

SICHERMAN, Harvey, *Broker or Advocate? The US Role in the Arab-Israeli Dispute 1973-1978*, Philadelphie, Foreign Policy Research Institute, Monograph Number 25, 1978.

SINGER, J. David, *Models, Methods, and Progress in World Politics. A peace Research Odissey*, Boulder, Westview Press, 1990.

STEIN, Janice Gross (ed.), *The Process of International Prenegotiation. Getting to the Table*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1989.

TATER, D. Park, "Iran Between East and West", dans *U.S. Foreign Policy. Future Directions*, Editorial Reports, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1979, 41-60.

TELHAMI, Shibley, *Power and Leadership in International Bargaining. The Path to the Camp David Accords*, New York, Columbia University Press, 1990.

THAKUR, Ramesh (ed.), *International Conflict Resolution*, Boulder & London, Westview Press et Dunedin, N.-Z., University of Otago Press, 1988.

TITE-LIVE, *Histoire romaine. 1ère Décade (Livres I à X) Les Débuts de Rome*, Paris, A. Hatier, 1965.

TOUVAL, Saadia, *The Peace Brokers. Mediators in the Arab-Israeli Conflict, 1948-1979*, Princeton, Princeton University Press, 1982.

TOUVAL, Saadia, "The Superpowers as Mediators", dans Jacob Bercovich and Jeffrey Z. Rubin (ed.), *Mediation in International Relations. Multiple Approaches to Conflict Management*, New York, St-Martin's Press, 1992, 232-248.

TOUVAL, Saadia, and ZARTMAN, William I., *International Mediation in Theory and Practice*, Boulder, Westview Press, 1985.

VANCE, Cyrus R., *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*, New York, Simon and Schuster, 1983.

WEIZMAN, Général Ezer, *La bataille pour la paix*, Paris, Hachette, 1981.

WILSON, Rodney, "Egypt's Exports: Supply Constraints and Marketing Problems", dans Rodney Wilson (ed.), *Middle Eastern Exports: problems and prospects*, Occasional Papers Series No. 29, Centre for Middle Eastern and Islamic Studies, University of Durham, 1986, 36-65.

YOUNG, O., *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*, Princeton, Princeton University Press, 1967.

ZARTMAN, William I. and BERMAN, Maureen R., *The Practical Negotiator*, New Haven, London, Yale University Press, 1982.

ZARTMAN, William I., *La résolution des conflits en Afrique*, Paris, Éditions L'Harmattan, 1990.

ZARTMAN, William I. and RASMUSSEN, J. Lewis (ed.), *Peacemaking in International Conflict. Methods and Techniques*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 1997.

Périodiques

ALLISON, Graham T., "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", dans *The American Political Science Review*, LXIII (3), 1969, 689-718.

ANDERSON, Lisa, "Peace and Democracy in the Middle East: The Constraints of Soft Budgets", dans *Journal of International Affairs*, 49 (1), 1995, 25-44.

BAR, Yaacov, TOV, Simon, "The Arab-Israeli Conflict: Learning Conflict Resolution", dans *Journal of Peace Research*, 31 (1), 1994, 75-92.

BERCOVITCH, Jacob, "Understanding Mediation's Role in Preventive Diplomacy", dans *Negotiation Journal*, 12 (3), 1996, 241-258.

BRUZONSKY, Mark A., "Interview with Mohamed Ibrahim Kamel", dans *The Middle East Journal*, 38 (1), 1984, 85-98.

BURTON, John W., "Resolution of conflict" dans *International Studies Quarterly*, 16 (1), March 1972, 5-30.

CHEN, Baizhu, FENG, Yi, MASROORI, Cyrus, "Collective Action in the Middle East? A Study of Free-ride in Defense Spending", dans *Journal of Peace Research*, 33 (3), 1996, 323-339.

DESSOUKI, Ali E. Hillal, "Policy Making in Egypt: A Case Study of the Open Door Economic Policy", dans *Social Problems*, 28 (4), April 1981, 410-416.

EILTS, Hermann Frederick, "Saving Camp David. Improve the Framework", dans *Foreign Policy*, 41, Winter 1980-81, 3-20.

FORDE, Steven, "International Realism and the Science of Politics: Thucydides, Machiavelli, and Neorealism", dans *International Studies Quarterly*, 39 (2), 1995, 141-160.

GEORGE, Alexander L., "The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making", dans *International Studies Quarterly*, 13 (2), 1969, 190-222.

KAARBO, Juliet, "Influencing Peace: Junior Partners in Israeli Coalition Cabinets", dans *Cooperation and Conflict*, 31 (3), 1996, 243-284.

KELMAN, Herbert and COHEN, Stephan, "The problem-solving workshop: a social-psychological contribution to the resolution of international conflict", dans *Journal of Peace Research*, XIII (2), 1976, 79-90.

KLEIBOER, Marieke, 't HART, Paul, "Multiple Perspectives in Timing of International Mediation", dans *Cooperation and Conflict*, 30 (4), 1995, 307-348.

KLEIBOER, Marieke, "Understanding Success and Failure of International Mediation", dans *Journal of Conflict Resolution*, 40 (2), 1996, 360-389.

PELED, Yoav and SHAFIR, Gershon, "The Roots of Peacemaking: the Dynamics of Citizenship in Israel, 1948-93", dans *International Journal of Middle East Studies*, 28, 1996, 391-413.

PERSSON, Stefan, "Deadlocks in International Negotiations", dans *Cooperation and Conflict*, 29 (3), 1994, 211-244.

PRINCEN, Tom, "Camp David: Problem-Solving or Power Politics as Usual?", dans *Journal of Peace Research*, 28 (1), 1991, 57-69.

SHLAIM, Avi, "Israeli Politics and Middle East Peacemaking", dans *Journal of Palestine Studies*, XXIV (4), 1995, 20-31.

The Economist, novembre 1977 à mai 1979, octobre et novembre 1981.

Time, novembre 1977 à mai 1979, octobre et novembre 1981.

TOUVAL, Saadia, "Ethical Dilemmas in International Mediation", dans *Negotiation Journal*, 11 (4), 1995, 333-337.

WATKINS, Michael, and WINTERS, Kim, "Intervenors with Interests and Power", dans *Negotiation Journal*, 13 (2), 1997, 119-142.

YOUNG, Oran R., "Intermediaries: additional thoughts on third parties", *The Journal of Conflict Resolution*, XVI (1), 1972, 51-65.

Documents

Arab Report Record 1977, N° 23/24, 1-31 décembre 1977.

Examen des politiques commerciales. Égypte, Genève, GATT, Février 1993.

- Examen des politiques commerciales. Israël*, Genève, GATT, Février 1995.
- L'état du monde 1996*, Paris, La Découverte/Boréal, 1995.
- Middle East Economic Digest*, 1977 à 1979.
- Middle East Yearbook* 1978 et 1980.
- Public Papers of the Presidents of the United States: Carter, 1977, Book II, June 25 to December 31, 1977*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1978.
- Statistical Abstract of the United States* 1994, 1995, The National Data Book, U.S. Department of Commerce. Economics and Statistics Administration. Bureau of the Census.
- Statistiques de l'énergie 1970/1985*, Paris, Agence internationale de l'énergie. OCDE, 1987.
- The Gallup Opinion Index* 1978.
- The Military Balance*, London, International Institute of Strategic Studies, 1974 à 1980, 1987.
- The Quest for Peace. Principal United States Public Statements and Related Documents on the Arab-Israeli Peace Process 1967-1983*, United States Department of State, 1984.
- U.S. Foreign Policy. Future Directions*, Editorial Research Reports, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1979.
- World Bank Atlas*, 1976 et 1979.

ANNEXES

ANNEXE 1 – Composition des délégations à Camp David

ANNEXE 1**COMPOSITION DES DÉLÉGATIONS À CAMP DAVID** ¹²¹**5 au 17 septembre 1978****Délégation égyptienne**

Anouar el-Sadate, Président
 Mohamed Ibrahim Kamel, ministre des Affaires étrangères*
 Boutros Boutros-Ghali, ministre d'État aux Affaires étrangères
 Osama el-Baz, sous-secrétaire aux Affaires étrangères
 Ashraf Ghorbal, ambassadeur aux Nations Unies
 Ahmed Maher, directeur du Cabinet, ministre des Affaires étrangères
 Abdul Rauf el-Reedy, directeur de la Planification de la politique, MAÉ
 Nabil el-Araby, directeur du Service juridique, ministère des Affaires étrangères
 Ahmed Abou el-Gheite, Bureau du ministre des Affaires étrangères

Délégation israélienne

Menahem Begin, Premier ministre
 Moshe Dayan, ministre des Affaires étrangères**
 Ezer Weizman, ministre de la Défense***
 Aharon Barak, Procureur général et membre désigné de la Cour suprême
 Avraham Tamir, Major général, directeur, dép. de Planification de l'Armée
 Simcha Dinitz, ambassadeur aux Nations Unies
 Meir Rosenne, conseiller juridique, ministère des Affaires étrangères
 Elyakim Rubenstein, assistant-directeur, ministère des Affaires étrangères
 Dan Pattir, conseiller aux Affaires publiques pour le Premier ministre

Délégation américaine

Jimmy Carter, Président
 Walter Mondale, Vice-Président
 Cyrus Vance, secrétaire d'État
 Zbigniew Brzezinski, conseiller à la Sécurité nationale
 Hamilton Jordan, chef de cabinet
 Jody Powell, attaché de presse
 Harold Saunders, assistant-secrétaire d'État pour le Proche-Orient
 Alfred Atherton, ambassadeur général
 Hermann Eilts, ambassadeur en Égypte
 Samuel Lewis, ambassadeur en Israël
 William Quandt, personnel du Conseil de sécurité

* Démission le 16 septembre 1978, en désaccord avec les Accords

** Démission le 20 octobre 1979, en désaccord avec le déroulement des négociations Cisjordanie et Gaza

*** Démission le 28 mai 1980, en désaccord avec le déroulement des négociations Cisjordanie et Gaza

¹²¹ CARTER, *op. cit.*, 326.

ANNEXE 2 – Profil en bref des chefs de délégations

ANNEXE 2

PROFIL EN BREF DES CHEFS DE DÉLÉGATIONS

Ce qu'ils ont en commun: connaissance de la langue anglaise; bien qu'ils soient de religion différente (musulmane, juive, chrétienne), ils sont chacun, de notoriété publique, profondément croyants.

Ce qu'ont en commun Begin et Sadate: ils ont, chacun dans sa patrie, combattu le mandataire britannique. Sadate a été mis en accusation, emprisonné et acquitté pour participation à un assassinat politique. La tête de Begin a été mise à prix comme chef de l'*Irgun*, groupe de résistants armés, mais il n'a pas été arrêté. Il a toutefois été fait prisonnier en Union soviétique après avoir quitté sa Pologne natale durant la 2e guerre mondiale. Tous les deux sont cardiaques.

Anouar el-Sadate - Né en 1918, officier de l'armée égyptienne, élu à la présidence le 15 octobre 1970, Sadate se caractérise par l'impulsivité et la vision. Kamel mentionne qu'il a été très chanceux: ayant vécu des situations difficiles, qui auraient pu tourner à la catastrophe, il s'en est à chaque fois bien tiré. Ce qui pourrait expliquer sa confiance, excessive parfois aux yeux de son entourage. C'est ainsi qu'il semble avoir mal évalué la réaction du monde arabe aux accords et au traité avec Israël: il escomptait un effet d'entraînement. Il a horreur des détails: ce qui l'intéresse, c'est de négocier les grandes lignes de l'accord, les arrangements détaillés pouvant être discutés par les technocrates. Ses choix sont d'abord ceux d'un nationaliste égyptien. Il a été assassiné le 6 octobre 1981 par des membres islamistes de l'armée. Sans doute le qualificatif le plus utilisé par les médias, tout au moins occidentaux, à cette occasion a été celui de 'visionnaire'. On a aussi dit qu'il a 'charmé' Carter et qu'il a été 'charmé' par Weizman.

Menahem Begin - Né en 1913, élu Premier ministre le 17 mai 1977, il a étudié le droit à l'université de Varsovie. Linguiste par passion, il a un souci, certains diront excessif, du détail: chaque mot, chaque formulation des accords a été analysé, révisé, amendé, remplacé, etc. Il mentionnera en cours de négociations qu'il sait aussi bien percevoir la situation et les enjeux d'ensemble que les détails: ce qu'il a justifié. Les larmes lui sont venues aux yeux quand, le dernier jour,

Carter lui a apporté des photographies, autographiées par Sadate et Carter, et dédicacées à chacun de ses petits-enfants. Contraste avec l'intransigeance du négociateur, qui a, à un moment ou l'autre, exaspéré tous et chacun, y compris ses collaborateurs... mais il a dit et répété qu'il négociait 'l'avenir d'Israël'.

Jimmy Carter - Né en 1924, premier Président élu, en novembre 1976, après le traumatisme du Watergate, il a promis que les politiques feraient l'objet de débats publics. Ingénieur, il a impressionné son entourage par sa maîtrise des détails et des enjeux du conflit israélo-arabe. Médiateur infatigable, quelquefois exaspéré, il n'a pas hésité à 'remettre son ouvrage sur le métier'. Prévisible toutefois, et par les deux parties. Il s'est engagé dans les négociations de Camp David contre l'avis des stratèges politiques de son parti (parti Démocrate)...bien qu'il ait utilisé, surtout auprès de Sadate, 'la nécessité d'un accord pour sa réélection', comme incitatif. Il précisait toutefois que cette réélection lui permettrait de régler la question palestinienne. Idéaliste, il a défini ses objectifs de politique étrangère en termes de 'droits de la personne' et de 'discussion ouverte des enjeux'.

ANNEXE 3 – Les accords de Camp David

ANNEXE 3**LES ACCORDS DE CAMP DAVID**¹²²**ACCORD-CADRE POUR LA PAIX AU PROCHE-ORIENT**

M. Mohammed Anouar el-Sadate, président de la république arabe d'Égypte et M. Menahem Begin, Premier ministre d'Israël, se sont réunis avec M. Jimmy Carter, président des États-Unis d'Amérique, à Camp David, du 5 au 17 septembre 1978, et sont convenus de l'accord-cadre suivant pour la paix au Proche-Orient. Ils invitent les autres parties impliquées dans le conflit israélo-arabe à s'associer à cet accord-cadre.

Préambule

La recherche de la paix au Proche-Orient doit être guidée par ce qui suit :

- Il est convenu que la résolution 242 du Conseil de Sécurité considérée dans toutes ses parties servira de base à un règlement pacifique du conflit entre Israël et ses voisins.

- Après quatre guerres survenues en trente ans, malgré les efforts intenses déployés par tant d'hommes, le Proche-Orient, berceau de la civilisation et patrie de trois grandes religions, ne connaît pas encore les bienfaits de la paix. Les peuples du Proche-Orient aspirent vivement à cette paix, pour que les vastes ressources humaines et naturelles de la région puissent être orientées à la poursuite de la paix afin que cette partie du monde puisse devenir un modèle de coexistence et de coopération entre les nations.

- L'initiative historique du président Sadate, lors de sa visite à Jérusalem, et la réception que lui ont réservée le Parlement, le gouvernement et le peuple d'Israël, ainsi que la visite faite, en retour, par le Premier ministre M. Begin à Ismaïlia, les propositions de paix faites par les deux dirigeants, aussi bien que l'accueil chaleureux réservé par les peuples des deux pays à ces missions ont donné à la paix des chances sans précédent qu'il ne faut pas laisser passer si nous voulons que la génération actuelle et les générations futures soient épargnées par les drames de la guerre.

- Les dispositions de la Charte des Nations unies et autres règles de droit international et de légitimité admises nous fournissent désormais des normes de conduite communément acceptées dans les rapports entre États.

- Pour parvenir à des relations pacifiques, dans l'esprit de l'article 2 de la Charte des Nations unies, de nouvelles négociations entre Israël et tout État voisin disposé à négocier avec lui la paix et la sécurité seront nécessaires afin de mettre en application toutes les dispositions et les principes contenus dans les résolutions 242 et 338.

- La paix exige le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chacun des États de la région, ainsi que leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues, à l'abri de menaces ou

¹²² Texte reproduit de DAYAN, *op. cit.*, 403-417 (traductions françaises fournies par l'ambassade d'Israël à Paris).

d'actes de force. Tout progrès réalisé dans ce but peut accélérer le mouvement vers une nouvelle ère de réconciliation au Proche-Orient, marquée par une coopération destinée à promouvoir le développement économique, maintenir la stabilité et assurer la sécurité.

- La sécurité est renforcée par des relations pacifiques et par la coopération entre nations qui bénéficient entre elles de relations normales. En outre, aux termes des traités de paix, 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.

Accord-cadre

Compte tenu de tous ces facteurs, les parties sont déterminées à parvenir à un règlement durable, global et équitable du conflit du Proche-Orient, au moyen de la conclusion de traités de paix basés sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité, considérées dans toutes leurs parties. L'objectif que se proposent les parties est l'établissement de la paix et de relations de bon voisinage. Elles reconnaissent que, pour que la paix soit durable, elle doit concerner tous ceux qui ont été le plus profondément touchés par le conflit. En conséquence, elles conviennent que le présent accord-cadre, dans toute la mesure où il sera approprié, est conçu par eux comme une base de la paix non seulement entre l'Égypte et Israël, mais aussi entre Israël et chacun de ses voisins disposé à négocier la paix sur cette base. Dans cette perspective, elles sont convenues de procéder comme suit :

A. Cisjordanie et Gaza

1. L'Égypte, Israël, la Jordanie et les représentants du peuple palestinien participent à des négociations portant sur la solution du problème palestinien, dans tous ses aspects. À cette fin, des négociations relatives à la Cisjordanie¹²³ et à Gaza se dérouleront en trois étapes :

a) L'Égypte et Israël sont convenus que, aux fins d'assurer un transfert des pouvoirs dans la paix et l'ordre, en prenant en considération le souci de sécurité de toutes les parties, des accords transitoires seront conclus, concernant la Cisjordanie et Gaza, pour une période qui n'excédera pas cinq ans. Pour assurer une pleine autonomie aux populations dans le cadre de ces accords, le gouvernement militaire israélien et l'administration civile israélienne cesseront d'exercer leurs fonctions dès qu'une autorité autonome aura été librement élue par les habitants de ces régions en remplacement de l'actuel gouvernement militaire. Quand il s'agira de négocier dans le détail les dispositions d'un accord transitoire, le gouvernement jordanien sera invité à se joindre aux négociations, sur la base du présent accord-cadre. Ces nouveaux accords prendront dûment en considération, d'une part le principe d'un gouvernement autonome par les habitants de ces territoires et, d'autre part, les légitimes soucis de sécurité des parties concernées.

b) L'Égypte, Israël et la Jordanie se mettront d'accord sur les modalités d'établissement d'une autorité autonome élue, en Cisjordanie et à Gaza. Les délégations égyptienne et jordanienne pourront comprendre des Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza ou d'autres Palestiniens comme il en sera mutuellement convenu. Les parties négocieront un accord définissant les pouvoirs et responsabilités de l'instance autonome qui exercera son autorité en Cisjordanie et à Gaza. Un retrait de forces armées israéliennes interviendra et il donnera lieu à un redéploiement des forces restantes en des points de sécurité déterminés. L'accord

¹²³ Rive occidentale, c'est-à-dire Judée et Samarie.

comportera aussi des dispositions propres à garantir la sécurité intérieure et extérieure et l'ordre public. Une importante force de police locale, qui pourra comprendre des citoyens jordaniens, sera mise en place. En outre, des forces israéliennes et jordaniennes collaboreront à des patrouilles en commun et à la désignation de ceux qui seront chargés des postes de contrôle en vue d'assurer la sécurité des frontières.

c) La période transitoire de cinq ans débutera dès l'instant où l'autorité autonome (conseil administratif) sera instituée et mise en place en Cisjordanie et à Gaza. Dès que possible, mais au plus tard dans les trois ans à compter du début de la période transitoire, des négociations auront lieu pour définir le statut définitif de la Cisjordanie et de Gaza, préciser leurs relations avec leurs voisins et conclure un traité de paix entre Israël et la Jordanie à la fin de la période transitoire. Ces négociations se dérouleront entre l'Égypte, Israël, la Jordanie et les représentants élus des habitants de la Cisjordanie et de Gaza. Deux commissions distinctes, mais néanmoins reliées entre elles, seront réunies ; la première comprendra des représentants des quatre parties qui négocieront et approuveront le statut définitif de la Cisjordanie et de Gaza et les relations avec leurs voisins ; la seconde commission comprendra les représentants d'Israël et de Jordanie auxquels se joindront les représentants élus par les habitants de la Cisjordanie et de Gaza ; elle sera chargée de négocier le traité de paix entre Israël et la Jordanie en tenant compte de l'accord conclu sur le statut définitif de la Cisjordanie et de Gaza. Les négociations seront fondées sur l'ensemble des dispositions et principes de la résolution 242 du Conseil de Sécurité des Nations unies. Les négociations devront, entre autres, trancher la question du tracé des frontières et définir la nature des dispositions relatives à la sécurité. Le règlement issu des négociations devra aussi reconnaître les droits légitimes du peuple palestinien et ses justes besoins. De cette façon, les Palestiniens participeront à la détermination de leur propre avenir par les moyens suivants :

(1) Les négociations entre l'Égypte, Israël, la Jordanie et les représentants des habitants de la Cisjordanie et de Gaza sur le statut final de la Cisjordanie et de Gaza, et sur d'autres problèmes encore à résoudre une fois terminée la période transitoire.

(2) La soumission de leur accord au vote des représentants élus des habitants de la Cisjordanie et de Gaza.

(3) La faculté, pour les représentants élus des habitants de la Cisjordanie et de Gaza, de décider comment ils se gouverneront, conformément aux clauses de leur accord.

(4) La participation, comme il a été spécifié plus haut, aux travaux de la commission chargée de négocier le traité de paix entre Israël et la Jordanie.

2. Toutes les mesures de précaution nécessaires seront prises pour assurer la sécurité d'Israël et de ses voisins pendant la période transitoire et au-delà. L'autorité autonome mettra sur pied une puissante force de police locale qui contribuera à assurer cette sécurité. Elle sera composée d'habitants de la Cisjordanie et de Gaza. Cette police se tiendra en liaison constante, pour tout ce qui concerne les questions de sécurité intérieure, avec les responsables désignés par Israël, la Jordanie et l'Égypte.

3. Pendant la période transitoire, les représentants de l'Égypte, d'Israël, de la Jordanie et de l'autorité autonome constitueront une commission permanente qui décidera d'un commun accord des modalités d'admission, en Cisjordanie et à Gaza, de personnes déplacées en 1967; et corrélativement des mesures nécessaires à la prévention de tout trouble ou désordre. Cette commission pourra également s'occuper d'autres questions d'intérêt commun.

4. L'Égypte et Israël travailleront de concert et avec les autres parties intéressées, à l'établissement de procédures convenues destinées à conduire à une solution rapide, juste et permanente du problème des réfugiés.

B. Égypte-Israël

1. L'Égypte et Israël s'engagent à ne pas recourir à la menace ou à l'usage de la force pour régler leurs différends. Tout différend sera réglé par des moyens pacifiques conformément aux dispositions de l'article 33 de la Charte des Nations unies.

2. En vue d'établir la paix entre elles, les parties sont d'accord pour négocier de bonne foi, dans le but de conclure, dans les trois mois qui suivront la signature du présent accord-cadre, un traité de paix entre elles; elles invitent les autres parties au conflit à entamer simultanément des négociations et à conclure des traités de paix similaires afin qu'une paix générale s'établisse dans le secteur. C'est l'accord-cadre pour la conclusion d'un traité de paix entre l'Égypte et Israël qui présidera aux négociations de paix entre les deux pays. Les parties s'entendront sur les modalités et le calendrier d'application des obligations découlant du traité.

C. Principes connexes

1. L'Égypte et Israël déclarent que les principes et dispositions énoncés ci-dessous devront s'appliquer aux traités de paix à intervenir entre Israël et chacun de ses voisins : Égypte, Jordanie, Syrie et Liban.

2. Les signataires établiront entre eux les relations qui doivent normalement exister entre des États vivant en paix les uns avec les autres. À cette fin, ils s'engageront à se conformer à toutes les dispositions de la Charte des Nations unies. Les mesures à prendre à cet égard comprennent: (a) la reconnaissance pleine et entière; (b) la suppression des boycotts économiques; (c) l'assurance que sous la juridiction de chacun des signataires les citoyens des autres parties bénéficieront de la protection des procédures juridiques appropriées.

3. Les signataires exploreront les possibilités de développement économique qui se présentent dans le contexte des traités de paix définitifs, leur objectif étant de contribuer à l'atmosphère de paix, de coopération et d'amitié qui est leur objectif commun.

4. Des commissions d'indemnisation pourront être créées en vue du règlement mutuel de toutes réclamations financières.

5. Les États-Unis seront invités à participer aux négociations concernant les questions liées aux modalités d'application des accords et portant sur la mise en œuvre du calendrier suivant lequel les parties devront remplir leurs engagements.

6. Le Conseil de Sécurité des Nations unies sera invité à donner son aval aux traités de paix et à veiller à ce que leurs dispositions ne soient pas violées. Il sera demandé aux membres permanents du Conseil de Sécurité d'avaliser les traités de paix et d'assurer le respect de leurs clauses. Il leur sera également demandé de conformer leur politique et leurs actes aux engagements contenus dans cet accord-cadre.

Pour le gouvernement de la république arabe d'Égypte: A. Sadate

Pour le gouvernement d'Israël: M. Begin

17 septembre 1978

Témoin:

Jimmy Carter, Président des États-Unis d'Amérique

ACCORD-CADRE POUR LA CONCLUSION D'UN TRAITÉ DE PAIX ENTRE L'ÉGYPTE ET ISRAËL

Afin d'instaurer la paix entre eux, Israël et l'Égypte sont convenus de négocier de bonne foi, aux fins de conclure entre eux un traité de paix dans les trois mois qui suivront la signature du présent accord-cadre.

Il est convenu ce qui suit :

Les négociations se tiendront sous le drapeau des Nations unies, en un ou plusieurs endroits choisis d'un commun accord.

Tous les principes de la résolution 242 des Nations unies sont applicables au présent règlement du différend entre Israël et l'Égypte.

À moins qu'il en soit décidé autrement d'un commun accord, les dispositions du traité de paix seront mises en œuvre dans les deux ou trois ans qui suivent la signature du traité de paix.

Les parties se sont mises d'accord sur les points suivants:

- (a) le plein exercice de la souveraineté égyptienne jusqu'à la frontière internationale reconnue entre l'Égypte et la Palestine sous mandat.
- (b) Le retrait total des forces armées israéliennes du Sinaï.
- (c) L'utilisation des aérodromes laissés par les Israéliens, près d'El-Arish, Rafah, Ras en-Naqb et Sharm el-Sheikh, à des fins civiles uniquement et à une éventuelle utilisation commerciale par toutes les nations.
- (d) Le droit de libre passage pour les navires d'Israël dans le golfe de Suez et dans le canal de Suez, sur la base de la convention de Constantinople de 1888, qui s'applique à toutes les nations; le détroit de Tiran et le golfe d'Aqaba sont des voies maritimes internationales qui doivent être ouvertes à toutes les nations, lesquelles y exerceront la liberté de navigation et de survol, sans entrave ni interruption
- (e) La construction d'une autoroute reliant le Sinaï à la Jordanie, aux environs d'Elath, sur laquelle le passage libre et pacifique est garanti à l'Égypte et à la Jordanie.
- (f) Le stationnement des forces militaires énumérées ci-après.

Stationnement des forces

A. Il n'y aura pas plus d'une division (division motorisée ou division d'infanterie) des forces armées égyptiennes stationnées dans une zone située approximativement à 50 km à l'est du golfe et du canal de Suez.

B. Seules les forces des Nations unies et la police civile équipées d'armes légères nécessaires à l'accomplissement des tâches normales de police seront stationnées dans une zone située à l'ouest de la frontière internationale et du golfe d'Aqaba, et d'une largeur variant entre 20 et 40 km.

C. Dans la zone comprise dans une limite de 3 km à l'est de la frontière internationale, il y aura des forces militaires israéliennes dont le nombre n'excédera pas quatre bataillons d'infanterie et des observateurs des Nations unies.

D. Des unités de patrouilles frontalières, limitées à trois bataillons, viendront s'ajouter à la police civile pour le maintien de l'ordre dans la zone non comprise dans celles rappelées ci-dessus.

La délimitation exacte des zones ci-dessus s'effectuera conformément aux décisions prises au cours des négociations de paix.

Des dispositifs d'alerte rapide pourront être mis en place afin de garantir le respect des termes de l'accord.

Des forces des Nations unies seront stationnées: (a) dans une partie de la région du Sinaï située à une distance d'environ 20 km de la mer Méditerranée et le long de la frontière internationale et (b) dans la zone de Sharm el-Sheikh, afin d'assurer la liberté de passage dans le détroit de Tiran; 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.

Après la signature d'un traité de paix, et après le premier retrait, des relations normales seront instaurées entre l'Égypte et Israël, y compris la pleine reconnaissance comportant l'établissement de relations diplomatiques, économiques et culturelles, la fin des boycotts économiques et la levée des obstacles qui s'opposent à la libre circulation des biens et des personnes et la protection mutuelle des citoyens selon une procédure juridique appropriée.

Premier retrait

Dans un délai de trois à neuf mois après la signature du traité de paix, toutes les forces israéliennes se retireront à l'est d'une ligne allant d'un point situé à l'est d'El-Arish jusqu'à Ras Mohammad, le tracé exact de cette ligne devant être établi par accord mutuel.

Pour le gouvernement de la république arabe d'Égypte: A. Sadate

Pour le gouvernement d'Israël: M. Begin

17 septembre 1978

Témoin:

Jimmy Carter, Président des États-Unis d'Amérique

ANNEXE AUX ACCORDS-CADRE

La résolution 242 (1967) du Conseil de Sécurité du 22 novembre 1967

Le Conseil de Sécurité,

Exprimant l'inquiétude que continue de lui causer la grave situation au Moyen-Orient,

Soulignant l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la guerre et la nécessité d'œuvrer pour une paix juste et durable permettant à chaque État de la région de vivre en sécurité,

Soulignant en outre que tous les États membres, en acceptant la Charte des Nations unies, ont contracté l'engagement d'agir conformément à l'article 2 de la Charte,

1. Affirme que l'accomplissement des principes de la Charte exige l'instauration d'une paix juste et durable au Moyen-Orient qui devrait comprendre l'application des deux principes suivants:

I Retrait des forces armées israéliennes de territoires occupés lors du récent conflit;

II Cessation de toutes assertions de belligérance ou de tous états de belligérance et respect et reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque État de la région et de leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force.

2. Affirme en outre la nécessité:

a) De garantir la liberté de navigation sur les voies d'eau internationales de la région;

b) De réaliser un juste règlement du problème des réfugiés;

c) De garantir l'inviolabilité territoriale et l'indépendance politique de chaque État de la région, par des mesures comprenant la création de zones démilitarisées.

3. Prie le secrétaire général de désigner un représentant spécial pour se rendre au Moyen-Orient afin d'y établir et d'y maintenir des rapports avec les États intéressés en vue de favoriser un accord et de seconder les efforts tendant à aboutir à un règlement pacifique et accepté, conformément aux dispositions de la présente résolution.

4. Prie le secrétaire général de présenter aussitôt que possible au Conseil de Sécurité un rapport d'activité sur les efforts du représentant spécial.

La résolution 338 (1973) du Conseil de Sécurité du 22 octobre 1973

Le Conseil de Sécurité,

1. Demande à toutes les parties aux présents combats de cesser le feu et de mettre fin à toute activité militaire immédiatement, au plus tard 12 h après le moment de l'adoption de la présente décision, cela dans les positions qu'elles occupent maintenant;
2. Demande aux parties en cause de commencer immédiatement après le cessez-le-feu l'application de la résolution 242 (1967) du Conseil de Sécurité dans toutes ses parties;
3. 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.

ÉCHANGE DE LETTRES

(Toutes les lettres de M. Carter sont datées du 22 septembre 1978 et toutes les autres lettres sont datées du 17 septembre 1978)

*Le Président des États-Unis,
Camp David,
Thurmont, Maryland*

Le 17 septembre 1978

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire savoir que dans un délai de deux semaines après mon retour en Israël, je déposerai devant le Parlement israélien (la Knesset) une motion portant sur la question suivante et sur laquelle il devra se prononcer:

- Si, pendant les négociations en vue de la conclusion d'un traité de paix, on aboutit à un accord sur toutes les questions en litige, "Êtes-vous pour le retrait des Israéliens qui se sont établis dans les régions nord et sud du Sinaï, ou êtes-vous favorables au maintien de ces mêmes Israéliens dans lesdites régions?"

Pour voter sur cette question, Monsieur le Président, les consignes de discipline parlementaire seront levées et les députés seront libres de s'exprimer sans tenir compte d'elles. Cela permettra à chaque membre de la Knesset – et cela, bien que le gouvernement bénéficie d'une majorité de 70 sièges sur 120 – de voter selon sa conscience, qu'il siège sur les bancs de la majorité ou sur ceux de l'opposition.

Sincèrement vôtre,
Menahem Begin

*Son Excellence Anouar el-Sadate,
Président de la république arabe d'Égypte,
Le Caire.*

Le 22 septembre 1978

Monsieur le Président,

Je vous transmets ci-joint une copie de la lettre que m'a envoyée le Premier ministre Begin et dans laquelle il indique de quelle façon il a l'intention de soumettre la question des implantations dans le Sinaï à la Knesset afin qu'elle se prononce.

À cet égard, je déduis de votre lettre que l'approbation par la Knesset du retrait des Israéliens qui se sont établis dans le Sinaï suivant un calendrier précis et pendant la période assignée à la mise en application du traité de paix, constitue une condition préalable à toute négociation en vue d'un traité de paix entre Israël et l'Égypte.

Sincèrement,

Jimmy Carter

Pièce jointe : Lettre du Premier ministre Begin

*Son Excellence Jimmy Carter,
Président des États-Unis.*

Le 17 septembre 1978

Monsieur le Président,

En ce qui concerne "l'Accord-cadre pour un règlement dans le Sinaï", qui doit être signé ce soir, je voudrais réaffirmer la position de la république arabe d'Égypte à propos des implantations:

1. Tous les Israéliens qui y sont établis doivent se retirer suivant un calendrier se situant à l'intérieur de la période prévue pour la mise en application du traité de paix.
 2. L'accord du gouvernement israélien et de ses instances constitutionnelles est une condition préalable à l'ouverture de négociations en vue de conclure un traité de paix.
 3. Si les Israéliens ne pouvaient prendre un tel engagement, "l'Accord-cadre" serait nul et non avenu.
- Sincèrement,
Mohammed Anouar el-Sadate

*Son Excellence Menahem Begin,
Premier ministre d'Israël.*

Le 22 septembre 1978
Monsieur le Premier ministre,
J'ai reçu votre lettre en date du 17 septembre 1978 m'indiquant de quelle façon vous avez l'intention de soumettre la question de l'avenir des implantations israéliennes dans le Sinaï à la Knesset afin qu'elle se prononce.
Vous trouverez ci-joint une copie de la lettre que le Président Sadate m'a adressée à ce sujet.
Sincèrement,
Jimmy Carter
Pièce jointe : Lettre du Président Sadate

*Son Excellence Jimmy Carter,
Président des États-Unis*

Le 17 septembre 1978
Monsieur le Président,
Je vous écris afin de réaffirmer la position de la république arabe d'Égypte en ce qui concerne Jérusalem.

1. La Jérusalem arabe fait partie intégrante de la Rive occidentale. Les droits arabes légitimes et historiques sur la ville doivent être respectés et restaurés.
2. La Jérusalem arabe doit être sous souveraineté arabe.
3. Les habitants palestiniens de la Jérusalem arabe sont qualifiés pour exercer leurs droits nationaux légitimes, car ils font partie du peuple palestinien de la Rive occidentale.
4. Les résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité, et en particulier les résolutions 242 et 338, doivent s'appliquer à Jérusalem. Toute mesure prise par Israël pour modifier le statut de la ville est nulle et non avenue, et doit être abrogée.
5. Le libre accès à la ville et à ses Lieux saints doit être garanti à tous ainsi que le libre exercice de la prière, le droit de visite et de passage, cela sans distinction ni discrimination.
6. Les Lieux saints de chaque religion doivent être placés sous l'administration et le contrôle de leurs représentants respectifs.
7. Le fonctionnement de base doit être indivisible, et un conseil municipal composé à égalité d'Israéliens et d'Arabes doit être chargé de veiller à la bonne marche de ce fonctionnement. De cette façon, la ville ne sera pas divisée.

Sincèrement,
Mohammed Anouar el-Sadate

*Le Président de États-Unis,
Camp David,
Thurmont, Maryland.*

Le 17 septembre 1978

Monsieur le Président,

Monsieur le Président, j'ai l'honneur de vous informer que le 28 juin 1967 le Parlement israélien (Knesset) a promulgué et adopté une loi qui dispose: "Le gouvernement est investi par décret du pouvoir d'appliquer sur toute portion d'Eretz-Israël, la Terre d'Israël – (Palestine) -, les lois, juridictions et décisions administratives de l'État, selon les stipulations dudit décret."

Sur la base de cette loi, le gouvernement d'Israël a promulgué, par décret, en juillet 1967 que Jérusalem constituait une cité une et indivisible, capitale de l'État d'Israël.

Sincèrement,

Menahem Begin

*Son Excellence Anouar el-Sadate,
Président de la république arabe d'Égypte,
Le Caire*

Le 22 septembre 1978

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu votre lettre du 17 septembre dans laquelle vous consignez la position égyptienne en ce qui concerne Jérusalem. J'ai transmis une copie de cette lettre au Premier ministre Begin pour information. La position des États-Unis sur Jérusalem reste celle exposée par l'ambassadeur Goldberg à l'Assemblée générale des Nations unies le 14 juillet 1967 et ensuite par l'ambassadeur Yost au Conseil de Sécurité des Nations unies le 1^{er} juillet 1969.

Sincèrement,

Jimmy Carter

*Son Excellence Jimmy Carter,
Président des États-Unis,
La Maison-Blanche, Washington, D.C.*

Le 17 septembre 1978

Monsieur le Président,

En ce qui concerne les "Accords-cadres pour la paix au Proche-Orient", je vous écris pour vous faire connaître la position de la république arabe d'Égypte, à propos de la mise en application d'un règlement global. Pour assurer la mise en application des dispositions 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.

Sincèrement,

Mohammed Anouar el-Sadate

*Son Excellence Menahem Begin,
Premier ministre d'Israël*

Le 22 septembre 1978

Monsieur le Premier ministre,

Je reconnais par la présente que vous m'avez informé de ce qui suit:

A. Dans chaque paragraphe des documents de l'Accord-cadre sur lesquels on a abouti à un accord, les expressions "Palestiniens" et "peuple palestinien" sont et seront comprises et interprétées par vous comme "Arabes palestiniens".

B. Dans chaque paragraphe où figure l'expression "Rive occidentale", celle-ci sera interprétée et comprise par le gouvernement d'Israël comme Judée et Samarie.

Sincèrement,

Jimmy Carter