
L'État palestinien en question

La solution des deux États est-elle encore possible ?

Denis Bauchard

Mars 2010



**Programme
Moyen-Orient
et Méditerranée (MOM)**

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN : 978-2-86592-694-7
© Ifri – 2010 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tel : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tel : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Sommaire

ISRAËL : UNE ABSENCE DE VOLONTE POLITIQUE	4
LA FAIBLESSE STRUCTURELLE DES GOUVERNEMENTS ISRAELIENS	6
LA QUESTION PALESTINIENNE N'EST PLUS UNE PRIORITE	8
PALESTINE : Y A-T-IL ENCORE UN INTERLOCUTEUR VALABLE ?	10
LA SITUATION SUR LE TERRAIN	
PERMET-ELLE ENCORE DE CREER UN ETAT PALESTINIEN VIABLE ?.....	12
QUELS SCENARIOS POUR LE FUTUR ?	15
Scénario 1 : le <i>statu quo</i>	15
Scénario 2 : des négociations débouchant sur un État palestinien.....	16
Scénario 3 : la proclamation unilatérale d'un État palestinien	18
Scénario 4 : un État binational	19
UNE SOLUTION DE LA DERNIERE CHANCE ?	21

Introduction

La marche vers un État palestinien est longue et ardue, même si, sur le plan juridique, la création de deux États, l'un juif, l'autre arabe, a été prévue dès le plan de partage adopté par le Conseil de sécurité le 29 novembre 1947. L'application de ce texte fut « suspendue » et, de fait, jamais mise en œuvre, compte tenu de l'évolution des faits et de la guerre israélo-arabe qui a éclaté en 1948.

En fait, c'est la déclaration de Venise, adoptée par le Conseil européen du 13 juin 1980 à l'initiative du président Valéry Giscard d'Estaing, qui allait être le point de départ de cette longue marche puisqu'elle prévoit alors que « le peuple palestinien doit être mis en mesure [...] d'exercer pleinement son droit à l'autodétermination ». À l'époque, cette déclaration fut critiquée tant par les États-Unis que par Israël qui a refusé de reconnaître ce droit jusqu'à une date récente. On rappellera que les accords d'Oslo du 9 septembre 1993 se sont gardés d'utiliser le terme d'État palestinien, même si des lettres de reconnaissance mutuelle ont été échangées entre Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), celle-ci étant reconnue « comme le représentant du peuple palestinien ». Pour sa part, la résolution 1 397 du Conseil de sécurité, en date du 12 mars 2002, mentionne dans ses considérants : « la vision d'une région dans laquelle deux États, Israël et la Palestine, vivent côte à côte dans des frontières reconnues et sûres ». La « Feuille de route » présentée par le Quartet définit alors un plan par étapes qui doit conduire au règlement du conflit israélo-palestinien, avec la création d'un État palestinien au plus tard en 2005. Cinq ans après la date de cette création théorique, les frontières n'en sont toujours pas définies et aucun règlement n'est en vue.

Cependant, le principe d'un État, et le mot même, semblent maintenant faire consensus dans la communauté internationale et en Israël, y compris dans ses grands partis politiques, comme le Likoud et le gouvernement : celui-ci, par la voix du Premier ministre Benjamin Netanyahu et en réponse aux fortes pressions de l'Administration Obama et de l'Union européenne (UE), a formellement accepté cette perspective¹.

Paradoxalement, c'est au moment où l'État n'est plus véritablement contesté sur le principe que sa mise en œuvre semble de plus en plus problématique. Autre paradoxe : s'il reste contesté,

¹ Discours à l'université Bar-Ilan le 14 juin 2009.

c'est à travers des voix palestiniennes, même si celles-ci sont encore très minoritaires. Cette contestation palestinienne apparaît dès 2006 parmi les intellectuels, notamment parmi ceux qui appartiennent à l'université de Bir Zeit². Selon eux, il conviendrait de dissoudre l'Autorité palestinienne (AP) « fantoche » et d'en revenir à un régime d'occupation qui aurait le mérite de la clarté et qui obligerait Israël à prendre ses responsabilités de puissance occupante. La même position est relayée de façon très médiatique par Sari Nusseibeh, membre d'une des grandes familles palestiniennes de Jérusalem et président de l'université Al-Qods : « Un État palestinien est devenu impossible³ ». Tout récemment, Saëb Erekat, négociateur palestinien en chef et membre du Comité exécutif de l'OLP, a laissé entendre que si les efforts pour la conclusion d'un accord avec Israël se traduisaient par un échec, l'AP renoncerait à la solution des deux États et demanderait la création d'un État binational⁴.

Qu'en est-il exactement ? La combinaison d'une absence de volonté, ou de capacité, politique de part et d'autre, et l'évolution de la situation qui prévaut sur le terrain peuvent étayer ce constat pessimiste. Et si un État palestinien n'est plus possible, existe-t-il une solution de rechange ?

² D. Bauchard, *Israël 2007, bilan et perspectives*, Paris, Ifri, « Perspectives MOM », février 2007.

³ Interview, *Le Figaro*, 6 janvier 2010.

⁴ *Haaretz*, 18 février 2010. Voir aussi R. Khalidi, « Que peuvent les Palestiniens ? », *Politique étrangère*, vol. 74, n°3, automne 2009.

Israël : une absence de volonté politique

Les termes d'un compromis possible sont connus : ils sont proches, sous réserve d'ajustements et d'actualisation, de trois documents de référence : les « paramètres Clinton » mis sur la table à Camp David II (juillet 2000), le relevé de conclusions de la réunion de Taba (janvier 2001) établi par l'envoyé spécial de l'UE d'alors, Miguel A. Moratinos et l'initiative de Genève, suscitée par une personnalité suisse et conclue à travers un « accord » (octobre 2003) avalisé par l'israélien Yossi Beilin et le palestinien Yasser Abd Rabbo, l'un et l'autre anciens ministres agissant en leur nom personnel. Un compromis est ainsi théoriquement accessible mais il suppose une détermination politique. Or il n'existe actuellement ni volonté, ni peut-être même capacité de conclure quelque accord que ce soit sur ces bases.

Du côté israélien, il est clair qu'un tel accord est actuellement irréalisable. Si l'on s'en tient à la position officielle, exprimée par le Premier ministre B. Netanyahu lors de son discours à l'université de Bar-Ilan (juin 2009), on est en effet loin du compte, même si ce dernier assure qu'il est prêt à négocier à tout moment, sans préalable. Certes, il a évoqué « deux peuples libres, vivant l'un à côté de l'autre sur ce petit territoire (*small land*) [...] chacun avec son drapeau, son hymne, et son gouvernement ». Cependant, les conditions posées vident largement cette proposition de son sens. Après avoir rappelé que « Eretz Israël » est le lieu d'origine du peuple juif, B. Netanyahu demande aux Palestiniens de reconnaître Israël comme un État juif, de renoncer à toute armée et à l'exercice de tout contrôle aérien. Ces conditions réunies, « [Israël serait prêt] à donner [son] accord à un véritable accord de paix, à un État palestinien démilitarisé à côté de l'État juif ». L'AP doit également « venir à bout (*overcome*) du Hamas ». S'agissant du problème de la colonisation, B. Netanyahu affirme qu'« Israël n'a pas l'intention de bâtir de nouvelles implantations » mais cet engagement ne recouvre pas celles qui sont situées dans l'agglomération du Grand Jérusalem, ni la « croissance naturelle » de celles localisées en Cisjordanie. Il reste discret sur les colonies « sauvages » (*outposts*), et sa position est totalement fermée sur le problème des réfugiés qui ne peut être réglé qu'« en dehors des frontières de l'État d'Israël », comme sur Jérusalem qui restera « la capitale unifiée d'Israël ».

Certes, on peut estimer qu'il s'agit d'une position de départ, affichée au début d'une négociation qui sera forcément longue et

difficile. Ce point de départ est à l'évidence inacceptable pour les Palestiniens. Si l'on veut être optimiste, on peut souligner que le Premier ministre et sa coalition peuvent changer. Un gouvernement plus ouvert peut naître de nouvelles élections législatives, à l'instar de celui d'Ehoud Olmert qui, après la conférence d'Annapolis et à la suite de vives pressions américaines, a mis sur table des éléments esquissant un début de négociation. Mais le contenu même de ces propositions permet de constater l'ampleur du fossé à combler. La difficulté de toute négociation n'est pas un problème conjoncturel, lié à un gouvernement ; elle repose sur les évolutions structurelles qui minent les tentatives de recherche de la paix.

La faiblesse structurelle des gouvernements israéliens

Depuis près de 30 ans, Israël est gouverné par des coalitions fragiles au sein desquelles les petits partis radicaux, notamment religieux ultra-orthodoxes, sont surreprésentés et ont une influence qui dépasse leur étroite base électorale. C'est l'un des effets du système de scrutin proportionnel quasi intégral qui s'applique aux élections législatives et qui reflètent une société profondément divisée, tant du point de vue religieux que de celui de l'origine géographique. On rappellera que, depuis octobre 1993, date de la conférence de Madrid qui a inauguré le processus de paix, huit Premiers ministres se sont succédé, tous issus de coalitions, soit 8 mandats d'une durée de deux ans et demi environ. On est donc face à un système de régime parlementaire, proche de celui de la IV^e République française, qui malgré les tentatives de réforme – notamment l'élection du Premier ministre au suffrage direct – ne dispose que d'un pouvoir exécutif faible et instable. Les petits partis qui bloquent toute réforme ont intérêt à perpétuer ce système qui leur est très favorable. Quant aux grands partis traditionnels, ils sont sur le déclin, la création de Kadima ayant rendu la vie politique encore plus confuse. S'ajoute à cela une perte de crédibilité que connaît toute la classe politique en raison de son inefficacité en termes de politique intérieure et des scandales de corruption ou de mœurs qui ont entaché l'image de nombreux ministres, Premiers ministres, voire président (Moshe Katsav ayant été forcé à la démission). Certes, il y eut deux hommes forts, Yitzhak Rabin et Ariel Sharon, qui se sont imposés et qui ont su maintenir une certaine cohésion gouvernementale. Mais ils ont disparu prématurément et il est difficile de savoir si, sur le long terme, les processus qu'ils ont initiés auraient pu déboucher sur la paix. Les accords d'Oslo ont été conclus sans qu'y aient été associés Tsahal ni les services de renseignement. Comme le souligne Ephraïm Halévy, chef du Mossad de 1998 à 2002, « il s'agissait d'une façon catastrophique de prendre des décisions », et d'ajouter crûment, « l'influence respective des chefs d'état-major, des chefs de la sécurité et des diverses agences de renseignement a parfois contrebalancé celle de tous les autres protagonistes⁵ ». En clair, les

⁵ E. Halévy, *Mémoires d'un homme de l'ombre : les coulisses de la politique internationale au Moyen-Orient par l'ex-directeur du Mossad*, Paris, Albin Michel, 2006.

principaux responsables de l'armée et des services de renseignement étaient hostiles aux accords d'Oslo, et se sont efforcés, avec succès, de les remettre en cause au niveau de leur mise en œuvre. Y. Rabin aurait-il pu aller à l'encontre d'une telle détermination ? Quant à la politique d'A. Sharon, aurait-elle pu se poursuivre au-delà du retrait de Gaza ? On peut en douter : ce retrait est d'ailleurs considéré maintenant par Israël comme un échec, car il n'a pas permis d'assurer la sécurité de son flanc sud et bien au contraire, il a contribué à renforcer le Hamas.

Par-delà les raisons liées au mauvais fonctionnement des institutions, on peut ajouter le renforcement lent, mais sans doute irréversible, des partis les plus hostiles à un accord négocié avec les Palestiniens, au détriment du « camp de la paix ». La gauche, notamment celle que représente l'association La paix maintenant qui avait été au cœur de l'accord de Genève, est marginalisée. Le Parti travailliste a volé en éclats du fait de l'opportunisme politique de certains de ses responsables historiques. Au sein même du Parti travailliste, l'échec de sa gauche représentée par Amir Peretz, ministre de la Défense lors de l'intervention au Liban (2006), a permis le retour de ses membres les plus intransigeants à sa direction. Dans le même temps, les partis les plus durs, dont Israël Beitenou, ont progressé et n'hésitent pas à demander l'expulsion de la population arabe d'Israël, qualifiée de « cinquième colonne ». La conjonction de l'influence croissante des partis religieux fondamentalistes, comme le Shass, et du parti russe – celui d'Avigdor Lieberman – reflète bien les sentiments d'une clientèle électorale profondément hostile aux Arabes, y compris à ceux qui sont citoyens israéliens. Une même évolution peut être décelée chez une partie des colons. Désarçonné par la brutalité avec laquelle A. Sharon a procédé à l'évacuation des colonies de la bande de Gaza, le mouvement des colons s'est ressaisi et a développé une influence non seulement auprès des partis politiques, mais également au sein de l'armée. Ainsi le démantèlement, même partiel, des colonies existantes – y compris des *outposts*, qu'elles soient situées en Cisjordanie, à Jérusalem ou dans le Golan –, paraît à beaucoup irréaliste, sauf cas marginaux. Plusieurs d'entre elles, comme Maale Adoumim ou Ariel sont devenues de véritables villes, peuplées de plusieurs dizaines de milliers d'habitants. Or il ne pourra pas y avoir de paix sans un démantèlement d'un nombre minimal de colonies : on voit mal quel gouvernement israélien pourrait avoir la volonté ou la capacité de provoquer un tel affrontement.

La question palestinienne n'est plus une priorité

À l'évidence, la question palestinienne n'est plus une priorité pour les autorités israéliennes. Au regard de Tsahal et des services de renseignement, il s'agit d'un « conflit de basse intensité » qui peut être géré au jour le jour, ou éventuellement par des interventions massives et ponctuelles qui maintiennent un effet de dissuasion, comme celles déclenchées contre le Hezbollah en juillet 2006 ou contre le Hamas en décembre 2008. Le problème lancinant des roquettes qui tombent par intermittence sur Sdérot ou Ashkelon, et dont les effets psychologiques et politiques sont importants, restent cependant supportables. Ainsi la vie quotidienne en Israël est-elle redevenue normale après la période difficile des attentats-suicides (2002-2004) maintenant jugulés. À l'abri du mur de séparation, il n'y a pas de véritable pression – sauf venant de l'extérieur – pour négocier une paix dont les avantages apparaissent mal et qui supposerait de discuter avec un interlocuteur de moins en moins valable et représentatif.

En revanche, la menace que représente l'Iran est ressentie comme « existentielle » et fait l'objet d'un large consensus national. Il s'agit pour Israël d'un défi majeur, aggravé par la volonté de l'Iran d'affirmer sa « souveraineté nucléaire » et de développer un programme d'enrichissement dont la finalité militaire semble se confirmer de jour en jour. Sous cet angle, le Hezbollah et le Hamas s'apparentent à des postes avancés de l'Iran : ainsi Israël et l'Iran seraient d'ores et déjà en guerre par l'intermédiaire de ces mouvements, en quelque sorte par « procuration ». L'échec de l'intervention de 2006, ou l'absence de succès significatif mise en valeur par les conclusions critiques du rapport Winograd⁶, contribuent à expliquer le sentiment diffus d'insécurité, même si, pour l'instant, le front nord reste calme. Cette « obsession iranienne » d'une grande partie de l'opinion israélienne participe à ancrer la peur face à l'avenir et confirme l'idée selon laquelle Israël est entouré d'ennemis armés et manipulés par l'Iran.

Les sentiments actuels en Israël peuvent être résumés de la façon suivante : nul retrait, unilatéral ou négocié, n'apporte la sécurité ; développement de la conviction des colons que « Eretz

⁶ Rapport préliminaire de la commission Winograd, 30 avril 2007.

Israël a été [leur] pays de tout temps car Dieu [leur] a donné⁷ », ce qui rend sans objet une négociation avec les Palestiniens ; les Arabes ne sont pas des interlocuteurs fiables et leur objectif reste la disparition de l'État d'Israël⁸ ; ils ne respectent que la force et Tsahal doit en faire usage, même de façon « disproportionnée⁹ » ; développement d'une peur diffuse devant la menace existentielle de l'Iran. Ainsi, l'objectif n'est plus de négocier avec une AP déconsidérée, mais de faire face à la menace iranienne, par des actions militaires visant les « pions » avancés du Hezbollah et du Hamas, par la guerre de l'ombre, voire, comme le souhaitent les éléments les plus durs, par une intervention militaire contre l'Iran même, avec ou sans l'accord des États-Unis.

⁷ A. Jaulmes, « Plongée au cœur des colons israéliens de Cisjordanie », *Le Figaro*, 15 juin 2009 ; L. Zecchini, « Vieux pionniers et jeunes colons », *Le Monde*, 13 octobre 2009.

⁸ Ce sentiment a été exprimé par A. Sharon lui-même.

⁹ « La riposte disproportionnée est un élément essentiel de la culture stratégique d'Israël » in S. Cohen, *Tsahal à l'épreuve du terrorisme*, Paris, Le Seuil, 2009, p. 258 ; et E. Olmert : « Si des tirs visent les habitants du Sud (d'Israël), il y aura une réponse dure qui sera disproportionnée », déclaration en date du 2 février 2009.

Palestine : y a-t-il encore un interlocuteur valable ?

Face à un gouvernement israélien décidé, les Palestiniens montrent, du fait de leurs hésitations ou de leurs divisions, une incapacité à se faire entendre d'une communauté internationale lasse de s'impliquer dans un processus de paix sans fin, et à faire progresser leurs positions.

Mahmoud Abbas, un des chefs historiques de l'OLP, représente une génération en voie de disparition. Il n'a plus la légitimité et la crédibilité nécessaires pour être un interlocuteur valable. Juridiquement, son mandat est terminé depuis janvier 2009. Politiquement, la majorité de la population palestinienne le tient pour un « collaborateur » d'Israël. Le flottement de sa position sur la suite à donner au Rapport Goldstone¹⁰ et ses réticences initiales à saisir le Conseil de sécurité des Nations unies, finalement vaincues par la pression de l'opinion palestinienne, ne sont qu'une illustration parmi d'autres de ses tergiversations. Israël a largement contribué à son discrédit en n'acceptant de négocier avec lui qu'au bout de six ans, en ne faisant aucun geste, même symbolique, qui lui aurait permis de dire que des progrès avaient pu être faits vers la création d'un État palestinien. La politique unilatérale qui prévaut depuis près de 10 ans, et notamment le retrait délibérément non négocié de Gaza, n'a fait que renforcer le Hamas.

Le Hamas lui-même n'est pas toujours reconnu comme un interlocuteur valable. Il ne le sera pas aux yeux de la communauté internationale tant que les trois conditions du Quartet – reconnaissance de l'État d'Israël, respect des accords signés, renonciation à la violence – ne seront pas respectées. Et il y a peu de chances, surtout maintenant, qu'elles le soient. Ceci n'empêche pas Israël de négocier avec le Hamas, sur les conditions de libération du soldat Gilad Shalit comme sur d'autres sujets. Dans son ouvrage *Le Grand Aveuglement*¹¹, Charles Enderlin, correspondant de *France 2* à Jérusalem depuis de nombreuses années, montre comment Israël, jouant les apprentis sorciers, a contribué à renforcer le Hamas pour

¹⁰ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Human Rights in Palestine and Other Occupied Arab Territories, Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict*, Genève, HCDH, septembre 2009.

¹¹ Ch. Enderlin, *Le Grand aveuglement. Israël et l'irrésistible ascension de l'islam radical*, Paris, Albin Michel, 2009.

affaiblir l'OLP. À cet égard, la réussite est totale. Si la Palestine n'est pas un État, elle compte deux gouvernements qui s'estiment tous les deux juridiquement légaux.

Cependant le Hamas est-il, à supposer que l'on décide d'entamer avec lui un dialogue officiel, un interlocuteur valable ? Sur le plan politique, le soutien de la population de Gaza semble fléchir : le Hamas commence à être concurrencé par plus radical que lui du fait de l'influence croissante du Djihad islamique, proche de l'Iran, et des tentatives de groupes djihadistes d'exploiter la situation. S'y ajoutent les divisions internes du mouvement, entre pragmatiques et idéologues, ou entre civils et militaires des groupes Ezzedine el-Qassem, ou enfin entre la « résistance » de l'intérieur et la direction politique basée à Damas. Quoi qu'il en soit, le Hamas conserve une influence souterraine en Cisjordanie, contrôle Gaza, renforce son appareil répressif, fait régner un ordre islamique. On voit mal dans le court ou moyen terme, comment il pourrait être éradiqué ou désarmé. Gaza est devenue, pour reprendre une expression israélienne, un « émirat islamique » avec lequel il faut compter.

Ainsi, l'évidence de l'absence d'un véritable représentant palestinien avec qui négocier se fait jour, ce qui, d'une certaine façon, résulte de l'action constante des autorités israéliennes. Elles ont éliminé sciemment les éléments palestiniens les plus modérés et mis plus de 30 ans avant de reconnaître l'OLP – et ce encore, contre leur gré –, puis récusé Y. Arafat qui, de statut de prix Nobel, est redevenu un « terroriste », jusqu'à sa mort en novembre 2004. À supposer qu'un accord puisse être conclu avec l'AP, sa mise en œuvre serait difficile en Cisjordanie et impossible à Gaza.

La situation sur le terrain permet-elle encore de créer un État palestinien viable ?

Déjà en 2006, les études faites par le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA), très actif sur le terrain, faisaient apparaître que l'addition des territoires situés à l'ouest du mur de séparation, des terres détenues par les colonies officielles ou sauvages, des espaces utilisés par les routes de contournement et des zones militaires fermées de la vallée du Jourdain que les autorités israéliennes entendent conserver en toute hypothèse, représentait 45 % du territoire de la Cisjordanie (dont la surface totale est de 5 800 km², soit la superficie moyenne d'un département français). Un État palestinien aurait ainsi été constitué de deux entités de dimensions réduites : la Cisjordanie, avec une population de 2,3 millions d'habitants (Mhbt), et Gaza, avec 1,5 Mhbt, vivant respectivement sur 2 600 km² environ et 378 km², soit sur la moitié du même département, lequel étant de plus non contigu. Le temps ne fait que réduire l'assise territoriale d'un éventuel État qui, en quelque sorte, « s'évapore » progressivement.

S'agissant du mur, dans un premier temps officiellement baptisé de « protection » et maintenant de « séparation », son tracé a été conçu pour ceindre le plus important nombre possible de colonies, notamment celles qui sont les plus peuplées. Il s'étend donc sur plus de 700 kilomètres, soit sur le double de la longueur de la Ligne verte qu'il est supposé suivre. Malgré le démenti des autorités israéliennes, il représente le tracé probable de la frontière d'un hypothétique État palestinien, avec en perspective un échange de territoires qui demeurera marginal et qui, déjà accepté sur le principe, reste à négocier.

Tout autant que le nombre des colonies de peuplement, celui de leurs habitants et leurs localisations sont problématiques. Pour la seule Cisjordanie, les implantations officielles et sauvages comptent 350 000 habitants répartis dans 150 colonies. On rapprochera ce chiffre des 111 000 colons recensés au moment des accords d'Oslo (1993), qui d'ailleurs étaient muets sur cette question. Il convient encore d'ajouter les 200 000 habitants vivant dans des communes annexées illégalement du Grand Jérusalem. Ainsi, depuis 1967, le développement des colonies n'a pas cessé alors même que, dès les années 1980, les États-Unis comme l'Europe voyaient en elles un

« obstacle à la paix ¹² ». Ce développement n'a pu se faire qu'avec la complaisance, voire l'encouragement des autorités israéliennes – qu'il s'agisse de gouvernements travaillistes, du Likoud ou de Kadima. Selon le *Haaretz* ¹³, les trois quarts des implantations et de leur extension, ont été créées de façon illégale, notamment sans permis de construire. Dans ces implantations, y compris dans les *outposts*, les autorités ont favorisé la construction des infrastructures publiques nécessaires, routes, synagogues, postes de police, écoles, etc. Elles ont assuré leur viabilité et leur rattachement aux réseaux. Nombre de ces colonies sont devenues de véritables villes comme Maale Adoumim, qui compte 37 000 habitants dont l'arrivée a souvent été motivée par des raisons moins idéologiques qu'économiques (loyers modestes et avantages fiscaux).

Malgré la « suspension » annoncée par le B. Netanyahu à Bar-Ilan, leur extension se poursuit. Suivant un axe Ouest-Est, elle contribue à fragmenter le territoire de la Cisjordanie. Une carte publiée par le *Monde diplomatique* ¹⁴ et intitulée « L'archipel palestinien » montre que deux importants groupes de colonies, ceux d'Ariel et de Maale Adoumim/Beitar Eilet, tronçonnent en fait la Cisjordanie en trois sous-territoires : le Nord, avec comme « capitale » Naplouse, le centre avec Ramallah, et le Sud avec Hébron, qui communiquent mal ou pas du tout si la sécurité d'Israël l'exige. Aller de Naplouse à Hébron, villes distantes de 70 kilomètres à vol d'oiseau peut demander, en temps normal, et malgré la réduction récente des *check points*, une demi-journée ou plus.

À l'été 2005, à l'occasion du retrait de Gaza, 17 colonies regroupant 8 000 colons ont, pour la première fois, été évacuées. Ce démantèlement a été difficile, mais en définitive réussi grâce à la détermination d'Ariel Sharon et au sang-froid de l'armée. D'autres démantèlements sont-ils maintenant envisageables ? Ceci est peu probable, à l'exception de quelques implantations marginales et peu peuplées. De nombreuses raisons incitent en effet à en douter. Tout d'abord, le bilan du retrait de Gaza est maintenant jugé en termes négatifs, notamment du point de vue de la sécurité. Mais surtout les colons se sont mieux organisés et radicalisés. Le directeur général de Yesha, le Conseil des colons, Pinhas Wallenstein, ne cache pas sa volonté d'empêcher tout nouveau démantèlement car « la colonisation est indispensable pour fixer les frontières définitives de l'État d'Israël... Cette présence juive est nécessaire pour empêcher un État palestinien ¹⁵ ». Les colons ont acquis une influence qui dépasse leur importance numérique, relayée par plusieurs petits partis ou

¹² Déclaration de Venise de 1980 : « les colonies de peuplement israéliennes représentent un obstacle grave au processus de paix au Moyen-Orient... [elles] sont illégales au regard du droit international ».

¹³ L'article du *Haaretz* a été repris dans *Courrier International*, numéro 963, du 16 avril 2009.

¹⁴ Le Monde diplomatique, *L'Atlas 2010*, Paris, Armand Colin, 2009.

¹⁵ Propos repris dans *Le Monde* du 25 septembre 2009.

mouvements extrémistes, non seulement à la Knesset mais également dans l'armée. Ainsi, toute politique d'arrêt réel des constructions et extensions, et à fortiori de démantèlement des colonies existantes, déboucherait sur une crise politique et créerait de graves troubles intérieurs. Cette évolution inquiète les autorités israéliennes qui craignent les conséquences d'un tel affrontement, notamment sur l'unité de l'armée et sur la cohésion gouvernementale.

Cette réduction en peau de chagrin du territoire palestinien semble irréversible. Tout laisse penser que la tactique du fait accompli, caractéristique de la politique israélienne depuis l'origine, quelle que soit l'alternance des partis et gouvernements au pouvoir, sera poursuivie à l'avenir, sauf forte détermination d'y mettre fin mais aucun homme politique israélien ne semble à ce jour s'y atteler. Il est par ailleurs juste de reconnaître que cette tactique bénéficie d'un large soutien de l'opinion publique. Pour l'instant et dans un avenir prévisible, les conditions d'une négociation sérieuse ne sont donc pas réunies. Or le temps joue contre les Palestiniens, et contre l'établissement de la paix au Moyen-Orient.

Quels scénarios pour le futur ?

Scénario 1 : le statu quo

L'expérience montre que les gouvernements israéliens n'ont pas de stratégie, politique ou de sécurité, sur le long terme. Toute tentative pour en fixer une a échoué, notamment celle que Dan Meridor, membre du Likoud qui fut ministre à plusieurs reprises, a proposée dans un rapport (2007) tout de suite enterré. Le scénario le plus probable est celui du pilotage à vue, ou d'un « statu quo évolutif ». En effet ce statu quo n'est pas figé : il chancelle au quotidien, ne serait-ce qu'en raison des faits accomplis sur le terrain ou des décisions unilatérales prises par le gouvernement israélien. Il est donc évolutif en fonction des circonstances. Cet oxymore reflète très largement la politique actuelle, dans la continuité de celle du gouvernement d'Ehoud Olmert qui, jusqu'à maintenant, a permis d'éviter toute négociation sérieuse. Le gouvernement israélien lâche du lest pour réduire la pression extérieure, notamment américaine, par exemple en supprimant certains barrages à l'intérieur de la Cisjordanie, en assouplissant les conditions de passage entre la Cisjordanie et Israël, mais la colonisation s'y poursuit, y compris par le biais de la « croissance naturelle » ; quelques *outposts* de taille modeste sont démantelés pour l'exemple, sous l'œil bienveillant des caméras de télévision ; le passage des biens de consommation ou d'équipement entre Israël et la Cisjordanie est assoupli ; à Gaza, le bouclage est maintenu avec des gestes soigneusement dosés pour éviter les accusations de punition collective ou d'affamer la population ; le démantèlement des réseaux de tunnels, par bombardement aérien ou à travers une coopération ouverte avec l'Égypte ; si besoin, une intervention militaire du type de celle décidée en décembre 2008, massive mais limitée dans le temps, est mise en œuvre, avec des moyens délibérément « disproportionnés » pour obtenir un effet de dissuasion¹⁶. Il s'agit de fait d'une politique caractérisée par son aspect unilatéral ou « octroyé ».

Une telle politique a l'avantage de rencontrer un réel soutien de l'opinion israélienne qui, pas plus que le gouvernement, ne voit intérêt à une négociation dont on souligne surtout les inconvénients

¹⁶ S. Cohen, *op. cit.* [9].

sans en percevoir les avantages, jugés incertains. L'idée fondamentale acceptée à Oslo, « la terre contre la paix » semble définitivement écartée. Ainsi ce scénario aboutit-il à une solution que l'on pourrait qualifier des « trois États » : l'État d'Israël ; le Fatahland en Cisjordanie, en fait un protectorat israélien ; l'émirat islamique de Gaza, de fait indépendant sans être un État. À court terme, les avantages de cette politique sont évidents. Celui tout d'abord de la facilité : il suffit de continuer la politique actuelle, en utilisant à bon escient la carotte et le bâton. Ce pilotage à vue d'un conflit de faible intensité n'est cependant pas sans danger sur le long terme. Une telle politique signifierait qu'une véritable paix négociée ne pourrait être conclue entre Israël et les Palestiniens, et, d'une façon plus générale, avec les pays arabes. Elle nourrirait frustrations et haines envers un pays de plus en plus isolé de la communauté internationale et dont l'image se dégrade fortement. Les principes de respect de la démocratie et des droits de l'homme, sont ainsi bafoués par Israël qui se veut pourtant exemplaire à cet égard. S'inspirant du dogme de la frappe préemptive développé par l'Administration Bush et intervenant militairement contre ses voisins lorsqu'il s'estimerait menacé, Israël resterait un pays en guerre permanente, prenant le risque de provoquer de nouvelles intifadas, même si une telle perspective est peu probable dans l'immédiat. Plus gravement, le Hamas et le Hezbollah renforceraient encore leur arsenal clandestin, en termes quantitatifs et qualitatifs, recevant d'Iran et de Syrie des missiles plus sophistiqués et à plus longue portée.

Cette politique du « statu quo évolutif » entretient, derrière un mur, mais à proximité immédiate, une population dépourvue de tout espoir destinée à se radicaliser, non seulement contre Israël, mais aussi contre l'Occident accusé de pratiquer deux poids deux mesures et réputé complice d'Israël. Dans les pays arabes, voire même dans les pays musulmans, ces ressentiments contre l'Occident, déjà perceptibles y compris au niveau des gouvernements, s'accroissent. Ils viennent renforcer la solidarité entre Arabes israéliens, lesquels se veulent, de plus en plus, « Palestiniens » et risquent de céder progressivement à l'influence croissante des fondamentalistes musulmans, voire des djihadistes. À terme, la sécurité d'Israël est fragilisée. Il est clair qu'Israël ne pourra assurer véritablement sa sécurité que s'il existe une solution négociée et la création d'un État palestinien viable.

Scénario 2 : des négociations débouchant sur un État palestinien

Un deuxième scénario pourrait se développer, sous la pression conjointe des États-Unis et de pays de l'UE, qui conduirait Israël à accepter une négociation sérieuse avec l'AP. L'objectif serait donc d'aboutir à la création d'un État palestinien viable, selon un schéma

proche de l'accord de Genève ou du relevé de conclusions de Taba, qui comprendrait notamment les éléments suivants : la reconnaissance de la Ligne verte de 1967 comme frontière, sous réserve d'échanges compensés de territoires ; l'acceptation sur le principe du droit au retour avec une mise en œuvre prenant plus la forme d'indemnité financière que de retours effectifs, lesquels seraient limités à un quota modeste et contrôlé ; arrêt général de la colonisation et démantèlement de certaines colonies ; reconnaissance de Jérusalem également comme capitale de l'État palestinien ; contrôle de la vallée du Jourdain assorti d'un système de garantie de sécurité, notamment à travers l'installation de stations d'alerte.

Un tel scénario, qui avait été près d'aboutir au début de l'année 2001, sera sans doute très difficile à accepter par les Israéliens compte tenu du contexte politique actuel et des changements intervenus sur le terrain. Il supposerait, pour être mis en œuvre, que de très fortes pressions soient exercées sur Israël, tant par les États-Unis que par les pays européens. Théoriquement, ceux-ci en ont les moyens tant les relations économiques, financières, militaires, mais également en matière de coopération scientifique, sont importantes avec Israël.

Du côté américain, parmi les leviers possibles, le risque d'une remise en cause de la coopération militaire, la diminution de l'aide financière civile ou militaire, l'arrêt des garanties aux emprunts israéliens, la menace de s'abstenir, plutôt que de mettre son veto sur des votes sensibles au Conseil de sécurité, une forte pression pour qu'Israël adhère au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)¹⁷. Tous ces moyens existent ; certains d'entre eux ont déjà été utilisés avec une certaine efficacité, par l'Administration Eisenhower en 1956, ou plus récemment par le président George Bush en 1993. Cependant, le contexte est aujourd'hui différent. L'influence exercée par les réseaux pro-israéliens s'est renforcée, notamment à travers l'action de l'American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), auprès des républicains – et de leurs éléments fondamentalistes –, comme des démocrates vers lesquels s'orientent très majoritairement les votes de l'électorat juif. En face, le lobby des juifs libéraux, incarnés par le mouvement « J street », ne fait pas encore le poids. L'utilisation de la plupart de ces leviers suppose un vote du Congrès qui, dans sa grande majorité, reste favorable à Israël même si le comportement des autorités israéliennes agace plus d'un parlementaire. En termes de politique intérieure, l'affaiblissement du président Barack Obama a des conséquences évidentes. Les camouflets subis par son envoyé spécial George Mitchell, comme par le vice-président Joe Biden, laissent mal augurer de l'efficacité des pressions américaines. Certes, l'idée que les intérêts américains et israéliens ne coïncident pas forcément, voire

¹⁷ P. Razoux, « How to Pressure on Netanyahu », *New York Times*, 15 septembre 2009.

divergent de plus en plus, progresse¹⁸. Mais pas au point de modifier radicalement la politique américaine à l'égard d'Israël, dont l'image dans l'opinion publique demeure très favorable, malgré les interventions au Liban et à Gaza (2008) qui l'ont passablement dégradée. Pour les Américains, les Israéliens restent un peuple de pionniers, élu par Dieu, comme eux-mêmes.

Du côté européen, des instruments existent également : de nombreux accords ont été conclus entre l'UE et Israël (accord d'association, accord de coopération dans le domaine de la recherche). Cependant au niveau de l'UE, comme à celui de la plupart des pays membres, les mêmes réticences existent à se servir de ces moyens de pression, en raison de l'histoire, de contraintes de politique intérieure et à la fois par souci de maintenir des relations équilibrées avec les pays du Moyen-Orient. En décembre 2008, alors que le comportement d'Israël était de plus en plus critiqué, l'UE a adopté un texte décidant de « rehausser » les relations bilatérales avec Israël, qui participe à plusieurs programmes européens, notamment dans le domaine de la recherche scientifique.

Ainsi la probabilité d'un tel scénario est-elle tout à fait hypothétique. À supposer même qu'un accord puisse être conclu entre Israël et l'AP, il ne pourrait être mis en œuvre qu'en Cisjordanie, tout au moins tant que le Hamas restera maître de Gaza. La perspective que celui-ci en perde le contrôle, ou accepte de se réconcilier avec le Fatah, est également peu probable. Malgré les pressions, et les généreux financements proposés par l'Arabie Saoudite, le fossé du désaccord mais également les haines et les rancœurs interpalestiniennes entre les deux mouvements laissent mal augurer d'un rapprochement qu'Israël comme les États-Unis entendent éviter.

Scénario 3 : la proclamation unilatérale d'un État palestinien

Un troisième scénario serait la proclamation d'un État palestinien. Un tel scénario se fonderait sur le fait que, grâce aux réformes menées par le Premier ministre Salam Fayyad, des structures administratives et politiques ont été mises en place *de facto*. En outre, l'AP dispose de moyens financiers maintenant importants, après les engagements pris par la communauté internationale à la Conférence de Paris de décembre 2007 qui y a salué les mesures d'assainissement de ses circuits financiers et l'amélioration du système fiscal et de son produit. Différentes modalités sont envisageables : décision unilatérale de l'AP, vote de l'Assemblée générale des Nations unies, résolution du

¹⁸ J. Mearsheimer et S. Walt, *Le Lobby pro-Israélien et la politique étrangère américaine*, Paris, La Découverte, 2007.

Conseil de sécurité, déclaration de l'UE et des États-Unis. Dans une tribune commune publiée récemment par *Le Monde*, Bernard Kouchner et son homologue espagnol Miguel A. Moratinos proposent d'aller de l'avant en accueillant un sommet pour la paix. À son issue, « l'Europe reconnaîtrait collectivement l'État palestinien ». Yves Aubin de La Messuzière propose pour sa part une approche comparable dans son esprit¹⁹. À supposer que nos partenaires européens acceptent cette proposition, une telle évolution, au-delà du choc initial, créerait sans doute plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.

Une autre variante, avancée par Jean-François Legrain, serait la proclamation par l'AP d'un État palestinien, unilatérale mais concertée avec Israël, qui lui permettrait de survivre ou plutôt de se succéder à elle-même, sans que cette nouvelle structure institutionnelle dispose d'une véritable souveraineté. Cet « unilatéralisme palestinien » manifesté par le transfert de compétences de l'AP à un État de Palestine permettrait à Israël d'obtenir enfin des Palestiniens eux-mêmes la légitimation de son propre unilatéralisme bien réel celui-là, mis en œuvre depuis longtemps, mais aujourd'hui contesté de plus en plus ouvertement²⁰ ».

Scénario 4 : un État binational

Devant cette impasse, le scénario de l'État binational s'imposera-t-il ? Telle a été la position d'abord de certains universitaires ou notables palestiniens, comme je l'ai évoqué en introduction. Plus récemment, S. Erekat a lancé un avertissement à Israël. Cette perspective est totalement rejetée par Israël, tous partis confondus. Bien au contraire, la demande a été présentée aux Palestiniens, et d'une façon plus générale à la communauté internationale, de reconnaître le caractère juif d'Israël, malgré la présence d'une communauté arabe de 1,5 millions de personnes, soit 20 % de la population, proportion qui devrait croître à l'avenir. Les mêmes raisons qui avaient conduit au refus d'une solution de ce type en 1947 sont toujours valables. Dans l'ensemble de la Palestine, telle qu'elle existait du temps du mandat britannique, peuplée maintenant par plus de 11 millions d'habitants, si le poids démographique respectif des Juifs et des Arabes est à peu près à l'équilibre, soit 5,5 millions pour chaque communauté, le dynamisme démographique de la population arabe se maintient à un niveau élevé, malgré un certain fléchissement. Le taux de natalité de la partie arabe de la population, bien que déclinant un peu, reste très

¹⁹ B. Kouchner et M. A. Moratinos, « À quand l'État palestinien ? », *Le Monde*, 23 février 2010 ; Y. Aubin de la Messuzière, « Vers la proclamation unilatérale de l'État palestinien ? », *Le Monde*, 21 février 2010.

²⁰ J.-F. Legrain, *Palestine : un État ? Quel État ?* Paris, Ifri, « E-Note de l'Ifri », janvier 2010.

supérieur à celui de la partie juive. En outre, les réservoirs possibles d'un nouvel afflux de population juive sont à peu près épuisés, malgré les efforts réalisés pour attirer de nouveaux immigrants. Bien au contraire, on chiffre difficilement les mouvements de retour, cela demeure un secret d'État, lequel enregistre une augmentation de la population juive ayant une double nationalité et une double résidence. Dans un tel État binational, la majorité démographique arabe pourrait demander à gouverner le pays, ou tout au moins à être associée étroitement à son gouvernement, hypothèse inacceptable pour Israël.

Ce scénario supposerait tout d'abord que l'AP se saborde – ce qui est peu probable compte tenu des avantages matériels dont bénéficie le personnel politique et administratif palestinien – et qu'Israël soit officiellement chargé de l'administration des Territoires occupés, alors qu'aujourd'hui l'occupation est exclusivement militaire. Déjà en effet, Tsahal entre quand elle veut et où elle veut en Cisjordanie, y compris dans la zone A, relevant, selon les accords d'Oslo II, de l'AP, dès qu'elle estime que la sécurité du pays est en jeu. La situation serait aussi délicate sur le plan juridique, compte tenu des normes démocratiques et des obligations qui pèsent sur les armées d'occupation selon les conventions de Genève.

Une solution de la dernière chance ?

Des voix s'élèvent de part et d'autre pour refuser la fatalité et tenter de promouvoir une solution de la dernière chance.

Tel est le propos des 17 anciens ambassadeurs qui ont eu, par le passé, à traiter des problèmes du Moyen-Orient, notamment de la question du processus de paix. Ils viennent d'adresser une lettre au président Nicolas Sarkozy, qui envisage de prendre une nouvelle initiative²¹. Cette lettre rappelle que l'UE, à l'occasion du tout récent sommet du 11 décembre, a confirmé les grands principes d'une solution (frontière coïncidant avec la Ligne verte, partage de Jérusalem qui doit être la capitale à la fois d'Israël et de la Palestine, solution du problème des réfugiés), et propose que le Conseil de sécurité se saisisse du dossier, dégage une solution de compromis et adopte une résolution contraignante.

L'initiative arabe présentée par le roi d'Arabie Saoudite, alors prince héritier, lors du sommet de la Ligue arabe de Beyrouth (2002), renouvelée à l'occasion du sommet de Ryad (2007) et soutenue par de nombreux pays, reste une référence par son offre de reconnaissance de l'ensemble des pays arabes en échange de la création d'un État palestinien sur les frontières de 1967.

Tel est également le propos de l'ancien ambassadeur d'Israël en France, Elie Barnavi, qui dans un livre récent lance un cri d'alarme : à la suite d'une analyse très lucide, qui ne ménage ni l'AP, ni les gouvernements israéliens successifs, il présente un plan en sept points, comprenant notamment la proclamation immédiate de l'État palestinien, la mise en place d'une *Task Force* internationale, civile et militaire, une « division fonctionnelle » de Jérusalem en deux capitales et des mesures visant à donner à Israël des garanties de sécurité²².

Ces propositions essaient de provoquer une nouvelle dynamique, en créant une prise de conscience et en avançant une méthode de travail plus efficace. Sur le fond, elles reprennent très largement les solutions qui avaient pu s'esquisser tant à travers les « paramètres » de Bill Clinton, que le relevé de conclusions de Taba,

²¹ Lettre reproduite par le site Internet du journal *Le Monde*, le 1^{er} mars 2010.

²² E. Barnavi, *Aujourd'hui ou peut être jamais. Pour une paix américaine au Proche-Orient*, Paris, André Versailles, 2009.

ou l'accord de Genève. Elles ne pourront déboucher sur un règlement de la question palestinienne que si les États-Unis comme l'Europe décident d'utiliser conjointement et avec fermeté les moyens de pression dont ils disposent.

Toutes ces initiatives visent à éviter l'irréparable, avec le souci de garantir la sécurité d'Israël et de pérenniser sa présence. La solution du statu quo, même évolutif, est à la fois la plus facile et la plus dangereuse à terme pour Israël. Lourde de menaces et d'incertitudes, elle peut déboucher sur une situation chaotique dont seraient victimes non seulement Israël mais également les pays voisins, notamment la Jordanie et l'Égypte, dont les gouvernements modérés sont déjà fragilisés et en porte-à-faux par rapport à leur opinion publique. Ce scénario ne pourrait que renforcer le sentiment qu'Israël devient un pays d'apartheid, écartant donc de tout droit civique une partie importante de sa population. Ce reproche, qui venait jusqu'à présent des opinions arabes, commence à être exprimé par des personnalités aussi peu suspectes d'antisémitisme que le président Jimmy Carter²³, qu'une délégation de juifs sud-africains qui relèvent une similitude troublante entre la politique qu'ils ont combattue et celle menée par Israël²⁴, ou que Henry Siegman, un de ceux qui ont le plus œuvré en faveur du processus de paix²⁵.

Charles Enderlin, lui-même de nationalité israélienne, fait partie de ces esprits lucides qui s'inquiètent de la dérive qu'ils constatent dans la politique d'Israël. Dans sa préface au livre d'Emmanuel Faux²⁶, lui-même ancien correspondant d'*Europe 1* à Jérusalem, il constate : « Rabbins et généraux sont au gouvernement, maîtres de ce pays en éternel devenir... la stratégie actuelle ne conduit-elle pas inexorablement à la disparition de la solution des deux États et d'ici quelques générations, à un État binational ? Ce serait l'échec du sionisme tel que le rêvait Théodore Herzl. Israël parviendra-t-il à surmonter le démon de l'occupation avant que mes enfants et petits-enfants aient à subir à nouveau un conflit meurtrier ? La question est existentielle ».

Tout est dit. Le débat est ainsi clairement posé.

²³ J. Carter, *Palestine : la paix, pas l'apartheid*, Paris, L'Archipel, 2007.

²⁴ D. Cohen, *Apartheid et Israël*, Arles, Actes Sud, 2008.

²⁵ H. Siegman, « For Israel, Defiance Comes at the Cost of Legitimacy », *Financial Times*, 23 février 2010.

²⁶ E. Faux, *Le Nouvel Israël : un pays en quête de repères*, Paris, Le Seuil, 2008.