

LA LIGUE DES ETATS ARABES

la ligue des Etats arabes, créée avec une certaine hâte en mars 1945 sur le modèle de ce qui serait, quelques mois plus tard, l'Organisation des Nations Unies, fut considérée par cette dernière comme une entente régionale, conforme au vœu d'un pluralisme culturel et politique. Il faut d'emblée souligner que la forme de cette Ligue apparaît dans le monde arabe comme une étrangeté qui a peu de racines doctrinales proche-orientales en matière politique. Le Proche-Orient arabe, en effet, est le terroir d'une vieille histoire politique, avec sa philosophie politique, à laquelle l'islam apporte sa contribution. L'histoire de la Ligue des Etats arabes reflète, à notre avis, la dialectique entre un élément importé d'une anthropologie politique étrangère et les authentiques sensibilités politiques du monde arabe. Dans cette perspective, l'étude de la Ligue des Etats arabes dans sa relation avec les Etats arabes et le monde arabe eux-mêmes, présente un intérêt certain.

Rappelons brièvement les circonstances de la création de la Ligue, puis son histoire. C'est une tête anglaise sur un corps arabe, a-t-on dit le jour de sa naissance. Le corps, c'était le puissant sentiment de l'identité arabe, du nationalisme arabe, vague de fond qui a repris vie lors des diverses formes de la renaissance arabe, à la fin du XIX^{ème} siècle. Il fallait incarner enfin, après les espérances brisées de 1915-1918, le rêve du royaume arabe unifié, dont la forme nouvelle pourrait être celle d'une Grande Syrie hachémite, croissant fertile unissant l'Irak, la TransJordanie et la Palestine par le trait d'union syro-libanais. Où, du moins, il fallait instituer les premières pièces d'une fédération arabe de type moderne, républicaine et démocratique plutôt que monarchique, autour de Damas, la capitale traditionnelle de l'arabisme. Ou encore, il faudrait une union plus souple des patries arabes avec leurs frontières actuelles et idéalement provisoires, dont le siège serait au Caire, la capitale du seul Etat arabe vraiment digne de ce nom depuis *Mehmet Ali*. Les trois tendances s'enracinaient toutes dans l'authentique corps arabe, avec son désir inassouvi d'être soi-même. Mais elles représentaient trois lignes d'intérêts fort divergents. Il fallut le verdict britannique pour aboutir à une Ligue des Etats arabes conforme à l'idée égyptienne, libanaise et saoudienne, la tendance la plus modérée, plutôt que syrienne ou hachémite. La tête britannique réunit ce corps arabe à la fois

passionné et divers, sous la forme d'un rassemblement dans la division. La formule était adroite. Elle flattait l'Egypte, rassurait *Ibn Saoud* et le Liban, laissait de l'espoir au nationalisme arabe syrien autant qu'au rêve hachémite, tout en les laissant de côté. Surtout, Eden parachevait de la sorte la maxime « diviser pour régner », en rassemblant les éléments séparés en tant que séparés, afin qu'ils se neutralisent l'un l'autre. Il espérait sans doute faire aboutir au profit de la Grande-Bretagne, par le truchement des Etats arabes eux-mêmes rassemblés en ligue, la question du Soudan et celle de la Palestine, tout en évinçant les Français de Syrie et du Liban, au nom de l'arabisme.

L'ère britannique de la Ligue fut brève et, comme nous le verrons à l'occasion du conflit jordano-palestinien, assez peu efficace. La seconde phase de l'histoire de la Ligue commence avec l'avènement de Nasser, et surtout avec sa consécration grâce à l'affaire de Suez, à l'automne 1956. La troisième phase commence en 1964, avec les sommets arabes. Cette phase relève-t-elle vraiment de l'histoire de la Ligue ? Sans aucun doute, car les sommets se font dans le cadre de la Ligue : c'est le secrétaire général qui notifie la demande de convocation d'un sommet, c'est lui qui le convoque effectivement, c'est le président en fonction au Conseil de la Ligue qui préside le sommet -sauf exception-, c'est le secrétaire général qui lit les décisions et résolutions adoptées par la Conférence au sommet, et ce sont les organismes permanents de la Ligue qui sont chargés de l'application de ces décisions et résolutions, jusqu'au sommet suivant qui s'ouvrira par le compte rendu de leur exécution. Les sommets semblent faire concurrence aux réunions, ordinaires ou extraordinaires, du Conseil de la Ligue, qui se succèdent sans cesse. En réalité, les sommets traitent des grandes questions politiques, laissant au Conseil de la Ligue les questions culturelles, économiques, ou de politique routinière.

C'est cette métamorphose de la Ligue que nous suivrons à l'occasion de deux des principaux conflits inter-arabes actuels : celui de Palestine et celui du Yémen (Sanaa). Auparavant, nous montrerons combien les textes constitutifs de la Ligue, du fait de la dualité de leur inspiration, préparaient cette métamorphose.

I. LES TEXTES CONSTITUTIFS DE LA LIGUE DES ÉTATS ARABES

Nous nous intéressons ici aux textes qui concernent la question des conflits entre Etats arabes. Cette perspective nous oblige à analyser d'abord les déclarations d'intention qui reflètent le désir profond d'identité arabe et d'union arabe. Les textes constitutifs consistent

dans le Protocole d'Alexandrie d'octobre 1944, le Pacte de la Ligue des Etats arabes du 22 mars 1945, et le Traité de défense commune et de coopération économique de juin 1950.

Le Protocole et **le Pacte** doivent être lus ensemble, car le Pacte amende le Protocole. Celui-ci est plus ambitieux, dans sa sensibilité nationaliste arabe comme dans sa volonté d'intervention dans les conflits régionaux.

Les intentions du Protocole d'Alexandrie se fondent sur le(s) « terri-toire(s) arabe(s) » (*bilad arabiya*), terme dont le singulier et le pluriel se confondent à l'usage, et sur l'« opinion publique arabe » (*ra'y 'ām*). Voilà deux concepts qui expriment la sensibilité arabiste du peuple arabe sur son territoire arabe. L'opinion publique est certes une notion moderne, mise à l'honneur avec la notion de peuple, mais elle est d'emblée acclimatée en culture arabe, car elle démocratise les notions traditionnelles de consensus (*ijmaa*) et d'opinion (*ra'y*) des gens qualifiés. De fait, la Ligue devra régler sa marche sur le rythme de l'opinion publique arabe, perpétuellement informée et endoctrinée par les postes émetteurs des différentes capitales arabes, singulièrement la « Voix des Arabes » au Caire, autour de l'année 1960.

Le Pacte de la Ligue, lui, parle d'emblée, dans son Préambule, des « Etats arabes indépendants et souverains », c'est-à-dire qu'il les reconnaît dans leurs frontières existantes, ce qui annule tout rêve ultérieur de Grande Syrie, par exemple. Certes, à la fin, ce préambule fait appel à l'opinion publique arabe et au « bien commun de l'ensemble du (ou des) territoire(s) arabe(s) », mais c'est pour justifier a fortiori la création de la Ligue et pour indiquer l'un de ses objectifs. Ainsi le Pacte entend limiter d'emblée le rôle de la Ligue au rassemblement (*Jāmi'a*) que l'on traduit, en l'occurrence, par Ligue (au sens propre : collecte ou « Universitas ») des Etats et non à l'union des peuples (ou du peuple) de la nation arabe en pays arabe.

L'annexe sur la Palestine, qui existe dans l'un et l'autre document, fait appel, dans le Protocole d'Alexandrie, une fois encore, au « territoire arabe » dont la Palestine est une « portion importante et chère » au « monde arabe », et même, en termes explicites, à la « nation arabe » (*umma arabiya*) : il y aura un Fonds de la nation arabe destiné à sauver les terres de la Palestine, auquel participeront les gouvernements arabes. Le Protocole ne parle pas d'un Etat palestinien, mais d'une Palestine, en termes arabistes. L'annexe du Pacte de la Ligue, au contraire, est beaucoup plus juridique, et la Palestine est traitée d'emblée comme l'un des Etats

arabes, autonomes de jure depuis la fin de la domination ottomane et depuis le Traité de Lausanne.

Ainsi, les déclarations d'intention du Protocole et du Pacte indiquent nettement, d'une part la sensibilité arabiste fondamentale qui s'exprime en termes de solidarité irrationnelle, non juridique, populaire, nationale, et d'autre part la forme étrangère, rationalisée à la mode occidentale, étatique, de ce rassemblement d'Etats arabes considérés côte à côte, au pluriel, non pas au singulier. En effet, le vocable « Etat » signifie proprement en arabe une dynastie (*dawla*) ; le pluriel (*duwal*) s'entendrait normalement dans la succession temporelle, non dans la synchronie. Voilà pourquoi une union d'Etats arabes et musulmans séparés est une innovation, une étrangeté. Certes, l'histoire n'a cessé de connaître simultanément une multiplicité de dynasties, mais il ne pouvait y avoir, en fin de compte, qu'une seule légitimité, ce qui exigeait des conflits, puis la domination d'un vainqueur, le fait lui-même de la victoire constituant plus ou moins, en jurisprudence politique, la légitimité.

Les termes de la déclaration d'intention de la Ligue sont donc une innovation, une étrangeté pour la tradition politique arabe. Et la question des conflits entre Etats arabes vient logiquement à la pensée. Comment légitimer l'absence de conflits et, en conséquence, l'absence de domination ? Comment réaliser effectivement cette innovation, cette étrangeté ?

La légitimation d'une union des Etats sans conflit et sans domination se fait au nom de la souveraineté de chaque Etat, désormais indépendant, avec ses frontières propres héritées du colonisateur. Mais cela n'a pas de prise sur la sensibilité nationaliste arabe. Cela n'a même pas prise, non plus, sur la sensibilité régionaliste -plus ou moins tribale, certainement familiale- de chaque Arabe, car l'Etat ne correspond pas à la région ni à la solidarité familiale : il est trop vaste, son unité est artificielle, et la « famille » au pouvoir représente, au premier échelon, la traditionnelle domination d'une famille, d'une maison (*beit*), sur les autres. Comment donc parler d'une union des Etats sans domination d'un chef sur un autre ? Le Protocole, puis le Pacte de la Ligue, exhortent alors à constituer des unions plus intimes entre certains Etats qui le souhaiteront (article 9 du Pacte). Qui ne voit que cet article laisse la porte ouverte à de multiples conflits d'influence et de leadership, conformément au vœu profond du peuple arabe et de la nation arabe ? Mais, bien sûr, le Pacte et le Protocole exhortent à ne pas utiliser la force entre Etats arabes et à ne pas intervenir « pour changer le régime » de gouvernement d'un autre Etat arabe.

Il en résulte que les moyens d'éviter les conflits sont très maigres dans les deux documents, mais plus encore dans le Pacte que dans le Protocole. L'arbitrage du Conseil de la Ligue n'est pas obligatoire ; il devra être demandé par les deux parties en conflit et la décision, prise à la majorité des deux tiers, sera exécutoire (art. 5). Du coup, l'interdiction de recourir à la force n'a pas de contrepartie efficace. L'article 5 du Pacte tâche, dans le dernier paragraphe, de combler cette lacune en statuant que le Conseil de la Ligue sera médiateur en cas de risque de guerre entre Etats membres. De même, à l'article 6, «l'Etat agressé ou menacé d'agression pourra demander la réunion immédiate du Conseil ». Dans les deux cas -médiation ou appel par le pays agressé- la décision devra être unanime, à l'exclusion du vote de l'Etat agresseur, bien entendu. Enfin, le Pacte néglige d'interdire, comme le faisait le Protocole, des alliances de tel ou tel Etat membre avec l'extérieur, qui seraient contraires à la Charte ou à l'un de ses membres. Chaque Etat suivra donc la politique internationale qu'il entendra, quitte à gêner ses voisins ou l'intérêt commun du monde arabe.

C'est le « Traité de défense commune et de coopération économique entre les Etats de la Ligue arabe », signé le 17 juin 1950, qui reprend, en termes modestes, l'interdiction d'« ententes internationales qui seraient en contradiction avec le présent traité », ainsi que de « relations avec d'autres pays qui conduiraient à annuler les objectifs du présent traité » (art. 10). Ce traité a pour objectif évident de resserrer l'unité arabe. Un Conseil de défense commune est créé, dont les décisions seront exécutoires et prises à la majorité des deux tiers cette fois (art. 6). Mais ce Conseil doit être contrôlé par le Conseil de la Ligue. Les moyens d'action restent donc encore faibles. Notons que le traité de défense commune déclare (art. 7 et art. 11) agir en union avec l'Organisation des Nations Unies et en respectant les responsabilités du Conseil de sécurité. La Ligue a toujours entendu coopérer avec l'O.N.U.

En conclusion, le Pacte de la Ligue offre, d'un côté l'innovation d'une union de multiples Etats arabes souverains, et de l'autre, il dénombre les formes prévisibles de conflits entre ces Etats au nom de principes et de pratiques nationalistes arabistes, unitaires, dominateurs. Or les deux aspects ne se rejoignent pas. L'innovation « étatique » ne va pas jusqu'à prendre les moyens efficaces de réduire les conflits, de canaliser les ambitions unionistes et de fournir un substitut au leadership arabe de l'un ou l'autre. C'est cette incohérence qui a permis à la Ligue de subsister, et de se muer en un organisme modeste, bâtard, au service d'un *zaim* inévitable. Un regard rétrospectif sur les textes constitutifs de la Ligue fait apparaître qu'elle attendait, en raison même de ses lacunes, un leadership arabe, un

« imamat des temps modernes », selon l'expression de Jacques Berque. Bien sûr, on peut également dire que la Ligue des Etats arabes a très vite décliné.

Les dessous des interventions de la Ligue sont apparus clairement. En Palestine, il y a l'exigence du nationalisme arabe si volontiers fixé sur ce territoire non étatique, mais la Ligue, à la suite de Nasser, opte après 1959 en faveur des Etats arabes contre cette fixation palestinienne de la nation arabe. L'intervention de la Ligue mena donc où son « *zaim* » entendait, dès longtemps, la mener. Elle devint la Ligue des Etats, contre une forme vive du nationalisme arabe, mais en canalisant la mobilisation nationale arabe vers des formes autres, telles que les entendait *Nasser*.

Nous pensons que les textes constitutifs eux-mêmes du Pacte de la Ligue, doivent être interprétés selon quelques traits caractéristiques de l'anthropologie politique proche orientale arabe et, incidemment, musulmane. Entendons que la nation ne coïncide jamais avec l'Etat. La mobilisation des personnes se fait à deux niveaux : la famille, qui entraîne normalement une solidarité régionale bien marquée, et l'*umma*, jadis islamique, aujourd'hui arabe.

Un autre trait de cette culture politique, consiste en ce que le rôle n'est pas attaché à la jonction. Les conduites que le groupe attend d'un chef politique ne sont pas dictées par sa fonction ou son statut politiques ni déterminées par des textes ou par les traditions propres à un Etat, mais c'est la personne du chef qui détermine le rôle qu'il devra tenir dans la fonction qu'il occupe. Voilà pourquoi la Ligue a vécu sous l'inspiration charismatique de Nasser plutôt que conformément à la lettre de sa Charte, ce qui, du coup, lui donna un souffle qu'elle n'était pas appelée à avoir en tant qu'institution. Même si la Ligue a parfois été la tribune où Ton pouvait contester Nasser, on vivait la Ligue en fonction de Nasser, de toutes façons.

Disons encore que la Ligue, née comme une institution étrangère ayant pour but de maintenir les divisions étatiques, est cependant tout de suite apparue, dans la conscience arabe, comme le signe de l'identité retrouvée. Le signe précède la réalité, à la différence de ce que pense et ressent l'occidental ; le signe est le début d'une belle réalité, il incarne déjà le grand idéal de l'*umma* arabe. Voilà pourquoi la présence de la Ligue a toujours été ressentie comme indispensable. Voilà pourquoi, aussi, c'est l'attente nationaliste arabe qui lui permet de vivre et de se métamorphoser, malgré son échec dès le début de la guerre palestinienne.

Ces trois traits importants de l'anthropologie politique proche orientale se retrouvent ensemble dans la philosophie politique musulmane, qui est assez connue. Elle est marquée par le principe du pacte d'allégeance au chef que la volonté de Dieu a désigné à travers les événements politiques et qui est chargé de guider l'*umma* musulmane en conformité avec les principes coraniques. La Ligue apparaît alors quelque peu comme le conseil consultatif (*shura*) qui aide le chef à agir selon le droit. Cette Ligue a un pacte (*mithaq*) s'enracine dans ce pacte des origines, entre Dieu et Adan (*Adam*), qui est toujours inscrit sur la pierre de la *kaaba* à la Mecque. La Ligue veut être le résultat d'un pacte entre musulmans et entre Arabes. L'ultérieur pacte d'allégeance envers Nasser se nourrissait à la même sève.

L'étude du rôle de la Ligue des Etats arabes dans certains conflits inter-arabes nous confirme dans l'idée que l'aire culturelle proche orientale connaît une culture politique originale, non pas antérieure à la maturité d'une société politique, mais marquée par un humanisme et un personnalisme de haute valeur, que la science politique ne saurait négliger.